

Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) 2017-2021

Rapport définitif

Joël BLONDEL

Pierre LE GUERINEL

Antoine MAGNIER



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°2021-014R



N°20 11 20

Novembre 2021

SYNTHESE

[1] L'Ircantec¹ est le régime complémentaire obligatoire de retraite des agents non titulaires de la fonction publique, de certains organismes assurant une mission de service public et des élus locaux. Il est régi par un décret du 23 décembre 1970 et par un arrêté du 30 décembre 1970 qui ont été modifiés à plusieurs reprises. Il s'agit d'un régime par points, particularité qui implique des modalités de pilotage et de gestion spécifiques. La gouvernance du régime est proche de celle d'un régime paritaire. Son conseil d'administration (CA) est composé de 34 membres titulaires, dont 32 représentant à parité les bénéficiaires et les employeurs du régime, et deux personnalités qualifiées. La gestion du régime est confiée, par décret, à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Les employeurs cotisants sont au nombre de 56 200 en 2019. Les affiliés, population très hétérogène par la diversité des durées de cotisation, des carrières et des rémunérations, sont 2,91 millions. Le régime est aujourd'hui excédentaire et gère plus de 13 Mds € de réserves. Mais le rapport « cotisants sur pensionnés », longtemps resté stable à un niveau proche de 1,5, connaît une lente baisse depuis 2015.

[2] La convention d'objectifs et de gestion (COG) 2017–2020 (prolongée par avenant jusqu'au 31 décembre 2021) a été signée le 22 mars 2018. Si **d'assez nombreux objectifs de la COG** ont été atteints, parfois avec une réelle réussite (qualité de service, offre numérique, investissements socialement responsables, augmentation de la productivité), des difficultés importantes sont identifiées par le présent rapport sur plusieurs grands volets d'activité (gouvernance défaillante, attentisme dans le pilotage technique, stratégie de placement insuffisamment documentée, gestion administrative opaque). Ces difficultés peuvent, dans certains cas, trouver leur cause dans un cadrage et/ou des objectifs formulés par la COG de manière peu précise ou insuffisamment volontariste. Au total, la mission dresse un bilan contrasté qui appelle, sur certains sujets, à revoir et préciser les objectifs dans la prochaine COG et à faire de celle-ci un véritable outil stratégique au service du conseil d'administration et du gestionnaire.

[3] L'Ircantec a été marquée, entre la fin du mandat du précédent conseil d'administration en décembre 2019 et la nomination des nouveaux membres, puis l'installation du nouveau conseil le 11 mars 2021, par **une période de vacance du conseil** (durant laquelle les seuls mandats des anciens président et vice-président ont été prolongés) particulièrement préjudiciable au fonctionnement de l'institution et révélatrice d'un malaise plus profond et antérieur aux événements de l'année 2020. Cette situation inédite affecte la qualité des relations entre d'une part, certains membres du conseil et, d'autre part, les tutelles et le gestionnaire. Elle crée un climat délétère de nature à dégrader la qualité de la gestion du régime et l'atteinte de ses objectifs. Pour l'avenir, la mission juge notamment indispensable de donner au ministre chargé de la sécurité sociale et au ministre du budget la faculté de nommer un administrateur provisoire en cas de carence ou de difficultés altérant de façon prolongée le fonctionnement normal du conseil d'administration.

[4] **La gouvernance du régime** pâtit en réalité de faiblesses organiques (un conseil dont le nombre de membres est très élevé) aggravées par des dysfonctionnements nombreux (participation inégale au conseil d'administration selon les catégories de membres, pratiques confuses en ce qui concerne la participation des suppléants, respect insuffisant des compétences respectives...). Ces carences font que le conseil d'administration vit sur une illusion de paritarisme (quoi que n'étant pas de composition strictement paritaire) malgré un fort déséquilibre qui se manifeste logiquement au

¹Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

profit des membres les plus assidus, à savoir les représentants des affiliés. La réduction de ces faiblesses requiert des changements importants, si possible dans la composition du CA, mais en tout état de cause dans son fonctionnement et dans les modes de relation entre les trois parties signataires de la COG. La mission préconise notamment de mieux définir les attributions du conseil d'administration, de limiter la présence des suppléants, aux séances des CA, au seul remplacement des titulaires absents, de garantir une représentation paritaire au sein du bureau et des commissions, d'améliorer le fonctionnement du bureau. Faisant le constat des difficultés de la présidence à trouver les bons équilibres au sein d'un conseil par nature déséquilibré, elle préconise également de renforcer celle-ci en la confiant à une personnalité indépendante.

[5] Enfin, l'examen des frais engagés pour le fonctionnement du CA (frais de mission, matériel informatique) révèle des règles généreuses par rapport à des organismes comparables et en particulier des frais de mission de certains administrateurs très élevés. La mission préconise plusieurs évolutions pour faire converger ces règles vers les meilleures pratiques et la mise en place d'un système de contrôle plus efficace.

[6] Le régime a fait l'objet d'une profonde réforme en 2008 destinée à restaurer sa viabilité financière à long-terme. Après une phase d'ajustement des paramètres du régime sur la période 2009-2017, le CA de l'Ircantec a, depuis 2018, la responsabilité de son **pilotage technique**, dans un cadre qui l'oblige notamment à élaborer un « plan quadriennal », respectant deux critères réglementaires de soutenabilité qui lui imposent notamment d'avoir suffisamment de ressources pour financer les retraites à un horizon de 30 ans. Le CA a pu s'assurer ces dernières années d'un appui de grande qualité des services de la CDC pour éclairer ses décisions dans ce domaine.

[7] Alors que le régime a constitué des réserves importantes jusqu'ici, en raison d'une démographie favorable et des effets de la réforme de 2008, son arrivée à maturité et l'augmentation de l'espérance de vie de ses affiliés, laissent attendre l'émergence d'importants déficits techniques dans les prochaines décennies. La mission, comme les actuaires indépendants mobilisés par l'Ircantec, estime que la viabilité financière du régime est loin d'être assurée en raison d'un taux de rendement trop élevé. Face aux incertitudes liées, notamment, au projet de réforme visant à instituer un système universel de retraite, le CA n'a pas souhaité faire évoluer les paramètres du régime dans le cadre du plan quadriennal pour 2018-2021 qu'il a adopté en 2017, ni lors de son réexamen en 2019. La mission estime que le CA devrait fixer les paramètres du régime dans le prochain plan quadriennal pour 2022-2025 sans se fonder exclusivement sur le respect des critères réglementaires de solvabilité et en visant un équilibre du solde technique du régime à un horizon temporel de 40 à 45 ans. Compte tenu du fort déséquilibre à long-terme du régime, elle recommande de prendre des mesures dans le cadre du prochain plan quadriennal en vue de réduire le taux de rendement du régime, pour le rapprocher du taux actuariel d'équilibre. Elle suggère d'envisager à cette fin une augmentation progressive de la valeur d'achat du point. Elle recommande par ailleurs de prévoir un réexamen formel du prochain plan quadriennal de l'Ircantec en 2023, pour tenir compte des effets de la prochaine réforme des retraites ainsi que des nouvelles projections démographiques de l'Insee et des nouvelles hypothèses macroéconomiques prévues par le COR.

[8] **Les placements de l'Ircantec**, évalués fin 2020 à 12,9 Mds € ont dégagé une performance annuelle moyenne d'environ 1,8 % à 2,0 % en termes réels sur 2016-2020.

[9] Les règles afférentes à la politique de placement de l'Ircantec sont principalement régies par son conseil d'administration. La mission, à travers son examen de la situation de l'Ircantec, plaide pour que, suite à l'annulation par le Conseil d'Etat de plusieurs mesures du décret dit « décret placement » du 9 mai 2017, annulation qui a rendu le texte caduc (dans l'attente d'un décret modificatif), soient réengagés sans tarder les travaux pour moderniser et unifier le régime juridique des placements des caisses de retraite et pour que l'Ircantec soit partie intégrante du périmètre de

la future réglementation. Elle considère que des dispositions doivent être prises sans attendre en matière de déontologie et tout particulièrement de prévention des conflits d'intérêt, risques actuellement couverts par des règles insuffisamment strictes pour les administrateurs. Elle préconise également de renforcer la formation de ces derniers dans le domaine de la gestion financière (mais aussi dans celui des marchés publics pour lesquels deux incidents d'une importance particulière se sont produits en 2017 et 2018) et d'améliorer le dispositif de contrôle interne qui ne couvre que partiellement les risques afférents à la politique de placement. Elle recommande enfin de commanditer une mission de contrôle sur la gestion des marchés publics relatifs à la politique de placement, qui pourrait être doublée d'un contrôle sur les frais de mission des administrateurs (cf supra « gouvernance du régime »).

[10] Une feuille de route pour la gestion financière de l'Ircantec a été adoptée par le CA le 16 avril 2016. Les objectifs fixés par la COG deux ans plus tard ont repris les grandes orientations contenues dans ce document. Le conseil d'administration a adopté, en décembre 2016, son allocation stratégique d'actifs. Il a considéré, dans une période de grande faiblesse des taux d'intérêt obligataires qu'une prise de risque plus élevée s'imposait, en majorant sensiblement (de 29 % à 40 %) la part du portefeuille dévolue aux actions, dont le rendement à moyen/long terme est réputé supérieur à celui des obligations. Ce choix s'est doublé d'une décision de diversifier le portefeuille en l'ouvrant plus que par le passé aux marchés financiers hors zone euro et hors OCDE mais aussi vers des types de placements plus risqués. Dans la même période, en juin 2016, le conseil, sur proposition de la CDC, décidait d'adopter un dispositif de couverture du risque (dit GDR pour « gestion dynamique du risque ») sur la totalité du portefeuille détenu par l'Ircantec. Ce dispositif devait curieusement permettre de minorer le risque sans altérer sensiblement la performance du portefeuille à la hausse. La mission considère quant à elle que les choix réalisés par le CA l'ont été avec un niveau de documentation par la CDC et de compréhension par le CA très insuffisant, qui se reflète dans la pauvreté des débats et une absence d'évaluation du degré d'aversion au risque du CA, en principe nécessaire pour ce type de décision. A trois reprises de tension sur les marchés, le mécanisme de couverture s'est révélé partiellement inopérant, notamment dans les périodes de reprise, et il a contribué à affaiblir la performance du portefeuille des réserves de l'Ircantec d'environ 8 % sur 2019-2020. Ceci explique l'essentiel de la sous-performance du portefeuille de l'institution par rapport à son « benchmark » sur cette période (de l'ordre de -8 % par rapport à ce qu'aurait procuré une gestion passive calée sur la structure de son allocation stratégique). Au vu des simulations produites par les services de la CDC, la mission considère comme très probable qu'une allocation moins risquée, comportant une moindre part d'actions, sans qu'elle ait dû être doublée d'un dispositif de GDR, aurait permis d'obtenir un rendement supérieur à celui constaté durant la période de la COG. La mission recommande en conséquence de réinterroger la composition du portefeuille de l'Ircantec et l'opportunité de maintenir un dispositif de GDR. Elle propose également que l'information du CA soit améliorée et que les compétences de la CPTF soient renforcées par une meilleure formation des administrateurs et la nomination d'une personnalité experte avec voix consultative.

[11] **En ce qui concerne sa gestion administrative**, l'Ircantec a bénéficié durant la COG 2017-2021 d'une trajectoire budgétaire très favorable qu'elle a systématiquement sous consommée (ETP, masse salariale et frais généraux). Ce manque de rigueur budgétaire originel, qui incombe aussi bien au conseil d'administration qu'aux tutelles et au gestionnaire, a perduré année après année avec le vote d'une revalorisation de la trajectoire en 2018 et de plusieurs budgets primitifs supérieurs à celle-ci, autant de majorations qui se sont systématiquement révélées inutiles. Dans le même temps, près de 15 M€ n'ont pas été volontairement facturés au régime durant ces quatre dernières années, sans qu'il en soit jamais fait mention dans les documents remis au conseil d'administration.

[12] L'organisation interne de la CDC, qui multiplie les démarches de mutualisation entre les différents régimes gérés, la mise en place d'un nouveau modèle de coûts et de facturation qui entend substituer des coûts standards, moins élevés, au coût réel de prestations demeurées comparativement chères, se traduisent dans un budget qui ne reflète pas la réalité des dépenses exposées par le gestionnaire pour le compte du régime et prive le conseil et les tutelles d'informations claires leur permettant de tenir leur rôle.

[13] L'Ircantec a réalisé, durant la COG en vigueur, d'importants gains de productivité dans un contexte de forte augmentation de l'activité qui va se poursuivre jusqu'en 2026. Elle devra continuer à s'appuyer sur les projets inter-régimes, encore nombreux à venir, et sur ses propres réformes pour poursuivre l'amélioration de sa productivité afin d'inscrire la trajectoire de sa prochaine COG dans une recherche de baisse des dépenses beaucoup plus volontariste. La CDC doit, quant à elle, absolument rétablir une transparence des comptes afin d'apporter au conseil et aux tutelles, une information qui leur permette d'assumer pleinement leur responsabilité en matière d'examen des comptes et de gestion administrative du régime.

[14] Les résultats de l'Ircantec en matière de **qualité de service** peuvent être qualifiés de bons. Les actions engagées durant la COG, en direction des employeurs comme des affiliés (refonte des portails internet, plan employeur, demande de retraite en ligne, amélioration des dispositifs de contact client ...), et pour améliorer la capacité des services de la CDC à traiter efficacement et plus rapidement les principaux actes de gestion qui leur incombent (nouveau système d'information métier, numérisation des dossiers ...) ont donné des résultats tangibles qui s'apprécient par l'atteinte quasi systématique des objectifs mesurés par des indicateurs de résultat ainsi qu'un niveau de satisfaction client élevé, quoique perfectible dans plusieurs domaines. Le contrôle interne a posteriori, pour l'essentiel, corrobore ces résultats. La nouvelle « direction de la stratégie relation client » porte un projet de refonte des outils qui doit permettre, à l'horizon 2023-2024, une meilleure appréhension, plus transversale et commune aux différents régimes gérés, des besoins des assurés et une amélioration en conséquence du service rendu. La mission recommande de fixer des cibles plus volontaristes à certains indicateurs pour lesquels l'Ircantec dispose de marges de progression. Certains d'entre eux méritent également d'être révisés (délai de traitement d'un dossier de liquidation notamment).

[15] L'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 organise **l'unification du recouvrement par les URSSAF, des cotisations sociales** encore acquittées par les employeurs auprès de plusieurs organismes de sécurité sociale. L'échéance pour l'Ircantec a été fixée au 1er janvier 2023. En juillet 2021, les travaux entre l'Ircantec et l'URSSAF Caisse nationale, tout juste amorcés à l'automne 2020 étaient au point mort. Dans des courriers du 24 juillet 2020 aux ministres chargés de la sécurité sociale et des comptes publics, la CDC a fait part de sa position qui remettait en question le principe même du transfert en raison, pour partie, de risques qu'elle estimait élevés du fait d'une maîtrise jugée par elle insuffisante, du réseau des URSSAF, des opérations de fiabilisation individuelle des données, pourtant indispensable dans un système de retraite en points. L'accumulation de chantiers d'envergure sur la même période lui semblait également constituer un risque élevé en termes de qualité et de fiabilité du processus de recouvrement. C'est, en effet, une des raisons qui a motivé, durant l'été 2021, la décision de différer d'un an, au 1er janvier 2023, le transfert du recouvrement des cotisations prélevées par l'Agirc-Arrco. Le retard pris par les opérations de bascule des employeurs publics sous le régime de la DSN, qui est un préalable à l'unification du recouvrement, constitue également un facteur possible de retard de calendrier. La mission considère que les arguments techniques pourront être levés, dès lors que l'URSSAF Caisse nationale apportera l'assurance de sa capacité à traiter la dimension individualisée du processus de recouvrement. Cette démarche est compatible avec le délai prescrit par la loi, lequel est susceptible, le cas échéant, d'être prolongé jusqu'en 2025. Il importe pour cela que les partenaires (URSSAF Caisse nationale et

Ircantec), sous l'impulsion de la direction de la sécurité sociale (DSS) définissent, d'ici la fin de cette année, les grandes orientations du chantier, en conservant une cible au 1^{er} janvier 2023 qui pourra faire l'objet d'un réexamen au milieu de l'année 2022. Dans le cadre de la procédure contradictoire, la CDC a fait état à la mission d'une reprise des travaux du transfert du recouvrement des cotisations. Elle se matérialise dans une note commune CDC – URSSAF Caisse nationale qui propose le décalage de l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2024.

[16] L'action sociale de l'Ircantec, est celle, modeste (budget de 13 à 14 M€ par an, sous-consommé sur la durée de la COG) et supplétive, d'un régime de retraite complémentaire. Bien gérée et connue des assurés, elle pêche cependant par un défaut d'innovation en dépit des objectifs fixés par la COG. Celle-ci privilégiait le développement des aides collectives, notamment dans un cadre inter-régimes. Dans les faits, les prestations proposées sont demeurées essentiellement composées d'aides individuelles et d'actions propres au régime (un peu plus de 80 % tout au long de la COG), certaines d'entre elles ne répondant plus qu'à des besoins marginaux. La mission recommande donc une évaluation de chacune de ces aides pour déterminer celles qu'il convient de conserver. Elle préconise également de supprimer le fonds de réserve qui cumule près de 14 M€, sans avoir jamais été sollicité, en instaurant la possibilité pour le conseil d'administration d'accroître, à titre exceptionnel, le budget du fonds social en cas de besoin avéré.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité
Thème 1 : La gouvernance		
1	Préciser dans les textes régissant l'Ircantec que le président et le vice-président sortants restent en exercice jusqu'à la première séance réunissant le nouveau conseil d'administration ; modifier le décret du 23 décembre 1970 pour prévoir qu'en cas de carence ou de difficultés altérant de façon prolongée le fonctionnement normal du conseil d'administration, les ministres chargés de la Sécurité sociale et du Budget peuvent le suspendre ou le dissoudre et nommer un administrateur provisoire.	1
2	Rendre signataires des arrêtés de nomination au conseil d'administration les seuls ministres chargés de la Sécurité sociale et du Budget.	1
3	Revoir la rédaction de l'article 2 du décret du 23 décembre 1970 afin de définir de façon exhaustive et précise les compétences du conseil d'administration de l'Ircantec.	1
4	Mieux identifier les besoins d'accompagnement du président et améliorer le dispositif d'appui dont la Caisse des dépôts a la charge en évitant tout recours à une organisation de type cabinet.	2
5	Faire précéder chaque séance du conseil d'administration d'une réunion préparatoire associant le président du conseil d'administration, les responsables de l'établissement gestionnaire concernés et les représentants des autorités de tutelle.	2
6	Réduire le nombre d'administrateurs titulaires du régime en se fondant sur d'autres clés de représentation que celle aujourd'hui retenue ; réduire également dans des proportions plus importantes le nombre de suppléants.	2
7	Veiller à appliquer avec rigueur la disposition de l'article selon laquelle, sont démissionnaires d'office par décision du conseil d'administration, les administrateurs qui, sans motif valable, n'ont pas assisté à trois séances consécutives du conseil d'administration ; compléter à cette fin le règlement intérieur pour préciser les conditions d'interprétation et de traitement de ce type de situation.	1
8	Introduire dans les textes qui régissent l'organisation du conseil d'administration et son fonctionnement une obligation d'égalité du nombre de représentants des employeurs et des bénéficiaires dans la composition du bureau du conseil d'administration ainsi que dans les commissions ; confier, en outre, la présidence de ces dernières alternativement à un représentant des bénéficiaires et des employeurs lors des changements de mandature.	1

n°	Recommandation	Priorité
9	Modifier les statuts de l'Ircantec en supprimant l'obligation pour la CGT, la CFDT et CGT-FO de compter un retraité parmi les trois titulaires composant leur représentation.	3
10	Limiter la présence des suppléants, lors des séances du conseil d'administration, au remplacement des titulaires absents ; réserver l'élection comme membre des commissions aux seuls administrateurs titulaires.	1
11	Engager une réflexion sur une représentation plus appropriée des praticiens hospitaliers.	2
12	Nommer par décret, à la présidence du conseil d'administration, une personnalité indépendante.	1
13	Autoriser les déplacements au tarif de la 1 ^{ère} classe de la SNCF pour les trajets supérieurs à 4 heures dans la même journée ou lorsque le prix du billet de 1 ^{ère} classe est inférieur au prix du billet de 2 nd e classe pour le même train ; revoir les dispositions relatives à l'usage de l'avion à la lumière des mesures décidées par le Conseil de défense écologique du 12 février 2020 (pas d'utilisation lorsqu'existent des possibilités de trajet en train inférieurs à 4 heures) ; adopter un barème de remboursement des nuitées et des repas similaires à celui prévu par l'article R.121-4 du code de la sécurité sociale ou celui utilisé pour les fonctionnaires de l'Etat en mission ; faire présenter au conseil d'administration, une fois l'an, par le service gestionnaire, le bilan des dépenses de fonctionnement du conseil en détaillant les différents postes de dépenses ; déterminer en conseil l'enveloppe annuelle des frais de représentation dont le président du conseil pourrait avoir l'usage.	1
14	Calculer le montant de l'enveloppe relative aux équipements informatiques destinés aux administrateurs à partir des prix du marché et d'une estimation raisonnable du besoin sur l'ensemble de la mandature.	2
15	Revoir la note de procédure qui précise les conditions et modalités de remboursement des frais engagés par les administrateurs afin de mieux préciser les règles, notamment pour le remboursement des frais de transport ; revoir les procédures de contrôle des remboursements de frais en liaison avec les organismes tiers éventuellement concernés pour mieux en garantir l'effectivité.	2
Thème 2 : Le pilotage technique du régime		
16	Fixer les paramètres du régime dans le prochain plan quadriennal pour la période 2022-2025 et ceux qui suivront sans se fonder exclusivement sur le respect des critères réglementaires de solvabilité et en visant un équilibre du solde technique du régime à un horizon temporel de 40 à 45 ans.	1
17	Développer des études permettant de mieux comprendre la dynamique récente des effectifs et du salaire moyen par tête des affiliés de l'Ircantec, dans le cadre d'un éventuel projet d'amélioration du modèle PREVIR, d'une part, et par le biais d'analyses menées rapidement, d'autre part.	2

n°	Recommandation	Priorité
18	Pour l'élaboration du prochain plan quadriennal, ne pas fonder les décisions uniquement sur les projections fondées sur l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR ; bien pondérer le résultat des variantes réalisées avec les hypothèses d'emploi et de salaire par tête des salariés issues du COR, sans utilisation du modèle PREVIR.	1
19	Pour les prochains exercices de projections pour le rapport technique 2022 et au-delà, selon les résultats des études menées, envisager de limiter l'utilisation de PREVIR à un horizon temporel de 3 à 5 ans, en prolongeant les projections obtenues à cet horizon en s'appuyant sur les hypothèses d'emploi et de salaire par tête à moyen-long terme du COR.	1
20	Pour l'élaboration du prochain plan quadriennal, retenir des objectifs prudents pour le taux de rendement des réserves à court, moyen et long-terme, qui tiennent notamment compte des perspectives de croissance à moyen-long terme des pays dans lesquels sont opérés les placements et des contraintes accrues qu'induit l'épuisement attendu des réserves du régime sur les choix futurs en matière de placement ; fixer ainsi de manière articulée et interactive les hypothèses de taux de rendement des réserves retenues par « l'actuariat » et les objectifs de taux de rendement retenus pour la « gestion financière », de façon à bien prendre en compte les perspectives de croissance à moyen et long terme en France et dans la zone euro, d'une part, et les perspectives offertes par les marchés financiers à court et moyen terme, d'autre part.	1
21	Compte tenu du fort déséquilibre à long-terme du régime, prendre des mesures dans le cadre du prochain plan quadriennal 2022-2025 en vue de réduire le taux de rendement du régime, pour le rapprocher du taux actuariel d'équilibre de celui-ci ; envisager à cette fin une augmentation progressive de la valeur d'achat du point.	1
22	Prévoir un réexamen du prochain plan pluriannuel en 2023, pour tenir compte des effets de la prochaine réforme des retraites ainsi que des nouvelles projections démographiques de l'Insee et des nouvelles hypothèses macroéconomiques retenues par le COR ; s'appuyer alors sur des projections actuarielles à l'horizon 2080, comme l'envisage le COR.	1
23	Modifier l'article 2 du décret du 23 décembre 1970 pour introduire la possibilité que les ministères de tutelle puissent obtenir du conseil d'administration qu'il réexamine, et donc qu'il revoit formellement, le plan quadriennal du régime à mi-parcours de celui-ci dans les cas où des facteurs affectant sensiblement les perspectives démographiques et financières du régime à moyen et long terme seraient apparus depuis l'élaboration du plan.	1
Thème 3 : La politique de gestion des placements		
24	Réintégrer l'Ircantec dans le champ des réflexions et des consultations qu'il convient de réengager sans tarder pour unifier et moderniser le cadre réglementaire régissant la gestion des placements des régimes de retraite complémentaire obligatoire.	1

n°	Recommandation	Priorité
25	Renforcer par voie réglementaire les dispositions relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêt pour les membres du conseil d'administration dans le sens des dispositions de l'ancien article R.623-10-4 du CSS issu du « décret placements » (actuel article R. 139-13 après recodification), en tenant compte des articles 1 et 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et des meilleures pratiques mises en œuvre dans les régimes de retraite complémentaire, notamment celles mises en œuvre au sein de l'ERAFP.	1
26	Modifier en particulier le décret du 23 décembre 1970 pour lui adjoindre une disposition prévoyant qu'un administrateur qui commettrait une irrégularité ou qui manquerait à ses obligations déontologiques puisse être démis d'office de ses fonctions par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, après consultation du conseil d'administration.	2
27	Renforcer le contenu informatif de la déclaration d'intérêts des administrateurs et préciser dans le règlement intérieur de l'institution les conditions de son utilisation, notamment par le président du conseil d'administration, en s'inspirant étroitement des dispositions en vigueur à l'ERAFP ; pour les administrateurs, s'abstenir de tout contact avec les sociétés de gestion en dehors du cadre collectif de la commission de pilotage technique et financier et de la présence d'un représentant de la direction financière de la DPS ; établir en tout état de cause un registre recensant de manière précise la liste des contacts de l'Ircantec avec les sociétés de gestion.	1
28	Pour la formation des administrateurs, prendre des dispositions réglementaires pour garantir l'application à l'Ircantec de l'ancien article R. 623-10-4 du CSS issu du « décret placements » (actuel article R.139-3 après recodification) ; continuer à inciter les administrateurs nouvellement nommés à suivre les formations qui sont destinées à leur permettre d'assurer leurs fonctions de manière éclairée ; dans le domaine de la gestion des placements, donner la possibilité aux administrateurs qui le souhaitent d'accéder à des formations complémentaires à celles dispensées par les services de la CDC, sous réserve qu'elles soient dispensées par des universitaires experts en gestion d'actifs, dans des conditions garantissant leur non exposition à des conflits d'intérêts.	2
29	Prendre des dispositions réglementaires pour renforcer l'expertise de la CPTF et de la CCA en nommant dans chacune d'elles une personnalité experte, avec voix consultative, choisie par le conseil d'administration dans une liste établie par les ministères de tutelle, comme prévu, pour partie, par l'ancien article R.623-3 du CSS (actuel article R.139-2 après recodification).	1
30	Prendre des dispositions réglementaires de façon à rendre applicables à l'Ircantec les anciens articles R.623-5 et R.623-10-3 du CSS issus du « décret placements » (actuels article R.139-4 et R.139-12 recodification), afin que le rapport annuel de contrôle interne soit assez détaillé pour permettre aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier réellement le dispositif de contrôle et de maîtrise des principaux risques associés à la gestion des placements.	2
31	Organiser en tant que de besoin de nouvelles séances de formation sur la thématique des marchés publics pour les administrateurs nouvellement nommés.	2

n°	Recommandation	Priorité
32	Conduire une mission de contrôle sur la mise en œuvre de l'ensemble des procédures d'appels d'offre passés pour le compte de l'Ircantec ces dernières années dans le cadre de la gestion de ses placements, ainsi que sur les remboursements de frais des administrateurs.	1
33	Mener les travaux préparatoires à la détermination de la prochaine allocation d'actifs en faisant en sorte que le conseil d'administration développe sa réflexion sur la gestion des risques dans une perspective de moyen-long terme et qu'il réévalue dans ce cadre l'intérêt d'adopter un dispositif global de couverture, tel que le dispositif actuel de « gestion dynamique du risque » ; réexaminer ultérieurement le bien-fondé des décisions prises sur une base régulière et notamment en 2023 en lien avec le réexamen préconisé du prochain programme quadriennal.	1
34	Assurer un suivi très resserré de la performance du fonds actuel de « gestion dynamique du risque », sur une fréquence a minima hebdomadaire dans les phases de tensions des principaux marchés financiers ; procéder à un bilan de la mise en œuvre du fonds, dans le cadre de la préparation de la prochaine allocation stratégique en 2021-2022 ainsi que dans le cadre des réflexions complémentaires à poursuivre sur celle-ci en articulation avec le réexamen du prochain programme quadriennal préconisé pour 2023.	1
35	Réinterroger les orientations récentes de diversification qui ont conduit notamment l'Ircantec à accroître fortement ses investissements hors de France et de la zone euro sur la période récente ; faire en sorte que le conseil d'administration se prononce explicitement sur la politique de couverture du risque de change.	1
36	Enrichir le document de bilan mensuel de la gestion financière transmis à la CPTF et au conseil d'administration pour leur permettre de mieux suivre la composition du portefeuille des réserves et leur permettre ainsi de mieux apprécier les principaux risques, dont le risque de change et le risque de défaut sur les obligations.	2
37	Fournir à la CPTF et au conseil d'administration une information plus claire et mieux synthétisée sur la performance des fonds d'actifs non cotés dans lesquels l'Ircantec a investi ; ne pas accroître davantage le nombre de fonds dans lesquels celle-ci investit « en direct ».	3
38	Assurer une veille des études existantes portant sur les implications financières des politiques d'ISR et développer des études spécifiques sur celle mise en œuvre par l'Ircantec, en recourant le cas échéant à des prestataires externes indépendants, dans des conditions garantissant la qualité et l'objectivité de ces études ; définir l'ambition et les modalités de la politique ISR de l'Ircantec pour les prochaines années, en tenant compte pleinement de la capacité de disponibilité des administrateurs, d'une part, et des moyens d'expertise et de suivi dont dispose l'équipe de la CDC en charge de la gestion, d'autre part.	2

n°	Recommandation	Priorité
Thème 4 : La gestion administrative		
39	Assurer une programmation et un suivi budgétaire de l'Ircantec plus rigoureux et en conformité avec les besoins, en vue de la préparation de la prochaine COG et dans le cadre de l'élaboration des budgets annuels primitifs des années à venir.	1
40	Prévoir une traçabilité des ETP qui ont cessé d'être comptabilisés, depuis 2019, du fait de leur rattachement à l'échelon « fédéral » (ETP dits « filiés ») pour leur activité dédiée à l'Ircantec ; présenter chaque année, au conseil d'administration, les prix facturés et les coûts réellement constatés par nature de charges et par destination ainsi que les gains de productivité attendus et réalisés pour en assurer la convergence ; une fois cette convergence atteinte, continuer à suivre les deux agrégats selon les mêmes modalités.	1
41	Intégrer à la trajectoire de la prochaine COG, le financement de la prestation AGIRC-ARRCO au coût complet.	2
42	En vue des discussions sur la prochaine COG, effectuer un double chiffrage des gains de productivité découlant des différentes mesures, celles mises en œuvre ces cinq dernières années et celles prévues dans la période de la prochaine COG (systèmes d'information, réorganisation, ingénierie des processus) par l'Ircantec, pour son compte ou dans le cadre de l'inter-régimes.	1
43	Faire du projet « parcours affiliés » pour les dossiers jusqu'à 300 points, une priorité de la prochaine COG.	1
44	Etablir une base budgétaire 2021 reflétant la réalité des besoins de financements à partir de laquelle sera construite la trajectoire de la prochaine COG.	1
45	Documenter, dans le cadre de la préparation de la COG, les réductions d'effectifs et les autres mesures qui doivent permettre de satisfaire la baisse des dépenses de gestion administrative prévue par la Loi de programmation des finances publiques (LFPF).	1
46	Proposer au conseil d'administration les modalités d'un pilotage de la trajectoire financière de la COG qui apporte au régime et aux tutelles l'assurance d'une transparence et d'une réalité des coûts et de la facturation ; intégrer au programme de formation des administrateurs un module sur la gestion des comptes et la gestion administrative de la caisse.	1
Thème 5 : La qualité de service		
47	En lieu et place de l'indicateur n°6, envisager un indicateur ou une combinaison d'indicateurs incitant à un traitement rapide des dossiers de demande de liquidation tout en garantissant de manière prioritaire l'absence de rupture de paiement pour les nouveaux retraités.	2

n°	Recommandation	Priorité
48	Augmenter l'exigence attendue de l'Ircantec en relevant la cible de certains indicateurs de suivi ou en fixant une cible à certains indicateurs de résultat relatifs à la qualité de la prestation de service, aujourd'hui en retrait de ce qui peut être légitimement attendu du régime.	2
49	Programmer, au moins une fois par an une discussion de fond au conseil d'administration sur les résultats de l'Ircantec en matière de qualité de services.	1
Thème 6 : Le transfert du recouvrement des cotisations sociales aux URSSAF		
50	Demander à l'URSSAF Caisse nationale de produire sa trajectoire détaillée de montée en charge de ses capacités de recouvrement et de fiabilisation des données individuelles et en assurer le suivi dans le cadre d'un comité incluant les régimes de retraite concernés dont l'Ircantec.	1
51	Engager sans délai les travaux en vue du transfert du recouvrement des cotisations perçues par l'Ircantec au réseau URSSAF Caisse nationale et en fixer les grandes orientations d'ici la fin de l'année 2021 ; intégrer ces orientations dans la prochaine COG assorties d'indicateurs ; se placer dans la perspective d'un transfert au 1 ^{er} janvier 2023 et prévoir une clause d'examen mi-2022 afin d'apprécier si un délai complémentaire doit être ou non envisagé.	1
Thème 7 : L'action sociale		
52	Réformer le modèle prévisionnel utilisé pour déterminer les budgets annuels afin ne pas constituer de réserves sans utilité.	1
53	Poursuivre les enquêtes générales de satisfaction auprès des pensionnés en harmonisant les questionnaires pour pouvoir fonder l'analyse des résultats sur des éléments comparables ; pour les enquêtes particulières, faire en sorte que le panel soit suffisamment étendu pour permettre de tirer réellement des enseignements, même si le taux de réponse est peu important.	2
54	Effectuer un bilan des aides afin de mieux déterminer les actions à conduire dans le futur ainsi que les budgets associés ; mieux coordonner les actions par thématiques d'intervention pour ne pas suivre une logique de guichet et améliorer le dispositif dans le cadre de l'inter-régimes.	1
55	Mettre en place un cadre applicable aux aides exceptionnelles pour catastrophes naturelles afin de mieux les gérer ; abaisser l'enveloppe annuelle de 2M€ consacrée aux prêts.	2
56	Améliorer le dispositif de contrôle des demandes d'aides en s'appuyant, notamment, sur le RNCPS ; en cas de fraude avérée, engager une action visant au moins à récupérer les sommes indûment versées.	2
57	Supprimer le fonds de réserve prévu par le décret de 1987.	2

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	9
RAPPORT	21
1 LA PLUPART DES OBJECTIFS DE LA COG 2017-2021 SONT SATISFAITS MAIS CERTAINS OBJECTIFS ESSENTIELS, PARTIELLEMENT REALISES, DEVRONT ETRE REPRIS DANS LA PROCHAINE COG	22
1.1 LA COG 2017 – 2021 : UN DOCUMENT QUI SE VEUT EXHAUSTIF MAIS QUI PECHÉ PAR MANQUE DE PRECISION ET DE LISIBILITE	22
1.2 LE BILAN D'ENSEMBLE DES PRINCIPAUX OBJECTIFS EST CONTRASTE	23
1.2.1 <i>De bons résultats en matière de qualité de service, cependant perfectibles dans plusieurs domaines</i>	23
1.2.2 <i>Une offre numérique évolutive au service de la relation client et de la performance</i>	24
1.2.3 <i>Correctement gérée, l'action sociale demeure cependant éloignée de la présentation qui en est faite.....</i>	25
1.2.4 <i>Un appui de qualité à la gouvernance, mais qui ne suffit pas à apaiser les tensions entre le conseil d'administration d'un côté, le gestionnaire et les tutelles de l'autre.....</i>	26
1.2.5 <i>Des objectifs partiellement atteints pour la politique de placement</i>	26
1.2.6 <i>La productivité a fortement progressé durant la COG, mais les données de gestion administrative ne reflètent pas le coût réel de gestion du régime</i>	27
1.2.7 <i>La procédure d'évaluation de la COG avant renouvellement n'a pas été mise en œuvre.....</i>	28
2 UNE GOUVERNANCE DEFAILLANTE QUI GAGNERAIT A ETRE PROFONDEMENT REFORMEE.....	28
2.1 DES PROBLEMES CONJONCTURELS QUI ONT ENTRAVE DE MANIERE DOMMAGEABLE LE PROCESSUS DE TRANSITION ENTRE DEUX MANDATURES ET QUI DOIVENT ETRE EVITES A L'AVENIR.....	30
2.1.1 <i>Une nomination des nouveaux membres du conseil beaucoup trop tardive, première cause d'un intérim trop long.....</i>	30
2.1.2 <i>Un second retard important résultant d'un vif désaccord sur les modalités pratiques de réunion du nouveau conseil d'administration</i>	36
2.2 DES DIFFICULTES STRUCTURELLES SOUS-JACENTES QUI APPELLENT DES CHANGEMENTS DE FOND NECESSAIRES AU RETABLISSEMENT D'UNE GOUVERNANCE EFFICACE	38
2.2.1 <i>Une méfiance ancienne devenue défiance qui doit être surmontée.....</i>	38
2.2.2 <i>Un équilibre interne plus apparent que réel qui appelle une profonde révision de ses modalités d'exercice ..</i>	44
2.2.3 <i>Le besoin d'une présidence clé de voute qui passe par une révision des textes.....</i>	53
2.3 UN CONSEIL D'ADMINISTRATION QUI POURRAIT FONCTIONNER DE FAÇON PLUS ECONOMIQUE.....	53
2.3.1 <i>Remboursements de frais et dotations en matériels, des sujets de vives tensions pour la nouvelle mandature</i>	53
2.3.2 <i>Des règles de remboursement de frais plutôt généreuses, qui pourraient être révisées</i>	54
2.3.3 <i>Des dotations en matériel informatique et des compléments d'équipements particulièrement généreux</i>	61
2.3.4 <i>Des règles dont le respect n'est pas garanti, des contrôles qui mériteraient d'être renforcés</i>	63
3 UN MANQUE DE VIABILITE FINANCIERE A LONG-TERME DU REGIME QUI APPELLE DEPUIS PLUSIEURS ANNEES UNE MODIFICATION DE SES PRINCIPAUX PARAMETRES.....	64
3.1 LE REGIME A FAIT L'OBJET D'UNE PROFONDE REFORME EN 2008 DESTINEE A RESTAURER SA VIABILITE FINANCIERE A LONG-TERME	64
3.2 LES ADMINISTRATEURS BENEFICIENT D'UN APPUI DE QUALITE DES SERVICES DE LA CDC, LES PREVISIONS ACTUARIELLES POUR LE REGIME S'APPUYANT SUR DES HYPOTHESES ECONOMIQUES DU CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES ET SUR LES MODELES MISTRAL ET PREVIR.....	68
3.2.1 <i>Les services de la CDC fournissent un appui important et de qualité aux administrateurs pour leurs prises de décisions relatives au pilotage technique du régime</i>	68
3.2.2 <i>Les services de la CDC et le conseil d'administration fondent leurs projections actuarielles à long-terme sur des hypothèses du conseil d'orientation des retraites et l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR</i>	69
3.3 LE REGIME PRESENTE UN FORT DESEQUILIBRE FINANCIER A LONG-TERME QUI APPELLE DEPUIS PLUSIEURS ANNEES UNE EVOLUTION SIGNIFICATIVE DE SES PRINCIPAUX PARAMETRES	74
3.3.1 <i>Face aux incertitudes liées à la réforme des retraites, les administrateurs n'ont pas souhaité modifier les paramètres du régime dans le premier plan quadriennal pour 2018-2021 adopté en 2017.....</i>	74

3.3.2	<i>Les administrateurs se sont refusés à faire faire évoluer les paramètres du régime dans le cadre du réexamen en 2019 du plan quadriennal pour 2018-2021, malgré la non satisfaction stricte du second critère réglementaire de soutenabilité</i>	80
3.3.3	<i>Le régime demeure profondément déséquilibré sur le plan financier à long-terme, ce qui appelle une modification de ses principaux paramètres dans le prochain plan quadriennal pour 2022-2025</i>	83
4	UNE POLITIQUE DE GESTION DES PLACEMENTS INSCRITE DANS UN CADRE REGLEMENTAIRE QUI DOIT ETRE SERIEUSEMENT RENFORCE ET DONT CERTAINES ORIENTATIONS STRATEGIQUES RECENTES MERITENT D'ETRE REINTERROGEES	89
4.1	EVALUES A 12,9 Md€ FIN 2020, LES PLACEMENTS DE L'IRCANTEC SONT INVESTIS POUR L'ESSENTIEL DANS DES FONDS DEDIES ET ONT DEGAGE UNE PERFORMANCE ANNUELLE MOYENNE D'ENVIRON 1,8 % A 2,0 % EN TERMES REELS SUR 2016-2020 .	89
4.1.1	<i>Les actifs de placement de l'Ircantec s'élèvent à 10,4 Md€ en valeur nette comptable et à 12,9 Md€ en valeur de réalisation fin 2020.....</i>	89
4.1.2	<i>Les placements de l'Ircantec sont constitués pour l'essentiel de parts d'OPCVM dédiés et pour une part limitée de parts de fonds de placement spécifiques.....</i>	90
4.1.3	<i>Les placements de l'Ircantec ont dégagé une performance financière annuelle moyenne d'environ 1,8 à 2,0 % en termes réels, de la fin 2015 à la fin 2020.....</i>	91
4.2	LE CADRE REGLEMENTAIRE REGISSANT LA DEFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC MERITE D'ETRE RENFORCE.....	91
4.2.1	<i>En matière de placements, l'Ircantec n'est pas soumise aux principales dispositions du code de la sécurité sociale.....</i>	91
4.2.2	<i>L'Ircantec a été exclue pour l'essentiel du champ du « décret placements » du 9 mai 2017 pris pour unifier et moderniser la réglementation régissant les politiques de placement des régimes de retraite complémentaire et non appliqué jusqu'ici.....</i>	92
4.2.3	<i>Des dispositions réglementaires relatives à la déontologie et la formation des administrateurs et au contrôle interne prises pour l'Ircantec en 2017 qu'il convient de rendre applicables après l'annulation du « décret placements »</i>	95
4.2.4	<i>Un partage relativement clair des responsabilités entre le conseil d'administration et la CDC qui n'a cependant pas empêché l'émergence de difficultés dans certaines procédures d'attribution de marchés publics au cours de la précédente mandature</i>	101
4.3	DES ASPECTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE DE PLACEMENTS DECIDEE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IRCANTEC EN 2016-2017 MERITENT D'ETRE REINTERROGES ET LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE CELLE-CI RENFORCE.....	103
4.3.1	<i>La stratégie de placement de l'Ircantec est rendue lisible par un règlement financier détaillé et régulièrement mis à jour.....</i>	103
4.3.2	<i>Les principales décisions pour la politique de placement de l'Ircantec ont été prises en déclinant la « feuille de route de la gestion financière » adoptée le 5 avril 2016.....</i>	104
4.3.3	<i>Certains aspects fondamentaux de la stratégie de placements décidée par le conseil d'administration en 2016-2017 méritent d'être réinterrogés et le suivi de la mise en œuvre de celle-ci renforcé</i>	105
4.3.4	<i>L'Ircantec a développé sa politique d'investissement socialement responsable ces dernières années en renforçant notamment sa contribution au financement de la transition énergétique.....</i>	119
5	UNE GESTION ADMINISTRATIVE INSUFFISAMMENT TRANSPARENTE DONT LES COUTS DEMEURENT ELEVES	123
5.1	UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE D'APPARENCE MAITRISEE MAIS INSUFFISAMMENT VOLONTARISTE	125
5.1.1	<i>Les choix ayant présidé à l'élaboration de la trajectoire financière de la COG 2017 – 2021 s'éloignent sensiblement des préconisations du rapport d'évaluation de la COG 2013-2016</i>	125
5.1.2	<i>Le respect global de la trajectoire financière fixée par la COG 2017–2020 masque des évolutions contrastées</i>	127
5.1.3	<i>Une partie des dépenses de gestion administrative n'est pas facturée à l'Ircantec</i>	128
5.2	LA PERFORMANCE DE LA GESTION ADMINISTRATIVE DU REGIME PEUT ETRE AMELIOREE ET DOIT GAGNER EN TRANSPARENCE	129
5.2.1	<i>Les modèles de coût et de facturation, en cours de refonte, ne rendent pas parfaitement compte des moyens effectivement engagés par la caisse des dépôts et consignations.....</i>	129
5.2.2	<i>Un déploiement progressif du modèle de facturation dont la pleine application à l'Ircantec se pose pour la prochaine COG.....</i>	131
5.2.3	<i>Dans un contexte d'effondrement de l'activité des CICAS pour le compte de l'Ircantec, les coûts facturés par l'Agirc-Arrco doivent être à nouveau évalués.....</i>	133

5.2.4	<i>L'analyse de la productivité et des coûts de gestion du régime fait apparaître des résultats contrastés et perfectibles.....</i>	135
5.2.5	<i>Des gains de productivité futurs potentiellement élevés mais qui diffèrent selon les activités</i>	140
5.3	LA TRAJECTOIRE FINANCIERE POUR LES QUATRE PROCHAINES ANNEES DOIT ETRE BEAUCOUP PLUS AMBITIEUSE QUE CELLE DE LA PRECEDENTE COG	143
5.3.1	<i>Etablir une base budgétaire 2021 sincère et transparente.....</i>	143
5.3.2	<i>Construire une trajectoire financière volontariste pour la prochaine COG.....</i>	145
5.4	LE CONSEIL D'ADMINISTRATION S'EST INSUFFISAMMENT INVESTI DANS UN DOSSIER DONT LA DOCUMENTATION PAR LE GESTIONNAIRE GAGNERAIT A ETRE PLUS CIBLEE ET DIDACTIQUE.....	146
5.4.1	<i>Le conseil d'administration apparait en retrait des questions de gestion administrative du régime par le gestionnaire.....</i>	146
5.4.2	<i>L'information relative à la gestion, produite par la Caisse des dépôts et consignations, présente paradoxalement des lacunes en dépit de son volume important</i>	147
6	UNE POLITIQUE DE QUALITE DE SERVICE EN MUTATION.....	147
6.1	UNE POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT ET D'AMELIORATION DES SERVICES AUX EMPLOYEURS QUI S'AMPLIFIE.....	148
6.1.1	<i>Des indicateurs dont les cibles ont été systématiquement atteintes.....</i>	148
6.1.2	<i>Un accompagnement renforcé et facilitant mais une mesure de satisfaction insuffisante</i>	150
6.1.3	<i>Des résultats du contrôle interne a posteriori très satisfaisants.....</i>	151
6.2	LA LIQUIDATION DES DROITS EST ASSUREE DANS DE BONNES CONDITIONS.....	151
6.2.1	<i>Des indicateurs bien orientés mais dont l'opérationnalité est en question</i>	152
6.2.2	<i>Une satisfaction client difficile à apprécier.....</i>	154
6.2.3	<i>Un dispositif de contrôle interne a posteriori qui ne révèle pas de difficultés particulières.....</i>	154
6.3	UNE « RELATION CLIENT » EN PLEINE MUTATION	155
6.3.1	<i>Les objectifs chiffrés sont tous atteints jusqu'en 2019 mais leur réalisation doit pouvoir progresser durant la prochaine COG.....</i>	155
6.3.2	<i>Vers une diversification des outils et des initiatives permettant d'améliorer le service aux usagers</i>	157
7	LE RETARD PRIS DANS LE PROCESSUS DE TRANSFERT DU RECOUVREMENT A L'URSSAF CAISSE NATIONALE EST PREJUDICIALE AU RESPECT DU CALENDRIER INITIAL.....	159
7.1	LES TRAVAUX ENTRE L'IRCANTEC ET L'URSSAF CAISSE NATIONALE SONT AU POINT MORT.....	160
7.2	PLUSIEURS PREREQUIS AU TRANSFERT POURRAIENT NE PAS ETRE SATISFAITS D'ICI JANVIER 2023	160
7.2.1	<i>Il n'apparaît pas aujourd'hui clairement que l'URSSAF Caisse nationale et son réseau soient en mesure d'assurer la fiabilisation individuelle des cotisations sur laquelle repose le calcul des droits dans le régime en points de l'Ircantec</i>	160
7.2.2	<i>Le passage des employeurs publics à la DSN qui devrait s'achever au 1^{er} janvier 2022 a pris un retard conséquent.....</i>	162
7.3	LES PARTIES PRENANTES DOIVENT RAPIDEMENT DEFINIR LA TRAJECTOIRE EN VUE DU TRANSFERT ET ENGAGER LES TRAVAUX SANS ATTENDRE	163
7.3.1	<i>Rien ne s'oppose à la mise en œuvre, pour l'Ircantec, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020</i>	163
7.3.2	<i>Il appartient à l'Ircantec et à l'URSSAF Caisse nationale d'établir le plan de charge et le calendrier des opérations en prenant appui sur les travaux préparatoires du transfert du recouvrement Agirc-Arrco</i>	163
8	UNE ACTION SOCIALE ASSEZ ELOIGNEE DE LA PRESENTATION QUI EN EST FAITE ET QUI GAGNERAIT A ETRE LARGEMENT REPENSEE	164
8.1	UN BUDGET ANNUEL ASSEZ MODESTE, MAIS QUI RESTE SUPERIEUR AUX BESOINS	164
8.2	UNE ACTION SOCIALE CONNUE DE SES BENEFICIAIRES MAIS ESSENTIELLEMENT COMPOSEE D'ACTIONS INDIVIDUELLES PROPRES A L'IRCANTEC.....	165
8.3	UN FONDS DE RESERVE SANS UTILITE REELLE	167
	LETTRE DE MISSION	169
	LISTE DES ANNEXES	171
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	173
	SIGLES UTILISES	179

REPONSES DES ORGANISMES	183
REPONSE CONJOINTE DE LA DIRECTION DU BUDGET ET DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE	185
REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IRCANTEC.....	189
REPONSE DU DIRECTEUR DES POLITIQUES SOCIALES DE LA CAISSE DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS	197
OBSERVATIONS DE LA MISSION RELATIVES AUX REPONSES DE LA DIRECTION DU BUDGET ET DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE, DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IRCANTEC ET DU DIRECTEUR DES POLITIQUES SOCIALES DE LA CAISSES DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS.....	217

RAPPORT

Introduction

[17] Par une lettre de mission du 13 novembre 2020, la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, le ministre délégué chargé des comptes publics et le secrétaire d'Etat chargé des retraites et de la santé au travail ont sollicité les cheffes de l'IGAS et du CGEFI pour conduire une mission conjointe d'évaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) pour la période de 2017 à 2020, durée initiale de la COG qui a fait l'objet d'un avenant de prolongation du jusqu'au 31 décembre 2021. La mission s'est déroulée de fin février à septembre 2021.

[18] La lettre de mission, jointe au rapport, met l'accent sur les thématiques suivantes : l'analyse des coûts de gestion et les pistes de travail pour la prochaine COG, la relation entre le service gestionnaire et les centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés (CICAS) de l'Agirc-Arrco, la réforme de l'unification du recouvrement, le pilotage financier du régime dans le cadre du renouvellement du plan quadriennal en 2022 et la politique d'action sociale.

[19] Chacun de ces sujets fait l'objet d'une partie du rapport, à l'exception du point relatif aux CICAS, principalement intégré à la partie relative à la gestion administrative du régime. Au regard des informations recueillies dès ses premières auditions et des demandes qui lui étaient formulées, la mission a estimé devoir, en outre, examiner deux thématiques auxquelles elle a dû consacrer une part importante du rapport, compte tenu des constats dressés :

- la gouvernance du régime dont la situation est particulièrement préoccupante au-delà des conséquences immédiates de la vacance exceptionnelle du conseil d'administration (mentionnée par la lettre de mission) durant plus de 14 mois entre décembre 2019 et mars 2021. A cet effet, la mission a rencontré outre les présidents (de l'actuelle et de la précédente mandature), l'ensemble des membres du conseil d'administration désireux d'échanger avec elle ;
- la politique de placement des réserves du régime, que la mission a identifié rapidement comme étant un sujet méritant examen et qui, de surcroît, a rapidement figuré parmi les points de tension entre le conseil d'administration d'une part, les tutelles et le gestionnaire d'autre part. La demande exprimée par le nouveau conseil d'administration lors de sa séance du 15 avril 2021 (à l'unanimité moins deux abstentions) d'un audit externe sur la gestion des réserves sur la précédente mandature, en premier lieu suspendue par les tutelles², a finalement débouché sur une formule consensuelle renvoyant aux travaux en cours des corps d'inspection et de contrôle (évaluation conjointe de la COG par l'IGAS et le CGEFI, mission de la Cour des comptes sur les placements des régimes de retraite). Les premiers constats réalisés par la mission, ont finalement conduit celle-ci à traiter ce sujet de manière approfondie.

[20] Les travaux particuliers qu'elle a dû mener sur ces deux thématiques, au-delà des seules prescriptions de la lettre de mission, explique le délai supplémentaire qui s'est imposé à la mission par rapport au calendrier initialement envisagé.

² Note du 6 mai 2021 de la direction de la sécurité sociale et de la direction du budget au président de l'Ircantec.

[21] La mission a effectué de nombreux entretiens, avec les cabinets ministériels et les tutelles, les membres du conseil d'administration (cf ci-dessus), les responsables et les équipes de la Caisse des dépôts et consignations, les partenaires nationaux de l'Ircantec (GIP Union Retraite (UR) et GIP modernisation des déclarations sociales (MDS), URSSAF Caisse nationale, Agirc-Arrco notamment). Elle a recueilli auprès d'eux une documentation abondante et a eu accès à l'extranet des administrateurs de l'Ircantec. Pour ses travaux, la mission s'est efforcée de prendre en compte l'ensemble des informations rendues accessibles jusqu'au 20 septembre 2021, ainsi que celles qui lui ont été transmises ou mentionnées durant la phase contradictoire. Contrairement à la mission d'évaluation de la précédente COG, la mission n'a pas été confrontée à des refus explicites de transmission de documents par la CDC et a pu travailler de façon très satisfaisante avec les équipes qu'elle a souhaité rencontrer. Cependant, l'indisponibilité de certaines informations au moment des travaux, que la mission regrette (prévision de dépenses pour l'année 2021, hypothèses de travail sur le nouveau modèle de facturation, données relatives à l'évaluation des gains potentiels de productivité, par exemple) aura privé celle-ci d'un matériau précieux pour l'approfondissement des sujets qu'il était censé documenter.

[22] La mission s'est rendue à Angers où elle a pu observer le fonctionnement de plusieurs services et échanger avec les personnels sur les questions les plus opérationnelles.

[23] Le rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire en octobre et novembre 2021. Il comporte huit parties sur le bilan global de la COG, la gouvernance, la gestion technique du régime, la politique de placement des réserves (qui fait également l'objet d'une annexe très détaillée), la gestion administrative, la qualité de service, le transfert du recouvrement au réseau des URSSAF et sur l'action sociale. Afin de ne pas alourdir un rapport déjà très substantiel, la présentation du régime figure à l'annexe 1.

1 La plupart des objectifs de la COG 2017-2021 sont satisfaits mais certains objectifs essentiels, partiellement réalisés, devront être repris dans la prochaine COG

1.1 La COG 2017 – 2021 : un document qui se veut exhaustif mais qui pêche par manque de précision et de lisibilité

[24] La convention d'objectifs et de gestion 2017 - 2020 de l'Ircantec a été approuvée par le conseil d'administration de l'Institution du 20 décembre 2017. Elle a été signée le 22 mars 2018, soit plus d'un an après sa date réputée d'entrée en vigueur. En raison de l'absence de conseil d'administration en 2020 (cf partie 2 du rapport), il n'a pas été possible de préparer une nouvelle COG dans les délais initialement prévus. De ce fait, un avenant présenté au conseil d'administration du 8 avril dernier prolonge la COG jusqu'au 31 décembre 2021.

[25] La COG est un document de 47 pages (hors annexes) qui tente d’embrasser l’ensemble de l’activité de l’Ircantec en la déclinant au sein de sept chapitres³ et 23 sous-chapitres qui ne peuvent pas être assimilés à des objectifs proprement dits. La COG n’utilise d’ailleurs pas ce vocable. La mission en identifie trente et un. Désireuse de tout traiter, la COG a perdu en efficacité et en lisibilité. Certains objectifs et leur déclinaison en actions constituent une simple description littéraire de l’activité habituelle des services sans véritables objectifs précis, sinon une pétition de principe pour en maintenir le niveau de qualité⁴. Par ailleurs, son organisation manque de rigueur et les redites sont nombreuses qui en rendent, sur certains sujets, la lecture et l’appréhension malaisées⁵.

[26] S’il n’est pas nécessairement attendu que l’ensemble des objectifs soit assorti d’indicateurs (la COG est documentée par 31 indicateurs dont 13 indicateurs de résultat et 18 indicateurs de suivi), certains d’entre eux mériteraient d’être complétés par une approche quantitative ainsi que par la fixation d’échéances qui font presque systématiquement défaut. Certains indicateurs pourraient être revus ou supprimés. Des propositions en ce sens figurent au sein du présent rapport.

[27] Expurgée de ses longueurs et de sa préoccupation d’exhaustivité, la COG recouvre, sans oubli majeur, les principales thématiques stratégiques de l’Ircantec et les décline sous forme d’objectifs et d’actions opérationnelles, dans l’ensemble pertinents et correctement construits.

[28] La COG n’a pas pour autant constitué, pour l’Ircantec comme pour la CDC, un outil stratégique de pilotage du régime. Elle n’est en tout cas pas utilisée comme telle, bien qu’aucun projet de service ou plan stratégique de l’Ircantec n’ait été par ailleurs remis à la mission. En atteste l’absence totale de débats autour du bilan annuel présenté au conseil d’administration. Les objectifs sont cependant bien identifiés et leur atteinte recherchée par l’encadrement et par les équipes compétentes. Les indicateurs de production et de qualité de service font l’objet d’un suivi attentif.

1.2 Le bilan d’ensemble des principaux objectifs est contrasté

1.2.1 De bons résultats en matière de qualité de service, cependant perfectibles dans plusieurs domaines

[29] Les résultats obtenus par l’Ircantec en matière de qualité de service aux usagers apparaissent tout à fait satisfaisants et sont le fruit, à la fois d’actions résolues d’amélioration des performances de la production et de la recherche d’une amélioration continue de la « relation client » et des services offerts aux employeurs, affiliés et pensionnés.

³Ces chapitres ont les intitulés suivants :

- Conserver une qualité de services de haut niveau dans un contexte de hausse d’activité
- Une évolution numérique avec les affiliés qui évolue en cohérence avec les projets de place
- L’action sociale
- Conforter l’accompagnement de la gouvernance de l’Ircantec
- Conforter l’Ircantec comme acteur de référence socialement responsable et investisseur avisé reconnu
- La performance et la qualité de service
- Réaliser le suivi, la révision et le renouvellement de la COG

⁴ Par exemple les objectifs : « Le bon paiement des droits servis » ; « L’information régulière aux instances des résultats de la gestion financière et comptable » ; Le maintien du dispositif de contrôle interne et son renforcement via l’utilisation de nouveaux outils d’analyse de données » ; « Garantir la sécurité juridique et les intérêts du régime » ; « Maintenir une réponse de qualité aux obligations législatives, réglementaires et conventionnelles du régime en matière de pilotage statistique et de prévision »

⁵ Il en est ainsi du développement de la stratégie et des outils numériques qui font l’objet d’une tête de chapitre ad hoc mais qui sont par ailleurs égrenés dans la partie relative à la qualité de service sans qu’il soit évident de déceler si les actions présentées sont spécifiques ou transversales, complémentaires ou redondantes. De même pour la qualité de service qui fait l’objet du premier chapitre de la COG et qui est à nouveau mentionnée au chapitre relatif à la performance.

[30] En ce qui concerne la production, les objectifs annuels quantifiés de bouclage⁶ des comptes employeurs, de mise à jour des comptes individuels de retraite (CIR), de dossiers de droits propres liquidés dans un délai de 60 jours et de dossiers de droits dérivés traités dans un délai de 30 jours, sont atteints tous les ans. Les délais moyens de traitement sont fluctuant et l'Ircantec appartient, selon les données comparatives de la DSS, à un groupe de régimes intermédiaires. Mais ils sont maîtrisés, dans un contexte d'augmentation rapide de l'activité ayant impliqué des gains de productivité élevés (cf partie 5 du rapport). La pertinence de l'indicateur du délai de liquidation des droits propres doit être interrogée dans la mesure où, avec la demande de retraite en ligne et les pratiques de certains employeurs, une partie des demandes de retraites est formulée très en amont. L'indicateur peut en effet conduire à privilégier le traitement de dossiers non urgents sur des dossiers qui requièrent un traitement plus rapide (proximité de la date de départ à la retraite du demandeur notamment).

[31] S'agissant de la relation client, les objectifs assortis d'indicateurs de suivi relatifs aux contacts avec les usagers sont atteints, à l'exception, pour deux d'entre eux, de l'année 2020 du fait des perturbations liées à la crise sanitaire. Les résultats, qu'il faut également analyser dans un contexte de progression des contacts, se situent généralement juste au-dessus des cibles et placent, ici encore, l'Ircantec dans un groupe de régimes intermédiaires dont les résultats peuvent être améliorés. Les cibles des indicateurs associés pourraient être progressivement relevées dans la prochaine COG.

[32] La bonne tenue des objectifs de production et de la qualité de la prestation fournie tient pour partie aux évolutions du système d'information de gestion : implantation, en 2017, de l'outil métier Li2 (cf. partie 5), déploiement de la demande unique de retraite en ligne de l'inter-régimes, de la retraite de réversion inter-régimes en ligne, l'intégration de la norme Neodes pour accueillir les DSN, la dématérialisation des courriers entrants... Elle tient aussi aux efforts réalisés en termes d'accompagnement et d'amélioration des prestations : plan employeur et aujourd'hui déploiement de l'interlocution unique pour les régimes de retraites gérés par la CDC, mise en place des nouvelles plateformes numériques PEP's (employeurs) et SARA (assurés) avec de nouveaux services.

[33] La diversification des vecteurs de communication (tutoriels, newsletter électronique, réseaux sociaux) ainsi que des voies de captation de la satisfaction client (même si l'on peut déplorer l'abandon depuis 2018 de l'enquête annuelle « nouveau retraité ») sont aussi des facteurs d'amélioration de la prestation. Les remontées de satisfaction sont bonnes dans l'ensemble et conformes à l'exigence du taux de satisfaction de 90 % fixé par la COG.

1.2.2 Une offre numérique évolutive au service de la relation client et de la performance

[34] La COG invite l'Ircantec à mener des chantiers structurants pour l'avenir du système de retraite aux côtés du GIP Union Retraite et du GIP Modernisation des Déclaration Sociales. Il s'agit là d'une série d'actions dont la maîtrise n'est pas entre les mains du régime. Sa participation aux travaux inter-régimes est subordonnée à l'avancée générale des chantiers conduits sous la responsabilité des deux GIP. Nombre des chantiers mentionnés par la COG ont abouti depuis 2017⁷. Les autres projets sont en cours. L'Ircantec devrait passer au Répertoire de gestion des carrières unique (RGCU – base de données affiliés commune à l'ensemble des régimes de retraites) « vision 2 » en juin 2022 (cf annexe

⁶ Le bouclage d'un « compte employeur » est l'opération qui consiste à s'assurer de la correspondance entre les cotisations attendues et les cotisations versées. La réduction des éventuels écarts constatés donne lieu à une mise à jour du « compte employeur » ainsi que du « compte individuel de retraite » de l'assuré afin que les droits qui lui sont ouverts (en nombre de points) soient en parfaite cohérence avec les cotisations versées et vérifiées.

⁷ Portail commun inter-régimes, déclaration unique de retraite, simulateur inter-régimes, simplifications des démarches en matière de certificats d'existence, demande de réversion inter-régimes.

9 – revue des projets inter-régimes et Ircantec). Le dispositif d'échanges européens de données sociales, Echange électronique d'informations sur la sécurité sociale (EESSI) devrait être déployé en 2022. S'agissant de la Déclaration sociale nominative (DSN), la bascule est en cours mais un nombre élevé d'employeurs des trois fonctions publiques ont pris du retard tandis que le dispositif de la Déclaration annuelle de données sociales unifiée (DADSU) doit prendre fin au 1er janvier 2022.

[35] La mission constate que l'Ircantec et le service gestionnaire s'investissent fortement et régulièrement dans les travaux de l'inter-régimes et qu'ils font partie des ressources habituellement sollicitées pour assurer la maîtrise d'œuvre des projets (réversion inter-régimes par ex). Leur présence suivie dans les instances de gouvernance et les groupes de travail est appréciée. Ils s'approprient rapidement les nouveaux outils et contribuent à leur montée en puissance une fois ceux-ci déployés.

[36] L'offre numérique en direction des employeurs et des assurés s'est fortement développée ces dernières années (cf parag ci-dessus). La mise en place d'une véritable gestion de la relation client (GRC) analytique, souhaitée par la COG, demeure à parfaire. Le développement d'un outil « omnicanal », permettant de disposer d'une vision complète, transversale et commune à l'ensemble des régimes gérés par la CDC et ce faisant d'améliorer la prestation et la connaissance des besoins des usagers, est en cours et devrait aboutir dans le courant des années 2023-2024. Cet objectif doit naturellement trouver sa place dans la prochaine COG.

1.2.3 Correctement gérée, l'action sociale demeure cependant éloignée de la présentation qui en est faite

[37] La COG entend retenir de nouvelles orientations pour l'action sociale. Elle fixe une série de principes relatifs à la cible, au champ d'action, aux modalités et à la pertinence des aides. En fait, ces principes sont restés très semblables à ceux déterminés par le conseil d'administration en juin 2011. S'agissant du champ d'action, deux points plus novateurs ont été intégrés avec la prise en compte de la dimension énergétique et écologique et celle relative au lien social.

[38] Les résultats constatés sont variables et, pour certaines actions, difficiles à apprécier. S'agissant des actions nouvelles, on peut ainsi relever, dans le champ de la transition écologique et énergétique, qu'une convention a été conclue avec l'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) afin de permettre le financement d'aides et de prêts dans le cadre du programme « habiter mieux ». Mais, si une soixantaine d'aides a été distribuée en 2019 et 2020, très peu de prêts ont été demandés et accordés.

[39] S'agissant de la participation aux travaux de l'inter-régimes, au regard des objectifs ambitieux fixés par la COG, l'action sociale est restée essentiellement composée d'aides individuelles et d'actions propres au régime.

[40] La qualité de la gestion administrative des aides doit, pour sa part, être saluée. Elle est mesurée par l'indicateur des demandes d'aides attribuées dans les délais, dont la cible, de 90 % est systématiquement dépassée, le plus souvent autour de 98 %. Cet indicateur perd dès lors une grande partie de son intérêt. La mission suggère de le remplacer par la mesure du taux de prestations sans réclamation écrite justifiée.

1.2.4 Un appui de qualité à la gouvernance, mais qui ne suffit pas à apaiser les tensions entre le conseil d'administration d'un côté, le gestionnaire et les tutelles de l'autre

[41] Le chapitre de la COG relatif à la gouvernance, pour deux thématiques sur trois (renforcer l'accompagnement des administrateurs par la formation et l'information, garantir la sécurité juridique et les intérêts du régimes), s'en tient pour l'essentiel à énumérer des fonctions régulièrement exercées par les services de la CDC ou à rappeler des actions récurrentes comme la formation des administrateurs. Il apparaît à la mission que, dépourvues d'objectifs nouveaux, ces thématiques auraient pu ne pas figurer dans la COG. La mission considère toutefois que la formation des administrateurs, laquelle a été perturbée pour ceux de la nouvelle mandature du fait du retard pris dans la nomination et l'installation du nouveau conseil, nécessite plusieurs mesures de renforcement faisant l'objet de recommandations dans le présent rapport (parties 4 et 5 notamment). Il est à noter en revanche que la production d'études de la CDC sur les sous-populations d'affiliés a été constante ces dernières années (cf partie 3 du rapport)

[42] La troisième thématique décrit les attendus du CA vis-à-vis du service gestionnaire en vue de la préparation du premier plan quadriennal, de son suivi et de son renouvellement en fin de mandature. Les actions prévues sont décrites avec précision et les rôles respectifs des services de la caisse et de l'actuaire indépendant définis. Les principales étapes du processus sont précisées. Les éléments de projection attendus, les prestations d'actuaire obligatoires et les adaptations nécessaires des modèles PREVIR et MISTRAL ont été réalisés aux échéances prévues. La commission de pilotage technique et financier (CPTF) et le CA ont pu se prononcer selon le calendrier envisagé. Le plan quadriennal pour la mandature a été adopté au CA du 27 septembre 2017. Le conseil d'administration a pu procéder en 2019 au réexamen de ce plan quadriennal, en s'appuyant sur les travaux prévus des services de la CDC et d'un actuaire indépendant.

[43] La mission consacre une partie du rapport à la gouvernance, pour laquelle elle n'a pas noté de manquements majeurs dans l'appui apporté par la CDC aux administrateurs et au CA. Au contraire, la qualité des travaux fournis, la formation proposée aux administrateurs (nonobstant les réserves de la mission mentionnées précédemment) sont globalement appréciées. Le taux de satisfaction des administrateurs va de 89 % à 100 % selon les années. Les difficultés rencontrées et qui perdurent entre une partie des administrateurs et la CDC trouvent leur source ailleurs ; elles sont largement décrites dans le rapport et font l'objet de recommandations.

1.2.5 Des objectifs partiellement atteints pour la politique de placement

[44] Les principales dispositions de la COG pour 2017-2020 relatives à la politique de placement de l'institution telles qu'elles sont énoncées dans son chapitre 5 intitulé « *Conforter l'Ircantec comme acteur de référence socialement responsable et investisseur avisé reconnu* », se sont simplement fondées sur les principaux objectifs et actions envisagées dans la « feuille de route » de la gestion financière adoptée par le CA le 5 avril 2016. Elles s'articulent autour des principes suivants :

- dans un contexte de réserves croissantes, optimiser le rendement des investissements sur le long terme, dans la limite des risques acceptés par l'Institution et en cohérence avec sa Charte Investisseur socialement responsable (ISR) ;
- renforcer la démarche d'investisseur responsable ;
- s'inscrire dans une trajectoire d'investissements compatible avec un scénario 2°C en intégrant l'enjeu climatique dans les placements et en finançant la transition vers une économie bas

carbone, en cohérence avec les engagements nationaux et internationaux de limitation du réchauffement climatique ;

- être un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne, ouvert aux acteurs et parties prenantes de la chaîne d'investissement.

[45] La mission observe que ces orientations n'ont repris aucune des recommandations de la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, même si l'institution a mis en œuvre un certain nombre d'entre elles au cours des dernières années.

[46] A la lumière des analyses développées dans la partie 4 du rapport sur la politique de placement de l'Ircantec et de la faiblesse relative des rendements financiers dégagés par les placements de l'institution ces dernières années, la mission est d'avis que la première de ces quatre ambitions n'a pas été concrétisée de manière satisfaisante sur la période 2017-2020. Alors que les principales actions envisagées dans les domaines extra-financiers lui apparaissent avoir été mises en œuvre de manière convenable la mission estime, pour les mêmes raisons, que l'Ircantec ne peut être sérieusement considérée comme « *un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne* » s'agissant de la qualité de la gestion financière récente de ses placements. La mission est également d'avis que les objectifs retenus dans la COG pour l'information régulière des instances sur la gestion financière du régime⁸ n'ont été que partiellement atteints sur la période (cf également la partie 4 du présent rapport).

1.2.6 La productivité a fortement progressé durant la COG, mais les données de gestion administrative ne reflètent pas le coût réel de gestion du régime

[47] La COG impose à l'Ircantec une trajectoire financière très peu volontariste au regard des pratiques observées pour des régimes comparables. Elle a été respectée chaque année avec une sous-utilisation cumulée des moyens prévues sur quatre ans de 14,8 M€. Le plafond d'emplois est sous-réalisé à hauteur de 25 ETP par an en moyenne. Pour autant, la CDC sous-facture l'Ircantec, d'après les données transmises à la mission, à hauteur de 6,9 M€ en 2019 et 4,4 M€ en 2020. Le nouveau modèle de facturation envisagé à compter de la prochaine COG impliquera, s'il est adopté, une transparence accrue du gestionnaire vis-à-vis du CA et des tutelles (cf partie 5 du rapport).

[48] Durant la période couverte par la COG, la CDC a fait très sensiblement évoluer sa productivité. Prises globalement, les activités de production et de relation clients ont vu leur productivité progresser de 47 % ce qui a permis d'absorber une forte augmentation de l'activité (+45 % pour les liquidations de retraites et +14 % pour les contacts clients) tout en abaissant le niveau de la ressource. La CDC a mobilisé pour cela l'évolution de ses systèmes d'information et ceux développés par l'inter-régime (application métier Li2, demande unique de retraite en ligne, notamment), la réingénierie de processus (numérisation des dossiers papier entrant par ex). Elle a aussi conduit une politique d'intégration et de mutualisation entre les différents régimes confiés à sa gestion, facteur de gains budgétaires et parfois de qualité de service, mais plus exigeante et encore mal maîtrisée en matière de transparence de l'information budgétaire.

⁸ Cf. la partie 1.7 de la COG intitulée « L'information régulière aux instances des résultats de la gestion financière et comptable » et notamment la sous-partie 1.7.1 relative à la gestion financière du régime.

[49] Le résultat des indicateurs est contrasté selon les processus. Si la productivité du processus gérer les droits, le coût de gestion d'un compte individuel, la productivité et le coût de la liquidation évoluent très favorablement, le coût du recouvrement au contraire est en augmentation. Enfin plusieurs indicateurs sont en stagnation : productivité du processus informer les clients, coût de l'information clients, productivité du processus attribuer les aides, coût d'attribution d'une aide.

1.2.7 La procédure d'évaluation de la COG avant renouvellement n'a pas été mise en œuvre

[50] La COG a fait l'objet, depuis 2017, d'un bilan annuel présenté dans le cadre du rapport de gestion administrative. Ce bilan a été systématiquement approuvé sans débat. L'évaluation de fin de COG (procédure contradictoire dans le cadre d'une commission ad hoc durant le premier semestre 2020) prévue au point 7.3 de la COG n'a pas pu se tenir du fait de l'absence de conseil d'administration en 2020. La procédure n'a toujours pas été engagée à l'été 2021 en raison de l'agenda chargé, y compris par des sujets moins stratégiques, du nouveau CA. La CDC a démarré les travaux techniques d'évaluation dans le courant du premier semestre sans toutefois que la mission ait pu en être rendue destinataire.

2 Une gouvernance défaillante qui gagnerait à être profondément réformée⁹

[51] La lettre de cadrage, qui a guidé les travaux de la mission, en faisant référence « au contexte singulier » dans lequel l'institution s'est trouvée placée à compter de fin 2019, a constitué une claire invitation à s'intéresser aux questions de gouvernance. Dès ses premiers travaux et entretiens, la mission a effectivement constaté que ce sujet était un élément essentiel de compréhension de l'ensemble qu'il lui a dès lors fallu approfondir pour trois raisons.

- En premier lieu, cette question s'est imposée en raison de la situation exceptionnelle vécue par l'Ircantec. Outre un climat inhabituellement tendu entre la présidence du conseil d'administration, la Caisse des dépôts et les autorités de tutelle, la mission a, de fait, été confrontée à un contexte singulier. Alors que la mandature commencée en décembre 2015 aurait dû trouver son terme en novembre 2019, le nouveau conseil d'administration n'a été installé que le 11 mars 2021. L'Ircantec s'est ainsi trouvée sans conseil d'administration pendant près de quinze mois alors que des décisions importantes étaient à prendre : une COG de l'institution à renouveler, des questions financières appelant des choix déterminants, une évolution des paramètres du régime à envisager, ceux-ci ne remplissant plus toutes les conditions exigées¹⁰.
- En deuxième lieu, on pouvait espérer que l'installation d'un nouveau conseil d'administration largement renouvelé apaise les tensions de la période précédente avec les autorités de tutelles et les services de la Caisse des dépôts. Or, il n'en a rien été. Celles-ci sont demeurées vives et elles se sont manifestées dès la première séance du conseil. Dès ses entretiens initiaux, la mission a été prise à témoin de cette situation par les différents protagonistes, chacun en appelant à elle pour justifier sa position.

⁹ Des éléments d'analyse complémentaires sont exposés dans les deux annexes n° 2 et 3 au présent rapport intitulées : « Analyse de la participation des administrateurs aux séances du conseil d'administration » pour la première et « Remboursements de frais et dépenses d'équipement des administrateurs » pour la seconde.

¹⁰ Voir sur ce sujet le procès-verbal des délibérations du conseil d'administration du 26 septembre 2019

- Enfin, au-delà de ces péripéties d'apparence conjoncturelles, les investigations entreprises ont mis en évidence le fait que nombre des questions soulevées dans la plupart des registres (pilotage technique du régime et politique de placements, gestion de l'organisme, conduite de sa politique sociale...) renvoyaient directement ou indirectement au sujet de la gouvernance.

[52] Cette dernière est ainsi apparue comme une toile de fond en permanence présente, soulevant des questions structurelles. Au terme de ses travaux, la mission est ainsi conduite à formuler sur ce sujet un triple diagnostic.

- De 2019 au début de 2021, l'Ircantec a d'abord pâti de difficultés résultant de divergences de vue sur des sujets organisationnels entre des instances représentées au sein du conseil et les autorités de tutelle. Ceci s'est traduit par des errements dans le processus de constitution du nouveau conseil d'administration et dans sa mise en place. Ces problèmes, qui semblent conjoncturels, peuvent être atténués à l'avenir au prix de modifications procédurales mais ceci ne sera pas suffisant. D'autres dispositions doivent être prises pour garantir un fonctionnement harmonieux du régime dans l'hypothèse où celui-ci serait appelé à perdurer
- Ce serait ensuite une erreur de penser que les difficultés rencontrées n'auraient été dues qu'à des divergences d'approche qui trouveront leur terme par la force des choses si ce n'est par la sagesse de tous les participants. L'Ircantec connaît des difficultés plus profondes de gouvernance qui tiennent à trois éléments.
 - D'abord, une méfiance devenue défiance, et parfois hostilité, comme l'ont illustré les derniers mois, entre le conseil d'administration – en tout cas une partie de ses membres - l'établissement gestionnaire et les autorités de tutelle.
 - Par ailleurs, au-delà de la lourdeur d'un conseil d'administration de 34 membres (auxquels s'adjoignent 32 suppléants), qui constitue un sujet de réflexion récurrent, se pose une interrogation plus fondamentale sur le fonctionnement du régime. Au sens strict du terme, le conseil d'administration de l'Ircantec, à la différence de ceux l'UNEDIC ou de l'ARRCO-AGIRC, n'est pas véritablement une instance paritaire du fait de la présence de personnalités qualifiées. C'est cependant bien ainsi que les administrateurs perçoivent la gouvernance du fait de la similitude du nombre de leurs représentants respectifs (16 administrateurs chacun). En outre, l'article 1-II de l'arrêté du 30 décembre 1970 précise que la présidence suit une règle d'alternance¹¹, ce qui les conforte dans cette idée qui a souvent été exprimée lors des entretiens. Or, à l'analyse, ce « paritarisme » est largement fictif (cf. infra 2.2.2.), ce qui contribue à nuire à la gouvernance et appelle une réponse de fond.
 - Enfin, l'examen des travaux effectués au cours des dernières années témoigne du fait qu'en dépit des formations proposées aux administrateurs, le conseil d'administration n'a pas su éviter un certain nombre d'errements. Ainsi, l'intérêt des membres du conseil pour les sujets qui relèvent de leur compétence n'est pas toujours proportionnel aux enjeux réels comme le montre le sujet de la gestion administrative du régime¹². En outre, le partage des rôles entre le conseil et le service gestionnaire n'est pas toujours aussi clair qu'il devrait l'être, de même que le fonctionnement des autorités de tutelle n'est pas forcément bien compris et accepté.

¹¹ Article 1-II de l'arrêté du 30 décembre 1970 : « à chaque renouvellement du conseil, il est appliqué une règle d'alternance : si le président sortant est issu des membres mentionnés au 1° du I (i.e. un représentant des bénéficiaires), le nouveau président est choisi parmi les membres mentionnés au 2° du même I (i.e., un représentant des employeurs) ; inversement, si le président sortant est issu des membres mentionnés au 2° précité, le nouveau président est choisi parmi les membres mentionnés au 1° précité »

¹² Voir sur ce point la partie 5-4 du présent rapport

- En troisième et dernier lieu, la mission a noté que le fonctionnement du conseil d'administration pourrait s'effectuer à moindres frais tandis que des questions qui relèvent de la déontologie et de la prévention des conflits d'intérêt ne sont pas suffisamment prises en compte. Les règles dans ce domaine gagneraient dès lors à être renforcées eu égard, en particulier, aux responsabilités du conseil d'administration en matière de gestion financière¹³.

[53] Les difficultés auxquelles l'Ircantec s'est trouvée confrontée entre fin 2019 et le début de l'année 2021, ainsi que les problèmes sous-jacents qui perdurent, appellent des modifications importantes des règles et des pratiques si l'on veut, d'une part, éviter la répétition de difficultés conjoncturelles et, d'autre part, apporter des réponses pérennes à des questions plus fondamentales qui constituent des enjeux récurrents.

2.1 Des problèmes conjoncturels qui ont entravé de manière dommageable le processus de transition entre deux mandatures et qui doivent être évités à l'avenir

[54] La mandature commencée en décembre 2015 aurait dû se clore quatre ans plus tard, soit le 20 novembre 2019. Or, le nouveau conseil d'administration n'a été installé qu'en mars 2021, soit 15 mois plus tard. Cette situation, pour le moins étonnante, a empêché l'institution de fonctionner normalement. Elle résulte de la succession de plusieurs phénomènes distincts ; deux notamment : d'une part, un très important retard pris dans le processus de nomination des membres du conseil en raison d'une succession de désaccords et d'errements administratifs et de négligences ; d'autre part, l'obstination du président sortant, soutenu sur ce point par certaines organisations, à vouloir réunir le nouveau conseil en présentiel en dépit des problèmes sanitaires.

2.1.1 Une nomination des nouveaux membres du conseil beaucoup trop tardive, première cause d'un intérim trop long

[55] La nomination des administrateurs du régime suit habituellement un processus qui peut prendre du temps compte tenu du nombre de structures représentées - pas moins de vingt, dont neuf organisations syndicales, sept ministères employeurs, les trois associations représentant les collectivités territoriales (association des maires de France (AMF), association des départements (ADF) et association des régions (ARF)) et la Fédération hospitalière de France (FHF)), sans oublier les personnalités qualifiées. Alors que l'expérience de tous les interlocuteurs aurait dû permettre une mise en place rapide du nouvel organe délibérant, c'est tout le contraire qui s'est produit, le processus s'étant étalé sur plus d'une année en dépit du fait que les autorités de tutelle se sont préoccupées de ce sujet plusieurs mois avant la fin de la mandature.

[56] Cette situation pour le moins anormale a eu deux causes principales : les désaccords entre des organisations représentées et les autorités investies du pouvoir de nomination, mais aussi des errements administratifs.

2.1.1.1 Des interprétations divergentes des textes qui ont généré des querelles inutilement préjudiciables au respect des délais

[57] La nomination des nouveaux administrateurs s'est opérée en suivant les dispositions de l'arrêté du 12 octobre 2015 venu modifier l'article 1^{er} de l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux

¹³ Voir sur ce point la partie 4 du rapport consacrée à la politique de gestion des placements

modalités de fonctionnement du régime. Le nombre de mandats a été limité à trois, que ceux-ci soient ou non consécutifs. Une précédente réforme du texte de 1970 en 2008 avait conduit, pour sa part, à limiter le mandat à 5 ans pour la mandature mise en place en 2009, puis à 4 ans pour les mandats suivants.

[58] Les interprétations divergentes des dispositions de l'arrêté de 2015 ont généré des difficultés qui sont largement responsables du retard enregistré.

[59] Les contacts pris, dès le printemps 2019, entre les autorités de tutelle et le président du conseil d'administration avaient permis de savoir que des administrateurs souhaitaient voir les mandats prorogés pour une année. A l'appui de cette demande, trois motifs étaient invoqués : la discussion de la prochaine COG, les contraintes calendaires dans la passation d'un important marché¹⁴ et les élections municipales prévues pour mars 2020. Ces motifs ont été rejetés par les autorités de tutelle qui estimaient que la nouvelle COG pouvait parfaitement être élaborée par le nouveau conseil, que la procédure du marché évoquée serait achevée en décembre 2019 et que les élections municipales n'étaient pas un obstacle réel. Le risque de voir l'AMF désigner ses représentants puis devoir en changer à l'issue des élections n'était pas considéré comme réellement problématique. En conséquence, leur position fut de n'accepter une prorogation que jusqu'à la fin de l'exercice 2019.

[60] Outre ces sujets, le conseil en fonction avait fait savoir, lors de sa séance du 26 juin 2019, qu'il souhaitait obtenir des précisions sur les modalités qui seraient mises en œuvre pour le renouvellement de fin 2019. En réponse à cette demande, les autorités de tutelles ont adressé au président du conseil d'administration une note en date du 19 juillet 2019¹⁵ apportant les précisions demandées. Deux points essentiels y étaient exposés.

- En premier lieu, la note rappelait les dates de fin des différents mandats : 20 novembre 2019 pour les représentants des bénéficiaires et entre le 12 novembre et le 3 décembre pour les représentants des employeurs¹⁶, les nominations effectuées en 2015 étant intervenues à des dates différentes. Comme cela avait déjà été le cas dans le passé, il était proposé, ainsi que l'avait suggéré le conseil des tutelles, que les mandats soient prorogés jusqu'à la fin de l'année 2019 afin de permettre à chaque organisation de disposer du temps nécessaire pour formuler ses propositions de nominations tout en garantissant la continuité de fonctionnement du régime. Les autorités de tutelle présentaient dès lors un calendrier prévisionnel laissant espérer une publication de l'arrêté de nomination pour la mi-décembre 2019 et l'installation du nouveau conseil en janvier 2020.
- En second lieu, la note apportait deux précisions. L'une sur la question de la limite d'âge, les textes prévoyant qu'un candidat ne doit pas être âgé de plus de 65 ans à la date de publication de l'arrêté de nomination, l'autre sur l'interprétation de l'arrêté de 2015 tel que compris par les tutelles sur le sujet de la computation des mandats, enjeu le plus délicat. Alors que la règle des trois mandats avait été inscrite dans les textes en 2015 seulement, les autorités de tutelles avaient annoncé que le décompte des mandats déjà effectués serait réalisé sans tenir compte de la date de ceux-ci, ce qui revenait à opérer un décompte rétroactif. Cette position a été très vivement contestée par les représentants des bénéficiaires lors de la séance du conseil du 26

¹⁴ Le marché relatif au mandat de gestion de l'OPCI Villiers Immobilier

¹⁵ Note N° DF-6BRS -19-5437

¹⁶ Ces différences sont consécutives aux dates différentes des arrêtés de nomination des uns et des autres : arrêté du 12 novembre 2015 (NOR INTB1523677A) pour deux représentants de l'AMF et de l'ARF ; arrêté du 20 novembre (NOR AFSS1528341A) pour ceux des bénéficiaires ; arrêté du 2 décembre (NOR INTB1528450A) pour quatre représentants de l'AMF et de l'ADF ; arrêté du 3 décembre (NOR RDFS1529981A) pour les représentants de l'Etat employeur. On peut signaler que, pour leur part, les deux personnalités qualifiées avaient été nommées par un arrêté du 11 juillet 2016.

septembre 2019¹⁷, des recours contentieux étant annoncés en cas de maintien de cette décision. Saisie plus tardivement sur ce sujet, la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers a fait connaître son analyse le 14 mai 2020¹⁸. Elle a conforté la position des autorités de tutelles en exposant que tous les mandats devaient bien être pris en compte, y compris ceux effectués avant 2015, le principe de non-rétroactivité des actes administratifs pouvant ne pas s'appliquer ici de façon stricte. Le désaccord sur ce sujet a été complet, en particulier avec certaines organisations syndicales qui ont refusé de se soumettre à ces conditions de nomination. Souhaitant cependant maintenir le dialogue et, si possible, publier un arrêté complet, les autorités de tutelle ont alors accepté que le processus de nomination prenne du retard.

2.1.1.2 Un processus de nomination qui aurait dû être conduit avec plus de rigueur

[61] Au terme de l'opération, le constat suivant peut être tiré : de longs mois et plusieurs arrêtés auront été nécessaires pour parvenir à une nomination finalement incomplète des administrateurs du régime. Deux points méritent ici attention pour que les difficultés vécues ne se répètent pas à l'avenir : la question de la prorogation des mandats et celle de la vérification des conditions de nomination.

2.1.1.2.1 Une prorogation des mandats théoriquement limitée dans le temps, qui n'a pas empêché une longue période de quasi vide institutionnel problématique

- Les divergences quant à la prorogation des mandats ont accentué les tensions entre le conseil et les autorités de tutelle

[62] La prorogation des mandats jusqu'au 31 décembre 2019 a finalement été entérinée par un arrêté du 6 novembre¹⁹ en dépit de l'opposition d'une partie du conseil d'administration, les administrateurs étant d'ailleurs partagés sur ce point. Une délibération proposant une prorogation d'une durée plus importante (une année), soumise au vote lors de la séance du 26 septembre 2019,²⁰ n'avait de fait recueilli que 13 voix favorables ; quatre administrateurs s'y étaient opposés et 9 autres s'étaient abstenus.

[63] L'argument développé par le vice-président sortant (représentant de l'AMF), porteur de cette délibération, était que nommer fin 2019 des administrateurs représentant les communes employeurs, c'était prendre le risque de devoir en changer peu après en fonction des résultats électoraux. En conséquence, il était proposé de proroger l'ensemble des mandats jusqu'à fin 2020. A l'analyse, ce plaidoyer présentait deux faiblesses au moins.

¹⁷ Voir sur ce point le procès-verbal de la séance du 26 septembre, en particulier les pages 93 à 106

¹⁸ DAJ.4B.MV – Fiche relative aux règles applicables aux mandats des administrateurs de l'Ircantec

¹⁹ Arrêté du 6 novembre 2019 portant prorogation du mandat des administrateurs de l'Ircantec – NOR : SSAS1930234A

²⁰ Cf le procès-verbal de la séance du 26 septembre. Délibération n° 2019-09-03

- Il était, d'une part, peu convaincant sur le fond. Il s'avère en effet très difficile que les mandats des administrateurs soient en permanence harmonisés dans leur durée. Pour des raisons diverses des administrateurs nouveaux doivent parfois être nommés en cours de mandature sans que ceci pose réellement difficulté. Il en va ainsi lorsque, par exemple, des changements de postes de représentants des ministères employeurs conduisent à en nommer de nouveaux. Durant la mandature 2015-2019, le ministère des finances aura, par exemple, été représenté par des administrateurs différents. De même, les dates des élections locales suivent un calendrier qui, non seulement peut être bousculé du fait des événements, comme ce fut le cas pour les élections municipales de 2020, mais qui, en temps ordinaire n'est pas synchronisé avec les dates de fin de mandat des administrateurs du régime. Sans compter les faits de toute nature qui peuvent conduire un administrateur représentant les collectivités territoriales à interrompre prématurément son mandat pour des raisons personnelles. Ces événements n'empêchent pas le conseil de fonctionner pour autant.
- D'autre part, proroger des mandats de quatre ans pour une année entière, c'était s'affranchir très largement des règles qui déterminent leur durée de principe. Si une marge de manœuvre peut être acceptée du fait de circonstances particulières, une extension aussi importante que celle qui était proposée aurait conduit à modifier substantiellement le principe de limitation des mandats dans le temps. Il est dès lors logique que les autorités de tutelle n'aient pas répondu favorablement à cette demande.
- Un problème nettement plus sérieux : un vide institutionnel de plusieurs mois

[64] Si la question de la prorogation a bien constitué une difficulté, le problème le plus préoccupant traversé par l'Ircantec à l'issue de la mandature 2015-2019 a été celui de la durée du quasi-vide institutionnel qui s'en est suivi. Alors que les mandats se sont achevés le 31 décembre 2019, l'institution s'est, de fait, trouvée sans conseil d'administration effectif jusqu'en mars 2021.

[65] Ce très important retard tient d'abord au fait que des organisations ont proposé des listes non conformes, refusant d'accepter les conditions à remplir par les candidats, rappelées par les autorités de tutelle. C'est pour éviter un passage en force que les ministres de tutelle ont alors souhaité privilégier la voie du dialogue. Au fil du temps, la plupart des organisations ont finalement accepté de désigner des représentants satisfaisant aux conditions exigées. Le 17 juin 2020, répondant par courrier aux interrogations des responsables des organisations représentant les bénéficiaires, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, a notamment rappelé que deux organisations n'avaient toujours pas transmis de propositions conformes au droit début mai 2020. La situation apparaissant bloquée sur un nom, c'est un arrêté de nomination incomplet²¹ qui a finalement été publié le 18 septembre 2020. Du 1^{er} janvier 2020 au 18 septembre 2020, l'Ircantec sera donc restée sans conseil d'administration, la gestion des affaires étant assurée par les seuls président et vice-président sortants.

2.1.1.2.2 Un trop long intérim formellement mal engagé et problématique sur le fond

[66] On ne peut que s'étonner, à la fois, de la durée de l'intérim, de la conduite du processus et des conditions juridiques de sa mise en œuvre. L'examen des faits conduit dès lors à recommander des corrections pour éviter à l'avenir la répétition d'un tel scénario qui témoigne d'insuffisances formelles sur le plan du droit et révèle des difficultés de fond.

- Une mise en œuvre aux modalités juridiques critiquables

²¹ Arrêté du 18 septembre 2020 portant nomination au conseil d'administration de l'Ircantec (NOR TFPF2022127A).

[67] Le processus de mise en place de l'intérim, d'abord, appelle des remarques. Lors de la séance du 26 septembre 2019, le conseil d'administration a eu à se prononcer sur le projet de prorogation présenté par les autorités de tutelle. Dans la note accompagnant la délibération proposée²², il était indiqué : « *Concernant le président du conseil d'administration et le vice-président, leur mandat est prorogé jusqu'au 31 décembre 2019 et, au plus tard, jusqu'à l'installation du premier conseil d'administration de la nouvelle mandature* ». Or, le texte de l'arrêté du 6 novembre 2019 précité n'a pas repris cette précision et s'est limité à exposer dans son article 1 : « *Le mandat des administrateurs, titulaires et suppléants, siégeant au conseil d'administration de l'Ircantec, en cours à la date de publication du présent arrêté, est prorogé jusqu'au 31 décembre 2019* ». Aucune référence n'a été faite au cas particulier des mandats du président et du vice-président alors que cette disposition importante ne figure ni dans le décret ni dans l'arrêté de 1970 qui régissent l'Ircantec. La disjonction entre le sort des mandats des administrateurs et ceux du président et du vice-président repose en fait sur le seul article 2 du règlement intérieur de l'Ircantec, qui précise dans son alinéa 2 in fine : « ... *Leur mandat prend fin à la date de l'élection de leur successeur* ». On peut s'étonner que cette disposition, du fait de son importance, ne figure que dans le règlement intérieur.

[68] On peut d'abord rappeler que le président et le vice-président sont des administrateurs du régime, ce qui génère une ambiguïté dans la mesure où, si l'on suit strictement les termes de l'arrêté du 6 novembre, leur mandat auraient donc dû s'achever aussi le 31 décembre 2019. Pour plus de clarté, mieux eut valu rappeler dans ce texte que sa disposition ne valait pas pour le président et le vice-président.

[69] De plus, une dérogation de cette nature trouverait plus légitimement son fondement dans l'arrêté qui expose les conditions de fonctionnement du conseil d'administration. A titre d'exemple, on peut rappeler que l'intérim est, par exemple, prévu pour les autorités municipales, mais que celui-ci est réglé par la loi²³.

- Un intérim dont la durée excessive a affecté le fond

[70] Outre sa mise en œuvre discutable sur le plan formel, l'intérim a constitué un expédient qui soulève des questions de fond. En effet, il est revenu au président sortant durant plusieurs mois de prendre des décisions dans une période caractérisée par la présence simultanée d'une crise sanitaire et d'une crise financière affectant notamment les placements de l'Ircantec²⁴. Ceci est particulièrement problématique et ne devrait pas pouvoir se reproduire. Un intérim, en principe, doit être temporaire et se limiter à l'expédition des affaires courantes, celles-ci s'entendant de façon limitative. C'est là une règle dont le Conseil d'Etat a été amené à préciser les limites dans nombre de ses décisions. On peut rappeler, à titre d'exemple, que la haute juridiction a jugé que l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale, à la suite du renouvellement général des conseils municipaux des communes membres de cet établissement, ne peut que gérer les affaires courantes jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant. Cette lecture restrictive l'a conduit à considérer que les circonstances que la procédure de passation d'un marché avait été engagée antérieurement aux élections municipales et que la commission d'appel d'offres avait émis un avis favorable, ne

²² Note N° 2019-171. I- Points pour délibération – 1. Administration générale. 1.4 Projet d'arrête de prorogation du mandat actuel des administrateurs

²³ Article L. 2122-15 du Code général des collectivités territoriales prévoit que « le maire et les adjoints continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs

²⁴ Voir sur ce point la partie 4 du rapport consacrée à la politique de placement

permettaient à elles seules de regarder la conclusion du marché litigieux comme relevant de la gestion des affaires courantes²⁵.

[71] Dans le cas de l'Ircantec, il ressort des entretiens que la mission a menés, en particulier avec le président par intérim, lui-même, et avec des responsables de la Caisse des dépôts, que durant la période d'intérim ont été prises des décisions excédant la notion d'affaires courantes. Le président a ainsi eu à intervenir dans des procédures de marchés, notamment en cosignant des avenants aux conventions de gestion avec les gérants de portefeuille. De même, il est intervenu dans le marché de renouvellement des commissaires aux comptes.

[72] Ceci aurait pu s'avérer problématique, car toutes les décisions allant au-delà de ce que permet un intérim peuvent être considérées comme dépourvues de fondement légitime et faire l'objet d'une annulation si elles sont attaquées.

[73] Pour éviter la répétition de la situation vécue en 2020, la mission estime dès lors souhaitable de compléter les textes qui régissent l'Ircantec afin d'éviter à l'avenir toute contestation qui pourrait conduire, en tirant argument d'une mauvaise construction juridique, à contester la validité des décisions prises durant une période d'intérim.

[74] Sur ce sujet spécifique, la mission considère en outre que les graves difficultés auxquelles a été confrontée l'institution auraient pu conduire à envisager la désignation d'un administrateur provisoire. Cette possibilité serait plus aisée à mettre en œuvre si elle était prévue dans le texte même du décret de 1970. La mission en recommande donc l'introduction en modifiant ce texte.

Recommandation n°1 Préciser dans les textes régissant l'Ircantec que le président et le vice-président sortants restent en exercice jusqu'à la première séance réunissant le nouveau conseil d'administration ; modifier le décret du 23 décembre 1970 pour prévoir qu'en cas de carence ou de difficultés altérant de façon prolongée le fonctionnement normal du conseil d'administration, les ministres chargés de la Sécurité sociale et du Budget peuvent le suspendre ou le dissoudre et nommer un administrateur provisoire.

2.1.1.2.3 Une succession d'arrêtés rendue de surcroît indispensable du fait d'erreurs administratives

[75] Les organisations ayant finalement fourni l'essentiel des candidatures aux fonctions d'administrateur du régime, l'arrêté du 18 septembre 2020 précité a pu officialiser leur nomination. Pourtant, alors qu'il n'eut fallu en principe compléter ce texte que de façon marginale, trois autres arrêtés ont été nécessaires sans que le processus de nomination soit pour autant pleinement achevé.

- Un arrêté du 10 décembre²⁶ a d'abord dû être pris pour corriger les erreurs commises dans le précédent, faute de vérifications suffisantes concernant notamment les conditions d'âge. Avaient en effet été nommés, soit comme titulaires, soit comme suppléants, des personnalités qui ne remplissaient pas les conditions exigées, en particulier celle des 65 ans au moment de la parution de l'arrêté du 18 septembre. L'arrêté du 10 décembre a donc entériné la perte de leur qualité d'administrateur de 8 personnes précédemment nommées, des remplaçants des bénéficiaires et de l'Etat employeur étant parallèlement nommés.

²⁵ CE, 23 décembre 2011, requête numéro 348647, requête numéro 348678, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'immigration

²⁶ Arrêté du 10 décembre 2020 modifiant l'arrêté du 18 septembre 2020 portant nomination au conseil d'administration de l'Ircantec (NOR MTRS2033591A)

- Un troisième arrêté en date du 28 décembre²⁷ a été nécessaire pour modifier, lui aussi, l'arrêté du 18 septembre, un représentant de la Fédération hospitalière de France passant de suppléant à titulaire.
- Enfin, un arrêté du 8 janvier 2021²⁸ a entériné la modification de la représentation de l'AMF.

[76] En dépit de ces quatre arrêtés le conseil n'était toujours pas au complet en août 2021, un suppléant manquant toujours à la CGT qui s'est refusée à retirer la candidature d'un administrateur ne remplissant pas les conditions exigées. Parallèlement, un recours a été formé par cette organisation à l'encontre de l'arrêté de septembre 2020.

[77] L'analyse de ce long processus met en lumière l'insuffisante attention portée par les autorités de tutelle aux conditions à remplir par les candidats proposés par les diverses organisations. A l'avenir, les candidatures devront faire l'objet d'une vérification systématique des conditions exigées, à commencer par celle de l'âge.

2.1.1.3 Un processus de nomination qui gagnerait à être simplifié

[78] Indépendamment de ces avatars, l'examen de la procédure de nomination des administrateurs montre qu'une amélioration pourrait par ailleurs être réalisée à peu de frais en simplifiant le circuit des signatures pour ce qui concerne les représentants de l'Etat. Jusqu'ici, tous les ministres concernés (Intérieur, Défense, Affaires sociales, Education-enseignement supérieur, Economie et finances, Agriculture, Culture) sont signataires. Une fois les candidatures recueillies par les administrations compétentes, la nomination pourrait n'être signée à l'avenir que par les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Ce changement permettrait d'accélérer la procédure de nomination.

Recommandation n°2 Rendre signataires des arrêtés de nomination au conseil d'administration les seuls ministres chargés de la Sécurité sociale et du Budget.

2.1.2 Un second retard important résultant d'un vif désaccord sur les modalités pratiques de réunion du nouveau conseil d'administration

2.1.2.1 Un refus prolongé du président sortant de réunir le conseil en distanciel en dépit des consignes sanitaires

[79] Afin de mettre un terme à une situation transitoire déjà trop longue, la séance d'installation du nouveau conseil d'administration aurait dû se tenir dès après la nomination de ses membres par l'arrêté du 18 septembre 2020. Or, il a fallu attendre encore plusieurs mois en raison d'une vive opposition du président sortant. En dépit des demandes pressantes des autorités de tutelle, ce dernier, soutenu par plusieurs autres administrateurs représentant différentes organisations, a refusé de procéder à la séance d'installation sur un mode distanciel, conformément aux consignes sanitaires²⁹, ce qui s'est traduit par une nouvelle paralysie de plusieurs mois. Or, à l'analyse, rien ne permettait de soutenir une telle position.

²⁷ Arrêté du 28 décembre 2020 modifiant l'arrêté du 18 septembre 2020 portant nomination au conseil d'administration de l'Ircantec (NOR SSAH2036937A)

²⁸ Arrêté du 8 janvier 2021 portant nomination au conseil d'administration de l'Ircantec (NOR TERB2100059A)

²⁹ C'est ainsi que dès le 1^{er} avril 2020, le Premier ministre et le ministre de la Santé donnaient l'exemple en organisant une réunion avec la conférence des Présidents de l'Assemblée Nationale en visioconférence pour présenter l'impact de l'épidémie. Plus précisément, le 26 novembre 2020 était publiée l'ordonnance n° 2020-1441 du 25 novembre 2020 portant

- Sur le plan pratique, les outils permettant la tenue d'une réunion en visioconférence étaient en effet disponibles et étaient utilisés depuis des mois dans nombre d'institutions tant publiques que privées afin d'éviter les contacts physiques très fortement déconseillés pour des raisons sanitaires évidentes.
- Sur le plan juridique rien ne s'y opposait, bien au contraire :
 - la réunion du conseil d'administration de l'Ircantec sous forme dématérialisée a en effet été explicitement prévue par l'arrêté du 13 octobre 2020³⁰ qui a ainsi complété l'article 1-III, 3^e alinéa de l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime. Cette disposition nouvelle prévoit que « *Les séances du conseil d'administration ainsi que du bureau et des commissions mentionnées à l'article 2³¹ peuvent se tenir de façon dématérialisée, par des moyens de visioconférence ou de télécommunication qui doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant l'identification des participants et une participation effective à la réunion retransmise de façon continue en visioconférence ou en télécommunication* » ;
 - cette disposition n'aurait-elle pas existé que rien n'aurait juridiquement fait obstacle à une réunion en distanciel. Depuis mars 2020, la crise sanitaire a en effet conduit à avoir largement recours à des solutions de ce type. Les structures de direction et les organes délibérants, aussi bien publics que privés, ont massivement usé de dispositifs de visioconférence, plusieurs systèmes étant techniquement utilisables de façon fiable et sécurisée ;
 - enfin, en voulant à tout prix réunir le nouveau conseil en présentiel, le président par intérim imposait à la Caisse des dépôts de prendre le risque de devoir outrepasser les consignes sanitaires applicables à ses agents. L'organisation et la gestion d'une telle réunion imposait en effet une présence physique de quelques agents dans les locaux de l'Ircantec, rompant ainsi avec les règles rappelées par la circulaire du 29 octobre 2020 qui précisait notamment qu' « *à compter du vendredi 30 octobre (2020), les agents dont les fonctions peuvent être exercées totalement ou principalement à distance doivent impérativement être placés en télétravail cinq jours par semaine*³² ».

[80] En se refusant longtemps à provoquer l'installation du conseil de façon distanciée, le président sortant a donc retardé d'autant la mise en place pourtant nécessaire du nouveau conseil tout en méconnaissant les consignes sanitaires en vigueur.

2.1.2.2 Un refus vraisemblablement fondé sur la volonté de sécuriser la répartition des postes au sein du nouveau conseil

[81] La mission constate que depuis mars 2021, les séances du conseil d'administration sont organisées à la fois en présentiel et en distanciel. Cette dernière possibilité est d'ailleurs utilisée par

adaptation des règles relatives aux réunions des instances représentatives du personnel. Par dérogation aux règles du droit du travail, ce texte autorisait le recours à la visioconférence pour l'ensemble des réunions des comités sociaux et économiques ainsi que pour toutes les réunions des instances représentatives du personnel. En cas d'impossibilité de recours à la visioconférence ou à la conférence téléphonique, le texte allait jusqu'à autoriser le recours à la messagerie instantanée.

³⁰ Arrêté du 13 octobre 2020 permettant la tenue dématérialisée des séances des conseils d'administration de l'Ircantec (NOR MTRS20256721)

³¹ Il s'agit des commissions prévues par l'article 2 du décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié : commission du fonds social, commission des comptes et de l'audit, commission de pilotage technique et financier, commission de recours amiable.

³² Circulaire du 29 octobre 2020 relative à la continuité du service public dans les administrations et les établissements publics de l'Etat dans le contexte de dégradation de la situation sanitaire.

un nombre conséquent de participants, comme le montrent les feuilles d'émargement, sans que ceci apparaisse problématique pour autant. Ainsi, sur les 36 participants à la séance du 9 juin 2021, 75 % ont privilégié un suivi à distance³³. Ceci contribue sans doute à éclairer les motifs réels d'un refus initial qui n'a concerné que la séance d'installation du nouveau conseil.

[82] Comme conduisent à le penser les propos de plusieurs des interlocuteurs de la mission lors de leur audition, à commencer par le président sortant, ce choix d'un refus du distanciel a été déterminé par la volonté de sécuriser le plus possible le processus électif destiné à répartir les responsabilités au sein du nouveau conseil (choix du nouveau président, du vice-président, des présidents de commission, des membres du bureau...).

[83] Ce n'est que très tardivement que le président a finalement accepté de convoquer le nouveau conseil mais après avoir obtenu une formule mixte. La séance d'installation du nouveau conseil a ainsi été organisée en présentiel, les administrateurs qui le souhaitaient pouvant cependant y prendre part à distance.

[84] Cette option a vivement mécontenté les services de la Caisse des dépôts qui se sont vus contraints de mettre en place une organisation matérielle et technique qu'ils n'avaient pas souhaitée et qui, comme rappelé précédemment, ne satisfaisait toujours pas les consignes sanitaires compte tenu du nombre possible de participants. Au motif qu'elle ne voulait pas exposer ses agents aux risques de contamination, la Caisse a donc mis en place une organisation minimale qui a fortement déplu à un certain nombre d'administrateurs du régime, à commencer par le nouveau président et le vice-président, qui l'ont perçue comme minimale.

[85] Ces affrontements auraient dû trouver une issue grâce à l'amélioration de la situation sanitaire et à la nécessité d'un travail fondé sur une collaboration nécessaire du conseil, des services gestionnaires et des autorités de tutelle. Il n'en a rien été et les difficultés relationnelles toujours présentes au moment où la mission achève ses travaux indiquent qu'elles recouvrent en fait des difficultés plus profondes et plus structurelles.

2.2 Des difficultés structurelles sous-jacentes qui appellent des changements de fond nécessaires au rétablissement d'une gouvernance efficace

[86] Les problèmes que connaît la gouvernance de l'Ircantec renvoient à deux causes principales. D'une part, une méfiance réciproque entre partenaires aujourd'hui encore très présente, qui doit absolument trouver son terme. D'autre part, l'échec d'une gouvernance équilibrée entre représentants des employeurs, d'un côté, et des bénéficiaires, de l'autre. Ceci justifie des changements dans l'intérêt du régime et de ses affiliés.

2.2.1 Une méfiance ancienne devenue défiance qui doit être surmontée

[87] L'Ircantec est confrontée à un avenir problématique et la tâche du conseil d'administration sera de plus en plus délicate face aux difficultés qui s'annoncent, à commencer par l'émergence attendue de déficits techniques et l'épuisement des réserves. Pour bien appréhender ces sujets, dont certains sont très techniques à l'image de la politique de placements financiers, les administrateurs doivent impérativement s'appuyer sur les compétences des services gestionnaires et sur les autorités de tutelle. Or, contrairement à ce que semblent penser un certain nombre d'entre eux, le rôle des gestionnaires et des tutelles ne se limite pas à être des conseillers juridiques. Leurs prérogatives vont

³³ Décompte effectué à partir des feuilles d'émargement transmises par le secrétariat du conseil d'administration

bien au-delà, comme en témoignent les dispositions de l'article 2-V et 2-VI du décret de 1970. Le pouvoir d'opposition des tutelles aux délibérations du conseil, dans l'intérêt du régime et de ses bénéficiaires, par exemple, n'est pas limité. A l'analyse, il apparaît cependant clairement que les conditions d'une saine coopération ne sont pas réunies aujourd'hui car la confiance nécessaire entre parties prenantes n'est pas présente.

2.2.1.1 Une aggravation de tensions anciennes qui tient, pour une part, à des maladroites partagées

[88] La défiance des administrateurs à l'encontre de la Caisse des dépôts et des autorités de tutelle ne date pas des derniers mois, même si des éléments conjoncturels ont pu la renforcer ou, à tout le moins, la rendre plus visible. Elle est présente depuis plusieurs années comme le montrent les procès-verbaux des conseils d'administration de la mandature 2015-2019, par exemple celui de la séance du 20 décembre 2017. Les propos alors tenus à l'encontre de responsables de services de la Caisse des dépôts étaient particulièrement acerbes, exposant qu'« *Il y a une rupture de confiance*³⁴ ». Revenir à une situation plus saine et un fonctionnement harmonieux est nécessaire, mais impose des changements d'attitudes et une révision de dispositions de fond.

2.2.1.1.1 La restauration d'un climat de confiance passe par le retour à un meilleur respect des compétences de chacun

- Des tensions regrettables entre des administrateurs et la Caisse des dépôts qui génèrent des mécontentements réciproques

[89] Les entretiens auxquels la mission a procédé ont permis de noter que la plupart des interlocuteurs, à commencer par les administrateurs anciens ou nouveaux du régime, ont une appréciation très positive des compétences des services de la Caisse des dépôts. Le motif réel de la mésentente n'est donc pas là. Il tient, sans doute pour une bonne part à une mauvaise appréciation des rôles respectifs et au sentiment que peuvent avoir des administrateurs, à commencer par le président et le vice-président, de ne pas voir leur autonomie de décision assez respectée.

[90] Ceci explique que la Caisse ait été et soit encore qualifiée par certains de « prestataire de services »³⁵, ce qualificatif étant utilisé comme une forme de *capitis diminutio* à son encontre. Au motif qu'elle est rémunérée pour ses prestations, certains administrateurs considèrent ses services et ses agents comme des subordonnés en charge de l'exécution des décisions du conseil. Cette position est mal fondée et de nature à maintenir la défiance plus qu'à la réduire.

[91] Elle est mal fondée car la Caisse n'est pas un prestataire choisi parmi des prétendants pouvant être commandés, voire révoqués, pas plus qu'elle n'est formellement inscrite dans une relation de subordination. Sa position découle du décret de 1970 portant création de l'Ircantec qui précise dans son article 2 -VI : « *L'ensemble des opérations de gestion de l'institution est confié à la Caisse des dépôts et consignations* ». La Caisse assure ainsi un mandat de gestion globale de l'Institution, comme elle fait aussi pour la CNRACL. A ce titre, elle est par exemple garante du respect des règles en matière de marchés publics afin d'empêcher d'éventuels errements tels que l'Ircantec a pu en connaître³⁶.

[92] Il est révélateur de cette défiance à l'encontre de la Caisse des dépôts qu'un courrier du directeur des politiques sociales en date du 22 mars 2021 adressé au nouveau président du conseil

³⁴ Procès-verbal de la séance du 20 décembre 2017, p. 110-2017

³⁵ L'expression apparaît dans des procès-verbaux de séance du conseil d'administration.

³⁶ Voir sur ce point la partie 4.2.4.2. du présent rapport.

d'administration ait été perçu par celui-ci et le vice-président comme comminatoire alors que son objectif était d'attirer l'attention sur un ensemble de sujets importants et la nécessité de prendre sans tarder diverses décisions. C'eut été plutôt en ne le faisant pas que la Caisse des dépôts aurait méconnu ses obligations de gestionnaire.

[93] Cette situation a ainsi généré des agacements réciproques qui ne sont guère de nature à améliorer les choses. Ainsi, la présidence de l'Ircantec a fait reproche au directeur des politiques sociales de la Caisse des dépôts d'être sorti de son devoir de réserve en accordant le 1^{er} avril 2021 à la Gazette des communes un entretien perçu comme un jugement de valeur sur les administrateurs du régime. De son côté, la Caisse a déploré que le même directeur des politiques sociales n'ait pu rencontrer rapidement le nouveau président du conseil d'administration.

[94] Ces évènements ne peuvent qu'accroître les incompréhensions réciproques comme en témoigne un dernier élément. La présidence du conseil d'administration et une large part des administrateurs ont demandé qu'un audit de la gestion financière des réserves du régime³⁷ soit engagé, mais qu'il soit exécuté par un cabinet extérieur indépendant. On peut rappeler que la Caisse des dépôts dispose d'un service d'audit au niveau fédéral ; l'audit souhaité aurait pu lui être confié. Que le conseil ne l'ait pas voulu a pu apparaître, dans le contexte, comme une marque de défiance supplémentaire, même si sa volonté de disposer d'un regard extérieur sur la gestion des réserves du régime est tout à fait défendable.

- Des relations également très dégradées avec les autorités de tutelle

[95] La situation d'ensemble est d'autant plus mauvaise que les relations entre le conseil d'administration, du moins certains de ses membres, à commencer par le président et le vice-président, et les autorités de tutelle restent particulièrement tendues depuis la mise en place du nouveau conseil. Les mécontentements ont notamment trouvé leur source dans l'opposition formulée par les représentants des tutelles à l'endroit de délibérations du conseil portant notamment sur la question des dotations en matériels des administrateurs (cf. infra 2.3.).

[96] L'affrontement a atteint ici un niveau qui va bien au-delà de l'agacement comme en témoigne le courrier en date du 28 juin 2021 adressé par le président et le vice-président du conseil d'administration aux ministres concernés. Dans ce document, il est fait état d' « *un interventionnisme hors du commun des tutelles sur les délibérations ainsi que sur les procès-verbaux du conseil d'administration sans discernement, a posteriori, et avec un certain mépris qui contrarie de plus en plus toutes les parties prenantes* »³⁸.

[97] De leur côté, les autorités de tutelle font valoir leur souci de limiter les dépenses du conseil à ce qui est nécessaire, ce qui, sur le plan des principes, est difficilement contestable comme on le verra plus loin (cf. infra 3).

³⁷ Délibération n° 2021-04-10. Dans une délibération postérieure (délibération N° 2021-06-04), le conseil, par 23 voix contre 6 a modifié sa demande initiale en décidant « de rédiger un courrier aux tutelles pour solliciter les corps de contrôle afin qu'ils répondent aux questions posées par les administrateurs dans le cadre des audits menés par ces dits corps ».

³⁸ Courrier du 28 juin 2021 adressé à madame la ministre de la Transformation et de la Fonction publique, à monsieur le ministre des Solidarités et de la santé, à monsieur le ministre délégué auprès des Finances et de la relance, chargé des comptes publics, à monsieur le secrétaire d'Etat auprès de la ministre du Travail, de l'emploi et de l'insertion, chargé des Retraites et de la santé au travail.

2.2.1.1.2 Une répartition des compétences qui devrait être mieux respectée par toutes les parties

[98] Ces mécontentements trouvent d'évidence une très large part de leur explication dans la volonté de chacune des parties de défendre ce qu'elle estime être ses prérogatives.

[99] Si l'on veut voir la situation évoluer positivement, il convient donc que chacun des partenaires s'en tienne à des compétences mises en œuvre avec discernement et ne se laisse pas enfermer dans une perspective concurrentielle sans légitimité.

- Le conseil d'administration doit être correctement informé et ses compétences devraient être mieux précisées

[100] Le conseil d'administration dispose de compétences précisées par l'article 2 du décret de 1970. Elles doivent évidemment être respectées. Par ailleurs, il revient à la Caisse des dépôts d'assurer, outre son rôle de gestionnaire, une bonne information et une formation des administrateurs afin de leur permettre de disposer de l'ensemble des outils nécessaires au plein exercice de leur mandat. En dépit de ce qui est fait, des lacunes peuvent être relevées et des améliorations peuvent être apportées sur l'un et l'autre point.

[101] Dans le domaine de l'information, on peut estimer que le conseil n'a, par exemple, pas été pleinement averti avant début 2021 des caractéristiques du mécanisme de « gestion dynamique du risque » et de ses conséquences possibles alors que sa contractualisation remonte à septembre 2017 et sa mise en œuvre à février 2018. Par ailleurs, si un bilan mensuel de gestion financière est présenté, il n'informe pas complètement les administrateurs sur certains aspects des placements et les risques associés. On peut aussi relever un manque de transparence sur le contrôle interne. Le rapport qui y est consacré peut être estimé sommaire et les débats en conseil sont quasi inexistant³⁹. Enfin, le conseil n'a pas reçu, a priori, d'information particulière sur le choix fait de traiter en interne tous les dossiers de liquidation ayant fait l'objet d'une demande de retraite unique en ligne, depuis le printemps 2019, de même que l'information relative à la conséquence sur le dénombrement des ETP de la filiératisation de certains services apparaît insuffisante⁴⁰.

[102] A la décharge des services gestionnaires, il serait souhaitable, en contrepartie, que les administrateurs s'intéressent davantage à des sujets importants qu'ils semblent bien délaisser. L'examen des procès-verbaux des séances montre ainsi que l'examen annuel des comptes ne suscite aucun débat lors de la séance au cours de laquelle ce document est présenté. De même, l'exposé des éléments de gestion administrative n'a pas davantage suscité de commentaires alors qu'il s'agit d'un sujet important pour apprécier la performance du gestionnaire et son coût.

[103] En matière de formation, le programme proposé par la Caisse est copieux mais pourrait aussi être amélioré. L'objectif doit être de permettre aux administrateurs du régime de bien comprendre les sujets qui appellent des choix de leur part. C'est d'autant plus vrai lorsque ceux-ci sont techniquement ardues, à l'image des placements financiers. S'il ne saurait être question de vouloir transformer tous les administrateurs du régime en spécialistes des marchés financiers, il n'en reste pas moins que, compte tenu des conséquences, la Caisse des dépôts a l'obligation de faire œuvre de pédagogie pour que les enjeux essentiels soient bien compris. Il ne peut être question de se réfugier derrière la complexité de la matière pour s'épargner des efforts d'explication dû aux administrateurs.

³⁹ Voir sur ce point la partie 4 du rapport consacrée aux placements financiers.

⁴⁰ Voir sur ce point la partie 5 du rapport consacrée à la gestion administrative.

- Parallèlement, le conseil doit s'en tenir à des prérogatives plus clairement définies

[104] Le conseil d'administration de l'Ircantec ne dispose pas de compétences illimitées et il lui faut s'en tenir à celles qui lui sont reconnues par les textes ayant institué le régime et défini ses modes de fonctionnement. Or, la période la plus récente illustre comment des intentions font courir des risques de débordements. Deux exemples permettent d'illustrer ce point.

[105] Le président du conseil d'administration a d'abord manifesté le souhait de recruter des collaborateurs qui lui soient directement rattachés. Pour concrétiser cette intention, un premier projet de délibération⁴¹ a été soumis aux administrateurs lors de la séance du conseil du 29 juin 2021, demandant le lancement d'une consultation destinée à recruter un collaborateur au profit du président. On peut d'abord rappeler qu'aucune disposition ayant trait au fonctionnement du conseil d'administration du régime ne semble autoriser de tels recrutements, la Caisse des dépôts étant seule gestionnaire du régime et ses services comptant parmi leurs missions celle d'accompagner le conseil et son président. En outre, accepter d'entrer dans cette logique ouvrirait la porte à un processus dont on ne peut déterminer les limites. Le risque principal serait de placer la présidence du conseil d'administration dans une perspective de contre-pouvoir face aux services de la Caisse des dépôts. Ce n'est pas du tout la lettre et l'esprit des textes qui encadrent l'Ircantec et ce ne serait sans doute pas la meilleure façon de régler les problèmes actuels. Cette délibération a été temporairement retirée au motif que les représentants de l'ADF et de l'ARF ne participaient pas à la séance du conseil mais elle devrait logiquement resurgir.

[106] Par ailleurs, lors de la même séance du 29 juin, a été présentée une autre délibération⁴² ayant pour objet le lancement d'une consultation afin d'organiser des séances de « media-training » au profit du président, du vice-président, des présidents de commission et de la référente de la commission communication. Sans sous-estimer l'importance actuelle de la communication institutionnelle, la mission est portée à s'interroger sur le bien-fondé de ces demandes de formation eu égard aux missions de l'Ircantec ainsi qu'à celles des diverses commissions de son conseil d'administration. On peut d'ailleurs noter que les avis au sein du conseil sur ce sujet ont été partagés⁴³, ce qui explique sans doute que la demande ait finalement été limitée au président et à la référente communication, ce qui ne lève pas, pour autant, toutes les interrogations sur sa légitimité.

[107] Afin que chaque acteur du dispositif soit dans son rôle, il revient donc d'abord à un conseil d'administration éclairé d'exercer pleinement les prérogatives qui sont les siennes sans pour autant déborder de son rôle. Pour l'y aider, la rédaction de l'article 2 du décret devrait être revue pour mieux préciser les choses. De fait, le texte actuel stipule que « *ses délibérations (du conseil) portent notamment sur...* ». Cette rédaction est imprécise et laisse entendre que le conseil dispose d'autres prérogatives non formulées. Une rédaction plus claire est souhaitable.

Recommandation n°3 Revoir la rédaction de l'article 2 du décret du 23 décembre 1970 afin de définir de façon exhaustive et précise les compétences du conseil d'administration de l'Ircantec.

⁴¹ Point n° 2021-107 – I – Points pour délibération- 1- Administration générale. 1.2 Marche de prestation pour un poste de conseiller du président du conseil d'administration. Cette délibération a finalement été retirée de l'ordre du jour par le président du conseil d'administration au motif que les représentants de l'ADF et de l'ARF n'étaient pas présents.

⁴² Point n° 2021-113 – IV – Questions diverses – 6.1 Lancement d'une consultation pour un prestataire de « media training » à l'intention du Président du conseil d'administration, du vice-président, des présidents des commissions et de la référente de la commission communication

⁴³ Dix-huit administrateurs ont voté en faveur de la délibération, six ont voté contre et quatre se sont abstenus.

[108] Par ailleurs, il est souhaitable que les services de la Caisse des dépôts jouent pleinement leur rôle de gestionnaire. La mission recommande en conséquence de ne pas céder à la tentation de constituer un cabinet pour le président du conseil.

Recommandation n°4 Mieux identifier les besoins d'accompagnement du président et améliorer le dispositif d'appui dont la Caisse des dépôts a la charge en évitant tout recours à une organisation de type cabinet.

2.2.1.2 Des améliorations complémentaires possibles

D'autres éléments pourraient sans doute être envisagés pour améliorer la situation actuelle à moindres frais.

2.2.1.2.1 Mieux préparer les séances du conseil d'administration

[109] L'expérience montre que les crispations lors de conseils d'administration résultent le plus souvent d'une insuffisante préparation de ceux-ci et de l'absence d'instances intermédiaires dont le rôle est de « déminer le terrain ». S'appuyant sur son expérience de nombre d'établissements dotés de conseils d'administration, la mission recommande la mise en place de pré-conseils réunissant de façon resserrée, autant que possible avant l'envoi de l'ordre du jour, les principaux protagonistes : le président, les responsables des services de la Caisse des dépôts concernés et les représentants des autorités de tutelle. Ceci donnerait plus de visibilité aux diverses parties concernées sur les sujets examinés, les aiderait à se positionner plus en amont sur les questions potentiellement conflictuelles et conforterait ainsi l'efficacité et la sérénité des débats en conseil.

Recommandation n°5 Faire précéder chaque séance du conseil d'administration d'une réunion préparatoire associant le président du conseil d'administration, les responsables de l'établissement gestionnaire concernés et les représentants des autorités de tutelle.

2.2.1.2.2 Laisser les commissions travailler pleinement sous l'autorité de leur président

[110] L'examen du fonctionnement du conseil d'administration effectué par la mission l'a conduite à s'intéresser au travail des quatre commissions statutairement prévues en son sein. Si leur nombre et leur champ d'action n'appellent pas de remarques particulières, leur mode de fonctionnement, en revanche, mérite d'abord une observation. Alors que le règlement intérieur de l'Ircantec précise dans son article 9⁴⁴ que « *les présidents convoquent les membres de leur commission et en animent les travaux*⁴⁵ », la pratique semble parfois s'éloigner de ce principe. Si rien ne s'oppose formellement, par exemple, à la participation du président ou du vice-président du conseil d'administration aux séances des commissions, il est souhaitable que les présidents de ces dernières ne puissent se sentir, à un moment ou un autre, placés sous une forme de surveillance. Le respect de ses compétences que le conseil attend de ses interlocuteurs doit aussi s'appliquer en interne.

2.2.1.2.3 Mieux respecter la distinction des fonctions entre administrateurs et services gestionnaires

[111] Les auditions effectuées par la mission ont aussi mis en évidence un risque de confusion des rôles hérité du passé. Alors que le conseil est un organe délibérant, n'a pas toujours été évitée la confusion entre des fonctions d'administrateur du régime et des fonctions de direction générale. Il n'est ainsi pas conforme à la bonne répartition des rôles que des chefs de service de l'établissement

⁴⁴ Article 9 : rôle des présidents des commissions permanentes

⁴⁵ C'est nous qui soulignons

gestionnaire aient pu être directement appelés par des administrateurs, serait-ce le vice-président. La bonne règle voudrait que les contacts passent systématiquement par le président du conseil d'administration d'un côté et la directrice de l'établissement gestionnaire de l'autre sans autres interférences, sauf si des modalités particulières ont été prévues entre eux.

[112] Un cas particulier illustre les confusions possibles et les risques qui en découlent. La mission a ainsi été informée du fait que les administrateurs du régime sont souvent sollicités par des sociétés de gestion du fait de l'intérêt que l'Ircantec représente pour celles-ci en raison des placements qu'elle effectue. Cette situation est potentiellement problématique, ces sociétés ayant manifestement pour pratiques d'inviter à des colloques, des réunions... On ne saurait trop recommander de fixer des règles claires en la matière⁴⁶.

2.2.2 Un équilibre interne plus apparent que réel qui appelle une profonde révision de ses modalités d'exercice

2.2.2.1 Un conseil dont la réduction de la taille apparaît toujours souhaitable

2.2.2.1.1 Le nombre inhabituel d'administrateurs de l'Ircantec est perçu de longue date comme une difficulté

[113] La composition du conseil est définie par l'article 1^{er} de l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement de l'Ircantec. Il y est précisé que celui-ci est formé de 34 titulaires et 32 suppléants désignés selon des modalités permettant de représenter à parts égales les bénéficiaires et les employeurs :

- 16 administrateurs représentant les bénéficiaires sont désignés par les organisations syndicales représentatives. Ces 16 sièges sont pourvus en fonction d'un double dispositif : chaque organisation siégeant au Conseil commun de la fonction publique se voit attribuer un siège et les sièges restants sont attribués à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne des voix obtenues par chaque organisation lors des dernières élections professionnelles dans la fonction publique ;
- 16 administrateurs représentent les divers employeurs des trois fonctions publiques, Etat, territoriale et hospitalière : huit sont désignés par le ministre de la Fonction publique pour siéger au titre des ministères employeurs (Culture, Economie et finances, Défense, Affaires sociales et Santé, Agriculture et Alimentation, Education nationale-Enseignement supérieur et recherche, Intérieur) ; quatre, désignés par le ministre chargé des collectivités territoriales sont proposés par l'Association des maires de France (deux représentants), par l'Assemblée des départements de France et par l'Association des régions de France (un représentant chacune) ; quatre, enfin, désignés par le ministre chargé de la santé, sont proposés par la Fédération hospitalière de France.
- s'y ajoutent deux personnalités qualifiées désignés par arrêté conjoint des ministres représentés au conseil de tutelle, l'un des deux devant être issu des praticiens statutaires visés à l'article L. 6152-1 du code de la santé publique.

⁴⁶ Voir sur ce point la partie 4 du présent rapport

[114] On peut estimer que ce nombre élevé d'administrateurs est une cause de lourdeur des débats. Cette pesanteur est accentuée par le fait que les suppléants peuvent assister aux séances du conseil, même lorsque leur titulaire est présent. Ces éléments expliquent que la diminution du nombre d'administrateurs ait été présentée à la mission comme souhaitable par nombre des personnes entendues, y compris dans les rangs des administrateurs de la mandature 2015-2019. C'est d'ailleurs une proposition qui avait été formulée par la mission précédente.

2.2.2.1.2 Réduire le nombre d'administrateurs reste une étape justifiée dans la résolution des difficultés de gouvernance

[115] La modification du nombre d'administrateurs du régime peut emprunter plusieurs voies qui présentent des degrés de difficulté différents : modifier la répartition actuelle, instituer le vote plural tout en restreignant la présence des suppléants, modifier radicalement le mode de composition du conseil.

- Modifier les modes de répartition actuels sans changer les règles de fond : une option délicate

[116] La première option serait d'amender le dispositif actuel sans en bouleverser les composantes majeures. Cette voie est à l'analyse difficile à mettre en œuvre et d'un intérêt assez limité. Deux modalités peuvent être envisagées.

- On peut d'abord imaginer diminuer la part relative de ceux qui disposent du plus grand nombre de sièges. La conséquence en serait alors une surpondération des organisations les moins représentatives et l'abandon du critère sur lequel repose la répartition (la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne des voix obtenues par chaque organisation lors des dernières élections professionnelles après attribution d'un siège à chaque organisation).
- L'option inverse – même si elle est souhaitée par certaines organisations – paraît tout aussi difficile à faire accepter dans la mesure où elle reviendrait à exclure des organisations représentatives au motif qu'elles pèsent moins que d'autres.

- Réduire le nombre d'administrateurs par le vote plural : une solution techniquement moins malaisée mais de portée nécessairement limitée

[117] Si l'on veut modifier le nombre d'administrateurs sans changer substantiellement les règles actuelles on peut utiliser une méthode qui permettrait de ne pas affecter les équilibres entre organisations représentées. Elle réside dans la mise en place d'un système du vote plural pour les délégations les plus nombreuses. Par exemple, une organisation disposant aujourd'hui de trois sièges pourrait continuer à disposer de trois voix mais en n'étant représentée que par un titulaire. Ce système de vote plural existe, par exemple, dans le conseil d'administration de la Caisse de retraite de l'Opéra national de Paris.

[118] Le gain obtenu ne serait pas négligeable mais toutefois limité, seules les organisations disposant de deux sièges au moins pouvant être affectées par cette modification.

- Modifier radicalement les règles actuelles de représentation pour composer un conseil plus resserré

[119] Si l'objectif est, dans le même temps, de rendre le conseil d'administration moins lourd et d'améliorer la gouvernance, l'option à privilégier est de modifier plus profondément les règles de représentation aujourd'hui en vigueur.

[120] Compte tenu des observations qu'elle peut formuler au terme de ses travaux, c'est l'option que la mission préconise sans en méconnaître les difficultés puisqu'elle exige une volonté politique forte. La mission est cependant convaincue que c'est une des voies permettant de mettre un terme aux errements constatés depuis de longues années.

[121] Quelle que soit l'option retenue, un allègement quantitatif complémentaire important pourrait être obtenu en révisant les pratiques qui concernent les suppléants. De fait, leur présence, souvent, ne répond pas aux besoins de la séance alors que, dans le même temps, des absences de titulaires ne sont pas compensées par leurs suppléants. Ce point est examiné plus loin (cf. infra 2.2.2.2.).

Recommandation n°6 Réduire le nombre d'administrateurs titulaires du régime en se fondant sur d'autres clés de représentation que celle aujourd'hui retenue ; réduire également dans des proportions plus importantes le nombre de suppléants.

2.2.2.2 Le problème majeur du conseil d'administration : un équilibre plus théorique que réel

[122] Outre les éléments déjà évoqués, l'analyse des procès-verbaux des séances du conseil d'administration de fin 2015 à fin 2019, puis de mars à juillet 2021 fait ressortir clairement un fonctionnement défectueux du conseil d'administration. Cette déficience tient essentiellement à deux causes : d'abord, une présence nettement plus faible – voire inexistante pour certains - des représentants des employeurs par rapport à celle des représentants des bénéficiaires ; d'autre part, une participation aux débats des représentants des employeurs très en deçà, là encore, de celle des représentants des bénéficiaires. Ceci modifie profondément les équilibres initialement voulus et dénature un équilibre de principe qui n'a dès lors d'autre existence que de façade.

2.2.2.2.1 Un conseil d'administration dont les taux de participation à ses séances révèlent les dysfonctionnements

[123] L'analyse de la participation des administrateurs aux séances du conseil durant la dernière mandature montre que celle-ci est très variable d'un groupe à l'autre. Si les représentants des bénéficiaires ont été globalement assez assidus, il n'en est pas allé de même pour les représentants des employeurs, en particulier les administrateurs des collectivités territoriales. Tous ces points sont examinés en détail dans l'annexe consacrée à ce sujet⁴⁷.

[124] Le bilan que la mission a pu établir est synthétiquement le suivant :

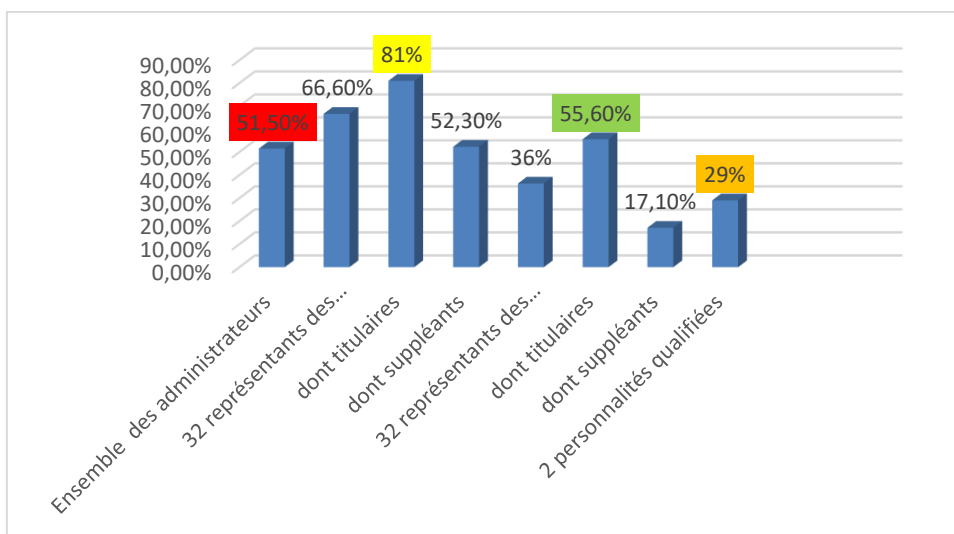
- Une participation de niveau très différent entre représentants des bénéficiaires, des employeurs et personnalités qualifiées.

[125] Le taux de présence de l'ensemble des administrateurs du régime (titulaires et suppléants confondus) sur la période 2015-2019 est moyen (51,5 %⁴⁸), la participation des représentants des bénéficiaires étant nettement plus élevée que celle des représentants des employeurs (66,6 % pour les premiers, 36 % pour les seconds). Quant aux personnalités qualifiées, leur taux de présence s'est limité à 29 %.

⁴⁷ Voir sur ce point l'annexe du présent rapport consacrée à la participation des administrateurs du régime aux séances du conseil d'administration – 2015-2021

⁴⁸ 415 présences de titulaires par rapport à 608 présences théoriques totales possibles (32 administrateurs pour 19 séances)

Graphique 1 : Taux de présence global et par collèges des administrateurs et des personnalités qualifiées de 2015 à 2019⁴⁹

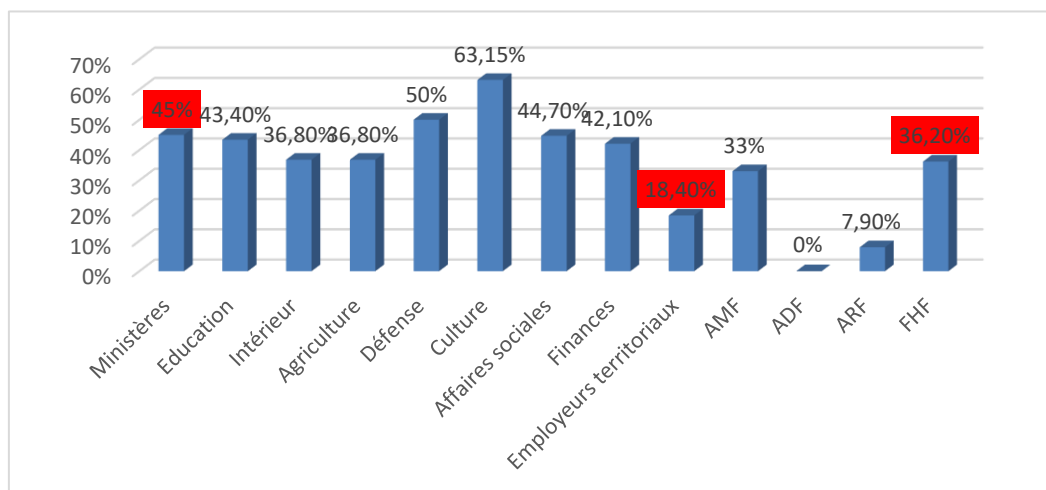


Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

- Des écarts de participation plus nets encore entre représentants des employeurs

[126] Pour ces administrateurs, les écarts sont très importants entre ministères employeurs, collectivités territoriales et Fédération hospitalière de France.

Graphique 2 : Taux de présence des représentants des employeurs (titulaires et suppléants) de décembre 2015 à décembre 2019

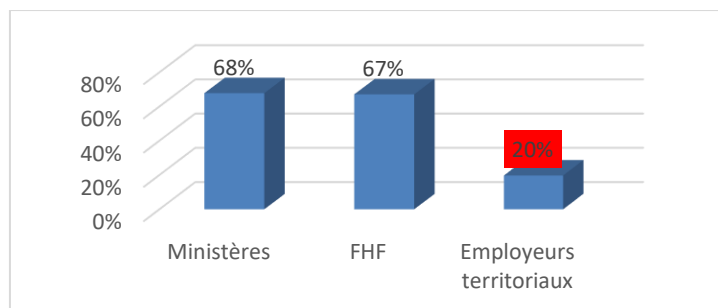


Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

⁴⁹Ce taux est défini comme le rapport entre le nombre de présences effectives d'administrateurs du conseil ou du collège considéré sur la période et le nombre de présences qui aurait été observé si tous les administrateurs du conseil ou du collège considéré avaient été systématiquement présents aux réunions.

[127] Côté employeurs, l'écart massif entre les représentants des ministères et de la FHF d'un côté et ceux des collectivités territoriales de l'autre est manifeste.

Graphique 3 : Taux de participation des titulaires représentant les trois catégories d'employeurs de décembre 2015 à décembre 2019



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

[128] Ces données montrent très clairement que la participation des représentants des employeurs est restée largement en-deçà de celle des bénéficiaires sur toute la période.

- Une situation qui ne s'est pas améliorée avec le début de la nouvelle mandature

[129] Il avait fallu attendre le 13^e conseil en juin 2018, soit plus de deux ans et demi après le début de la mandature commencée en 2015, pour que moins de la moitié des membres soient présents. Il aura fallu moins de quatre mois en 2021, les séances ayant connu une désaffection croissante et rapide. Une fois encore, il faut noter l'absence quasi-totale des représentants des départements et des régions avec deux présences seulement sur l'ensemble des cinq séances. Quant à l'AMF, sa présence est un peu plus importante (8 participations sur 20 possibles), mais ceci tient notamment au fait que le président du conseil est issu de cette association.

2.2.2.2.2 Faire mieux fonctionner le conseil : des règles existantes qu'il convient de faire respecter, un équilibre dans la représentation effective qui doit être renforcé

- Appliquer les règles existantes

[130] Si on ne peut contraindre des élus à siéger, on peut en revanche mieux appliquer à l'avenir des dispositions qui n'ont pas été mises en œuvre jusqu'ici, notamment en cas d'absences répétées. L'arrêté du 30 décembre 1970, dans son article 1 – 3^e avant-dernier alinéa précise en effet que : « *Sont démissionnaires d'office par décision du conseil d'administration, les administrateurs qui, sans motif valable, n'auraient pas assisté à trois séances consécutives du conseil d'administration* ». En outre, l'article 21 du règlement intérieur stipule : « *En cas d'impossibilité d'assister à une séance du conseil d'administration, les membres titulaires informent le président du conseil d'administration par tout moyen disponible (courrier électronique, envoi postal, téléphone...) en précisant le motif de leur absence et le nom du suppléant appelé à siéger (...). Cette information doit parvenir au secrétariat administratif avant l'ouverture des débats de la séance concernée* ».

[131] Constat doit être fait que ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre, les représentants de l'ARF ayant conservé leur mandat jusqu'au terme de la mandature alors qu'ils n'ont jamais siégé et que le secrétariat du conseil avait appelé l'attention du président en exercice sur ces manquements. Ceci est un élément, de plus, illustrant les déficiences graves dans le fonctionnement

du conseil. Une gestion plus rigoureuse des mandats est donc indispensable. Deux recommandations complémentaires peuvent être formulées en ce sens.

Recommandation n°7 Veiller à appliquer avec rigueur la disposition de l'article selon laquelle, sont démissionnaires d'office par décision du conseil d'administration, les administrateurs qui, sans motif valable, n'ont pas assisté à trois séances consécutives du conseil d'administration ; compléter à cette fin le règlement intérieur pour préciser les conditions d'interprétation et de traitement de ce type de situation.

[132] La mise en œuvre de cette disposition reste cependant subordonnée au fait que le président du conseil puisse disposer d'une véritable autorité. C'est là un des éléments qui plaide en faveur d'une réforme profonde de la présidence (voir infra 2.3).

- Renforcer les équilibres de représentation par une révision des modes de composition des commissions

[133] Tous ces éléments convergent in fine vers un même point ; si l'on souhaite conserver un régime fonctionnant sur le mode où sont réellement représentés à parts égales bénéficiaires et employeurs, il faut d'évidence gérer les mandats de façon plus stricte mais il faut aussi procéder à des changements au sein du conseil. L'expérience des dernières années a mis en évidence que le pouvoir au sein de celui-ci est en réalité exercé de façon déséquilibrée par quelques organisations seulement, principalement celles représentant les bénéficiaires Ceci n'est pas conforme à l'esprit des textes.

[134] L'amélioration de cette situation impose de s'attacher à la composition des commissions. Celle qui a résulté du vote des administrateurs au début de la mandature 2015-2019, tout comme en 2021, révèle en effet, elle aussi, le déséquilibre qui caractérise la gouvernance du régime.

[135] S'agissant de la mandature inaugurée en décembre 2015, l'analyse de la composition du bureau et des commissions statutaires livre un bilan clair⁵⁰. L'équilibre entre représentants des bénéficiaires et des employeurs n'a été observé qu'au sein du bureau. Au passage, on peut s'étonner de la présence au sein de cette instance de deux représentants de la FHF mais d'aucun issu de l'AMF, de l'ADF ou de l'ARF. S'agissant des commissions statutaires, deux étaient présidées par un administrateur représentant les bénéficiaires (CFTC pour la commission du fonds social et UNSA pour celle des comptes et de l'audit) et deux par un représentant des employeurs (un représentant du ministère de la Culture pour la commission du recours amiable et un administrateur issu de la FHF pour la commission de pilotage technique et financier). Lorsque l'on entre dans le détail de la composition de ces structures, l'absence d'équilibre est cependant tout à fait évidente. Sur les huit membres de la commission des comptes et de l'audit (président inclus), six représentaient les bénéficiaires et deux seulement les employeurs. Pour la commission de pilotage technique et financier, le décompte est tout aussi révélateur : sept représentants des bénéficiaires et trois des employeurs. Enfin, la commission du recours amiable était la seule à être équilibrée avec deux représentants de chacune des parties.

[136] Le même examen de la composition du bureau et des commissions mis en place le 11 mars 2021 montre sans ambiguïté une forte dégradation supplémentaire d'un équilibre déjà présent antérieurement. Le bureau rassemble sept administrateurs représentant les bénéficiaires sur dix membres (président, vice-président, les quatre présidents de commissions et quatre membres élus). Pour sa part, la commission des comptes ne compte plus qu'un seul représentant des employeurs

⁵⁰ Ont été retenus pour cette analyse la composition du bureau du conseil ainsi que celle des commissions statutaires à l'exception de la commission du fonds social. Celle-ci, en effet, suit un mode électif spécifique qui impose la parité entre représentants des bénéficiaires et des employeurs (5 chacun).

pour deux précédemment. Quant à la commission de pilotage technique et financier, sa composition est restée quantitativement inchangée avec sept représentants des bénéficiaires contre trois pour les employeurs. Enfin, la commission de recours amiable est un cas d'école : elle n'est formée que de représentants des bénéficiaires.

[137] Dans de telles conditions de fonctionnement, on voit mal comment on peut parler de régime fonctionnant à parts égales entre représentants des bénéficiaires et des employeurs. De façon de plus en plus nette l'Ircantec est en réalité gérée par les représentants des bénéficiaires issus des organisations syndicales, ce qui n'est pas conforme à l'esprit des textes fondateurs. Une telle composition est en effet de nature à générer des effets dommageables ; au premier chef une instruction déséquilibrée des dossiers clés du régime ne prenant pas en compte les avis de façon égale. Ceci devrait être corrigé par une composition réellement égale de l'ensemble des structures de gouvernance du régime.

Recommandation n°8 Introduire dans les textes qui régissent l'organisation du conseil d'administration et son fonctionnement une obligation d'égalité du nombre de représentants des employeurs et des bénéficiaires dans la composition du bureau du conseil d'administration ainsi que dans les commissions ; confier, en outre, la présidence de ces dernières alternativement à un représentant des bénéficiaires et des employeurs lors des changements de mandature.

[138] L'examen de la composition des organes du conseil conduit la mission à s'intéresser à deux autres points qui méritent, eux-aussi révision.

[139] En premier lieu, les statuts de l'Ircantec approuvés lors du conseil d'administration du 16 février 2016 et validés par l'arrêté ministériel du 14 avril 2016 précisent au titre II – Administration, article 5 que les représentants de la CGT, de la CFDT et de la CGT-FO doivent comprendre un retraité parmi leurs trois représentants. Cette disposition devrait être corrigée pour deux raisons au moins. D'abord, cette clause ne vaut que pour trois organisations sur les neuf représentées, ce qui est discutable. En outre, la combinaison de cette clause avec la limite d'âge imposée pour être candidat à un mandat d'administrateur du régime (avoir moins de 65 ans à la date de publication de l'arrêté de nomination) risque bien d'être de plus en plus difficile à respecter. Aussi, la mission est d'avis de supprimer cette obligation particulière.

[140] En second lieu, l'analyse de la composition des commissions a conduit la mission à constater qu'un certain nombre de leurs membres étaient des suppléants et non des titulaires. C'était le cas d'au moins cinq d'entre eux dans les commissions mises en place en décembre 2015. Ce nombre s'est encore accru en 2021, au point que la commission du fonds social compte quatre suppléants sur les cinq représentants des bénéficiaires. Or, il ne s'agit pas ici de remplacer des titulaires défailants, mais bien de nommer dans les commissions des suppléants qui jouent le rôle de titulaires. Ces substitutions de titulaires par des suppléants ne trouvent de légitimité ni dans les principes juridiques concernant la suppléance au sein d'un organisme ni dans les textes relatifs à l'Ircantec. En conséquence, la mission recommande mettre un terme à ces pratiques qui entretiennent une confusion permanente.

2.2.2.2.3 Le rôle des suppléants : des pratiques irrégulières à réformer

[141] La situation des suppléants à l'Ircantec est particulière. Comme indiqué supra, ils peuvent non seulement assister aux séances alors que les titulaires sont présents, mais aussi intervenir en séance pour se substituer à un titulaire qui l'estimerait nécessaire, cette possibilité résultant de la coutume. Il leur est même possible d'être membres à part entière des commissions comme on l'a vu plus haut.

[142] Cette implication des suppléants est un point défendu avec vigueur au sein du conseil d'administration, essentiellement par des organisations représentant les bénéficiaires au motif que leur présence garantirait la continuité des travaux et améliorerait la qualité des débats.

[143] L'analyse des présences à l'ensemble des séances du conseil tenues de décembre 2015 à fin 2019, tant des titulaires que des suppléants, ne permet pas de corroborer ces affirmations qui semblent davantage relever de positions de principe que d'une traduction de la réalité.

[144] Deux conclusions s'imposent en effet au terme de l'étude : en premier lieu, la participation des suppléants lorsque les titulaires sont présents ne présente pas d'utilité objective ; or, ceci a été fréquent. En second lieu, le caractère erratique des présences des suppléants atténue très fortement l'idée selon laquelle celle-ci serait justifiée par le besoin.

- Des suppléants présents en même temps que les titulaires, ce qui est contraire aux principes généraux qui guident la suppléance et de surcroît sans utilité réelle.

[145] La participation des suppléants aux séances du conseil découle de l'article 1-III de l'arrêté du 30 septembre 1970 modifié qui précise que « *Les membres titulaires peuvent être remplacés par leurs suppléants* ». Cette disposition est habituelle et s'entend généralement comme une participation de substitution. Sauf à transformer son rôle, le suppléant ne siège qu'en l'absence du titulaire qu'il remplace.

[146] Le texte ouvre cependant une possibilité de présence simultanée en stipulant que : « *en cas de présence des membres titulaires en début de séance, les suppléants ne peuvent assister au conseil d'administration qu'en tant qu'auditeurs* ». Il est même prévu que les suppléants puissent intervenir au cours d'une séance en dérogeant à la règle générale. Le même article précise, en effet : « *Il est dérogé à cette règle lorsque les suppléants rapportent au titre de l'une des commissions mentionnées au II de l'article 2* ». Cette clause constitue une dérogation contestable au droit commun.

[147] A l'analyse de l'activité des suppléants et des opinions formulées à l'occasion de plusieurs entretiens allant dans le sens d'une réduction du nombre d'administrateurs du régime, la mission propose de revenir à une pratique plus conforme au principe général : un suppléant ne devrait pouvoir assister au conseil que pour remplacer un titulaire absent. Ceci aurait pour avantage complémentaire de réduire les coûts de fonctionnement du conseil. En outre, la mission considère comme injustifié qu'un suppléant soit appelé à rapporter. Ceci entretient une confusion entre les rôles de titulaire et de suppléant. De même, comme on l'a déjà rappelé, il n'apparaît pas normal qu'un suppléant puisse siéger en commission en tant que membre élu. Mieux vaudrait, pour renforcer l'équilibre entre représentants des bénéficiaires et des employeurs, que les titulaires soient davantage impliqués dans le fonctionnement des commissions statutaires.

- Les présences des suppléants aux séances du conseil sont trop erratiques pour que l'on puisse arguer d'un besoin véritable

[148] La réforme des conditions de participation des suppléants aux séances du conseil apparaît d'autant plus nécessaire que leur présence n'a pas répondu aux besoins, entre 2015 et 2019, de fonctionnement du conseil d'administration, comme le montre l'analyse⁵¹. Dès lors, on voit mal comment peut être soutenue la position selon laquelle leur présence, en même temps que les titulaires, pourrait garantir une quelconque continuité de représentation.

⁵¹ Voir sur ce point les compléments d'analyse dans l'annexe n°2 relative à la participation des administrateurs aux séances du conseil d'administration de 2015 à 2021

[149] Deux situations se sont en effet présentées à de nombreuses reprises au cours de la mandature :

- on peut d’abord relever de multiples présences de suppléants sans nécessité⁵² à l’une ou l’autre des 19 séances tenues durant la mandature 2015-2019⁵³ ;
- inversement, il est aussi arrivé que titulaires et suppléants soient tous absents en même temps⁵⁴, les suppléants n’ayant ainsi pas joué leur rôle en compensant les absences des titulaires⁵⁵.

[150] Sur la base de ces constats qui montrent clairement le caractère erratique de la présence ou de l’absence des suppléants, la mission recommande une révision de ces dispositions et un alignement sur les règles générales qui régissent le rôle des suppléants.

Recommandation n°9 Modifier les statuts de l’Ircantec en supprimant l’obligation pour la CGT, la CFDT et CGT-FO de compter un retraité parmi les trois titulaires composant leur représentation.

Recommandation n°10 Limiter la présence des suppléants, lors des séances du conseil d’administration, au remplacement des titulaires absents ; réserver l’élection comme membre des commissions aux seuls administrateurs titulaires.

2.2.2.3 Une insuffisante participation des personnalités qualifiées aux travaux du conseil

[151] Pour clore l’analyse, il faut relever que les deux personnalités qualifiées n’ont qu’imparfaitement joué leur rôle de 2015 à 2019. Sur les dix-neuf séances du conseil de la mandature, l’une et l’autre ont été absentes dix fois. Le début de la nouvelle mandature n’est guère plus probant.

[152] Une autre question se pose à propos des personnalités qualifiées. De fait, l’une des deux peut ne pas être considérée pleinement comme telle dans la mesure où l’arrêté du 30 décembre 1970 impose qu’il s’agisse d’un praticien hospitalier. Une réflexion devrait être engagée sur ce point pour assurer une meilleure représentation de ces praticiens autrement que par le biais d’une personnalité qualifiée.

Recommandation n°11 Engager une réflexion sur une représentation plus appropriée des praticiens hospitaliers.

⁵² Cas de figure lorsque le nombre titulaires et suppléants présents est supérieur au nombre de voix détenues par l’organisation représentée

⁵³ Ce cas de figure s’est présenté 18 fois pour la CFTC, 16 fois pour la CGT et la CFDT, 14 fois pour la CGC-CFE, 10 fois pour Solidaires, 9 fois pour l’UNSA, 8 fois pour la FA-FPT et 7 fois pour FO. Il est même arrivé que titulaires et suppléants soient simultanément tous présents. Pour les administrateurs représentant les bénéficiaires, le décompte s’établit comme suit : 18 fois pour la CFTC, 14 fois pour la CGC-CFE, 10 fois pour Solidaires, 8 fois pour la FA-FPT, 5 fois pour la CGT, 4 fois pour la CFDT, 1 fois pour FO et l’UNSA. Pour les représentants des employeurs, cette situation n’a concerné que les représentants du ministère de l’Education à huit reprises.

⁵⁴ Du côté des bénéficiaires, cette situation s’est présentée 4 fois pour Solidaires, 3 fois pour FO, deux fois pour les Autonomes et une fois pour la FSU. Pour les employeurs, outre le cas très particulier de l’ADF (aucun représentant en séance sur l’ensemble de la période) les titulaires et suppléants de l’ARF ont été simultanément absents 16 fois sur 19 et ceux de l’AMF 3 fois. Pour les ministères employeurs, la situation s’est aussi présentée à plusieurs reprises (5 fois pour l’Agriculture, 5 fois pour l’Intérieur, 3 fois pour les Finances et la Culture, 2 fois pour les Affaires sociales).

⁵⁵ Ceci s’est présenté, du côté des bénéficiaires, 5 fois pour l’UNSA, 4 fois pour FO et une fois pour la CFDT. Du côté des employeurs, cette situation peut être relevée 14 fois pour la FHF, 7 fois pour l’AMF et 5 fois pour le ministère de l’Education nationale.

2.2.3 Le besoin d'une présidence clé de voute qui passe par une révision des textes

[153] Au terme de ses travaux concernant la gouvernance du régime, la mission est parvenue à la conclusion suivante : les errements constatés depuis de longues années conduisent à penser que les difficultés constatées tiennent pour une large part à la fragilité de la clé de voute que devrait être la présidence du conseil d'administration.

[154] La volonté de faire fonctionner le conseil sur le mode de type paritaire a conduit à choisir le principe d'une présidence tournante confiée à un administrateur du régime. Or, l'examen des faits montre sans aucune ambiguïté que le conseil ne fonctionne pas réellement de façon équilibrée, notamment du fait de la défaillance du collègue employeur. Ceci rend particulièrement difficile pour un président issu des rangs des représentants des bénéficiaires ou des employeurs de trouver les bons équilibres, lui-même étant partie prenante d'un système déséquilibré.

[155] Pour ces motifs, la mission recommande une modification importante des textes concernant le choix du président à l'avenir. Elle estime, au regard des enjeux et des pratiques des dernières années, que cette fonction devrait être confiée à une personnalité indépendante dont le parcours témoignerait d'une capacité à présider l'institution dans des conditions garantissant un fonctionnement équilibré plus effectif et un meilleur respect des prérogatives de chacune des parties (administrateurs, services de la CDC et tutelles).

Recommandation n°12 Nommer par décret, à la présidence du conseil d'administration, une personnalité indépendante.

2.3 Un conseil d'administration qui pourrait fonctionner de façon plus économe

2.3.1 Remboursements de frais et dotations en matériels, des sujets de vives tensions pour la nouvelle mandature

[156] Le remboursement des frais engagés par les administrateurs d'un conseil d'administration et la question des moyens matériels mis à leur disposition pour leur permettre d'exercer leur mandat constituent, en général, des enjeux secondaires dans la gouvernance d'un établissement. Il n'en va pas de même pour l'Ircantec. Ce sujet a, en effet, été évoqué par tous les interlocuteurs de la mission lors des entretiens effectués. Deux positions très différentes ont été exprimées, qui mettent clairement au jour les difficultés relationnelles entre le conseil d'administration – au premier chef son équipe dirigeante – et les administrations de tutelle.

[157] Pour les uns (cabinets ministériels, administrations de tutelles, Caisse des dépôts), ces dépenses, en dépit de leur apparente modestie, se doivent d'être limitées et très respectueuses des règles qui les conditionnent. En dépit de ses prérogatives, le conseil d'administration ne saurait en décider seul, souverainement, sans prêter notamment attention à ce qui se pratique dans d'autres structures similaires.

[158] Pour les membres du conseil qui se sont exprimés sur ce thème, à commencer par l'actuel président du conseil d'administration et son vice-président, la question n'est pas tant celle des montants de dépenses qu'ils estiment très faibles, que celle des compétences propres à un organe délibérant, l'opposition des autorités de tutelle à leurs délibérations ayant été vécue comme une atteinte à liberté de décision de celui-ci.

[159] A l'appui de sa position, le conseil peut faire valoir la rédaction de l'article 2 – II alinéa 1 du décret du 23 décembre 1970, qui précise que « *Le conseil d'administration examine et délibère sur toutes les questions d'ordre général relatives à la gestion du régime et de l'institution...* ». Que la liste des compétences ensuite précisées par ce même article n'inclue pas le sujet source de possibles litiges ne constitue pas en soi une limite aux prérogatives de l'organe délibérant. De fait, le texte du décret précise bien que « *ses délibérations portent notamment sur...* » ; les sept prérogatives qui sont explicitement évoquées ne peuvent donc être considérées comme limitatives. Au surplus, le règlement intérieur en vigueur, approuvé par une délibération du 16 février 2016 et par l'arrêté ministériel du 14 avril 2016 prévoit pour sa part dans son article 50 que « *Les montants des indemnités prévues aux articles 47 et 49 sont fixés par le conseil d'administration, sur proposition du bureau. Ils sont révisés une fois par mandat* ». De même, le conseil peut soutenir que la dotation en équipements informatiques (article 49 du même règlement intérieur) relève bien de sa compétence.

[160] Pour autant, les prérogatives du conseil ne sont pas sans limites et le fait qu'il puisse délibérer sur ces sujets ne lui confère pas ipso facto un droit à décision insusceptible de contestation de la part des autorités de tutelle à qui il revient de faire respecter les règles et de généraliser les bonnes pratiques entre les divers organismes dont elles assurent le suivi.

[161] Ce sujet, qui n'aurait pas dû voir surgir de difficultés majeures, a pris une importance particulière en raison des positions adoptées dès la séance du conseil d'administration du 15 avril 2021 qui a repris en fait une demande antérieure formulée en 2019. A cette occasion, la présidence a fait voter une délibération n° 2021-04-04 visant à modifier l'article 48 du règlement intérieur pour déterminer de nouvelles dispositions concernant la dotation d'équipement informatique des administrateurs. Cette délibération a été contestée par les administrations de tutelle en vertu de leur droit d'opposition prévu par l'article 2-V du décret au motif que, « *si les pratiques en matière d'équipements informatiques sont hétérogènes entre les régimes, la délibération du conseil d'administration de l'Ircantec fixe une enveloppe informatique plus généreuse par rapport à celle d'autres organismes* »⁵⁶.

[162] Un besoin de clarification de ce sujet s'est ainsi imposé à la mission, étant entendu que l'examen auquel elle a procédé n'a aucunement eu vocation à constituer un contrôle du bien-fondé des dépenses. Les informations qui lui ont été communiquées et les documents qu'elle a examinés permettent cependant de dégager quelques pistes de réflexion et de formuler plusieurs recommandations.

2.3.2 Des règles de remboursement de frais plutôt généreuses, qui pourraient être révisées

2.3.2.1 Une situation comparative assez largement au bénéfice des administrateurs de l'Ircantec

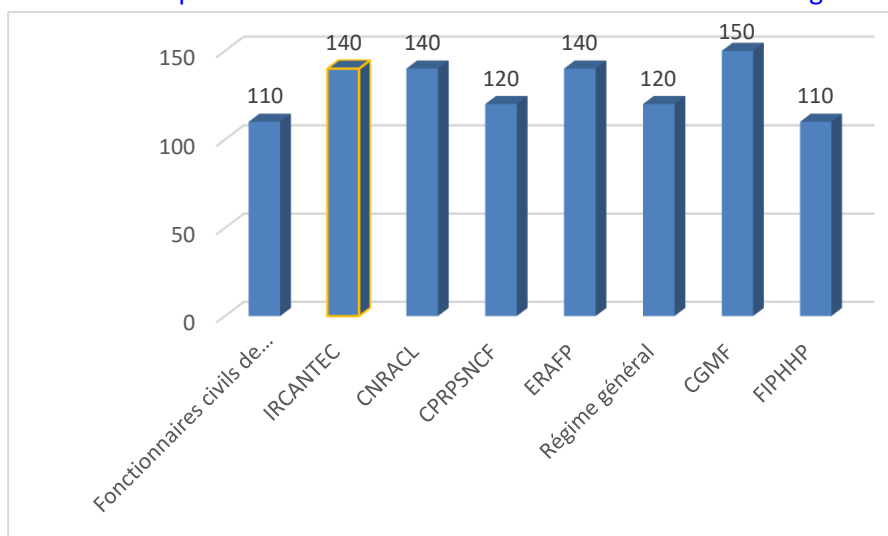
[163] La comparaison des règles de remboursement de frais à l'Ircantec avec ce qui est prévu à l'article R-121-4 du code de la sécurité sociale pour les administrateurs des organismes de sécurité sociale, avec les dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux déplacements des personnels civils de l'Etat ou, enfin, avec les règles appliquées dans d'autres organismes, montre que les administrateurs de l'Ircantec sont parmi les mieux lotis⁵⁷. C'est vrai tant pour ce qui concerne les

⁵⁶ Extrait du courrier du 10 mai 2021 adressé au Président du conseil d'administration par les tutelles.

⁵⁷ Pour complément d'analyse, voir sur ce point le tableau n°1 de l'annexe n°3 « Remboursements de frais et dépenses d'équipement des administrateurs ».

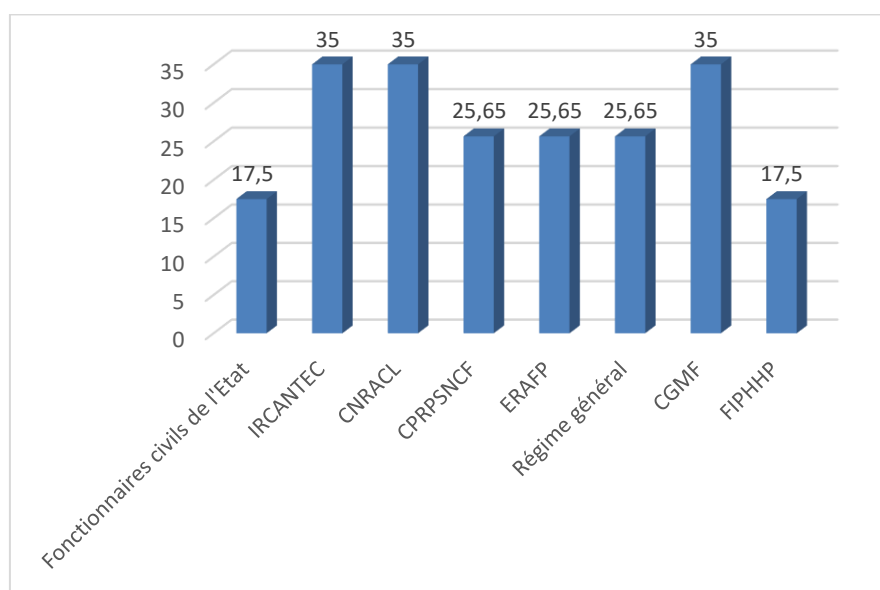
dépenses de transports que pour les dépenses d’hébergement et de restauration comme le montrent les graphiques ci-après.

Graphique 4 : Montants comparés en euros des remboursements de frais d’hébergement par nuitée⁵⁸



Source : Données comparatives établies par la mission

Graphique 5 : Montants comparés en euros des remboursements des frais de repas⁵⁹



Source : Données comparatives établies par la mission

⁵⁸ Ont été retenus dans le panel comparatif sept dispositifs recouvrant : les fonctionnaires civils de l’Etat, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales (CNRACL), la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fer français (CPRPSNCF), l’Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), le régime générale de sécurité sociale, la Caisse de retraite de la compagnie générale maritime et financière (CGMF) et le Fonds pour l’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHHP)

⁵⁹ Panel identique au précédent

2.3.2.2 Des règles qui pourraient être corrigées au regard des dépenses effectuées de 2016 à 2020

[164] L'examen des remboursements de frais effectué par la mission a porté sur les exercices 2016 à 2020 inclus. Pour l'exercice 2020, l'absence de conseil d'administration a limité les dépenses à celles engagées par son président, celui-ci ayant assuré un intérim de janvier 2020 à mars 2021 en liaison avec le service gestionnaire et les représentants des autorités de tutelles. Pour procéder à ses travaux, la mission s'est fondée sur deux sources documentaires communiquées par l'établissement gestionnaire, documents cependant parfois incomplets. Lui ont ainsi été transmis les tableaux récapitulant les frais de mission pour les années 2016 à 2019 inclus.

[165] En revanche, en dépit de ses demandes, la mission n'a pu avoir accès à deux autres sources documentaires. En premier lieu, les dépenses des exercices antérieurs à 2016, ce qui aurait permis de mieux apprécier leur niveau durant la mandature 2016-2020. En second lieu, les dépenses engagées par d'autres structures, à commencer par la CNRACL (dont la DCD assure la gestion), afin de procéder à une mise en perspective.

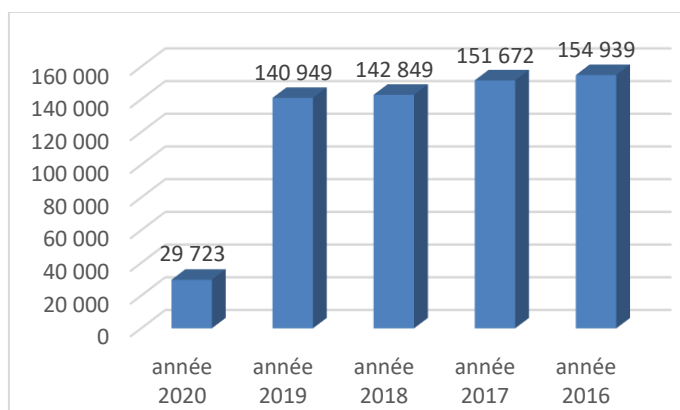
[166] A partir des données dont elle a disposé, la mission formule trois observations :

- rapportés aux charges de gestion, les remboursements de frais semblent d'une ampleur limitée dans la mesure où ils n'ont représenté en 2019, par exemple, que 0,14 % des charges totales. Une juste appréciation de la dépense ne saurait cependant s'en tenir à ce seul critère. Par principe, le conseil d'administration de l'Ircantec doit, en effet, s'attacher à faire preuve de modération dans ses propres dépenses. Or, les informations communiquées à la mission montrent que l'enjeu financier n'est pas négligeable (graphique n°6 et 7 infra), les dépenses se caractérisant, par ailleurs, par une forte concentration sur un petit nombre d'administrateurs, à commencer par le président (graphique n°8) ;
- les règles de remboursements, assez largement dérogatoires aux règles appliquées dans les structures relevant du régime général de sécurité sociale ou aux personnels civils de l'Etat en mission, pourraient être revues pour permettre des dépenses à la fois mieux harmonisées avec d'autres institutions et plus parcimonieuses ;
- ces dépenses, enfin, ne font pas l'objet de contrôles suffisants.

2.3.2.2.1 Des dépenses conséquentes, très inégalement réparties au sein du conseil d'administration

- Des remboursements de frais importants

[167] Les sommes consacrées chaque année au remboursement des frais des administrateurs du régime sont loin d'être négligeables malgré une baisse entre 2016 et 2019 (9 % de dépenses en moins sur la période).

Graphique 6 : Montants en euros des remboursements annuels de frais de 2016 à 2020⁶⁰

Source : Données établies par la mission

[168] L'examen de la dépense moyenne annuelle par administrateur indemnisé fait ressortir un niveau quasi constant tout au long de la mandature : 4 225 € en 2019, 4 328 € en 2018, 4 213 € et 4 077 € en 2016⁶¹.

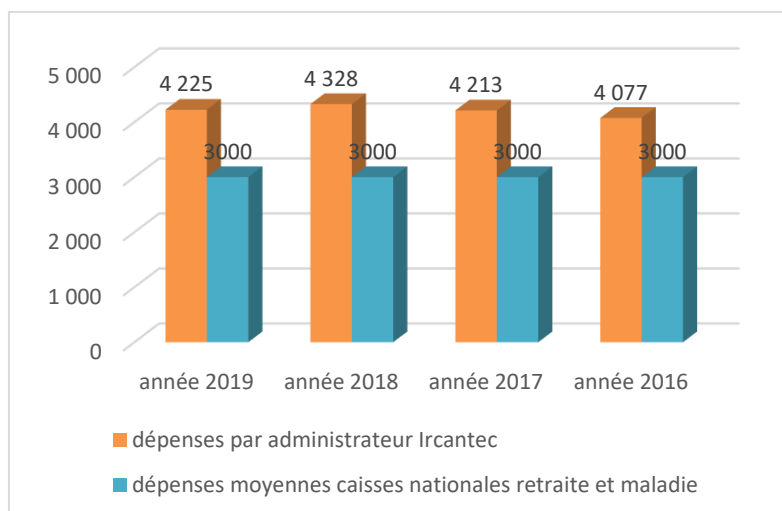
[169] Si l'on compare ces chiffres avec les données recueillies par la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale dans son rapport d'octobre 2020 sur l'indemnisation des administrateurs et des conseillers des conseils d'administration différentes des branches prestataires du régime général ainsi que dans la branche recouvrement⁶², on constate que les coûts de l'Ircantec sont nettement plus importants. Le coût moyen par administrateur indemnisé au cours d'une année n'est, en effet, que de 3000 € dans les branches retraite et maladie, qui sont pourtant les plus coûteuses selon les conclusions auxquelles sont parvenus les rapporteurs de la Mission nationale. Pour sa part, la dépense annuelle moyenne des administrateurs indemnisés de l'Ircantec durant la mandature (4 210 €) est plus élevée de 40 %.

⁶⁰ Toutes les sommes ont été arrondies à l'entier inférieur ou supérieur. L'année 2020 est atypique, les remboursements de frais ayant été limités à ceux engagés par le Président du CA, le conseil ayant cessé de fonctionner le 31/12/2019.

⁶¹ Dépense moyenne établie par la mission à partir des montants de remboursements et du nombre d'administrateurs indemnisés au cours de chaque exercice

⁶² Ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de l'Action et des Comptes publics, Direction de la Sécurité sociale, rapport de la Mission nationale de contrôle – synthèse nationale définitive, octobre 2020.

Graphique 7 : Montants annuels moyens en euros des remboursements par administrateur indemnisé de 2016 à 2020 – comparaison avec les CA des caisses nationales retraite et maladie



Source : Données établies par la mission

- Des dépenses très inégalement réparties, largement engagées au profit du président du conseil d'administration notamment

[170] L'examen des dépenses par administrateur de l'Ircantec fait ressortir de très importants écarts d'un administrateur à l'autre, avec une forte concentration sur quelques administrateurs seulement. Ainsi, les remboursements opérés au profit des cinq administrateurs les plus concernés ont représenté entre 63 % du total (en 2016 et 2017) et près de 70 % en 2019⁶³.

[171] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

[172] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

⁶³ Voir les éléments d'information détaillés dans l'annexe n°3 « Remboursements de frais et dépenses d'équipement des administrateurs », point 1.2.1.2.

Graphique 8 : Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

[173] A tout le moins, si les frais réellement engagés doivent être remboursés dès lors qu'ils entrent bien dans le cadre des règles existantes, les montants atteints invitent non seulement à veiller attentivement au respect des règles adoptées par le conseil d'administration lui-même, mais aussi à déterminer des modalités de gestion plus économes.

2.3.2.2.2 Des règles de remboursements assez généreuses, qui pourraient faire l'objet de corrections⁶⁴

[174] L'examen des différents postes de dépenses met en évidence une forte concentration de celles-ci sur les frais de déplacements. Si le CA de l'Ircantec voulait bien prêter attention à ses coûts de fonctionnement, c'est sur ce point que des économies devraient être d'abord recherchées.

- Des frais de déplacement qui pourraient sans doute être réduits et plus conformes aux recommandations en matière environnementale.

[175] Les frais de déplacement des administrateurs ont constitué la part essentielle des sommes remboursées de la période, oscillant entre un minimum de 48,56 % du total (2019) et un maximum de 59,8 % (2016).

[176] A la différence de structures telles que la CNRACL, qui sont des établissements publics administratifs de l'Etat, l'Ircantec, est une personne morale de droit privé à but non lucratif. De ce fait, elle n'est pas soumise aux mêmes obligations. Ni des dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif au règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ni celles de l'article R 121-4 du code de la sécurité sociale ne lui sont aujourd'hui applicables.

[177] Ceci ne l'exonère pas de devoir gérer avec la plus grande parcimonie possible les dépenses nécessaires à son fonctionnement. A l'analyse, les dispositions en vigueur au sein de l'Ircantec concernant les remboursements de frais de transport pourraient faire l'objet d'un certain nombre de

⁶⁴ Les compléments d'analyse de cette partie du rapport sont présentés dans la même annexe au point 1.2.2.

modifications pour être plus économes, qu'il s'agisse de l'usage du train, de l'avion ou des véhicules personnels⁶⁵.

[178] Enfin, pour les déplacements en véhicule personnel, les efforts attendus de tous dans le cadre des politiques environnementales afin de réduire l'empreinte carbone devraient inciter les administrateurs du régime à être davantage utilisateurs du train et n'utiliser leurs véhicules personnels, et l'avion plus encore, que de façon tout à fait exceptionnelle. Ceci serait d'autant plus logique au regard de la politique de l'Ircantec en matière de politique de soutien au développement durable.

- Des frais d'hébergement et de restauration dont les plafonds de remboursements, assez élevés, pourraient aussi être corrigés.

[179] S'agissant des frais d'hébergement et de restauration, la mission n'ayant pas eu pour objectif d'effectuer des contrôles, elle ne s'est penchée ni sur la coïncidence des nuitées déclarées avec les dates des diverses réunions pour en vérifier la cohérence ni sur le nombre de repas déclarés ayant donné lieu à demandes de remboursement.

[180] Elle note cependant que le plafond de remboursement des nuitées et des repas a été fixé par le règlement intérieur à des niveaux sensiblement supérieurs à ceux qui s'appliquent aux personnels civils de l'Etat et aux administrateurs des caisses du régime général.

[181] S'agissant des repas, les dépenses sont en outre plus élevées encore lorsque se tiennent les séances du conseil d'administration. Le déjeuner proposé aux administrateurs après la séance de travail est en effet organisé par le service gestionnaire qui passe commande auprès de traiteurs pour des coûts de revient nettement supérieurs aux plafonds de remboursement (plus de deux fois le plafond des repas remboursés sur justificatifs).

[182] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

[183] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

[184] Pour conclure sur le sujet des remboursements de frais, les sommes en jeu, sans être très importantes, ne sont pas marginales et devraient inciter les administrateurs du régime à être attentifs à ces dépenses. Plusieurs changements pourraient être apportés aux pratiques actuelles :

- en premier lieu, afin de sensibiliser le conseil d'administration à ces questions, les services gestionnaires pourraient lui présenter, une fois l'an, une synthèse globale de ses dépenses durant l'exercice écoulé⁶⁷ ;

⁶⁵ Voir l'analyse détaillée de ces points dans l'annexe relative n°3 « Remboursements de frais et dépenses d'équipement des administrateurs ».

⁶⁷ Cette présentation devrait faire masse de l'ensemble des dépenses de fonctionnement en intégrant, notamment, les coûts afférents à l'appui à la gouvernance, qui sont valorisés dans les tableaux de dépenses RH par processus.

- en deuxième lieu, dans un souci d'économies et d'exemplarité, le conseil d'administration de l'Ircantec pourrait réviser ces dispositions en adoptant un barème de remboursement similaire à celui prévu par l'article R 121-4 du code de la sécurité sociale ou à celui utilisé pour les fonctionnaires de l'Etat en mission ;
- enfin, les dépenses du président devraient être cadrées par un dispositif déterminant le montant maximal de dépenses autorisées au cours d'une année. Ceci devrait s'accompagner de l'obligation de tenir un registre des invitations adressées rappelant le nom et la fonction des bénéficiaires ainsi que le motif de l'invitation. C'est là une pratique qui s'impose notamment aux responsables d'établissements publics et à laquelle la Cour des comptes est attachée⁶⁸.

Recommandation n°13 Autoriser les déplacements au tarif de la 1^{ère} classe de la SNCF pour les trajets supérieurs à 4 heures dans la même journée ou lorsque le prix du billet de 1^{ère} classe est inférieur au prix du billet de seconde classe pour le même train ; revoir les dispositions relatives à l'usage de l'avion à la lumière des mesures décidées par le Conseil de défense écologique du 12 février 2020 (pas d'utilisation lorsqu'existent des possibilités de trajet en train inférieurs à 4 heures) ; adopter un barème de remboursement des nuitées et des repas similaires à celui prévu par l'article R.121-4 du code de la sécurité sociale ou celui utilisé pour les fonctionnaires de l'Etat en mission ; faire présenter au conseil d'administration, une fois l'an, par le service gestionnaire, le bilan des dépenses de fonctionnement du conseil en détaillant les différents postes de dépenses ; déterminer en conseil l'enveloppe annuelle des frais de représentation dont le président du conseil pourrait avoir l'usage.

2.3.3 Des dotations en matériel informatique et des compléments d'équipements particulièrement généreux

[185] Les administrateurs de l'Ircantec, comme ceux d'autres établissements, bénéficient, en plus du remboursement de leurs frais, de dotations de matériels informatiques et bureautiques. Jusqu'à la fin de la mandature 2015-2019, la dotation consistait en l'octroi de matériels fournis par la Caisse des dépôts qui en assurait par ailleurs l'entretien. A partir de 2021, le conseil -reprenant son souhait de 2019 - a souhaité voir allouer à chaque membre une enveloppe budgétaire subdivisée en deux sous-ensembles. D'une part, des crédits leur seraient alloués pour l'acquisition de matériels informatiques. D'autre part, ils seraient remboursés de frais d'équipements qui viendraient compléter leurs moyens de fonctionnement.

2.3.3.1 Une forte revalorisation votée par le conseil en 2021, qui a contribué à la détérioration des relations avec les autorités de tutelles

[186] Le premier conseil d'administration de la nouvelle mandature, par sa délibération n° 2021-04-04 du CA du 15 avril 2021, a décidé de modifier les dispositions de l'article 48 du règlement intérieur pour accroître la dotation.

[187] Cette délibération a fait l'objet d'une opposition de la part des tutelles formalisée par un courrier du 10 mai 2021 adressé au président du conseil d'administration au motif que l'enveloppe ainsi redéfinie serait plus généreuse que celles d'autres organismes. En dépit de cette opposition, le conseil a maintenu sa demande devenue une pomme de discorde avec les autorités de tutelle.

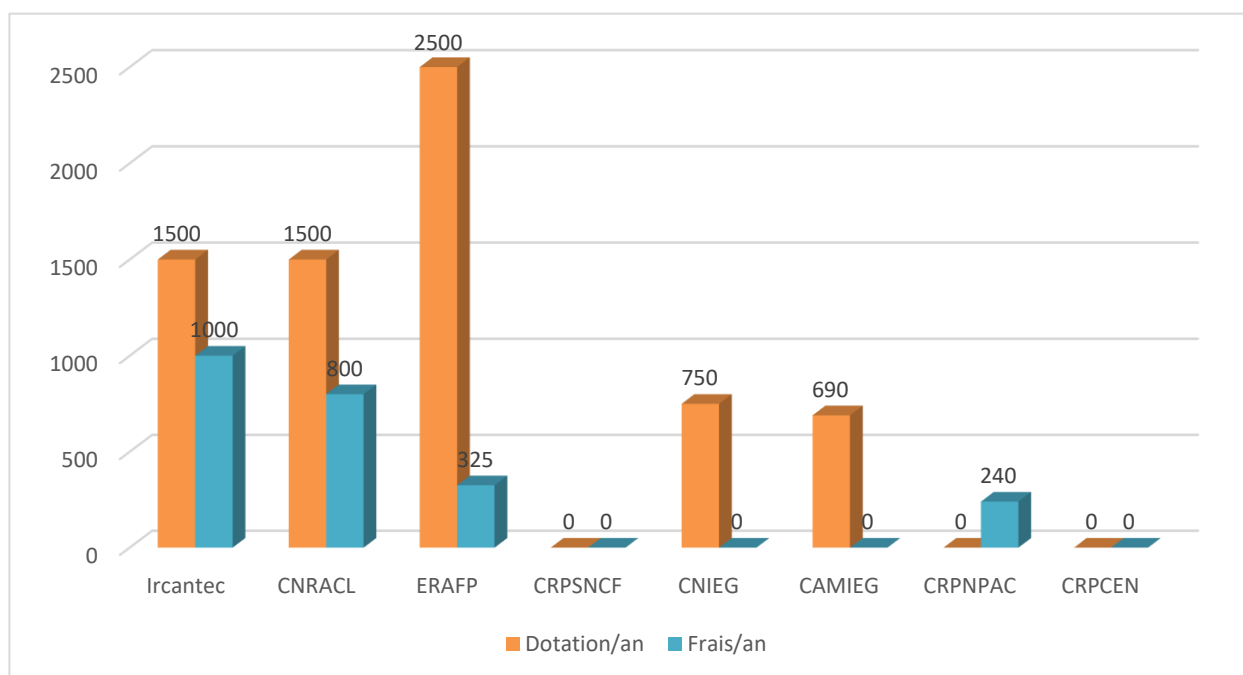
⁶⁸ Voir sur ce point la partie 3.2 du présent rapport

[188] Au regard des éléments d’appréciation portés à sa connaissance, la mission a effectivement constaté que la dotation ainsi revue est sensiblement supérieure à ce que l’on peut trouver dans d’autres organismes. Sans doute pourrait-elle être corrigée sans porter atteinte aux besoins en matériels des administrateurs.

2.3.3.2 Une dotation sensiblement plus importante que dans nombre d’autres organismes

[189] Un examen des dispositions en vigueur dans diverses structures⁶⁹ permet de constater que, si les mesures en ce domaine sont assez hétérogènes, les moyens alloués aux administrateurs de l’Ircantec sont, à l’exception de l’ERAFP pour la partie « dotation initiale », les plus généreux du panel.

Graphique 9 : Dotations informatiques comparées entre divers conseils d’administration



Source : Données comparatives établies par la mission

2.3.3.3 Une dotation qui pourrait être corrigée pour être plus conforme aux besoins réels⁷⁰

[190] A partir de ses travaux sur ce sujet, la mission est conduite à faire deux constats.

[191] En premier lieu, une rapide enquête sur les prix des matériels a permis de constater que l’enveloppe financière déterminée le 15 avril 2021 par le conseil d’administration pour l’acquisition des matériels aurait sans doute pu être sensiblement plus modeste sans porter atteinte à la qualité des travaux des administrateurs.

[192] En second lieu, la Caisse des dépôts a fait entériner le principe selon lequel la maintenance de ces matériels ne serait pas assurée par ses services, ce qui paraît justifier la seconde enveloppe destinée à couvrir des frais divers, notamment d’abonnements divers et de maintenance. Le montant

⁶⁹ Voir sur ce sujet l’analyse de détail dans l’annexe « Remboursement de frais et dépenses d’équipement des administrateurs » ; en particulier le tableau n° 6, point 1.3.2.2.

⁷⁰ Voir sur ce sujet l’analyse de détail dans la même annexe, au point 1.2.2.3.

voté se situe cependant, là encore, à un niveau élevé par rapport à une estimation raisonnable des besoins.

[193] Si le conseil d'administration de l'Ircantec avait opté pour une approche économe et rationnelle, il aurait conservé le dispositif initial, la Caisse dotant chacun des administrateurs d'un ordinateur portable ou d'une tablette et assumant ensuite la maintenance. De ce fait, les coûts globaux eussent sans doute été largement inférieurs aux sommes votées lors du conseil d'administration d'avril 2021. Le souhait des administrations de tutelle de limiter les dépenses sur ce poste apparaît dès lors fondé.

Recommandation n°14 Calculer le montant de l'enveloppe relative aux équipements informatiques destinés aux administrateurs à partir des prix du marché et d'une estimation raisonnable du besoin sur l'ensemble de la mandature.

2.3.4 Des règles dont le respect n'est pas garanti, des contrôles qui mériteraient d'être renforcés

[194] Bien qu'elle n'ait pas eu à opérer un contrôle, la mission se doit de formuler deux observations à partir de ses analyses dans la mesure où les dispositions en vigueur entre 2016 et 2019 valent pour la nouvelle mandature et sont, de ce fait, de nature à provoquer les mêmes errements. L'une porte sur les règles de remboursement actuellement en vigueur ; l'autre sur les contrôles opérés.

2.3.4.1 Des règles de remboursement de frais qui gagneraient à être plus clairement définies

[195] Sur la base des documents qu'elle a pu examiner, la mission constate que les règles posées par le conseil d'administration en matière de remboursement des frais de transport n'ont pas toujours été suivies strictement. En outre, ces règles sont rédigées de telle façon qu'elles ouvrent la porte à des interprétations permettant à des pratiques, qui devraient demeurer exceptionnelles, de devenir régulières. Pour régler cette question, le mieux serait de revoir la rédaction de la note de procédure qui expose les conditions et modalités de remboursement des frais.

2.3.4.2 Des contrôles qui devraient être renforcés

[196] La mission a par ailleurs relevé, lors de ses entretiens, que des administrateurs, sont amenés à siéger comme administrateurs dans plusieurs autres organismes à des niveaux de responsabilité qui peuvent être élevés, tout en poursuivant parfois leur activité professionnelle. De ce fait, ils peuvent aussi prétendre à des remboursements de frais au titre de leur participation aux travaux de ces organismes. Cette situation soulève deux questions différentes : la première porte sur les risques de conflits d'intérêt, la seconde sur la possibilité de voir des membres du conseil d'administration de l'Ircantec être indûment indemnisés.

[197] D'évidence, les dispositions en vigueur relatives à la prévention des conflits d'intérêt sont insuffisantes, ce qui plaide en faveur d'une déclaration d'intérêt plus précise⁷¹.

[198] S'agissant des indemnisations, les contrôles actuels apparaissent insuffisants pour empêcher d'éventuels remboursements de frais abusifs. Le principe de droit commun est que l'on ne peut être remboursé deux fois pour le même motif. Or, ce principe ne peut être réellement garanti à l'Ircantec, les dispositifs de contrôle actuels ne le permettant pas. Interrogés sur ce point par la mission, les

⁷¹ Ce point est traité dans la partie 4 du présent rapport, relative à la gestion des placements

gestionnaires ont fait savoir qu'ils exigeaient bien les originaux de tous les justificatifs et factures nécessaires aux remboursements. Cependant, comme ils l'ont reconnu, ils ne disposent pas des moyens et des informations suffisants pour empêcher d'éventuels remboursements indus. Pour limiter les risques de double prise en charge, il serait dès lors souhaitable que des contacts soient établis avec les établissements concernés afin d'examiner la possibilité de mettre en œuvre les contrôles nécessaires de façon conjointe.

Recommandation n°15 Revoir la note de procédure qui précise les conditions et modalités de remboursement des frais engagés par les administrateurs afin de mieux préciser les choses, notamment pour le remboursement des frais de transport ; revoir les procédures de contrôle des remboursements de frais en liaison avec les organismes tiers éventuellement concernés pour mieux en garantir l'effectivité.

3 Un manque de viabilité financière à long-terme du régime qui appelle depuis plusieurs années une modification de ses principaux paramètres

[199] Après un rappel du cadre dans lequel doit s'inscrire le pilotage technique du régime depuis la réforme de 2008 (partie 3.1), sont présentées et analysées successivement :

- La méthodologie utilisée par les services de la CDC, sous le pilotage du conseil d'administration (CA) et de sa commission de pilotage technique et financier (CPTF), pour élaborer les projections actuarielles à long-terme du régime (partie 3.2)
- Les principaux résultats des projections réalisées ces dernières années, notamment en vue de l'adoption en 2017 du « plan quadriennal » pour 2018-2021, puis dans le cadre de son réexamen en 2019, ainsi que les toutes dernières projections sous-tendant un projet de rapport technique pour 2021 que les services de la CDC ont soumis dernièrement à la CPTF pour sa réunion du 9 septembre 2021 et sur lequel va s'appuyer la détermination d'ici la fin d'année du prochain « plan quadriennal » du régime pour 2022-2025 (partie 3.3).

[200] Une présentation plus détaillée des principaux résultats des projections actuarielles récentes figure en annexe 4.

3.1 Le régime a fait l'objet d'une profonde réforme en 2008 destinée à restaurer sa viabilité financière à long-terme

[201] En 2008, face à la montée des pressions financières résultant de l'arrivée à maturité du régime et de l'augmentation attendue de l'espérance de vie⁷², le gouvernement a adopté, en concertation avec les partenaires sociaux, une importante réforme du régime en vue de restaurer et garantir sa

⁷² Les projections actuarielles disponibles laissaient alors attendre l'émergence de déficits techniques pour le régime à partir de la première moitié des années 2010 et un épuisement de ses réserves au cours de la seconde moitié des années 2020. Cf. la note suivante de la CDC : « Réforme des paramètres et pilotage technique à long terme de l'IRCANTEC », Note de la CDC pour le Conseil d'orientation des retraites (COR) pour sa séance plénière du 11 février 2009.

pérennité financière à long terme. Cette réforme a porté sur sa gouvernance et ses principaux paramètres. Elle a été prise par la voie d'un décret⁷³ et d'un arrêté⁷⁴.

[202] Outre l'attribution durable de l'ensemble des opérations de gestion du régime à la CDC⁷⁵ et l'introduction d'une COG entre l'Ircantec, l'Etat et la CDC⁷⁶, cette réforme a consisté à :

- D'une part, ajuster les paramètres du régime pendant une période transitoire s'étalant de 2009 à 2017 pour restaurer la pérennité financière du régime à long-terme tout en maintenant un niveau de pension relativement élevé.
 - Cet ajustement a combiné :
 - Une augmentation progressive de la valeur d'achat du point de retraite sur la période induisant une diminution du taux de rendement réel⁷⁷ du régime de 4,34 points, pour le ramener à 7,75 % en 2017 (tableau 1) et le rapprocher ainsi du taux de rendement actuariel d'équilibre du régime⁷⁸ ;
 - Une hausse progressive des taux de cotisations sociales sur la période (tableau 2) afin essentiellement de compenser l'effet négatif de la baisse du taux de rendement sur les pensions futures versées au titre des droits nouveaux acquis⁸⁰.
- D'autre part, confier le pilotage du régime au conseil d'administration (CA) de l'Ircantec à compter de 2018 dans un cadre visant à garantir sa viabilité à moyen-long terme :
 - Depuis 2018, le CA de l'Ircantec doit ainsi fixer, dans le cadre d'un « plan quadriennal », les règles d'évolution des paramètres du régime (la valeur du point et le salaire de référence), et proposer au gouvernement les taux de cotisation à appliquer sur la période considérée.
 - La fixation de ces paramètres doit toutefois s'inscrire dans le respect de deux critères de solvabilité réglementaires :

⁷³ Décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008 modifiant le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

⁷⁴ Arrêté du 23 septembre 2008 modifiant l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970.

⁷⁵ Auparavant, le conseil d'administration de l'Ircantec déléguait à la CDC les opérations de gestion du régime de retraite par une convention conclue pour une durée maximale de cinq ans.

⁷⁶ La réforme a également modifié :

- la composition du CA de l'Ircantec, par l'entrée en son sein de représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers, en plus des représentants de l'Etat-employeur et de deux personnalités qualifiées ;
- son fonctionnement, par la création d'un bureau, d'un conseil des tutelles et la nomination d'un commissaire du gouvernement

⁷⁷ Dans le cadre d'un régime par points, le taux de rendement réel calculé à un instant donné est le rapport entre la valeur de service du point et la valeur d'achat du point, l'ensemble divisé par le taux d'appel des cotisations.

⁷⁸ Le taux de rendement d'équilibre actuariel est le rendement qui permet, sous une hypothèse de taux d'actualisation donnée, d'égaliser la masse des cotisations payées une année donnée et la somme actualisée de toutes les pensions engendrées par ces cotisations. En 2007, les services de la CDC estimaient le taux de rendement actuariel du régime à 6,7% pour un taux d'actualisation de 2,0%. Cf. la note de la CDC de février 2009 précitée.

⁷⁹ La réforme a laissé le taux d'appel des cotisations inchangé à 125%.

⁸⁰ Le taux de cotisation théorique a été relevé d'un total de 0,84% et 1,26% de 2008 à 2017 respectivement pour les agents et pour les employeurs pour la tranche A de rémunération ; et d'un total de 1,31% pour les agents et 1,79% pour les employeurs sur la tranche B de celle-ci.

⁸¹ En augmentant immédiatement les engagements du régime, la hausse des taux théoriques de cotisation aurait pu avoir pour inconvénient d'engendrer des engagements non financés supplémentaires au démarrage de la période de transition, lorsque le rendement était beaucoup plus élevé que le taux de rendement actuariel d'équilibre. Pour limiter l'apparition de ces engagements non financés, la hausse des taux de cotisation a été différée par rapport à la baisse de rendement, et a été plus progressive que cette dernière.

- Le régime doit disposer d'une réserve d'au moins une année et demie de prestations à l'horizon de 20 ans ;
- Le régime doit garantir le paiement des pensions, à l'horizon de 30 ans, par les cotisations futures et les réserves du régime.
- Pour arrêter le « plan quadriennal », le CA se fonde sur les propositions de sa commission de pilotage technique et financier – créée par la réforme - qui valide des projections actuarielles à long-terme élaborées par la DPS de la CDC (après avoir arrêté leurs principales hypothèses, avec les conseils de la CDC), ainsi que sur un rapport préparé par un actuare indépendant choisi par le CA de l'institution⁸²⁸³.
- Des mécanismes ont par ailleurs été prévus en cas d'inaction du CA. Les textes prévoient ainsi des règles d'ajustement automatique des paramètres de gestion du régime en cas d'absence du plan quadriennal. Ces règles visent à prolonger la durée de vie du régime à due concurrence de la période d'absence de décision. Elles se traduisent par les ajustements annuels suivants :
 - Indexation de la valeur de service du point sur les deux tiers de l'inflation ;
 - Indexation de la valeur d'achat du point (ou salaire de référence) sur les cinq tiers de l'inflation ;
 - Augmentation des taux théoriques de cotisation de 0,032 % en tranche A et de 0,08 % en tranche B, l'effort étant partagé à 50/50 par l'agent et l'employeur.

Tableau 1 : Evolution du taux de rendement réel du régime sur la période 2008-2017

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
12,09%	11,40%	10,75%	10,15%	9,60%	9,10%	8,60%	8,23%	7,98%	7,75%

Source : Ircantec et arrêté précité du 23 septembre 2008

Tableau 2 : Evolution des taux de cotisation théoriques des bénéficiaires et de l'employeur

	Taux de cotisation employé		Taux de cotisation employeur	
	Tranche A	Tranche B	Tranche A	Tranche B
2008	1,40%	4,25%	2,10%	8,25%
2009	1,80%	4,76%	2,70%	9,24%
2010	1,80%	4,76%	2,70%	9,24%
2011	1,82%	4,80%	2,73%	9,28%
2012	1,88%	4,88%	2,82%	9,36%
2013	1,96%	4,98%	2,94%	9,46%
2014	2,03%	5,10%	3,04%	9,58%
2015	2,11%	5,26%	3,17%	9,74%
2016	2,18%	5,40%	3,26%	9,88%
2017	2,24%	5,56%	3,36%	10,04%

Source : Décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008

⁸² Cf. le III de l'article 2 du décret du 23 décembre modifié précité.

⁸³ Cf. l'article 3 de l'arrêté du 30 décembre 1970 modifié précité.

[203] S'agissant des deux critères réglementaires de soutenabilité :

- Le premier critère a été adopté afin de garantir une « réserve de précaution » « *pour faire face à la fois à la forte augmentation, inévitable dans les décennies à venir, des effectifs de pensionnés à l'Ircantec et pour pouvoir encaisser un choc démographique ou économique défavorable toujours possible : dynamique plus forte des prestations, moindre accroissement de la population assurée qu'escompté ou des salaires* »⁸⁴.
- Le second critère reflète un « horizon de garantie de versement de la pension » ; il permettrait « *à l'ensemble des retraités (directement) et des cotisants (indirectement) d'être assurés que leur pension et celle de leur ayant-droit seront versées sans difficulté durant toute leur retraite* ». La durée de 30 ans aurait été retenue en référence « *au délai moyen entre le paiement des cotisations et celui du versement de la retraite pour un agent donné* ». Il viserait à « *garantir que le régime soit en mesure de garantir au cotisant le versement de sa pension future, dans des conditions normales de fonctionnement, au moment du paiement de la cotisation* »⁸⁵.

[204] Au vu de la situation et des perspectives du régime, comme la précédente mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, la mission est d'avis qu'un objectif d'équilibre à 30 ans doit être recherché en permanence pour garantir un pilotage satisfaisant du régime. Elle estime qu'un tel objectif est même insuffisant, en particulier pour évaluer les conséquences à long-terme des engagements d'ores et déjà pris par l'Ircantec, mais qui ne donneront lieu à décaissement qu'au-delà de 30 ans. Cet objectif est d'autant plus insuffisant eu égard à l'allongement des carrières induit par les réformes récentes des retraites⁸⁶ et à l'augmentation de la durée de vie moyenne des affiliés. La mission observe du reste que la composante paramétrique de la réforme de 2008 avait été calibrée de telle sorte à garantir un équilibre du solde technique du régime à un horizon de 40 à 50 ans⁸⁷.

[205] Dans ce contexte, la mission recommande de fixer les paramètres du régime dans le prochain plan quadriennal pour la période 2022-2025 et ceux qui suivront sans se fonder exclusivement sur le respect des critères réglementaires de solvabilité, mais en visant un équilibre du solde technique du régime à un horizon temporel de 40 à 45 ans.

Recommandation n°16 Fixer les paramètres du régime dans le prochain plan quadriennal pour la période 2022-2025 et ceux qui suivront sans se fonder exclusivement sur le respect des critères réglementaires de solvabilité et en visant un équilibre du solde technique du régime à un horizon temporel de 40 à 45 ans.

[206] Comme la mission de contrôle de l'Igas sur les placements de l'Ircantec en 2012⁸⁸ et comme la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, la présente mission doute par ailleurs de l'intérêt du premier critère réglementaire de soutenabilité. Face à la situation et aux perspectives actuelles, ce critère de précaution peut être regardé comme un « garde-fou » additionnel rejoignant *in fine* l'objectif d'équilibre de long-terme. Mais, dans la durée, sous réserve que la soutenabilité à long-terme du régime soit raisonnablement assurée, la nécessité de disposer sur un horizon de 20

⁸⁴ Cf. la note de la CDC de février 2009 précitée.

⁸⁵ Cf. la note de la CDC de février 2009 précitée.

⁸⁶ Cf. le relèvement progressif de 60 à 62 ans de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite entre mi-2011 et début 2017 et le relèvement progressif de 65 à 67 ans de l'âge de départ à taux plein quelle que soit la durée de cotisation mis en œuvre par la réforme des retraites de 2010 ; et l'allongement progressif de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein jusqu'à 43 années pour les générations nées à partir de 1973 porté par la réforme de 2013.

⁸⁷ Cf. la note de la CDC de février 2009 précitée.

⁸⁸ Vincent Ruol, « Contrôle des placements de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) », Rapport de l'IGAS N°RM2012-064P.

ans « glissants » de l'équivalent de 1,5 fois le montant des prestations annuelles sous forme de réserves ne parait pas se justifier.

3.2 Les administrateurs bénéficient d'un appui de qualité des services de la CDC, les prévisions actuarielles pour le régime s'appuyant sur des hypothèses économiques du Conseil d'orientation des retraites et sur les modèles MISTRAL et PRE VIR

3.2.1 Les services de la CDC fournissent un appui important et de qualité aux administrateurs pour leurs prises de décisions relatives au pilotage technique du régime

[207] La direction des études et des statistiques de la DPS de la CDC dispose d'importantes compétences dans le domaine de l'analyse des retraites et les projections démographiques et financières pour les régimes dont celle-ci assure la gestion. La mission retire de ses entretiens que ces compétences sont appréciées par les administrateurs de l'Ircantec et reconnues par des interlocuteurs techniques, dont les actuaires indépendants qui ont apporté leur appui à la CPTF et au conseil d'administration ces dernières années ainsi que les représentants du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites (COR).

[208] La mission est d'avis que ces compétences ont été mobilisées de façon satisfaisante ces dernières années, conformément aux objectifs retenus dans la COG :

- D'une part, pour produire un ensemble d'études permettant d'améliorer la connaissance des différentes sous-populations d'affiliés de l'Ircantec et de leurs parcours professionnels, en vue d'éclairer les décisions du conseil d'administration et des ministères de tutelle, et d'améliorer les outils utilisés pour l'élaboration des projections démographiques et financières pour le régime. La mission juge favorablement que ces études aient fait l'objet d'une diffusion publique via des publications de la CDC.
- D'autre part, pour produire d'importants travaux de projections démographiques et financières qui ont alimenté les rapports techniques annuels du régime et qui ont éclairé les prises de décisions du conseil dans le cadre de l'élaboration en 2017 du plan quadriennal pour 2018-2021, dans le cadre de son réexamen en 2019 et, tout dernièrement, dans le cadre de la préparation du prochain plan quadriennal pour 2022-2025.

[209] La mission a par ailleurs noté que le décret n°2017-1704 du 18 décembre 2017 (Cf. la partie 4 du rapport sur la politique de placement) a imposé :

- D'une part que le rapport technique et financier annuel de l'Ircantec contienne certains éléments prévus par les articles R. 623-6 et R. 623-8 du code de la sécurité sociale (CSS)⁸⁹ introduits par le décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale, communément appelé « décret placements »⁹⁰.

⁸⁹ Ces articles ont été renumérotés R. 139-5 et R. 623-7 à la suite d'une recodification introduite en juillet 2019 (Cf. la partie 4 du rapport sur la gestion des placements)

⁹⁰ Les éléments prévus à l'ancien article R. 623-6 sont les suivants : «1o La situation financière du régime à la clôture de l'exercice; «2o Des prévisions d'évolution de l'environnement économique général et de la population couverte, notamment en termes d'effectifs et d'assiette de cotisation. Ces prévisions comprennent plusieurs scénarios dont un scénario central ; «3o L'impact des décisions relatives aux paramètres du régime prises au cours de l'exercice ; 4o La projection, pour chaque scénario et à réglementation constante, de la situation financière du régime à horizon de quarante ans ». Pour sa part, l'ancien article R.623-8 incluait les dispositions suivantes : « Le document relatif à la politique de pilotage comporte également un rapport de gestion financière concernant le dernier exercice clos. Ce rapport compare les prévisions effectuées en termes de pilotage et

- D'autre part que le plan quadriennal de l'Ircantec comporte certains éléments, concernant la politique de placement et la gestion des risques prévus par l'ancien article R. 623-9 du CSS également introduit par le « décret placements ».

[210] La mission a relevé que les rapports techniques annuels récents de l'Ircantec ont inclus l'essentiel des éléments prévus par ces dispositions à l'exception notable de celles relatives aux placements, et que l'élaboration du plan quadriennal 2018-2021 n'a pas conduit à la production de l'ensemble des dispositions prévues concernant la politique de placement et la gestion des risques. La mission note toutefois qu'à la suite d'une décision du Conseil d'Etat de novembre 2018, les articles du code de la sécurité sociale introduits par le « décret placements » ne peuvent être considérées comme applicables aujourd'hui (Cf. la partie 4 du rapport sur la gestion des placements).

3.2.2 Les services de la CDC et le conseil d'administration fondent leurs projections actuarielles à long-terme sur des hypothèses du conseil d'orientation des retraites et l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR

[211] Depuis 2016, les services de la CDC fondent leurs projections actuarielles à long-terme pour l'Ircantec en combinant l'utilisation de deux modèles (schéma 1) :

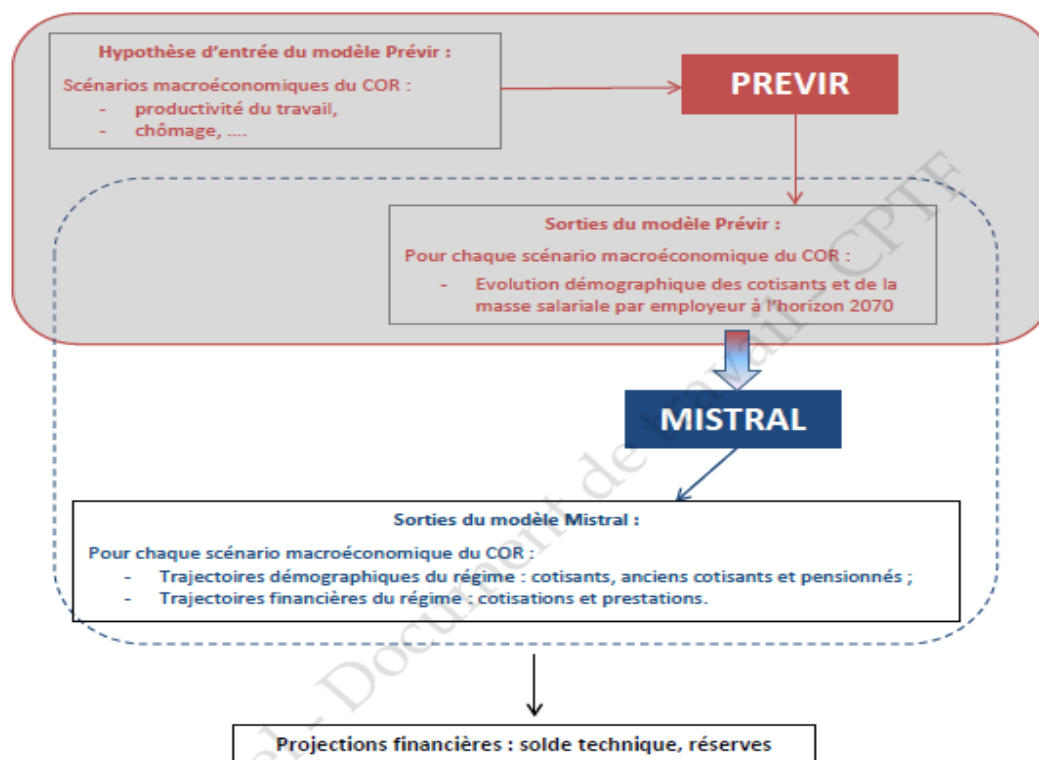
- le modèle PREVIR⁹¹, développé par l'Institut des politiques publiques (IPP) entre 2013 et 2015 puis transféré à l'Ircantec, qui modélise les trajectoires d'emploi et de masse salariale des non titulaires à partir des scénarios macroéconomiques du Conseil d'orientation des retraites ;
- le modèle MISTRAL⁹², développé par les services de la CDC entre 2013 et 2015, qui utilise les trajectoires d'emploi et de masse salariale issues de PREVIR pour obtenir les projections démographiques (cotisants, anciens cotisants, pensionnés) et financières (cotisations, prestations) de l'Ircantec.

d'adossment aux évolutions effectivement constatées, présente les résultats obtenus et les frais supportés pour chaque catégorie de placements, détaille les opérations sur contrats financiers et leur contribution au résultat financier, analyse les risques supportés par le portefeuille et démontre le respect de la politique de gestion des risques », l'Ircantec n'étant pas tenue de faire état dans son rapport des dispositions concernant l'adossment.

⁹¹ « PREVisions IRcantec » (PREVIR).

⁹² « Modèle Ircantec Solvabilité et Trajectoire du Régime » (MISTRAL).

Schéma 1 : L'approche des services de la CDC pour la réalisation des projections actuarielles du régime de l'Ircantec



Source : Ircantec, CDC

[212] Le modèle MISTRAL peut aussi être mobilisé en utilisant des hypothèses d'emploi et de masse salariale directement fondées sur les hypothèses macroéconomiques du COR en supposant que les évolutions de l'emploi et des salaires réels des non titulaires de la fonction publique suivent celles des salariés du secteur privé (modélisations qualifiées par la suite de « Sans PREVIR »).

3.2.2.1 Le modèle MISTRAL

[213] Le modèle MISTRAL est un modèle actuariel classique de type « stock-flux » (schéma 2) composé de :

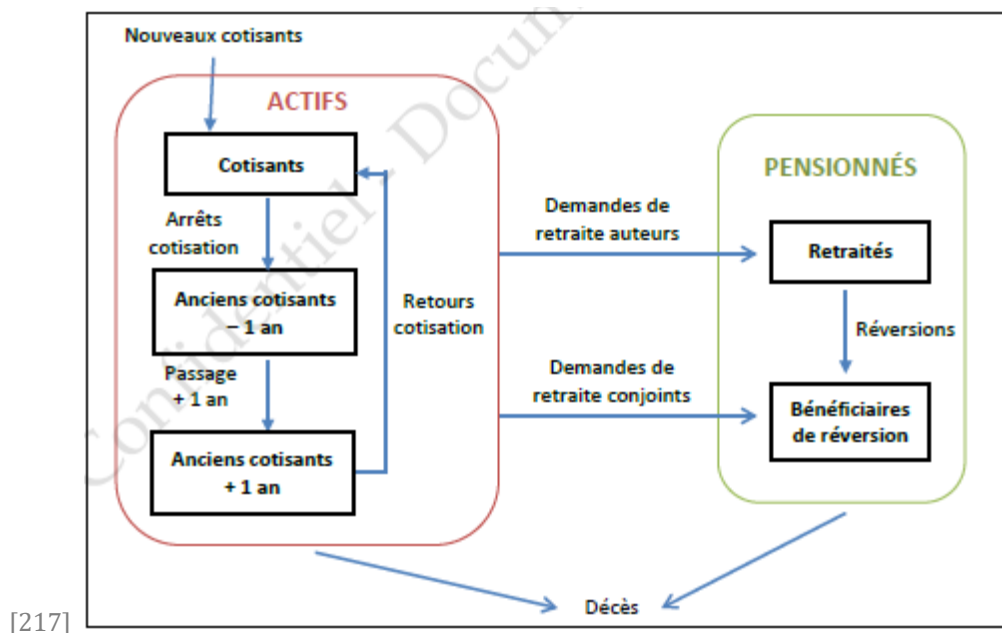
- stocks pour les cotisants pour une année donnée, les anciens cotisants de moins d'un an, les anciens cotisants de plus d'un an, les retraités, les retraités de droits directs, les bénéficiaires de réversion ;
- et de flux pour les nouveaux cotisants d'une année donnée, les retours de cotisation, les arrêts de cotisation, les passages de cotisants de moins d'un an à plus d'un an, les demande de départ en retraite, les nouveaux bénéficiaires de réversion, les décès.

[214] Ce modèle a été développé avec l'objectif de mieux prendre en compte les spécificités des différentes populations affiliées au régime de façon à fonder les projections sur des sous-groupes les plus homogènes possibles en termes de comportement. L'analyse rétrospective des populations du régime a permis de retenir une segmentation assez fine à partir des variables suivantes : âge, sexe, familles d'employeurs, tranches de nombres de points acquis, tranche d'années de présence dans le régime, tranche d'assiette de cotisation.

[215] À partir de données en effectif, durée de présence, masse salariale et points, MISTRAL fournit des projections démographiques (cotisants, anciens cotisants, pensionnés) et financières (cotisations, prestations) pour les populations affiliées au régime.

[216] Les différentes lois de passage entre les stocks (recrutement, départ à la retraite, ...) sont déterminées à partir de taux observés sur les dernières années dans le régime. Les hypothèses du modèle MISTRAL portent sur le renouvellement des cotisants, la mortalité, le taux de départ en retraite, la nuptialité, la valorisation des droits ...

Schéma 2 : Structure du modèle MISTRAL



Source : Ircantec, CDC

3.2.2.2 Le modèle PREVIR

[218] Le modèle PREVIR a été développé par une équipe de l'IPP à partir d'une analyse rétrospective des carrières des non-titulaires du secteur public⁹³ qui a notamment mis en lumière :

- des profils salariaux et de carrières très différents selon les groupes - le régime de l'Ircantec étant un régime de passage pour une grande part de ses affiliés alors qu'un petit nombre de non-titulaires cotisent sur l'ensemble de leurs carrières ;
- l'influence de facteurs institutionnels (politiques de titularisation, vagues de décentralisation) sur l'évolution de l'emploi et la structure de l'emploi non titulaire ces dernières décennies ;
- l'influence des conditions macroéconomiques sur le recours aux non-titulaires. L'analyse a notamment mis en évidence une relation positive entre le taux chômage et le recours aux non-titulaires révélatrice pour partie, selon l'équipe de l'IPP, d'une utilisation de l'emploi public (tels les contrats aidés) comme une politique contra-cyclique.

⁹³ Jérémy Boccanfuso, Antoine Bozio, Thomas Bréda, Clément Imbert, « Les carrières des non titulaires du secteur public : analyse rétrospective et projections », Rapport IPP n°5, décembre 2014.

[219] Le modèle PREVIR repose ainsi sur des modélisations concernant des individus moyens types regroupés selon 3 déterminants que sont leur famille d'employeur, leur comportement de cotisation et leur durée totale de cotisation.

- Ces modélisations identifient des corrélations entre :
 - Certaines variables conditionnant l'évolution de l'emploi et le salaire de ces individus types (part des effectifs entrant, taux de retour des anciens cotisants, sorties de cotisants, salaire moyen notamment)
 - Et certains indicateurs macroéconomiques (croissance économique, productivité apparente du travail, taux de chômage, dépenses des administrations publiques, inflation, emploi privé, effectifs de chacune des trois fonctions publiques ...)
- Ces corrélations sont ensuite utilisées pour prédire, en fonctions des scénarios macroéconomiques, les évolutions des effectifs de cotisants et des masses salariales soumises à cotisation de l'Ircantec.

3.2.2.3 Éléments d'appréciation sur les deux modèles et leur utilisation

[220] La mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG avait estimé que le modèle MISTRAL est robuste, appréciation que la présente mission partage ainsi que les actuaires rencontrés. En revanche, elle avait recommandé de ne pas s'appuyer sur les projections mobilisant PREVIR pour l'élaboration du plan quadriennal 2018-2021, mais de privilégier des scénarios fondés sur l'utilisation de MISTRAL et des hypothèses d'effectifs et de salaire réel par tête issues du COR.

[221] La mission précédente jugeait notamment hasardeux d'extrapoler sur le long-terme les corrélations identifiées qui fondent le modèle PREVIR.

- Compte-tenu des contraintes portant sur nos finances publiques dans une perspective de moyen et long-terme, il lui apparaissait *« très incertain que l'emploi salarié public puisse continuer à jouer durablement le rôle d'un coussin contra-cyclique en cas de dégradation conjoncturelle, particulièrement si cette dernière situation était amenée à perdurer »*.
- Il lui apparaissait également *« douteux que les hausses salariales des cotisants de l'Ircantec soient nécessairement supérieures, à moyen comme à long-terme aux gains de productivité observés au niveau national »*.

[222] A la demande du conseil d'administration, un audit des deux modèles utilisés dans le cadre de la réalisation de projections actuarielles du régime a été réalisé par la société SPAC Actuaires au début de l'année 2019, en amont du réexamen du plan quadriennal en 2019. Cet audit, selon celle-ci, *« n'a pas fait apparaître d'erreurs de nature à fausser les résultats »*. La société a cependant relevé que les dernières projections alors obtenues avec PREVIR, après ajout des bases 2015 et 2016, restaient très satisfaisantes en termes de masse salariale, mais beaucoup moins en termes d'évolution des effectifs cotisant. Ces dernières projections s'étaient nettement dégradées par rapport aux projections précédentes (qui s'arrêtaient à la base 2014), ce qui pouvait laisser penser qu'il faudrait revoir l'adéquation des indicateurs macroéconomiques retenus. L'audit a également relevé quelques corrélations surprenantes identifiées et mobilisées dans le modèle PREVIR et recommandé de simplifier l'organisation du programme MISTRAL, pour faciliter sa maintenance.

[223] Dernièrement, dans le cadre de l'appui qu'elle apporte à l'Ircantec pour la préparation du plan quadriennal 2022-2025, la même société, tout en notant que l'utilisation de PREVIR conduisait à des projections plus optimistes que celles fondées sur la simple utilisation des hypothèses

macroéconomiques du COR, a estimé que « l'utilisation de PREVIR est cohérente avec la méthode de fixation de toutes les autres hypothèses (permanence de l'observation du passé pour prédire le futur) ». Selon celle-ci, cette utilisation « n'est donc pas plus fausse qu'une autre hypothèse, et présente l'avantage de prendre en compte les spécificités des affiliés de l'Ircantec sur les premières années » de projections.

[224] La mission comprend la préoccupation des services de la CDC et des administrateurs de tenir compte, dans les projections, du surcroît de dynamisme dont ont fait preuve l'emploi et le salaire moyen par tête des non-titulaires par rapport à l'ensemble des salariés. Elle partage toutefois les réserves exprimées par la précédente mission de l'IGAS et du CGEFI.

[225] La mission note en particulier les points suivants :

- La capacité du modèle PREVIR à rendre compte de l'évolution des effectifs de contractuels s'est nettement érodée sur les dernières années, ce qui doit interroger, même si sa capacité à rendre compte de la masse salariale est restée satisfaisante.
- La nature des corrélations estimée dans PREVIR n'est pas bien identifiée, ce qui rend délicate leur utilisation en projection, notamment dans une perspective de long-terme. Prévoir de manière sûre l'avenir à partir du passé nécessite le plus souvent de bien comprendre ce passé. Comme l'a relevé la société SPAC Actulaires, certaines corrélations posent du reste question.
- Comme l'estime l'équipe de l'IPP, certaines corrélations reflètent pour partie au moins des régularités observées sur le passé dans les décisions des acteurs publics affectant les effectifs et les salaires des titulaires (telle la politique d'emplois aidés ...). Extrapoler ces régularités sur l'avenir présente à l'évidence des risques. A des fins de prudence et à de rares exceptions près, les organismes qui réalisent des prévisions macroéconomiques ne s'appuient pas sur des équations ayant pour objet d'« endogénéiser » les comportements des décideurs publics.
- Enfin, certaines corrélations reflètent à l'évidence des corrélations entre les composantes cycliques des variables et non pas entre leurs tendances, si bien qu'elles ne doivent pas être utilisées pour tracer des tendances à moyen-long terme.
 - A titre d'exemple, la politique d'emplois aidés des dernières décennies peut expliquer pour partie la relation positive identifiée par l'équipe de l'IPP entre les effectifs de contractuels et le taux de chômage, les emplois aidés ayant été régulièrement mobilisés dans les phases de récession, de manière contra-cyclique.
 - Pour autant, une telle corrélation ne peut raisonnablement conduire à attendre qu'une hausse durable du taux de chômage sur le moyen-long terme, reflétant des difficultés persistantes de fonctionnement du marché du travail, s'accompagne d'une hausse durable de l'emploi non titulaire, comme le suggèrent certaines variantes de projections produites à l'aide du modèle PREVIR.

[226] Sur la base de ces appréciations, la mission recommande de développer des études permettant de mieux comprendre la dynamique récente des effectifs et du salaire moyen par tête des affiliés de l'Ircantec, dans le cadre d'un éventuel projet d'amélioration du modèle PREVIR, d'une part, et par le biais d'analyses menées rapidement, d'autre part. Pour l'élaboration du prochain plan quadriennal, la mission préconise ne pas fonder les décisions uniquement sur les projections s'appuyant sur l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR et de bien pondérer le résultat des variantes réalisées avec les hypothèses d'évolution de l'emploi et de salaire par tête des salariés issues du COR, sans utilisation du modèle PREVIR. Enfin, pour les prochains exercices de projections pour le rapport technique 2022 et au-delà, selon les résultats des études menées, elle propose d'envisager de limiter l'utilisation de PREVIR à un horizon temporel de 3 à 5 ans, en prolongeant les projections obtenues

à cet horizon en s'appuyant sur les hypothèses d'emploi et de salaire par tête des salariés à moyen-long terme du COR.

Recommandation n°17 Développer des études permettant de mieux comprendre la dynamique récente des effectifs et du salaire moyen par tête des affiliés de l'Ircantec, dans le cadre d'un éventuel projet d'amélioration du modèle PREVIR, d'une part, et par le biais d'analyses menées rapidement, d'autre part.

Recommandation n°18 Pour l'élaboration du prochain plan quadriennal, ne pas fonder les décisions uniquement sur les projections fondées sur l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR ; bien pondérer le résultat des variantes réalisées avec les hypothèses d'emploi et de salaire par tête des salariés issues du COR, sans utilisation du modèle PREVIR.

Recommandation n°19 Pour les prochains exercices de projections pour le rapport technique 2022 et au-delà, selon les résultats des études menées, envisager de limiter l'utilisation de PREVIR à un horizon temporel de 3 à 5 ans, en prolongeant les projections obtenues à cet horizon en s'appuyant sur les hypothèses d'emploi et de salaire par tête à moyen-long terme du COR.

3.3 Le régime présente un fort déséquilibre financier à long-terme qui appelle depuis plusieurs années une évolution significative de ses principaux paramètres

3.3.1 Face aux incertitudes liées à la réforme des retraites, les administrateurs n'ont pas souhaité modifier les paramètres du régime dans le premier plan quadriennal pour 2018-2021 adopté en 2017

[227] Les travaux réalisés pour éclairer les décisions du CA relatives au plan quadriennal pour 2018-2021 ont été menés pour l'essentiel entre octobre 2016 et août 2017. Ils se sont notamment traduits par :

- la production du rapport technique 2017 soumis à la CPTF en mai 2017 et adopté par le CA en juin 2017 ;
- la production de tests de sensibilité des projections à un ensemble de modifications des paramètres du régime qui ont conduit à fournir des estimations de l'impact des différentes mesures envisagées sur un ensemble d'indicateurs permettant d'apprécier :
 - le degré d'atteinte de l'objectif de pérennité financière, d'une part,
 - le degré d'atteinte de l'objectif d'équité et de solidarité, d'autre part, sur la base de deux cas-types conventionnels, avec des carrières complètes rémunérées à une ou deux fois le plafond de la Sécurité sociale (PSS).

[228] Conformément au cadre issu de la réforme de 2018, la CPTF et le CA ont pu prendre leurs décisions en bénéficiant de l'appui d'un actuaire indépendant, la société SPAC Actuaire (choisie à la suite d'un appel d'offres). Celle-ci a remis un rapport final à la CPTF et au CA pour leurs réunions respectives du 30 août et du 27 septembre 2017. Cette remise a été précédée de deux rapports intermédiaires remis à la CPTF en avril et mai 2017 sur les hypothèses des projections d'une part, et les projections à long-terme et la solvabilité du régime, d'autre part.

[229] Les principales hypothèses ont été arrêtées par la CPTF, avec l'appui des services de la CDC, au cours de réunions ayant eu lieu en octobre 2016, novembre 2016 et avril 2017.

- Les projections réalisées se sont fondées sur une utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR, en dépit des recommandations précitées de la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG⁹⁴.
- Elles se sont appuyées sur des hypothèses démographiques cohérentes avec celles de l'Insee et des hypothèses macroéconomiques issues du COR, mises à jour en janvier 2017, en retenant les scénarios suivants :
 - Un scénario « médian » : avec un taux de chômage à 7 % et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3 % à long-terme ;
 - Un scénario « haut » : avec un taux de chômage à 7 % et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,8 % à long-terme ;
 - Un scénario « bas » : avec un taux de chômage à 10 % et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,0 % à long-terme ;
 - Un scénario reflétant une variante institutionnelle correspondant au scénario « médian » précité auquel on ajoute 20 000 CDIisations sur la période 2018-2020.
- Le taux de rendement réel des réserves a été supposé maintenu à 1,95 % à court, moyen et long-terme, conformément au taux de rendement réel visé par l'allocation stratégique choisie en décembre 2016 (Cf. la partie 4 *infra* relative à la gestion des placements).

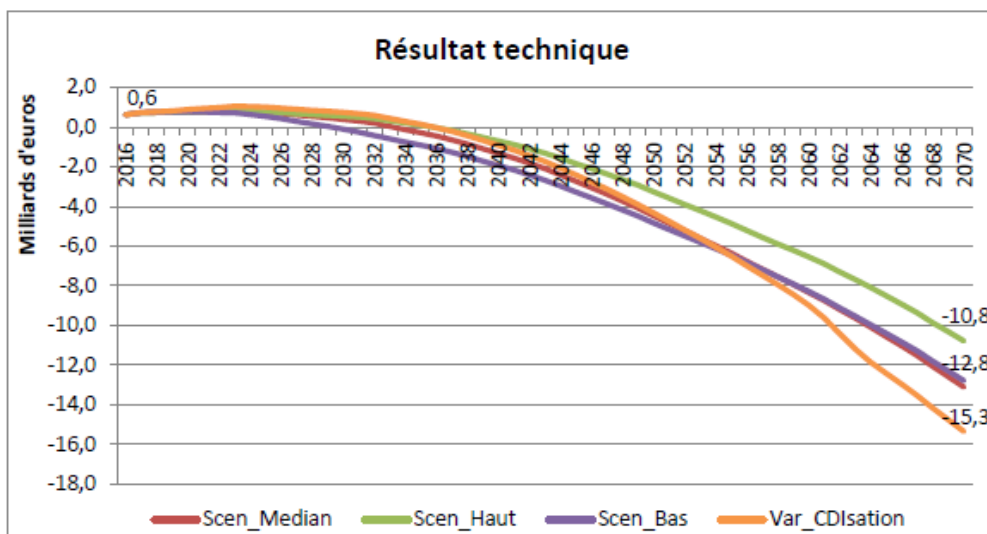
[230] Les résultats des projections réalisées pour le résultat technique et les réserves du régime sont présentées respectivement dans les graphiques 10 et 11, et les résultats au regard notamment des deux critères réglementaires de solvabilité sont synthétisés dans le tableau 3 (Cf. l'annexe 4 pour plus d'information). Ils ont fait apparaître les principaux points suivants :

- Le solde technique se dégraderait à partir de la seconde moitié des années 2020 et un déficit technique émergerait ainsi entre 2030 et 2036 selon les scénarios envisagés (en 2034 dans le scénario « médian »). Ce déficit se creuserait par la suite rapidement pour atteindre 10,8 Md€ à 15,3 Md€ à l'horizon 2070 selon les scénarios (13,1 Md€ dans le scénario « médian »). Selon les scénarios, les produits ne représenteraient plus que 58,5 % à 75,5 % des charges à cet horizon (62,3 % dans le scénario « médian »), contre 120 % en 2019 et 118 % en 2020⁹⁵. Les réserves du régime s'épuiseraient entre 2048 et 2057 selon les scénarios (en 2052 dans le scénario « médian »). Le rythme de diminution des réserves, entre leur « point haut » et leur épuisement, serait fort : cette diminution se produirait sur une période d'environ 12 à 15 ans selon les scénarios.
- Le premier critère réglementaire de solvabilité serait respecté pour l'ensemble des scénarios. Le second le serait aussi sauf pour le scénario « bas » (tableau 3).

⁹⁴ La mission a remis son rapport final en mars 2017, après une phase contradictoire. Son rapport provisoire avait été adressé au président du CA, au directeur de la DRS de la CDC et aux tutelles en décembre 2016.

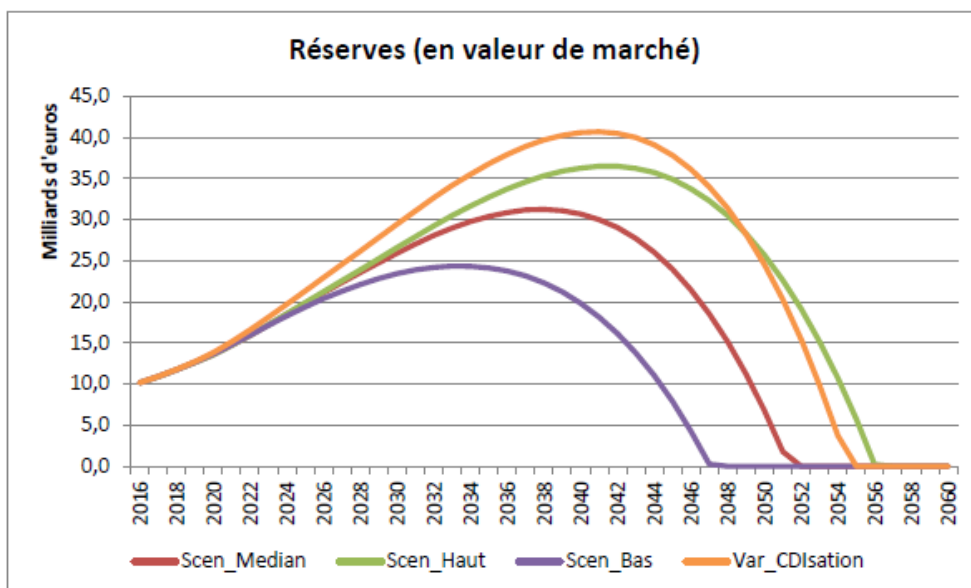
⁹⁵ Les résultats de l'année 2020 ayant été affectés par la crise sanitaire.

Graphique 10 : Projections pour le résultat technique pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Graphique 11 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 3 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Scénario "médian"	Avec PREVIR	62,3%	2034	-13,1	2,8	Oui	2052	Oui
Scénario "haut"	Avec PREVIR	75,5%	2036	-10,8	3,4	Oui	2057	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	59,0%	2030	-12,8	1,8	Oui	2048	Non
Variante CDIsation	Avec PREVIR	58,5%	2036	-15,3	3,7	Oui	2055	Oui

Source : Ircantec, CDC

[231] Des simulations ont été effectuées pour apprécier la sensibilité des résultats :

- D'une part, aux hypothèses relatives au taux de rendement des réserves ;
- D'autre part, à d'éventuelles évolutions de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite.

[232] Les premières ont fait apparaître qu'un taux de rendement réel plus bas (plus élevé) de 0,5 % rapprocherait (repousserait) l'horizon d'épuisement des réserves d'environ un an seulement. Les secondes ont fait apparaître que des augmentations de l'âge d'ouverture des droits de 1 à 3 ans retarderaient la dégradation du solde technique dans les prochaines décennies, sans toutefois l'entraver.

[233] Dans son rapport final, l'actuaire indépendant a souligné les points suivants (encadré 1) :

- Le caractère satisfaisant des hypothèses retenues et des projections réalisées.
- Son appréciation du respect des deux critères réglementaires pour l'ensemble des scénarios, à l'exception du second critère pour le « scénario » bas.
- L'importance des déficits techniques à l'horizon des projections qui, en l'absence de mesure d'assainissement d'ici là, appellerait alors des mesures de redressement drastiques.
- La « fragilité certaine » du régime à long-terme due au fait que son rendement dépasse très nettement son taux de rendement actuariel (7,75 % contre 6,2 % estimé alors par l'actuaire⁹⁶), ainsi du reste que celui de l'Agirc-Arrco (encadré 1).

[234] En conséquence, l'actuaire a recommandé d'envisager une légère correction des paramètres du régime sur la « prochaine période quadriennale », soit 2018-2021. Evoquant les différentes options pour réduire le rendement du régime (moindre revalorisation de la valeur de service, augmentation du prix d'achat du point, augmentation du taux d'appel des cotisations), l'actuaire a observé en outre que, le régime ayant des réserves importantes, il n'y avait pas forcément besoin d'une mesure qui impacte les charges et ressources à court-terme du régime. En cohérence avec une recommandation de la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, il a ainsi noté que la baisse souhaitable du rendement pourrait être envisagée par la seule augmentation du prix d'achat du point, tout en soulignant qu'une telle mesure ne ferait porter l'effort que sur les seuls actifs, et

⁹⁶ Sur la base d'un taux d'actualisation de 3,05% (1,95% en termes réels) que la mission estime rétrospectivement élevé.

plus particulièrement sur les plus jeunes générations qui cotiseraient toute leur carrière à ce nouveau rendement.

Encadré 1 : Conclusions du rapport final de l'actuaire indépendant remis à la CPTF et au CA pour leurs réunions respectives du 30 août et du 27 septembre 2017

« La mission qui nous a été confiée consistait :

- A valider les hypothèses retenues pour réaliser les projections du régime de retraite,
- A valider les projections elles-mêmes,
- A analyser la solvabilité du régime.

A cette fin, la Direction technique de la CDC nous a fourni un nombre très important de documents, analyses et projections, et a toujours été disponible et réactive pour répondre à nos questions.

Les hypothèses ont été vérifiées, et ne nécessitent pas de commentaires particuliers. Les remarques que nous avons pu effectuer sont d'un impact marginal sur les résultats des projections.

Les projections sont correctement réalisées. Nous pensons cependant que dans le futur, la méthode d'évaluation de La Poste (en groupe ouvert sans tenir compte des compensations) pourrait induire une sous-estimation des ressources du régime. Par ailleurs, les intérêts sur les réserves pourraient être calculés sur les réserves en milieu d'année plutôt qu'en début d'année.

Dans les trois premiers scénarii d'hypothèses retenus par la CPTF, les critères de solvabilité sont vérifiés dans deux cas sur trois, et dans le scénario bas, seul le deuxième critère n'est pas vérifié. Le régime est donc, au sens des critères qui ont été choisis, pratiquement à l'équilibre.

Cependant, à l'horizon d'étude, le déficit technique est très important dans tous les scénarii, et si aucune mesure n'est prise, les mesures de redressement nécessaires à ce moment-là seront drastiques (augmentation des cotisations de 25 à 50 % ou baisse des prestations de 20 % à 35 % selon le scénario).

Nous considérons en conséquence que, malgré une situation de réserves importantes et d'excédent technique aujourd'hui, le régime présente une fragilité certaine à plus long terme. Ceci est dû à un rendement pratiqué trop élevé par rapport au rendement d'équilibre. Le rendement actuellement pratiqué (7,75 %) est nettement plus élevé que le rendement d'équilibre (environ 6,20 %) ou que celui de l'ARRCO et de l'AGIRC (6,18 % en 2017, sans tenir compte des cotisations AGFF et CET).

Nous pensons qu'une légère correction des paramètres du régime devrait être envisagée sur la prochaine période quadriennale, dans le but de baisser le rendement pratiqué. Plus cette mesure est prise tôt, plus elle peut être appliquée de façon douce et insensible pour les affiliés. La manière la plus neutre de la réaliser serait par une légère augmentation du prix d'achat du point. »

[235] Dans le cadre de ses travaux, l'actuaire indépendant a relevé enfin que l'hypothèse de taux de rendement des réserves retenue par la CPTF (1,95 % en termes réel à court, moyen et long-terme) était supérieure aux différentes hypothèses du COR⁹⁷ - à court et moyen terme, d'une part, et proche de celle du scénario « haut » du COR à moyen-long terme (correspondant à une croissance proche de 1,8 %), d'autre part (graphique 12). Il a estimé que cette situation pouvait se justifier pour le court-moyen terme eu égard au choix de l'allocation stratégique d'actifs pour le régime, mais que l'émergence future de déficits techniques devrait conduire à revoir celle-ci, ce qui pourrait justifier de retenir une hypothèse proche de celles du COR⁹⁸ au-delà d'une quinzaine d'années.

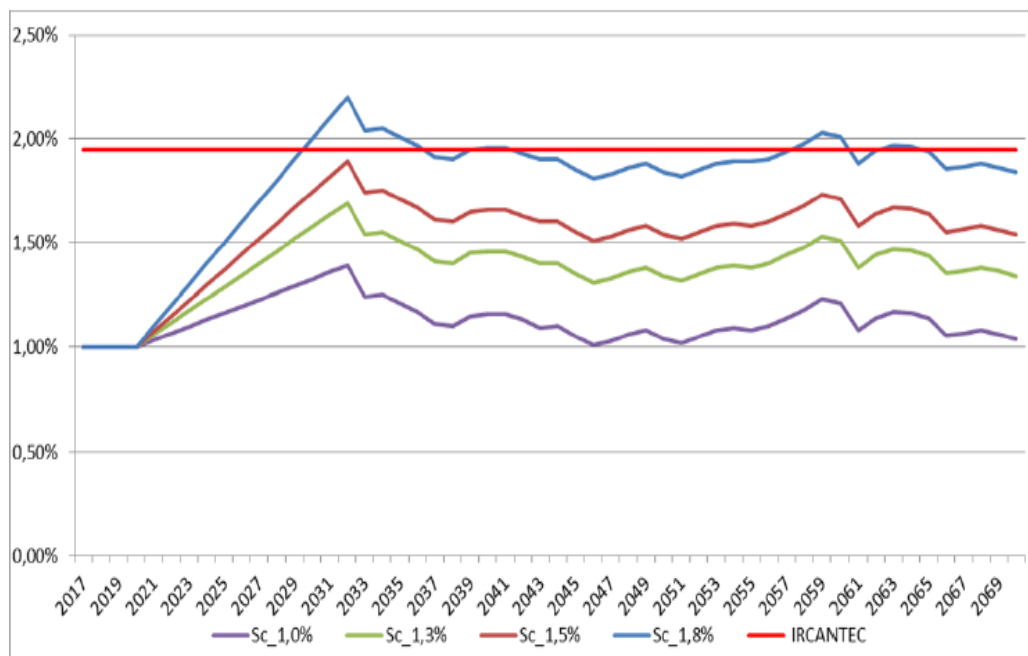
⁹⁷ Les hypothèses du COR correspondent au taux de croissance de l'économie française selon les scénarios retenus.

⁹⁸ 1,3% dans le scénario « médian », 1,8% dans le scénario « haut ».

[236] En cohérence avec cette appréciation, la mission estime pour sa part, de manière générale et en particulier pour la détermination du prochain plan quadriennal 2022-2025, qu'il conviendrait de retenir des objectifs prudents pour le taux de rendement des réserves à court, moyen et long-terme. Ces objectifs devraient notamment tenir compte des perspectives de croissance à moyen-long terme des pays dans lesquels sont opérés les placements et des contraintes accrues qu'induirait l'épuisement attendu des réserves du régime sur les choix futurs en matière de placement. Contrairement à ce qui a été fait en 2017 (Cf. la partie 4 relative à la gestion des placements), la mission juge ainsi souhaitable de fixer de manière articulée et interactive les hypothèses de taux de rendement des réserves retenues par « l'actuariat » et les objectifs de taux de rendement retenus pour la « gestion financière », de façon à bien prendre en compte les perspectives de croissance à moyen et long terme en France et dans la zone euro, d'une part, et les perspectives offertes par les marchés financiers à court et moyen terme, d'autre part.

Recommandation n°20 Pour l'élaboration du prochain plan quadriennal, retenir des objectifs prudents pour le taux de rendement des réserves à court, moyen et long-terme, qui tiennent notamment compte des perspectives de croissance à moyen-long terme des pays dans lesquels sont opérés les placements et des contraintes accrues qu'induirait l'épuisement attendu des réserves du régime sur les choix futurs en matière de placement ; fixer ainsi de manière articulée et interactive les hypothèses de taux de rendement des réserves retenues par « l'actuariat » et les objectifs de taux de rendement retenus pour la « gestion financière », de façon à bien prendre en compte les perspectives de croissance à moyen et long terme en France et dans la zone euro, d'une part, et les perspectives offertes par les marchés financiers à court et moyen terme, d'autre part.

Graphique 12 : Hypothèses retenues par la CPTF et hypothèses du COR en 2017 pour le taux de rendement réel des réserves



Source : Rapport final de l'actuaire indépendant⁹⁹

[237] A l'issue des travaux et compte tenu notamment des incertitudes liées à la réforme à venir des retraites instituant un système universel de retraite, lors de sa réunion du 27 septembre 2017, le

⁹⁹ SPAC Actuaires, « Ircantec - Analyse des équilibres du régime complémentaire », août 2017.

conseil d'administration, suivant les recommandations de la CPTF et après avoir pu échanger avec l'actuaire indépendant, a estimé que la solvabilité à long-terme du régime était assurée et a décidé de ne pas modifier les paramètres du régime dans le plan pluriannuel 2018-2021. A la demande des tutelles, il a toutefois prévu un réexamen de ce plan avant la fin 2019¹⁰⁰.

3.3.2 Les administrateurs se sont refusés à faire faire évoluer les paramètres du régime dans le cadre du réexamen en 2019 du plan quadriennal pour 2018-2021, malgré la non satisfaction stricte du second critère réglementaire de soutenabilité

[238] Les travaux réalisés dans ce cadre ont été menés entre février 2019 et août 2019. Ils se sont notamment traduits par :

- la production du rapport technique 2019 soumis à la CPTF en mai 2019 et adopté par le CA en juin 2019 ;
- la production, dans le cadre de ce rapport et dans un document complémentaire soumis à la CPTF début septembre 2019 de tests de sensibilité des projections à un ensemble de modifications des paramètres du régime, pour permettre aux administrateurs d'apprécier :
 - le degré d'atteinte de l'objectif de pérennité financière ;
 - le degré d'atteinte de l'objectif d'équité et de solidarité, en référence à la situation de différentes générations de 4 grands profils types d'actifs affiliés à l'Ircantec, choisis par la CPTF¹⁰¹.

[239] Pour leurs travaux, la CPTF et le CA ont à nouveau bénéficié de l'appui d'un actuaire indépendant, la société Prim'Act. Celle-ci a remis un rapport final au CA pour sa réunion du 26 septembre 2019¹⁰².

[240] Les projections réalisées se sont à nouveau fondées sur une utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR, sur les 3 mêmes types de scénarios¹⁰³, ainsi que sur l'hypothèse d'un taux de rendement réel des réserves maintenu à 1,95 % à court, moyen et long-terme. Des projections ont toutefois été produites pour apprécier la sensibilité des résultats à la dynamique de la masse

¹⁰⁰ La délibération votée par le conseil a été la suivante :

« L'actuaire indépendant ayant été entendu, le Conseil d'administration considère que la solvabilité du régime est assurée. Il souhaite en conséquence adopter une posture d'attente et de prudence.

Dans ce cadre, il ne propose pas de nouvelle évolution des taux de cotisation ni du taux d'appel.

Pour la durée du prochain plan quadriennal, soit de 2018 à 2021, il dispose que :

- Le rendement réel du régime est stable, égal à 7,75 %.

- La valeur de service du point est revalorisée, dans les conditions prévues (...)

- La valeur du salaire de référence se déduit de la valeur de service du point et du rendement réel au 1er janvier de chaque année.

Le Conseil d'administration restera attentif aux réformes à venir et à leurs conséquences sur la solvabilité du régime. Il propose de réexaminer les conséquences des trois points ci-dessus lors d'une Commission technique de pilotage technique et financier et éventuellement en conseil d'administration au plus tard avant la fin 2019 ».

¹⁰¹ Ces 4 grand profils sont : les praticiens à temps complet, les agents de maîtrise non titulaires de droits privés, les femmes à temps partiel et/ou complet employées par les collectivités territoriales, les personnes travaillant comme agents non titulaires de la fonction publique en début de carrière.

¹⁰² Cette remise a été précédée de trois rapports intermédiaires remis à la CPTF en avril, mai et début septembre 2019.

¹⁰³ Un scénario « médian » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3% à long terme ; un scénario « haut » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,8% à long terme ; un scénario « bas » : avec un taux de chômage à 10% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,0% à long-terme.

salariale, à partir d'une utilisation de MISTRAL et des hypothèses d'effectifs et de salaire par tête des salariés du COR, à savoir sans utilisation de PREVIR.

[241] Les principaux résultats sont détaillés dans l'annexe 4 et synthétisés dans le tableau 4 ci-dessous. Ils présentaient les mêmes caractéristiques d'ensemble que celles produites en 2017 faisant notamment ressortir le fort déséquilibre financier à long-terme du régime.

[242] S'agissant des critères réglementaires de soutenabilité, les projections ont fait apparaître que :

- le premier critère réglementaire de solvabilité était respecté pour les scénarios « haut » et « médian », mais il ne l'était pas dans le scénario « bas ».
- le second critère était respecté dans le scénario « haut », mais pas dans le scénario « bas » ; il n'était pas non plus respecté, de très peu, dans le scénario « médian », les réserves s'épuisant dans le courant de l'année 2051 (tableau 4).
- s'agissant des variantes réalisées sans le modèle PREVIR, le second critère n'était respecté pour aucun des trois scénarios retenus.

Tableau 4 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Scénario "médian"	Avec PREVIR	64,3%	2033	-11,3	2,3	Oui	2051	Non
Scénario "haut"	Avec PREVIR	75,1%	2035	-8,6	2,9	Oui	2056	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	58,9%	2027	-11,6	0,7	Non	2044	Non

Source : Ircantec, CDC

[243] Dans son rapport final¹⁰⁴ remis au conseil d'administration pour sa réunion du 26 septembre 2019, l'actuaire indépendant a fait état de conclusions et de recommandations très proches de celles avancées par le précédent actuaire en 2017 – dans des termes quelque peu plus forts - et il a pointé le non-respect strict du second critère réglementaire dans deux scénarios sur trois, dont celui qualifié de « médian » (encadré 2).

[244] Comme le précédent, l'actuaire a notamment souligné que le taux de rendement du régime (7,75 %) était très supérieur au taux de rendement actuariel d'équilibre pour celui-ci (5,19 % d'après ses estimations ainsi qu'à celui pratiqué alors par l'Agirc-Arrco (5,99 % sans tenir compte des cotisations AGF et CET et 4,66 % après prise en compte de celles-ci). Il a également mis ce taux de rendement en perspective, en le rapprochant des caractéristiques de la réforme préconisée par le Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Jean-Paul Delevoye, dans son rapport de juillet 2019¹⁰⁵, en pointant le fait que celle-ci envisageait un « âge pivot » fixé aux alentours de 64 ans à partir de l'horizon 2025, cet âge pivot faisant apparaître un rendement du régime de 5,5 % pour une retraite

¹⁰⁴ Prim'Act, « Ircantec - Analyse actuarielle du régime de retraite complémentaire à mi-2019 », septembre 2019. Remis au CA pour sa réunion du 26 septembre 2019, ce rapport final a été précédé de la remise de deux rapports intermédiaires à la CPTF en avril et début septembre 2019.

¹⁰⁵ « Pour un système universel de retraite », Préconisations de Jean-Paul Delevoye Haut-Commissaire à la réforme des retraites, juillet 2019

à 64 ans¹⁰⁶, très inférieur aux 7,75 % du le régime de l'Ircantec. L'actuaire a noté en outre que pour les personnes qui liquideraient leurs droits à 62 ans, soit 2 ans avant « l'âge pivot », le système universel envisagé offrirait un rendement plus bas encore, de 4,5 % à 4,95 %.

Encadré 2 : Conclusions du rapport final de l'actuaire indépendant remis à la CPTF et au CA pour leurs réunions respectives de et du 26 septembre 2019

Les passages ci-dessous soulignés sont marqué en gras dans le rapport de l'actuaire.

« La mission qui a été confiée à Prim'Act consistait :

- A valider les hypothèses retenues pour réaliser les projections du régime de retraite,
- A valider les projections elles-mêmes,
- A analyser la solvabilité du régime et ses tendances.

A cette fin, la Direction technique de la CDC a fourni un nombre très important de documents, analyses et projections, et a permis de disposer d'informations claires et précises sur ces différents sujets.

Les hypothèses ont été vérifiées, et ne nécessitent pas de commentaires particuliers. Les remarques qui ont pu être effectuées sont d'un impact marginal sur les résultats des projections.

Les projections sont réalisées de manière satisfaisante et cohérente.

Dans les premiers scenarii d'hypothèses retenus par la CPTF, les critères de solvabilité sont vérifiés dans un cas sur trois ; en particulier, dans le scenario médian, le deuxième critère n'est pas vérifié fin 2051 mais l'est début 2051. Le régime est donc, au sens des critères qui ont été choisis, presque équilibré. Une dégradation de la situation depuis 2017 est néanmoins observable, en partie pour des raisons exogènes (baisse des taux, évolution de l'espérance de vie des générations successives, baisse des contrats aidés). Ce point doit être pris en compte.

Ceci étant à l'horizon d'étude, et comme cela avait été noté en 2017, le déficit technique est très important dans tous les scenarii, et si aucune mesure n'est prise, les mesures de redressement nécessaires à terme seront drastiques et inéquitables entre générations (augmentation des cotisations de 25 à 50 % ou baisse des prestations de 20 % à 35 % selon le scénario). L'analyse -technique- de l'avenir des retraites menée par M. DELEVOYE est de fait cohérente avec ce constat.

En fait, malgré une situation de réserves importantes et d'excédent technique aujourd'hui, le régime présente une fragilité certaine à plus long terme. A contexte économique donné, ceci est dû en particulier à un rendement pratiqué trop élevé par rapport au rendement d'équilibre. Le rendement actuellement pratiqué (7,75 %) est nettement plus élevé que celui de l'ARRCO et de l'AGIRC (4,66 % en 2019, en tenant compte des cotisations AGFF et CET) ou que celui préconisé par M. DELEVOYE (environ 4,45 %-4,95 % à 62 ans).

Sans sous-estimer les incertitudes institutionnelles importantes liées aux textes et projets législatifs en cours sur la fonction publique et les retraites, une correction des paramètres du régime devra logiquement être envisagée à l'avenir, dans le but de baisser nettement le rendement pratiqué par le régime afin d'améliorer sa pérennité à long terme. Plus cette orientation sera lancée tôt, plus elle pourra être appliquée de façon progressive et équitable entre les différentes générations d'affiliés.»

[245] Face à cette situation et compte tenu notamment des incertitudes liées la réforme des retraites à venir et de celles liées à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui contenait des dispositions destinées à faciliter le recrutement des agents titulaires dans les trois versants de la fonction publique, la CPTF a indiqué qu'elle ne souhaitait pas, en l'état, apporter de modifications aux règles d'évolution des paramètres du régime. Lors de sa réunion du 26 septembre 2019, le CA, à la suite d'un échange en son sein, mais sans prendre le soin d'échanger en réunion avec l'actuaire

¹⁰⁶ Soit un rendement de 4,95% pour la quote-part de la contribution contributive après prise en compte du fait que le Haut-Commissaire envisageait que 10% de la contribution serait non contributive.

indépendant¹⁰⁷, a adopté une courte délibération reprenant la position de la CPTF¹⁰⁸, bien que le second critère réglementaire ne fût pas respecté. La mission a relevé que, dans le contexte particulier de la fin de mandature du CA de l'institution et de la phase finale de préparation du projet de loi instituant un système universel de retraite, les ministères de tutelle ne se sont pas opposés à cette délibération à la suite de cette réunion, alors que l'un de ses représentants en avait évoqué l'éventualité lors de celle-ci.

[246] Par la suite, en décembre 2019, les ministres de tutelles ont fait connaître leur accord pour une revalorisation début 2020 du prix d'achat du point et de la valeur de service en fonction de l'inflation, conformément au plan quadriennal décidé par le CA de l'institution. La mission relève que cette revalorisation, comme celle qui a suivi début 2021, n'a pas été portée par un arrêté, comme une lecture stricte du dernier alinéa de l'article 2 du décret du 23 décembre 1970 l'aurait requis, compte tenu du non-respect du second critère réglementaire dans le cadre du réexamen du plan quadriennal.

3.3.3 Le régime demeure profondément déséquilibré sur le plan financier à long-terme, ce qui appelle une modification de ses principaux paramètres dans le prochain plan quadriennal pour 2022-2025

3.3.3.1 Les projections sous-tendant le rapport technique pour 2020

[247] En l'absence de conseil d'administration et dans le contexte de la crise sanitaire, les services de la CDC ont produit une version provisoire du rapport technique 2020, en juin 2020, puis une version finale de celui-ci en décembre 2020, tenant compte de la dégradation de la situation économique liée à la crise sanitaire et d'une grande partie des mesures de revalorisation des traitements des personnels soignants décidées dans le cadre du Ségur de la santé¹⁰⁹¹¹⁰. Ce rapport final a été adopté par le nouveau conseil d'administration lors de sa réunion du 6 juillet 2021.

[248] Les principaux résultats de ces projections sont présentés dans l'annexe 4 et synthétisés dans le tableau 5 ci-dessous. La mission a relevé que, comme les rapports techniques des années précédentes, ces projections laissent entrevoir l'émergence d'importants déficits techniques à partir des années 2040 et un épuisement des réserves attendu entre 2047 et 2053 selon les trois scénarios privilégiés. Comme le rapport technique pour 2019, le rapport final pour 2020 a également témoigné de la sensibilité significative des projections, à un horizon de 20 et 30 ans, aux hypothèses concernant le dynamisme de la masse salariale des cotisants de l'Ircantec¹¹¹.

¹⁰⁷ Le compte rendu des débats de cette réunion indique en effet que l'actuaire n'a pas été invité à s'exprimer au cours de celle-ci.

¹⁰⁸ Cette délibération a été la suivante : « *Après avoir entendu le président de la CPTF, le conseil d'administration ne souhaite pas en l'état, apporter de modifications aux règles d'évolution des paramètres du régime* ».

¹⁰⁹ Ces rapports ont été transmis à l'ancien président du conseil et aux tutelles.

¹¹⁰ Les projections réalisées se sont à nouveau fondées sur une utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR. Toutefois les services de la CDC n'ont pas retenu les projections d'effectifs et d'assiettes de cotisations issues de PREVIR sur la période 2020-2024, eu égard au fait que celles-ci n'étaient pas réalistes, en raison, au moins en partie, du caractère exceptionnel de la crise actuelle. Ils ont retenu un jeu d'hypothèses alternatives qui leur paraissaient plausibles sur cette période. Ils se sont fondées sur les projections d'effectifs cotisant et de masse salariale issues de PREVIR à partir de 2025.

¹¹¹ Pour le scénario médian, la variante sans PREVIR avancerait de 8 ans l'apparition d'un déficit technique, par rapport aux projections fondées sur l'utilisation de celui-ci (2026 contre 2034 dans le scénario de référence).

Tableau 5 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Scénario "médian"	Avec PREVIR	63,9%	2034	-10,8	2,7	Oui	2053	Oui
Scénario "haut"	Avec PREVIR	75,3%	2036	-8,1	3,1	Oui	2058	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	59,9%	2028	-10,8	1,5	Oui	2047	Non

Source : Ircantec, CDC

3.3.3.2 Les projections sous-tendant le projet de rapport technique pour 2021

[249] A la suite du retard important de nomination et d'installation du nouveau CA, les travaux relatifs à la préparation du prochain plan quadriennal pour 2022-2025 n'ont commencé qu'en mai 2021, le CA, avec l'accord des tutelles, se fixant l'objectif de l'adopter au plus tard lors de sa réunion du 14 décembre prochain, pour satisfaire les dispositions réglementaires. La société SPAC Actuaires a de nouveau été choisie pour apporter son appui à la CPTF et au conseil d'administration dans cette préparation.

[250] La CPTF a retenu, lors de sa réunion du 8 juillet 2021, les quatre scénarios suivants :

- Un scénario « médian » fondé sur l'utilisation du modèle PREVIR : avec un taux de chômage à 7 % et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3 % à long-terme ;
- Un scénario « haut » fondé sur l'utilisation de PREVIR : avec un taux de chômage à 7 % et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5 % à long-terme ;
- Un scénario « bas » fondé sur l'utilisation de PREVIR : avec un taux de chômage à 10 % et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,0 % à long-terme ;
- Un scénario « médian sans PREVIR » ne se fondant pas sur une utilisation du modèle PREVIR : avec un taux de chômage à 7 % et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3 % à long-terme ;

[251] Les projections se sont appuyées en outre sur :

- différentes mises à jour des modèles par rapport au dernier exercice de la fin 2020 ;
- la prise en compte d'une révision à la baisse, conséquente, des hypothèses d'espérance de vie¹¹² et de fécondité, par rapport aux dernières projections démographiques réalisées par l'Insee en 2016, compte tenu des évolutions récemment constatées et conformément aux choix du COR pour son rapport annuel de juin 2021 ;
- les dernières hypothèses macroéconomiques retenues par le COR pour le court et moyen terme dans ce même rapport ;

¹¹² Les hypothèses d'espérance de vie des hommes et des femmes ont été revues en baisse de 3 ans.

- la prise en compte d'une mesure de revalorisation des carrières salariales des praticiens hospitaliers issue du Ségur de la santé qui n'avait pu être intégrée dans les précédentes projections de décembre 2020.

[252] Comme pour les projections du rapport annuel final pour 2020, s'agissant des scénarios fondés sur l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR, les services de la CDC ont été conduits à ne pas retenir les projections à court-terme d'effectifs et de masse salariale des cotisants de l'Ircantec issues du modèle PREVIR, eu égard à leur caractère irréaliste, en raison pour partie au moins du caractère exceptionnel des évolutions récentes liées à la crise sanitaire. Les services de la CDC ont ainsi retenu un jeu d'hypothèses discrétionnaires pour ces variables pour les années 2021 et 2022.

[253] Enfin, la CPTF a retenu des hypothèses pour le taux de rendement réel des réserves globalement conformes aux recommandations de l'actuaire indépendant :

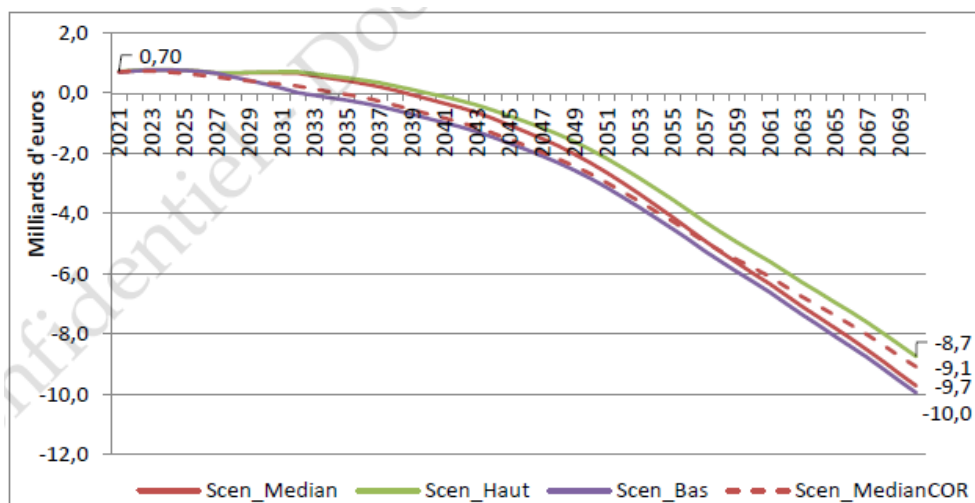
- Avec un niveau constant fixé à 1,95 % jusqu'à 5 ans avant l'apparition d'un déficit technique ;
- Puis une baisse linéaire de façon à rejoindre les hypothèses du COR pour son scénario de croissance de la productivité à 1,3 % au bout de 10 ans.

[254] Les projections réalisées pour le résultat technique et les réserves du régime sont présentées respectivement dans les graphiques 13 à 14, et les résultats au regard notamment des deux critères réglementaires de solvabilité sont synthétisés dans le tableau 6.

[255] Ces projections font apparaître une dégradation plus tardive et moins prononcée de la situation financière du régime que ce qu'indiquaient les précédentes projections. Cependant, sans surprise, comme les précédentes, elles pointent l'existence d'un fort déséquilibre du régime à un horizon de 30 à 50 ans, du fait des évolutions démographiques attendues et du haut niveau de rendement – supposé inchangé - du régime. Comme celles réalisées en 2019 et 2020, ces projections rendent compte en outre de la sensibilité des résultats à la dynamique spécifique des effectifs et de la masse salariale des cotisants de l'Ircantec (selon qu'elles s'appuient ou pas sur le modèle PREVIR).

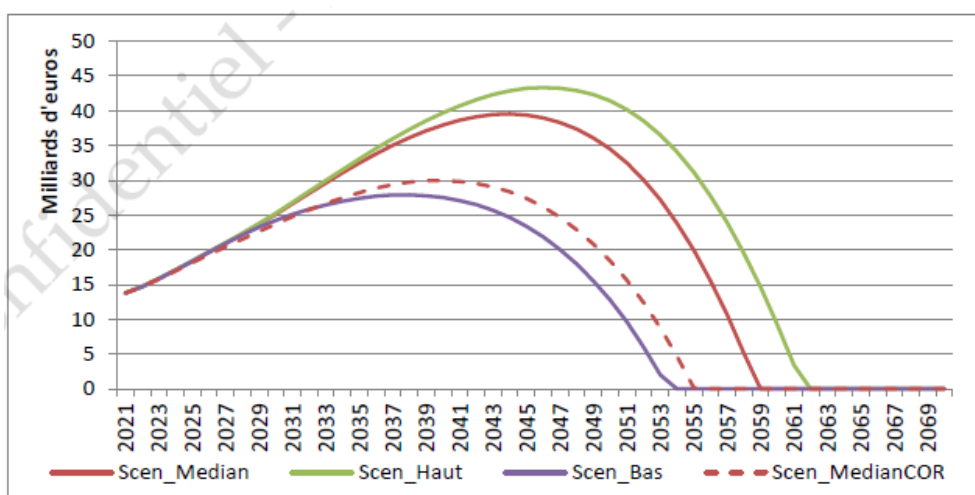
- Le solde technique se dégraderait à partir de la première moitié des années 2030 et un déficit technique émergerait ainsi entre 2033 et 2040 selon les scénarios envisagés (en 2039 dans le scénario « médian avec PREVIR »). Ce déficit se creuserait par la suite rapidement pour atteindre 8,7 Md€ à 10,0 Md€ à l'horizon 2070 selon les scénarios (9,7 Md€ dans le scénario « médian avec PREVIR »). Selon les scénarios, les produits ne représenteraient plus que 62,8 % à 71,3 % des charges à cet horizon (66,9 % dans le scénario « médian avec PREVIR »). Les réserves du régime s'épuiseraient entre 2054 et 2062 selon les scénarios (en 2059 dans le scénario « médian avec PREVIR »). Le rythme de diminution des réserves, entre leur « point haut » et leur épuisement, resterait fort : cette diminution se produirait sur une période d'environ 12 à 15 ans selon les scénarios.
- Les deux critères réglementaires de solvabilité seraient satisfaits pour les quatre scénarios, à l'exception du second pour le scénario « bas » (tableau 6).

Graphique 13 : Projections pour le résultat technique pour les scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Graphique 14 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 6 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2045	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2055
Scénario "médian"	Avec PREVIR	66,9%	2039	9,7	3,6	Oui	2059	Oui
Scénario "haut"	Avec PREVIR	71,3%	2040	8,7	4,0	Oui	2062	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	62,8%	2033	10,0	2,2	Oui	2054	Non
Scénario "médian"	Sans PREVIR	66,0%	2035	9,1	2,6	Oui	2056	Oui

Source : Ircantec, CDC

[256] Dans ses rapports intermédiaires remis à la CPTF pour ses réunions du 8 juillet et 9 septembre 2021, l'actuaire indépendant a jugé que les hypothèses faites par les services de la CDC étaient pertinentes et il a considéré que les projections ont été « *correctement réalisées* ».

[257] S'agissant de la solvabilité du régime, tout en constatant notamment le respect des critères réglementaires dans les scénarios envisagés (à l'exception du second critère pour le scénario « bas »), l'actuaire a relevé que :

- le régime « *entre en déficit technique assez vite (entre 2033 et 2040), et ce déficit ne cesse de s'aggraver* ».
- « *Si la date de l'apparition de ce déficit est incertaine, sa survenance est inéluctable. Et l'effort à faire lorsque ce déficit apparaîtra, sera tout de suite très important pour rééquilibrer le régime sur le long terme. Ainsi, d'après ces projections, à partir du moment où le déficit technique apparaît, il faudrait augmenter le taux d'appel des cotisations de deux points par an pour rétablir l'équilibre technique, et ceci, quelle que soit la simulation* ».

[258] Ces considérations l'ont conduit à formuler l'avis suivant :

- « *Le régime est actuellement très excédentaire, cet excédent représentant pratiquement 15 % de ses ressources. Il n'est donc pas nécessaire de prendre des mesures ayant des effets à court terme, telle une moindre revalorisation des pensions ou une hausse des cotisations non génératrices de droits.*
- *A plus long terme, le régime entrera inéluctablement en déficit technique, même si la date n'est pas certaine. Il sera donc nécessaire de prendre des mesures pour le rééquilibrer. Si des mesures sont prises dès maintenant, elles pourront intervenir de façon douce et progressive. La seule mesure susceptible d'avoir des effets à long terme sans effet immédiat est alors la baisse progressive du rendement du régime par augmentation du prix d'achat du point. Une telle mesure, sans effet sur les pensions, réduit le nombre de points acquis par les actifs, qui auront probablement une durée de retraite plus longue que celle des retraités actuels.* »

[259] Dans son rapport remis pour la réunion de la CPTF du 9 septembre 2021, l'actuaire indépendant a fait en outre état d'une estimation (fondée sur les droits acquis par les cotisations acquittées au titre de l'année 2021 et sur un taux d'actualisation en termes réels de 1,95 % que la mission juge élevé¹¹³), du taux actuariel d'équilibre du régime d'environ 7,0 %, inférieur de 10 % au taux de rendement actuel du régime qui s'établit à 7,75 %. Tout en notant le caractère assez fragile de ce type d'estimations fondées sur une année particulière, l'actuaire a noté que l'accroissement de l'espérance de vie anticipée dans les tables de mortalité laissait en outre attendre une légère baisse des estimations du taux actuariel d'équilibre à l'avenir.

[260] L'actuaire indépendant a enfin relevé qu'une des études de sensibilité présentées par les services de la CDC faisant état de l'impact qu'aurait une baisse du taux de rendement réel du régime de 7,75 % à 7,25 % sur 4 ans ne suffirait pas en elle-même à « rééquilibrer le régime », mais qu'une réforme générale des retraites dans les prochaines années pourrait également y contribuer.

[261] S'appuyant sur cet ensemble de constats, la mission observe ainsi que le taux de rendement actuel du régime (7,75 %) est très supérieur à la fois aux estimations de son taux actuariel d'équilibre et aux taux de rendement pratiqués par d'autres régimes comparables, dont celui de l'Agirc-Arrco

¹¹³ Une hypothèse plus basse pour le taux d'actualisation conduirait à une estimation du taux actuariel d'équilibre plus basse.

dont les paramètres ont continué à être adaptés ces dernières années¹¹⁴. La mission rappelle qu'un taux de rendement réel de 7,75 % correspond à un nombre d'années de perception de la pension nécessaire pour obtenir l'équivalent de la cotisation versée de près de 13 ans, un nombre qui est très inférieur à la durée de vie moyenne à la retraite des affiliés de l'Ircantec. Dans ces conditions et compte tenu en particulier du fort déséquilibre à long-terme du régime, la mission recommande de prendre des mesures dans le cadre du prochain plan quadriennal 2022-2025 en vue de réduire son taux de rendement, pour le rapprocher de son taux actuariel d'équilibre. Elle estime que le conseil pourrait envisager à cette fin une augmentation progressive de la valeur d'achat du point.

Recommandation n°21 Compte tenu du fort déséquilibre à long-terme du régime, prendre des mesures dans le cadre du prochain plan quadriennal 2022-2025 en vue de réduire le taux de rendement du régime, pour le rapprocher du taux actuariel d'équilibre de celui-ci ; envisager à cette fin une augmentation progressive de la valeur d'achat du point.

[262] La mission relève en outre de ses entretiens avec les responsables du COR que celui-ci a prévu de réviser ses principales hypothèses démographiques et économiques à long-terme d'ici le début de l'année 2023 :

- après que l'Insee aura révisé ses projections démographiques à long-terme pour la fin de cette année et ses projections de population active dans le courant de l'année 2022 ;
- et alors qu'une large consultation d'experts engagée dès les prochains mois lui aura permis d'actualiser ses hypothèses relatives au taux de chômage et à la croissance de la productivité du travail d'ici là ;
- en bénéficiant par ailleurs, s'agissant des perspectives à court-terme, d'un peu de recul par rapport à la sortie de la crise actuelle liée à la pandémie de COVID-19.

[263] Le COR prévoit ainsi de mener un nouvel exercice détaillé de projections mobilisant l'ensemble des caisses de retraite, semblable à celui réalisé au second semestre 2017, dans le courant de l'année 2023. Cet exercice portera jusqu'à horizon 2080 (contre 2070 dans ses différents exercices annuels menés depuis 2017, avec le seul concours des grosses caisses de retraite entretemps). La mission relève par ailleurs que les contours de la prochaine réforme des retraites qui devrait affecter les perspectives financières du régime de l'Ircantec, devraient pouvoir être arrêtés d'ici là.

[264] Dans ce contexte, la mission recommande de prévoir un réexamen du prochain plan quadriennal de l'Ircantec en 2023, pour tenir compte des effets de la prochaine réforme des retraites ainsi que des nouvelles projections démographiques de l'Insee et des nouvelles hypothèses macroéconomiques retenues par le COR.

[265] Au vu de l'expérience des dernières années, la mission recommande en outre de modifier l'article 2 du décret du 23 décembre 1970 pour introduire la possibilité que les ministères de tutelle puissent obtenir du CA qu'il réexamine, et donc qu'il revoit formellement, le plan quadriennal du régime à mi-parcours de celui-ci dans les cas où des facteurs affectant sensiblement les perspectives démographiques et financières du régime à moyen et long terme seraient apparus depuis l'élaboration du plan.

¹¹⁴ Depuis les observations des actuaires indépendants qui ont apporté leur appui au conseil d'administration de l'Ircantec en 2017 et 2019.

Recommandation n°22 Prévoir un réexamen du prochain plan pluriannuel en 2023, pour tenir compte des effets de la prochaine réforme des retraites ainsi que des nouvelles projections démographiques de l'Insee et des nouvelles hypothèses macroéconomiques retenues par le COR ; s'appuyer alors sur des projections actuarielles à l'horizon 2080, comme l'envisage le COR.

Recommandation n°23 Modifier l'article 2 du décret du 23 décembre 1970 pour introduire la possibilité que les ministères de tutelle puissent obtenir du conseil d'administration qu'il réexamine, et donc qu'il revoit formellement, le plan quadriennal du régime à mi-parcours de celui-ci dans les cas où des facteurs affectant sensiblement les perspectives démographiques et financières du régime à moyen et long terme seraient apparus depuis l'élaboration du plan.

4 Une politique de gestion des placements inscrite dans un cadre réglementaire qui doit être sérieusement renforcé et dont certaines orientations stratégiques récentes méritent d'être réinterrogées

[266] La mission a analysé le cadre, les grandes orientations et les principaux résultats de la politique récente de placement de l'Ircantec¹¹⁵. Cette analyse est détaillée dans l'annexe 5. Les parties qui suivent présentent les principaux enseignements de cette analyse.

[267] Après une présentation de la structure des placements de l'Ircantec investis au titre de ses réserves et des principaux aspects de leur performance financière récente (partie 4.1), sont développées une analyse du cadre réglementaire qui régit la définition et la mise œuvre de la politique de placements de l'institution (partie 4.2) et une analyse des principales décisions et orientations prises dans la gestion des placements sur la période 2016-2020 et tout dernièrement (partie 4.3).

4.1 Evalués à 12,9 Md€ fin 2020, les placements de l'Ircantec sont investis pour l'essentiel dans des fonds dédiés et ont dégagé une performance annuelle moyenne d'environ 1,8 % à 2,0 % en termes réels sur 2016-2020

4.1.1 Les actifs de placement de l'Ircantec s'élèvent à 10,4 Md€ en valeur nette comptable et à 12,9 Md€ en valeur de réalisation fin 2020

[268] Les réserves constituées par l'Ircantec pour ses opérations de retraite, à savoir ses fonds propres évalués dans les comptes se rapportant à ces opérations, s'élèvent à 10,5 Md€ fin 2020, contre 7,1 Md€ fin 2015 et 10,4 Md€ fin 2019. Elles représentent un peu plus de l'équivalent de 3 ans des charges techniques de retraite de l'année 2020 (un peu plus de 37 mois).

[269] Les placements détenus dans le cadre de la gestion de ces réserves - autres que ceux constituant des équivalents de trésorerie - s'élèvent pour leur part à 10,8 Md€ en valeur brute comptable et à 10,4 Md€ en valeur nette comptable¹¹⁶ fin 2020, après 7,1 Mds fin 2015 et 10,3 Md€

¹¹⁵ Cette analyse se fonde sur les informations dont la mission a pu prendre connaissance jusqu'à la mi-septembre 2021 essentiellement.

¹¹⁶ En comptabilité, la valeur nette comptable d'un actif correspond au montant pour lequel celui-ci figure au bilan (i.e. sa valeur brute comptable, évaluée sur la base de son prix d'achat ou son coût de revient), minoré du montant des éventuels amortissements et/ou des dépréciations déjà passées.

fin 2019 pour cette dernière. Leur montant s'élève en valeur de réalisation¹¹⁷ à 12,9 Md€ fin 2020, reflétant un montant de plus-values latentes nettes (des moins-values latentes) de 2,0 Md€¹¹⁸.

[270] Selon le dernier bilan mensuel de la gestion financière de l'Ircantec produit par les services de la CDC pour son conseil d'administration, les actifs de placement de l'institution au titre de la gestion de ses réserves sont évalués à 11,4 Md€ en valeur brute comptable et à 14,4 Md€ en valeur boursière à la fin juillet 2021, ce qui reflèterait un montant de plus-values latentes nettes de 3,0 Md€. Après prise en compte des disponibilités du régime, l'ensemble du portefeuille de l'Ircantec est évalué à 11,7 Md€ en valeur brute comptable et à 14,7 Md€ en valeur de réalisation fin juillet 2021.

4.1.2 Les placements de l'Ircantec sont constitués pour l'essentiel de parts d'OPCVM dédiés et pour une part limitée de parts de fonds de placement spécifiques

[271] Fin 2020, les actifs de placement de l'Ircantec étaient constitués :

- Pour l'essentiel, de parts dans des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) - au nombre de 25, parmi lesquels 15 fonds « dédiés » à savoir des fonds dans lesquels l'Ircantec est le seul souscripteur - pour un montant de 11,9 Md€ en valeur de réalisation - soit 92 % du total de ses placements en valeur de réalisation - dont :
 - 6,2 Md€ d'OPCVM obligataires ;
 - 4,3 Md€ d'OPCVM actions ;
 - 1,4 M€ d'OPCVM diversifiés ;
- Pour une proportion limitée, de parts dans des fonds de placement spécifiques, au nombre de 20 à cette date, représentatifs d'actifs immobiliers et résultant pour une large part d'une volonté de diversification du régime dans des produits financiers correspondant aux valeurs portées par les administrateurs du régime (infrastructures publiques et sociales, transition énergétique et écologique, financement des PME/ETI, économie sociale et solidaire...), pour un montant de 1,0 Md€ en valeur estimée de réalisation - soit 8 % de ses placements - dont :
 - 742,8 M€ dans un organisme de placement collectif en immobilier (OPCI) ;
 - 250,4 M€ dans des fonds d'investissement alternatifs (FIA) ;
 - 8,5 M€ de parts d'un fonds commun de titrisation ;

[272] Parmi les 12,9 Md€ d'actifs de placement détenus par l'Ircantec dans le cadre de la gestion des réserves fin 2020 :

- 11,7 Md€ sont constitués de parts de fonds commun de placement (FCP) « dédiés » investis dans des valeurs cotées, soit 91,0 % du total ;
- 147,5 M€ de parts dans des fonds « ouverts » d'actifs cotés, soit 1,1 % de l'ensemble ;
- 1,0 Md€ dans des fonds investis dans des actifs non cotés - y compris l'OPCI précité et un fonds dédié à l'Ircantec - soit 7,9 % de l'ensemble.

¹¹⁷ La valeur de réalisation d'un actif correspond au prix de vente dont conviendraient des parties compétentes et informées dans des conditions normales de marché, diminué des coûts estimés nécessaires pour réaliser la vente.

¹¹⁸ Correspondant ici à la différence entre la valeur de réalisation et la valeur brute comptable des actifs de placement de l'institution.

[273] Selon la présentation usuelle des services de la CDC, fin 2020, 44,2 % des actifs de placement étaient investis dans des actifs assimilables à des actions, 23,3 % dans des obligations d'entreprise, 6,0 % dans des obligations souveraines nominales, 18,6 % dans des obligations souveraines indexées et 7,9 % dans des actifs immobiliers et d'autres actifs non cotés.

4.1.3 Les placements de l'Ircantec ont dégagé une performance financière annuelle moyenne d'environ 1,8 à 2,0 % en termes réels, de la fin 2015 à la fin 2020

La valeur de réalisation des actifs de placement de l'Ircantec a augmenté de 3,7 Md€ entre la fin 2015 et la fin 2020. Après prise en compte des abondements provenant des résultats techniques excédentaires sur la période (2,3 Md€), les services de la CDC évaluent la part de cette augmentation de valeur liée à l'activité de placement à 1,4 Md€, ce qui représente l'équivalent d'une hausse de la valeur des actifs de placement de 15,5 % sur l'ensemble de la période, soit une progression annuelle moyenne de 2,9 %. En tenant compte de la chronologie des abondements annuels, les services de la CDC estiment ainsi l'équivalent d'un taux annuel moyen de rendement des placements à 2,6 %. Après prise en compte de l'inflation enregistrée sur la période (+0,8 % en moyenne annuelle sur la base habituelle de la hausse des prix à la consommation hors tabac en France et +0,6 % seulement sur la base de « l'inflation sous-jacente »), cette performance reflète l'équivalent d'un taux de rendement annuel moyen de l'ordre de 1,8 % à 2,0 % en termes réels sur la période.

[274] Cette performance enregistrée sur la période 2016-2020 est très proche de l'objectif de taux de rendement que l'Ircantec a retenu pour ses placements à court, moyen et long terme dans le cadre de l'élaboration de son plan quadriennal 2018-2021 en 2017 et de son réexamen en 2019 (+1,95 % en termes réels), objectif qui a sous-tendu corrélativement le choix de son allocation stratégique actuelle en décembre 2016 (*Cf.* la partie 4.3.3.1 *infra*).

[275] Comme le montre la partie 4.3.3.2 *infra*, la performance financière récente des placements de l'Ircantec, apparaît toutefois très inférieure à celle du *benchmark* correspondant à son allocation stratégique (4,5 % en moyenne annuelle en termes nominaux de la fin décembre 2016 à la fin avril 2021, soit de l'ordre de 3,6 % à 3,9 % en termes réels). Ceci résulte de la très forte contribution négative d'un dispositif dit de « gestion dynamique du risque » (GDR) que l'Ircantec a mis en place début 2018 avec un objectif de couverture du risque face aux fortes baisses des marchés financiers.

4.2 Le cadre réglementaire régissant la définition et la mise en œuvre de la politique de placement de l'Ircantec mérite d'être renforcé

4.2.1 En matière de placements, l'Ircantec n'est pas soumise aux principales dispositions du code de la sécurité sociale

[276] La politique de placement de l'Ircantec, comme l'ensemble de son pilotage technique et financier, est régie par les dispositions du décret modifié du 23 décembre 1970¹¹⁹ et de l'arrêté modifié du 30 décembre 1970¹²⁰, qui ne renvoient que ponctuellement au code de la sécurité sociale (CSS).

¹¹⁹ Décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

¹²⁰ Arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970.

[277] L'Ircantec n'était pas soumise, pour l'essentiel, aux articles R. 623-2 à R. 623-10-4, principalement issus du décret n°2002-1314 du 25 octobre 2002¹²¹. Elle n'est ainsi pas soumise à l'essentiel des nouveaux articles R. 139-1 et suivants issus de la recodification, à droit constant, des anciens articles R. 623-2 et suivants, portée par le décret n°2019-718 du 5 juillet 2019¹²².

[278] Comme celui de l'Agirc-Arrco, le régime géré par l'Ircantec se distingue ainsi de la plupart des autres régimes de retraite complémentaire obligatoire en ce que les règles qui encadrent la gestion de ses placements sont essentiellement fixées par son conseil d'administration.

4.2.2 L'Ircantec a été exclue pour l'essentiel du champ du « décret placements » du 9 mai 2017 pris pour unifier et moderniser la réglementation régissant les politiques de placement des régimes de retraite complémentaire et non appliqué jusqu'ici

[279] Une mission de contrôle des placements des régimes d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire conduite par l'IGAS en 2012-2013¹²³ a toutefois mis en lumière le caractère hétérogène des règles prudentielles et comptables applicables aux différentes caisses, non justifié par la nature identique ou semblable de leurs missions. Portant une appréciation globalement positive sur la gestion alors mise en œuvre des placements de l'Ircantec¹²⁴, elle a en outre révélé de sérieuses défaillances dans la gestion des placements de certaines autres caisses et a révélé que le corpus réglementaire s'appliquant à la plupart des caisses (*Cf. supra*) souffrait d'importantes carences.

[280] La mission a fait un ensemble de recommandations visant notamment à :

- Unifier et réviser le cadre réglementaire dans le sens d'un renforcement prudentiel ;
- Améliorer la gouvernance et les pratiques de gestion ;
- Renforcer le suivi et le contrôle des caisses, notamment de celles des professions libérales.

[281] Dans ce contexte, le décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale, communément appelé « décret placements », visait à unifier et moderniser ce corpus réglementaire applicable aux régimes de retraite complémentaire obligatoire, en refondant les règles de gouvernance pour la gestion financière et l'encadrement des placements de ces régimes, en cohérence dans une large mesure avec les recommandations de l'IGAS.

[282] Dès sa publication et lors de la phase de consultation qui l'a précédée, ce décret a fait l'objet de vives critiques de la part des caisses concernées et notamment d'un avis négatif adopté par les membres du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) le 30 mars 2017. Dans ce contexte, des requêtes en annulation du décret pour excès de pouvoir, ont été déposées auprès du Conseil d'Etat par la quasi-totalité des caisses des professions libérales ainsi que par d'autres caisses et organismes concernés en juillet 2017.

¹²¹ Décret n°2002-1314 du 25 octobre 2002 relatif à l'organisation financière des régimes d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions non agricoles et de certains régimes spéciaux et modifiant le code de la sécurité sociale et le code de l'aviation civile.

¹²² Décret n°2019-718 du 5 juillet 2019 procédant au regroupement et à la mise en cohérence des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux travailleurs indépendants. Pour des raisons particulières exposées *infra*, la rédaction d'une partie des nouveaux articles R139-1 à R139-56 n'apparaît toutefois pas fondée juridiquement.

¹²³ *Cf.* notamment le rapport de synthèse de cette mission : V. Cayré, P. Gemelgo, P. Penaud, V. Ruol, « Contrôle des placements de régimes de retraite complémentaire obligatoires (rapport de synthèse) », Rapport de l'IGAS n°RM2012-21P, juin 2013.

¹²⁴ Vincent Ruol, « Contrôle des placements de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) », Rapport de l'IGAS N°RM2012-064P.

[283] Des échanges complémentaires ont eu lieu par la suite entre les cabinets des ministres, les administrations et les caisses de retraites concernées. A la suite de ces échanges, la DG Trésor et la DSS ont présenté un projet de décret modificatif. Les caisses concernées ont toutefois estimé que les modifications envisagées dans ce projet étaient insuffisantes pour justifier le retrait de leurs recours. De son côté, le gouvernement n'a pas pris de décret modificatif par la suite. Le Conseil d'Etat s'est ainsi prononcé le 26 novembre 2018 sur le fond du décret du 9 mai 2017 : il a rejeté la quasi-totalité des moyens soulevés par les requérants, mais il a censuré deux dispositions du décret dont son article 4 qui précisait les conditions d'entrée en vigueur de celui-ci. La censure de cet article a entraîné l'annulation de l'application des dispositions du décret¹²⁵ et le rétablissement du précédent régime juridique applicable (issu pour l'essentiel du décret n°2002-1314 du 25 octobre 2002 précité¹²⁶).

[284] Le gouvernement avait initialement envisagé de soumettre l'Ircantec à l'ensemble des dispositions du « décret placements » et avait ainsi soumis fin juin 2016, un projet de décret relativement proche de celui finalement retenu à l'ensemble des caisses qui y ont été finalement soumises ainsi qu'aux instances de l'Ircantec.

[285] A l'issue d'une réunion extraordinaire consacrée à l'examen de ce projet de décret le 31 août 2016, le conseil d'administration de l'Ircantec a décidé de « *demander la suppression de toute référence à l'Institution (...) dans ce projet de décret ...* ». Il a également estimé que « *(ce) projet de décret en l'état de son écriture remet en cause la feuille de route des placements ISR (investissement socialement responsable) de l'Ircantec, et plus globalement la politique des placements qui concourt à l'équilibre des régimes* ».

[286] Cette prise de position a été précédée par l'envoi d'une lettre commune adressée aux ministres en charge de la fonction publique et des affaires sociales par l'ensemble des fédérations « fonction publique » des organisations syndicales représentées au conseil d'administration de l'Ircantec, dans lequel elles ont demandé au gouvernement de retirer l'Ircantec du champ d'application de ce projet de décret¹²⁷. Parmi les motifs avancés pour cette demande, les fédérations ont souligné :

- Le fait que les conclusions de la mission de contrôle de l'IGAS de 2012-2013, en particulier celles de la mission relative à la gestion de l'Ircantec, ne pouvaient justifier à leurs yeux l'inclusion de l'Ircantec dans le champ de ce projet de décret.
- Le fait que les réserves de l'Ircantec étaient « *gérées avec prudence* » par son « *conseil d'administration, et grâce au professionnalisme des services de la (CDC)* ».
- Leur désaccord avec « *le contrôle accru des placements des réserves, et de présence directe de la tutelle dans une « commission des placements »* » portés, selon elles, par le projet de décret.
- La « *restriction des possibilités de placements des réserves* » portée par ce projet et son caractère « *contradictoire avec les orientations prises* » par le conseil d'administration de l'Ircantec, notamment celles en faveur de « *l'investissement socialement responsable* ».

¹²⁵ Ou à tout le moins sa suspension jusqu'à l'entrée en vigueur d'un décret modifié, selon la DSS.

¹²⁶ Auquel l'Ircantec n'est pas assujéti (Cf. la partie 4.2.1 *supra*)

¹²⁷ Cette prise de position a aussi été précédée par l'envoi d'une note de la directrice des retraites et de la solidarité de la CDC au directeur de la DSS datée du 29 juillet 2016 rassemblant un ensemble d'observations sur le projet de décret, faisant notamment ressortir :

- Son appréciation selon laquelle « le régime de placements prévu par le projet de décret serait trop limitatif s'agissant des instruments, classes d'actifs et zones géographiques d'investissement autorisés ».
- La nécessité de retenir des règles de fonctionnement pour les « fonds dédiés » définis par le projet de décret, moins contraignantes que celles alors prévues.

[287] La mission rappelle les appréciations portées à ce sujet par la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG selon lesquelles :

- Le projet de décret ne contenait pas de dispositions remettant fondamentalement en cause l'orientation « ISR » de la politique de placements, sauf peut-être de manière indirecte ou marginale, ni de dispositions de nature à remettre en cause le choix fait par le régime de recourir à des fonds dédiés.
- Il semblait toutefois exclure la possibilité de détenir des parts d'organismes de placements collectifs de valeurs mobilières au sein de fonds dédiés (interdiction d'investir dans des structures prenant la forme de « fonds de fonds »), ce qui n'aurait pas autorisé certaines expositions alors prises ou envisagées par l'Ircantec, notamment sur des valeurs mobilières hors zone euro au sein de fonds dédiés. Cette possibilité n'aurait été ouverte que pour un fonds « mutualisé ».

[288] Comme la précédente mission et alors que le régime aurait pu de toute évidence satisfaire aux exigences du « régime normal » prévu par le projet de décret, la mission note en outre que ce projet, tel qu'il était alors conçu, aurait conduit l'Ircantec à réorganiser son portefeuille de placements afin que ses marges de manœuvre ne soient pas significativement réduites :

- En limitant l'exposition du régime sur les actions détenues en direct ou via un fonds qui ne soit pas un « fonds mutualisé » - selon la définition envisagée par le projet de décret¹²⁸ - à 25 % de la valeur de réalisation de ses placements.
- En limitant l'exposition aux obligations et actions d'émetteurs de l'OCDE non membre de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE) à 5 % de la valeur de réalisation totale des obligations ou des actions détenues en direct ou *via* des fonds autres que des « fonds mutualisés »¹²⁹.
- En n'autorisant pas la détention d'actions et obligations hors OCDE en direct ou via des fonds communs de placements.
- En n'autorisant la détention de titres non cotés qu'à travers des « fonds mutualisés » et dans une certaine limite pour ceux-ci (*Cf. supra*).

[289] Sur le fond, il n'appartient pas à la mission d'apprécier le bienfondé des dispositions du projet de décret soumis à l'Ircantec ni de celles du « décret placements » du 9 mai 2017 – qui reflète des évolutions par rapport au projet de texte soumis à l'Ircantec - à l'évidence d'une certaine complexité et de nature à contraindre de manière significative la gestion des caisses de retraites qui y étaient soumises. La mission note toutefois que la réglementation relative aux placements des régimes de retraite complémentaire obligatoire n'a toujours pas fait l'objet d'une unification et d'une modernisation comme le recommandait la mission de contrôle de l'IGAS de 2012-2013.

[290] La mission est d'avis que la gestion des placements de l'Ircantec devrait être soumise à un corpus réglementaire commun à l'ensemble des caisses de retraite complémentaire obligatoire et modernisé, tenant compte dans une certaine mesure de leurs spécificités. La mission est ainsi

¹²⁸ A savoir un organisme de placement collectif souscrit par deux caisses de retraite différentes et un organisme tiers au moins, ayant 10% maximum d'actifs hors OCDE ou non cotés.

¹²⁹ Une contrainte qui semble toutefois avoir été relâchée ultérieurement mais avec le maintien d'un seuil maximal d'exposition aux actifs non réalisables en euro à 15% du total des actifs de la caisse (après prise en compte des contrats financiers) dans la version finale du « décret placements ».

convaincue que l'Ircantec devrait être réintégrée dans les réflexions et les consultations qui devraient être réengagées dans les meilleurs délais pour unifier et moderniser ce cadre.

[291] Au-delà des grands principes de prudence et d'équité qui doivent conduire à soumettre les organismes ayant le même objet aux mêmes règles prudentielles, la mission note que l'expertise qu'apporte la CDC à l'Ircantec dans la mise en œuvre de la gestion de ses placements ne saurait justifier l'exclusion de l'institution d'un tel corpus réglementaire commun, alors que le conseil d'administration est chargé, légitimement, de fixer les orientations générales de la politique de placement du régime. Au vu des constats qu'elle pose sur la qualité de la gouvernance de l'Ircantec ces dernières années (*Cf.* la partie 2 *supra*), la mission n'est pas non plus d'avis que celle-ci pourrait justifier une telle exclusion. Certaines orientations et décisions prises par le conseil en matière de placement sur la période récente tendent par ailleurs à conforter la mission dans cet avis.

Recommandation n°24 Réintégrer l'Ircantec dans le champ des réflexions et des consultations qu'il convient de réengager sans tarder pour unifier et moderniser le cadre réglementaire régissant la gestion des placements des régimes de retraite complémentaire obligatoire.

4.2.3 Des dispositions réglementaires relatives à la déontologie et la formation des administrateurs et au contrôle interne prises pour l'Ircantec en 2017 qu'il convient de rendre applicables après l'annulation du « décret placements »

[292] Alors que l'Ircantec a été exclue en grande partie du champ du « décret placements », le gouvernement a toutefois décidé de modifier le décret du 23 décembre 1970 et l'arrêté du 30 décembre afin de rendre applicables à l'Ircantec certaines dispositions du « décret placements » relatives aux règles de gouvernance, au contrôle interne et à la prévention des conflits d'intérêt :

- En matière de gestion des placements, le décret n°2017-1704 du 18 décembre 2017¹³⁰ a ainsi prévu que la CPTF assume les missions de la commission en charge des placements mentionnée au nouvel article R. 623-3 du CSS et il a soumis l'Ircantec aux dispositions des nouveaux articles R. 623-3 à R. 623-5 et R. 623-10-3 et R. 623-10-4¹³¹.
- Un arrêté du 12 juillet 2017 a par ailleurs apporté des modifications dans ce sens à l'arrêté du 30 décembre 1970 en faisant référence aux nouveaux articles R. 623-3 et R. 623-4 introduits par le « décret placements ».

[293] Alors que la décision d'annulation du Conseil d'Etat du 26 novembre 2018 a suspendu l'application du « décret placements », la mission note que les amendements ainsi apportés par ces textes au décret du 23 décembre 1970 et à l'arrêté du 30 décembre 2017 qui s'appuient sur des dispositions du « décret placements » ne sont pas fondées juridiquement. La mission est d'avis que des dispositions réglementaires spécifiques devraient être prises sans tarder pour garantir l'application des principales dispositions retenues pour l'Ircantec en matière de déontologie et de formation des administrateurs et de contrôle interne en matière de placements, ainsi que s'agissant de la composition de la CPTF, sauf à ce que ce que de nouvelles dispositions soient prises pour rendre applicable l'essentiel du « décret placements » ou permettre l'adoption rapide d'une nouvelle réglementation d'ensemble, une perspective qui ne semble pas assurée d'après les interlocuteurs de la DSS rencontrés par la mission.

¹³⁰ Décret n°2017-1704 du 18 décembre 2017 modifiant le décret n°70-1277.

¹³¹ Depuis la recodification portée par décret n°2019-718 du 5 juillet 2019, ces articles apparaissent comme les articles R. 139-2 à R. 139-4, R. 139-12 et R. 139-13 du CSS.

[294] Entretiens, le conseil d'administration de l'Ircantec avait décidé lors de sa réunion du 27 mars 2018 d'apporter des modifications à son règlement intérieur en vue de prendre essentiellement en compte les dispositions relatives à la formation et à la déontologie portées par le décret du 18 décembre 2017 et l'arrêté du 12 juillet précités. Un arrêté de validation de ces modifications n'a cependant pas été pris par la suite.

4.2.3.1 Les dispositions relatives à la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts des administrateurs doivent être renforcées

[295] La mission estime que les dispositions relatives à la déontologie portées par l'article 53 du règlement intérieur de l'institution sont insuffisantes et qu'elles devraient être renforcées par voie réglementaire dans le sens des dispositions de l'ancien article R. 623-10-4¹³² issu du « décret placements » relatif à la prévention des conflits d'intérêt, en tenant compte des articles 1 et 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et des meilleures pratiques mises en œuvre dans les régimes de retraite complémentaire.

[296] A l'analyse, deux éléments rendent un tel renforcement des règles d'autant plus nécessaire :

- D'une part, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de certaines procédures d'attribution de marchés publics au cours de la dernière mandature (*Cf.* la partie 4.2.4 *infra*).
- D'autre part, le caractère excessivement sommaire des « déclarations des intérêts de l'administrateur Ircantec » que l'ensemble des administrateurs doivent remplir et à l'absence de formalisation de l'utilisation qui peut en être faite (*Cf.* l'annexe 5).

[297] Pour ces motifs, la mission recommande en particulier de modifier le décret du 23 décembre 1970 pour y adjoindre une disposition prévoyant qu'un administrateur qui commettrait une irrégularité ou qui manquerait à ses obligations déontologiques pourrait être démis d'office de ses fonctions par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, après consultation du conseil d'administration de l'institution.

[298] La mission estime également nécessaire de renforcer le contenu déclaratif des déclarations d'intérêts des administrateurs et de préciser dans le règlement intérieur les conditions de leur utilisation, notamment par le président du conseil d'administration, dans le sens des dispositions de l'ancien article R. 623-10-4 issu du « décret placements » et des meilleures pratiques mises en œuvre dans les régimes de retraite complémentaire. La mission préconise en particulier de mettre en œuvre ce renforcement en s'inspirant fortement des dispositions en vigueur à l'ERAFP, et notamment du contenu de la déclaration d'intérêts que doivent remplir ses administrateurs¹³³.

[299] Eu égard au fait que certains administrateurs de l'Ircantec, en particulier parmi ceux appartenant à la CPTF, sont régulièrement sollicités par des sociétés de gestion soucieuses de leurs services et aux difficultés rencontrés dans la mise en œuvre de certaines procédures de marchés publics liés aux placements (*Cf.* la partie 4.2.4 *infra*), la mission est en outre d'avis que les administrateurs devraient s'abstenir de tout contact avec les sociétés de gestion en dehors du cadre collectif de la commission de pilotage technique et financier et de la présence d'un représentant de la direction financière de la direction des politiques sociales (DPS) de la CDC. La mission recommande

¹³² Devenu l'article R139-13 après la recodification.

¹³³ La mission est également d'avis que les déclarations d'intérêts des administrateurs devraient être transmises au président du conseil d'administration, eu égard à ses responsabilités particulières - charge à lui de vérifier les éventuelles situations de conflits d'intérêts en s'appuyant si nécessaire sur le service juridique de la direction d'appui aux fonds et à la gouvernance de l'établissement Angers-Paris de la CDC -, tandis que celle du président devrait être soumise aux tutelles

enfin, en tout état de cause, d'établir un registre recensant de manière précise la liste des contacts de l'Ircantec avec les sociétés de gestion¹³⁴.

Recommandation n°25 Renforcer par voie réglementaire les dispositions relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêt pour les membres du conseil d'administration dans le sens des dispositions de l'ancien article R. 623-10-4 du CSS issu du « décret placements » (actuel article R. 139-13 après recodification), en tenant compte des articles 1 et 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et des meilleures pratiques mises en œuvre dans les régimes de retraite complémentaire, notamment celles mises en œuvre au sein de l'ERAFP.

Recommandation n°26 Modifier en particulier le décret du 23 décembre 1970 pour lui adjoindre une disposition prévoyant qu'un administrateur qui commettrait une irrégularité ou qui manquerait à ses obligations déontologiques puisse être démis d'office de ses fonctions par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, après consultation du conseil d'administration.

Recommandation n°27 Renforcer le contenu informatif de la déclaration d'intérêts des administrateurs et préciser dans le règlement intérieur de l'institution les conditions de son utilisation, notamment par le président du conseil d'administration, en s'inspirant étroitement des dispositions en vigueur à l'ERAFP ; pour les administrateurs, s'abstenir de tout contact avec les sociétés de gestion en dehors du cadre collectif de la commission de pilotage technique et financier et de la présence d'un représentant de la direction financière de la DPS ; établir en tout état de cause un registre recensant de manière précise la liste des contacts de l'Ircantec avec les sociétés de gestion.

4.2.3.2 La formation des nouveaux administrateurs, perturbée en 2021 par le retard pris dans l'installation du nouveau conseil d'administration, et l'expertise de la CPTF et de la CCA doivent être renforcées

[300] L'article 2 de l'arrêté modifié du 30 décembre 1970 dispose que le bureau de l'Ircantec est chargé d'assurer la préparation de la politique de formation des administrateurs. L'arrêté précité du 12 juillet 2017 a par ailleurs prévu qu'il le fasse « dans le respect des dispositions de l'article R. 623-4 du code de la sécurité sociale » introduit par le « décret placements » du 9 mai 2017¹³⁵.

[301] Les précédentes missions de l'IGAS et du CGEFI ont fait le constat d'une offre de formation pour les administrateurs, relativement conséquente, notamment en première année de mandature, en vue de les aider à appréhender les principaux enjeux de la gestion d'une caisse de retraite en général, et à la gestion technique, financière et comptable en particulier. Ces formations sont dispensées pour l'essentiel par les services de la CDC¹³⁶.

[302] Des dispositions ont été retenues dans la COG 2016-2019 afin de doter le conseil d'administration d'un « plan de formation annuel évolutif et adapté » (Cf. l'annexe 5). La mission estime que ces dispositions ont été convenablement mises en œuvre au cours des dernières années.

[303] Les documents consultés par la mission montrent que les services de la CDC et les administrateurs ont considéré jusqu'ici que l'ancien article R. 623-4 du CSS issu du « décret placements »¹³⁷ s'applique à l'Ircantec, malgré l'annulation de la mise en œuvre du « décret

¹³⁴ Ce document devrait être régulièrement porté à la connaissance de l'ensemble du conseil d'administration.

¹³⁵ Le règlement intérieur de l'institution requiert en outre que le conseil d'administration adopte chaque année un plan de formation des administrateurs pour l'année à venir, avec l'appui des services de la CDC.

¹³⁶ Sur la base du bilan des formations mises en œuvre en 2016, première année de la mandature précédente, la mission d'évaluation de la précédente COG avait jugé que la participation des administrateurs était satisfaisante.

¹³⁷ Renuméroté R. 139-3 depuis la recodification de juillet 2019.

placements » en novembre 2018. Cet article dispose notamment que : « *(l)es membres du conseil d'administration (...) reçoivent, dans les six premiers mois de leur mandat et en tout état de cause préalablement à l'approbation par le conseil d'un document relatif à la politique de placement et de gestion des risques (...), une formation relative aux questions actuarielles, financières et réglementaires pertinentes pour le pilotage des régimes et des placements (...)* ».

[304] A défaut de partager leur interprétation juridique, la mission juge positivement, sur le fond, cette prise de position récente des services de la CDC et du conseil d'administration de l'Ircantec qui est de nature à conforter la capacité de décision du conseil, notamment en début de mandature.

[305] Sur l'année en cours, la mission dresse les constats suivants :

- Le retard dans l'installation du conseil d'administration a considérablement retardé et perturbé l'organisation des formations prévues pour les nouveaux administrateurs.
- Grâce à une forte mobilisation des services de la CDC, plusieurs sessions de formation ont pu être organisées, entre la fin avril et la mi-juin, sur chacun des grands domaines prévus.
- Les éléments de suivi communiqués par les services de la CDC font toutefois apparaître que ces formations n'ont été suivies que par un nombre relativement modeste d'administrateurs. En conséquence, le bureau, lors de sa réunion du 10 juin, a demandé aux services de la CDC d'organiser de nouvelles sessions pour ces modules de formation au cours du 2nd semestre.

[306] Dans ce contexte, la mission préconise de prendre des dispositions réglementaires garantissant l'application de l'article R. 623-4 du CSS introduit par le « décret placements », pour pallier l'annulation de ce dernier. Elle estime également souhaitable que le bureau de l'Ircantec reste mobilisé pour inciter les administrateurs à suivre les formations qui sont destinées à leur permettre d'assurer leurs fonctions de manière éclairée.

[307] Alors que certains administrateurs ont exprimé le souhait de disposer de formations complémentaires dispensées par des experts externes à la CDC, la mission est d'avis que de telles formations complémentaires, dispensées par des universitaires experts en gestion d'actifs, dans des conditions garantissant leur non exposition à des conflits d'intérêts, pourraient renforcer utilement la capacité de maîtrise et de décision des administrateurs, et limiter par ailleurs, à terme, les risques d'incompréhension ou de défiance entre les administrateurs et les services de la CDC.

Recommandation n°28 Pour la formation des administrateurs, prendre des dispositions réglementaires pour garantir l'application à l'Ircantec de l'ancien article R. 623-10-4 du CSS issu du « décret placements » (actuel article R. 139-3 après recodification) ; continuer à inciter les administrateurs nouvellement nommés à suivre les formations qui sont destinées à leur permettre d'assurer leurs fonctions de manière éclairée ; dans le domaine de la gestion des placements, donner la possibilité aux administrateurs qui le souhaitent d'accéder à des formations complémentaires à celles dispensées par les services de la CDC, sous réserve qu'elles soient dispensées par des universitaires experts en gestion d'actifs, dans des conditions garantissant leur non exposition à des conflits d'intérêts.

[308] En matière de compétences des instances, l'ancien article R. 623-3 du CSS issu du « décret placements »¹³⁸, auquel le décret du 18 décembre 2017 mentionné *supra* avait assujéti l'Ircantec, dispose que la commission des placements, à savoir la CPTF dans le cas de l'Ircantec, composée d'administrateurs, comprend « *en outre, avec voix consultative, une personnalité qualifiée, désignée*

¹³⁸ A savoir l'actuel article R. 139-2, depuis la recodification intervenue en juillet 2019.

par le conseil d'administration sur une liste de trois personnes établie par les ministres en charge de la sécurité sociale et du budget ».

[309] Par la suite, l'entrée en application du « décret placements » a toutefois été suspendue par le Conseil d'Etat. Au vu des problèmes de gouvernance récents et de l'ensemble des constats qu'elle pose sur le pilotage technique et financier de l'institution au cours de la précédente mandature, la mission estime souhaitable de renforcer les compétences de la CPTF en y incluant une personnalité experte, avec voix consultative, comme prévu par l'ancien article R. 623-3 du CSS. La mission estime également souhaitable un renforcement du même type de l'expertise de la CCA.

Recommandation n°29 Prendre des dispositions réglementaires pour renforcer l'expertise de la CPTF et de la CCA en nommant dans chacune d'elles une personnalité experte, avec voix consultative, choisie par le conseil d'administration dans une liste établie par les ministères de tutelle, comme prévu, pour partie, par l'ancien article R. 623-3 du CSS (actuel article R.139-2 après recodification).

4.2.3.3 Le rapport annuel de contrôle interne ne permet pas aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier de manière satisfaisante les procédures mises en œuvre pour contrôler les risques liés à la gestion des placements

[310] Les services de la CDC ont communiqué à la mission des éléments d'information sur le dispositif de contrôle interne et celle-ci a pu prendre connaissance des derniers rapports annuels de contrôle interne approuvés par le conseil d'administration de l'Ircantec (Cf. l'annexe 5).

[311] Ces éléments font notamment apparaître que :

- La gestion des placements de l'Ircantec s'inscrit dans un dispositif de contrôle opérationnel déclinant les principes appliqués par la CDC aux activités financières.
- Les services de la direction financière de la DPS, au titre du suivi de la gestion déléguée des portefeuilles, mettent en œuvre un suivi mensuel des fonds et s'assurent dans ce cadre du contrôle du respect des exigences énoncées dans les mandats de gestion, hors prospectus¹³⁹. Ce suivi mensuel des fonds est complété par des comités de suivi de gestion avec les sociétés de gestion qui peuvent donner lieu, en période normale, à des visites sur place de celles-ci.
- Est tenue une réunion semestrielle de la direction financière de la DPS avec la direction des risques du groupe CDC (DRG).
- Eu égard à sa fonction de dépositaire des fonds, la CDC dispose d'un outil – SPIRRIS – qui lui permet de connaître, sur une base quotidienne, l'ensemble des positions prises par les gérants de fonds¹⁴⁰. La direction financière exploite ces données pour réaliser un suivi mensuel de l'ensemble des fonds. Ce suivi prend notamment la forme d'un *reporting* mensuel détaillé interne à la direction financière des fonds dédiés investis en actifs cotés. Il alimente en outre un bilan mensuel de gestion financière des actifs de placement et de trésorerie produit à destination des membres du conseil d'administration de l'Ircantec.

¹³⁹ Destiné à informer le public, le prospectus est un document que toute société doit publier avant de faire une opération relevant de l'« appel public à l'épargne » (APE), c'est-à-dire dès qu'elle entreprend de céder ou d'émettre des instruments financiers auprès d'un large public ou d'en demander la cotation.

¹⁴⁰ Bien qu'elle n'exploite pas ces données à cette fréquence en temps normal, elle est en mesure de retracer facilement les positions passées, de suivre de manière plus fréquente les positions en cas de tensions sur les marchés et de disposer d'une vision en transparence de ses fonds dédiés en actifs cotés.

[312] Selon la direction financière de la DPS, ce dispositif d'ensemble lui permet d'exercer ses activités dans un cadre défini et sécurisé, de disposer des moyens et des informations nécessaires à l'appréciation et au suivi des risques liés à ses activités de gestion financière, ainsi que de mettre en œuvre tout dispositif ou de prendre toute disposition nécessaire à la réduction des risques susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs qui lui sont assignés.

[313] La mission a pu disposer du document de *reporting* mensuel détaillé interne à la direction financière de la DPS (*Cf. supra*). Elle estime qu'il atteste d'un suivi mensuel des performances et des risques des fonds dédiés investis en actifs cotés de grande qualité.

[314] La mission estime toutefois que les derniers rapports annuels de contrôle interne sont beaucoup trop succincts pour satisfaire aux dispositions de l'ancien article R. 623-10-3 du CSS auquel le décret précité du 18 décembre 2017 a soumis l'Ircantec¹⁴¹. Ils ne permettent pas aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier de manière satisfaisante :

- Les méthodes utilisées pour assurer la mesure, l'évaluation et le contrôle des placements ;
- La répartition des responsabilités au sein des services de la CDC, les délégations de pouvoir, la diffusion de l'information et les procédures internes de contrôle ou d'audit ;
- Les procédures et dispositifs permettant d'identifier, d'évaluer, de gérer et de contrôler les risques liés aux placements.

[315] La mission note en outre que, parmi les risques financiers auxquels est exposée l'Ircantec, les derniers rapports annuels de contrôle interne mettent principalement en exergue les risques de crédit alors même que les placements investis dans des actions ont pris sur la période récente une place importante dans les actifs de l'institution. La mission relève par ailleurs que le risque de change n'est pas mentionné dans ces rapports alors que l'Ircantec a augmenté ces dernières années de manière conséquente la part de ses placements hors la zone euro (*Cf. la partie 4.3.3.3 infra*).

[316] Sur la base des compte rendus et/ou relevés de décision des réunions des instances de la précédente mandature, la mission observe enfin que les derniers rapports annuels de contrôle interne, soumis préalablement à la fois à la CCA et à la CPTF depuis 2017, ont été adoptés par le conseil d'administration de l'Ircantec sans débat. Elle note de surcroît que les parties consacrées à la gestion financière de ces rapports n'ont donné lieu à quasiment aucune interrogation de substance des administrateurs membres de la CCA et de la CPTF ayant eu à les examiner auparavant.

[317] Face à ces constats, la mission juge souhaitable de prendre des dispositions réglementaires de façon rendre applicables à l'Ircantec les anciens articles R623-5 et R. 623-10-3 du CSS issus du « décret placements » de façon que le rapport annuel de contrôle interne soit davantage détaillé pour permettre aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier réellement le dispositif de contrôle et de maîtrise des principaux risques associés à la gestion des placements.

Recommandation n°30 Prendre des dispositions réglementaires de façon à rendre applicables à l'Ircantec les anciens articles R623-5 et R. 623-10-3 du CSS issus du « décret placements » (actuels article R. 139-4 et R. 139-12 recodification), afin que le rapport annuel de contrôle interne soit assez détaillé pour permettre aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier réellement le dispositif de contrôle et de maîtrise des principaux risques associés à la gestion des placements.

¹⁴¹ Article renuméroté en R. 139-12 depuis juillet 2019 et que la mission juge non applicable à la suite de la décision précitée du Conseil d'Etat du 26 novembre 2018.

4.2.4 Un partage relativement clair des responsabilités entre le conseil d'administration et la CDC qui n'a cependant pas empêché l'émergence de difficultés dans certaines procédures d'attribution de marchés publics au cours de la précédente mandature

4.2.4.1 Un partage assez clair des responsabilités entre le conseil d'administration et la CDC

[318] Les principaux textes constitutifs du régime et encadrant la gestion de l'Ircantec précisent relativement bien les responsabilités des principaux acteurs en matière de politique de placement (Cf. l'annexe 5).

[319] Ces précisions n'ont toutefois pas empêché l'émergence, ces dernières années, de difficultés et de tensions entre le conseil d'administration et les services de la CDC, dans la mise en œuvre de certaines procédures d'attribution de marchés publics relatifs à la gestion déléguée des placements.

4.2.4.2 Des difficultés dans certaines procédures d'attribution de marchés publics relatifs à la gestion des placements au cours de la précédente mandature

4.2.4.2.1 Deux incidents d'une importance particulière

[320] Parmi ces difficultés, la mission a notamment été amenée à prendre connaissance de deux incidents d'une importance particulière.

[321] Le premier est intervenu dans le cadre de la mise en œuvre d'une procédure de sélection d'un gestionnaire des opérations de transition pour l'Ircantec, qui a conduit le conseil d'administration à choisir lors de sa réunion du 27 septembre 2017 la société attributaire du marché - après que ses représentants constituant la « commission consultative de sélection » (CCS) aient exprimé des vues divergentes de celles des services de la CDC sur le classement des offres - dans des conditions entachées d'irrégularités manifestes (Cf. l'annexe 5). A la suite de cette décision, une société non retenue - dont l'offre avait été jugée la plus avantageuse économiquement pour l'Ircantec par les services de la CDC - a introduit un référé en novembre 2017 à l'encontre de l'Ircantec, de la CDC et de la société ayant remporté le marché. Eu égard à la situation, le conseil, suivant les recommandations de la CDC, a déclaré sans suite la procédure de marché public au motif d'une restructuration de ses besoins. Au final, par un jugement rendu le 12 janvier 2018, le Tribunal de Grande Instance de Paris a estimé que les demandes principales de la société requérante n'étaient pas fondées, eu égard au fait que la procédure d'attribution du marché avait été déclarée sans suite, mais il a condamné l'Ircantec à verser à cette société une somme de 3 000 € au titre de l'article 700 du code de procédure civile¹⁴².

[322] Comme le révèle le compte-rendu de la réunion du conseil d'administration du 20 décembre 2017, cet incident a suscité de vives tensions, qui ont persisté par la suite, entre certains administrateurs et les services de la CDC, ainsi qu'entre certains membres du conseil.

[323] Cet incident a conduit le conseil d'administration et les services de la CDC à organiser par la suite des sessions de formation spécifiques sur la thématique des marchés publics qui ont permis d'élaborer un « *mode opératoire* » pour les marchés publics. Celui-ci a été formalisé dans un document intitulé « *règles applicables à la passation des consultations liées à la gestion de l'Ircantec* » qui été approuvé par le conseil d'administration en mars 2018. Alors que des situations de divergence d'analyse d'offres entre des représentants du conseil, siégeant dans des CCS, et les

¹⁴² Cet article dispose notamment que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

services de la CDC, se sont reproduites par la suite, des amendements complémentaires ont été apportées ultérieurement à ce document et approuvées par le conseil lors de sa réunion du 19 décembre 2018¹⁴³.

[324] Ces initiatives n'ont toutefois pas empêché que survienne un second incident d'importance particulière au second semestre 2018 dans le cadre de la procédure de sélection des offres pour l'attribution de quatre mandats de gestion portant sur des actions européennes.

[325] Dans le cadre de cette procédure, à la suite de fortes divergences de vues sur la qualité des offres émanant de deux sociétés candidates, la CCS a retenu un rapport d'analyse et une classification des offres très différents de celles proposés par les services de la CDC. Dans ce contexte, les services de la CDC ont souhaité que ces divergences de vues soient retracées dans le procès-verbal de la réunion de la CCS, conformément aux dispositions de la procédure précédemment arrêtée par le conseil d'administration. Ce souhait n'ayant pas été satisfait, le directeur des retraites et de la solidarité de la CDC a saisi le président du conseil d'administration, par une lettre datée du 17 décembre 2018, pour l'alerter formellement sur le caractère non conforme de cette situation avec le règlement intérieur de l'institution et sur le fait que le rapport d'analyse des offres retenue par la CCS ne pouvait engager la CDC. Après que ce courrier ait été transmis à ses membres et aux tutelles, le conseil a pris toutefois sa décision, en validant les choix de la CCS, lors de sa réunion du 19 décembre 2018¹⁴⁴.

4.2.4.2.2 D'autres difficultés ou incompréhensions récentes

[326] Outre ces deux incidents, la mission a été aussi informée d'autres situations d'incompréhension ou de tension ces dernières années entre certains administrateurs siégeant en CCS et les services de la CDC sur la pondération à retenir *ex-ante* pour l'attribution de certains marchés de gestion déléguée de placements entre la note attribuée à la valeur technique des offres et celle relative à leur coût.

[327] Pour l'attribution de certains marchés, les administrateurs composant la CCS ont souhaité en effet retenir une pondération identique de 50 % pour les deux critères - alors que les services de la CDC sont généralement d'avis qu'il convient, dans l'intérêt de l'Ircantec, de pondérer la valeur technique des offres plus fortement que celle relative à leur coût. Ces derniers préconisent ainsi généralement de pondérer la première à hauteur de 70 %, contre 30 % pour la seconde, conformément aux pratiques en usage dans d'autres institutions déléguant la gestion d'actifs importants. Ils justifient également leur point de vue par les exigences particulières que l'Ircantec impose aux sociétés de gestion avec lesquelles elle contractualise.

[328] Face à cette situation, la mission recommande, en premier lieu, que soient organisées en tant que de besoin de nouvelles séances de formation sur la thématique des marchés publics pour les administrateurs.

¹⁴³ Le « mode opératoire » ainsi retenu a fixé un cadre donnant *de facto* plus de marges aux membres de la CCS et au président du conseil d'administration dans la détermination des rapports d'analyse des offres que ne l'autorisaient les pratiques antérieures. Il a aussi permis d'établir un système de traçabilité des positions respectives de la CCS, présidée par le président du conseil d'administration, et des services de la CDC, en cas de divergences de vues. Il a enfin prévu les conditions dans lesquelles les services de la CDC peuvent signaler aux représentants du conseil d'administration les risques techniques et juridiques liés à certains aspects de leurs décisions aux différentes étapes de la procédure de sélection, y compris lorsque de tels risques leurs paraissent subsister à l'issue de leurs décisions.

¹⁴⁴ A la suite de cette décision, le directeur des retraites et de la solidarité de la CDC a saisi la directrice de la DSS, par une lettre datée du 2 janvier 2019, pour l'alerter formellement sur les positions prises par la CDC et sur le fait que le projet de délibération avait été adopté par le conseil d'administration de manière non conforme à la réglementation applicable aux marchés publics selon l'analyse des services de la CDC.

Recommandation n°31 Organiser en tant que de besoin de nouvelles séances de formation sur la thématique des marchés publics pour les administrateurs nouvellement nommés.

[329] Au vu des incidents d'une importance particulière qui se sont produits, la mission estime par ailleurs souhaitable de conduire une mission de contrôle sur la mise en œuvre de l'ensemble des procédures d'appels d'offre passés pour le compte de l'Ircantec ces dernières années dans le cadre de la gestion de ses placements. La mission estime par ailleurs souhaitable de faire porter ce contrôle aussi sur les remboursements de frais des administrateurs, compte tenu des constats qu'elle a dressés à ce sujet (Cf. la partie 2.3 du rapport).

Recommandation n°32 Conduire une mission de contrôle sur la mise en œuvre de l'ensemble des procédures d'appels d'offre passés pour le compte de l'Ircantec ces dernières années dans le cadre de la gestion de ses placements, ainsi que sur les remboursements de frais des administrateurs.

[330] Alors que le point de vue des services de la CDC sur la pondération des critères dans les procédures d'attribution de marchés de gestion déléguée de placements lui paraît *a priori* fondé et qu'il est perçu comme tel par plusieurs de ses interlocuteurs, la mission - qui n'a pu accomplir cette tâche - estime souhaitable de procéder à une recherche plus consistante d'informations sur les pratiques retenues en la matière par d'autres organismes comparables et/ou de référence, de manière à éclairer objectivement les choix de l'Ircantec à l'avenir.

4.3 Des aspects fondamentaux de la politique de placements décidée par le conseil d'administration de l'Ircantec en 2016-2017 méritent d'être réinterrogés et le suivi de la mise en œuvre de celle-ci renforcé

[331] Après examen du règlement financier de l'Ircantec (partie 4.3.1) et de la « feuille de route pour la gestion financière » que le conseil d'administration a adoptée en avril 2016 (partie 4.3.2), cette partie présente l'analyse de la mission des principales décisions et orientations stratégiques prises par la précédente mandature dans le domaine de la gestion strictement financière (partie 4.3.3). Elle présente enfin les principales orientations et réalisations récentes du régime dans le domaine de « l'investissement socialement responsable » (ISR), qui constitue une dimension très importante de la politique de placement de l'institution (partie 4.3.4).

4.3.1 La stratégie de placement de l'Ircantec est rendue lisible par un règlement financier détaillé et régulièrement mis à jour

[332] L'Ircantec dispose, depuis une décision de son conseil d'administration de décembre 2013, d'un règlement financier qui précise le cadre de définition et de mise en œuvre de sa politique de placement et compile l'ensemble des règles qu'elle adopte en la matière.

[333] Le règlement financier faisait auparavant l'objet d'une mise à jour annuelle, en début d'année, en compilant les décisions prises par le conseil au cours de l'année précédente. Suivant une recommandation de la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, le conseil a approuvé en mars 2017 le principe d'une mise à jour régulière de ce document, à chaque fois qu'une nouvelle décision l'impactant est prise. Lors de la rédaction de ce rapport, le règlement financier de l'institution résulte ainsi d'une mise à jour à la suite des décisions du conseil du 15 avril 2021.

[334] Le règlement financier de l'Ircantec précise ainsi les principaux aspects relatifs au cadre général de la politique de placement, à la détermination du portefeuille de placement des réserves de l'Ircantec, à l'organisation de la gestion financière et la mise en œuvre de la politique de placement

et à la gestion de la trésorerie. Ce document est complété par deux annexes : l'une consacrée aux détails de la politique de placement (annexe 1) et l'autre à la charte ISR (annexe 2).

[335] La mission est d'avis que ce règlement financier, régulièrement mis à jour, constitue un document suffisamment clair et détaillé qui informe de manière satisfaisante sur la politique de placement de l'institution. Outre l'importance des considérations relatives à l'ISR, la mission note en particulier que ce règlement fait bien ressortir deux caractéristiques fortes de la stratégie de placement de l'Ircantec :

- D'une part, le fait que ses investissements sont principalement constitués de parts dans des fonds communs de placement dédiés – dans lesquels l'Ircantec est le seul souscripteur – afin de mieux en maîtriser la gestion ;
- D'autre part, le fait que l'Ircantec délègue la gestion de l'essentiel de ses placements à des sociétés de gestion, en privilégiant le plus souvent une gestion « active » avec l'objectif de dégager de meilleures performances que des indices de référence (« benchmarks »).

4.3.2 Les principales décisions pour la politique de placement de l'Ircantec ont été prises en déclinant la « feuille de route de la gestion financière » adoptée le 5 avril 2016

[336] Cette « feuille de route » précisant les principaux objectifs et les principales actions envisagées pour la période de la mandature s'est articulée autour des quatre principes suivants :

- « 1. Dans un contexte de réserves croissantes, optimiser le rendement des investissements sur le long terme, dans la limite des risques acceptés par l'Institution et en cohérence avec sa Charte d'investisseur responsable » ;
- 2. Renforcer la démarche d'investisseur responsable ;
- 3. S'inscrire dans une trajectoire d'investissement compatible avec un scénario 2°C en intégrant l'enjeu climatique dans les placements et en finançant la transition vers une économie bas carbone, en cohérence avec les engagements nationaux et internationaux de limitation du réchauffement climatique » ;
- 4. Être un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne, ouvert à ses pairs et parties prenantes en France et à l'international »¹⁴⁵.

[337] Comme indiqué dans la partie 1.2.5 du rapport, compte tenu des constats présentés dans les parties qui suivent et de la faiblesse relative des rendements financiers dégagés par les placements de l'institution ces dernières années, la mission est d'avis que la première ambition retenue dans cette feuille de route n'a pas été concrétisée de manière satisfaisante sur la période 2017-2020¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Comme indiqué dans la partie 1.1.6 du rapport, les principales dispositions de la COG pour 2017-2020 relatives à la politique de placement de l'institution telles qu'elles sont énoncées dans son chapitre 5 intitulé « Conforter l'Ircantec comme acteur de référence socialement responsable et investisseur avisé reconnu », se sont fondées simplement sur les principaux objectifs et actions envisagées dans cette feuille de route.

¹⁴⁶ Si les principales actions envisagées dans les domaines extra-financiers lui apparaissent avoir été mises en œuvre de manière satisfaisante, la mission estime, pour les mêmes raisons, que l'Ircantec ne peut être sérieusement considérée comme « un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne ».

4.3.3 Certains aspects fondamentaux de la stratégie de placements décidée par le conseil d'administration en 2016-2017 méritent d'être réinterrogés et le suivi de la mise en œuvre de celle-ci renforcé

[338] Le socle de la politique de placement de l'Ircantec pour la période 2017-2020, s'agissant de ses aspects strictement financiers, a été posé, pour l'essentiel au cours de l'année 2016 et pour partie en 2017, en cohérence dans une large mesure avec les dispositions relatives à la première orientation de la « feuille de route » précitée.

[339] Parmi les principales décisions prises de manière articulée entre elles, le conseil d'administration, s'appuyant sur les conseils de la CDC et des travaux d'instruction de la CPTF, a notamment :

- Déterminé en décembre 2016 une nouvelle allocation stratégique d'actifs, en remplacement de celle qui avait été précédemment fixée en juin 2011 ;
- Pris un ensemble de décisions conduisant à un élargissement et une diversification de son univers d'investissement, pour l'essentiel en juin 2016 ;
- Envisagé dès juin 2016 d'adopter un dispositif dit de « gestion dynamique du risque » (GDR) ayant pour caractéristique d'adapter en permanence la structure du portefeuille des réserves de l'Ircantec en fonction des principaux risques perçus, afin de limiter les pertes sur le portefeuille en cas de fortes baisses des marchés financiers tout en préservant au mieux les possibilités de gains pendant les phases de hausse.

4.3.3.1 L'allocation stratégique actuelle et l'adoption d'un dispositif de « gestion dynamique du risque » ont été décidées conjointement sur des bases trop faiblement documentées

[340] Sur le fondement des différents documents qu'elle a pu consulter et des entretiens qu'elle a eus, la mission a été amenée à dresser le double constat suivant :

- Dans un contexte de très faibles taux d'intérêt obligataires, la CDC n'a pas incité le conseil d'administration à revoir nettement en baisse ses objectifs de taux de rendement sur les actifs de l'institution, par rapport à ceux qui prévalaient au cours de la précédente mandature, et l'a incité dès le début de la mandature à envisager conjointement :
 - D'une part, d'élargir très nettement son univers de placements, notamment en termes d'exposition géographique, hors de France et de la zone euro et, d'autre part, de retenir une allocation stratégique d'actifs, comportant une part d'actions nettement plus forte qu'auparavant, afin de pouvoir concrétiser ses objectifs de taux de rendement.
 - De souscrire parallèlement à un dispositif de « gestion dynamique du risque » (GDR) afin d'apporter au portefeuille des réserves de l'institution un certain degré de protection face aux possibles fortes fluctuations à la baisse des marchés financiers.
- La CPTF, en premier lieu, et le conseil d'administration, en second lieu, soucieux de respecter les deux critères réglementaires relatifs au pilotage technique du régime, sans avoir à modifier ses principaux paramètres, dans le cadre de son premier plan quadriennal, ont souhaité maintenir un objectif de taux de rendement relativement élevé. Dans cet état d'esprit, ils ont suivi les propositions des services de la CDC en matière de gestion des placements, sans prendre le soin de développer une réflexion collective significative, sur la gestion des risques ainsi que sur les avantages et les inconvénients des différentes propositions de la CDC.

4.3.3.1.1 Les administrateurs ont déterminé l'allocation stratégique actuelle sans développer une réflexion collective significative sur la gestion des risques

[341] Le conseil d'administration de l'Ircantec a adopté l'allocation stratégique actuelle de son portefeuille de réserves lors de sa réunion du 13 décembre 2016.

- Cette allocation stratégique repose sur les cibles suivantes pour la part des différentes grandes catégories d'actifs : 10 % pour les obligations souveraines nominales, 20 % pour les obligations souveraines indexées, 20 % pour les obligations d'entreprises, 40 % pour les actions et 10 % pour le total des actifs immobiliers et les actifs non cotés (tableau 7).
- Elle s'accompagne de marges tactiques (tableau 8) larges et asymétriques autour des cibles précédentes. Ces marges ont été choisies ainsi de telle sorte que le gérant spécialisé qui serait amené à mettre en œuvre le dispositif de « gestion dynamique du risque » envisagé puisse réduire, si besoin, la part des grandes classes d'actifs à des très niveaux très bas, en cas de fort risque associé à celles-ci. Il convenait en particulier que la part des actions - qui constituent la classe d'actifs dont les prix sont les plus volatils - puisse être réduite à un bas niveau en cas de chute des marchés boursiers.

Tableau 7 : Allocation stratégique d'actifs cible décidée par le conseil d'administration le 13 décembre 2016

Obligations souveraines nominales	Obligations souveraines indexées	Obligations d'entreprises	Actions	Immobilier et autres actifs non cotés
10%	20%	20%	40%	10%

Source : Ircantec

Tableau 8 : Marges tactiques autour de l'allocation cible décidée par le conseil d'administration le 13 décembre 2016

	Poids minimal	Poids maximal
Obligations souveraines nominales	2%	20%
Obligations souveraines indexées	2%	30%
Obligations d'entreprises	5%	30%
Actions	5%	50%
Immobilier et autres actifs non cotés (*)		

Source : Ircantec

[342] Cette nouvelle allocation cible a reflété des évolutions notables par rapport à la précédente allocation décidée en mars 2011, notamment le choix du conseil d'administration d'avoir une part conséquente de son portefeuille sous forme d'obligations d'entreprises (20 %) alors que la précédente allocation n'en comportait pas ainsi qu'une part nettement accrue d'actions (40 % contre 29 % auparavant). Ces évolutions s'expliquent principalement par le choix des administrateurs de maintenir un objectif de taux de rendement pour les réserves de l'institution proche de ceux qui prévalaient auparavant, dans un contexte de taux d'intérêt obligataires bien plus bas que par le passé.

[343] La « feuille de route » arrêtée le 5 avril 2016 prévoyait que la détermination de cette nouvelle allocation d'actifs puisse s'appuyer sur les résultats d'un audit du modèle d'allocation d'actifs de l'Ircantec confié en novembre 2015 à la société Mercer, qu'elle tienne compte de l'évolution depuis 2011 des différents facteurs de risque et du niveau des réserves et qu'elle « *intègre () dans le modèle d'allocation une trajectoire d'investissements compatible avec un scénario 2°C* ». S'agissant de l'audit réalisé par la société Mercer, la mission observe que :

- Cet audit a conclu que l'outil de simulation utilisé par les services de la CDC, de manière globale et sous réserve d'intégrer quelques ajustements, « *répond(ait) au besoin de simulation d'un fonds de réserves à long-terme* ».
- Selon cet audit, une des originalités de la modélisation utilisée était qu'elle « *n'intégr(ait) pas la tolérance au risque a priori* », ce qui l'a conduit à recommander l'introduction « *d'un critère pour traduire la tolérance au risque et faciliter les propositions en matière d'allocation stratégique d'actifs* ».

[344] La mission n'a pu obtenir des services de la CDC une documentation présentant clairement l'outil qu'ils ont utilisés pour produire leurs simulations au second semestre 2016. Ces derniers lui ont indiqué qu'elles ont été réalisées dans une large mesure à partir de l'outil produit par la société Winter en 2010 qui avait été mobilisé pour éclairer le choix de la précédente allocation – dans le cadre d'une étude jugée rigoureuse par la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG. La mission relève toutefois les deux points suivants :

- Les simulations présentées font apparaître le taux de rendement annuel et la volatilité de la valeur du portefeuille associé à différentes allocations, ainsi que le ratio entre les deux, mais ne fournissent pas d'autres indicateurs susceptibles de mieux éclairer les administrateurs sur la compatibilité de ces allocations avec leur degré d'appétence ou de tolérance au risque, comme l'avait recommandé la société Mercer.
- Les services de la CDC n'ont pas précisé dans ces documents sur quelles bases ils ont arrêté leurs hypothèses relatives au taux de rendement annuel et à la volatilité par grandes classes d'actifs, alors même que les caractéristiques de ces classes sont de nature à affecter significativement ces hypothèses.

[345] S'agissant plus précisément des conditions relatives à la prise de décision ayant conduit à retenir l'allocation d'actifs actuelle, la mission a relevé en particulier que :

- Les membres de la CPTF ne semblent pas avoir développé une réflexion collective significative sur la gestion des risques associés aux différentes options présentées. Leur choix de l'allocation actuelle - à savoir celle comportant la part d'actions la plus élevée parmi les trois allocations que les services de la CDC leur avait proposé de considérer - s'expliquant de toute évidence pour partie par le fait que le conseil avait précédemment retenu le principe d'adopter un dispositif de « gestion dynamique du risque », alors même que les administrateurs n'avaient pourtant alors que très peu d'informations claires sur le dispositif envisagé et *a fortiori* sur celui qui serait *in fine* retenu (Cf. la partie 4.3.3.1.2 qui suit) ;
- Les débats au sein du conseil d'administration sur ce sujet ont été relativement courts, l'ancien président du conseil incitant notamment à ne pas les approfondir.
- Enfin, à la suite des travaux de simulation présentés par les services de la CDC, les membres du conseil d'administration, et notamment ceux de la CPTF, n'ont pas été conduits dans le cadre

de ces deux réunions, et ultérieurement, à approfondir leur réflexion pour formuler des attentes plus précises à l'égard du dispositif de GDR.

[346] Au final, la mission estime que l'allocation d'actifs actuelle n'a pas été adoptée dans des conditions satisfaisantes : cette décision n'a pas été précédée par une réflexion suffisamment poussée du conseil d'administration sur la gestion des risques, notamment dans une perspective de moyen-long terme et en tenant compte de son propre degré d'appétence et de tolérance au risque, et les travaux et les réflexions qui ont été conduits dans ce cadre n'ont pas été suffisamment articulés avec la démarche ayant conduit à adopter le dispositif actuel de « gestion dynamique du risque ». En particulier, la mission estime qu'il était inapproprié de prendre une décision de principe concernant la « gestion dynamique des risques » antérieurement aux travaux portant sur l'allocation stratégique, dans la mesure où ces différentes décisions auraient dû découler d'une même analyse globale et cohérente des risques, ce qui n'a pas été le cas.

[347] La mission relève par ailleurs que le retard de nomination et d'installation du nouveau conseil n'a pas permis d'adopter une nouvelle allocation dans les 4 ans qui ont suivi, conformément aux dispositions du règlement financier. Elle observe en outre que les services de la CDC n'ont pas communiqué à la CPTF et au conseil de travaux destinés à apprécier « *la robustesse de l'allocation* » au cours des années suivantes (notamment entre 2017 et 2019), comme les dispositions du règlement financier l'appelaient également.

[348] Dernièrement, les services de la CDC ont présenté des premiers éléments de bilan de l'allocation stratégique actuelle à la CPTF et au conseil d'administration pour leurs réunions respectives du 27 mai et du 6 juillet 2021. La mission relève que les simulations présentées, combinées au fait que le dispositif de GDR adopté fin 2017 a engendré une sous-performance par rapport au benchmark d'environ 7 % en cumulé sur l'ensemble de la période 2018-2020, suggèrent que d'autres allocations, comportant une part moindre d'actions, pourraient sans doute avoir constitué des alternatives préférables au choix du conseil d'administration de retenir conjointement l'allocation actuelle et le dispositif de GDR¹⁴⁷.

[349] A partir de ces constats, la mission recommande de mener les travaux préparatoires à la détermination de la prochaine allocation d'actifs en faisant en sorte que le conseil d'administration développe sa réflexion sur la gestion des risques dans une perspective de moyen-long terme et qu'il réévalue dans ce cadre l'intérêt d'adopter un dispositif global de couverture, tel que le dispositif de GDR adopté, sans écarter *a priori* des alternatives se fondant sur des allocations moins risquées. Au-delà des décisions qui sont envisagées pour la mi-2022, la mission recommande de réexaminer ultérieurement le bienfondé des décisions prises à ce sujet, sur une base régulière, *a minima* bisannuelle, et notamment en 2023 en lien avec le réexamen du prochain programme quadriennal.

Recommandation n°33 Mener les travaux préparatoires à la détermination de la prochaine allocation d'actif en faisant en sorte que le conseil d'administration développe sa réflexion sur la gestion des risques dans une perspective de moyen-long terme et qu'il réévalue dans ce cadre l'intérêt d'adopter un dispositif global de couverture, tel que le dispositif actuel de « gestion dynamique du risque » ; réexaminer ultérieurement le bien-fondé des décisions prises sur une base régulière et notamment en 2023 en lien avec le réexamen préconisé du prochain programme quadriennal.

¹⁴⁷ Tel qu'il était configuré jusqu'au printemps ou à la fin 2020.

4.3.3.1.2 Les administrateurs ont adopté le dispositif actuel de « gestion dynamique du risque » sur des bases faiblement documentées et sans formuler d'attentes précises à son égard

[350] Les services de la CDC ont proposé à la CPTF et au conseil d'administration d'envisager l'adoption d'un dispositif de GDR dès le printemps 2016 avec l'objectif de « *créer de l'asymétrie dans la performance du portefeuille* ». Cette recommandation s'articulait avec le constat selon lequel la faiblesse des taux d'intérêt obligataires alors constatée requerrait une évolution de la structure du portefeuille dans le sens d'une plus grande prise de risque pour envisager de maintenir un objectif de taux de rendement du portefeuille à un niveau très proche de ceux retenus par le passé.

[351] Selon les services de la CDC, l'objectif était de « *gérer le risque sans renoncer au potentiel de participation à la hausse* ».

[352] Au final, les services de la CDC ont proposé de retenir pour ce dispositif :

- Les objectifs suivants :
 - « *Obtenir le même niveau de performance anticipé à long-terme que l'allocation stratégique pour un degré de risque moindre ;*
 - *Préserver la stabilité des investissements nécessaires à la politique ISR de l'Ircantec ;*
 - *Limiter les coûts* » ;
- Et les principaux éléments de cadrage suivants :
 - Une approche « *globale de l'ensemble du portefeuille ;*
 - Une approche « *systématique permettant de fixer en amont le cadre de risque, les conditions d'intervention et la perte maximale ;*
 - Une approche « *dynamique pour limiter les coûts directs et d'opportunité* ».

[353] Peu après, les services de la CDC ont fourni des éléments d'information, d'analyse et des propositions d'orientation complémentaires aux membres de la CPTF lors d'une réunion du 4 juillet 2016 consacrée à ce sujet (Cf. l'annexe 5).

[354] Dans le cadre du « renouvellement » d'un ensemble de six mandats de gestion, le conseil d'administration, sur proposition de la CPTF, a validé les propositions des services de la CDC lors de sa réunion du 30 juin 2016 et leur a ainsi confié le mandat d'initier une consultation, destinée à sélectionner un gestionnaire de mandat pour un fonds commun de placement, portant à la fois sur des obligations souveraines et un tel dispositif de GDR. Au terme de la procédure de sélection par appel d'offres, le conseil d'administration a décidé de confier le mandat de gestion de ce fonds à la société Allianz Global Investors (AGI), lors de sa réunion du 27 septembre 2017. Ce fonds dédié¹⁴⁸ a été créé en décembre 2017 et sa gestion a débuté en février 2018.

[355] Au vu des documents précités soumis aux membres de la CPTF et au conseil d'administration, la mission estime que les services de la CDC ont conseillé ces derniers de s'orienter vers un dispositif de « gestion dynamique du risque » sur des bases insuffisamment instruites et à tout le moins trop faiblement documentées pour ces derniers. Les éléments d'information et d'analyse présentés ne lui semblent pas avoir suffisamment mis en lumière :

¹⁴⁸ Sur le plan juridique ce fonds dédié, dénommé « Villiers GDR Souverains Allianz », est un fonds d'investissement alternatifs (FIA), non agréé par l'AMF.

- La très grande difficulté à protéger un portefeuille d'actifs, comme celui des réserves de l'Ircantec, contre de fortes baisses des principaux marchés financiers, par un dispositif fondé sur une approche systématique, reposant sur des modélisations, comme celui qui a été retenu, sans réduire de manière récurrente et significative ses possibilités de gains lors des phases de rebond des marchés, eu égard à la volatilité de ces derniers ;
- La très grande difficulté à identifier une société de gestion susceptible d'avoir conçu un tel dispositif de GDR qui serait efficace (à savoir susceptible d'atteindre ses objectifs).
- Le coût d'un tel dispositif de GDR et notamment le fait que ce coût serait nécessairement élevé dans le cas où celui-ci manquerait d'efficacité ;
- Les doutes qu'il eut été opportun de nourrir, selon la mission et certains des interlocuteurs qu'elle a rencontrés, quant à l'intérêt d'un tel dispositif, pour une stratégie de placement s'inscrivant dans le moyen-long terme, comme celle de l'Ircantec.

[356] S'agissant des conditions dans lesquelles les décisions ont été prises par le conseil d'administration, outre la faiblesse de la documentation qui lui a été soumise, la mission relève en particulier les points suivants qui lui paraissent difficilement justifiables :

- Les relevés de décision des réunions de la CPTF du 25 mai et 4 juillet 2016 suggèrent que les principales questions mentionnées ci-dessus ne semblent pas avoir fait l'objet d'échanges significatifs au cours de celles-ci et le conseil a pris sa décision d'initier une consultation en vue de se doter d'un tel dispositif, aussi important pour sa politique de placement, lors de sa réunion du 30 juin 2016, sans avoir d'échange significatif à ce sujet.
- Cette décision de principe a été prise en dehors et en amont des réflexions conduites pour la détermination de l'allocation stratégique d'actifs.
- Les services de la CDC n'ont pas pris le soin de transmettre à la CPTF et au conseil d'administration de document d'information ou d'analyse complémentaire sur les modalités de fonctionnement du dispositif de GDR envisagé ou finalement retenu en décembre 2017, avant la toute fin d'année 2020 (à l'ancien président) et le début de l'année 2021. Ils n'ont pas non plus sollicité auprès de ceux-ci (avant décembre 2020 et le printemps 2021) d'éléments de cadrage complémentaires pour ce dispositif.
- Face à cela, les administrateurs de la précédente mandature, notamment ceux appartenant à la CPTF, n'ont curieusement pas exprimé le souhait d'être davantage informés des modalités de fonctionnement du dispositif par les services de la CDC et ils n'ont pas formulé d'attentes plus précises à son égard.

4.3.3.2 Un dispositif de « gestion dynamique du risque » responsable d'une très forte sous-performance du portefeuille des placements de l'Ircantec par rapport à son benchmark sur la période récente

[357] S'agissant de l'organisation et du fonctionnement du fonds commun de placement « GDR » finalement retenu, les documents transmis par les services de la CDC au conseil d'administration nouvellement installé en mars 2021, pour les réunions de la CPTF des 8 avril, 29 avril et 27 mai 2021 et celle du conseil du 29 juin 2021 ont fait récemment apparaître les principaux points suivants.

- Ce fonds commun de placement est constitué de deux sous-portefeuilles :

- L'instrument de couverture, dit « overlay », composé d'instruments dérivés (adossés à des indices a priori représentatifs du portefeuille de l'Ircantec) pour couvrir les expositions du portefeuille de l'Ircantec. Ce sous-portefeuille est abondé au besoin par le second sous-portefeuille en cas de perte (ou l'abonde en cas de gains).
- L'autre est un composé d'obligations souveraines servant de « collatéral » (actifs mobilisables car liquides en cas de pertes réalisées sur le sous-portefeuille de couverture « overlay »).
- Alors que les autres fonds dédiés, notamment ceux investis en actions sont gérés indépendamment, le fonds GDR visait à l'origine à apporter une couverture à l'ensemble du portefeuille de réserves de l'Ircantec¹⁴⁹. Le GDR couvrait ainsi près de 90 % du périmètre du portefeuille des réserves de l'Ircantec avant les ajustements mis en œuvre fin 2020.
- La mise en œuvre du fonds serait assurée de façon systématique, avec un « rebalancement » mensuel (quelques jours avant la fin de chaque mois) déterminé sur la base d'une modélisation dite de moyen-terme la plupart du temps, et sur une modélisation dite de court-terme dans les phases de « stress » des marchés financiers.

[358] Sur la base, pour l'essentiel, des documents portés très récemment à la connaissance des administrateurs¹⁵⁰, la mission estime n'avoir pu développer qu'une compréhension sommaire, très insuffisante, du fonctionnement du dispositif. Elle estime notamment que ces documents ne permettent pas d'appréhender de manière satisfaisante les éléments suivants : la nature des modélisations employées par le fonds et du même coup les types de couvertures apportées par le fonds et leurs limites ; le détail des produits dérivés réellement mobilisés et les risques susceptibles d'être induits par leur détention par le fonds ; les principaux éléments susceptibles d'être fixés par le service gestionnaire et a fortiori par le conseil d'administration pour encadrer le fonctionnement du fonds ; le coût potentiel (en termes de moindre rendement financier anticipé) de la mise en œuvre d'un tel dispositif dans une perspective de court, moyen ou long-terme.

[359] S'agissant de la performance financière récente du fonds GDR, les documents très récemment transmis aux membres de la CPTF et du conseil, font ressortir les points suivants (tableau 9) :

- Le fonds GDR a réduit considérablement la performance financière des placements de l'Ircantec sur les deux dernières années et particulièrement sur l'année 2020 : après une contribution positive en 2018 (estimée à +0,9 %), le fonds GDR a contribué à réduire la performance financière du portefeuille des fonds communs de placement dédiés de l'Ircantec de 2,2 % en 2019 et de 5,8 % en 2020.
- Selon l'analyse des services de la CDC, cette mauvaise performance du fonds sur les deux dernières années s'explique pour une large part par un manque de réactivité du dispositif dans les phases de forte inflexion des marchés financiers, en particulier lors des phases de retournement brusque à la hausse.
- La mauvaise performance récente du fonds GDR s'est reflétée de manière notable dans les comptes de l'Ircantec pour 2020. Elle a en effet porté la valeur liquidative du fonds en fin d'année 2020 à un niveau très inférieur à sa valeur de bilan (755,0 M€ contre 1 182,6 M€), ce

¹⁴⁹ Ce périmètre a été réduit à partir de novembre 2019, en excluant du périmètre couvert les actifs non cotés pour lequel on ne dispose pas d'indice sous-jacent susceptible de fonder des mécanismes de couverture pertinents.

¹⁵⁰ Ou susceptibles d'avoir pu être consultés par ceux-ci à la suite de l'adoption du dispositif fin 2017.

qui a imposé de comptabiliser une provision pour dépréciation de 427,5 M€ dans les comptes de l'institution pour 2020.

- De manière plus fondamentale, alors que la performance financière du portefeuille des réserves de l'Ircantec sous forme de fonds communs de placement dédiés (hors l'OPCI) apparaît très inférieure à son benchmark, avec une sous-performance cumulée d'un ordre de grandeur de 8 à 9 % sur la période 2019-2020¹⁵¹, il apparaît que cette mauvaise performance relative tient essentiellement à l'action du fonds GDR.

Tableau 9 : Éléments permettant d'apprécier la contribution du fonds GDR à la performance du portefeuille des réserves de l'Ircantec depuis 2018

	Performance du portefeuille des réserves de l'Ircantec (a)	Performance du benchmark associé au portefeuille des réserves de l'Ircantec (b) 1/	Ecart de performance entre le portefeuille des réserves de l'Ircantec et son benchmark (a)-(b)	Contribution du GDR à la performance du portefeuille de l'Ircantec 2/	Volatilité du portefeuille des réserves de l'Ircantec 3/	Volatilité du benchmark associé au portefeuille des réserves de l'Ircantec 1/ 3/
2018	-3,43%	-3,41%	-0,02%	0,91%	5,34%	5,24%
2019	10,53%	14,51%	-3,98%	-2,23%	4,42%	4,50%
2020	-2,21%	1,90%	-4,11%	-5,76%	9,62%	14,28%
2021 (janvier à mai)	5,11%	5,47%	-0,36%

Source : Documents soumis à la CPTF pour ses réunions d'avril et mai 2021, documents de bilan mensuel de la gestion financière pour décembre 2018, décembre 2019, décembre 2020 et mai 2021

Les indicateurs présentés portent sur un champ limité aux fonds communs de placement dédiés de l'Ircantec (hors l'OPCI).

1/ Le benchmark du portefeuille des réserves de l'Ircantec a été dernièrement modifié fin mars 2018, à la suite de la mise en place du fonds commun de placement GDR fin février 2018.

2/ Cette contribution est calculée comme le produit de l'écart de performance du fonds GDR par rapport au benchmark de sa "poche" obligatoire, par la part de la valeur du fonds GDR dans le portefeuille de l'Ircantec.

3/ Indicateurs de volatilité ex-post calculés sur 52 semaines (données hebdomadaires). Ils fournissent une mesure de l'amplitude des variations de la valeur des portefeuilles.

[360] La mission retire des différents documents auxquels elle a pu avoir accès et de ses entretiens que les services de la CDC ont mis en place un suivi très resserré du fonds GDR à compter de la fin février 2020, qu'ils ont eus de nombreux échanges, sur une base mensuelle et même hebdomadaire à certains moments, à ce sujet avec l'ancien président du conseil d'administration, de mars 2020 à mars 2021, et qu'ils ont eu de nombreux échanges techniques sur la période avec l'équipe des gestionnaires du fonds d'AGI.

[361] Face aux évolutions constatées, les services de la CDC ont proposé et mis en œuvre, avec l'accord du précédent président du conseil, puis du nouveau conseil, plusieurs ajustements de nature à atténuer les effets négatifs du fonds GDR sur la performance financière du portefeuille de l'Ircantec.

- A la demande des services de la CDC, l'équipe de gestionnaires d'AGI a mis en œuvre au printemps 2020 des mesures techniques d'ajustement en réponse à la faible réactivité du fonds face au rebond des marchés financiers enregistré à partir de la mi-mars 2020¹⁵².
- Jugeant l'effet des mesures précédentes très insuffisant, les services de la CDC, en accord avec le précédent président du conseil, ont procédé en décembre 2020, à une neutralisation technique partielle du dispositif en modifiant deux annexes du mandat de gestion, de façon à :
 - Restreindre le périmètre d'intervention du GDR à 25 % de la valeur du portefeuille des réserves investies dans les fonds dédiés (hors OPCI), soit une assiette de 2,9 Md€ ;

¹⁵¹ Les données annuelles du tableau 9 suggèrent un ordre de grandeur de 8% sur la période 2019-2020, tandis que des données portant sur un cumul des performances mensuelles du portefeuille de l'Ircantec et de son benchmark, transmises par les services de la CDC à la mission, suggèrent un ordre de grandeur de 9% sur les deux années.

¹⁵² Selon les estimations de ces derniers, ces mesures correctrices auraient permis d'atténuer la sous-performance du fonds d'environ 3,3% à l'horizon de décembre 2020 (soit une perte sur la valeur du portefeuille des fonds dédiés atténuée de 380 M€).

- Réduire les marges possibles d'ajustement à la baisse de la part des actions dans le portefeuille de réserves de l'Ircantec, en remontant la borne basse d'exposition à 30 % contre 5 % auparavant (correspondant à la borne basse de la marge tactique entourant l'allocation stratégique cible)¹⁵³.
- A la lumière de la mauvaise performance enregistrée en 2019-2020, les services de la CDC sont parvenus à la conclusion selon laquelle « *le GDR ne devrait se révéler efficace que dans des contextes de baisses suffisamment longues pour qu'il puisse couvrir le portefeuille et amples, pour constituer un écart de performance, lui permettant de combler le retard à la réexposition qui ne lui serait favorable que si la hausse se révélait assez lente pour qu'il puisse reprendre de l'exposition* ». Cette appréciation les a conduits à proposer à la CPTF, lors de sa réunion du 29 avril 2021, de soumettre au conseil d'administration une délibération en vue d'arrêter le mécanisme de couverture (sous-poche « overlay) du fonds GDR. Les membres de la CPTF ont toutefois repoussé cette proposition et ont demandé aux services de la CDC de « *rechercher des évolutions des paramètres du dispositif lui permettant de ne pas entraver la reprise de valeur du portefeuille dans les phases de rebonds de marchés* ».
- Suite à de nouvelles réflexions conduites en lien avec l'équipe d'AGI, les services de la CDC ont présenté de nouvelles propositions d'ajustements du dispositif à la CPTF qui les a validées lors de sa réunion du 27 mai 2021. Ces ajustements, mis en œuvre via de nouvelles modifications des annexes du mandat de gestion, ont consisté à :
 - Recentrer le champ de la couverture apportée par le dispositif au seul périmètre des actions (représentant 40 % de l'ensemble des réserves dans l'allocation stratégique cible) qui constitue la principale source de volatilité du portefeuille des réserves.
 - Réduire la borne d'intervention relative à la part minimale des actions dans le portefeuille à 5 % dans les phases de « stress » boursier¹⁵⁴.
 - Préserver les mesures techniques d'ajustement mises en œuvre au printemps 2020 (Cf. *supra*) et les compléter par un nouveau dispositif fondé sur un « budget de risque » visant à accélérer la réexposition du portefeuille en cas de rebond faisant suite à une chute.

[362] Les simulations réalisées par l'équipe d'AGI, telles qu'elles ont été portées à la connaissance des administrateurs lors des réunions respectives de la CPTF et du conseil des 27 mai et 29 juin, suggèrent que l'incorporation de ces tout derniers ajustements aurait permis d'améliorer la performance financière du fonds, tel qu'il était conçu jusqu'au printemps 2020, d'environ 9 % sur la période 2018-2020, et de 6 % s'agissant du fonds modifié par les ajustements techniques introduits au printemps 2020. Ces simulations rétrospectives suggèrent ainsi que ces derniers ajustements sont très pertinents. La mission note toutefois qu'il conviendrait d'apprécier cette pertinence sur une période de simulation bien plus longue, reflétant l'ensemble des situations de marchés enregistrées depuis le début des années 2000 (ou même avant) et que cette pertinence doit aussi s'apprécier à l'aune du degré de couverture réellement souhaité par les administrateurs.

[363] Les éléments récemment transmis par les services de la CDC au conseil d'administration indiquent en outre qu'« *(u)n panorama de l'offre concurrentielle avait abouti au constat que tous les mécanismes d'«overlay» avaient souffert en 2020 et que le comportement du GDR d'AGI avait pu être moins décevant que beaucoup d'autres* ». La mission n'a pas été en mesure d'évaluer le bien-fondé de cette appréciation. Alors qu'elle les a interrogés sur l'existence de dispositifs similaires de GDR dans

¹⁵³ S'appuyant sur les estimations de l'équipe d'AGI, les services de la CDC estiment que ces mesures de neutralisation ont permis d'épargner une perte de l'ordre de 22,5 M€ sur le 1^{er} trimestre 2021.

¹⁵⁴ Avec un double mécanisme consistant à : garder une borne basse à 25 % dans les phases de gestion normale ; la réduire à 5 % dans les phases de « stress ».

d'autres caisses de retraite, les services de la CDC lui ont indiqué que le fonds de réserve des retraites (FRR) dispose d'un dispositif analogue, mais ils lui ont déclaré ne pas savoir si d'autres caisses de retraite en disposent.

[364] Alors que mandat de gestion du fonds GDR arrivera à échéance à la fin décembre 2022, les services de la CDC ont proposé au conseil d'administration, lors de sa réunion du 29 juin 2021, de proroger d'un an le mandat de gestion du fonds (en portant son échéance à la fin 2023), dans l'attente de la définition d'une nouvelle allocation stratégique pour la mi-2022 et afin de pouvoir apprécier les effets des derniers ajustements apportés au fonds, une proposition que le conseil a validée¹⁵⁵.

[365] La mission retire en premier lieu de l'expérience récente du fonds GDR les deux principaux enseignements suivants :

- La forte sous-performance du portefeuille des réserves de l'Ircantec induite par l'action du fonds GDR depuis sa mise en œuvre début 2018 reflète par essence, au moins en partie, le coût de la couverture ainsi souscrite par le conseil d'administration.
- Elle témoigne également des très grandes difficultés à concevoir un tel dispositif de telle sorte qu'il puisse être efficace.

[366] L'expérience récente conforte par ailleurs la mission dans ses doutes sur l'intérêt d'un tel dispositif, en particulier pour une stratégie de placement, comme celle de l'Ircantec, qui s'inscrit dans une perspective de moyen-long terme, alors que les dernières projections des services de la CDC suggèrent que le régime devrait continuer à dégager des excédents techniques jusqu'à la première moitié des années 2030 et que ses réserves ne devraient s'épuiser qu'à partir du milieu des années 2050 (Cf. la partie 3 et l'annexe 4 du rapport). Dans ce contexte, des fluctuations des marchés même fortes peuvent être supportées par le régime.

[367] De manière plus générale, les difficultés récemment rencontrées avec le fonds GDR lui semblent aussi témoigner :

- Des risques associés à la mise en œuvre de stratégies de placement excessivement complexes, mal comprises des instances décisionnaires et insuffisamment maîtrisées par le service gestionnaire.
- Des difficultés qui peuvent survenir quand des instances décisionnaires ne sont pas incitées à développer suffisamment leur réflexion sur leur degré de tolérance au risque ainsi que sur la gestion des risques dans la définition de leur stratégie de placements, et plus particulièrement encore, lorsqu'elles sont incitées à arrêter une allocation stratégique cible de leurs actifs pouvant être incohérente avec leur degré de tolérance au risque.

[368] Dans ce contexte, la mission recommande de :

- Continuer à assurer un suivi très resserré de la performance du fonds GDR, sur une fréquence a minima hebdomadaire par les services de la CDC et la CPTF dans les phases de tensions significatives des principaux marchés financiers ;
- Procéder à un bilan approfondi de la mise en œuvre du fonds, dans le cadre en premier lieu des travaux de préparation de la prochaine allocation stratégique dont il est prévu qu'ils puissent aboutir mi-2022 ainsi que dans le cadre des réflexions complémentaires que la mission

¹⁵⁵ Le conseil d'administration a décidé de prolonger ce mandat de gestion d'un an lors de sa réunion du 6 octobre 2021.

recommande de poursuivre sur celle-ci (*Cf.* la partie 3.3.2 *infra*) en articulation avec le réexamen du prochain programme quadriennal qu'elle préconise de conduire en 2023.

Recommandation n°34 Assurer un suivi très resserré de la performance du fonds actuel de « gestion dynamique du risque », sur une fréquence a minima hebdomadaire dans les phases de tensions des principaux marchés financiers ; procéder à un bilan de la mise en œuvre du fonds, dans le cadre de la préparation de la prochaine allocation stratégique en 2021-2022 ainsi que dans le cadre des réflexions complémentaires à poursuivre sur celle-ci en articulation avec le réexamen du prochain programme quadriennal préconisé pour 2023.

4.3.3.3 Des décisions de diversification conduisant à un net élargissement de l'univers des placements de l'institution et une forte évolution de leur structure, qui nécessitent un meilleur suivi des risques par le conseil d'administration

[369] L'univers d'investissement de l'Ircantec a été élargi par un ensemble de décisions que son conseil d'administration a prises lors de sa réunion du 30 juin 2016 afin de diversifier son portefeuille d'actifs, avec l'objectif d'accroître son taux de rendement et de limiter les risques¹⁵⁶. Cet univers est présenté dans l'annexe 5.

[370] La mission note en premier lieu que la définition de l'univers actuel d'investissement comporte certaines imprécisions qu'il conviendrait de réduire, parmi lesquelles :

- Une distinction entre les actifs dits « stratégiques » et les actifs dits « tactiques », à savoir ceux qui peuvent faire l'objet d'investissements à des fins de diversification « *de façon tactique et opportuniste* ».
- La notion de « *zone Europe* » qui s'est substituée au périmètre de la zone euro pour les « actifs stratégiques actions » ; selon les services de la CDC, cette notion recouvre les pays de l'Union européenne (UE), ainsi essentiellement que le Royaume-Uni, la Suisse et la Norvège.
- La disposition selon laquelle les investissements dans des obligations souveraines nominales de qualité « Investment grade » émises par des pays de la OCDE¹⁵⁷ sont autorisés, sous réserve d'une « *prépondérance de la zone euro* », alors que l'Ircantec se limitait auparavant aux seules obligations souveraines de la zone euro ; selon les services de la CDC, cette disposition doit s'entendre comme une part minimale de 50 % d'obligations émises par des pays de la zone.

[371] La mission estime souhaitable que le conseil d'administration précise davantage l'univers de placement de l'institution en se prononçant explicitement sur ces points ainsi que sur d'autres.

[372] La mission relève en outre que les décisions prises ont ouvert la voie à un fort accroissement, dans le portefeuille des réserves de l'institution, de la part des titres de créances ou de dettes émis par des entités publiques et des entreprises, situées hors de France, d'une part, et hors de la zone euro, d'autre part. Selon les estimations de la mission :

- La part dans le portefeuille d'actions et d'obligations des fonds dédiés de l'Ircantec de celles émises par des entités publiques ou des entreprises françaises se limite ainsi à 21,5 % fin décembre 2020, tandis que la part de celles émises par des entités publiques et des entreprises hors de la zone euro s'élève à 39,4 %.

¹⁵⁶ Et d'une décision complémentaire lors de sa réunion du 27 septembre 2017.

¹⁵⁷ Dans le cadre des « actifs obligataires stratégiques ».

- L'Ircantec a en particulier fortement accru ces dernières années ses investissements dans des actifs émis par des entités publiques et des entreprises situées aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Suisse (13,8 %, 10,9 % et 4,6 % du portefeuille d'actions et d'obligations détenues dans les fonds dédiés fin 2020).

[373] Pour la mission, ces décisions et les évolutions qui s'en sont suivies, conduisent à des questionnements à deux titres au moins.

- Elles interrogent en premier lieu dans la mesure où la réglementation qui était portée par le « décret placements » du 8 mai 2017 pour la plupart des autres caisses de retraite n'autoriserait pas un tel degré de diversification hors de la zone euro.
- Elles peuvent également poser question, dans une certaine mesure, au regard des valeurs revendiquées par le régime¹⁵⁸. Si la mission partage la préoccupation du conseil d'administration d'optimiser le taux de rendement et de diversifier à cette fin les placements de l'institution, elle considère également que le conseil devrait être attentif à ne pas sous-estimer le fait que des investissements de l'institution en France sont de nature à favoriser l'accumulation de capital physique, humain et social dans notre pays et à favoriser ainsi aussi le bien-être des futures générations d'affiliés.

[374] Ces évolutions témoignent plus fondamentalement d'un fort accroissement de l'exposition du portefeuille des réserves de l'Ircantec au risque de change, risque dont la mission doute que le dispositif de GDR puisse le couvrir de manière satisfaisante. Interrogés par la mission sur la manière dont la gestion de l'Ircantec appréhende ce type de risque, les services de la CDC lui ont indiqué qu'il a été décidé de couvrir systématiquement le risque de change pour les obligations, mais de ne pas prévoir de tels mécanismes de couverture pour les actions. La mission s'interroge sur le bien-fondé de ce choix et elle observe que le conseil d'administration devrait arrêter formellement les orientations en la matière dans le cadre du règlement financier, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ces orientations devraient être fixées concomitamment à l'allocation stratégique, sur la base de l'analyse globale des risques, dont en particulier le risque de change. Elle estime en outre nécessaire que le conseil puisse suivre de manière régulière l'exposition par devise et géographique de l'ensemble du portefeuille. Or, cette information ne ressort pas aujourd'hui du rapport de bilan mensuel de gestion financière qui lui est soumis.

[375] S'agissant des risques « crédits », la mission observe que l'ensemble des décisions d'investissement prises ces dernières années se sont traduites par une évolution de la structure des placements obligataires de l'Ircantec dans le sens d'un fort accroissement de l'exposition au risque de crédit émetteur. Fin décembre 2020, le portefeuille d'obligations de l'institution comportait ainsi 41,6 % de titres de la catégorie *Lower medium grade* (BBB+, BBB et BBB-) et près de 0,8 % de titres de la catégorie *Non-investment grade* (BB+, BB et BB-), contre une part de 19,0 % pour la première et une part nulle pour la seconde fin 2015.

[376] La mission recommande ainsi d'enrichir le bilan mensuel de gestion financière transmis aux administrateurs pour leur permettre de mieux suivre le risque de crédit émetteur, alors que ce document ne contient aujourd'hui d'information à ce sujet que pour les obligations souveraines.

¹⁵⁸ Les principaux documents endossés par le conseil d'administration indiquent notamment que « (l'Ircantec place la solidarité intergénérationnelle au cœur de ses valeurs » et que « (l) régime se fixe comme priorité d'entretenir sur le long-terme le capital qui contribuera à la qualité de vie des futurs pensionnés : le capital financier pour le versement des retraites, ainsi que le capital environnemental et le capital social ».

Recommandation n°35 Réinterroger les orientations récentes de diversification qui ont conduit notamment l'Ircantec à accroître fortement ses investissements hors de France et de la zone euro sur la période récente ; faire en sorte que le conseil d'administration se prononce explicitement sur la politique de couverture du risque de change.

Recommandation n°36 Enrichir le document de bilan mensuel de la gestion financière transmis à la CPTF et au conseil d'administration pour leur permettre de mieux suivre la composition du portefeuille des réserves et leur permettre ainsi de mieux apprécier les principaux risques, dont le risque de change et le risque de défaut sur les obligations.

4.3.3.4 Des investissements immobiliers et d'autres « investissements d'impact » dans des fonds ouverts d'actifs cotés et dans des fonds d'actifs non cotés en proportion limitée

[377] Outre ses investissements dans des fonds communs de placements dédiés investis en actifs cotés¹⁵⁹, en cohérence avec son allocation stratégique d'actifs - qui prévoit une part cible de 10 % de son portefeuille de réserves sous la forme d'immobilier et d'autres actifs non cotés - l'Ircantec dispose d'une part limitée (8,9 %) de son portefeuille de réserves sous forme :

- D'actifs immobiliers détenus essentiellement au travers d'un OPCI dédié pour une valeur estimée à 742,8 M€ fin 2020 (5,6 % du portefeuille) ;
- D'actifs qualifiés « d'impact » qui recouvrent :
 - Des parts dans des fonds ouverts d'actifs cotés (au nombre de 9 fin 2020), ayant essentiellement pour objet de financer la transition énergétique et écologique, évaluées à un total de 147,3 M€ fin 2020 (1,1 % du portefeuille) ;
 - Des parts dans des fonds d'actifs non cotés (au nombre de 21 fin 2020), pour un montant estimé à 294,1 M€ fin 2020 (2,2 % du portefeuille).

4.3.3.4.1 Des investissements immobiliers réalisés à travers un OPCI

[378] Les investissements immobiliers de l'Ircantec sont réalisés pour l'essentiel au travers d'un OPCI dédié (Villiers Immobilier) dont la gestion a été confiée à la société Swiss Life Asset Managers France. Les investissements sont réalisés exclusivement en France. L'OPCI doit répondre à une stratégie de gestion en tenant compte de critères ESG.

[379] Au cours des dernières années, l'allocation d'actifs immobiliers a été centrée sur les quatre priorités suivantes : logements intermédiaires ; résidences étudiantes ; tourisme social ; établissements de santé et établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) gérés dans le domaine associatif et public ou par des entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS). Dernièrement, en avril 2021, le nouveau conseil a reconduit les quatre priorités précitées (dans les mêmes termes) et a décidé d'augmenter le plafond cible d'investissement à 900 M€ soit 7 % de la valeur des réserves estimées au 31 décembre 2020.

4.3.3.4.2 Des investissements dans des fonds ouverts d'actifs cotés destinés essentiellement à financer la transition énergétique et écologique

[380] Les investissements « d'impact » de l'Ircantec dans des fonds ouverts, au nombre de 9 et pour une valeur de 147,5 M€ fin 2020, sont principalement destinés à financer la transition

¹⁵⁹ 15 fonds dédiés comptant pour 89,1% du portefeuille des réserves fin décembre 2020.

énergétique et écologique (TEE). Ils complètent ceux réalisés dans le fonds en « obligations vertes » dédié de l'Ircantec - Villiers green bonds Amundi – évalués à 676,4 M€ fin 2020.

4.3.3.4.3 Des investissements d'impact dans le non coté répartis dans de nombreux fonds

[381] Les investissements d'impact de l'Ircantec dans des fonds d'actifs non cotés sont constitués :

- De parts dans un fonds d'actifs non cotés qui lui est dédié (exclusivement), le fonds Villiers Multiactifs Non Cotés (NC), pour un montant évalué à 133,0 M€ fin décembre 2020.
- D'un ensemble de parts dans un nombre relativement important de fonds (20 fin décembre 2020), ouverts à d'autres investisseurs pour la plupart, pour un montant estimé à 161,1 M€ à cette date.

[382] Le fonds Villiers Multiactifs Non Cotés (NC), créé en 2014 a pour objet d'intervenir, dans une limite de 3 % du portefeuille de réserves de l'institution, sur les thématiques suivantes : le financement des PME/ETI françaises et/ou européennes ; le financement des collectivités locales et établissements publics ; l'investissement dans des thématiques durables.

[383] S'agissant des placements dans les autres fonds, ouverts à d'autres investisseurs pour la plupart, ils s'inscrivent dans les domaines du capital investissement et des infrastructures (pour des montants estimés à 29,5 M et 63,6 M€ fin décembre 2020), en lien principalement avec l'objectif de financer la TEE, ainsi que dans le domaine de l'ESS (7,9 M€ fin décembre 2020). Ils résultent aussi pour partie de décisions plus ponctuelles du conseil d'administration destinées à faire refléter dans le portefeuille de l'institution des « valeurs » que celui-ci est attaché à promouvoir (Cf. l'annexe 5).

[384] Comme la mission IGAS-CGEFI de la précédente COG, la mission estime que ces investissements dits « d'impact », malgré le caractère atypique de certains, ne constituent pas un risque financier très significatif pour l'Ircantec, eu égard à la relative faiblesse de leur montant et notamment aux limites fixées par le conseil d'administration.

[385] S'agissant de l'ensemble des placements dans des fonds d'actifs non cotés, la mission estime toutefois qu'il serait souhaitable que la CPTF et le conseil d'administration disposent d'une information régulière, à la fois plus claire et mieux synthétisée - notamment en isolant mieux la performance du fonds multi-actifs dédié de celles des autres fonds - que celle fournie dans le bilan mensuel de gestion financière de l'institution. Ceci leur permettrait de mieux apprécier la performance des différents fonds et la portée de leurs décisions.

[386] La mission recommande en outre pour l'avenir de ne pas accroître davantage le nombre de fonds d'actifs non cotés dans lesquels l'Ircantec investit « en direct », eu égard à la difficulté pour les services de la CDC et les administrateurs de suivre, sur une base consolidée, la performance d'un aussi grand nombre de fonds.

Recommandation n°37 Fournir à la CPTF et au conseil d'administration une information plus claire et mieux synthétisée sur la performance des fonds d'actifs non cotés dans lesquels l'Ircantec a investi ; ne pas accroître davantage le nombre de fonds dans lesquels celle-ci investit « en direct ».

4.3.4 L'Ircantec a développé sa politique d'investissement socialement responsable ces dernières années en renforçant notamment sa contribution au financement de la transition énergétique et écologique

[387] Les administrateurs de l'Ircantec nourrissent de fortes préoccupations dans le domaine de l'« investissement socialement responsable » (ISR) et ont souhaité engager l'institution dans une telle démarche dès 2008. L'institution a renforcé cette approche au cours des dernières années, en cohérence, pour une grande part, avec les dispositions de la « *feuille de route* » adoptée par le conseil d'administration le 5 avril 2016 (Cf. la partie 3.2 *infra*).

4.3.4.1 La politique d'investisseur socialement responsable de l'Ircantec s'appuie sur un cadre structuré

[388] La politique d'« investissement socialement responsable » de l'Ircantec s'appuie sur plusieurs documents stratégiques qui précisent son cadre et ses grandes orientations : la « charte ISR » adoptée en 2013 qui a été revue en 2019 ; la définition d'une politique de vote, adoptée en 2014 ; la définition d'une politique d'engagement actionnarial et institutionnel, adoptée en 2017.

[389] La charte ISR qui est annexée au règlement financier précise notamment les valeurs de l'institution, les grands principes qui sous-tendent l'approche retenue en matière d'investissement socialement responsable, les priorités dans les domaines environnementaux, sociaux et la gouvernance (ESG), les exclusions et les grandes modalités selon lesquelles l'Ircantec sélectionnent les titres de son portefeuille, ainsi que la gouvernance qui encadre la mise en œuvre de cette charte.

[390] La démarche d'ISR de l'Ircantec la conduit en particulier à définir des critères ESG devant être pris en compte par les sociétés à qui elle délègue la gestion de ses placements. Depuis plusieurs années, celles-ci doivent ainsi rendre compte trimestriellement de la manière dont elles intègrent ces critères dans leur processus d'investissement. Ce contrôle est complété par une évaluation externe semestrielle, confiée à la société Vigeo-Eiris. Depuis la fin 2018, 100 % des actifs de l'Ircantec sont placés sous gestion « ISR » (contre 97 % en 2016 et 98 % fin 2017).

4.3.4.2 L'Ircantec a renforcé sa démarche d'investisseur socialement responsable au cours de la dernière mandature en développant notamment sa prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et écologique

4.3.4.2.1 D'importantes initiatives pour favoriser la transition énergétique et écologique

[391] Afin d'inscrire la gestion des réserves dans une trajectoire d'investissement compatible avec un scénario 2°C, conformément aux orientations de la « *feuille de route* », l'Ircantec a pris un certain nombre de mesures afin de se désengager de certains secteurs pour réorienter ses actifs vers des investissements compatibles avec cette trajectoire.

[392] Le conseil d'administration a ainsi décidé en septembre 2016 de mettre en place une politique de désinvestissement à l'égard du charbon, fondée sur des seuils d'exclusion, avec certaines possibilités d'exception. Par la suite, il a décidé en septembre 2018 de s'engager dans une stratégie de désinvestissement ciblée et progressive des entreprises du secteur « pétrole et gaz ».

[393] A la suite de ces désinvestissements, l'Ircantec a procédé à différents réinvestissements destinés à financer la TEE. Elle a ainsi mis en place en mars 2018 un fonds dédié « d'obligations vertes », « Villiers Greenbonds Amundi », dont la valeur des parts s'est établie à 676,4 M€ fin

décembre 2020. Elle a parallèlement opéré des investissements dans des fonds ouverts investis en actions d'entreprises œuvrant en faveur de la TEE dont la valeur est estimée à 134,9 M€. Enfin, elle a accru ses investissements dans son fonds dédié d'actifs non cotés et dans un ensemble de fonds d'actifs non cotés qui concourent à financer la TEE. Il est en outre à noter qu'un fonds dédié de l'Ircantec investi en actions européennes, « Villiers Actions Europe Mirova », poursuit une stratégie d'investissement axée sur les enjeux environnementaux. La valeur des parts dans ce fonds s'élève à 1048,9 M€ fin décembre 2020.

[394] A la suite de l'ensemble des actions entreprises, selon les services de la CDC, l'Ircantec est engagée à hauteur de 15,4 % de ses réserves pour le financement de la transition écologique et énergétique à fin décembre 2020.

[395] Parallèlement, depuis 2015, l'Ircantec mesure, par le biais de prestataires sélectionnés à la suite d'un appel d'offre, l'empreinte carbone de son portefeuille sur les actions et obligations d'entreprises cotées. Depuis 2017, cette mesure a été étendue à d'autres classes d'actifs - les obligations souveraines et assimilées - ainsi qu'à l'ensemble des actifs réels (biens immobiliers, infrastructures...). Selon les estimations de ces prestataires :

- Le budget carbone du portefeuille de l'Ircantec investi dans des entreprises cotées correspond à une température moyenne de 1,9°C à l'horizon 2100, contre 2,5°C pour l'indice de référence (après 2,2°C contre 2,7°C en 2019). La température moyenne du portefeuille d'obligations souveraines de l'Ircantec fin 2020 est estimée pour sa part à 2,3°C, contre 2,6°C pour l'indice de référence (après 2,6°C pour les deux fin 2019).
- La « part verte » - selon la « taxonomie verte » en cours de finalisation par la Commission européenne - des investissements de l'Ircantec dans entreprises cotées s'élèverait pour sa part à 24 % en 2020, soit une part largement supérieure à celle de l'indice de référence (10 %).

[396] La mission n'a cependant pas pu, dans les délais impartis, évaluer de manière satisfaisante la portée et la fiabilité de ces estimations. Qualifiées de méthodologies « en développement », elles comportent à l'évidence d'importantes limites.

4.3.4.2.2 D'autres actions pour renforcer la démarche d'investisseur responsable de l'institution

[397] Au cours de la dernière mandature, l'Ircantec a entrepris d'autres actions pour renforcer sa démarche ISR, en cohérence avec les orientations retenues dans sa « feuille de route ».

[398] Le conseil d'administration a ainsi décidé en décembre 2017 de mettre en place une politique de désinvestissement des valeurs du secteur tabac. Il a aussi décidé d'actualiser la charte ISR du régime¹⁶⁰. L'Ircantec a en outre renforcé ces dernières années la politique de vote en assemblées générales (AG)¹⁶¹ dont elle s'était dotée depuis 2014 (Cf. l'annexe 5).

[399] L'Ircantec a formalisé sa « politique d'engagement actionnarial et institutionnel » dans un document cadre, validé par son conseil d'administration en septembre 2017, autour de trois grandes orientations : transition écologique et énergétique et transition juste, droits humains, responsabilité fiscale des entreprises. Pour la période 2017-2019, les sujets prioritaires identifiés ont été les suivants : la protection étendue des droits syndicaux, l'accompagnement des salariés dans les secteurs impactés par la TEE, l'équilibre fiscal des entreprises en France. Pour développer et

¹⁶⁰ Afin de tenir compte des évolutions de la politique ISR de l'institution, des mutations de l'investissement socialement responsable et des objectifs des politiques publiques. Une nouvelle charte a ainsi été adoptée en juin 2019

¹⁶¹ L'Ircantec donne ainsi des instructions de vote à ses mandataires et des administrateurs participent chaque année aux AG de certains grands groupes.

valoriser son engagement, le régime se positionne sur trois modes d'actions privilégiés : développer un dialogue qualitatif avec les entreprises ; renforcer la coopération avec les pairs investisseurs ; contribuer aux réflexions de Place et aux évolutions méthodologiques.

[400] Signataire depuis 2014 des « PRI » (« *Principles for Responsible Investment* », réseau international d'investisseurs soutenu par les Nations Unies), l'Ircantec a une représentante¹⁶², qui siège depuis janvier 2019 au sein du conseil d'administration des « PRI » dans le collège des investisseurs institutionnels. L'Ircantec est membre du conseil d'administration du « Forum pour l'investissement responsable » (FIR). Elle est aussi membre du comité de surveillance et de différents groupes de travail dans le cadre de l'initiative « *Climate Action 100+* ». Dans le cadre de sa stratégie globale d'engagement, l'Ircantec participe ainsi à de nombreuses actions collectives d'engagement.

[401] Selon les estimations de son prestataires, Vigeo-Eiris :

- Le score ESG du portefeuille des réserves de l'Ircantec investi dans des entreprises cotées s'établit à 55,6 % fin 2020, soit à un niveau supérieur à l'indice de référence (53,6 %). Il aurait progressé sensiblement depuis la fin 2016, nonobstant un repli temporaire fin 2019.
- Le score ESG du portefeuille d'obligations souveraines de l'institution s'établit pour sa part à 75,1 % à la même date, contre 72,6 % pour l'indice de référence. Il aurait très nettement reculé depuis la fin 2017, en lien notamment avec la montée en charge de la part des obligations souveraines américaines dans le portefeuille.

[402] La mission n'a pas pu évaluer de manière satisfaisante la portée et la fiabilité de ces estimations. La mission d'évaluation de la précédente COG avait relevé certaines difficultés dans son rapport.

4.3.4.2.3 Des obligations réglementaires respectées, une communication auprès du public et des « parties prenantes » de l'ISR très développée

[403] Dans le cadre de sa « feuille de route » adopté en avril 2016, l'Ircantec a entrepris de développer sa communication auprès de ses affiliés, du public et des « parties prenantes » de l'ISR avec l'objectif « *d'être un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne, ouvert à ses pairs et parties prenantes en France et à l'international* ».

[404] L'Ircantec a publié chaque année de 2017 à 2020 un rapport (« Bilan Actions Climat et ESG ») rendant compte de sa démarche en faveur de la TEE et des enjeux relatifs à ESG, en vue de se conformer aux dispositions de l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, d'une part, et aux recommandations de la « *Task force for Climate-related Financial Disclosures* » (TCFD), d'autre part.

[405] Le nouveau « rapport de durabilité » de l'institution pour l'année 2020 témoigne en outre du fait que l'Ircantec et les services de la CDC se sont mis en situation de satisfaire aux exigences :

- Du nouvel article 29 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat - qui s'est substitué à l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique - ainsi qu'au décret n°2021-663 du 27 mai 2021¹⁶³, d'une part.

¹⁶² En la personne de la conseillère du président de son conseil d'administration.

¹⁶³ Décret n°2021-663 du 27 mai 2021 pris en application de l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier pris en application de l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier, pris afin de préciser les informations désormais requises dans les rapports annuels et leurs modalités de présentation.

- Du règlement européen « *Disclosure* »¹⁶⁴ - publié en novembre 2019 - qui a créé de nouvelles obligations de transparence en matière de durabilité pour les acteurs de marché devant être appliquées à compter de mars 2021, d'autre part.

[406] Alors que l'Ircantec a mis en œuvre plusieurs autres actions de communication significatives, y compris auprès de ses affiliés, les nombreuses initiatives et les réalisations récentes de l'Ircantec en faveur de l'ISR et la TEE lui ont valu d'être récompensée par plusieurs prix ces dernières années, dont le prix *International Awards for Climate-Related Disclosure* du MTEC en 2019.

4.3.4.3 La politique d'ISR de l'Ircantec mobilise beaucoup ses administrateurs et les services de la CDC, son impact sur la performance financière de ses placements n'est pas évalué

[407] Le conseil d'administration de l'Ircantec admet que la conception et la mise en œuvre de sa politique d'ISR peut éventuellement conduire à limiter la performance strictement financière de ses placements¹⁶⁵.

[408] Pour les services de la CDC rencontrés par la mission, une politique d'investissement socialement responsable bien conçue est de nature à renforcer significativement la performance à moyen-long terme du portefeuille des réserves de l'Ircantec, malgré la restriction des possibilités d'investissement qu'elle peut induire. Selon eux, la prise en compte de critères ESG peut notamment contribuer à réduire certains risques financiers (notamment liés à la réputation), découlant d'une gouvernance défailante ou d'une prise en compte insuffisante des aspects sociaux et développement durable, pour certaines entreprises ou certains Etats.

[409] La mission estime que cette appréciation est plausible, mais qu'on ne dispose pas à ce jour d'une étude permettant d'apprécier les implications financières de la politique d'ISR conduite ces dernières années par l'Ircantec. La mission juge souhaitable d'assurer à l'avenir une veille des études existantes portant sur les implications financières des politiques d'ISR et de développer des études spécifiques sur celle mise en œuvre par l'Ircantec, en recourant le cas échéant à des prestataires externes indépendants, dans des conditions garantissant la qualité et l'objectivité de ces études¹⁶⁶.

[410] De manière plus générale, la mission note que la politique d'ISR de l'Ircantec a mobilisé une part conséquente de la disponibilité et de l'attention des administrateurs ces dernières années. Elle retire également de ses échanges avec les services de la direction des finances de la DPS de la CDC que son équipe en charge de la gestion financière du régime (qui regroupe l'équivalent de 7 ETP) est fortement mobilisée par le conseil stratégique et le suivi de la politique ISR.

[411] Au terme de son analyse de l'ensemble des dimensions de la politique récente de placement de l'Ircantec, la mission souhaite ainsi attirer l'attention des nouveaux administrateurs sur l'importance de définir l'ambition et les modalités de la politique ISR de l'institution pour les prochaines années, en tenant compte pleinement de leur propre capacité de disponibilité pour les travaux du conseil,

¹⁶⁴ Règlement (UE) N°2019/2088 du parlement européen et du conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

¹⁶⁵ La charte ISR de l'institution précise ainsi qu'un des trois objectifs de sa politique ISR est « (d')optimiser le rendement de ses placements sur le long terme dans la limite des risques acceptés par l'Institution, le rendement financier n'étant pas le seul objectif recherché ».

¹⁶⁶ La mission note à cet égard que les services de la CDC ont porté à la connaissance des membres de la CPTF, lors de leur réunion du 9 septembre 2021, des éléments de comparaison de la performance récente de l'indice S&P Europe LargeMidCap Paris Aligned Index (EUR) avec celle de l'indice S&P Europe LargeMidCap (EUR), montrant une meilleure performance du premier par rapport au second sur la période 2019-2020.

nécessairement limitée, d'une part, ainsi que des moyens d'expertise et de suivi, également limités, dont disposent l'équipe de la CDC en charge de la gestion, d'autre part.

Recommandation n°38 Assurer une veille des études existantes portant sur les implications financières des politiques d'ISR et développer des études spécifiques sur celle mise en œuvre par l'Ircantec, en recourant le cas échéant à des prestataires externes indépendants, dans des conditions garantissant la qualité et l'objectivité de ces études ; définir l'ambition et les modalités de la politique ISR de l'Ircantec pour les prochaines années, en tenant compte pleinement de la capacité de disponibilité des administrateurs, d'une part, et des moyens d'expertise et de suivi dont dispose l'équipe de la CDC en charge de la gestion, d'autre part.

5 Une gestion administrative insuffisamment transparente dont les coûts demeurent élevés

[412] La mission d'évaluation de la COG 2013 – 2016 avait rencontré de sérieuses difficultés de collaboration de la part des services gestionnaires au point de n'avoir pas véritablement pu se prononcer sur la gestion administrative de l'Ircantec et proposer des scénarios d'évolution de la trajectoire financière pour les années suivantes. La mission d'évaluation de la COG qui s'achève a, quant à elle, travaillé de manière satisfaisante avec les équipes de la CDC. Elle s'est vu fournir un matériau abondant, mais dans la limite des capacités de la caisse à produire certaines informations dans une période de transformation de son organisation et de ses outils. Le rapport revient infra sur les limites qui en découlent pour évaluer la gestion passée et proposer des scénarios d'évolution dûment documentés.

Au terme de ses investigations, la mission établit deux grands constats :

- les informations budgétaires (en prévision et en exécution) retraçant la gestion administrative de la COG rendent compte très imparfaitement de la réalité des dépenses exposées par la CDC pour le compte de l'Ircantec. Les prévisions (trajectoire COG, budget prévisionnel) sont presque systématiquement surévaluées par rapport aux dépenses facturées. En revanche, certaines dépenses ne sont pas intégrées à la facturation et constituent un reste à charge pour la CDC. Ces dépenses ne sont jamais présentées au conseil d'administration. Il s'en suit une absence de visibilité sur la réalité des engagements et une incapacité du conseil d'administration, le voudrait-il, à apprécier la situation budgétaire de l'institution et la pertinence des choix effectués ;
- cette situation qui, au moins s'agissant de la surévaluation des besoins estimés, prévalait également lors de la précédente COG (cf graphique n°15), n'a véritablement fait l'objet d'aucun traitement de la part des différents partenaires siégeant en conseil d'administration, tant au moment de la préparation de la COG pour 2017 à 2020 que lors des différentes décisions budgétaires prises durant celle-ci.

[413] Les recommandations formulées dans la présente partie ont vocation à trouver leur place dans la prochaine COG.

Un contexte marqué par le positionnement stratégique de la CDC dans la cadre de la réforme des retraites et par une transformation conséquente des outils de gestion.

[414] Il convient de souligner, en préambule de cette partie, les deux principaux éléments de contexte à l'origine d'une situation que la CDC doit s'efforcer de dépasser en vue d'une meilleure appréhension et régulation de la gestion administrative du régime par le conseil d'administration et les tutelles :

- la mise en place d'un nouveau modèle de coûts et de facturation ayant pour objectif de simplifier l'ancien modèle, de réduire le montant des facturations appliquées à l'Ircantec (et ce faisant de favoriser les gains de productivité) au regard des exigences d'évolution de la dépense publique :
 - refonte du système de comptabilité analytique par imputation de l'ensemble des coûts aux seuls effectifs « opérationnels »¹⁶⁷ ;
 - élaboration de « prix standards » à partir d'analyses comparées avec d'autres régimes de sécurité sociale ;
 - facturation sur la base de ces prix supposés constants pendant toute la durée de la COG ;
 - actions visant à réaliser des gains de productivité permettant, en fin de période, de faire converger les coûts réels et les coûts facturés.

Ce nouveau dispositif, déjà en place à la CNRACL et à l'Ircantec uniquement sur le premier point, sera proposé pour être intégralement appliqué à celle-ci à partir de la prochaine COG.

Il doit être complété, d'ici un an, par une refonte (notamment par une simplification des clés de répartition jusqu'ici en vigueur) du dispositif de déversement des coûts des directions générales (échelon « fédéral ») vers les échelons de production.

- un mouvement accru de mutualisation des fonctions support et transversales et de regroupement de certaines fonctions opérationnelles qui peut être illustré par deux exemples :
 - fonctions transversales : les ressources humaines des services de production de l'Ircantec ont été rattachées à la direction des ressources humaines groupe-même directement rattachée au directeur général de la CDC, qui les gère et sous l'autorité hiérarchique duquel elles sont placées. L'établissement Angers-Paris dispose, sur ces personnels, d'une autorité fonctionnelle ;
 - fonctions opérationnelles : la plate-forme employeurs publics (PEP's), en cours de déploiement, vise à améliorer l'accompagnement et le service rendu aux employeurs notamment par la mise en place, pour chacun d'eux, d'un interlocuteur unique multi-régimes (CNRACL, Ircantec et Erafp). Cette évolution conduit à mutualiser les portefeuilles d'une partie des personnels des services employeurs des établissements Angers-Paris et Bordeaux, au moment même où l'Ircantec est réputée se préparer au transfert à l'URSSAF Caisse nationale, de son activité de recouvrement.

[415] Ces transformations structurelles, d'une part, répondent à une préoccupation affichée d'efficacité et de réduction des coûts et, d'autre part, s'inscrivent dans la stratégie de moyen terme de la CDC visant à se positionner, dans le cadre de la réforme des retraites actuellement suspendue, comme le futur gestionnaire potentiel d'un pôle *retraites des agents publics*. Elles ne sont cependant pas sans conséquences sur la lisibilité de l'action de la CDC pour les différents régimes gérés,

¹⁶⁷ Il s'agit principalement des personnels de la direction de gestion de l'établissement Angers-Paris chargés de la production (recouvrement, liquidation, paiement, action sociale, des personnels du centre de contact clients et des équipes chargées de l'appui à la gouvernance).

comportent des risques élevés quant à la réalité des coûts facturés à chacun d’eux et dégradent, temporairement au moins, la capacité des tutelles et des organes de contrôle à exercer leurs missions d’orientation, de régulation et d’évaluation.

[416] Dans cette partie sont examinées : la trajectoire financière de la COG en cours d’achèvement, la performance financière du régime, les perspectives pour la trajectoire financière des prochaines années et la place donnée par la gouvernance à la gestion administrative du régime.

5.1 Une trajectoire financière d’apparence maîtrisée mais insuffisamment volontariste¹⁶⁸

[417] Le tableau en annexe 6 (synthèse trajectoire COG 2016 – 2021) rapproche la trajectoire financière prévue initialement pour les cinq années de la COG de la dépense réalisée de 2016 à 2020¹⁶⁹.

5.1.1 Les choix ayant présidé à l’élaboration de la trajectoire financière de la COG 2017 – 2021 s’éloignent sensiblement des préconisations du rapport d’évaluation de la COG 2013-2016

[418] La mission d’évaluation de la COG 2013 – 2016, faute d’avoir pu proposer des projections budgétaires fondées sur une analyse des capacités de la CDC à dégager des gains de productivité sur les années suivantes¹⁷⁰, a considéré, au regard de ses constats, que « les règles budgétaires *devaient* être révisées et devenir plus contraignantes ». Elle proposait, « *pour négocier la prochaine COG, ... de partir des bases générales de discussion dans le cadre contraint des finances publiques, soit une baisse de 15 % des frais de gestion sur les quatre années de la COG et une réduction des ETP de 2,5 % par an sur la durée de la COG* »¹⁷¹.

[419] La trajectoire finalement arrêtée dans la COG 2017 – 2020¹⁷² s’est très sensiblement éloignée de cette recommandation et apparaît clairement comme manquant d’ambition au seuil d’une période durant laquelle les chantiers inter-régimes engagés ou projetés, couplés aux projets informatiques propres à la caisse (notamment le projet LI2 de refonte du système d’information de liquidation), auront constitué de puissants leviers pour améliorer la productivité des équipes de production.

[420] Si une baisse des effectifs était bien programmée pour la période de 2016 à 2020, elle demeurerait modeste avec – 19 ETP, soit une baisse de 2,7 % sur 4 ans. Les charges budgétaires (dépenses de personnel, autres dépenses de fonctionnement, dépenses d’investissement) projetées

¹⁶⁸ La mission précise que les données d’exécution budgétaire des années 2019 et 2020 comportent une fragilité certaine en raison de la sous-évaluation des ETP et des dépenses de personnels du fait du rattachement à l’échelon fédéral de certains effectifs non retracés par le modèle de coût. Le rapport revient sur cette question dans son chapitre 5.2.2.

¹⁶⁹ La CDC n’a pas été en mesure de transmettre des prévisions d’exécution à la mission pour l’année 2021 (*cf infra* 5.3.1)

¹⁷⁰ La mission s’est en effet heurtée, en 2016, au refus de la CDC de produire certains des documents de gestion demandés, obstruction décrite au chapitre 4.1 de son rapport.

¹⁷¹ Evaluation de la convention d’objectifs et de gestion de l’Ircantec 2023-2016 – rapport Igas-CGEFI mars 2017 - P 106 paragraphes 563 et 564

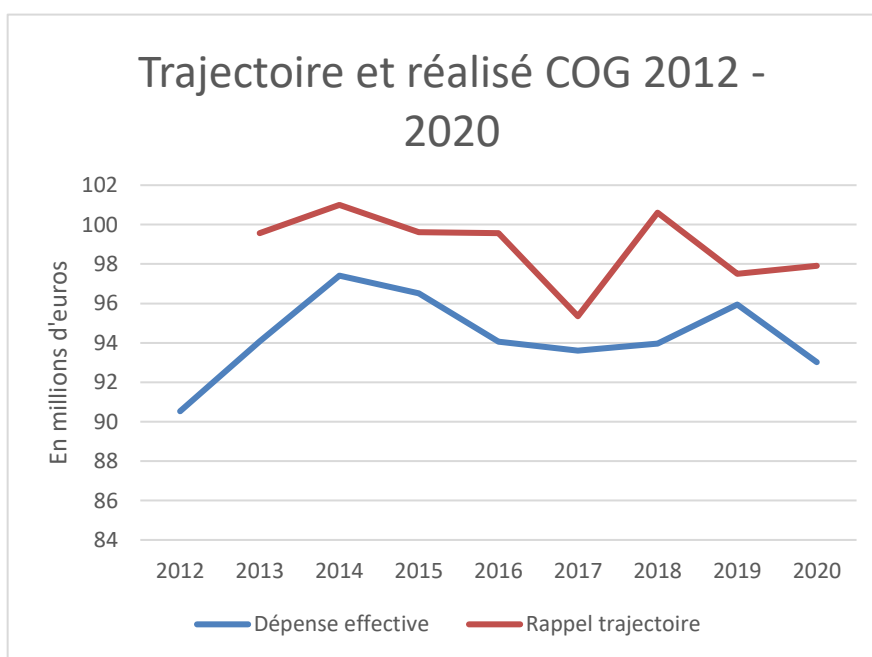
¹⁷² La mission a travaillé à partir des données d’exécution produites par l’Ircantec dans un tableau de suivi rapportant ces données à la trajectoire initiale de la COG. Celle-ci a toutefois été révisée en 2018 afin de prendre en compte la mise en place de l’indemnité compensatrice de la CSG et certaines évolutions de volumétrie. Sur les trois années 2018 à 2020, les dépenses non évaluatives ont été majorées de 1,6 M€ au total tandis que les dépenses évaluatives ont au contraire été abaissées de 2,2 M€ au total. Au regard des dépenses réalisées, la majoration de trajectoire des charges non évaluatives n’était pas nécessaire. Les tableaux figurant dans cette partie retiennent les données de la trajectoire initiale.

demeuraient quasiment stables, oscillant entre 95 et 98 M€ (pour 94 en 2016) avec un pic à 100 M€ en 2018.

[421] La mission relève également que la trajectoire 2017 – 2020 s’ouvre sur une progression de 1,4 % par rapport à la base de dépenses de 2016. Cette augmentation prévisionnelle qui s’avèrera rétrospectivement non justifiée au regard de l’exécution 2017, reproduit, dans une moindre proportion, la surestimation des besoins de la première année de la COG 2013 - 2016, comme le montre le graphique ci-dessous.

[422] La mission constate enfin que les budgets primitifs votés annuellement par le conseil d’administration l’ont été systématiquement au-delà de la trajectoire (initiale et actualisée) de la COG bien que les dépenses constatées lui aient au contraire été systématiquement inférieures. Une plus grande rigueur dans l’élaboration de la trajectoire budgétaire paraît devoir s’imposer aux cosignataires de la COG. Il en va de même du suivi budgétaire annuel et infra annuel qui doit faire l’objet d’un examen attentif et plus rigoureux de la part du conseil d’administration comme des tutelles.

Graphique 15 : Dépenses réalisées entre 2012 et 2020 rapportées aux trajectoires des COG 2013-2016 et 2017-2020 (trajectoire initiale)



Source : Rapports annuels de gestion administrative 2013 à 2020 et bilan de la COG 2013-2016

5.1.2 Le respect global de la trajectoire financière fixée par la COG 2017–2020 masque des évolutions contrastées¹⁷³

Tableau 10 : Dépenses effectives sur la période 2016 – 2020¹⁷⁴

	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution valeur	Evolution taux
Trajectoire	99,56	95,35	100,6	97,51	97,91	-1,65	-1,7 %
Réalisé	94,06	93,6	93,97	95,95	93,02	-1,04	-1,1 %
Ecart	-5,5	-1,75	-6,63	-1,56	-4,89		
Plafond ETP	674	684	682	651	668	-6	-0,9 %
Réalisé	687	664	656	636	629	-58	-8,4 %
Ecart	13	-20	-26	-15	-39		

* Les ETP réalisés en 2019 et 2020 sont sous-estimés du fait de la mise en place du nouveau modèle de coûts qui ne comptabilise pas les effectifs relevant de l'échelon fédéral dédiés à l'Ircantec (cf parag 5.2.2)

Source : COG trajectoire budgétaire et Ircantec - Rapports annuels de gestion administrative 2016 à 2020

[423] La trajectoire financière de la COG, qui s'avère généreuse comme le montrent le graphique et le tableau précédents, est respectée sur chacune des quatre années de 2017 à 2020. Elle l'est globalement (-14,8 M€ cumulés sur 4 ans) mais aussi plus spécifiquement sur les charges de personnel, qui sont stables sur la période et génèrent une économie cumulée par rapport à la trajectoire de 4,9 M€. Le plafond d'emplois n'est jamais atteint. Il est sous réalisé à hauteur de 25 ETP en moyenne entre 2017 et 2020. Rapporté à la dépense de 2016, l'exécution pour 2020 est en baisse de 1%.

[424] L'examen du budget de l'Ircantec par grands postes de dépense, conduit cependant à nuancer le constat ci-dessus¹⁷⁵.

[425] On note en particulier que, s'agissant des charges dites évaluatives, la prévision de dépense n'a jamais été atteinte et a même été sensiblement sous exécutée en 2018 et 2020 et dans une moindre mesure en 2017 et 2019. Les charges hors dépenses évaluatives (il s'agit par conséquent de dépenses limitatives) qui, par définition, devraient être maîtrisées, ont au contraire été légèrement sur-exécutées les deux dernières années du fait de frais généraux plus importants que prévus. En revanche, les charges dites fédérales sont facturées, à l'euro près, au montant prévu par la COG et non au coût réel bien que celui-ci soit systématiquement supérieur au montant prévu par la trajectoire.

[426] Les économies de constatation réalisées sur les charges évaluatives concernent les dépenses d'informatique, plus faibles que prévues, notamment en début de période ainsi qu'une baisse de plus en plus marquée des montants facturés par l'Agirc-Arrco au titre des CICAS. Celle-ci est principalement la conséquence de la mise en place de la déclaration unique de retraite en ligne et du choix fait par l'Ircantec d'orienter intégralement ce flux de demandes vers son service de liquidation

¹⁷³ Pour disposer de données plus détaillées, se référer au tableau de l'annexe 6

¹⁷⁴ La CDC n'a pas été en mesure de fournir à la mission les prévisions d'exécution du budget 2021, le nouveau modèle de coûts n'étant pas suffisamment stabilisé à ce stade pour produire une donnée prévisionnelle fiable, laquelle devrait être connue en octobre prochain (cf *infra* parag 5.3.1)

¹⁷⁵ Il convient de noter que le budget de gestion de l'Ircantec ne comprend pas les frais de gestion afférents au placement des réserves de l'institution, en vertu de la réglementation de l'AMF qui en prévoit l'imputation sur l'encours confié aux gérants

sans filtrage préalable par les CICAS (cf chap 5.2.3). Facteur qui, au demeurant, a nécessairement pesé sur les charges limitatives.

[427] En ce qui concerne les effectifs, un effet de structure semble se consolider avec une baisse des emplois permanents (640 en 2016, 621 en 2018 et 584 en 2019) en partie compensée par un recours accru à l'intérim (34 en 2017 et 52 en 2019). L'année 2020 est atypique du fait du pic d'activité lié aux élections municipales. Pour autant, les moyens accordés dans le cadre de l'avenant pour 2021 sont d'un niveau équivalent à ceux de 2020 et semblent entériner la pérennisation d'une ressource en principe destinée à faire face à des fluctuations de charges.

5.1.3 Une partie des dépenses de gestion administrative n'est pas facturée à l'Ircantec

[428] Il convient cependant de relativiser l'ensemble de ces données qui, au regard des chiffres fournis par les services de la CDC, apparaissent en décalage avec la dépense réelle. Comme indiqué ci-dessus, la dépense annuelle apparaît systématiquement en retrait par rapport à la trajectoire donnée par la COG. Toutefois, un tableau remis à la mission juxtapose les montants facturés issus du modèle de coût (réputés retracer la totalité de la dépense dans les rapports remis au conseil d'administration) et les dépenses effectivement engagées par la CDC. Sur les quatre années 2017 à 2020 (en cumulé), ce sont 14,7 M€ qui n'auraient pas été facturés à l'Ircantec, montant qui, à 0,1 M€ près, correspond, toutes charges confondues (limitatives et évaluatives), à l'économie générée jusqu'en 2020 par rapport à la trajectoire initiale de la COG.

Tableau 11 : Soldes dépenses engagées par la CDC et montants facturés à l'Ircantec

	2017	2018	2019	2020	Total
Coût	93,8	97,15	102,88	97,39	391,22
Facturation	93,6	93,98	95,96	93,02	376,56
Reste à charge	-0,2	-3,17	-6,92	-4,37	-14,66

Source : CDC capage pour l'Ircantec 2017 à 2020

[429] L'écart élevé entre le coût réel de la gestion mise en œuvre par la CDC et le coût facturé est présenté comme étant la résultante combinée de la politique de « filiérisation » qui conduit à rattacher à l'échelon fédéral une partie des effectifs dédiés à l'Ircantec et du nouveau modèle de coûts de la DPS décrit dans la partie suivante. Le rapport annuel de gestion administrative présenté au conseil d'administration ne fait nullement mention de ce reste à charge pour la CDC. Quels que soient les choix stratégiques qui seront effectués dans le cadre de la prochaine COG, ils doivent impérativement se traduire par une clarification et une transparence accrue des informations relatives à la gestion du régime.

Recommandation n°39 Assurer une programmation et un suivi budgétaire de l'Ircantec plus rigoureux et en conformité avec les besoins, en vue de la préparation de la prochaine COG et dans le cadre de l'élaboration des budgets annuels primitifs des années à venir.

5.2 La performance de la gestion administrative du régime peut être améliorée et doit gagner en transparence

5.2.1 Les modèles de coût et de facturation, en cours de refonte, ne rendent pas parfaitement compte des moyens effectivement engagés par la caisse des dépôts et consignations

[430] A partir de 2017, la direction des retraites et de la solidarité (actuelle DPS) a engagé la refonte de ses modèles de coûts et de facturation. Cette évolution s'appuie sur le constat comparé avec d'autres régimes de retraite, des coûts de gestion élevés facturés par la CDC. Ceux-ci sont devenus de moins en moins compatibles avec les exigences posées par les tutelles ministérielles des régimes de retraite, traduites de façon plus ou moins rigoureuse (*cf* parag 5.1.1) dans les trajectoires des COG. Cette démarche, explicitée dans une note stratégique de la DRS du 15 mars 2019¹⁷⁶, se traduit par deux chantiers complémentaires pouvant être déployés indépendamment l'un de l'autre, eux-mêmes impactés par un troisième en cours de construction relatif au modèle de coûts de « l'échelon fédéral ».

5.2.1.1 Un modèle de facturation, volontairement déconnecté des coûts réels, non encore appliqué à l'Ircantec

[431] Le nouveau modèle de facturation, d'ores et déjà appliqué à la CNRACL n'est pour l'instant pas en vigueur pour l'Ircantec. Il trouve sa justification, selon la CDC, dans sa volonté d'abaisser le prix d'une prestation plus coûteuse que celles majoritairement pratiquées dans d'autres régimes de retraite. Il repose sur un mode d'engagement, voulu plus transparent vis-à-vis des mandants, qui se traduit par la fixation de prix standards non corrélés aux coûts réels et fixés au terme d'une analyse comparée avec les prix constatés pour des régimes de retraite comparables.

[432] Pour la CNRACL, les prix fixés par une décision de la DPS sont, par construction, inférieurs au coût réel de la prestation rendue. Ils sont majorés tous les ans de 1 %¹⁷⁷. En parallèle, la CDC s'engage à conduire une politique de gains de productivité qui doit permettre, à terme, de faire se rejoindre les coûts réels et les prix standards. Durant la période de convergence, l'écart entre les prix facturés et les coûts réellement constatés est absorbé par l'établissement public.

[433] Le modèle de facturation a également été adapté au contexte d'intégration grandissante des fonctions support et transversales au sein de la DPS et de l'établissement public, laquelle rend plus difficile l'identification d'une partie des effectifs (ou leur quote-part) dédiée à un mandat. Le prix facturé ne s'applique donc plus désormais à l'ensemble des ETP dont l'activité, ou une part de l'activité, est consacrée au mandat mais aux seules fonctions dites « opérationnelles ».

[434] Pour chacune de ces catégories d'ETP est fixé un prix standard constitué de la rémunération chargée de la personne (masse salariale), d'une quote-part de coûts logistiques, immobiliers, de frais de mission liés à l'activité et des fonctions support DPS ou « fédérales ».

[435] Il n'est ainsi désormais plus possible d'évaluer précisément la totalité des effectifs consacrés à un mandat et par voie de conséquence de mesurer le coût des prestations rendues par ETP.

¹⁷⁶ CDC-DRS-SG – Evolution du modèle de facturation de la DRS – principes – 15-03-2019

¹⁷⁷ Cette augmentation de + 1% par an est favorable aux mandants dès lors que la RMPP évolue deux à trois fois plus vite (environ 2,7 % par an de 2017 à 2018 selon la DRH de la CDC) – Audit DGAU 2019 sur le modèle de coûts de la DRS

[436] Les prestations externes d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) attachées aux projets SI sont valorisées au coût réel facturé, auquel est ajouté un coût d'environnement (nombre de m² utilisés sur site : 14 500 €).

Tableau 12 : Prix standards établis par la DPS en 2017

(en k€)	Prévis	Réal	Nature	Référence	Prix standard		Commentaire
				2017	2018	2019	
Production "grande série"	■	■	Prix standard	108,50	109,59	110,68	S'applique potentiellement aux mandats : CNRACL, FSPOEIE, RAFF, SASPA, IRCANTEC, RDM, FIPHFP et FP. Hors FP, les activités sont différenciées par processus 1 à 5 (sauf 4.4), 12 et 13
Production "petite série" (ou FFV)	■	■	Prix standard	118,40	119,60	120,80	S'applique potentiellement aux autres mandats dont les activités (hors appui) sont regroupées sous le processus 8
Conseil en formation professionnelle	■	■	Prix standard	120,00	121,20	122,41	
Appui au mandant	■	■	Prix standard	133,50	134,84	136,18	Processus 6 (hors gestion financière), 7, 13 et 4.4
CDP de renfort	■	■	Prix standard	71,00	71,71	72,43	
Intérim de renfort	■	■	Prix standard	71,00	71,71	72,43	
			Coût réel	-	-	-	
			Environnement	19,60	19,80	19,99	
MOA "de base"	■	■	Prix standard	126,00	127,26	128,53	
MOA direction de projet/de programme	■	■	Prix standard	160,00	161,60	163,22	

Source : CDC-DRS-SG – Evolution du modèle de facturation de la DRS – principes – 15-03-2019

[437] La CDC n'a pas été en mesure de transmettre à la mission les éléments constitutifs des prix mentionnés dans le tableau ci-dessus (coûts comparables examinés, critères de passage des coûts comparés aux prix standards arrêtés). Selon nos interlocuteurs, ces informations n'auraient pas été archivées.

[438] Un audit du nouveau modèle de coûts de la DRS effectué en 2019¹⁷⁸ indique que la façon dont les prix standards ont été fixés n'est pas « auditable » : « ce « modèle » a été bâti en fonction de son résultat attendu, c'est-à-dire une baisse de l'ordre de 15 % des coûts facturés aux mandants ». Il conclut également à l'absence de critères de choix, pour un mandat, de passer en coûts standards ou non, indiquant qu'« *Il s'agit d'une simple négociation politique* ». L'audit recommande, dès lors, de mettre en place des critères de choix.

[439] La Cour des comptes présente, dans son rapport sur la CNRACL, la comparaison des coûts moyens journaliers de la MOA du GIP-UR à partir desquels a été arrêté le prix moyen journalier d'un ETP de MOA et qu'elle qualifie de « compétitif »¹⁷⁹.

[440] La CDC a toutefois continué à suivre les coûts réels qui, comparés aux montants facturés, font apparaître une sous-facturation qui semble devoir perdurer dans le temps.

5.2.1.2 Un nouveau modèle de coûts qui demeure perfectible

[441] Si la réforme du modèle de facturation de la DPS a pour l'instant été appliquée à la seule CNRACL, celle du modèle de coûts est progressivement entrée en vigueur pour les autres régimes de retraite gérés par la CDC et ses fonctionnalités seront bientôt intégralement déployées. C'est ce

¹⁷⁸ Mission DGAu 2019-16 – Le modèle de coûts et de facturation de la DRS

¹⁷⁹ Cour des Comptes, sixième chambre, La Caisse de retraite des agents des collectivités locales, observations définitives, exercices 2013 - 2019

dispositif de comptabilité analytique qui permet de répartir la charge assurée par la CDC entre les différents mandats dont elle est gestionnaire.

[442] L'audit DGAU réalisé en 2019 sur le nouveau modèle de coûts (Cf supra 5.2.1.1) pointait cependant plusieurs points perfectibles de nature à introduire des biais sérieux dans le dispositif de facturation et des écarts substantiels entre les résultats du modèle de coût et le budget voté. Un plan d'action consécutif à l'audit est en cours de mise en œuvre. Sept des quatorze recommandations sont aujourd'hui clôturées.

[443] Parmi les autres points devant encore faire l'objet de travaux la mission appelle particulièrement l'attention sur :

- la nécessité de trouver une solution à l'identification et au chiffrage des données relatives aux effectifs du secrétariat général du groupe dédiés à la DRS lesquelles ont cessé d'être comptabilisés à compter de 2019 (cf infra 5.2.2) ;
- la collecte du temps passé qui n'est pas exhaustive et suffisamment organisée.

5.2.1.3 La refonte du modèle de coût de l'échelon « fédéral »

[444] La mission s'est fait présenter le modèle de coûts de l'échelon fédéral actuellement en cours de refonte. Celui-ci se déverse en partie dans les modèles de coûts des directions métiers. Le modèle actuel, très complexe, est peu lisible pour les directions et nécessite des retraitements nombreux qui peuvent générer des problèmes de fiabilité. Le nouveau modèle, qui fait également appel à un dispositif de coûts standards, se veut plus simple, plus lisible et plus efficace.

[445] Le calendrier prévoit un déploiement en deux temps de deux outils, l'un de performance financière à l'automne 2021 et le second de performance opérationnelle au premier semestre 2022. Les variations de coûts potentielles liées au changement de modèle doivent faire l'objet d'un examen attentif à la fois par l'échelon fédéral et par les directions métiers.

[446] La mission a pu vérifier que ce nouveau modèle ne permet pas de prendre en compte les effectifs « filiérés » que le modèle de coût de la DPS n'est plus à même d'appréhender (cf point 5.2.2). Il y a donc une aporie dans le dispositif qui ne permet pas de capter l'intégralité des effectifs travaillant pour l'Ircantec et qu'il conviendra de compenser, si nécessaire, par un traitement manuel.

[447] Plus généralement, il appartiendra à la DPS de s'approprier ce nouveau dispositif et notamment l'impact qu'il emportera sur les coûts complets afférents à sa propre activité. Elle devra pouvoir en rendre compte en toute transparence devant les administrateurs et les autorités de tutelles.

5.2.2 Un déploiement progressif du modèle de facturation dont la pleine application à l'Ircantec se pose pour la prochaine COG

[448] Le nouveau modèle de prix n'est pas en vigueur à l'Ircantec mais fait actuellement l'objet de simulations appliquées au régime en vue d'en proposer la mise en œuvre à partir de 2022 dans le cadre de la prochaine COG.

[449] Ces simulations n'ont pas été mises à disposition de la mission malgré ses demandes réitérées, au motif qu'elles sont encore à un stade préparatoire insuffisamment avancé.

[450] En se dotant d'un dispositif volontariste, la CDC entend répondre à la demande des tutelles d'infléchir résolument à la baisse la trajectoire de ses coûts de gestion et apporter des assurances en vue du respect des exigences de la LPPF.

[451] Son nouveau modèle de facturation, associé à un modèle de coûts rénové peut en constituer le vecteur sous un certain nombre de réserves et de prérequis.

- Permettre de continuer à disposer d'une information complète sur l'ensemble des moyens, y compris les ETP engagés par la CDC

[452] Comme il est indiqué supra (5.2.1), le nouveau modèle ne recense que les ETP consacrés à la production et à l'appui aux mandants, de sorte qu'échappent au décompte de ceux consacrés à l'Ircantec les effectifs relevant des filières fédérales dédiées à la gestion des ressources humaines, à la communication interne pour le compte du mandant, aux risques, aux fonctions juridiques et fiscales. A compter de 2019, les effectifs apparaissant dans les données du rapport de gestion administrative ne sont pas comparables à ceux des années précédentes et leur périmètre semble pouvoir encore évoluer dans le futur en fonction des réorganisations éventuelles.

[453] Surtout, le degré et la qualité des informations apportées au Conseil d'administration et aux tutelles par la CDC sur les ressources que celle-ci consacre à l'Ircantec, se dégradent au point de ne plus permettre d'apprécier l'écart entre les coûts supportés par le gestionnaire et les coûts facturés.

[454] L'engagement pris par la CDC d'une facturation proche du coût du marché et constante sur la durée d'une COG, ne l'exonère pas d'une transparence totale sur les coûts réellement constatés et sur l'évolution des moyens humains qui les sous-tendent en grande partie.

- Conduire à son terme le plan d'action décidé suite aux recommandations de l'audit de la DGAU

[455] La mission préconise qu'un point soit présenté à ce sujet en commission des comptes et de l'audit et en Conseil d'administration.

- Apporter des assurances sur les actions conduites et leurs résultats en vue d'une convergence des coûts réels vers les prix facturés et sur le maintien, dans la durée, d'une tarification compatible avec les trajectoires budgétaires recherchées, sans dégradation de la qualité de service.

[456] Les constats réalisés par la Cour des comptes sur l'application du nouveau modèle de facturation à la CNRACL montrent que, loin de se résorber, l'écart entre les coûts réels issus du modèle de coûts et les prix facturés s'accroît au contraire chaque année. La convergence annoncée demeure donc, pour l'instant, une perspective essentiellement théorique.

[457] La DPS s'est engagée en 2021 dans un programme de performance opérationnelle¹⁸⁰ présenté à la mission comme devant documenter les gains de productivité à partir desquels la convergence coûts/prix pourra s'établir dans la durée.

[458] Comme précisé infra (cf parag 5.2.4), la mission n'a pas été en mesure d'obtenir de documents chiffrés sur les gains de productivité réalisés ou attendus, notamment dans le cadre des principaux chantiers de modernisation des systèmes d'information, de réorganisation de services ou réingénierie de processus. Les sous-jacents de l'évolution de la productivité seraient, selon la CDC, désormais à sa main dès lors que celle-ci s'engagerait sur un prix de prestation de façon transparente

¹⁸⁰ CDC COMEX du 1^{er} juin 2021 – avancement du programme de performance opérationnelle de la DPS

et dans la durée. Ce point de vue est discutable dès lors qu'une facturation à un niveau sensiblement inférieur aux coûts réels ne serait pas tenable si elle devait perdurer. Une transparence sur l'évolution et sur les principaux leviers de la productivité des processus doit donc naturellement s'imposer au gestionnaire devant le Conseil d'administration et les tutelles, dans le cadre des échéances ordinaires d'examen de la gestion administrative de la caisse et de l'élaboration et du suivi de la COG.

[459] Cette transparence s'imposera également une fois la jonction entre les coûts réels et les prix pratiqués établie. Il importe, en effet, que ceux-ci demeurent, dans la durée, à un niveau permettant de satisfaire les exigences imposées par le cadrage budgétaire. Le passage d'un mode de facturation à un autre doit donc s'accompagner de la mise en place de mécanismes de transparence et de régulation permanents et non conjoncturels. La mission préconise de les faire figurer dans la prochaine COG

Recommandation n°40 Prévoir une traçabilité des ETP qui ont cessé d'être comptabilisés, depuis 2019, du fait de leur rattachement à l'échelon « fédéral » (ETP dits « filiérisés ») pour leur activité dédiée à l'Ircantec ; présenter chaque année, au conseil d'administration, les prix facturés et les coûts réellement constatés par nature de charges et par destination ainsi que les gains de productivité attendus et réalisés pour en assurer la convergence ; une fois cette convergence atteinte, continuer à suivre les deux agrégats selon les mêmes modalités.

5.2.3 Dans un contexte d'effondrement de l'activité des CICAS pour le compte de l'Ircantec, les coûts facturés par l'Agirc-Arrco doivent être à nouveau évalués

[460] L'Ircantec et l'Agirc-Arrco ont développé depuis le début des années 1990 un partenariat visant à permettre aux affiliés de l'Ircantec, dont un grand nombre sont également affiliés de l'Agirc-Arrco, de bénéficier des services des guichets du réseau des Centres Information Conseil et Accueil des Salariés (CICAS) de l'Agirc-Arrco. Ce partenariat est actuellement régi par une convention du 5 janvier 2016 qui a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021.

[461] Une partie, longtemps demeurée importante, des dossiers de liquidation de retraite reçus par le service « affilié » de l'établissement Angers-Paris, arrive en provenance des CICAS selon une classification par couleur en fonction de l'état de finalisation du dossier, les dossiers verts, complets, pouvant faire l'objet d'une liquidation automatique à leur arrivée à l'Ircantec (sans intervention humaine).

[462] Un changement de paradigme est intervenu, dans l'approche de la CDC de sa relation avec l'Agirc-Arrco, à l'aune de la mise en place de la demande de retraite en ligne. Le choix a prévalu de diriger directement à l'Ircantec, sans intervention préalable des CICAS, l'intégralité des demandes de retraites formulées par ce biais. La CDC justifie essentiellement ce choix par le principal intérêt du partenariat, qui réside dans la possibilité pour l'assuré de bénéficier d'une prestation de guichet, laquelle s'amenuise au fur et à mesure que la formule de la demande en ligne monte en puissance. Elle constate a posteriori que le taux de demandes de rendez-vous physiques a chuté de 50 % à 25 % entre le début et la fin de l'année 2020, évolution qu'il faut cependant relativiser en raison de la fermeture temporaire des guichets du fait de la crise sanitaire. Elle considère, de ce fait, que la stratégie de l'AGIRC-ARRCO d'accélérer la dématérialisation des relations avec les affiliés (projet ALICE) fait perdre, pour elle-même, de son intérêt à la médiation CICAS.

[463] La CDC mise donc désormais sur le choix que feront une majorité d'affiliés de l'Ircantec de liquider leur retraite en ligne. De fait, le nombre de dossiers adressés par les CICAS à l'Ircantec a fortement chuté en deux ans, de même corrélativement que les montants facturés, comme le montre

le tableau ci-dessous. Un autre facteur constitue une forte incitation à internaliser la totalité des dossiers de demande de retraite en ligne. Si dans un premier temps, les services de la CDC ont dû traiter un plus grand nombre de dossiers complexes auparavant préparés par les CICAS, les gains de productivité liés à une forte montée en charge et à une bonne utilisation de la demande de retraite en ligne (qui devrait aller grandissante avec un accompagnement approprié), sont, bien que n'ayant pas été chiffrés, potentiellement élevés.

Tableau 13 : Evolution des flux et des coûts CICAS entre 2016 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution %
Nombre de dossiers reçus	141 124	147 339	144 060	144 883	71 885	- 49,1
En pourcentage des flux reçus	72,7	69,7	66,2	53,0	25,6	- 64,8
Coût de la prestation CICAS (M€)	4,4	4,6	4,9	5,3	2,9	- 65,9

Source : CDC - Tableau de bord « services affiliés » et tableau trajectoire COG réalisé

[464] Si des options alternatives étaient envisageables, la mission considère que le choix stratégique de la CDC repose sur des arguments recevables. Son coût, comparé à celui de solutions alternatives n'a cependant pas été mesuré. Elle regrette également que ces orientations aient été prises sans information notable du conseil d'administration et sans débat en son sein comme elle a pu le vérifier dans les comptes rendus des réunions.

[465] Pour autant, et dans l'attente d'une réponse inter-régime qui pourrait, à terme, passer par une mutualisation des guichets d'accueil des futurs pensionnés, il est souhaitable que l'Ircantec et l'Agirc-Arrco poursuivent leur collaboration pour satisfaire les demandes des assurés qui ne souhaiteront ou ne pourront pas avoir recours au canal numérique ou qui, préalablement à son usage, souhaiteront bénéficier d'un échange avec un conseiller.

[466] Quoique désormais plus marginale dans les charges du régime, il importe que la prestation facturée par l'Agirc-Arrco se fasse au juste prix. Des travaux conduits en 2015 en amont de la convention actuellement en cours¹⁸¹ estimaient que pour une rémunération facturée, en moyenne, 31 € par dossier en 2013, le coût engagé par l'Agirc et l'Arrco était de 67 €. Une convergence coût - facturation résultant d'un abaissement des coûts et de la revalorisation progressive du tarif était proposée dans un document de travail de l'Agirc-Arrco selon le barème ci-dessous :

Tableau 14 : Coût moyen unitaire et prix facturé en 2013 d'un dossier CICAS et prévision jusqu'en 2020

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Coût unitaire	67,0	65,1	64,4	58,8	52,2	52,7	52,5	52,4
Prix unitaire*	31,4	31,4	31,4	33,5	34,2	36,3	39,2	44,2

Source : AGIRC-ARRCO – projet CICAS – travail préliminaire sur la convention Ircantec – 27 août 2015

¹⁸¹ Projet CICAS – préparation convention Ircantec – AGIRC et ARRCO – 27-08-2015

[467] La convention du 5 janvier 2015 a arrêté un mécanisme de facturation autour d'un prix pivot du « dossier orange » revalorisé tous les ans pour passer de 32 € en 2016 à 41 € en 2020. La mission ne dispose pas d'études récentes permettant d'apprécier l'écart qui pourrait encore subsister entre coût réel et coût facturé. Le calendrier de la prochaine convention devrait se superposer à celui de la prochaine COG dont la trajectoire devra intégrer un financement conforme au prix de revient de la prestation, laquelle évolue en fonction des facteurs contraires que sont la baisse des coûts de gestion d'un côté et la diminution de l'activité confiée aux CICAS de l'autre. Il importe que l'Agirc-Arrco ait procédé à cette évaluation, pour discussion avec l'Ircantec et ses tutelles, dans le courant de l'automne.

Recommandation n°41 Intégrer à la trajectoire de la prochaine COG, le financement de la prestation Agirc-Arrco au coût complet.

5.2.4 L'analyse de la productivité et des coûts de gestion du régime fait apparaître des résultats contrastés et perfectibles

[468] L'activité des services opérationnels de l'établissement Angers-Paris a fortement évolué durant ces quatre dernières années. Au regard, d'une part, de la démographie actuelle des affiliés et, d'autre part, des actions conduites par la CDC et l'inter-régimes pour moderniser et mutualiser les systèmes d'information et pour adapter les organisations et les processus, les principales tendances qui prévalent aujourd'hui (augmentation de l'activité de liquidation/paiement et gains de productivité) vont se poursuivre dans les prochaines années.

[469] L'Ircantec devra en tirer les conséquences pour optimiser sa gestion, adapter ses ressources et réduire ses coûts de façon plus homogène entre les différentes activités que lors de la période écoulée.

5.2.4.1 L'activité évolue de façon contrastée selon les macro-processus de gestion

- Recouvrer et maîtriser les cotisations – Gérer les droits

Tableau 15 : Activités liées au processus « recouvrer et maîtriser les cotisations » de 2016 à 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution Depuis 2016
Nombre d'employeurs cotisants	58 256	55 867	54 882	53 658	52 916	-9 %
Nombre de comptes employeurs bouclés		56572	55452	54133	53 330	-6 %
Nombre de comptes employeurs bouclés manuellement		11 604	10 189	8 908	9 000*	-22 %
Nombre de virements	947 428	908 911	900 604	783 424	760 632	-20 %
Nombre d'anomalies de virements	48 073	48 136	44 347	37 273	35 240	-24 %
Nombre de comptes individuels de retraite mis à jour par les employeurs via e-service	54 809	59 785	58 303	53 516	70 636	29 %

*Prévision

Source : Ircantec – tableau de bord employeurs 2017 à 2020 et rapports annuels de gestion administrative

[470] Les principales données relatives au processus « maîtriser et gérer les cotisations » font apparaître une baisse de l'activité tenant notamment à une diminution modeste mais régulière du nombre d'employeurs¹⁸² ainsi que du nombre de virements de cotisations réalisés¹⁸³. Les indicateurs d'activité du service suivent également cette pente dans des proportions variables :

- un nombre de comptes bouclés¹⁸⁴ qui diminue de 6 % sur quatre ans (avec un taux de bouclage conforme à la cible retenue par la COG) ;
- un nombre de comptes bouclés dans le cadre d'une procédure « manuelle » mettant en interaction le service et l'employeur en diminution plus que proportionnelle à la baisse des comptes bouclés (-22 %), ce qui accrédite l'idée d'une montée en qualité du processus de recouvrement et des actes réalisés par les employeurs ;
- un nombre d'anomalies de virements en forte baisse mais un taux qui demeure encore trop élevé (4,6 % en 2020 au lieu de 5,3 % en 2017) et qui appelle la poursuite de l'accompagnement et de la mise à disposition de nouveaux outils en direction des employeurs.

[471] La gestion des droits devrait être encore facilitée avec la montée en puissance de la DSN, qui malgré les difficultés rencontrées par nombre d'employeurs publics, représente une part croissante des données transmises (selon les services de la CDC, 26 % des 42 000 employeurs avaient transmis leur DSN en mars 2021).

[472] S'il est difficile d'anticiper l'évolution future du nombre d'employeurs, les travaux conduits par la CDC (notamment dans le cadre du programme PEP's : enrichissement des services proposés de la plateforme numérique, interlocution unique pour l'Ircantec, la CNRACL et l'ERAFP) permettront de favoriser la poursuite de la montée en qualité des données transmises et l'allègement corrélatif des interventions réalisées par la caisse sur les processus de recouvrement et de gestion des droits (cf la partie 6 du rapport consacrée à la qualité de service).

- Liquider les retraites et payer

Tableau 16 : Activité liée aux processus « liquider les retraites et payer » de 2016 à 2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution
Demandes de retraite	194 000	211 416	217 752	273 478	281 067	44,9 %
Liquidation effectuées	190 661	215 193	214 783	258 404	276 803	45,2 %
<i>Dont demande unique de retraite en ligne</i>				79 066	153 503	
Stocks de demandes fin d'année	24 299	19 223	29 513	18 759	11 295	-53,5 %
Réversion réalisées	23 253	23 819	23 125	22 407	24 004	3,2 %

Source : Ircantec – tableaux de bord service affiliés et service retraités 2017 – 2020

¹⁸² Baisse principalement liée à la réforme territoriale de 2016

¹⁸³ La fonction publique hospitalière a regroupé de façon sensible ses virements depuis octobre 2018

¹⁸⁴ Les opérations de bouclage permettent :

- de s'assurer que les cotisations versées par un employeur au cours d'un exercice sont cohérentes avec la déclaration individuelle des salaires de ses agents ;
- la mise à jour des droits dans les comptes individuels retraite des affiliés en cohérence avec les cotisations calculées.

[473] Les demandes de retraites qui commandent l'activité de liquidation sont en hausse constante depuis 2016. L'activité de liquidation a été en outre amplifiée par un effort de diminution sensible des stocks à partir de 2019. L'activité des années 2019 et 2020 est toutefois exceptionnellement élevée du fait d'une importante opération de déstockage des CICAS en 2019 et des élections municipales en 2020 (46 500 retraites d'élus ont été liquidées).

[474] Cette progression soutenue a vocation à se poursuivre dans les années qui viennent pour deux raisons principales :

- les affiliés issus du baby-boom n'ont pas encore tous liquidé leurs droits à la retraite (fin des années 1950 et début des années 1960) ;
- la baisse tendancielle du « non recours » (c'est-à-dire de la non demande de liquidation des droits par les petits bénéficiaires). Ce « non-recours » demeure encore élevé (30 % pour la génération 1952) mais tend à diminuer du fait notamment et de la mise en œuvre de la demande unique de retraite en ligne. Il est souhaitable de favoriser également cette baisse en procurant aux affiliés un meilleur accès à l'information.

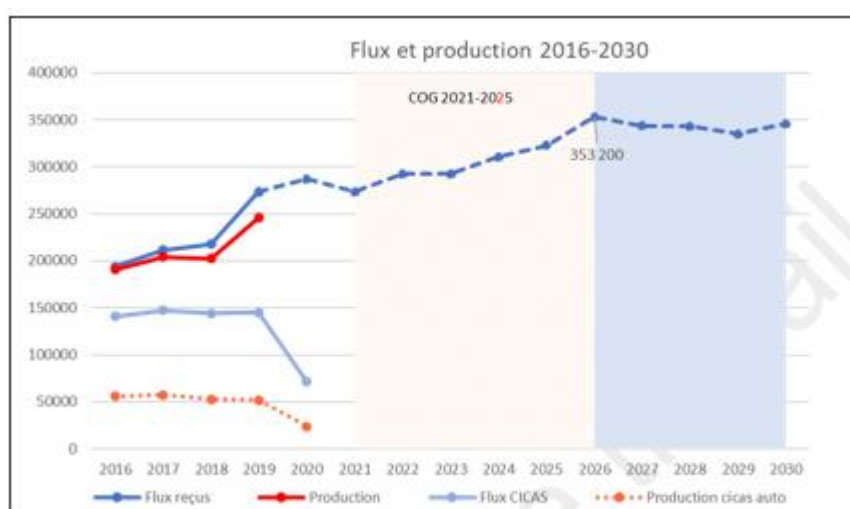
[475] Le tableau et le graphe ci-dessous décrivent cette évolution tirée des travaux de la direction du développement, des études et des statistiques de la DPS.

Tableau 17 : Prévission de demandes de retraites et de réversions à traiter 2021 - 2025

	2021	2022	2023	2024	2025	Taux de croissance 2021 - 2025
Demande de retraites	273 400	292 600	292 600	310 700	322 500	18 %
Dossiers à traiter	263 500	281 700	281 700	299 100	310 500	17,8 %
Demandes de réversions	17 300	16 700	17 100	18 400	18 700	8,1 %

Source : Caisse des dépôts et consignations – direction des politiques sociales – direction du développement, des études et des statistiques

Graphique 16 : Demandes de liquidations de retraite enregistrées de 2016 à 2020 et prévues de 2021 à 2030



Source : Caisse des dépôts et consignations – direction des politiques sociales – direction du développement, des études et des statistiques

[476] Le taux de progression anticipé de 18 % des liquidations pour 2021 – 2025 se compare à un taux de 45,2 % sur la période antérieure 2016 – 2020. L’augmentation du flux, quoiqu’encore significative, sera donc en nette diminution durant la prochaine COG, avant qu’une stabilisation du flux n’intervienne à partir de 2027, comme le montre le graphique n°16¹⁸⁵.

[477] Les demandes de réversions évoluent également à la hausse mais dans une proportion plus modérée de 8 % sur la période de la prochaine COG.

- Communiquer et informer les clients

[478] La volumétrie des « contacts clients », tous canaux confondus a fortement progressé en 2019 et 2020 et, au total, de 29 % de 2017 à 2020. L’année 2020 est cependant atypique du fait des conséquences de la crise sanitaire sur l’organisation du travail. Lors des périodes de confinement, les équipes chargées de la production ont exercé leur fonction en télétravail et ont été déchargées des réponses aux appels téléphoniques. Les appels pris par des conseillers, activité dès lors assurée intégralement par la plate-forme de contact de la direction de la stratégie relation client, sont demeurés à un niveau équivalent de ceux des années 2018 et 2019.

[479] Les appels SVI (serveur vocal interactif) sont en forte augmentation, en valeur et en proportion de l’ensemble des contacts, tout comme, à partir de 2020, les réponses aux saisines effectuées par courriel. Les saisines par courrier décroissent régulièrement mais sans toutefois compenser l’augmentation de l’usage des autres canaux.

[480] L’évolution des nouveaux services (espace client et SVI) offerts aux affiliés et pensionnés ne se traduit pas encore par une baisse des sollicitations induisant une intervention humaine. Celles-ci continuent même de progresser (+ 14 % entre 2017 et 2020).

Tableau 18 : Volumétrie des contacts clients Ircantec de 2017 à 2020

Volumes de contacts	2017	2018	2019	2020
Nombre d’appels reçus	500 627	471 846	542 080	640 585
<i>dont appels conseillers</i>	<i>365 510</i>	<i>380 420</i>	<i>383 038</i>	<i>390 860</i>
<i>dont appels SVI</i>	<i>135 117</i>	<i>91 426</i>	<i>159 042</i>	<i>249 725</i>
% SVI	27,0%	19,4%	29,3%	39,0%
Nombre de courriels reçus	67 025	82 574	87 993	132 636
Nombre de courriers reçus	60 423	64 484	48 223	38 276
Total contacts	628 075	618 904	678 296	811 497
Total contacts humains	492 958	527 478	519 254	561 772

« Total contacts humain » = « total contacts » - « Appels SVI »

Source : Ircantec – Contacts clients – volumétrie et indicateurs COG 2017 – 2020

¹⁸⁵ En valeur absolue, le nombre de dossiers supplémentaires à traiter sur la période 2021-2025 sera de 314 087

[481] Globalement, l'activité des services opérationnels de production et chargés de la « relation client » est donc en progression. Quoiqu'inégale selon les services, elle est en grande partie étroitement corrélée à l'arrivée d'un nombre croissant de bénéficiaires en âge de liquider leur retraite. Cette tendance est appelée à se poursuivre au moins pendant les cinq années qui viennent et doit être nécessairement prise en compte dans le cadre de la fixation de la trajectoire de la prochaine COG (cf infra 5.3).

5.2.4.2 Les résultats tirés des indicateurs de productivité et de coûts de la COG sont contrastés

[482] Dix indicateurs de productivité et de coûts sont inclus dans le cadre de la COG (cf tableau ci-dessous). Il s'agit d'indicateurs de suivi, c'est-à-dire non assortis d'une cible. Le tableau de l'annexe 8 fait état de l'évolution de chaque indicateur entre 2016 et 2020.

[483] Les deux indicateurs relatifs au recouvrement (comptes financiers employeurs soldés ¹⁸⁶ par ETP et coût par compte soldé) n'évoluent pas de façon linéaire mais la tendance révèle cependant une productivité en baisse et un coût en augmentation sur la période. Coût unitaire et productivité sont fortement fonction des apports de moyens venus en renfort depuis le processus « gérer les droits ». La priorité absolue donnée aux opérations de bouclage implique, selon les années, de devoir procéder à de telles réallocations. Celles-ci ont du reste permis d'atteindre systématiquement l'objectif assigné à l'Ircantec de solder au moins 99 % des comptes employeurs chaque année (Indicateur 3 – « taux de comptes financiers soldés à fin juin et fin décembre » - cf infra partie 6 consacrée à la qualité de service).

[484] Ces réallocations ont cependant été effectuées sans que l'activité de gestion des droits ait eu à en pâtir (le « taux de mise à jour des comptes individuels au 30 juin » -indicateur numéro 4- a dépassé tous les ans les 98 % requis), ce qui semble indiquer une certaine souplesse de disponibilité des ressources du service.

[485] L'organisation de l'activité du service employeur dont la ressource fongible sera toujours prioritairement orientée, en fonction des besoins, vers le bouclage des comptes employeurs (celle de la gestion des droits pouvant être partiellement différée dans le temps, voire relayée, à plus long terme, par le service liquidation), implique un examen articulé des deux indicateurs, les résultats du second étant, pour partie, une résultante de ceux du premier.

[486] Les indicateurs relatifs à la liquidation donnent de très bons résultats avec une évolution très favorable sur laquelle le rapport revient au point 5.2.5 Le nombre de liquidations de droits propres par ETP a augmenté de 47 % en quatre ans tandis que le coût d'une liquidation a diminué de 36,4 %.

[487] Le ratio de productivité du processus « informer les clients » évolue peu, tout comme les coûts de l'information client.

[488] L'évolution des ratios relatifs à l'aide sociale est essentiellement fonction du nombre de dossiers traités. A noter cependant que les effectifs de l'unité « Action sociale » ont été réduits de deux ETP sur un effectif initial de onze. La taille de l'équipe, à activité constante ou similaire, peut encore difficilement être abaissée¹⁸⁷ ce qui relativise l'intérêt de suivre ces deux indicateurs pour un

¹⁸⁶ Un compte employeur est considéré comme soldé (ou bouclé) lorsque l'écart entre les cotisations versées et les cotisations attendues suite à la déclaration individuelle est inférieur à 1 000 €.

¹⁸⁷ Des personnels peuvent être réaffectés ponctuellement en cas de baisse de l'activité comme ce fut le cas en 2020 du fait des conséquences de la crise sanitaire sur le nombre de dossiers

régime qui dispense une action sociale de complément (*cf* la partie 8 du rapport consacrée à l'action sociale).

5.2.5 Des gains de productivité futurs potentiellement élevés mais qui diffèrent selon les activités

5.2.5.1 De nombreux leviers devraient permettre de faire progresser la productivité dans les prochaines années

[489] Un certain nombre de chantiers et d'évolutions inter-régimes ou internes, déjà lancés, en cours de lancement ou prévus à court terme, permettent d'espérer des gains de productivité encore importants durant les quatre à cinq prochaines années. Pas plus que pour la période écoulée, la mission n'a obtenu de la CDC des éléments chiffrés sur les gains attendus de ces chantiers pour l'avenir.

[490] Une revue de ces principaux chantiers apporte toutefois un éclairage sur les leviers que l'Ircantec doit s'efforcer d'optimiser. Cette revue figure en annexe 9 du présent rapport. Dans le cadre de la négociation de la prochaine COG, il devrait être attendu de la CDC qu'elle évalue, pour chacun de ces chantiers, les gains potentiels de productivité susceptibles de documenter la trajectoire budgétaire.

[491] La mission mentionne ici deux sujets d'importance majeure plus amplement documentés dans l'annexe mentionnée ci-dessus :

- les projets « faibles points », rendus possible par la montée en charge de la demande de retraite en ligne et qui constituent de puissants outils d'allègement de la charge des services :
 - traitement automatisé, déjà en place, des dossiers de liquidation de moins de 100 points (sous réserve d'un accord préalable du demandeur sur sa carrière) ;
 - « Parcours affilié », en cours de développement qui transfère à l'affilié le soin de traiter lui-même les alertes qui lui sont signalées sur l'incomplétude ou les éventuelles incohérences de son dossier. Ce projet doit être une priorité de la prochaine COG ;
- la question de l'évolution du seuil en deçà duquel le bénéficiaire reçoit un capital unique. Ce seuil est aujourd'hui fixé à 300 points (1 500 €). Son relèvement, déjà appelé de ses vœux par la mission d'évaluation de la COG 2013 – 2016, aurait pour effet mécanique d'alléger la charge des services en substituant un versement en une fois à des paiements périodiques pour un plus grand nombre de nouveaux retraités. Cependant, parce qu'un versement unique est aujourd'hui, au regard de la durée de vie moyenne résiduelle des pensionnés de l'Ircantec, moins avantageux que la perception d'une pension, la question d'un tel relèvement de seuil pose nécessairement celle de la revalorisation du montant du capital. Quoi qu'il soit envisagé sur les modalités de liquidation des petites retraites, une réflexion sur le niveau de pension servie, selon le dispositif du capital unique, paraît souhaitable et mériterait d'être engagée en conseil d'administration.

5.2.5.2 Les gains potentiels sont essentiellement concentrés dans quelques directions et services de la CDC.

- Le service « affiliés »

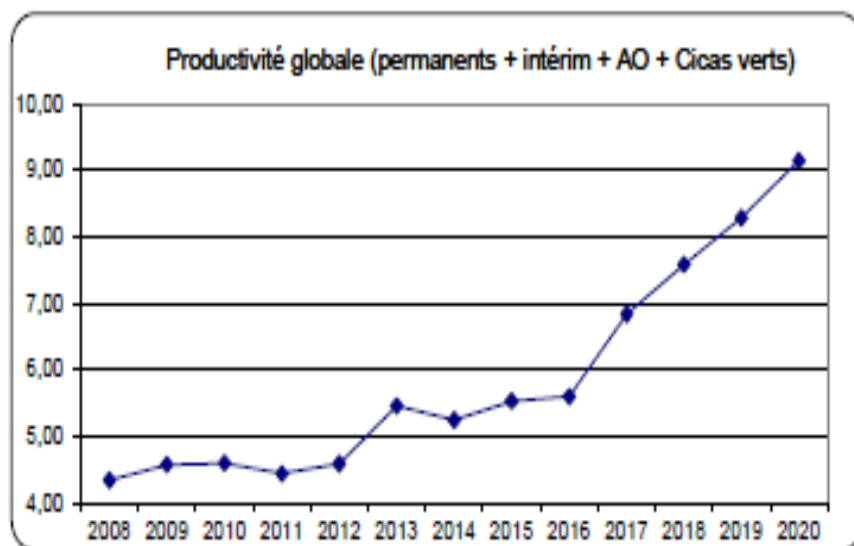
[492] L'évolution de la productivité est une préoccupation constante de la direction de gestion et tout particulièrement du service « affiliés » qui regroupe 147 des 296 ETP opérationnels de la direction, dédiés à l'Ircantec (soit une proportion de 49,6 % à peu près équivalente à celle de 2017).

[493] Elle est suivie dans un tableau de bord mensuel, par groupe, c'est-à-dire par une unité de base de l'organisation de la direction. Les deux graphiques ci-dessous illustrent le décollage de la productivité du service « affiliés » à partir de 2016, documentée par une augmentation de la production et par une baisse modeste des moyens (exprimés en jours de travail) à partir de 2017.

[494] Le graphique n°17 illustre l'évolution de la productivité de l'activité liquidation entre 2008 et 2020. Celle-ci stagne jusqu'en 2012 et décolle véritablement entre 2016 et 2017, période du déploiement de la nouvelle application de gestion Li2.

[495] L'impact à la baisse sur les moyens (graphique n°18) est particulièrement perceptible et constant à partir de 2015 à l'exception d'un ressaut en 2019 qui s'infirmes en 2020 malgré la gestion exceptionnelle des élections professionnelles. Les moyens complémentaires qu'il a fallu consacrer à celles-ci ont été en effet en partie compensés par l'arrêt des réponses téléphoniques aux clients (par les équipes de la production) du fait de la mise en place du télétravail du fait de la crise sanitaire.

Graphique 17 : Evolution de la productivité de l'activité liquidation du service « affiliés » (nombre de dossiers par jour et par conseiller)

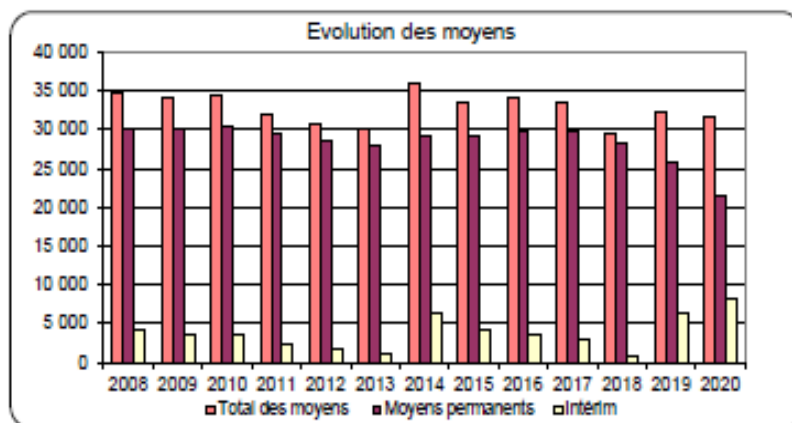


Source : Tableau de bord mensuel, décembre 2020 du service « affiliés » - CDC établissement Angers-Paris

[496] La CDC identifie, de manière crédible, les principaux facteurs de gains de productivité suivants depuis 2012 :

- 2012 : rationalisation du partage des tâches avec les CICAS
- 2016 : mise en place de Li2 (nouvel outil informatique métier). Automatisation du traitement des dossiers à partir d'un système d'alertes. Les tâches de liquidation réalisées par le gestionnaire sont strictement limitées au traitement des alertes qui lui sont signalées par le logiciel. Les éditions courriers sont automatisées.
- 2019 (mars) : entrée en vigueur de la déclaration unique de retraite en ligne (demande unique de retraite en ligne). Montée en charge rapide avec une prévision de 59 à 60 % des demandes de liquidation en 2021.

Graphique 18 : Evolution des moyens des unités de production du service affilié (en jours de travail)



Source : Tableau de bord mensuel, décembre 2020 du service « affiliés » - CDC établissement Angers-Paris

[497] A partir des projections de l'activité de liquidation (tableau n°17) et de l'examen des différents facteurs susceptibles d'influencer la productivité des équipes de gestion, la mission a effectué plusieurs hypothèses d'évolution de celle-ci et de son impact sur les effectifs opérationnels du service :

- L'hypothèse H1 simule l'effort de productivité que reflèterait un maintien des effectifs du service à leur niveau de 2021 (en partant d'un effectif 2021 de 167 ETP équivalent à l'effectif 2020, en cohérence avec la reconduction globale des effectifs 2020 prévue par le cadrage budgétaire de l'avenant de prolongation de la COG)¹⁸⁸. Par définition, la productivité évoluerait comme l'activité, c'est-à-dire de + 18 % entre 2021 et 2025). C'est plus de 3 % par an mais au total, sur 5 ans, les gains de productivité seraient de 60 % inférieurs à ceux réalisés entre 2016 et 2020.

- L'hypothèse H2 simule une progression de la productivité équivalente à celle qui a prévalu entre 2016 et 2020 c'est-à-dire + 47 % (de 1660 à 2440 dossiers liquidés par gestionnaire), mais sur une année supplémentaire, ce qui impliquerait un effort annuel moindre. Dans ce cas, les effectifs du service diminueraient de 167 à 132 ETP (-35).

- L'hypothèse H3 est intermédiaire et simule une augmentation de la productivité qui serait moitié moindre de celle constatée durant la précédente COG, c'est-à-dire en progression de 24 % (plus de

¹⁸⁸ Les données de productivité 2020 (effectifs opérationnels et nombre de dossiers traités) sont tirées de l'indicateurs de la COG « productivité de la liquidation - nombre de liquidations de droits propres traitées / ETP opérationnels.

4 % par an sur 5 ans). Cet effort, qui demeurerait conséquent et permettrait d'absorber sans difficulté le surplus d'activité, génèrerait un gain relativement modeste de 10 ETP.

- Les autres directions et services

[498] Comme il est indiqué au point 1.2.4.1 les activités du service « employeurs », qui se caractérisent durant la COG actuelle par une faible baisse des flux, ont été réalisées avec des effectifs fluctuants mais qui, en tendance sur la période, ne décroissent pas. Il en résulte une évolution négative de la productivité. Celle-ci est délicate à mesurer du fait de transferts de ressources, à plusieurs reprises, du processus de gestion des droits vers le processus du recouvrement des cotisations.

[499] Ces redéploiements n'ont, d'après les justifications apportées dans les bilans annuels de la COG, pas dégradé la qualité de l'activité de gestion des droits. Des marges sont disponibles et une démarche volontariste du service pour abaisser son niveau de ressources peut être légitimement attendue.

[500] Les incertitudes encore liées aux projets DSN, RGCU et transfert du recouvrement à l'ACOSS invitent cependant à une démarche en plusieurs temps qui pourrait, sur la question de l'évolution des moyens RH, se matérialiser par un premier effort limité en 2022 et 2023 et une clause de revoyure fin 2023.

[501] Le service « retraités » devrait voir sa principale activité du traitement des demandes de retraites de réversion progresser de 8 % entre 2021 et 2025 puis de 10 % entre 2025 et 2030. Cette activité occupe 22 personnes du service, lesquelles exercent d'autres fonctions et n'y consacrent donc pas l'entièreté de leur temps de travail). L'entrée en vigueur de la demande de réversion en ligne (cf infra 5.2.5) devrait se traduire par des gains quantitatifs et qualitatifs à la fois pour l'assuré et pour le service. Ceux-ci, restent cependant à mesurer.

[502] La plateforme de contacts clients de la direction de la stratégie a vu ses effectifs passer de 101 ETP en 2018 à 96 en 2019 mais, comme évoqué précédemment, les ratios de productivité sont en stagnation. La mission estime que les travaux en cours doivent permettre d'infléchir cette tendance.

Recommandation n°42 En vue des discussions sur la prochaine COG, effectuer un double chiffrage des gains de productivité découlant des différentes mesures, celles mises en œuvre ces cinq dernières années et celles prévues dans la période de la prochaine COG (systèmes d'information, réorganisation, ingénierie des processus) par l'Ircantec, pour son compte ou dans le cadre de l'inter-régimes.

Recommandation n°43 Faire du projet « parcours affiliés » pour les dossiers jusqu'à 300 points, une priorité de la prochaine COG.

5.3 La trajectoire financière pour les quatre prochaines années doit être beaucoup plus ambitieuse que celle de la précédente COG

5.3.1 Etablir une base budgétaire 2021 sincère et transparente

[503] En 2017 comme en 2013, la première année de la trajectoire financière de l'Ircantec a été élaborée sur des bases qui se sont révélées surestimées. Faute d'une base correctement établie, l'écart prévisionnel annuel s'est pérennisé sur toute la durée de la COG (cf point 2.1.1). L'encadrement budgétaire qui en découle ne place nullement le gestionnaire sous contrainte et ne constitue pas une référence sur laquelle se fonder pour apprécier la qualité de sa gestion.

[504] La mission recommande donc aux trois parties prenantes d'apporter un soin tout particulier à l'établissement d'une base budgétaire pour 2021 fondée sur une prévision d'exécution réaliste et un examen précis des dépenses et des économies non reconductibles.

[505] La CDC n'a pas été, à ce stade, en mesure de communiquer à la mission une projection d'exécution budgétaire pour 2021. Selon la DPS, le modèle de coûts (« forecast ») n'est susceptible de la produire qu'à partir du mois d'octobre grâce à l'injection de données qui aura lieu dans le courant de l'été. La mission ne peut que s'étonner de cette situation et considère qu'avec ou sans modèle de coût opérationnel, cet exercice de prévision, que la CDC est a priori en mesure de réaliser, si nécessaire à plus grosse maille, est indispensable à la bonne maîtrise de l'exécution d'un budget bien avant le mois d'octobre, date à laquelle il n'est plus possible d'infléchir sensiblement une trajectoire d'exécution.

[506] Au regard du contenu de l'avenant à la COG et en vue de ce travail de constitution de la base budgétaire de 2021, la mission appelle à une vigilance particulière sur les points suivants :

- les dépenses de personnel : ce poste a été budgété à hauteur de 59,3 M€ en 2021, en augmentation de 2,2 M€ par rapport à 2020, pour un effectif équivalent de 668 ETP. La dépense effective, malgré une rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) en progression, n'a pourtant jamais dépassé 57,6 M€ en réalisation durant la COG.

En ce qui concerne les ETP, la réalisation en 2019, à hauteur de 636 ETP se situe dans la trajectoire baissière constatée depuis 2017. L'augmentation programmée en 2020 a été présentée comme répondant à un besoin exceptionnel lié aux élections municipales. Ce niveau d'effectifs aurait donc pu ne pas être reproduit en 2021 du fait de son caractère cyclique. Au demeurant, la masse salariale associée n'en permet pas le financement¹⁸⁹¹⁹⁰.

Il apparaît donc essentiel de rétablir une base d'ETP et de masse salariale plus conforme à l'activité de la caisse et à ses besoins tendanciels qui sont en baisse. Les effectifs 2021 devraient logiquement s'établir à un niveau inférieur à celui réalisé en 2019. Une hypothèse de 620 ETP¹⁹¹, en baisse de 17ETP sur deux ans, conduirait à une dépense RH de l'ordre de 57,3 M€¹⁹² ;

- le remboursement à l'Agirc-Arrco pour la prestation apportée par les CICAS a été estimé à 5 M€ dans la trajectoire pour l'année 2021. Au regard de la très forte baisse des dossiers ayant transité par les CICAS en 2020, la facturation s'est élevée à 2,9 M€. Dans l'hypothèse probable ou la demande unique de retraite en ligne atteindrait 60 % des flux entrants en 2021, la production des CICAS pourrait encore décroître jusqu'à environ 60 000 dossiers impliquant une dépense pour l'Ircantec de l'ordre de 2,5 M€ à coût constant qui devraient être consolidés en base 2021 sous réserve d'une analyse du coût réel de la prestation ;
- les dépenses fédérales, issues du modèle de coût, doivent être valorisées à leur coût complet. Au regard des éléments transmis faisant apparaître un écrêtement de ces dépenses visant à respecter la trajectoire de la COG, un rebasage des frais généraux, pour l'essentiel, devrait être effectué. Il pourrait être de l'ordre de 4 M€ si l'on se réfère au reste à charge calculé par le modèle de coûts pour l'année 2020 ;

¹⁸⁹ Au coût effectif de l'ETP 2020, revalorisé de 1,9% en 2021, il faudrait une masse salariale de 61,8 M€ comparée à 59,3 M€ budgétés

¹⁹⁰ Le réalisé 2020 de 629 ETP n'est en revanche ni significatif ni comparable à la trajectoire COG ou au budgété, la partie des ETP « filiérisés » n'apparaissant pas dans ce chiffre faute d'être identifié dans le nouveau modèle de coût.

¹⁹¹ Hors ETP filiérisés

¹⁹² Compte tenu d'une revalorisation du coût moyen de l'ETP de 1,9 % (comme en 2020) entre 2020 et 2021

- les dépenses de gestion des flux, courrier, affranchissement devraient, avec la numérisation progressive et volontariste des échanges, reprendre le mouvement de baisse qui était le leur en début de COG pour repasser sous la barre des 2 M€ ;
- une économie, à chiffrer, doit pouvoir être envisagée sur les frais de mission des administrateurs par l'application de règles plus strictes et une gestion plus responsable (cf partie 2.3 sur les moyens de fonctionnement du conseil d'administration).

[507] Au total, par rapport à la trajectoire fixée dans l'avenant de prolongation de la COG et dans l'enveloppe budgétaire pour 2021 (95,7 M€), la mission estime à près de 5 M€ les charges susceptibles d'être allégées en base 2021, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire notamment sans tenir compte des besoins nécessaires au portage des projets d'évolution des systèmes d'information qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée dans ce rapport¹⁹³. En réintégrant au contraire un reste à charge de 4 M€, une base de l'ordre de 95 M€ paraît réaliste.

[508] La mission appelle enfin l'attention des négociateurs sur le fait que la performance de la gestion doit s'apprécier sur l'ensemble des charges, évaluatives et non évaluatives. Ce distinguo n'exonère en rien le gestionnaire de sa responsabilité pour l'atteinte des objectifs fixés par la COG, lesquels découlent eux-mêmes, pour partie, de la LPFP et ne s'appliquent pas aux seules dépenses non évaluatives. La non réalisation, à plusieurs reprises, de la totalité des enveloppes évaluatives et le dépassement des plafonds limitatifs de certains postes de dépense souligne, du reste, l'intérêt de cette approche globale.

Recommandation n°44 Etablir une base budgétaire 2021 reflétant la réalité des besoins de financements à partir de laquelle sera construite la trajectoire de la prochaine COG.

5.3.2 Construire une trajectoire financière volontariste pour la prochaine COG

[509] La LPFP du 22 janvier 2018¹⁹⁴ prévoit dans son article 14 que « *Les dépenses de gestion administrative exécutées dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion signées à compter du 1er janvier 2018 entre l'État et les régimes obligatoires de sécurité sociale doivent diminuer globalement d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, à périmètre constant* »¹⁹⁵. Ces prescriptions ont vocation à évoluer à partir de 2023 ce qui pourrait impliquer, à compter de cette date, un infléchissement de la trajectoire initialement fixée dans la prochaine COG.

[510] A législation constante, cette évolution sur quatre ans, appliquée à une base de 95 M€, conduirait à un budget de 89 M€ en 2025 (-6 M€). Calculée proportionnellement à son poids, la masse salariale devrait baisser de 3,3 M€, ce qui impliquerait, avec un surcôt annuel de l'ETP proche de 2 %, de supprimer 87 ETP en quatre ans. Dans le scénario H2 d'évolution de la productivité (le plus volontariste), la mission considère que la baisse d'effectifs envisageable se situerait aux environs de 50 ETP (une trentaine au sein du service liquidation (cf hypothèse H2 au parag 5.2.5 supra) et de l'ordre d'une vingtaine dans les autres directions et services de la DPS travaillant pour l'Ircantec)¹⁹⁶.

¹⁹³ La mission observe cependant une réalisation, pour les années 2017 à 2020, des dépenses pour les systèmes d'information très proche des montants projetés dans la trajectoire budgétaire, initiale et actualisée, de la COG actuelle.

¹⁹⁴ Loi 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

¹⁹⁵ Des COG de régimes spéciaux récemment signées vont au-delà des prescriptions de la LPFP : COG CNMSS (-12,4 % avec - 10,3 % pour les effectifs) ; COG CPRPSNCF (-3,2% avec -5,2% pour les effectifs) ; COG CNIEG (-4,6 % avec -3,1 % pour les effectifs).

¹⁹⁶ A noter que le compte de résultat analytique 2019 et le plan de développement à moyen terme RH intègrent les engagements pris par la DRS de réaliser une réduction de 10 % de ses effectifs à périmètre constant entre 2018 et 2022 et une réduction de 15 % de ses effectifs sur les filières support entre 2018 et 2022. A cette date, une telle diminution représentait environ 65 ETP sur quatre ans.

[511] Il conviendrait, en outre, pour satisfaire l'exigence législative, de dégager plus de 2,5 M€ (-7 % sur quatre ans) sur les autres postes de dépense en priorisant ceux susceptibles de tirer profit des projets d'informatisation et de la baisse concomitante des effectifs : frais généraux, immobilier. Le financement de la prestation des CICAS devrait encore baisser dans une fourchette de 200 000 à 500 000 € en fonction de la poursuite de la montée en charge de la demande unique de retraite en ligne.

[512] Le passage au nouveau modèle de facturation, sous réserve du résultat des simulations encore trop peu avancées pour avoir été transmises à la mission, est de nature à faciliter l'atteinte de cet objectif¹⁹⁷, lequel suppose un effort constant dont les résultats devront être pérennisés au-delà de 2025. Il implique pour cela :

- une documentation précise du mandataire sur les actions qui permettront d'assurer les gains de productivité pour faire se rejoindre coûts complets et prix facturés, et leur chiffrage ;
- une totale transparence annuelle sur l'évolution des coûts complets au regard des prix pratiqués ;
- des assurances sur le fait que les tarifs évolueront à un rythme raisonnable au-delà de la prochaine COG ;
- un engagement sur les réductions d'effectifs qui doivent demeurer la principale composante des économies réalisées sur les quatre prochaines années.

Recommandation n°45 Documenter, dans le cadre de la préparation de la COG, les réductions d'effectifs et les autres mesures qui doivent permettre de satisfaire la baisse des dépenses de gestion administrative prévue par la LPFP.

5.4 Le conseil d'administration s'est insuffisamment investi dans un dossier dont la documentation par le gestionnaire gagnerait à être plus ciblée et didactique

5.4.1 Le conseil d'administration apparaît en retrait des questions de gestion administrative du régime par le gestionnaire

[513] La mission, lors de ses rencontres avec les administrateurs de l'Ircantec, a cherché à apprécier le degré d'investissement du conseil d'administration dans les choix effectués par le régime. Elle a pris connaissance du contenu des débats en Conseil d'administration. Il en ressort un très faible investissement du conseil et des administrateurs sur ces sujets.

[514] L'examen des comptes, du rapport de contrôle interne, du rapport de gestion administrative et du rapport aux conseils supérieurs des fonctions publiques sont régulièrement inscrits à l'ordre du jour du conseil d'administration du mois de juin. Si la commission des comptes et de l'audit (CCA) est l'occasion d'un vrai débat technique sur ces documents (rarement amendés toutefois) en amont du conseil, celui-ci les adopte, après leur présentation par le président de la CCA et, le cas échéant par le commissaire aux comptes, de façon quasi systématique sans aucun débat. Il en est de même de l'enveloppe budgétaire annuelle, laquelle est également votée sans discussion.

¹⁹⁷ Dès lors qu'il est mis en œuvre selon les mêmes principes que ceux qui ont prévalu pour son application à la CNRACL.

[515] Cette séquence qui devrait être un moment important des CA de juin et de décembre (l'examen des comptes et de la gestion est en principe une des prérogatives principales d'un conseil d'administration), représente en réalité un temps très modeste de ces réunions.

[516] Ce positionnement du conseil manifeste un intérêt très limité pour les questions de gestion administrative pour lesquelles les membres audités paraissent s'en remettre en toute confiance à la CDC. On peut y voir aussi, de la part d'une partie des administrateurs, une difficulté de positionnement sur un sujet qui, dans l'intérêt du régime, implique potentiellement des décisions impactant les moyens des services, en particulier leurs ressources humaines.

5.4.2 L'information relative à la gestion, produite par la Caisse des dépôts et consignations, présente paradoxalement des lacunes en dépit de son volume important

[517] La CDC fournit au conseil d'administration et la CCA une documentation abondante et des rapports très denses, faciles à consulter mais requérant un investissement conséquent pour le lecteur, qui contraste avec la place donnée à ces questions dans les instances.

[518] Ils peuvent, bien entendu, constituer des documents de référence utiles et consultables à tout moment mais ne font pas office d'outils de travail efficaces et allant à l'essentiel. En outre, des informations particulièrement importantes n'y figurent pas. Par exemple une mise en perspective de la réalisation pluriannuelle de la trajectoire de la COG ou un tableau des restes à charges non facturés à l'Ircantec (liste non exhaustive). La compréhension des problématiques de gestion par les administrateurs ne peut qu'en pâtir, a fortiori dans un contexte d'organisation matricielle qui complexifie la connaissance des coûts. Il est à noter, par exemple, qu'aucune séance relative au nouveau modèle de coûts n'a été proposée aux administrateurs. Ce sujet est apparu pour la première fois pour l'examen des rapports de gestion administrative pour 2019 et 2020 lors du conseil d'administration du 29 juin 2021 pour expliciter que le nombre d'ETP indiqué en réalisation ne faisait plus apparaître les ETP filialisés, désormais non identifiés par le modèle.

[519] La mission note également que le programme de formation proposé aux administrateurs ne comprend aucun module sur la gestion administrative de la caisse qui constitue pourtant une responsabilité importante du conseil d'administration.

[520] Il est indispensable, pour l'avenir, qu'une autre approche de ces questions soit proposée aux administrateurs. Celle-ci pourrait notamment passer par une aide au pilotage de la convergence des coûts réels vers les coûts standards si le dispositif est mis en place. Il semble essentiel que le CA ne soit pas tenu à l'écart de cette évolution et qu'il se saisisse de cette question qui ne peut pas être intégralement internalisée par la CDC.

Recommandation n°46 Proposer au conseil d'administration les modalités d'un pilotage de la trajectoire financière de la COG qui apporte au régime et aux tutelles l'assurance d'une transparence et d'une réalité des coûts et de la facturation ; intégrer au programme de formation des administrateurs un module sur la gestion des comptes et la gestion administrative de la caisse.

6 Une politique de qualité de service en mutation

[521] La mission d'évaluation de la précédente COG faisait état d'une qualité de service en progression dans un contexte d'augmentation de la production moins forte que ces dernières années. La COG 2017 - 2020 comporte un important volet « qualité de service » tourné vers la maîtrise des

activités de production et l'amélioration de nouveaux services, principalement numériques, en direction des employeurs et des assurés.

[522] La DPS (encore DRS) agissant en tant que gestionnaire de l'Ircantec a vu sa certification ISO 9001 « management de la qualité » délivrée en 2015 renouvelée au terme d'un audit conduit en octobre 2020 et faisant état d'un « système de management de la qualité mature, très bien implanté dans l'organisation et soutenu par un engagement toujours renouvelé de la direction de l'établissement »¹⁹⁸.

[523] La mission a observé une forte sensibilité de l'encadrement et des équipes aux travaux en direction des clients et soucieuses de l'atteinte des objectifs. La DPS applique pour l'ensemble de ses activités le dispositif de contrôle interne de la CDC. Les résultats du contrôle a posteriori révèlent un bon niveau de qualité des dossiers.

6.1 Une politique d'accompagnement et d'amélioration des services aux employeurs qui s'amplifie

[524] La COG 2017 – 2021 prévoit de consolider la relation avec les employeurs pour maintenir la qualité du recouvrement des cotisations. Elle assigne également à l'Ircantec de maintenir la qualité de tenue des comptes individuels retraite, notamment pour garantir la qualité de traitement des déclarations individuelles (DI) dans le cadre du passage à la DSN et de poursuivre l'accompagnement des employeurs.

[525] La qualité des opérations de recouvrement et de fiabilisation des droits, qui passe par celle des comptes individuels de retraite se retrouve dans les bons résultats des indicateurs de la COG. Elle est aussi le fruit d'une politique d'accompagnement et d'offre de service élargie en direction des employeurs.

6.1.1 Des indicateurs dont les cibles ont été systématiquement atteintes

[526] Les indicateurs de la COG (tableaux 19 et 20 ci-dessous) traduisent un niveau élevé de qualité des opérations de recouvrement et des données des comptes de retraite. Une nuance concerne cependant le nombre d'anomalies de virement des employeurs qui demeure un peu en deçà de 5 % après avoir culminé à 5,3 % en 2017 (cf partie 5.2.4.1).

Tableau 19 : Indicateurs COG de résultat du recouvrement et de mise à jour des comptes individuels

	Cible 2017 à 2020	2017	2018	2019	2020
Taux de comptes financiers soldés à fin juin (ind. N° 3)	98 %	99,04 %	98,71 %	98,86 %	98,48 %
Taux de comptes financiers soldés à fin décembre (ind. N° 3)	99 %	99,85 %	99,79 %	99,86 %	99,48 %
Taux de mise à jour des comptes individuels au 30 juin (ind. N° 4)	98 %	98,70 %	98,38 %	98,56 %	98,40 %

Source : Ircantec – Rapports annuels de gestion administrative et de bilan annuel de la COG

¹⁹⁸ Rapport d'audit – caisse des dépôts et consignations – DRS – Norme ISO 9001 management de la qualité – 14 octobre 2020

[527] Les deux premiers indicateurs mesurent la réalisation des opérations dites de bouclage, effectuées en année N pour les cotisations payées en N-1. L'objectif de ces opérations est double. Elles permettent de vérifier :

- que les cotisations versées par un employeur au cours d'un exercice sont cohérentes avec la déclaration individuelle des salaires de ses agents ;
- l'attribution des droits par la recherche de l'exhaustivité des déclarations qui permettront l'alimentation des comptes individuels retraite des affiliés.

[528] Sur toute la durée de la COG les cibles de 98 % de comptes bouclés à fin juin et de 99 % à fin décembre ont été dépassées. Fin février 2021, ce taux atteignait déjà 99,66 %, pour l'année de référence 2020. Les opérations de bouclage se poursuivent bien entendu au-delà du 31 décembre, jusqu'à une fiabilisation quasi complète des comptes. C'était le cas fin 2020, à 99,99 %, pour les années antérieures à 2019. Le taux de bouclage des « grands employeurs » au 31 décembre 2020 pour l'année 2019 s'élève à 92,68 %. Ce taux encore faible s'explique par des opérations de recherche des écarts souvent longues dès lors que le volume de cotisants est important et leurs caractéristiques plus complexes.

[529] Il convient de noter que les 2 500 plus grands employeurs (5 % du total pour 84,28 % des cotisations versées), font l'objet d'un suivi mensuel systématique par les équipes de gestion. Pour les autres employeurs, le suivi est réalisé de façon ponctuelle au cours de l'exercice.

[530] Le troisième indicateur mesure la qualité des comptes individuels de retraite alimentés par les déclarations des employeurs via la DADSU ou la DSN¹⁹⁹. L'objectif, pour cet indicateur, mesuré au 30 juin, a été également satisfait sur toute la durée de la COG. Il atteint, fin juin 2020 (date de sa mesure), un taux de 98,40 %. Au 31 décembre 2020, il s'établissait à 99,89 %. Son atteinte implique cependant la correction d'un nombre d'anomalies (de l'ordre de 150 000) qui demeure élevé. Plus de 70 000 d'entre elles ont été effectuées en 2020 par les employeurs via les services en ligne (cf tableau ci-dessous)²⁰⁰. Le déploiement de la DSN pour tous les employeurs publics devrait, à terme, fluidifier les corrections qui pourront être opérées, chaque mois, par les employeurs.

Tableau 20 : Indicateur COG de suivi de mise à jour des comptes individuels par les employeurs

Indicateur de suivi	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution
Nombre de mise à jour des comptes individuels via les services en ligne	54 809	59 785	58 303	53 516	70 636	29 %

Source : Ircantec – Rapports annuels de gestion administrative et de bilan annuel de la COG

[531] La mise en place de la DSN est susceptible d'améliorer la qualité des données sur la durée. Les données envoyées par la DADS sont confrontées aux données de recouvrement avec un décalage qui peut atteindre un peu plus d'un an. Les données DSN, adressées mensuellement pourront donner lieu, chaque mois, à des ajustements qui incomberont aux employeurs, comme en partie aujourd'hui,

¹⁹⁹ En 2020, la réception des Déclarations Sociales Nominatives (DSN) au titre de 2020, sous la norme NEODeS, dont la réception a débuté en mai 2017 avec effet rétroactif au 1er janvier 2017, concerne aujourd'hui 4,8 % des employeurs et 10 % des agents relevant de l'Ircantec

²⁰⁰ Une partie de ces corrections a été réalisé dans le cadre des élections municipales, ce qui explique l'augmentation de cet indicateur

mais au fil de l'eau, ce qui facilitera les opérations de bouclages en N+1. Toutefois, le passage à la DSN doit faire l'objet d'une attention toute particulière d'un double point de vue :

- celui du retard pris par une grande majorité d'employeurs (*cf* partie 7 du rapport relative au transfert du recouvrement) qui se traduira mécaniquement par une augmentation des entrées avec des pics de nouvelles déclarations pouvant être délicats à gérer, en particulier en 2022 ;
- celui de la qualité des données transmises qui pourrait connaître temporairement une dégradation avec le risque ajouté d'erreurs pouvant se reproduire plusieurs mois consécutivement avant d'être redressées.

[532] La CDC s'est résolument engagée dans le dossier de mise en place de la DSN et les premières réceptions de données, encore peu nombreuses, se sont déroulées dans de bonnes conditions. La mission note cependant que la mise en place de la DSN, notamment sur les opérations de fiabilisation des comptes employeurs et des CIR, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact.. Cette lacune avait déjà été signalé par la mission d'évaluation de la COG 2013 - 2016. Elle apparait aujourd'hui domageable au regard des difficultés consécutives au retard pris par les employeurs.

6.1.2 Un accompagnement renforcé et facilitant mais une mesure de satisfaction insuffisante

[533] Le programme « employeurs publics » recouvre principalement deux volets :

- la plateforme numérique PEP's, outil commun aux régimes gérés par la DPS, issu de la refonte du portail « employeur ». Elaborée en lien avec les employeurs et déployée en juin 2020, ses nouvelles fonctionnalités faciliteront une gestion plus interactive, par l'employeur, de ses affiliés ;
- la mise en place de l'interlocuteur unique multi-régimes (Ircantec, CNRACL, RAFP) par la mutualisation des portefeuilles des établissements d'Angers et de Bordeaux. Lancé en 2021, ce projet a vocation, en permettant à l'employeur de s'adresser au même conseiller pour l'ensemble des régimes, à apporter une offre de service plus complète et plus transversale qui, se faisant, renforce le caractère intégré de la gestion des différents régimes de retraite confiés à la CDC. Elle implique cependant un effort de formation permettant d'assurer une polyvalence de haut niveau et une organisation du travail matricielle qui soit comprise et correctement appréhendée par l'ensemble des équipes.

[534] Le programme employeur prend place au sein d'un plan d'action employeur développé dans le cadre de la COG et qui propose une offre globale de services : formations en présentiel ou à distance, facilités d'échanges avec les services de la CDC, lignes dédiées du centre de contact

[535] L'Ircantec réalise peu d'enquêtes de satisfaction en direction des employeurs. L'évaluation annuelle de son site internet comprend cependant un volet relatif à la plateforme PEP's tournée vers les questions d'usage plus que de contenu. Le site reçoit un taux global de satisfaction de 91 %, du même ordre que celui de la plateforme e-service qu'elle remplace. Des faiblesses de praticité sont pointées par le sondage.

[536] Une enquête de sortie de crise a été réalisée en 2020 auprès de 4 111 employeurs répondants sur 49 628 questionnaires envoyés. Celle-ci révèle un taux de satisfaction sur l'accompagnement de la CDC, durant la crise, de 86 % de même que s'agissant des services en ligne sur l'espace personnalisé. La possibilité de prendre un rendez-vous téléphonique et l'organisation de formations sont les types d'accompagnement jugés les plus utiles.

6.1.3 Des résultats du contrôle interne a posteriori très satisfaisants

[537] La mission n'a pas évalué le dispositif de contrôle interne de l'établissement Paris-Angers. Elle a en revanche examiné le résultat des contrôles a posteriori qui donnent une idée éclairante de la qualité des données et des dossiers traités. Ces contrôles sont réalisés par les équipes métiers sur des dossiers échantillonnés par le contrôle interne de l'établissement en fonction d'un plan de contrôle déterminé ex ante. Les tableaux ci-dessous font état de taux d'anomalies avec incidence financière très faibles.

Tableau 21 : Contrôle a posteriori processus gérer les droits (mises à jour de comptes d'actifs)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de dossiers contrôlés	574	405	576	573	461	461
Nombre d'anomalies avec incidence financière*	5	3	9	9	1	5
Pourcentage d'anomalies avec impact financier*	0,87 %	0,74 %	1,56 %	1,57 %	0,22 %	1,08 %

Source : Ircantec – rapports annuels de contrôle interne

* anomalies supérieures à 12 €

Tableau 22 : Contrôle à posteriori processus recouvrer et maîtriser des cotisations (bouclages)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de dossiers contrôlés	619	506	425	467	423	433
Nombre d'anomalies avec incidence financière*	11	7	13	6	2	1
Pourcentage d'anomalies avec impact financier*	1,64 %	1,38 %	2,59 %	1,28 %	0,47 %	0,23 %

Source : Ircantec – rapports annuels de contrôle interne

*anomalies supérieures à 12 €

6.2 La liquidation des droits est assurée dans de bonnes conditions

[538] La COG 2017 – 2020, faisant état d'une perspective de hausse soutenue de leur volumétrie, assigne à l'Ircantec un objectif de maîtrise de la qualité des liquidations. L'institution et à travers elle la CDC, s'est fortement investie, au sein du GIP UR, dans les différents projets inter-régimes, y compris comme offreuse de service de MOE (réversion en ligne avec le SRE, pac info paiement).

[539] Le dispositif de liquidation des retraites a été profondément et positivement transformé par la mise en place, en 2016, du nouveau système d'information Li2 couplé, à partir de 2019, à la demande unique de retraite en ligne. Ces nouveaux outils permettent d'assurer un traitement plus rapide des demandes de liquidation et une qualité renforcée de la relation à l'assuré ou l'ayant droit internaute.

Les travaux en cours pour la mise en place d'un « parcours affiliés » pour les dossiers à faibles points devrait également faciliter l'automatisme et la rapidité de la liquidation des retraites versées sous forme de capital unique. Ce dispositif aura pour effet de transférer à l'assuré, à l'aide d'un dispositif de questionnement, la prise en charge de la levée des alertes liées par exemple à un dossier incomplet ou présentant des incohérences. Le gestionnaire interviendra en dernier ressort pour les alertes résiduelles que l'assuré n'aura pu lever lui-même.

[540] L'Ircantec ne parie pas cependant sur un tarissement total des flux papiers de dossiers. Il importe que toutes les énergies ne se concentrent pas sur le seul traitement dématérialisé des dossiers (dont il convient cependant de favoriser le développement) et que la qualité des prestations offertes demeure à un niveau élevé pour les assurés n'étant pas en mesure d'adopter cette voie.

6.2.1 Des indicateurs bien orientés mais dont l'opérationnalité est en question

[541] Deux indicateurs de résultat sont suivis dans le cadre de la COG. Les droits propres à périodicité mensuelle (c'est-à-dire les retraites les plus élevées d'un montant supérieur à un certain seuil qui représentent 10 à 12 % des liquidations annuelles) doivent être liquidés dans un délai de 60 jours à compter de la demande de retraite. L'indicateur est assorti d'une cible minimale de 90 % chaque année. Les droits dérivés (retraites de réversion) doivent être liquidés dans un délai de 30 jours à compter de la demande. Une cible annuelle de 90 % est également fixée. Il s'agit d'un délai « gestionnaire » qui est interrompu en cas de demande de documents manquants ou dans l'attente de la liquidation de la retraite de base qui conditionne celle de la retraite complémentaire versée par l'Ircantec.

Tableau 23 : Pourcentage de dossiers liquidés dans les délais

	Cible 2017 - 2020	2017	2018	2019	2020
Pourcentage de droits propres à périodicité mensuelle traités dans les délais (60 jours) – Ind n°6	90 %	95,14 %	96,00 %	95,42 %	91,80 %
Pourcentage de droits dérivés traités dans les délais (30 jours) – Ind n°9	90 %	96,43 %	98,84 %	91,27	97,73 %

Source : Ircantec – Rapports annuels de gestion administrative et de bilan annuel de la COG

[542] La cible a été systématiquement atteinte chaque année pour les deux indicateurs. 2020 constitue une année atypique pour l'activité de liquidation pour plusieurs raisons qui expliquent un taux de respect de l'indicateur un peu plus faible que les années précédentes : les perturbations d'activité liées à la crise sanitaire ; la baisse du nombre de dossiers reçus en provenance des CICAS du fait du développement de la demande unique de retraite en ligne mais aussi en raison de la fermeture des guichets du fait de la crise sanitaire. Il en est notamment résulté une proportion élevée de dossiers complexes et une concentration de l'activité des services sur les dossiers les plus urgents.

[543] Les données de comparaison de la DSS, montrent, pour l'année 2019 et les précédentes, que sur un ensemble de 17 régimes, l'Ircantec appartient, de façon à peu près constante, à un groupe intermédiaire de cinq régimes qui liquident les droits propres dans les délais requis entre 95 % et 99 % des dossiers, entre un groupe de 6 régimes qui dépassent 99 % et jusqu'à 100 % et les autres régimes qui sont en deçà, parfois très nettement, de 95 %. La situation est analogue s'agissant des

droits dérivés appréciés sur un ensemble de 13 régimes, avec un groupe de quatre régimes entre 95 et 99 % dans lequel figure l'Ircantec, un groupe de trois régimes entre 99 et 100 % et les autres régimes en deçà de 95 %.

[544] Comme le notent les services de la CDC, la pertinence de l'indicateur de liquidation des droits propres se doit cependant d'être interrogée, dans un contexte où, en pratique, les retraites sont liquidées dans un délai très rapide (moins de 40 jours en moyenne à l'Ircantec comme l'indique le tableau ci-dessous²⁰¹) mais demandées de plus en plus tôt grâce aux facilités qu'apporte la demande unique de retraite en ligne mais aussi parce que certains employeurs publics (ministère de l'éducation nationale par exemple) imposent que le dossier de demande du régime de base soit déposé très en amont (six mois au minimum et parfois plus) de la date envisagée d'entrée en vigueur. Il en découle que les services de l'Ircantec sont amenés à privilégier des dossiers à paiement mensuel déposés récemment à des dossiers plus anciens, n'entrant pas dans l'assiette de l'indicateur, mais dont la liquidation devient urgente. Or très opérationnellement, l'objectif prioritaire doit être de liquider la retraite de l'affilié avant la date d'arrêt de son activité afin d'éviter toute rupture de paiement entre la rémunération et la pension. La mission invite, dans la perspective de la prochaine COG, à réfléchir à un indicateur ou à une combinaison d'indicateurs incitant à un traitement rapide des dossiers de demande de liquidation tout en garantissant de manière prioritaire l'absence de rupture de paiement. Une telle approche impliquerait cependant une information appropriée du demandeur sur la prise en charge de son dossier une fois sa demande déposée, notamment si elle l'a été précocement.

Tableau 24 : Délais de traitement des dossiers

En nombre de jours	2016	2017	2018	2019	2020	Evolution 2016 - 2020
Délai de traitement pour les dossiers						
A périodicité mensuelle	21	13,5	11,2	14,4	17,8	-15 %
A périodicité trimestrielle	43,4	22,1	15,3	24,5	19,6	-55 %
A périodicité annuelle	64,2	51,7	41,7	50,8	47,0	-27 %
Capitaux uniques	44,1	38,4	41,3	40,8	45,4	3 %
Délai moyen de traitement d'un dossier de retraite entre la demande et la liquidation		36,5	29,1	38,4	38,8	6 %*

*Evolution 2017 – 2020

Source : Ircantec – Rapports annuels de gestion administrative et de bilan annuel de la COG

[545] La mission note enfin que les indicateurs étudiés ci-dessus ne prennent pas en compte les délais inhérents au traitement des dossiers par les CICAS. La mission d'évaluation de la précédente COG en avait fait une recommandation. Celle-ci demeure d'actualité.

Recommandation n°47 En lieu et place de l'indicateur n°6, envisager un indicateur ou une combinaison d'indicateurs incitant à un traitement rapide des dossiers de demande de liquidation tout en garantissant de manière prioritaire l'absence de rupture de paiement pour les nouveaux retraités.

²⁰¹ Avec moins de 20 jours pour les demandes de retraites à périodicité mensuelle ou trimestrielle

6.2.2 Une satisfaction client difficile à apprécier

[546] Comme pour les employeurs, le degré de satisfaction et les attentes des affiliés et des pensionnés sont désormais captés au fil de l'activité courante plus que par de grandes enquêtes annuelles : panels, focus, remontées des conseillers, analyse des motifs de contacts. La dernière enquête « nouveaux retraités » remonte à 2017. Elle a pour intérêt de couvrir l'ensemble du spectre de traitement des dossiers de liquidation, y compris la part assurée par les CICAS. Elle fait état de résultats satisfaisants mais relève un certain nombre de difficultés dans l'articulation de la prise en charge du dossier entre les CICAS et l'Ircantec. A titre d'exemple, 24 % des personnes interrogées se sont déclarées insatisfaites du délai de transfert de leur dossier entre le CICAS et l'Ircantec et 20 % ont estimé avoir été insuffisamment informés du suivi du traitement de leur dossier. Ces informations sont aujourd'hui un peu anciennes et antérieures au bouleversement des pratiques apporté par la demande unique de retraite en ligne.

[547] Les enquêtes relatives à l'espace personnel SARA « actifs » et « retraités » confirment l'intérêt des internautes pour un outil jugé accessible et comme présentant un bon niveau de services (en particulier de la part des retraités). Cependant, plus d'un tiers des actifs comme des retraités envisagent l'utilisation des services en ligne en complément d'autres formes de contact (téléphone, courriel ...).

6.2.3 Un dispositif de contrôle interne a posteriori qui ne révèle pas de difficultés particulières

[548] Le résultat des contrôles a posteriori, réalisés selon la procédure applicable aux contrôles de l'activité de recouvrement met en exerce la bonne qualité des dossiers et des actes de gestion de l'activité de liquidation. Le pourcentage d'anomalies à impact financier supérieur à 12 € se maintient à un niveau légèrement inférieur à 5 % pour les liquidations de droits propres et entre 1 et 3 % selon les années pour les droits dérivés.

[549] Il convient également de souligner la bonne qualité des dossiers CICAS verts²⁰² qui sont également soumis à cette procédure. La part des anomalies détectées avec une incidence financière supérieure à 12 € était de 3,78 % pour 2020. Elle est demeurée à un niveau acceptable durant la présente COG hormis un pic à plus de 6 % en 2019. La qualité des dossiers oranges (dossiers dont la complétude est insuffisante pour une liquidation automatique) est demeuré à un niveau perfectible de l'ordre de 9 % en 2019 et 2020.

[550] La mission n'a pas examiné le dispositif de contrôle interne de l'AGIRC-ARRCO applicable aux CICAS.

Tableau 25 : Contrôle a posteriori processus liquider la retraite (Contrôle des liquidations)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de dossiers contrôlés	2157	2102	2297	2 055	2 156	2 145
Pourcentage d'anomalies > 12 €	6,68	6,47	4,96	4,04	5,57	4,71
Dont pourcentage d'anomalies > 12 € dossiers CICAS verts		6,72	4,85	3,40	6,31	3,78

Source : Ircantec – rapports annuels de contrôle interne et tableau de bord des contrôles du service affiliés

²⁰² Les dossiers CICAS verts sont adressés à l'Ircantec prêts à être liquidés

Tableau 26 : Contrôle a posteriori processus liquider la retraite (Contrôle des réversions)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de dossiers contrôlés	284	304	216	168	470	320
Nombre d'anomalies avec incidence financière	6	1	2	5	6	5
Pourcentage d'anomalies avec impact financier	1,06	0,33	0,93	2,98	1,28	1,56

Source : Ircantec – rapports annuels de contrôle interne

6.3 Une « relation client » en pleine mutation

[551] La DPS s'est dotée en mars 2021 d'une direction de la stratégie relation client (DSRC) commune à l'ensemble des mandats qui lui sont confiés. Elle regroupe un département de la stratégie, le centre de contact formation professionnelle et le centre de contact retraite, point d'entrée unique de l'ensemble des contacts sollicités par les affiliés, les pensionnés et les employeurs des régimes de retraite gérés par la CDC (vecteurs téléphone, courriel, courrier, accueil physique). Trois unités du centre de contact sont dédiées à l'Ircantec. Les conseillers, appuyés par une équipe d'accompagnement, sont affectés pour la journée à un vecteur et peuvent être réaffectés à tout moment par le service « d'hypervision » chargé de réguler les ressources en fonction de l'activité.

[552] Au-delà de sa fonction de point d'entrée, la DRC est investie du développement d'une stratégie « relation client » transversale et personnalisée. Il s'agit d'appréhender globalement les besoins des usagers (employeurs, cotisants et pensionnés) sur l'ensemble des régimes gérés par la CDC afin de leur apporter une prestation plus complète et sur mesure. Cette démarche passe notamment par l'optimisation de la connaissance du « parcours assuré ou employeur » et s'appuie sur l'évolution des outils numériques. La DRC, en lien avec la direction des systèmes d'information, porte le projet engagé dès 2017 qui vise à transformer en profondeur la relation et le parcours client en s'appuyant sur un outil « omnicanal » (par opposition à la logique multicanal – par vecteur). Il permettra au conseiller comme au gestionnaire de disposer d'une vision complète et multi-régimes de l'ensemble des contacts noués par l'utilisateur avec les services de la CDC quel que soit le vecteur et ce faisant, de rendre un service plus personnalisé. L'aboutissement complet du projet, construit par étapes successives, est envisagé dans le courant des années 2023 – 2024. Le renforcement de la mutualisation et la mise en commun des outils des différents régimes gérés par la CDC sont au cœur de cette démarche.

6.3.1 Les objectifs chiffrés sont tous atteints jusqu'en 2019 mais leur réalisation doit pouvoir progresser durant la prochaine COG

[553] Les objectifs fixés par la COG sont assortis de plusieurs indicateurs dont les cibles sont atteintes jusqu'en 2019 mais très en retrait en 2020. La DSC explique cette évolution par les difficultés d'organisation générées par la crise sanitaire avec une suspension des lignes téléphoniques durant

neuf semaines, la nécessité d'équiper les conseillers d'un matériel adapté pour travailler à domicile et un déport de l'activité vers le traitement des courriels en forte augmentation²⁰³.

[554] Si les résultats des années antérieures sont satisfaisants, les indicateurs de comparaison suivis par la DSS sur la période 2017 - 2019 ne placent pas l'Ircantec parmi les régimes les plus performants, mais plutôt à un rang intermédiaire pour la plupart des indicateurs sans que de ceux-ci ne soient jamais mauvais ou très bons. On notera que les indicateurs²⁰⁴ des accueils physique²⁰⁵ et téléphonique figurent comparativement parmi les meilleurs bien que le délai de mise en relation téléphonique soit au contraire assez élevé (proche de deux minutes en 2018, dernière année connue).

[555] Sous réserve des données comparatives de l'année 2020 qui n'étaient pas disponibles au moment de la mission, il apparaîtrait souhaitable d'augmenter l'exigence attendue de l'Ircantec en relevant la cible ou en fixant une cible (selon les cas) de plusieurs indicateurs relatifs à la qualité de la prestation de service, aujourd'hui en retrait de ce qui peut être légitimement attendu du régime : pourcentage d'appels aboutis²⁰⁶, délai moyen de mise en relation téléphonique, niveau de satisfaction pour les échanges par courrier et par courriel²⁰⁷.

[556] La mission relève enfin la place limitée prise par la qualité de service, enjeu pourtant majeur pour le régime, dans les instances de gouvernance de l'Ircantec. C'est principalement à l'occasion de l'examen du rapport de gestion administrative et de bilan de la COG qui la documente que cette question pourrait être débattue. Elle concerne tout autant les représentants des employeurs que ceux des affiliés mais souffre manifestement d'un manque d'intérêt surprenant de la part de tous. Il revient à la présidence de s'assurer qu'une discussion de fond ait lieu en conseil d'administration au moins une fois par an.

Tableau 27 : Réalisation des indicateurs de performance de qualité de service des « relations client » entre 2017 et 2020

	Cible 2017 - 2020	2017	2018	2019	2020
Taux de satisfaction des clients sur les différents vecteurs de contact	90 %	90 %	90 %	93 %	90,81 %
Pourcentage d'appels aboutis	90 %	90,34 %	91,24 %	90,00 %	86,36 %
Taux de réponse aux courriels dans les délais	85 % en 2 j ouvrés	84,98 %	88,56 %	85,54 %	77,64
Taux de réponse aux réclamations traitées dans les délais	90 % en 11 j ouvrés	87,66 %	95,03 %	95,70 %	87,74

Source : Ircantec – Rapports annuels de gestion administrative et de bilan annuel de la COG

²⁰³ Ircantec - Rapport de gestion administrative et bilan de la COG 2020

²⁰⁴ Données comparatives de la DSS 2019

²⁰⁵ L'accueil physique est cependant limité à l'Ircantec proprement dit puisqu'il est essentiellement effectué dans le réseau des CICAS appartenant à l'AGIRC-ARRCO

²⁰⁶ Indicateur COG

²⁰⁷ Données comparatives de la DSS 2019

Tableau 28 : Réalisation des indicateurs de suivi de qualité des services en ligne entre 2017 et 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Taux de satisfaction des employeurs utilisateurs des services en ligne (e-service)	90 %	92 %	92 %	92 %	91 %
Taux de satisfaction des personnes physiques utilisatrices des services en ligne	88 %	93 %	89 %	92 %	90 %
Taux de disponibilité du SI	98 %	99,81 %	99,68 %	99,85 %	99,85 %

Source : Ircantec – Rapports annuels de gestion administrative et de bilan annuel de la COG

Recommandation n°48 Augmenter l'exigence attendue de l'Ircantec en relevant la cible de certains indicateurs de suivi ou en fixant une cible à certains indicateurs de résultat relatifs à la qualité de la prestation de service, aujourd'hui en retrait de ce qui peut être légitimement attendu du régime.

Recommandation n°49 Programmer, au moins une fois par an une discussion de fond au conseil d'administration sur les résultats de l'Ircantec en matière de qualité de services.

6.3.2 Vers une diversification des outils et des initiatives permettant d'améliorer le service aux usagers

[557] La mesure de la satisfaction et surtout l'identification des besoins des employeurs et des assurés, pour mieux y répondre sans qu'un contact doive nécessairement être noué, s'opère désormais par une multiplication des démarches et des outils de connaissance et d'analyse. En sens inverse, les vecteurs de communication et d'information auprès des usagers se diversifient également et visent notamment à rendre ceux-ci plus autonomes dans leurs démarches et la gestion de leurs dossiers. L'Ircantec en attend, à terme, une diminution des contacts faisant appel à un conseiller ou un gestionnaire, tendance qui ne se manifeste pas encore dans les chiffres comme il apparaît au tableau n°18. On peut citer notamment :

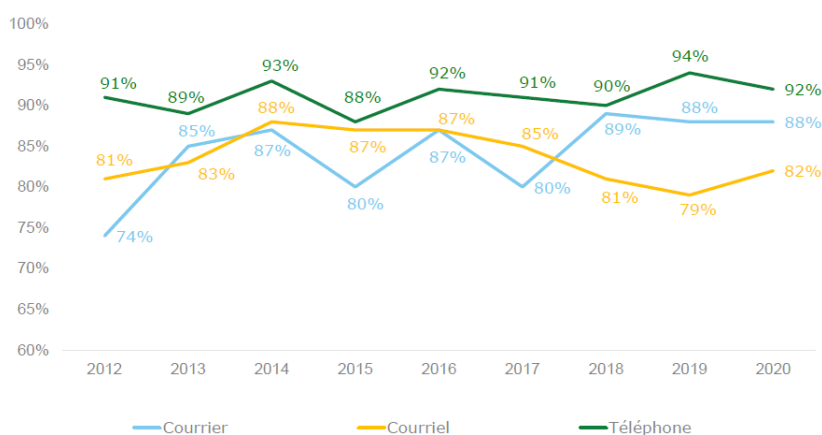
- en direction des employeurs : ateliers de co-construction sur la plateforme PEP's, sessions de formation, mise à disposition de tutoriels ;
- en direction des affiliés : mise en place de l'assistant virtuel (outil jugé encore perfectible), améliorations du serveur vocal interactif, chaîne Youtube, envoi de SMS d'information, fil twitter ;
- en direction des employeurs et des affiliés : organisations de conférences réunissant employeurs et affiliés.

[558] Ces démarches, principalement fondées sur le développement des outils numériques ne doivent pas conduire à dégrader la qualité des prestations due à ceux qui n'en font pas usage. La possibilité de recourir à des rendez-vous téléphoniques, à un accès au guichet qui implique de préserver le partenariat avec l'Agirc-Arrco pour l'accès des usagers aux services des CICAS et de recevoir une information sur papier (cf la partie 8 relative à l'action sociale) doivent être préservés de façon ciblée.

[559] Deux enquêtes annuelles participent à la mesure de la satisfaction des usagers du régime. Il s'agit de l'enquête dite « quatre vecteurs » (téléphone, courrier, courriel et accueil physique), réalisée auprès de plus de 3000 répondants en 2020 et du baromètre de satisfaction du site internet, subdivisé en trois enquêtes (site internet, PEP's et SARA) qui ont réuni respectivement 3 260, 1 487 et 4 273 utilisateurs répondants. Ces trois enquêtes portent presque exclusivement sur l'usage du site et non sur la pertinence de son contenu.

[560] Les résultats de l'enquête quatre vecteurs nourrit une partie des indicateurs comparatifs de la DSS déjà analysés au chapitre précédent. Il convient ici d'ajouter que les usagers jugent très favorablement l'accessibilité à l'Ircantec quel que soit le mode de contact. Il en est de même de la qualité de l'accueil et des réponses qui est très appréciée. Les principaux points d'amélioration souhaitable relevés par la mission portent sur le serveur vocal interactif (SVI) dont la facilité d'accès et les choix proposés sont jugés insuffisants par plus de 20 % des personnes interrogées et sur le traitement des courriels dont les réponses apparaissent insuffisamment précises et personnalisées à 20 % des répondants.

Graphique 19 : Evolution de la satisfaction pour les trois vecteurs à distance



Source : Ircantec

[561] Le site internet de l'Ircantec bénéficie d'une satisfaction globale exprimée par plus de 90 % des répondants. Quelques points d'attention sont signalés dans la dernière édition, notamment une appréciation du contenu en baisse chez les affiliés depuis plusieurs années et un assistant virtuel dont l'usage est encore anecdotique. La plateforme PEP's est appréciée des employeurs mais leurs réponses engagent à en améliorer la praticité. Les services proposés apportent satisfaction à 93 % des répondants. L'espace personnel de la plateforme SARA apporte satisfaction, plus encore aux retraités qu'aux actifs. Les services proposés sont jugés de bon niveau particulièrement par les retraités mais cette appréciation se dégrade légèrement chez les actifs. Pour autant, les services en ligne ne se substituent pas encore complètement aux autres types de contacts. Pour 30 à 40 % des internautes, ils interviennent en complément des autres services.

[562] L'Ircantec a réalisé, en 2017, et les années précédentes une enquête « nouveaux retraités » dont l'utilisation des résultats quatre ans plus tard n'est pas très pertinente. Elle avait cependant l'intérêt d'appréhender le point de vue de l'utilisateur sur le contenu des services proposés pour la préparation de la liquidation de sa retraite et sur le traitement de son dossier. L'enquête n'a pas été renouvelée depuis cette date.

7 Le retard pris dans le processus de transfert du recouvrement à l'URSSAF Caisse nationale est préjudiciable au respect du calendrier initial

[563] L'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020²⁰⁸ organise l'unification du recouvrement par les URSSAF, des cotisations sociales encore acquittées par les employeurs auprès de plusieurs organismes de sécurité sociale : l'Agirc-Arrco, les régimes spéciaux du secteur privé et ceux du secteur public. Ce mouvement d'unification, qui a son pendant autour du réseau de la DGFIP s'agissant des recettes fiscales, trouve son origine dans la volonté de simplifier les formalités et de réduire le nombre d'interlocuteurs des employeurs et d'améliorer l'efficacité globale des fonctions de recouvrement exercées par l'Etat et le service public de la sécurité sociale.

[564] Le calendrier de la réforme programme le transfert de cette fonction de l'Ircantec vers les URSSAF le 1^{er} janvier 2023²⁰⁹. Cette date peut être avancée ou repoussée au maximum de deux ans après que le gouvernement ait remis au Parlement un rapport en explicitant les raisons.

[565] Au démarrage de ses travaux en mars 2020, les services de la CDC ont remis à la mission plusieurs documents faisant le point sur l'état d'avancement de ce dossier :

- une fiche commune de six pages de l'URSSAF Caisse nationale et de la CDC²¹⁰ qui décrit, pour les trois régimes concernés par la réforme et gérés en tout ou partie par cette dernière (CNRACL, Ircantec, RAFF), les modalités de prise en charge de cette activité, les risques et les contraintes, les conditions et le calendrier envisageables pour son transfert au réseau des URSSAF ;
- deux lettres du 24 juillet 2020 adressées par le directeur général de la CDC au ministre des solidarités et de la santé, d'une part, et au ministre délégué chargé des comptes publics, d'autre part, appelant leur attention sur les risques encourus à engager un chantier délicat concurremment à la conduite de projets structurants, dans un contexte de réforme des retraites dont les contours ne sont pas arrêtés. Elles suggèrent de maintenir durablement le recouvrement des cotisations correspondant à la sphère publique dans les attributions de la CDC ;
- une note du 13 janvier 2021 du directeur de la DPS de la CDC au sous-directeur de la troisième sous-direction de la DSS, en réponse aux sollicitations sur l'état d'avancement du dossier, lui transmettant la lettre aux ministres et l'informant de la suite des réunions envisagées.

[566] Au travers des courriers aux ministres, la CDC réitère implicitement le positionnement stratégique affirmé dans le cadre des travaux sur le système universel de retraites, visant à la structuration d'un pôle « secteur public », dont la gestion lui serait confiée dans son intégrité : service des pensions et recouvrement des cotisations.

[567] A la date de remise du rapport, le sujet du transfert du recouvrement n'avait pas encore été évoqué en conseil d'administration, en raison de la vacance de celui-ci entre décembre 2019 et mars 2021 et, depuis son installation le 11 mars, du fait d'un agenda particulièrement chargé, parfois par

²⁰⁸ Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020

²⁰⁹ Le transfert du recouvrement pour les autres régimes gérés par la CDC (CNRACL, RAFF, FEH) est prévu à la même date.

²¹⁰ Fiche commune ACOSS – Caisse des dépôts – non datée

des questions moins stratégiques que celle-ci. La mission recommande qu'elle soit rapidement inscrite à l'ordre du jour d'un conseil d'administration dans le courant de l'automne.

7.1 Les travaux entre l'Ircantec et l'URSSAF Caisse nationale sont au point mort

[568] La note du 13 janvier 2021 à la direction de la sécurité sociale mentionne la tenue d'une réunion en novembre 2020 entre une sous-direction de la DSS et les services de la DRS (devenue entre-temps la DPS) ainsi qu'une réunion du 6 janvier 2021 entre le directeur de la DPS de la CDC et le directeur général de l'URSSAF Caisse nationale à l'occasion de laquelle a été envisagée une réunion de travail pour identifier le périmètre concerné par le transfert. Le directeur de la DPS proposait ainsi que cette réunion soit suivie d'une réunion tripartite entre l'Acoss, la CDC et la DSS.

[569] La principale production à caractère opérationnel portée à la connaissance de la mission par la DPS de la CDC et l'URSSAF Caisse nationale, réside dans la fiche commune (non datée) préparée consécutivement à des contacts pris dans le courant de l'automne 2020.

[570] En juillet 2021, la mission constatait qu'aucun des rendez-vous envisagés ne s'était concrétisé, que les échanges entre les services respectifs de l'URSSAF Caisse nationale et la CDC étaient au point mort et que la CDC n'avait engagé aucune étude d'impact dont elle puisse faire état à la mission. Cette posture des deux principaux protagonistes n'est évidemment pas tenable. De son côté, la DSS, accaparée ces derniers mois par la question du transfert du recouvrement des cotisations aujourd'hui perçues par l'Agirc-Arrco, n'a pas pris d'initiatives ayant pu contribuer à faire progresser ce dossier spécifique. Si le principe du transfert, inscrit dans la loi, ne peut être sérieusement remis en cause, les conditions de sa réalisation et son calendrier sont subordonnés à plusieurs prérequis dont l'atteinte n'est pas pleinement acquise à brève échéance.

[571] Dans le cadre de la procédure contradictoire, la CDC a fait état à la mission d'une reprise des travaux du transfert du recouvrement des cotisations. Elle se matérialise dans une note commune CDC – URSSAF Caisse nationale qui propose le décalage de l'entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} janvier 2024.

7.2 Plusieurs prérequis au transfert pourraient ne pas être satisfaits d'ici janvier 2023

7.2.1 Il n'apparaît pas aujourd'hui clairement que l'URSSAF Caisse nationale et son réseau soient en mesure d'assurer la fiabilisation individuelle des cotisations sur laquelle repose le calcul des droits dans le régime en points de l'Ircantec

7.2.1.1 Les opérations de recouvrement dans les régimes en points impliquent une fiabilisation individualisée des données des assurés

[572] Certaines caractéristiques du système en points de l'Ircantec sont communes à celles du régime complémentaire de l'Agirc-Arrco²¹¹. La mission n'entend nullement placer les deux régimes sur un même plan, les enjeux financiers, notamment, n'étant pas du même ordre. Pour une question de volume mais aussi de complexité du système de cotisations, l'absorption par le réseau des URSSAF de l'activité de recouvrement de l'Agirc-Arrco est potentiellement plus délicate et plus complexe que

²¹¹ La question des différences dans les règles de calcul des cotisations et les circuits de traitement des données a déjà été traitée par la mission IGAS – IGF de 2019 relative à l'évaluation des modalités de transfert du recouvrement des cotisations de retraite complémentaire de l'Agirc-Arrco au réseau des URSSAF.

celle de l'Ircantec. Si du strict point de vue du recouvrement la comparaison ne vaut donc pas, il n'en va pas de même du point de vue de l'ouverture des droits des assurés qui, dans les deux cas, passe par une fiabilisation des données individuelles, dans le cadre d'une procédure dite de « bouclage » des comptes employeurs, qui n'entre pas dans les pratiques usuelles des URSSAF.

[573] L'Ircantec (comme l'Agirc-Arrco) contrôle, en année N+1, la correspondance entre les cotisations attendues calculées à partir des données individuelles et les cotisations versées. La réduction des écarts constatés donne lieu, en conséquence, à une mise à jour du compte individuel de retraite de l'assuré, identifié par son numéro d'inscription au répertoire INSEE (NIR), afin que les droits qui lui sont ouverts (en nombre de points) soient en parfaite cohérence avec les cotisations versées et vérifiées. A défaut de cette opération de bouclage, les droits des assurés pourraient être indûment surévalués ou sous-évalués. L'Ircantec se voit assigner par la COG un objectif de bouclage de 98 % à la fin du premier semestre N+1 et de 99 % à la fin de la même année (cf la partie 6 du rapport relative à la qualité de service). Les procédures de bouclage se poursuivent au-delà de ce terme pour les dossiers les plus complexes et le résultat approche aujourd'hui 100 % pour les années antérieures à 2019.

7.2.1.2 Les incertitudes quant aux capacités du réseau des URSSAF à reproduire le dispositif en vigueur à l'Agirc-Arrco ont, en partie, motivé le report d'un an du transfert du recouvrement pour ce régime

[574] La fiabilisation des données et des droits individuels est partie intégrante du processus de recouvrement et il importe qu'elle continue d'être assurée avec un même niveau de qualité qu'aujourd'hui une fois la compétence du recouvrement transférée à l'URSSAF Caisse nationale et au réseau des URSSAF. C'est un des prérequis qui a justifié, durant l'été 2021, un aménagement du calendrier et des modalités du transfert du recouvrement des cotisations assurées par l'Agirc-Arrco. Initialement prévu au 1^{er} janvier 2022, le transfert est repoussé au 1^{er} janvier 2023, année supplémentaire qui sera mise à profit pour la réalisation d'un pilote en vue d'en sécuriser les processus et les modalités techniques, du point de vue des services compétents et des entreprises via les éditeurs de logiciel de paie. Un projet de décret permettant ce report est en cours de préparation. Il sera complété par une charte de partenariat signée par l'URSSAF Caisse nationale, l'Agirc-Arrco et les éditeurs de logiciels qui définira les engagements réciproques des signataires et par une « note de cadrage pilote éditeur » qui précise l'ensemble des modalités techniques de réalisation du pilote.

[575] Un important volet du projet de note de cadrage du pilote porte sur l'application des contrôles métiers par les organismes (Agirc-Arrco et URSSAF Caisse nationale) qui s'établiront notamment sur la base d'un référentiel commun de fiabilisation issu de la fusion des référentiels propres de l'URSSAF Caisse nationale et de l'Agirc-Arrco. La question de la fiabilisation des comptes individuels de retraite au regard des cotisations acquittées n'est cependant pas explicitement abordée dans la note de cadrage. Or son appropriation par l'URSSAF Caisse nationale repose, selon la DSS, sur un plan d'action et une trajectoire de montée en compétence en matière de recouvrement à maille individuelle qui, pour l'heure, ne lui a pas été transmise²¹². Si L'URSSAF Caisse nationale a indiqué à la mission avoir d'ores et déjà fortement renforcé son ingénierie en la matière et déployé un dispositif de fiabilisation de la donnée individuelle, elle n'a pas, à ce jour, apporté d'assurance sur les capacités du réseau à reprendre à son compte la fonction de « bouclage » mise en œuvre par l'Ircantec comme par l'Agirc-Arrco.

²¹² Il convient également de noter que la COG 2018 – 2022 de l'ACOSS prévoit l'engagement suivant : « Mener une expérimentation sur le re-calcul des cotisations sur la base des données individuelles »

Recommandation n°50 Demander à l'URSSAF Caisse nationale de produire sa trajectoire détaillée de montée en charge de ses capacités de recouvrement et de fiabilisation des données individuelles et en assurer le suivi dans le cadre d'un comité incluant les régimes de retraite concernés dont l'Ircantec.

7.2.2 Le passage des employeurs publics à la DSN qui devrait s'achever au 1^{er} janvier 2022 a pris un retard conséquent

[576] Le passage des entreprises à la DSN, en simplifiant et améliorant sensiblement la qualité des données produites par celles-ci, constitue le socle à partir duquel il a été possible d'envisager l'unification du recouvrement des cotisations. Sa généralisation au secteur public peut être considérée comme un préalable au transfert du recouvrement des cotisations sociales versées par les administrations des trois fonctions publiques. Les échanges de la mission avec les principaux partenaires concernés confirment que la présence de deux canaux déclaratifs (DSN pour certains employeurs et DADSU pour les autres) complexifierait considérablement cette opération.

[577] Le bilan du passage des employeurs publics à la DSN au 1^{er} janvier 2021 fait état de 15 000 employeurs entrés en DSN dont 3 000 en 2020 et 12 000 en 2021. L'ensemble déclare au total 2,5 millions d'agents. Au premier janvier 2022, dernière échéance de la bascule, 45 000 employeurs représentant 3 millions d'agents doivent encore entrer en DSN. Il s'agit principalement des grands employeurs de l'Etat et de la majorité des petites structures publiques.

[578] Si officiellement le calendrier de bascule demeure d'actualité, les principaux acteurs concernés rencontrés par la mission²¹³ anticipent et préparent²¹⁴ un glissement de cet agenda au-delà du 31 décembre prochain, sans être en mesure d'en prévoir le terme. S'il convient, a priori, de considérer que cette opération sera achevée au plus tard courant 2022, la mission juge nécessaire d'appeler l'attention sur ce facteur de risque qui, insuffisamment maîtrisé, remettrait nécessairement en cause l'échéance de transfert du recouvrement du 1^{er} janvier 2023. L'URSSAF Caisse nationale, de son côté, se dit ouverte à un décalage d'un an entre la date de généralisation de la DSN et la date de transfert. Elle a, en tout état de cause, une préférence pour un étalement des transferts des différents régimes afin d'en faciliter l'absorption.

[579] Par ailleurs, aucune information n'a, à ce stade, été rendue disponible par l'Ircantec, sur les éventuels besoins d'évolution de la norme d'échange optimisée des données sociales (NEODeS)²¹⁵ dans le cadre des opérations de transfert. La prise en compte d'une demande d'évolution de la norme exige un délai de l'ordre d'une année selon la DSS. Pour une échéance au 1^{er} janvier 2023, l'expression des besoins devrait être impérativement formulée durant l'automne 2021.

²¹³ DSS, DGAFP, GIP MDS, URSSAF Caisse nationale

²¹⁴ Notamment pour pallier le décommissionnement de la DADSU qui doit en principe intervenir début 2022

²¹⁵ NEODeS est la norme d'échange de données informatisées soutenant le dispositif de la DSN

7.3 Les parties prenantes doivent rapidement définir la trajectoire en vue du transfert et engager les travaux sans attendre

7.3.1 Rien ne s'oppose à la mise en œuvre, pour l'Ircantec, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020

[580] La mission considère que les réserves de la CDC qui l'on amenée à recommander un report *sine die* de la réforme pour l'Ircantec peuvent être levées, le cas échéant en faisant appel à la faculté ouverte par la loi, d'un report de deux ans au plus. Les employeurs publics vont passer à la DSN dans un calendrier qui n'est certes pas stabilisé mais dont l'horizon ne devrait en principe pas dépasser une ou deux années. Le transfert de compétences de l'Ircantec (et dès à présent de l'Agirc-Arrco) vers l'URSSAF Caisse nationale, s'il est organisé dans des conditions et un esprit de coopération constructifs, doit permettre à cette dernière de prendre en charge, dans un délai à déterminer, l'ensemble des compétences, sur les données agrégées et individuelles, attachées à la fonction de recouvrement.

[581] La mission recommande donc que, sous l'impulsion de la DSS, les travaux en vue du transfert débutent sans délai et que les grandes orientations en soient définies d'ici la fin de l'année. La prochaine COG a bien entendu vocation à les retracer, en les assortissant d'indicateurs de résultats. La mission préconise, en outre, de s'en tenir dans un premier temps au calendrier prévu par la loi mais de prévoir une clause d'examen à la mi 2022 afin d'apprécier, en fonction notamment de l'état de mise en place de la DSN et de la montée en compétence de l'URSSAF Caisse nationale en matière de fiabilisation des données individuelles, si un délai complémentaire doit être ou non envisagé.

Recommandation n°51 Engager sans délai les travaux en vue du transfert du recouvrement des cotisations perçues par l'Ircantec au réseau URSSAF Caisse nationale et en fixer les grandes orientations d'ici la fin de l'année 2021 ; intégrer ces orientations dans la prochaine COG assorties d'indicateurs ; se placer dans la perspective d'un transfert au 1^{er} janvier 2023 et prévoir une clause d'examen mi-2022 afin d'apprécier si un délai complémentaire doit être ou non envisagé.

7.3.2 Il appartient à l'Ircantec et à l'URSSAF Caisse nationale d'établir le plan de charge et le calendrier des opérations en prenant appui sur les travaux préparatoires du transfert du recouvrement Agirc-Arrco

[582] La fiche commune ACOSS – Caisse des dépôts constitue une base de départ utile qui liste dans son point 4. « les conditions d'un potentiel transfert de collecte ».

[583] La mission recommande en outre, sans attendre, de procéder à l'identification et à la formalisation des scénarios macro (principalement du périmètre des compétences transférées) à partir desquels pourront être déclinées des options plus précises au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Deux modèles paraissent devoir être approfondis :

- le transfert du recouvrement *stricto sensu* qui constituerait un scénario a minima, les opérations de fiabilisations individuelles demeurant de la compétence de l'Ircantec²¹⁶. Un tel scénario impliquerait des transferts d'information de la CDC vers le réseau URSSAF et vice-versa sur les sommes à recouvrer et recouvrées et mettrait à mal l'objectif d'interlocution

²¹⁶ Il convient de noter que dans tous les cas, l'alimentation des comptes de carrière relève de la responsabilité du régime de retraite

unique recherché par la réforme. Un tel scénario pourrait être définitif ou temporaire et dans le second cas permettrait de ménager une période plus longue de montée en compétence des opérations de fiabilisations individuelles par l'URSSAF Caisse nationale ;

- le transfert immédiat (dès les prérequis satisfaits) de la totalité des compétences, de recouvrement et de fiabilisation des comptes individuels de retraite.

[584] Les différents scénarios devront être assortis d'une évaluation des ETP devant être transférés, de quelques unités dans le premier scénario à plusieurs dizaines dans le second.

[585] La mission recommande également de prendre appui sur les travaux effectués dans le cadre du pilote pour le transfert du recouvrement Agirc-Arrco pour les problématiques qui se recoupent avec celles de l'Ircantec. Cette démarche ne doit toutefois pas être de nature à ralentir les travaux propres à l'Ircantec qui doivent progresser en parallèle et s'enrichir des apports de la démarche Agirc-Arrco. A cet effet, il apparaît souhaitable que l'Ircantec puisse se voir proposer de participer, à titre informatif, aux groupes de travail utiles du pilote Agirc-Arrco.

8 Une action sociale assez éloignée de la présentation qui en est faite et qui gagnerait à être largement repensée²¹⁷

[586] L'établissement du bilan de la COG 2017-2020 a rendu nécessaire l'analyse par la mission de l'action sociale mise en œuvre par l'Ircantec durant la période. Pour éclairer ses travaux, il lui a souvent été nécessaire de prendre en compte une période plus large couvrant la totalité de la mandature (2015-2020) et de remonter parfois plus avant.

[587] A l'image d'autres institutions de retraite, l'Ircantec a mis en place au fil du temps tout un ensemble de mesures à vocation sociale qui sont autant d'aides à destination de pensionnés confrontés à des difficultés diverses de la vie courante. Trouvant son fondement dans des textes qui en délimitent le cadre et les modalités, l'analyse de l'action sociale de l'Ircantec conduit à mettre plus particulièrement en évidence trois points.

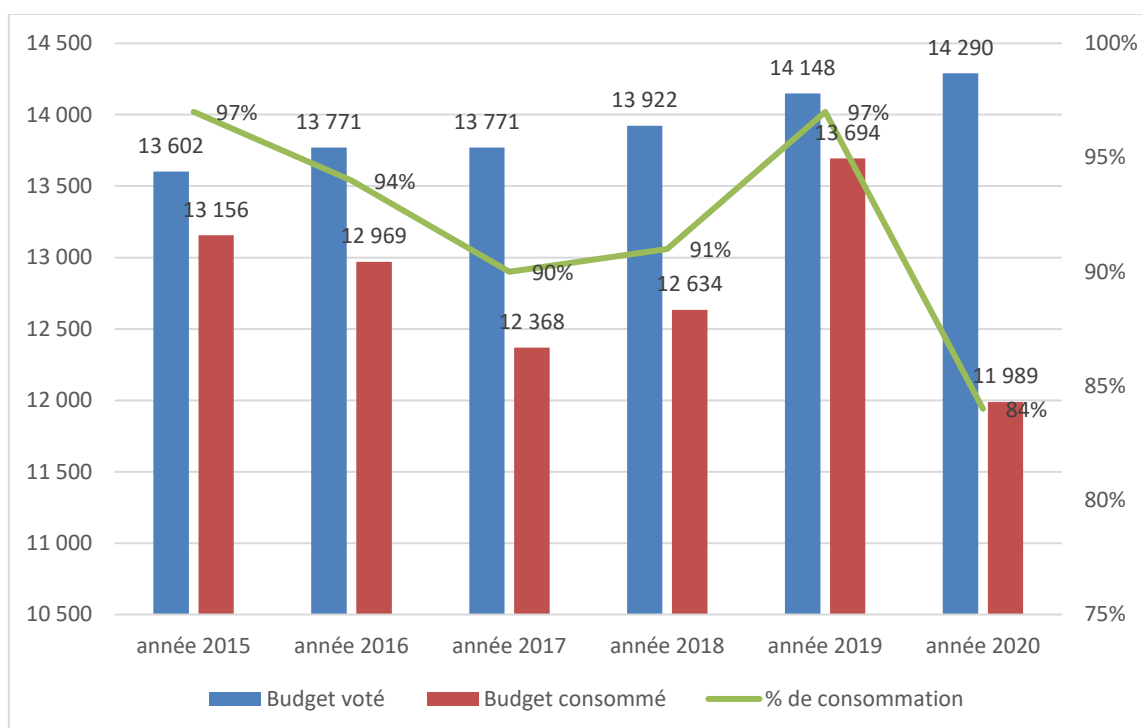
8.1 Un budget annuel assez modeste, mais qui reste supérieur aux besoins

[588] Avec un budget annuel compris entre 13 et 14 M€ depuis 2013, l'action sociale demeure d'abord de faible ampleur sur le plan financier quand on la compare avec l'action sociale d'autres régimes, mais cette situation découle logiquement du fait que l'Ircantec est un régime complémentaire. Ses interventions constituent essentiellement des ajouts aux actions sociales conduites par des régimes de base.

[589] Malgré cela, les budgets ne sont jamais intégralement consommés, ce qui pose la question à la fois de la pertinence du modèle prévisionnel utilisé et de l'intérêt qu'il y a à maintenir des offres qui ne répondent pas réellement à des demandes ainsi que le montre le graphique suivant :

²¹⁷ Les éléments d'analyse détaillés sur ce sujet sont développés dans l'annexe 10 au présent rapport : « L'action sociale de l'Ircantec »

Graphique 20 : Montants annuels des budgets votés et consommés de 2015 à 2020 en K€



Source : Données établies par la mission à partir des bilans de présentation annuels de la commission du fonds social

[590] Cet écart entre budgets votés et crédits consommés tient pour une part au modèle prévisionnel utilisé, facteur de rigidité, mais il résulte aussi de l'insuffisante prise en compte de la tendance baissière des demandes que met en évidence l'examen de la période 2015-2020. Même si l'on exclut l'année 2020 du fait des incidences possibles de la pandémie, la baisse enregistrée au fil du temps est plus faible mais reste marquante en dépit d'un léger sursaut en 2019.

Recommandation n°52 Réformer le modèle prévisionnel utilisé pour déterminer les budgets annuels afin de ne pas constituer de réserves sans utilité.

8.2 Une action sociale connue de ses bénéficiaires mais essentiellement composée d'actions individuelles propres à l'Ircantec

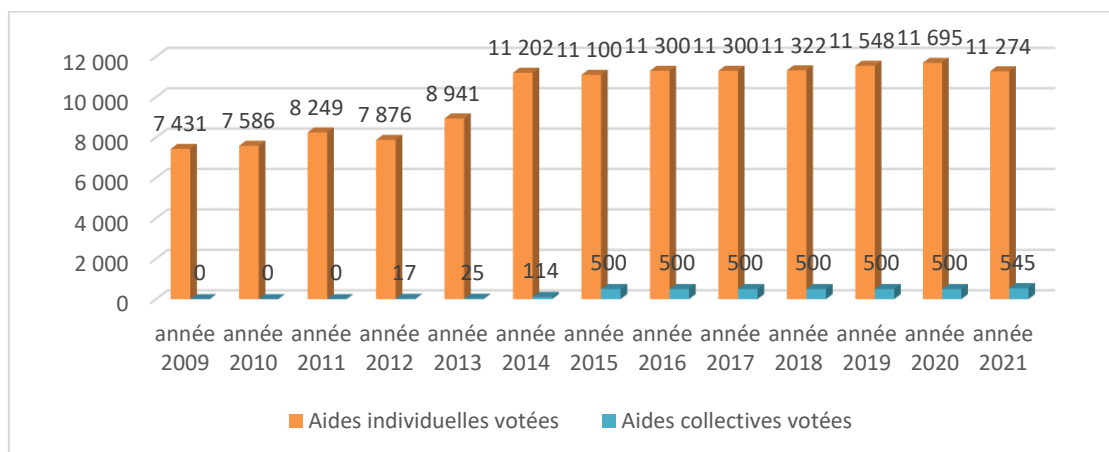
[591] L'analyse des outils d'information destinés aux pensionnés (en particulier les enquêtes générales ou particulières mises en œuvre) montre que les mesures d'action sociale sont assez bien connues de leurs possibles bénéficiaires.

[592] Pour autant, l'Ircantec doit veiller à maintenir une bonne information des destinataires et éviter les conséquences d'une possible fracture numérique.

Recommandation n°53 Poursuivre les enquêtes générales de satisfaction auprès des pensionnés en harmonisant les questionnaires pour pouvoir fonder l'analyse des résultats sur des éléments comparables ; pour les enquêtes particulières, faire en sorte que le panel soit suffisamment étendu pour permettre de tirer réellement des enseignements, même si le taux de réponse est peu important.

[593] Alors que les axes de la COG 2017-2020 ont mis l'accent sur l'intensification des actions collectives dans le cadre de l'inter-régimes, l'action sociale est restée essentiellement composée d'aides individuelles et d'actions propres au régime. Ces dépenses ont en effet représenté tout au long de la période une part sensiblement équivalente du budget total²¹⁸ de l'action sociale, soit entre 81,3 % et 82 %. L'écart sur ce plan entre les affirmations répétées de l'institution et la réalité est dès lors flagrant. Contrairement à la présentation qui en est faite, la COG 2017-2020 aura été très peu innovante.

Graphique 21 : Montants des budgets votés en K€ pour les actions sociales individuelles et collectives de 2009 à 2021



Source : Données établies à partir des documents budgétaires annuels de la commission du fonds social

[594] Par ailleurs, les actions mises en place au fil du temps n'ont pas fait l'objet d'une analyse suffisante de leur pertinence, ce qui conduit à maintenir actifs des types d'aides qui ne répondent qu'à des besoins marginaux. L'Ircantec devrait donc engager un audit de l'ensemble des mesures existantes pour déterminer lesquelles, et à quelle hauteur, méritent d'être conservées. A défaut, le dispositif demeurera un mille-feuilles au sein duquel l'empilement de mesures tient lieu de réflexion.

[595] Cet examen devrait s'étendre aux mesures exceptionnelles ainsi qu'aux prêts consentis par l'Institution. Le budget annuel de ces derniers (2 M€) est en effet sans commune mesure avec les demandes formulées.

Recommandation n°54 Effectuer un bilan des aides afin de mieux déterminer les actions à conduire dans le futur ainsi que les budgets associés ; mieux coordonner les actions par thématiques d'intervention pour ne pas suivre une logique de guichet et améliorer le dispositif dans le cadre de l'inter-régimes.

Recommandation n°55 Mettre en place un cadre applicable aux aides exceptionnelles pour catastrophes naturelles afin de mieux les gérer ; abaisser l'enveloppe annuelle de 2M€ consacrée aux prêts.

[596] Les diverses mesures en faveur de l'action sociale devraient enfin être mieux coordonnées et mieux contrôlées, ces deux volets d'une politique bien structurée et visant l'efficacité demeurant insuffisants.

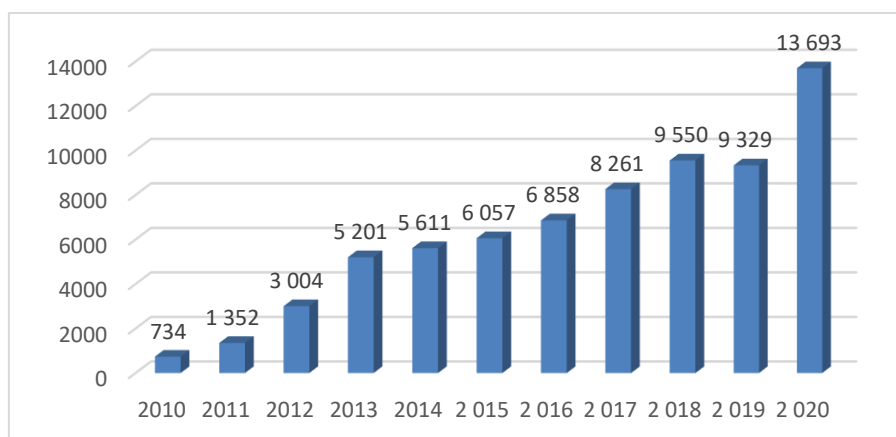
²¹⁸ Le budget de l'action sociale comprend, outre les sommes consacrées aux aides individuelles et collectives, les frais de gestion.

Recommandation n°56 Améliorer le dispositif de contrôle des demandes d'aides en s'appuyant, notamment, sur le RNCPS ; en cas de fraude avérée, engager une action visant au moins à récupérer les sommes indûment versées.

8.3 Un fonds de réserve sans utilité réelle

[597] Enfin, le fonds social, alimenté par un budget décidé chaque année peut aussi, en cas de besoin, puiser dans un fonds de réserves alimenté par les sommes non utilisées au cours des exercices antérieurs. Les comptes annuels montrent que ces réserves n'ont cessé de croître au fil du temps sans trouver un quelconque usage, ce qui conduit à s'interroger sur la nécessité de maintenir l'existence de ce dispositif. Entre 2010 et 2020, elles sont passées de 734 K€ à 13 693 K€, soit un accroissement de 1765 %. Si l'on s'en tient à la mandature 2015-2020, le taux d'accroissement a été certes plus limité, mais encore très conséquent (126 %).

Graphique 22 : Evolution du fonds de réserve au 31 décembre de 2010 à 2020 en K€



Source : Données issues des documents budgétaires de la commission du fonds social

[598] Sauf à connaître dans les prochaines années des besoins très importants qui conduiraient à puiser dans ces réserves, ce que rien ne laisse objectivement attendre, le fonds de réserve n'a donc en réalité aucune utilité.

[599] En conséquence, le plus logique serait de mettre un terme à ce processus en modifiant sur ce point l'article 4 du décret de 1989 et le mode de calcul du budget annuel destiné à l'action sociale. Le plus simple serait de supprimer le fonds de réserve en prévoyant, pour ménager l'avenir, la possibilité pour le conseil d'administration d'accroître le budget du fonds social à titre exceptionnel en cas de besoin avéré.

Recommandation n°57 Supprimer le fonds de réserve prévu par le décret de 1987.

Joël BLONDEL

Antoine MAGNIER

Pierre LE GUERINEL

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'INSERTION

*L'État
égaux
Français*

Direction
de la sécurité sociale

*Le Directeur de Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi et de
l'insertion
Le Directeur de Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics
Le Directeur de cabinet du Secrétaire d'Etat chargé des retraites et de la santé au travail*

Paris, le 13 NOV. 2020

Nos Réf. : CMA/HAR : D-20-004208

NOTE à l'attention de
Madame la cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales
Madame la cheffe du service du Contrôle général économique et financier

Objet: Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion de l'IRCANTEC 2016-2020 dans la perspective de son renouvellement

La troisième convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat, l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour la période 2016-2020 arrivera à son terme en fin d'année. Conformément aux pratiques en la matière, nous souhaitons que l'Inspection générale des affaires sociales procède, conjointement avec le Contrôle général économique et financier, à une mission permettant de dresser un bilan de cette convention afin de préparer celle qui lui succédera. Cette évaluation interviendra dans un contexte singulier pour l'IRCANTEC, son conseil d'administration n'ayant plus été réuni depuis décembre 2019.

Le premier sujet que vous examinerez est relatif aux coûts de gestion. Tout d'abord, la mission dressera le bilan des actions entreprises par la caisse au regard du respect des objectifs et de la trajectoire financière fixés au sein de la COG 2016-2020 : dans le prolongement de cette COG, la mission identifiera les marges de progression et proposera des actions complémentaires permettant de réaliser de nouvelles économies pendant la prochaine COG, tout en maintenant la qualité de service aux affiliés. Dans ce cadre, il pourra être étudié les gains en gestion qui pourraient être dégagés des mutualisations inter-régimes (projets SI inter-régimes et potentiels rapprochements de gestion entre les régimes). Ensuite, la mission s'attachera à évaluer l'impact de la demande unique de retraite en ligne (DUR) sur le processus de liquidation de la caisse et ses coûts de gestion. Enfin, il s'agira de proposer des recommandations visant à améliorer le suivi de l'exécution budgétaire de la COG (l'amélioration de la nomenclature budgétaire et comptable présentée actuellement par processus ne permettant pas en effet une analyse suffisamment globale, transparente et justifiée des coûts), ainsi que le suivi de la performance (par la définition de nouveaux indicateurs de résultats plus quantitatifs).

...

La relation entre le service gestionnaire et les centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés (CICAS) constitue un autre enjeu. La mission évaluera les progrès réalisés et les perspectives d'évolution dans ce domaine et étudiera en particulier le coût réel lié au traitement des dossiers en provenance des CICAS. Cette réflexion devra permettre de s'assurer de l'efficacité du pré-traitement des dossiers relatifs aux carrières complètes des actifs afin d'optimiser la gestion de la CDC, en vue du renouvellement de la convention avec l'AGIRC-ARRCO. La mission dressera en outre un bilan des actions entreprises pour simplifier les démarches vis-à-vis des assurés.

La réforme relative à l'unification du recouvrement devra par ailleurs faire l'objet d'un examen attentif de son impact pour l'institution, avec l'enjeu du respect de la bascule avec les échéances du calendrier sans dégrader la relation avec les employeurs.


En ce qui concerne le pilotage financier du régime, dans la perspective du renouvellement du plan quadriennal en 2022, une réflexion devra être menée sur l'évolution des critères de pilotage et les paramètres du régime à court et moyen termes. Ainsi, la mission proposera des recommandations visant à clarifier et renforcer les règles juridiques afférentes au pilotage financier du régime par le conseil d'administration de l'IRCANTEC.

Enfin, une attention particulière devra être portée à la politique d'action sociale à destination des affiliés de l'IRCANTEC, notamment sur la pertinence de la nature des aides octroyées.

Nous souhaitons pouvoir disposer des conclusions de la mission pour la fin du mois de mars 2021.



Thomas AUDIGE



Florian COLAS



Jean-Luc ZARD

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 – Présentation du régime géré par l'Ircantec
- Annexe 2 - Analyse de la participation des administrateurs aux séances du conseil d'administration
- Annexe 3 - Remboursements de frais et dépenses d'équipement des administrateurs
- Annexe 4 – Principaux résultats des projections actuarielles à long-terme récemment réalisées pour le régime géré par l'Ircantec
- Annexe 5 – Analyse de la politique récente de placement de l'Ircantec
- Annexe 6 – Exécution de la trajectoire budgétaire de la COG 2017-2021
- Annexe 7 – Analyse des modèles de coûts et de facturation de la Caisse des dépôts et consignations
- Annexe 8 – Tableau d'évolution des ratios de productivité de la COG 2017-2020
- Annexe 9 - Revue des principaux projets inter-régimes et Ircantec qui devraient faire évoluer la productivité durant les prochaines années
- Annexe 10 - L'action sociale de l'Ircantec

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1. Cabinets ministériels :

Cabinet du Ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics

- Paul-Antoine Georges, conseiller en charge des comptes sociaux

Cabinet du Secrétaire d'État en charge des retraites et de la santé au travail

- Charles Mahy, directeur-adjoint
- Eric Weil, conseiller chargé des régimes publics de retraite et de la prospective

2. Administrations centrales :

Direction du budget (DB)

- Richard Bordignon, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux, 6ème sous-direction
- Sandra Lazzarini, chargée de mission (Ircantec), bureau des retraites et des régimes spéciaux
- Daphné Pierronnet, chargée de mission, bureau des retraites et des régimes spéciaux

Direction de la sécurité sociale (DSS)

- Stéphanie Micalef, adjointe au sous-directeur des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire (3ème sous-direction)
- Bénédicte André, chef de projet Pilotage des caisses de retraite, sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Hedi Brahimi, chef du bureau Régimes professionnels de retraite et institutions de protection sociale complémentaire, sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Laure Coudurier, adjointe au chef du bureau Régimes professionnels de retraite et institutions de protection sociale complémentaire
- Helene Belliart, chargée de mission (Ircantec), bureau Régimes professionnels de retraite et institutions de protection sociale complémentaire
- Elie Randrianarivony, chargé de mission, bureau Régimes spéciaux, sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Jérôme Joie, directeur de projet pour le projet de transfert de recouvrement pour l'AGIRC-ARRCO
- Jérémie Lemort, chef du bureau Recouvrement, sous-direction du financement de la sécurité sociale (5ème sous-direction)

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- Stéphane Lagier, chef de service des parcours de carrière et des politiques salariales et sociales
- Julien Combot, bureau de la protection sociale et des retraites, sous-direction des politiques sociales et de la qualité de vie au travail
- Laure Gevertz, adjointe au chef du bureau de la protection sociale et des retraites
- Etienne Canton, chargé de mission, bureau de la protection sociale et des retraites

- Adrien Friez, sous-directeur des études, des statistiques et des systèmes d'information, service du pilotage des politiques de ressources humaines

Direction générale des collectivités locales (DGAFP)

- Christophe Bernard, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
Lydie Gonnord, adjointe au chef du bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale
- Fanny Taillade, chargée de mission en charge des régimes de retraite, bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale

Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

- Vannessa Fage-Moreel, sous-direction des ressources humaines du système de santé
- Amadis Delmas, cheffe du bureau Organisation des politiques sociales et de développement, sous-direction des ressources humaines du système de santé
- Tom Martignolles, chargé de mission Action sociale, retraites, chômage et protection sociale complémentaire

3. Conseil d'administration de l'Ircantec :

Représentants des bénéficiaires

CFDT

- Jean-Pierre Costes, ancien président du conseil d'administration de l'Ircantec
- Damien Leroux, administrateur titulaire
- Annie Catelas, administrateur titulaire
- Catherine Kappler, administratrice titulaire
- Didier Gounet, ancien administrateur

CGT

- Olivier Blamangin, administrateur titulaire, président de la commission de pilotage technique et financier (CPTF)
- Magali Tardieu, administratrice titulaire
- Maria del Carmen Escribano-Obejo, administratrice suppléante

FO

- Philippe Soubirous, administrateur titulaire
- Jean-Christophe Couvy, administrateur titulaire

CFE-CGC

- Philippe Sebag, vice-président du conseil d'administration de l'Ircantec
- Jean-Emmanuel Rougier, administrateur suppléant

FSU

- Eric Staël, administrateur titulaire, président de la commission de recours amiable (CRA)
- Daniel Gascard, ancien administrateur titulaire

Représentants des employeurs

Représentants des ministères employeurs

- Béatrice Caillon, cheffe du bureau des retraites, service des ressources humaines, secrétariat général du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

- Michel Mauger, chef du service des retraites de l'Éducation nationale, direction des affaires financières du secrétariat général du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Association des départements de France (ADF)

- Olivier Richefou, administrateur titulaire, président du conseil départemental de la Mayenne, membre du bureau de l'ADF

Association des maires de France (AMF)

- Christophe Iacoppi, président du conseil d'administration de l'Ircantec, maire d'Allons
- Murielle Fabre, administratrice titulaire, maire de Lampertheim

Fédération hospitalière de France (FHF)

- Christine Ratineau, administratrice titulaire, présidente de la commission du fonds social (CFS), directrice de la filière médico-sociale, CHU de Bordeaux
- Jean-Pierre Cazenave, administrateur titulaire, centre hospitalier d'Orthez
- Agnès Klein-Feillens, administratrice titulaire, directrice de la politique médico-sociale, référente du pôle de psychiatrie infanto-juvénile et adulte, centre hospitalier de Saintonge

Personnalités qualifiées

- Sophie Mantel, administratrice, contrôleur générale économique et financier
- Dr Jean Garric, ancien administrateur, praticien hospitalier retraité

3. Caisse des dépôts et consignations (CDC) :

Direction des politiques sociales

- Michel Yahiel, directeur
- Laure de la Bretèche, directrice déléguée
- Jean-Louis Barsottini, directeur du projet Retraite

Etablissement Angers-Paris

- Hélène Gerbet, directrice de l'établissement Angers-Paris, cheffe de site Angers-Cholet-Metz
- Arnaud Cartron, adjoint à la directrice de l'établissement Angers-Paris, directeur de la gestion
- Philippe Palluau, responsable du service Affiliés, direction de la gestion
- Pascal Chancel, responsable Appui qualité et documentation, adjoint au responsable du service Affiliés
- Abdelmounaim Zahid, responsable de l'unité Poly-affilié 1, service Affiliés
- Fabrice Barbey, responsable du service Employeurs
- Venise Fogang, responsable de l'unité Recouvrement, service Employeurs
- Véronique Drouin-Delaby, responsable du service Retraités
- Cyril Guillot, responsable de l'unité Décès-réversions, service Retraités
- Géraldine Boureau, responsable d'unité Action sociale, service Retraités
- Florence Béreau, directrice Appui aux fonds et à la gouvernance, établissement Angers-Paris
- Christelle de Batz, responsable du service contrôle de gestion, pilotage, budget et facturation, direction Appui aux fonds et à la gouvernance
- Xavier Pillot, directeur et responsable qualité, chef de la mission Relations institutionnelles et prospective
- Yann Morin, responsable contrôle interne et suivi de la performance

- Laetitia Tankwe, conseillère du président de l'Ircantec

Direction des études et des statistiques

- Ronan Mahieu, directeur
- Aurélie Brossier, responsable des études et statistiques pour le pôle Angers / Paris

Direction des finances

- Myriam Métais, directrice
- Patrick Bedilian, responsable du département financier
- Francois Tirmarche, responsable du pôle gestion déléguée, études et ISR
- Cecilia Lyet, adjointe du responsable du pôle gestion déléguée, études et ISR
- Lionel Couaillet, responsable du pôle Contrôles métier et qualité

Direction Stratégie clients

- Anne-Marie Granic, responsable du département Stratégie et pilotage de la performance opérationnelle
- Virginie Lladeres, responsable du centre d'appel du domaine Retraite

Secrétariat général et fonctions associées

- Isabelle Le Fouest, secrétaire générale
- Anne-Sophie Josse, responsable du contrôle de gestion et de la performance économique
- Stéphane Laroche, responsable du département pilotage économique des système d'information et sécurité.

Direction de la performance opérationnelle

- Vincent Rigaudière, directeur
- Jean Philippe Willer, directeur du département planification à moyen terme et contrôle de gestion

4. Agences, autres organismes de sécurité sociale et autres organismes publics :

AGIRC-ARRCO

- Frédéric Amar, directeur de cabinet
- Frédéric Coutard, directeur du produit retraite (aspect métier)
- Dominique Poussin, directeur du pilotage et de la performance

Conseil d'orientation des retraites (COR)

- Emmanuel Bretin, secrétaire général
- Antony Marino, chargé de mission

Groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales (GIP MDS)

- Elisabeth Humbert-Bottin, directrice

Groupement d'intérêt public Union Retraite (GIP Union retraite)

- Stéphane Bonnet, directeur
- Philippe Retailleau, directeur adjoint, en charge du droit à l'information retraite au sens large
- Alessandro Laudiero, secrétaire général, en charge fonctions support, finances

URSSAF Caisse Nationale

- Béryl Fanton, adjointe du directeur de cabinet du directeur général

- Pierre-Sylvain Guély, directeur de projet des transferts de recouvrement

5. Juridictions et autorités administratives indépendantes

Cour des Comptes (6^{ème} Chambre)

- Yves Guégano, conseiller maitre en service extraordinaire, responsable secteur retraite
- David Appia, conseiller maitre
- Chantal Chambellan Le Levier, rapporteur
- Vincent Chevrier, rapporteur

6. Autres organismes ou sociétés

Association des départements de France (ADF)

- Jérôme Briend, conseiller Réforme territoriale, suivi de la loi NOTRe, Fonction publique territoriale
- Pauline Mazin, responsable Veille presse et réseaux sociaux, direction de la communication
- Gaëlle Charlemendrier, conseillère du groupe de droite, du centre et des indépendants (DCI)
- Milena Munoz, conseillère spéciale du président du conseil départemental de la Mayenne

Cabinet d'actuariat conseil Prim'Act

- Guillaume Leroy, associé opérationnel

Cabinet d'actuariat conseil SPAC Actulaires

- Brigitte Écary, présidente, actuaire
- Olivier Seguin, actuaire, associé

7. Personnalités qualifiées

- Charles de Batz, inspecteur général des affaires sociales, IGAS
- Antoine Mantel, conseiller général économique et financier, CGEFI

8. Personnalités rencontrées dans le cadre d'un déplacement au sein de l'établissement Angers-Paris de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à Angers :

Etablissement Angers-Paris

- Hélène Gerbet, directrice de l'établissement Angers-Paris, cheffe de site Angers-Cholet-Metz
- Arnaud Cartron, adjoint à la directrice de l'établissement Angers-Paris, directeur de la gestion
- Philippe Palluau, responsable du service Affiliés, direction de la gestion
- Angéline Barrault, gestionnaire animatrice, service Affiliés
- Alexis Livet, animateur de groupe, service Affiliés
- Angeline Priet-Even, animatrice de groupe, service Affiliés
- Elodie Vaury, animatrice de groupe, service Affiliés
- Fabrice Barbey, responsable du service Employeurs, direction de la gestion
- Laurent Verroye, responsable de l'unité Employeurs 1, service Employeurs
- Cécile Dupré, assistante Métier, service Employeurs
- Corinne Fournier, gestionnaire, service Employeurs

- Willy Barraud, responsable de l'unité Employeurs 2, service Employeurs
- Venise Fogang, responsable de l'unité Recouvrement, service Employeurs
- Anne-Marie Falala, assistante Métier, service Employeurs
- Carole Joubert, animatrice de groupe, service Employeurs

- Florence Béreau, directrice Appui aux fonds et à la gouvernance, établissement Angers-Paris

Direction Stratégie clients

- Philippe Joyeux, directeur
- Anne-Marie Granic, responsable du département Stratégie et pilotage de la performance opérationnelle
- Virginie Lladeres, responsable du centre d'appel du domaine Retraite
- Julien Court, hyperviseur
- Sandrine Triquet, responsable du service centre contacts retraite
- Cyril Aubry, conseiller
- Fanny Ayoul-Lacaze, gestionnaire relations clients
- Karine Creac-Hcadec, assistante accompagnement interne

SIGLES UTILISES

Agirc-Arrco : Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés

ACOSS : ex Agence centrale des organismes de sécurité sociale

ADF : Association des départements de France

AG : assemblée générale

AGI : Allianz Global Investors

AMF : Association des maires de France

AMOA : assistance à maîtrise d'ouvrage

ANAH : Agence nationale d'amélioration de l'habitat

ARF : Association des régions de France

CCA : commission des comptes et de l'audit (de l'Ircantec)

CA : conseil d'administration

CCS : commission consultative de sélection (de l'Ircantec)

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CGMF : Caisse de retraite de la compagnie générale maritime et financière

CGT : Confédération générale du travail

CGT-FO : Confédération générale du travail - Force ouvrière

CFS : commission du fonds social (de l'Ircantec)

CFTC : Confédération française des travailleurs chrétiens

CEGEFI : Contrôle général économique et financier

CSS : code de la sécurité sociale

CIR : comptes individuels de retraite

CICAS : centres d'information, de conseil et d'accueil des salariés

CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales

CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales

COG : convention d'objectifs et de gestion

COR : Conseil d'orientation des retraites

CPRPSNCF : Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fer français

CRCGMF : Caisse de retraite du personnel sédentaire des sociétés du groupe de la Compagnie générale maritime et financière

CPTF : commission de pilotage technique et financier (de l'Ircantec)

DADS : déclaration annuelle de données sociales

DADSU : déclaration annuelle de données sociales unifiée

DB : Direction du budget

DGAFP : Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGAU : Direction générale de l'audit (de la CDC)

DGFIP : Direction générale des finances publiques

DGOS : Direction générale de l'offre de soins

DI : déclarations individuelles

DPS : Direction des politiques sociales (de la CDC)

DRS : Direction de la relation clients (de la DPS de la CDC)

DRG : Direction des risques du groupe (de la CDC)

DSN : déclaration sociale nominative

DRS : ex Direction des retraites et des solidarités (de la CDC)

DSS : Direction de la sécurité sociale

EEE : Espace économique européen

ERAFP : Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique

ESG : (critères) environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance

ESSI : échange électronique d'informations sur la sécurité sociale

ETP : emploi à temps plein

FA-FPT : Fédération autonome de la fonction publique territoriale

FCP : fonds commun de placement

FHF : Fédération hospitalière de France

FIA : fonds d'investissement alternatif

FIPHHP : Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

FIR : Forum pour l'investissement responsable

FSU : Fédération syndicale unitaire

GDR : « gestion dynamique du risque »

GIP UR : Groupement d'intérêt public Union Retraite

GIP MDS : Groupement d'intérêt public Modernisation des déclarations sociales

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

Insee : Institut national de la statistique et des études économiques

Ircantec : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques

ISR : investissement socialement responsable

LFSS : loi de financement de la sécurité sociale

MISTRAL : « Modèle Ircantec Solvabilité et Trajectoire du Régime »

MNC : Mission nationale de contrôle (de la DSS)

NEODES : Norme d'échanges optimisée des données sociales

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

OPCI : organisme de placement collectif en immobilier

OPCVM : organisme de placement collectif en valeurs mobilières

PEP's : plate-forme employeurs publics (de la CDC)

PREVIR : modèle « PREVisions Ircantec »

PRI : *Principles for Responsible Investment*

PSS : plafond de la Sécurité sociale

RAFP : retraite additionnelle de la fonction publique

RGCU : répertoire de gestion des carrières unique

RNCPS : répertoire national commun de la protection sociale

SI : système d'information

SRE : Service des retraites de l'Etat

TCFD : *Task force for Climate-related Financial Disclosures*

TTE : transition énergétique et écologique

UE : Union européenne

UNSA : Union nationale des syndicats autonomes

URSSAF : Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales

RÉPONSES DES ORGANISMES

**RÉPONSE CONJOINTE DE LA DIRECTION DU
BUDGET ET DE LA DIRECTION DE LA SECURITE
SOCIALE**

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IRCANTEC

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DES POLITIQUES
SOCIALES DE LA CAISSE DES DEPÔTS ET
CONSIGNATIONS**

OBSERVATIONS DE LA MISSION RELATIVES AUX REPONSES DE LA DIRECTION DU BUDGET ET DE LA DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE, DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IRCANTEC ET DU DIRECTEUR DES POLITIQUES SOCIALES DE LA CAISSES DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS

1 Observations de la mission sur la réponse de la direction du budget et de la direction de la sécurité sociale

La réponse commune de la DB et de la DSS n'appelle pas de remarque de la mission.

2 Observations de la mission sur le courrier du président du conseil d'administration de l'Ircantec du 27 octobre 2021

- 3^{ème} et 4^{ème} paragraphes de la 2^{ème} page du courrier :

Vous faites référence aux problèmes d'inégale participation au sein de la gouvernance. Cette difficulté est bien réelle et je la déplore, j'ai d'ailleurs fait voter une délibération pour affirmer la nécessité du présentiel dans nos instances. Réduire le nombre d'administrateurs au sein du CA ou empêcher la présence effective des suppléants ne serait pas de nature à résoudre ce problème.

Au contraire, une telle proposition aurait pour effet de faire reposer la charge de travail et la nécessité de se rendre disponible sur un petit nombre d'administrateurs, alors que le rapport souligne justement la difficulté des représentants des employeurs à se rendre disponibles, Là encore, les expressions « illusion de paritarisme » ou « équilibre de façade » apparaissent comme bien excessives, alors que la majorité des grandes décisions de la dernière mandature ont été adoptées à l'unanimité du CA. (Feuille de route de la gestion financière, politique d'engagement actionnarial et institutionnel, révision du plan quadriennal en 2019...etc).

Jamais une décision n'a été prise par un vote favorable des seuls représentants des affiliés et cela est encore vrais aujourd'hui.

Observations : La mission prend note en premier lieu de la délibération suivante à laquelle fait référence le président du conseil d'administration (CA) de l'Ircantec et qui a été adoptée le 6 octobre 2021 par le CA : « *Après en avoir débattu, le Conseil d'administration rappelle que les instances de l'Ircantec se déroulent en présentiel. Néanmoins, le service gestionnaire doit mettre en oeuvre les outils nécessaires afin de permettre aux administrateurs, après accord du président du Conseil d'administration et des présidents des commissions, de participer à toutes les réunions en distanciel* » ; la mission tient en second lieu à souligner que sa recommandation n°5 (« *Réduire le nombre d'administrateurs titulaires du régime en se fondant sur d'autres clés de représentation que celle aujourd'hui retenue. Réduire également dans des proportions plus importantes le nombre de suppléants* ».) et sa recommandation n°10 (« *Limiter la présence des suppléants, lors des séances du conseil d'administration, au remplacement des titulaires absents. Réserver l'élection comme membre des commissions aux seuls administrateurs titulaires* ») s'inscrivent dans un ensemble plus large de recommandations visant à renforcer le fonctionnement paritaire de l'institution ; la mission estime d'ailleurs que le fait qu'un certain nombre de décisions importantes de la mandature précédente aient été prises à l'unanimité des administrateurs présents en réunion ne peut être considéré comme une indication révélatrice en soi d'un fonctionnement paritaire satisfaisant du CA.

- 6^{ème} et 7^{ème} paragraphes de la 2^{ème} page du courrier :

Le rapport provisoire analyse en détail les écarts de participation au conseil entre les différents collèges et souligne en particulier le manque d'assiduité des représentants des collectivités territoriales et, dans une moindre mesure, celui des représentants de la FHF.

Pourtant, lorsqu'on regarde plus précisément l'implication du collège employeur dans les commissions et au bureau, où se préparent les décisions du conseil, c'est la sous-représentation des représentations des ministères de l'Etat qui est la plus frappante. Le turnover répété des représentants de l'état ne facilite pas cette représentation.

Observations : Le rapport fait mention de l'insuffisante participation des employeurs, notamment des représentants de l'Etat dans les commissions et au bureau de l'Ircantec. C'est du reste l'une des raisons qui affectent la dimension prétendument paritaire de la gouvernance du régime et qui motivent les recommandations de la mission à ce sujet.

- 4^{ème} et 5^{ème} paragraphes de la 3^{ème} page du courrier :

Sur la partie de la gestion financière, la mission, comme la précédente émet des réserves sur l'utilisation du modèle PREVIR pour les projections actuarielles du régime, qu'elle considère comme trop favorables et construit sur des hypothèses insuffisamment fondées.

On remarquera d'abord que les projections du plan quadriennal 2017 réalisées avec PREVIR se sont finalement avérées plutôt conservatrices : l'alimentation du modèle sur les données 2017-2019 et le calage réalisé 2020, dont la simple actualisation des données sans modification du cadre d'hypothèse, entraînent à elles seules un report d'une année de la date d'apparition du déficit technique et de deux ans de la date d'épuisement des réserves.

Observations : La mission retient avant tout des projections récentes réalisées par les services de la CDC, sous le pilotage de la CPTF, qu'elles font toutes apparaître d'importants déficits techniques à long-terme ; ce constat l'a notamment conduit à formuler ses recommandations n°16 (« Fixer les paramètres du régime dans le prochain plan quadriennal pour la période 2022-2025 et ceux qui suivront sans se fonder exclusivement sur le respect des critères réglementaires de solvabilité et en visant un équilibre du solde technique du régime à un horizon temporel de 40 à 45 ans ») et n°21 (« Compte tenu du fort déséquilibre à long-terme du régime, prendre des mesures dans le cadre du prochain plan quadriennal 2022-2025 en vue de réduire le taux de rendement du régime, pour le rapprocher du taux actuariel d'équilibre de celui-ci ; envisager à cette fin une augmentation progressive de la valeur d'achat du point ») ; en outre, selon la mission, le fait que la prise en compte de certaines informations disponibles sur la période 2017-2020 aient induit un report de la date attendue d'épuisement des réserves dans les dernières projections du rapport technique pour 2021, par rapport aux prévisions réalisées en 2017, n'implique pas que ces dernières puissent être considérées comme « plutôt conservatrices ».

- 6^{ème} paragraphe de la 3^{ème} page du courrier :

Par ailleurs, dans un souci de grande prudence et devant les préconisations de la mission, la CPTF de juillet 2021 a souhaité qu'un scénario sans PREVIR soit intégré au rapport technique 2021 qui servira de base aux travaux du prochain plan quadriennal. Il s'avère que les écarts de projections à long terme entre un scénario avec et sans PREVIR est finalement plus favorable que le scénario bas avec PREVIR. Ces travaux confortent la conviction de la CPTF sur la nécessité de disposer d'un modèle de projection propre au régime, qui prenne en compte l'évolution de l'emploi et du SMPT spécifiques aux contractuels de droit public.

Observations : La mission juge favorablement le fait que la CPTF ait décidé d'intégrer un scénario « médian sans PREVIR » dans les projections du rapport technique 2021 ; pour autant, elle estime que cette initiative n'est pas pleinement satisfaisante au regard de la recommandation n°18 qu'elle avance (« Pour l'élaboration du prochain plan quadriennal, ne pas fonder les décisions uniquement sur les projections fondées sur l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR ; bien pondérer le résultat des variantes réalisées avec les hypothèses d'emploi et de salaire par tête des salariés issues du COR, sans utilisation du modèle PREVIR ») ; selon la mission, les incertitudes liées à l'utilisation du modèle PREVIR pour les projections et celles liées aux hypothèses de productivité à moyen et long-terme sont de nature différente et peuvent éventuellement se cumuler ; par ailleurs, la mission ne conteste pas l'intérêt de l'utilisation d'un modèle propre au régime, mais elle juge que l'utilisation actuelle du modèle PREVIR n'est pas de nature à garantir des prévisions prudentes à un horizon de 30 ans, d'où ses différentes recommandations techniques sur l'utilisation de PREVIR.

- 7^{ème} paragraphe de la 3^{ème} page du courrier :

Si PREVIR apparaît aujourd'hui comme l'outil le plus adéquate, je suggère qu'un toilettage du modèle pourrait utilement être programmé dans le cadre de la prochaine COG, comme le préconise la mission.

Observations : La mission est d'avis qu'un simple « toilettage » du modèle PREVIR n'est pas de nature à constituer une réponse satisfaisante aux difficultés relevées par celle-ci.

- 3^{ème} paragraphe de la 4^{ème} page du courrier :

La mission plaide pour une uniformisation des politiques de placement des caisses de retraite complémentaire obligatoire. C'est pour moi, semble-t-il, méconnaître le lien étroit qui unit allocation stratégique et horizon de placement. En effet, l'allocation stratégique d'un régime comme l'Ircantec va enregistrer des excédents techniques pendant encore près de 20 ans, ne peut être le même que celui de l'Agirc-Arcco, à la situation financière plus fragile et pour lequel les réserves peuvent être mobilisées rapidement.

Observations : La mission tient à souligner que son appréciation selon laquelle l'Ircantec devrait être soumise à une réglementation commune modernisée relative à la gestion des placements de l'ensemble des caisses de retraite et la recommandation n°24 qui lui est associée (« Réintégrer l'Ircantec dans le champ des réflexions et des consultations qu'il convient de réengager sans tarder pour unifier et moderniser le cadre réglementaire régissant la gestion des placements des régimes de retraite complémentaire obligatoire ») ne s'apparente en aucun cas à une préconisation allant dans le sens d'une uniformisation des politiques de placement des caisses de retraite complémentaire ; la mission est d'avis que les pouvoirs publics sont fondés à définir une réglementation relative à la gestion des placements des caisses de retraite destinée à prévenir les prises de risque qu'ils jugent excessives.

- 2^{ème} et 3^{ème} paragraphe de la 5^{ème} page du courrier :

La mission s'interroge sur l'impact de la politique ISR de l'IRCANTEC sur la performance financière de ses placements. Il est simplement impossible, dans le cadre de mandats en gestion fondamentale, d'imaginer à posteriori ce qui aurait pu être la composition du portefeuille IRCANTEC sans politique ISR, et de comparer ainsi sa performance théorique à celle du portefeuille réel du régime. Des centaines d'études académiques tendent à démontrer une corrélation entre performance financière et extra financière, même si les méthodologies, les critères ESG retenus ou les univers d'investissements sont tellement divers qu'il est difficile d'en tirer une conclusion définitive pour la politique ISR spécifique à l'IRCANTEC.

Pour autant, cette question de la performance préoccupe le conseil d'administration et les commissaires du gouvernement. Pour répondre à ces interrogations, des travaux ont été menés par la CPTF dans le cadre de l'adoption d'une nouvelle politique climat. Il est, par exemple, apparu que la performance de l'indice S&P Europe LargeMidCap auquel on applique les exclusions « Paris Aligned Benchmark » de l'union européenne que l'IRCANTEC souhaite retenir était, sur les 4 dernières années, de 5 points supérieure à la performance du même indice sans exclusions.

Observations : La mission estime que ces observations ne sont pas de nature à appeler une modification significative des appréciations qu'elle a portées dans la partie 4.3.4.3 de son rapport provisoire, ni une modification de sa recommandation n°38 (« Assurer une veille des études existantes portant sur les implications financières des politiques d'ISR et développer des études spécifiques sur celle mise en oeuvre par l'Ircantec, en recourant le cas échéant à des prestataires externes indépendants, dans des conditions garantissant la qualité et l'objectivité de ces études ; définir l'ambition et les modalités de la politique ISR de l'Ircantec pour les prochaines années, en tenant compte pleinement de la capacité de disponibilité des administrateurs, d'une part, et des moyens d'expertise et de suivi dont dispose l'équipe de la CDC en charge de la gestion, d'autre part ») ; la mission a toutefois ajouté une note de bas de page à la fin du paragraphe 409 pour faire explicitement état des éléments de

comparaison de la performance récente de l'indice S&P Europe LargeMidCap Paris Aligned Index (EUR) avec celle de l'indice S&P Europe LargeMidCap (EUR) que les services de la CDC ont porté à la connaissance des membres de la CPTF lors de leur réunion du 9 septembre 2021 et auxquels le président de l'Ircantec fait référence dans ses observations.

3 Observations de la mission sur la note du 13 octobre 2021 du directeur des politiques sociales de la Caisse des dépôts et consignations

3.1 Observations sur les éléments figurant dans la note proprement dite

- 4^{ème} paragraphe de la 1^{ère} page de la note :

En ce qui concerne la gestion financière (recommandations 34 et 25), la CDC confirme qu'elle fournira bien sûr toute son expertise au Conseil d'administration pour appréhender les questions de diversification, de profil de risque du portefeuille et de son éventuelle couverture dans le cadre des travaux pour la prochaine allocation stratégique (1^{er} semestre 2022). Elle rappelle que la diversification est indispensable à la recherche d'une performance financière minimale et à la maîtrise des risques du portefeuille, dans un contexte de croissance des réserves et d'horizon d'investissement à 30 ans (en cohérence avec la solvabilité du régime). Cette diversification est très encadrée par le Règlement financier tant géographiquement qu'en termes de catégories d'actifs (limitée à 20% maximum des actions et dans les pays de l'OCDE exclusivement ; aux dettes les mieux notées exclusivement pour les obligations). La maîtrise des risques du portefeuille est renforcée par la Charte ISR (qui opère un biais qualitatif dans la sélection des valeurs), par la couverture du risque de change pour les obligations et par le suivi du risque de défaut. Cette diversification a vocation à évoluer en fonction de l'équilibre du régime et elle sera nécessairement revue à l'approche de l'échéance de mobilisation des réserves.

Observations : La mission souligne qu'elle a rendu compte de manière précise de l'univers d'investissement de l'Ircantec, tel qu'il est défini dans son règlement financier, dans la partie 3.3.3 de l'annexe 5 de son rapport provisoire ; les observations ci-dessus du directeur de la DPS de la CDC ne la conduisent pas à revoir les appréciations qu'elle a portées dans la partie 4.3.3.3 de son rapport et dans la partie 3.3.3 de l'annexe 5 sur les décisions récentes du CA relatives à la diversification des placements de l'institution ; elles ne la conduisent pas non plus à revoir ses recommandations n°35 (« Réinterroger les orientations récentes de diversification qui ont conduit notamment l'Ircantec à accroître fortement ses investissements hors de France et de la zone euro sur la période récente ; faire en sorte que le conseil d'administration se prononce explicitement sur la politique de couverture du risque de change ».) et n°36 (« Enrichir le document de bilan mensuel de la gestion financière transmis à la CPTF et au conseil d'administration pour leur permettre de mieux suivre la composition du portefeuille des réserves et leur permettre ainsi de mieux apprécier les principaux risques, dont le risque de change et le risque de défaut sur les obligations ».)

- 1^{er} paragraphe de la 2^{ème} page de la note :

S'agissant de l'outil de couverture du portefeuille (GDR), la CDC rappelle qu'elle a proposé au nouveau Conseil d'administration de désactiver cet outil en mars 2021 (courrier au Président en date du 22 mars 2021) mais que cette proposition n'a pas été retenue par la CPTF. Le Conseil d'administration a acté en juillet 2021 l'évolution des paramètres techniques mis en œuvre par le service gestionnaire entre avril et décembre 2020, confirmant son souhait de maintenir l'outil, dont le mandat vient d'être prorogé d'un an dans l'attente de la nouvelle allocation stratégique (Conseil d'administration du 7 octobre 2021).

Observations : La mission précise qu'elle a fait état dans la partie 4.3.3.2 de son rapport provisoire et de son annexe 5 de ceux de ces éléments qui lui étaient connus au 20 septembre 2021 ; la mission a ajouté une note de bas de page à la fin du paragraphe 364 de son rapport définitif pour faire explicitement état de la décision du CA du 7 octobre 2021 de proroger d'un an le mandat de gestion relatif au dispositif de GDR.

- 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} paragraphe de la 2^{ème} page de la note :

Concernant la gestion administrative du régime, la DPS se propose en effet de passer d'une facturation à l'euro-l'euro avec des engagements COG détaillant la structuration des coûts unitaires, à une facturation en prix standards adossée à la COG et permettant en toute transparence de piloter la performance des prestations avec ses indicateurs.

Cette nouvelle modalité de facturation n'empêchera pas une traçabilité des ETP affectés directement aux processus opérationnels (ETP de production) et mes services continueront évidemment à transmettre aux administrateurs et aux tutelles les éléments nécessaires au suivi de la performance des prestations, processus par processus.

Cette nouvelle modalité de facturation offrira une meilleure visibilité des prix et un engagement du gestionnaire CDC sur la période de la COG. Elle engage en parallèle la CDC dans une démarche de maîtrise de ses charges globales. L'évaluation de la mission montre bien, d'ailleurs, que la CDC n'a pas attendu pour s'engager dans cette démarche puisqu'elle a réduit ses effectifs permanents bien au-delà de la trajectoire de la COG et a systématiquement, depuis 2018, sous-consommé les budgets d'intérim prévus par la convention.

La CDC poursuivra ses efforts ces prochaines années. Elle s'est ainsi déjà engagée dans un programme de performance opérationnelle – dont le périmètre est plus vaste que l'Ircantec - qui lui permettra de gérer la trajectoire de convergence des « prix standards facturés » aux mandants avec les « coûts complets » supportés par la CDC. C'est bien à la Commission de Surveillance de la CDC que le Directeur Général de la CDC, assisté du Directeur des Politiques sociales, devra rendre compte périodiquement de ce programme de performance opérationnelle qui bénéficie in fine aux mandats et, plus largement, de son impact sur l'évolution du solde de gestion de la DPS.

Observations : La mission prend acte des observations de la CDC. Elle réitère cependant sa recommandation, qui paraît s'imposer naturellement dans le cadre d'une relation qui n'est pas celle d'une prestation de service (comme l'a rappelé la mission dans le rapport), visant à assurer une information du conseil d'administration et des tutelles sur la formation des coûts inhérente à l'activité des services chargés de la gestion du régime, dont le conseil assume également la responsabilité. C'est pourquoi il est recommandé, outre une meilleure traçabilité des effectifs, de « *présenter chaque année, au conseil d'administration, les prix facturés et les coûts réellement constatés ainsi que les gains de productivité attendus et réalisés pour en assurer la convergence* ». Dans l'esprit de la mission, cette préconisation d'information du conseil n'a pas vocation à interférer avec les procédures et les décisions internes à la caisse des dépôts et consignations.

- 6^{ème} paragraphe de la 2^{ème} page de la note :

Concernant le processus de transfert de recouvrement, je tiens enfin à vous informer que, postérieurement à la mission, la CDC et l'Urssaf Caisse nationale ont produit une note commune proposant un report de la mise en œuvre du transfert du recouvrement des cotisations et contributions des régimes gérés par la CDC au 1^{er} janvier 2024. Cette note a été transmise le 17 septembre 2021 sous le double timbre des deux institutions au Directeur de cabinet du Ministre délégué chargé des comptes publics et au Directeur de la sécurité sociale (cf annexe 2).

Observations : La mission prend acte avec satisfaction de la reprise des travaux conjoints relatifs au transfert du recouvrement des cotisations sociales au réseau des URSSAF. Le report d'une année de ce transfert, dans le contexte d'incertitude que la mission a elle-même décrit (passage à la DSN, autres chantiers d'ampleur en cours) apparaît cohérent avec ses préconisations.

3.2 Observations de la mission sur les points mentionnés dans l'annexe 1 de la note du 13 octobre 2021 du directeur des politiques sociales de la Caisse des dépôts et consignations

3.2.1 La gouvernance

- 1^{er} paragraphe de la page 3 de la note :

[57] La mission semble indiquer que le mandat des administrateurs n'était pas limité dans le temps avant l'arrêté de 2015. Or, dès la réforme Ircantec de 2008, une durée a bien été prévue par les textes, soit 5 ans pour la mandature mise en place en 2009, puis 4 ans pour les mandats suivants. C'est donc bien jusqu'en 2008 qu'aucune limite n'était fixée à la durée du mandat des administrateurs et non jusqu'en 2015.

Observations : Cette observation est pertinente. Le rapport définitif est modifié de façon à l'intégrer.

3.2.2 La viabilité financière à long-terme du régime

- 2^{ème} paragraphe de la page 3 de la note :

[236 ; **Recommandation n°20**] L'hypothèse de taux de rendement des réserves a été modifiée lors de la CPTF du 8 juillet 2021 par les administrateurs du régime. Précédemment, ce taux moyen était fixé à 1,95 % en terme réel sur toute la durée de projection. La nouvelle hypothèse repose sur un taux de rémunération moyen de 1,95 % en début de projection et jusqu'à 5 ans avant l'apparition du déficit technique. Il baisse ensuite linéairement sur 10 ans pour rejoindre les sentiers du COR en fonction du scénario retenu. Par ailleurs, un test de sensibilité a été réalisé pour un taux de 1,45 % à la place de 1,95 % en début de projection. Enfin, ces hypothèses seront revues l'année prochaine en lien avec la prochaine allocation d'actifs et les nouveaux scénarios du COR.

Observations : Les dernières hypothèses relatives au taux de rendement des réserves pour les projections financières à long-terme du régime qu'a retenues la CPTF lors de sa réunion du 8 juillet 2021 sont présentées dans la partie 3.3.3.2 du rapport provisoire ainsi que dans les parties 4.2 et 4.3

de son annexe 5 ; les résultats de l'étude de sensibilité s'y rapportant sont présentés dans la partie 4.3 de cette annexe.

3.2.3 La politique de gestion des placements

- 3^{ème} et 4^{ème} paragraphes de la page 3 et 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} paragraphe de la page 4 de la note :

[290 – 291 ; Recommandation n°24] Comme la CDC l'avait présenté à la DSS dans son courrier du 29 juillet 2016, le cadre de gestion prévu par le décret placements reprend l'essentiel de l'organisation et des contrôles déjà en place pour l'IRCANTEC¹, régime de surcroît piloté par des ratios prudentiels de pérennité et de solvabilité². Outre une certification par un actuaire indépendant, le régime disposait antérieurement au décret d'un règlement financier, d'un reporting mensuel communiqué aux administrateurs de l'IRCANTEC ou encore d'une Commission de pilotage technique et financier exerçant sensiblement les mêmes prérogatives que la Commission des placements des régimes assujettis au décret.

Le régime de placements prévu par le décret apparaissait en revanche inapproprié à la gestion en fonds dédiés du portefeuille de l'IRCANTEC et à la mise en œuvre de l'allocation d'actifs adoptée par son CA, prévoyant une diversification visant à optimiser le couple rendement/risque en cohérence avec l'objectif de rendement (3,70%/an brut) dans une logique de consolidation de réserves croissantes. Les instruments, classes d'actifs et zones géographiques autorisés par le décret étaient en effet trop limitatifs par rapport à l'allocation

stratégique de l'IRCANTEC, tant en termes de performance financière que de diversification du risque.

Ces limitations auraient par ailleurs remis en cause le développement de la politique extra-financière et les engagements du régime en tant qu'investisseur responsable et de long terme, correspondant à son horizon de passif (plus de 30 ans) et aux valeurs du régime et de ses affiliés. Le décret n'aurait pas permis à l'IRCANTEC de développer des investissements dans le non coté participant au financement de l'économie ou de financement à impact. Ces arguments ont été développés par le Conseil d'administration dans sa délibération du 31 août 2016.

D'un point de vue technique et comptable, en outre, plusieurs dispositions du décret auraient nécessité des évolutions organisationnelles importantes. La mise en œuvre de la stratégie de diversification repose en effet sur des fonds dédiés confiés à des gérants sélectionnés pour leur expertise par type d'actifs et de gestion. La fréquence du reporting en transparence, qui ne pose pas de difficulté en gestion directe, aurait nécessité des développements SI lourds pour une valeur ajoutée limitée à la seule règle comptable. D'un point de vue financier, ces évolutions ne seraient pas neutres tant sur les frais de gestion de la CDC que sur ceux des gérants.

Observations : La mission a fait état de la lettre de la directrice des retraites et de la solidarité de la CDC au directeur de la DSS du 29 juillet 2016 dans la note de bas de page 128 associée au paragraphe 286 de la partie 4.2.2 du rapport provisoire ainsi que dans la partie 2.2 de son annexe 5 ; la réitération des observations portées dans ce courrier ne conduit pas la mission à revoir les appréciations qu'elle porte dans les paragraphes 290 et 291 de son rapport, ni sa recommandation n°24 (« Réintégrer l'Ircantec dans le champ des réflexions et des consultations qu'il convient de réengager sans tarder pour unifier et moderniser le cadre réglementaire régissant la gestion des placements des régimes de retraite complémentaire obligatoire »).

- 4^{ème} paragraphe de la page 4 de la note :

[295 – 299 ; Recommandations n°25-26-27-32] Ces recommandations concernent les règles de déontologie applicables aux administrateurs. La CDC rappelle que ses collaborateurs sont assujettis aux règles de déontologie rassemblées dans son Code de déontologie, et qui vise notamment à prévenir les conflits d'intérêt en matière d'achats publics. Elle ne peut que partager l'intérêt de l'alignement des membres du CA (le Président du CA étant RPA) sur les mêmes règles.

Observations : Les règles de déontologie auxquelles sont soumis les agents de la CDC sont mentionnées dans la partie 2.3.1 de l'annexe 5 du rapport.

- 5^{ème} paragraphe de la page 4 de la note :

[300 – 307 ; Recommandations n°28-29-31] La CDC rappelle l'importance qu'elle accorde à la formation des administrateurs comme l'a constaté la mission et ne peut que souligner l'intérêt du recours à des formations complémentaires extérieures et l'intervention de personnalités qualifiées au sein de la CPTF et de la CCA. De telles évolutions sont de nature à enrichir les échanges mais ne doivent pas limiter la lisibilité dans la répartition des responsabilités entre le CA et le service gestionnaire.

Observations : La mission prend acte du fait que les services de la CDC sont favorables à l'organisation de formations complémentaires à la gestion des placements dispensées par des experts externes et à l'intervention de personnalités qualifiées au sein de la CPTF et de la CCA, et s'en félicite.

- 6^{ème} paragraphe de la page 4 de la note :

[310 – 317 ; Recommandation n°30] La CDC en tant que service gestionnaire se conforme bien aux dispositions des articles R-139-4 et R.139-2 et présente annuellement un rapport sur le dispositif de contrôle interne au CA. Ce rapport décrit le dispositif de maîtrise des risques déployé dans le cadre d'un dispositif, qui s'inscrit lui-même dans le dispositif de contrôle interne de la CDC (qui répond aux standards de l'ACPR, auxquels la CDC est assujettie pour une partie importante de ses activités). La CDC prend note de la recommandation de détailler plus avant les dispositifs de maîtrise des risques associés à la gestion des placements.

Observations : La mission est d'avis que les derniers rapports annuels de contrôle de l'Ircantec sont insuffisamment détaillés pour respecter les dispositions de l'article R. 19-12 du CSS, article qu'elle juge par ailleurs non applicable en raison de la décision du Conseil d'Etat du 26 novembre 2018. La mission maintient sa recommandation n° 30 (« *Prendre des dispositions réglementaires de façon à rendre applicables à l'Ircantec les anciens articles R623-5 et R. 623-10-3 du CSS issus du « décret placements » (actuels article R. 139-4 et R. 139-12 recodification)* »).

- 7^{ème} paragraphe de la page 4 de la note :

[349 ; 368 ; Recommandation n°33 et 34] Comme il l'a été présenté à la mission, les travaux pour la définition de la prochaine allocation stratégique vont démarrer début 2022 en vue d'une décision mi-2022 (le retard d'installation de la nouvelle mandature a contraint le CA à proroger l'allocation stratégique actuelle jusqu'en 2022). La question de la diversification, du profil de risque du portefeuille et de son éventuelle couverture sera au cœur de la réflexion.

Observations : La mission juge favorablement que les services de la CDC entendent placer les questions de la diversification, du profil de risque du portefeuille et de son éventuelle couverture au cœur des réflexions qui seront conduites pour déterminer la prochaine allocation stratégique.

- 8^{ème} paragraphe de la page 4 de la note :

Pour mémoire, la CDC a proposé au nouveau Conseil d'administration de désactiver cet outil en mars 2021 (courrier au Président en date du 22 mars 2021) mais cette proposition n'a pas été retenue par la CPTF du 29 avril. Le CA de juillet 2021 a acté l'évolution des paramètres techniques mis en œuvre par le service gestionnaire entre avril et décembre 2020 pour corriger le fonctionnement spontané de l'outil confirmant son souhait de maintenir cet outil de couverture et souhaité proroger le mandat d'AGI en l'attente de la nouvelle allocation stratégique (CA du 7 octobre 2021).

Observations : Comme évoqué plus haut, la mission a rendu compte de ces éléments dans la partie 4.3.3.2 de son rapport provisoire ; la mission a ajouté une note de bas de page à la fin du paragraphe 364 de son rapport définitif pour faire explicitement état de la décision du CA du 7 octobre 2021 de proroger d'un an le mandat de gestion relatif au dispositif de GDR.

- 1^{er}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} paragraphes de la page 5 de la note :

[373 – 374 ; Recommandation n°35] Le règlement financier permet au régime d'investir au maximum 20% de la poche actions dans des pays de l'OCDE hors d'Europe. En 2019, les fonds dédiés investis en actions issus de l'allocation stratégique validée par le CA fin 2016 ont été déployés, étendant le spectre géographique d'investissement de la zone Euro à l'Europe, c'est à dire incluant les pays hors Union économique et monétaire notamment le Royaume-Uni, la Suisse, la Suède, le Danemark,...) mais également en obligations souveraines et d'entreprises sur un spectre hors Europe mais limité aux pays de l'OCDE (Etats-Unis principalement) pour des motifs de diversification.

Cette stratégie est indispensable à la maîtrise des risques et à la recherche d'une performance minimale dans un contexte de croissance des réserves et d'horizon d'investissement à 30 ans (en lien avec le ratio de solvabilité). Elle a (en termes géographiques et de type d'actifs) vocation à évoluer en fonction de l'équilibre du régime et sera nécessairement revue à l'approche de l'échéance de mobilisation des réserves et dans cette phase de mobilisation. La maîtrise des risques repose sur sa limitation à 20% maximum des réserves, la limitation des investissements hors Europe à l'ex OCDE et l'application de la Charte ISR à l'ensemble du portefeuille, permettant une sélection qualitative des valeurs.

A fin décembre 2020, le portefeuille des réserves est investi à hauteur de 44.2% en actions (dont 14.3% en Europe hors Union monétaire et 8.7% hors Europe), 23.3% en obligations d'entreprises et 24.6% en obligations souveraines (soit 48% en obligations dont 5.3% en Europe hors Union monétaire et 8.2% hors Europe, sachant que le risque de change est couvert intégralement sur les obligations).

En ce qui concerne le risque de change, celui-ci n'est habituellement pas couvert sur les actions, car le risque en termes de volatilité est inférieur pour les devises (change) à celui des actions. Le titre de capital qu'est l'action est soumis à cet aléa, mais les entreprises disposent des moyens pour se prémunir contre ce risque de change de manière dynamique et éviter qu'il ne leur soit préjudiciable sur leur capacité à faire des profits (politique de couverture, d'ajustement des prix...).

Dans le cas d'une obligation, l'investisseur accepte la fixation des termes de rémunération (taux principalement, mais aussi durée) exprimée dans une devise qui elle-même est soumise à fluctuation (ce qu'il subit). Le risque de volatilité liée aux devises est supérieur à celui des obligations, raison pour laquelle il est couvert de façon systématique (y compris au niveau des benchmarks) sur ces dernières, afin d'éviter de dénaturer le profil de risque de cette dernière classe d'actif.

[376 ; Recommandation n°36] L'appréciation du risque de défaut est réalisée au moyen des notations des agences. Ce risque est suivi dans un reporting interne au service gestionnaire (reporting mensuel produit par le Service financier opérationnel au sein du Département financier de DFi), mais ne figure pas dans le reporting mensuel à destination des administrateurs.

Ce risque est maîtrisé par un univers d'investissement limité aux acteurs les mieux notés, c'est-à-dire en catégorie « Investment Grade » ([AAA ; BBB-]), avec une diversification très faible et peu utilisée structurellement par les gérants d'aller dans la catégorie inférieure (« High Yield ») et limitée à BB-. Ceci ne concerne que les obligations d'entreprises et pas les obligations souveraines qui sont limitées à la catégorie « Investment Grade ».

Observations : Les observations ci-dessus ne conduisent pas la mission à revoir les appréciations qu'elle a portées dans la partie 4.3.3.3 de son rapport provisoire et dans la partie 3.3.3 de son annexe 5 sur les décisions récentes du CA relatives à la diversification des placements de l'institution ; elles ne la conduisent pas non plus à revoir ses recommandations n°35 (« Réinterroger les orientations récentes de diversification qui ont conduit notamment l'Ircantec à accroître fortement ses investissements hors de France et de la zone euro sur la période récente ; faire en sorte que le conseil d'administration se prononce explicitement sur la politique de couverture du risque de change ».) et n°36 (« Enrichir le document de bilan mensuel de la gestion financière transmis à la CPTF et au conseil d'administration pour leur permettre de mieux suivre la composition du portefeuille des réserves et leur permettre ainsi de mieux apprécier les principaux risques, dont le risque de change et le risque de défaut sur les obligations ».)

- 8^{ème} paragraphe de la page 5 de la note :

[381 – 386 ; Recommandation n°37] La CDC partage l'intérêt d'une organisation des investissements de l'IRCANTEC à travers les fonds dédiés et d'une limitation des investissements en direct à quelques exceptions. Le modèle du fonds dédié dit « multi-actifs » (Access Capital Partners) permet de concilier la préoccupation d'une diversification dans le non coté en partie discrétionnaire tout en bénéficiant du pilotage d'un gérant, spécialisé dans l'accompagnement de moyennes entreprises.

Observations : La mission prend acte, avec satisfaction, de cette prise de position des services de la CDC.

- 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} paragraphe de la page 6 de la note :

[Recommandation n°38] Comme il l'a été présenté aux administrateurs et en réponse aux questions des tutelles dans le cadre des travaux sur la nouvelle feuille de route des investissements du régime (2022-24), le service gestionnaire pratique une veille quotidienne, mais aussi en lien avec les travaux institutionnels et académiques sur l'impact de la gestion ISR sur la performance financière des placements.

La corrélation entre performance financière et extra financière se révèle positive sur la période récente pour laquelle les données sont disponibles : la comparaison des Indices *Standard and Poors Large and Mid Cap - Paris Aligned Climate Index* et *Standard and Poors Large and Mid Cap* révèle une convergence de performance sur la période 2017 – mars 2020 des deux indices et une surperformance de l'Indice aligné sur les accords de Paris depuis septembre 2019 (Voir Présentation Point 2 de la CPTF du 9 septembre 2021).

Au-delà de la performance financière, les démarches ESG et particulièrement la prise en compte du climat au sein du pilier E, participent aujourd'hui de la maîtrise des risques de portefeuille. Les travaux des banques centrales (*Task force on climate-related financial disclosure* au sein du G20 depuis 2015) et des autorités de régulation financière (l'ACPR conduit notamment des stress tests climatiques sur les institutions financières de son ressort) ont conduit les investisseurs à prendre en compte le risque d'une exposition aux valeurs fortement carbonées (prioritairement le charbon mais plus globalement les énergies fossiles) et à prendre des décisions de désinvestissement. Ces orientations sont portées par l'Etat français dans le cadre de son soutien au développement d'une finance verte et responsable, notamment dans le cadre des travaux européens sur la taxonomie verte. Les nouvelles annonces de désinvestissement qui devraient intervenir dans le cadre de la COP 26 de Glasgow témoignent de cette prise en compte.

Observations : La mission estime que ces observations ne sont pas de nature à appeler une modification significative des appréciations qu'elle a portées dans la partie 4.3.4.3 de son rapport provisoire, ni une modification de sa recommandation n°38 (« *Assurer une veille des études existantes portant sur les implications financières des politiques d'ISR et développer des études spécifiques sur celle mise en oeuvre par l'Ircantec, en recourant le cas échéant à des prestataires externes indépendants, dans des conditions garantissant la qualité et l'objectivité de ces études ; définir l'ambition et les modalités de la politique ISR de l'Ircantec pour les prochaines années, en tenant compte pleinement de la capacité de disponibilité des administrateurs, d'une part, et des moyens d'expertise et de suivi dont dispose l'équipe de la CDC en charge de la gestion, d'autre part* ») ; la mission a toutefois ajouté une note de bas de page à la fin du paragraphe 409 pour faire explicitement état des éléments de comparaison de la performance récente de l'indice S&P Europe LargeMidCap Paris Aligned Index (EUR) avec celle de l'indice S&P Europe LargeMidCap (EUR) que les services de la CDC ont porté à la connaissance des membres de la CPTF lors de leur réunion du 9 septembre 2021 et auxquels ils font référence ci-dessus.

3.2.4 La gestion administrative du régime

- 4^{ème} paragraphe de la page 6 de la note :

[414] Contrairement à ce qu'indique la mission, le service ressources humaines en charge de la gestion des services de production de l'Ircantec n'a pas été rattaché au secrétariat général groupe mais bien à la Direction des ressources humaines groupe, laquelle est directement rattachée au Directeur Général de la CDC.

Observations : La mission a rectifié ce point en ce sens dans le rapport définitif.

- 5^{ème} paragraphe de la page 6 de la note :

[419] La mission juge la baisse des effectifs programmée pour la période 2016 – 2020 modeste, avec une baisse de -19 ETP sur 4 ans. Il n'est toutefois pas inutile de préciser que cette trajectoire incluait la suppression de 38 ETP permanents, l'écart à la trajectoire étant lié au recours à des personnels intérimaires, particulièrement au cours de l'année 2020 (dernière année de la COG) au titre du pic d'activité lié aux élections municipales (+ 40 000 demandes de retraite supplémentaires ; +231 700 contacts). Il convient de signaler que le service gestionnaire a - de lui-même - été au-delà de la trajectoire programmée initialement, puisqu'il a supprimé 58 ETP permanents sur la période et depuis 2018 n'a pas consommé la totalité de l'enveloppe intérimaire qui lui a été allouée annuellement.

Observations : Le paragraphe 419 fait exclusivement référence à l'évolution prévue dans la trajectoire budgétaire programmée par la COG et nullement à l'évolution effective des ETP durant cette période. Cette évolution est notamment retracée au point 5.1.2 du rapport (tableau 10 et paragraphes 423 et 427) et précisément reconstituée à l'annexe 6 « Exécution de la trajectoire budgétaire de la COG 2016–2021 ». La mission rappelle cependant, à plusieurs reprises dans le rapport, qu'à partir de 2019, les données relatives aux ETP consommés sont sous-évaluées faute, pour la CDC, d'être en mesure d'identifier certains emplois désormais rattachés à l'échelon fédéral.

- 6^{ème} paragraphe de la page 6 de la note :

[470] Les baisses mentionnées sont une conséquence de la dernière grande réforme territoriale qui, par regroupement de collectivités, a réduit mécaniquement le nombre de comptes financiers.

Observations : La mission confirme cette information qui figure en note de bas de page n°181.

- 7^{ème} paragraphe de la page 6 de la note :

[471] Les données présentes dans le tableau 15 du rapport ne permettent pas de conclure que les employeurs prennent de plus en plus la main dans la mise à jour des droits. Les chiffres indiqués dans la dernière ligne du tableau 15 montrent en effet que leur action n'est pas régulière entre 2016 et 2020. La hausse remarquable en 2020 est due au confinement et à la situation sanitaire, ainsi qu'aux conséquences des élections municipales et au surcroît de saisies d'ACC par les employeurs.

Observations : La mission prend note de cette observation. Le rapport est corrigé en conséquence par la suppression du paragraphe 471 et un ajustement de forme du paragraphe 472.

- 1^{er} paragraphe de la page 7 de la note :

[477] La mission compare les taux d'évolution des flux de demandes de retraite entre la COG 2021-2025 et la COG 2016-2020, pour en déduire une nette diminution. Il convient toutefois de préciser qu'en valeur absolue, l'évolution du flux de demande de retraite sera quasi-identique lors de la COG 2021-2025 à celle constatée sur la période de la COG 2016-2020. Le nombre de dossiers supplémentaires à traiter était en effet de 316 904 dossiers pour la COG 2016-2020, tandis qu'il sera de 314 087 pour la COG 2021-2025.

Observations : La mission prend note des précisions apportées par la CDC. Une note de bas de page est ajoutée dans le rapport définitif.

- 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} paragraphes de la page 7 de la note :

[498] De la même manière, l'évolution de 47% de la productivité constatée entre 2016 et 2020 ne pourra pas être reconduite sur la période de la nouvelle COG, du fait de l'origine de ces gains : cette progression importante est en effet due principalement à la mise en place du nouvel outil LI2 en novembre 2016. Le raisonnement réalisé dans les hypothèses H2 ou H3 est donc fragilisé, la productivité n'évoluant pas comme l'activité puisqu'elle n'est pas corrélée à l'évolution du flux. L'essentiel des gains de productivité constaté sur la période 2016-2020 a d'ailleurs été réalisé au cours des 2 premières années de mise en œuvre du nouvel outil LI2 (14,69% en 2017 et 10,49% en 2018). Depuis 2019, le déploiement du nouvel outil n'a plus d'impact sur l'évolution de la productivité.

Contrairement à ce qui est écrit en annexe 8, l'arrivée de la demande unique (DUR) a eu un impact à la baisse sur la productivité, la DUR ayant eu pour effet de diminuer - de moitié en 2020 - le nombre de dossiers Cicas traités en automatique (Cicas verts). Ainsi, le maintien d'une augmentation de 6,8% de la productivité entre 2019 et 2020 est dû principalement au poids plus important des liquidations de dossiers d'élus (élections municipales en 2020), dont 80% sont des dossiers mono-mandats nécessitant une moindre charge de travail.

Il est en revanche exact que les projets « faibles points » et « Parcours Affiliés » ont pour objectif de faire à face à la volumétrie croissante et à la baisse des dossiers Cicas verts, en augmentant la part des dossiers liquidés automatiquement.

Observations : La mission rappelle qu'elle n'a pas obtenu de la CDC d'évaluation des gains de productivité attachés aux différents projets (systèmes d'information, révisions de process, mutualisations), déjà réalisés ou à venir. Le rapport fait état de plusieurs grands chantiers susceptibles de procurer de tels gains à court ou moyen terme (parmi eux les projets « faibles points » et « Parcours affiliés » mentionnés ci-dessus). La mission engage également l'Ircantec à rouvrir la question du relèvement du seuil en-deçà duquel les pensions sont liquidées sous la forme d'un capital unique. Mais elle appelle également l'attention de l'ensemble des parties prenantes sur l'augmentation des flux de production, qui demeurera élevée jusqu'en 2025 et permettra difficilement d'obtenir des gains de productivité nets sur la prochaine COG. Il importe cependant, comme l'indique le rapport, que cette question puisse être débattue sur la base d'hypothèses prévisionnelles d'évolution de la productivité par projet que seule la CDC est en mesure de produire.

- 5^{ème} paragraphe de la page 7 de la note :

[502] 22 collaborateurs du service retraités liquident des demandes de retraite de réversions mais ces gestionnaires ne sont pas en mono-activité, ils traitent également des demandes de successions et de capitaux décès. Il ne s'agit donc pas de 22 ETP consacrés au seul traitement des demandes de droits dérivés.

Observations : La mission prend acte de ce point et modifie le rapport en conséquence.

3.2.5 La politique de qualité de service du régime

- 6^{ème} paragraphe de la page 7 de la note :

[533] La mission suggère que le service gestionnaire n'a pas mesuré l'impact de la mise en place de la DSN. Il convient de préciser que cette évaluation est difficilement mesurable car elle ne dépend pas des actions que pourra mettre en place le service gestionnaire mais bien plutôt de la capacité des employeurs à s'emparer de cette nouvelle norme. Le service gestionnaire s'est parfaitement préparé à la mise en place de la DSN en adaptant son système d'information pour être en mesure de réceptionner et traiter les 1ères DSN reçus dès 2017. Il participe d'autre part aux côtés du GIP MDS, de la DGFIP, de la DGOS, de la DGCS et de la DSS au pilotage stratégique du projet de mise en place de la DSN chez les employeurs publics piloté par la DGAFP. Enfin, il contribue également aux nombreuses opérations de communication pour promouvoir la DSN, inciter les employeurs à migrer et accompagner tous les employeurs publics dans ce chantier structurant.

Observations : La CDC a exprimé à la mission ses craintes de devoir absorber, sur une période très courte et tardive par rapport au calendrier initialement prévu, des transmissions massives de données selon la nouvelle norme, avec un degré d'appropriation par les employeurs qui pourrait n'être pas celui attendu. Comme la mission l'a constaté pour les autres projets inter-régimes, la CDC s'est en effet résolument engagée dans le dossier de mise en place de la DSN et les premières réceptions de données, encore peu nombreuses, se sont déroulées dans de bonnes conditions. Ce point est mentionné dans le rapport définitif. La mission s'est cependant étonnée qu'aucune étude d'impact n'ait pu lui être remise à ce sujet, a fortiori dans le contexte précédemment rappelé des difficultés que rencontre le projet.

- 7^{ème} paragraphe de la page 7 et 1^{er} paragraphe de la page 8 de la note :

[556] La mission propose de relever les taux de certains indicateurs relatifs à la qualité de la prestation de service et satisfaction client en se basant sur la comparaison avec les autres régimes de retraite émanant du benchmark de la DSS. Or, il ressort du dernier rapport établi en 2019 que le comparatif positionne les résultats de l'Ircantec à un niveau élevé, voire très élevé, plaçant la gestion de l'Ircantec bien au-dessus des principaux régimes. Les indicateurs de résultats (taux d'appels aboutis, taux de réclamations traitées dans les délais, taux de réponses aux mails dans les délais ou taux de satisfaction globale) situent l'Ircantec parmi les meilleurs sur la place. Aller au-delà de ces résultats nécessiterait de dégager des moyens supplémentaires et donc d'augmenter les coûts de gestion.

Observations : Un certain nombre d'indicateurs représentatifs de la qualité de service sont, il est vrai, en progression en 2019 par rapport à 2018. C'est le cas du niveau de satisfaction globale et de la satisfaction globale des échanges par téléphone. En revanche, le taux de satisfaction des échanges par E-mail diminue pour la troisième année consécutive. Sur huit indicateurs examinés, l'Ircantec se situe trois fois dans le groupe obtenant les meilleurs résultats et cinq fois dans celui obtenant des résultats intermédiaires, plusieurs fois il est vrai, dans le haut de la fourchette. Elle ne figure jamais dans le groupe obtenant les moins bons résultats. Elle se classe 7^{ème} sur 18 pour le pourcentage des appels aboutis, 8^{ème} sur 14 pour le niveau de satisfaction globale (quoi qu'en progression sensible), 5^{ème} sur 11 pour le taux de satisfaction des échanges E-mail (mais avec un taux de seulement 79% quand les trois régimes obtenant les meilleurs résultats se situent entre 89 et 94 % de satisfaction), 6^{ème} sur 12 pour le taux de satisfaction des échanges internet.

La mission a souligné les bons résultats obtenus par l'Ircantec en matière de qualité de la prestation rendue aux bénéficiaires du régime. Elle confirme cependant, au regard des résultats précisés ci-dessus, que des marges de progression de certains ratios existent (pourcentage d'appels aboutis,

niveau de satisfaction globale, échanges d'E-mails, satisfaction globale du site internet) qu'elle suggère de matérialiser dans des cibles un peu plus ambitieuses lissées sur la durée de la COG.

- 2^{ème} paragraphe de la page 8 de la note :

[560] Comme l'indique la mission, la mesure de la satisfaction client est mise en place dans le cadre d'enquêtes barométriques annuelles dont les résultats sont analysés dans le cadre d'un observatoire client et font l'objet de mesures d'améliorations permanentes. Leur suivi est assuré et mis en œuvre dans le cadre des travaux du comité écoute clients et amélioration des processus (CECAP), dispositif récompensé par l'audit AFNOR.

Observations : La mission prend acte de cette précision.

- 3^{ème} paragraphe de la page 8 de la note :

[Annexe 9 - Page 220 – paragraphe 2] : « Le contrôle mutualisé d'existence pour les retraités était manuel et assuré par un représentant du contrôle des risques pour un échantillon récurrent et limité à 2500 allocataires par an. La mutualisation permet d'adresser des enquêtes aux 32 000 allocataires Ircantec résidant à l'étranger. Cette exhaustivité des enquêtes a généré une hausse significative des traitements de remises en paiement (de 2 300 actes en 2020) évaluée à 1,2 ETP. La réorganisation et les simplifications opérées au sein du service retraités ont permis d'absorber cette charge supplémentaire d'activité sans ressource complémentaire.

Observations : La mission prend acte de cette précision. Le point relatif au contrôle mutualisé d'existence est supprimé de l'annexe 9 du rapport définitif.

3.2.6 La politique d'action sociale du régime

- 5^{ème} paragraphe de la page 8 de la note :

[591] L'appréciation de la mission sur l'engagement du régime dans les actions inter-régimes mériterait d'être pondérée. Si en effet la proportion de ces actions dans le budget global du fonds social apparaît faible, il reste que les conventionnements régionaux avec chacune des structures, inexistants en 2017, permettent actuellement un maillage du territoire national quasi complet. Ces conventionnements ont nécessité un investissement fort du service gestionnaire et leur approfondissement nécessitera la mise en place de moyens supplémentaires dédiés.

Observations : les conventionnements régionaux permettent effectivement un maillage du territoire et la mission ne conteste pas l'investissement du service gestionnaire. Elle maintient cependant son appréciation initiale. En effet, au regard des engagements qui avaient été pris dans la COG 2017-2020 par le conseil d'administration en matière de développement des actions inter-régimes, les évolutions réelles ont été très faibles.

- 6^{ème} paragraphe de la page 8 de la note :

[Annexe 10 – 44 à 46 ; recommandation n°53] Les conclusions de la mission sur l'indicateur des délais de traitement des demandes d'aides de l'action sociale, compte tenu de la précarité des retraités bénéficiaires de l'action sociale, et de l'urgence à répondre à leur demande, n'est pas partagée. Le dépassement récurrent de l'objectif par le service gestionnaire prouve le très bon fonctionnement du service. Son rehaussement ne permettrait pas de dégager une marge d'amélioration suffisamment intéressante. L'indicateur proposé par la mission dans sa **[recommandation n°53]** est déjà suivi par le service pour l'ensemble des réclamations justifiées ou non justifiées. Son niveau avoisine les 99% chaque mois (en cumulé pour 2021, 98,61%). En ce sens, il ne constituerait pas, non plus, un objectif pertinent d'amélioration.

Observations : La mission prend acte de la remarque formulée. Compte tenu des résultats obtenus, le plus simple serait de supprimer l'indicateur existant. L'annexe est corrigée en conséquence et la recommandation n° 53 est supprimée dans le rapport.

- 2^{ème} paragraphe de la page 9 de la note :

[Annexe 10 – 11] : Le nombre d'allocataires Ircantec est sensiblement plus élevé que celui de la CNRACL : 2,2 millions contre 1,4 million.

Observations : La précision proposée par la CDC est intégrée dans l'annexe 10.

- 3^{ème} paragraphe de la page 9 de la note :

[Annexe 10 – 16] : Le critère régime complémentaire principal est une règle qui n'existe plus dans la COG actuelle. La condition d'accès de durée de carrière de 10 ans est en revanche exacte.

Observations : Cette précision est prise en compte et le paragraphe 16 de l'annexe 10 est modifié en conséquence.

- 6^{ème} paragraphe de la page 9 de la note :

[Annexe 10 – 152] : Concernant la gestion des aides en lien avec le plan de contrôles, le service gestionnaire réalise des contrôles a posteriori à partir d'un échantillon aléatoire établi par le contrôle des risques. Le contrôle des risques fixe un objectif sur le résultat des contrôles : un taux d'anomalie avec un taux d'incidence financière inférieur à 5%. Le résultat des contrôles pour les aides de l'action sociale sur la durée de la COG est de 1,42% pour 2017, 1,64% pour 2018, 1,87% pour 2019 et 3,34% pour 2020. Au regard de ces éléments, le service gestionnaire juge suffisants les contrôles opérés sur chaque critère d'attribution des aides. Une consultation du RNCPS alourdirait considérablement la charge de traitement d'un dossier et n'aurait pas de légitimité au regard des règles définies pour l'attribution d'une aide.

Observations : La mission prend acte des observations de la CDC mais maintient sa recommandation car rien ne permet de penser que les risques de doublons sont éliminés. Il importe dès lors de garantir la possibilité de contrôles, éventuellement sous forme de sondages.

Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec) 2017-2021

Rapport définitif (Annexes)

Joël BLONDEL

Pierre LE GUERINEL

Antoine MAGNIER



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N°2021-014R



N°20 11 20

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : PRESENTATION DU REGIME GERE PAR L'IRCANTEC.....	5
ANNEXE 2 : ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ADMINISTRATEURS AUX SEANCES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION.....	23
ANNEXE 3 : REMBOURSEMENTS DE FRAIS ET DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES ADMINISTRATEURS.....	39
ANNEXE 4 : PRINCIPAUX RESULTATS DES PROJECTIONS ACTUARIELLES A LONG-TERME RECEMMENT REALISEES POUR LE REGIME GERE PAR L'IRCANTEC	63
ANNEXE 5 : ANALYSE DE LA POLITIQUE RECENTE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC	91
ANNEXE 6 : EXECUTION DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA COG 2017-2021	193
ANNEXE 7 : ANALYSE DES MODELES DE COUT ET DE FACTURATION DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS	199
ANNEXE 8 : EVOLUTION DES RATIOS DE PRODUCTIVITE ET DE COUT DE LA COG DE 2016 A 2020.....	209
ANNEXE 9 : REVUE DES PRINCIPAUX PROJETS INTER-REGIMES ET IRCANTEC QUI DEVRAIENT FAIRE EVOLUER LA PRODUCTIVITE DURANT LES PROCHAINES ANNEES.....	215
ANNEXE 10 : L'ACTION SOCIALE DE L'IRCANTEC.....	223

ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DU RÉGIME GÉRÉ PAR L'IRCANTEC

SOMMAIRE

ANNEXE 1 : PRESENTATION DU REGIME GERE PAR L'IRCANTEC.....	5
1 LES GRANDES CARACTERISTIQUES DU REGIME GERE PAR L'IRCANTEC ET DE SON FONCTIONNEMENT	9
1.1 UN PERIMETRE ETENDU.....	9
1.2 UN REGIME DE RETRAITE COMPLEMENTAIRE PAR POINTS.....	10
1.3 UNE GOUVERNANCE DE TYPE PARITAIRE	11
1.4 UN PILOTAGE TECHNIQUE DU REGIME QUI S'INSCRIT DANS UN CADRE POSE PAR UNE IMPORTANTE REFORME ADOPTEE EN 2008	12
2 LES EMPLOYEURS, LES COTISANTS, LES RETRAITES, LES RETRAITES VERSEES.....	14
2.1 UNE FORTE CONCENTRATION DES COTISATIONS SUR PEU D'EMPLOYEURS	14
2.2 UNE POPULATION DE COTISANTS LARGE ET DIVERSE	15
2.3 UN REGIME DE PASSAGE POUR UNE PART IMPORTANTE DES AFFILIES	16
2.4 UNE DIVERSITE DES ALLOCATIONS VERSEES.....	16
2.5 UNE DEMOGRAPHIE DU REGIME FAVORABLE JUSQU'A PEU	18
3 LES RESULTATS RECENTS DE LA GESTION DU REGIME	19

ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DU RÉGIME GÉRÉ PAR L'IRCANTEC

[1] Cette annexe fournit une présentation synthétique du régime de retraite complémentaire géré par l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec). Elle reprend dans une large mesure différents éléments tirés du rapport d'activité 2020 de l'Ircantec, de son rapport aux Conseils supérieurs des trois fonctions publiques pour 2020 et du chapitre consacré à l'Ircantec dans le dernier « Jaune budgétaire » sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2021¹.

[2] Elle rend compte en premier lieu des grandes caractéristiques du régime et de son fonctionnement (partie 1). Elle fournit ensuite une description à grand traits des caractéristiques de la population des cotisants, des allocataires et des retraites versées par le régime (partie 2) et les principaux résultats de la gestion récente du régime (partie 3)

1 Les grandes caractéristiques du régime géré par l'Ircantec et de son fonctionnement

1.1 Un périmètre étendu

[3] L'Ircantec est l'institution qui gère le régime de retraite complémentaire obligatoire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques. Il a été créé par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970² et ses modalités de fonctionnement ont été fixées par un arrêté du 30 décembre 1970³. Ce régime reste aujourd'hui régi par ces deux textes modifiés.

[4] Le périmètre de ce régime a été élargi en 1973⁴ à d'autres catégories d'agents ainsi qu'aux élus locaux bénéficiant d'indemnités⁵. Il couvre ainsi un champ très étendu puisqu'il s'adresse, depuis 1973, à 7 catégories d'affiliés :

- l'ensemble des agents contractuels de droit public des trois versants de la fonction publique ;

¹ Elle s'appuie aussi sur un projet de chapitre relatif à l'Ircantec préparé par la direction du budget pour le « Jaune budgétaire » sur les pensions de retraite de la fonction publique qui sera annexé au PLF pour 2022 ainsi que sur le document suivant récemment soumis à la commission de pilotage technique et financier de l'institution : Ircantec, « Point 2.1 : Actualisation 2020 des chiffres clés du régime (support de présentation en annexe) », CPTF du 27 mai 2021, N° 2021-079.

² Décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

³ Arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970.

⁴ Par le biais du décret n°73-433 du 27 mars 1973 relatif à la généralisation de la retraite complémentaire au profit des agents de l'Etat et des collectivités publiques affiliés à l'assurance vieillesse du régime général ou du régime agricole des assurances sociales.

⁵ Le régime de l'Ircantec s'applique, d'une part, aux salariés des employeurs relevant de son champ d'application et, d'autre part, aux élus des collectivités territoriales. Le régime est complémentaire de la Sécurité sociale pour les salariés et depuis le 1^{er} janvier 2013 pour les élus. Avant le 1^{er} janvier 2013, l'affiliation au régime général pour l'élu se faisait uniquement s'il avait cessé son activité professionnelle pour exercer un mandat.

- les praticiens hospitaliers (PH) ;
- les élus locaux ;
- les agents titulaires de la fonction publique territoriale (FPT) ou de la fonction publique hospitalière (FPH) occupant un emploi à temps non complet de moins de 28 heures hebdomadaires, qui ne relèvent pas de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)⁶ ;
- les agents titulaires sans droit à pension qui quittent leur emploi sans remplir les conditions requises pour bénéficier d'une pension du régime spécial auprès duquel ils étaient affiliés ;
- les agents non titulaires ou les salariés de certaines entreprises publiques ou semi-publiques (La Poste⁷, industries électriques et gazières, secteur audiovisuel public, Banque de France, Pôle emploi, etc.) et des organismes d'intérêt général à but non lucratif financés principalement par des fonds publics ;
- les agents recrutés au moyen d'un contrat aidé par une personne morale de droit public.

[5] Longtemps complexe et discuté, le critère de rattachement au régime a en partie été clarifié par l'article 51 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. C'est désormais la nature juridique du contrat de travail – et non plus celle de l'employeur – qui détermine l'affiliation à l'Ircantec (contrat de droit public) ou à l'AGIRC-ARRCO (contrat de droit privé), sauf pour les contrats aidés et les apprentis. Des agents contractuels de droit privé peuvent également être affiliés à l'Ircantec si leur employeur était déjà adhérent au régime avant le 31 décembre 2016. Ces agents conservent cette affiliation jusqu'à la rupture de leur contrat de travail.

1.2 Un régime de retraite complémentaire par points

[6] L'assiette de cotisation est constituée par l'ensemble des rémunérations brutes, à l'exclusion des éléments à caractère familial et des indemnités représentatives de frais, augmentées le cas échéant de la valeur représentative des avantages en nature, selon le barème appliqué par la sécurité sociale. L'assiette est répartie en deux tranches : la tranche A pour la partie de la rémunération inférieure au plafond de la sécurité sociale, la tranche B pour la partie allant de ce plafond jusqu'à huit fois ce plafond⁸.

[7] Les taux de cotisation applicables sont fonction de la tranche et sont répartis entre l'employeur et l'agent. Depuis le 1^{er} janvier 2017 - à la suite de la mise en œuvre d'une réforme adoptée en 2008 en vue d'assurer la pérennité financière du régime et de confier la responsabilité de son pilotage technique au conseil d'administration de l'Ircantec à compter de 2018⁹ - les taux de cotisation réels - après application d'un « taux d'appel » - sont fixés¹⁰ :

⁶ Les fonctionnaires titulaires des collectivités locales sont affiliés à la CNRACL. S'ils ont une activité réduite, en dessous de 28 heures par semaine, ils sont affiliés à la CNAV et à l'Ircantec.

⁷ Uniquement les salariés recrutés avant le 1^{er} janvier 2011, les salariés recrutés à compter du 1^{er} janvier 2011 étant affiliés à l'AGIRC-ARRCO, suite au changement de statut de La Poste.

⁸ La partie de la rémunération supérieure à huit fois le plafond de la sécurité sociale (PSS) ne donne lieu à aucun prélèvement de cotisations et n'ouvre aucun droit à retraite complémentaire.

⁹ Cette réforme est présentée dans la partie 3 du rapport.

¹⁰ Le taux de cotisation réel est défini comme le taux théorique multiplié par le taux d'appel, fixé à 125 % depuis le début des années 1990. Le calcul des points de retraite n'est basé que sur le taux théorique qui est fixé depuis 2017 :

- Pour la tranche A : à 2,24 % pour la part agent et 3,36 % pour la part employeur ;

- Pour la tranche B : à 5,56 % pour la part agent et 10,04 % pour la part employeur.

- Pour la tranche A : à 2,8 % pour les agents et 4,20 % pour les employeurs ;
- Pour la tranche B : à 6,95 % pour les agents et 12,55 % pour les employeurs.

[8] L'Ircantec étant un régime complémentaire par points, les cotisations sont transformées en unités de compte appelées points de retraite, en fonction de la valeur d'achat du point, également appelée salaire de référence.

[9] Lors de la liquidation de la pension, le montant de l'allocation due par le régime est calculé comme le produit de la valeur de service du point et du nombre total des points acquis. La valeur d'achat et la valeur de service du point sont révisées chaque année. Au 1^{er} janvier 2021, ces valeurs ont été fixées respectivement à 5,028 € et 0,48705 €.

[10] En deçà d'un seuil fixé à 300 points, l'allocation est toutefois versée sous la forme d'un capital unique (tableau 1).

Tableau 1 : Modalités de calcul de la retraite versée par l'Ircantec

<p>Calcul de la cotisation</p> <p>Assiette de cotisation \times Taux théorique de cotisation \times % d'appel</p>	<p>Calcul de l'allocation</p> <p>(si le nombre de points est supérieur ou égal à 300)</p> <p>Nombre total de points de retraite acquis \times Valeur du point au moment du paiement</p>
<p>Calcul des points de retraite</p> <p>$\frac{\text{Assiette de cotisation} \times \text{Taux théorique de cotisation}}{\text{Salaire de référence de l'année}}$</p>	<p>Calcul du capital unique</p> <p>(si le nombre de points est inférieur à 300)</p> <p>Nombre total de points de retraite acquis \times Salaire de référence de l'année précédant la liquidation des droits</p>

Source : Ircantec

1.3 Une gouvernance de type paritaire

[11] La gouvernance du régime et son fonctionnement récent font l'objet d'une analyse approfondie dans la partie 1 du rapport.

[12] L'Ircantec est administrée par un conseil d'administration (CA) de 34 membres¹¹, dont la composition est fixée par l'arrêté précité de 1970. Il comprend :

- 16 administrateurs représentant les bénéficiaires du régime, désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives au conseil commun de la fonction publique ;
- 16 administrateurs représentant les employeurs : l'État, les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière (dont huit membres représentant les ministères employeurs, quatre représentant les collectivités territoriales et quatre représentant les employeurs de la fonction publique hospitalière) ;
- 2 personnalités qualifiées, désignées par l'État.

¹¹ Ce conseil comprend également 32 membres suppléants pour les organisations représentant les bénéficiaires et les employeurs du régime.

[13] Depuis la réforme du régime intervenue en 2008 (*Cf.* la partie 1.4 *infra*), les administrateurs sont nommés pour un mandat de 4 ans. Leur durée de fonction en tant que titulaire ou suppléant ne peut excéder 3 mandats et ils doivent être âgés de moins de 65 ans lors de chaque désignation.

[14] La tutelle de l'État sur le régime est assurée par la participation de deux commissaires du Gouvernement - issus de la direction de la sécurité sociale (DSS) et la direction du Budget (DB) - aux séances du CA et des commissions spécialisées, sans voix délibérative. Cette tutelle s'exerce après consultation d'un conseil de tutelle qui comprend, outre la DSS et la DB, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la direction générale de l'offre de soin (DGOS) et la direction générale des collectivités locales (DGCL). Les délibérations adoptées par le conseil d'administration sont exécutoires dans un délai d'un mois, sauf opposition de la tutelle.

[15] L'ensemble des opérations de gestion du régime est confié à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en pratique à son ancienne direction des retraites et des solidarités (DRS), devenue dernièrement sa nouvelle direction des politiques sociales (DPS).

[16] Depuis la réforme de 2008 (*Cf. infra*), l'Ircantec, représentée par le président de son CA, doit conclure avec l'organisme gestionnaire et l'Etat une convention d'objectifs et de gestion (COG) qui détermine les engagements réciproques des signataires en matière d'objectifs pluriannuels de gestion, de moyens dont le prestataire dispose pour les atteindre et d'actions mises en œuvre à ces fins par les signataires. Cette convention, conclue pour une durée minimale de trois ans, précise notamment :

- l'ensemble des opérations de gestion de l'institution ;
- les modalités de calcul et d'évolution de l'enveloppe budgétaire allouée au gestionnaire ;
- les objectifs liés à l'amélioration de la qualité du service aux assurés, à la performance de la gestion, au coût de la gestion et à l'action sociale ;
- le processus d'évaluation contradictoire des résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

[17] Pour ses prises de décision, le CA de l'Ircantec s'appuie sur 4 commissions permanentes : la commission de pilotage technique et financière (CPTF), la commission des comptes et de l'audit (CCA) ; la commission de recours amiable (CRA) et la commission du fonds social (CFS)¹².

1.4 Un pilotage technique du régime qui s'inscrit dans un cadre posé par une importante réforme adoptée en 2008

[18] Le pilotage technique récent du régime fait l'objet d'une analyse approfondie dans la partie 3 du rapport.

[19] En 2008, le régime a fait l'objet d'une importante réforme - par la voie d'un décret¹³ et d'un arrêté¹⁴ - qui visait à en garantir sa pérennité à long terme.

¹² Une commission de la communication a également été instituée à titre non permanent.

¹³ Décret n° 2008-996 du 23 septembre 2008 modifiant le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

¹⁴ Arrêté du 23 septembre 2008 modifiant l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970.

[20] Outre l'introduction d'une COG entre l'Ircantec, l'Etat et la CDC, cette réforme a principalement consisté à :

- Relever de manière progressive et assez conséquente les taux de cotisations de la fin 2010 au début 2017, d'une part.
 - Le taux de cotisation réel a été relevé d'un total de 0,55 % et 0,82 % sur la période respectivement pour les agents et pour les employeurs pour la tranche A de rémunération ; et d'un total de 1,0 % chacun pour les agents et les employeurs sur la tranche B de celle-ci (tableau 2).
- Confier le pilotage du régime au CA de l'Ircantec à compter de 2018 dans un cadre visant à garantir la viabilité à moyen-long terme du régime, d'autre part :
 - Depuis 2018, le CA de l'Ircantec doit ainsi fixer, dans le cadre d'un « plan quadriennal », les règles d'évolution des paramètres du régime (la valeur du point et le salaire de référence), et proposer au gouvernement les taux de cotisation à appliquer sur la période considérée.
 - La fixation de ces paramètres doit toutefois s'inscrire dans le respect de deux critères de solvabilité :
 - disposer d'une réserve de précaution d'au moins une année et demie de prestations à l'horizon de 20 ans ;
 - garantir le paiement des pensions, à l'horizon de 30 ans, par les cotisations futures et les réserves du régime.
 - Pour arrêter le « plan quadriennal », le CA se fonde sur les propositions de sa commission de pilotage technique et financier qui valide des projections actuarielles à long-terme élaborées par la DPS de la CDC (après avoir arrêté leurs principales hypothèses, avec les conseils de la CDC), ainsi que sur un rapport préparé par un actuair e indépendant choisi par le CA de la caisse.

Tableau 2 : Taux de cotisation selon la tranche entre 1992 et 2020

Période	Tranche A		Tranche B	
	Agent	Employeur	Agent	Employeur
du 01/01/1992 au 31/12/2010	2,25%	3,38%	5,95%	11,55%
du 01/01/2011 au 31/12/2011	2,28%	3,41%	6,00%	11,60%
du 01/01/2012 au 31/12/2012	2,35%	3,53%	6,10%	11,70%
du 01/01/2013 au 31/12/2013	2,45%	3,68%	6,23%	11,83%
du 01/01/2014 au 31/12/2014	2,54%	3,80%	6,38%	11,98%
du 01/01/2015 au 31/12/2015	2,64%	3,96%	6,58%	12,18%
du 01/01/2016 au 31/12/2016	2,72%	4,08%	6,75%	12,35%
Depuis le 01/01/2017	2,80%	4,20%	6,95%	12,55%

Source : « Jaune budgétaire » sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au PLF pour 2021

2 Les employeurs, les cotisants, les retraités, les retraites versées

2.1 Une forte concentration des cotisations sur peu d'employeurs

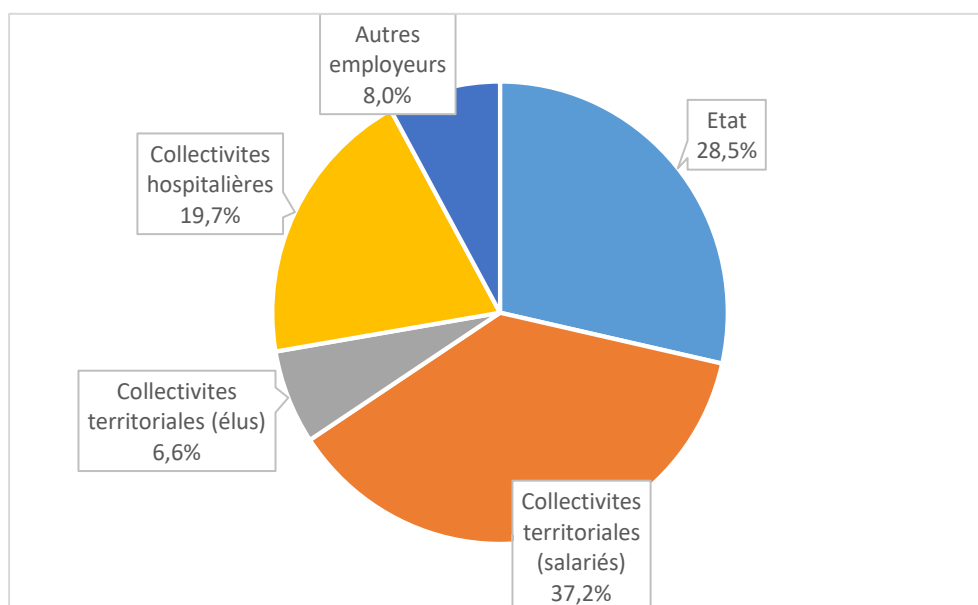
[21] En 2019, 56 200 employeurs ont déclaré des cotisants affiliés au régime :

- La fonction publique territoriale représente 86 % des employeurs et déclare des salariés et des élus de communes et établissements publics communaux ;
- La fonction publique d'État représente 5 % des employeurs et déclare des salariés des ministères et établissements publics nationaux ;
- La fonction publique hospitalière représente 4 % des employeurs et déclare des salariés d'hôpitaux et d'établissements médico-sociaux ;
- Le secteur parapublic représente 5 % des employeurs et déclare des affiliés d'établissements publics à caractère industriel et commercial, entreprises publiques ou semi-publiques ainsi que des associations.

[22] Un grand nombre d'employeurs déclare très peu d'affiliés et certains employeurs spécifiques déclarent un nombre important de cotisants. Ainsi, la moitié des cotisations du régime est versée par moins de 1 % des organismes.

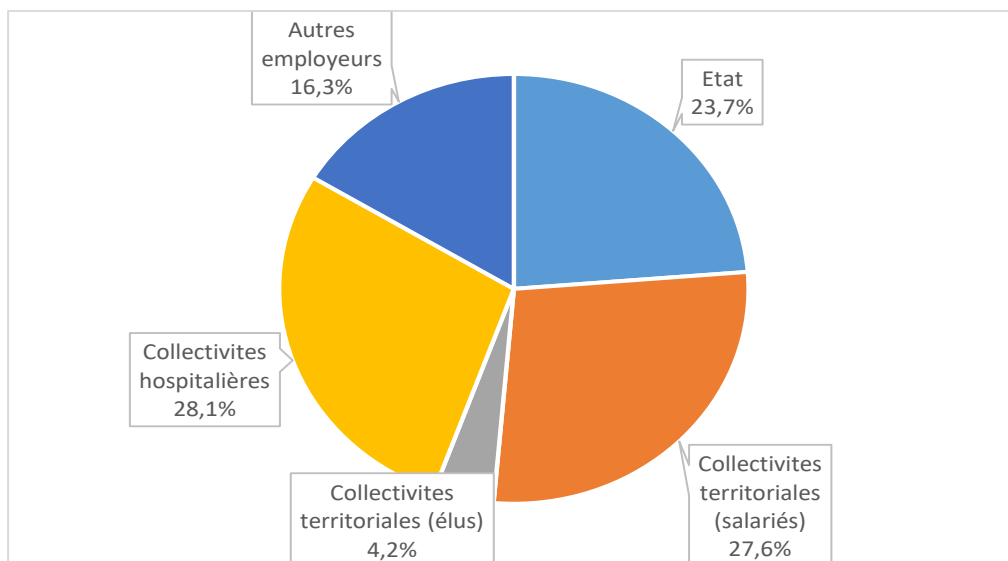
[23] Les deux graphiques qui suivent représentent la répartition des cotisants de l'Ircantec (graphique 1) et la répartition des assiettes de cotisations recouvrées par celle-ci (graphique 2), par familles d'employeurs.

Graphique 1 : Répartition des cotisants par famille d'employeurs



Source : Calcul mission à partir des données Ircantec-CDC

Graphique 2 : Répartition des assiettes de cotisation recouvrées par l'Ircantec par familles d'employeurs en 2019



Source : Calcul mission à partir des données Ircantec-CDC

2.2 Une population de cotisants large et diverse

[24] En 2019, 2,91 millions d'affiliés ont cotisé à l'Ircantec, dont un peu plus de 2,71 millions d'agents ou salariés et 198 500 élus locaux.

[25] La population des cotisants de l'Ircantec est fortement féminisée (64,0 % en 2019), les femmes étant très présentes dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Les actifs cotisants sont jeunes : 19,3 % ont moins de 25 ans et la moitié est âgée de moins de 38 ans. L'Île-de-France est de loin la première région d'affiliation avec 24,6 % des actifs cotisants, en raison de la présence des administrations centrales de l'État, des sièges des grands établissements publics ou parapublics et des grands hôpitaux.

[26] Les deux populations de cotisants à l'Ircantec - agents et salariés, d'une part, élus, d'autre part - ont des profils très différents :

- Les salariés sont très jeunes du fait d'un turnover très important sur des périodes courtes et majoritairement de début de carrière avec près de la moitié des cotisants âgée de moins de 36 ans. La part des femmes est de 66,1 % ;
- Les élus cotisant à l'Ircantec sont âgés en moyenne 59 ans et 6 mois. Les moins de 40 ans représentent 4,6 % de cette population et les plus de 65 ans représentent près de 34,8 %. La part des femmes est de 35,5 %.

[27] Aux 2,92 millions d'actifs qui ont cotisé à l'Ircantec en 2019, s'ajoutent 13,4 millions d'anciens cotisants y ayant acquis des droits mais n'y cotisant plus.

[28] Pour la gestion de la caisse, il est à noter que le nombre des cotisants et celui des nouveaux pensionnés connaissent des pics annuels récurrents en lien avec le cycle des élections municipales, du fait respectivement de la double affiliation des élus sortants et entrants au cours des années d'élections, et d'un surcroît de liquidation dû aux élus sortants dans les mois qui suivent les élections.

2.3 Un régime de passage pour une part importante des affiliés

[29] Les durées de cotisation à l'Ircantec sont, dans de nombreux cas, relativement courtes :

- La durée moyenne de cotisation dans le régime est de 10 ans et 1 mois sur l'ensemble des allocataires en 2020 (hors ceux ayant perçu un capital unique en cours d'année).
- Elle est de 7 ans et 1 mois en moyenne pour les nouveaux retraités en 2020 : 12 ans et 2 mois pour les nouveaux allocataires percevant une rente mensuelle, annuelle ou trimestrielle, et 1 an et 5 mois pour ceux ayant perçu un capital unique.

[30] Ces chiffres reflètent une situation hétérogène. S'il s'agit d'un régime de passage pour la majorité de ses affiliés, essentiellement en début de carrière, le régime de l'Ircantec est aussi le régime principal pour certaines catégories d'agents publics qui y cotisent pendant une partie significative de leur vie professionnelle. C'est le cas notamment des praticiens hospitaliers, mais également de salariés de grands établissements publics comme Pôle emploi.

2.4 Une diversité des allocations versées

[31] Fin 2020, 2,19 million de retraités percevaient une allocation mensuelle, trimestrielle ou annuelle du régime, tandis qu'un peu plus de 117 000 nouveaux retraités ont perçu leur pension sous la forme d'un capital unique en cours d'année (soit 47,6% de l'ensemble des nouveaux retraités de l'année) (tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des effectifs en fonction des différentes périodicités pour le stock de retraités et pour le flux de nouveaux retraités en 2020

Périodicité	Effectifs de retraités à fin 2020		Flux de nouveaux retraités en 2020	
	Effectifs	%	Nombre	%
Mensuelle	519 794	23,7	29 565	12,0
Trimestrielle	785 146	35,8	43 641	17,7
Annuelle	888 533	40,5	56 064	22,7
Capital unique			117 421	47,6
Total	2 193 473	100,0	246 691	100,0

Source : Calcul mission à partir des données Ircantec-CDC

[32] Parmi les allocataires en 2020, on compte 1,93 million d'allocataires de droit direct et un peu plus de 261 000 allocataires de droits dérivés.

[33] Les allocataires en 2020 bénéficiaient en moyenne de 3 129 points. La rente moyenne annuelle versée par l'Ircantec s'élevait ainsi à 1 518 € en 2020, avec 1 598 € pour les droits directs (3294 points) et 923 € pour les droits dérivés (1909 points) (tableau 4).

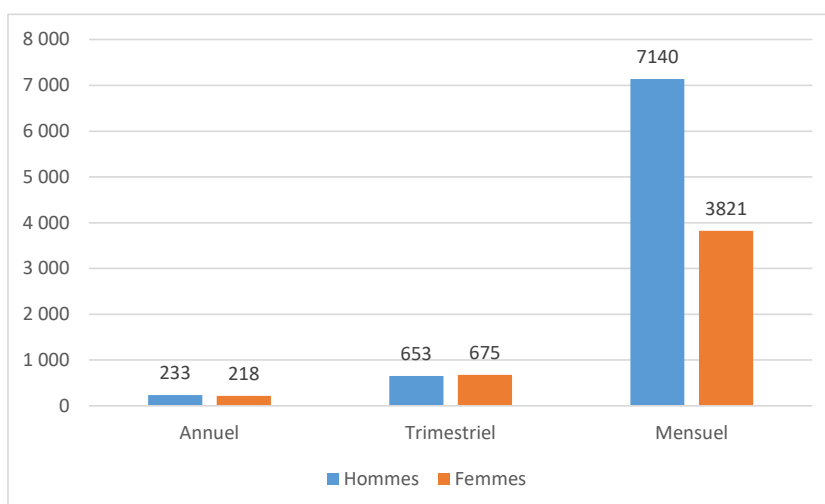
Tableau 4 : Effectifs de pensionnés du régime à fin 2020 et montant annuel moyen de pension

	Effectifs	Nombre moyen de points	Pension moyenne en 2020
Droits propres	1 932 300	3294	1598
Droits dérivés	261 173	1902	923
Total	2 193 473	3129	1518

Source : Calcul mission à partir des données Ircantec-CDC

[34] Les femmes représentent 64,0 % de l'ensemble des allocataires en 2020, dont 61,2 % des droits directs et 84,9 % des droits dérivés. Elles bénéficient en moyenne de 2 543 points contre 4 171 points pour les hommes, soit respectivement une pension annuelle de 1 234 € et 2 023 €.

Graphique 3 : Pension moyenne par sexes et par périodicité de paiement en 2020



Source : Calcul mission à partir des données Ircantec-CDC

[35] Les montants moyens de pension recouvrent de profondes disparités puisque 4,9 % des retraités concentrent 50 % des montants versés. Ces disparités reflètent la diversité des populations et des carrières ayant donné lieu à cotisations au sein du régime.

[36] L'âge moyen des bénéficiaires d'une pension s'élève à 73 ans et 11 mois pour les droits propres et 80 ans et 6 mois pour les droits dérivés. Un peu plus de 28 % des allocataires ont 80 ans et plus. Cette part est d'un peu plus 24 % pour les allocataires de droit direct (23 % pour les hommes et 25 % pour les femmes) et de 57 % pour les allocataires de droit dérivé, (47 % pour les hommes et 59 % pour les femmes).

[37] Enfin, concernant les nouveaux retraités en 2020, l'âge moyen de liquidation s'établit à 64 ans et à 64 ans et 10 mois pour les nouveaux allocataires de droits propres hors ceux qui ont perçu un capital unique¹⁵. L'âge moyen de liquidation a reculé depuis 2011 (62 ans et 5 mois) du fait des

¹⁵ Cet âge moyen de liquidation a augmenté de 16 mois entre 2019 et 2020. Cette augmentation s'explique par les nombreuses liquidations d'élus à la suite des élections municipales de 2020. Ces derniers partent en effet à la retraite plus tardivement que la moyenne avec un âge moyen de 69 ans et 8 mois contre 63 ans et 5 mois pour les salariés.

réformes des retraites de 2010 et 2014 (décalage des âges de départ à la retraite et allongement des durées d'assurance).

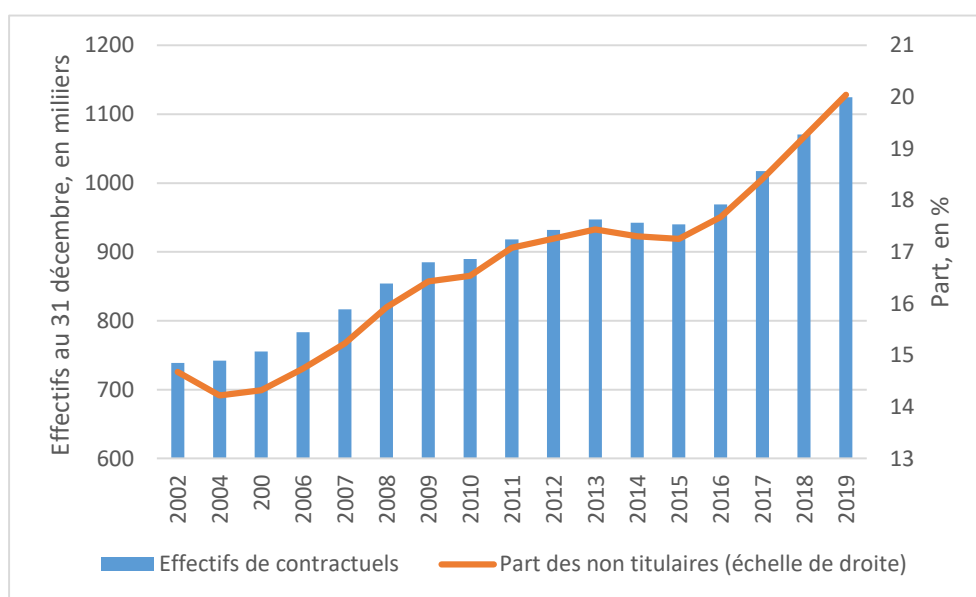
[38] 91,4 % des nouveaux retraités de droit direct du régime salarié de l'Ircantec ayant liquidé en 2020 ont cotisé au moins une fois dans leur carrière en tant qu'agents non titulaires (ou titulaires dans certains cas) dans le périmètre de la fonction publique¹⁶. 40 % relevaient de la fonction publique d'État (FPE) pour leur dernière période de cotisation dans la fonction publique, 42 % de la fonction publique territoriale (FPT) et 18 % de la fonction publique hospitalière (FPH).

[39] 27,8 % des retraités de l'Ircantec ayant liquidé en 2020 ont cotisé dans le champ fonction publique plus de 5 ans, dont 8,8 % entre 10 et 20 ans, 3,2 % entre 20 et 30 ans et 2,4 % plus de 30 ans. 10,9 % des nouveaux retraités de l'Ircantec ont quitté la fonction publique depuis moins d'un an, tandis que 38,9 % l'ont quitté depuis plus de 30 ans.

2.5 Une démographie du régime favorable jusqu'à peu

[40] L'effectif de cotisants a augmenté de 21,4 % entre 2004 et 2019, soit une hausse de 1,3 % en moyenne par an¹⁷. Cette croissance, plus soutenue entre 2005 et 2014, tient au développement des emplois contractuels dans les 3 versants de la fonction publique (graphique 3)¹⁸.

Graphique 4 : Effectif de contractuels et part des non titulaires dans l'ensemble des effectifs d'agents des trois versants de la fonction publique, 2002-2019



Source : Données de la DGAFP, calculs mission

¹⁶ Statistiques sur le champ des affiliés présentés dans le Rapport annuel de la Fonction publique, excluant notamment les salariés de certains établissements (La Poste, sociétés audiovisuelles, Banque de France, etc.) et les élus locaux.

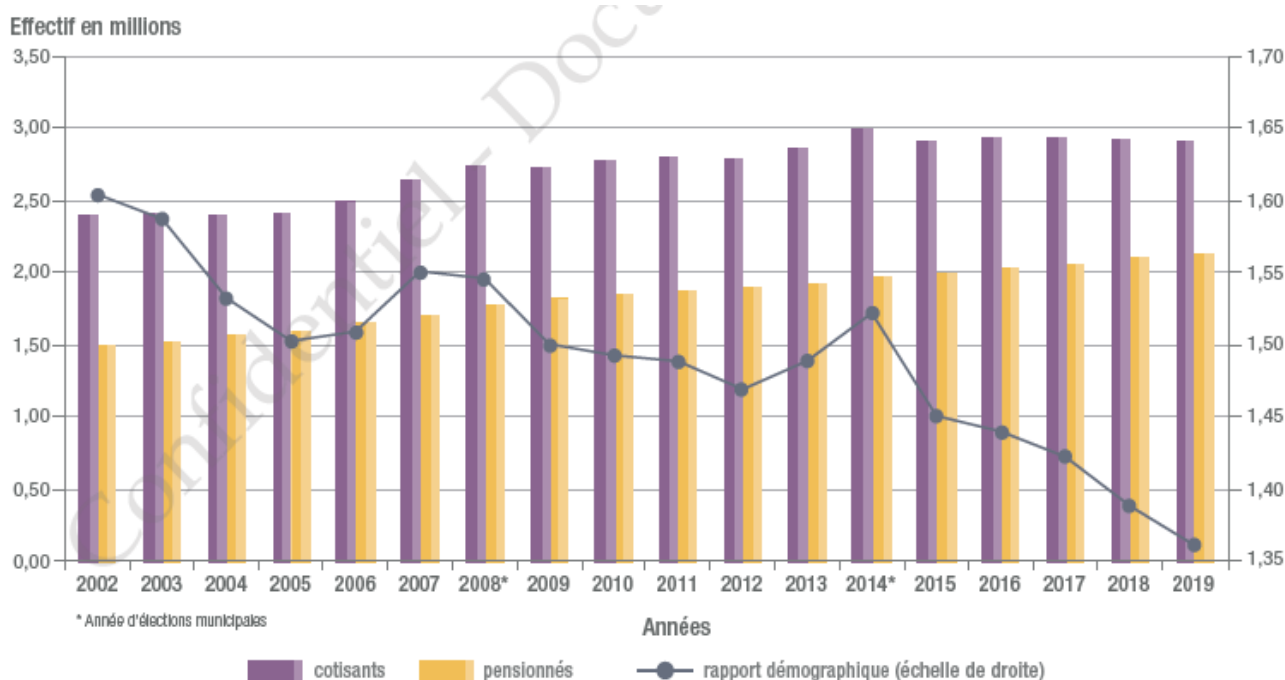
¹⁷ L'augmentation a également été de +1,3 % en moyenne par an depuis 2009.

¹⁸ Les effectifs d'agents contractuels dans l'ensemble des 3 versants de la fonction publique (y compris les établissements publics administratifs) ont augmenté de 2,8 % en moyenne par an de 2004 à 2019, la hausse étant respectivement de 3,0 % dans la fonction publique d'État, 2,0 % dans la fonction publique territoriale et 3,9 % dans la fonction publique hospitalière). Au cours de la dernière décennie, l'augmentation des effectifs de contractuels a été de 2,4 % en moyenne par an dans l'ensemble des fonctions publiques (2,5 % pour l'État, 1,7 % pour les collectivités territoriales et 3,6 % pour les hôpitaux).

[41] Entre 2004 et 2019, l'augmentation du nombre d'allocataires a été un peu plus forte que celle des cotisants : + 36,6 % soit en moyenne 2,1 % par an. Les nombreuses générations du baby-boom ont en effet liquidé leurs droits sur cette période.

[42] Sur les quinze dernières années, le rapport démographique du régime (rapportant le nombre de cotisants au nombre de pensionnés) est resté relativement stable, à un niveau proche de 1,5. Néanmoins, ce rapport connaît une lente baisse depuis 2015, pour s'établir à près de 1,35 en 2019. Les hausses observées sur les périodes 2007-2008 et 2014 s'expliquent par les fortes croissances de l'effectif cotisant sur ces mêmes périodes (principalement liées au renouvellement des élus en année d'élections municipales).

Graphique 5 : Rapport démographique du régime sur la période 2002-2019



Source : Ircantec, CDC

3 Les résultats récents de la gestion du régime

[43] Les principaux résultats de la gestion du régime sur la période 2016-2020 sont présentés dans le tableau 5.

Tableau 5 : Comptes de résultat du régime de l'Ircantec de 2016 à 2020, en M€

	2016	2017	2018	2019	2020
Produits techniques	3499,3	3731,1	3803,0	3820,2	3971,5
Charges techniques	3268,6	2974,6	3133,0	3178,2	3373,6
Résultat technique	230,7	756,5	670,0	642,0	597,9
Produit de gestion courante	15,7	19,1	13,9	14,2	15,1
Charges de gestion courante	110,9	104,3	105,1	107,9	103,0
Résultat courant	-95,2	-85,2	-91,1	-93,8	-88,0
Résultat d'exploitation	135,5	671,3	578,9	548,3	509,9
Produits financiers	303,4	279,1	258,5	556,9	67,3
Charges financières	0,3	1,5	2,8	1,0	428,8
Résultat financier	303,1	277,6	255,7	555,9	-361,4
Impôts sur les revenus imposés	-1,2	-1,6	-2,2	-3,4	-3,4
Résultat de l'exercice	437,3	947,3	832,3	1100,8	145,1

Source : Comptes annuels de l'Ircantec sur 2016-2020

[44] En 2020, le total des produits de gestion technique du régime s'est élevé à 3 972 M€ (après 3 820 M€ en 2019), dont 3 663 M€ de cotisations normales, 68 M€ de cotisations rétroactives reflétant les validations au titre des périodes rétablies dans le régime¹⁹, 195 M€ de produits de compensation (dont 135 M€ versés par l'Unédic au titre des périodes de chômage des non titulaires) et 42 M€ de reprises sur provisions et dépréciations.

[45] Les charges de gestion technique se sont élevées pour leur part à 3 374 M€ en 2020 (après 3 178 en 2019), dont 3 348 M€ de prestations, 27 M€ de charges de compensations, 15 M€ d'autres charges techniques, 44 M€ de dotations aux provisions et dépréciations, et après prise en compte d'un produit de 68 M€ correspondant aux charges de transfert au titre des validations de services auxiliaires dans les régimes de titulaires de la fonction publique.

[46] La gestion technique du régime a ainsi dégagé un excédent de 598 M€ en 2020, après 642 M€ en 2019.

[47] Le déficit de la gestion courante du régime - qui est composée de la gestion administrative et de l'action sociale - s'est élevé à 88 M€ en 2020, après 94 M€ en 2019.

[48] Les charges de gestion courante sont essentiellement constituées des charges de gestion administrative du régime (93 M€ en 2020) et des aides de l'action sociale (9 M€ en 2020). Les produits de gestion courante (14 M€ en 2020) sont constitués de la dotation allouée par le régime pour le financement de son action sociale.

[49] La gestion financière du régime - reflétant les revenus dégagés par le placement de ses réserves, après déduction des charges et provisions financières - a présenté un résultat déficitaire de 361 M€ en 2020, contre un excédent de 556 M€ en 2019. Ce déficit enregistré en 2020 résulte essentiellement d'une provision pour dépréciation d'un fonds côté dédié faisant l'objet d'une forte moins-value latente au 31 décembre 2020 et au fait que les services de la CDC ne se sont pas sentis autorisés, en absence de fonctionnement du CA, à procéder à des opérations techniques qui auraient permis de concrétiser dans les comptes de l'institution une partie des plus-values latentes

¹⁹ Ces validations de services concernent les personnels issus de la fonction publique et les militaires n'ayant pas rempli la condition de services minimum nécessaire pour bénéficier d'une pension de fonctionnaire.

enregistrées sur d'autres fonds (Cf. la partie 4 du rapport et l'annexe 5 consacrées à la gestion des placements).

[50] Le résultat net comptable du régime, agrégation de la gestion technique, administrative et financière, s'est établi à 145 M€, après un excédent de 1 101 M€ en 2019.

[51] Le total de bilan du régime s'est établi à 11,2 Md€ au 31 décembre 2020, après 11,1 Md€ fin 2019 et 8,5 Md€ fin 2016.

[52] Fin 2020, l'actif de l'Ircantec était constitué de 10 445 M€ de placements à long-terme, 272 M€ de disponibilités, 438 M€ de créances de gestion technique et 19 M€ d'autres créances.

[53] La gestion des placements de l'Institution fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'annexe 5.

[54] Fin 2020, le passif de l'institution était constitué pour l'essentiel des capitaux propres du régime à hauteur de 10 537 M€ et dans une faible mesure de provisions pour risques et charges, de dettes de gestion technique et d'autres dettes (pour respectivement 257 M€, 295 M€ et 83 M€).

ANNEXE 2 : ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ADMINISTRATEURS AUX SEANCES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

SOMMAIRE

ANNEXE 2 : ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ADMINISTRATEURS AUX SEANCES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION.....	27
1 DES PARTICIPATIONS QUI METTENT EN EVIDENCE DE FORTES DIFFERENCES ENTRE REPRESENTANTS DES BENEFICIAIRES ET DES EMPLOYEURS.....	27
1.1 UNE PARTICIPATION DE NIVEAU TRES DIFFERENT ENTRE LES REPRESENTANTS DES BENEFICIAIRES, CEUX DES EMPLOYEURS ET LES PERSONNALITES QUALIFIEES.	27
1.2 DES NIVEAUX DE PARTICIPATION TRES DIFFERENTS DES ORGANISATIONS REPRESENTANT LES BENEFICIAIRES	28
1.3 DES ECARTS DE PARTICIPATION PLUS IMPORTANTS ENCORE AU SEIN DES REPRESENTANTS DES EMPLOYEURS	29
1.4 DES ECARTS PLUS SIGNIFICATIFS ENCORE SI L'ON NE PREND EN COMPTE QUE LA PARTICIPATION DES TITULAIRES	29
2 UNE PARTICIPATION ERRATIQUE DES SUPPLEANTS AUX SEANCES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION	32
2.1 ALORS QUE DES REPRESENTANTS AUDITIONNES ONT FAIT VALOIR L'IMPORTANCE DES SUPPLEANTS POUR LE BON FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF, L'EXAMEN DES PRESENCES CONDUIT A UN CONSTAT DIFFERENT	32
2.2 DES ORGANISATIONS PARFOIS TOTALEMENT ABSENTES	33
3 UNE SITUATION QUI NE S'EST PAS AMELIOREE AVEC LE DEBUT DE LA NOUVELLE MANDATURE.....	34
4 UNE INSUFFISANTE PARTICIPATION DES PERSONNALITES QUALIFIEES AUX TRAVAUX DU CONSEIL.....	37

ANNEXE 2 : ANALYSE DE LA PARTICIPATION DES ADMINISTRATEURS AUX SEANCES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

[1] Le dépouillement des procès-verbaux des dix-neuf séances du conseil d'administration de fin 2015 à fin 2019, puis des cinq premières séances de 2021 fournit des indications essentielles pour apprécier le fonctionnement réel de l'organe délibérant ; à commencer par la participation très insuffisante des représentants des employeurs, essentiellement ceux des collectivités territoriales.

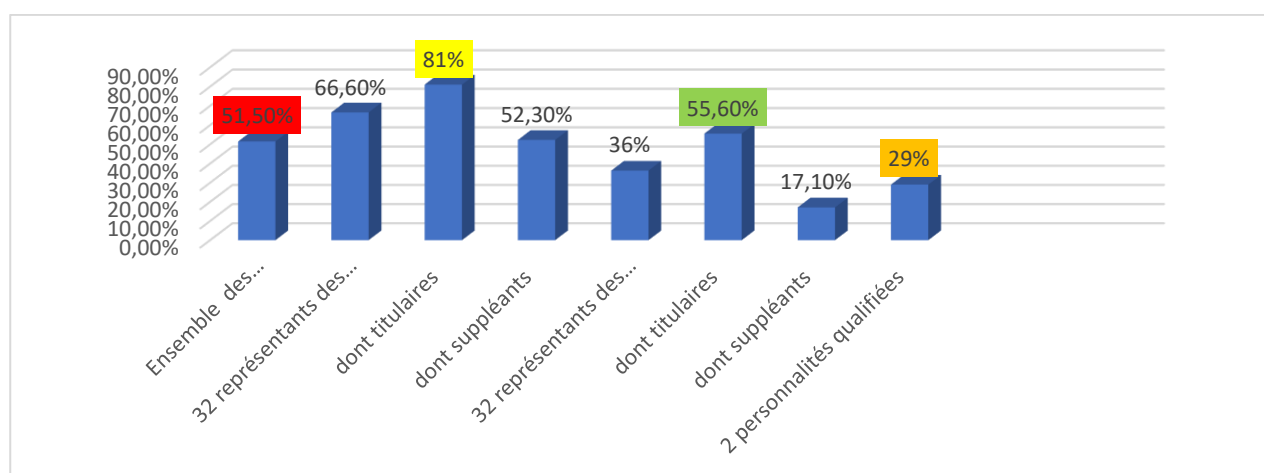
1 Des participations qui mettent en évidence de fortes différences entre représentants des bénéficiaires et des employeurs

[2] Le bilan quantitatif des présences montre que si les représentants des bénéficiaires ont, dans l'ensemble, été assez assidus, il n'en a pas été de même pour ce qui concerne les représentants des employeurs %

1.1 Une participation de niveau très différent entre les représentants des bénéficiaires, ceux des employeurs et les personnalités qualifiées.

[3] Un premier aperçu général est illustré par le graphique ci-après.

Graphique 1 : Taux de présence global et par collèges des administrateurs de 2015 à 2019²⁰



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

²⁰ Ce taux est défini comme le rapport entre le nombre de présences effectives d'administrateurs du conseil ou du collège considéré sur la période et le nombre de présences qui aurait été observé si tous les administrateurs du conseil ou du collège considéré avaient été systématiquement présents aux réunions.

[4] Le taux de présence de l'ensemble des administrateurs du régime apparaît, d'abord, assez moyen (51,5 %). Si on limite le calcul aux titulaires, le taux de présence sur la période s'établit alors à 68,2 %²¹. Ce résultat, nettement plus satisfaisant, doit cependant être tempéré par une analyse plus fine des participations aux travaux du conseil d'administration.

[5] Une distinction entre le taux de présence de l'ensemble des représentants des bénéficiaires et celui des employeurs met ainsi en lumière un écart important. Le taux de présence des premiers atteint 66,6 % alors qu'il n'est que de 36,0 % pour les seconds, si l'on prend en compte l'ensemble des administrateurs (y compris les suppléants). Si on se limite aux seuls titulaires, le taux de présence est alors de 81,0 % pour les premiers et de 55,6 % seulement pour les seconds.

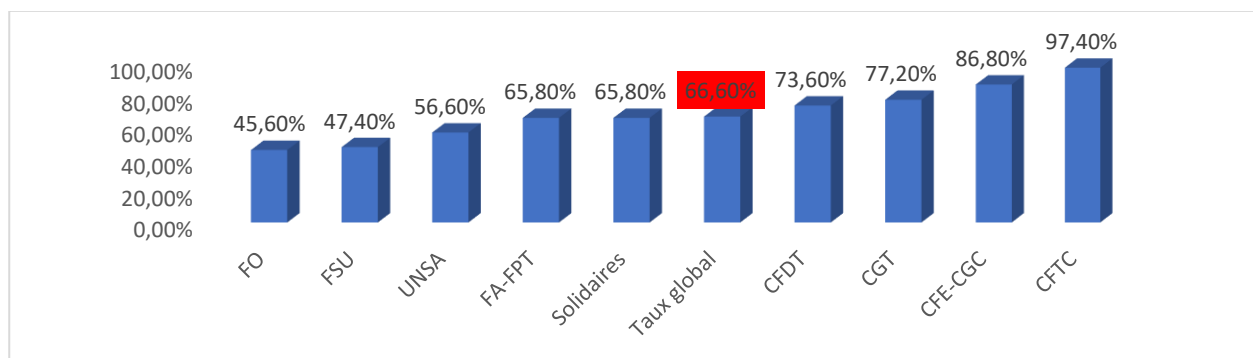
[6] Quant aux personnalités qualifiées, leur présence a plutôt été une absence avec un taux de participation de 29 % seulement. Cette faiblesse les concernant est plus évidente encore lorsqu'on comptabilise les séances auxquelles les deux ont participé et celles où ni l'un ni l'autre n'étaient présents comme on le verra plus loin.

1.2 Des niveaux de participation très différents des organisations représentant les bénéficiaires

[7] Une analyse des taux de présence par organisation représentée permet de compléter l'analyse. Le calcul des taux de présence en agrégeant administrateurs titulaires et suppléants constitue une première approche, mais imparfaite. Les suppléants n'ayant pas l'obligation de participer aux séances, leur prise en compte conduit logiquement à réduire les taux de participation. Cette première approche n'est donc qu'une indication de tendances qui sera complétée plus loin.

[8] Comme le montre le graphique n°2, l'assiduité des représentants varie dans de fortes proportions entre les organisations concernées. Il est intéressant d'observer que le plus fort taux de présence global ne concerne d'ailleurs pas les organisations dotées du plus grand nombre de représentants. Alors que la CGT et la CFDT disposent chacune de trois sièges de titulaires et d'autant de suppléants, la CFTC et la CFE-CGC, qui ont les meilleurs taux de participation, n'ont qu'un titulaire et un suppléant.

Graphique 2 : Taux de présence des représentants des bénéficiaires (titulaires et suppléants) de décembre 2015 à décembre 2019



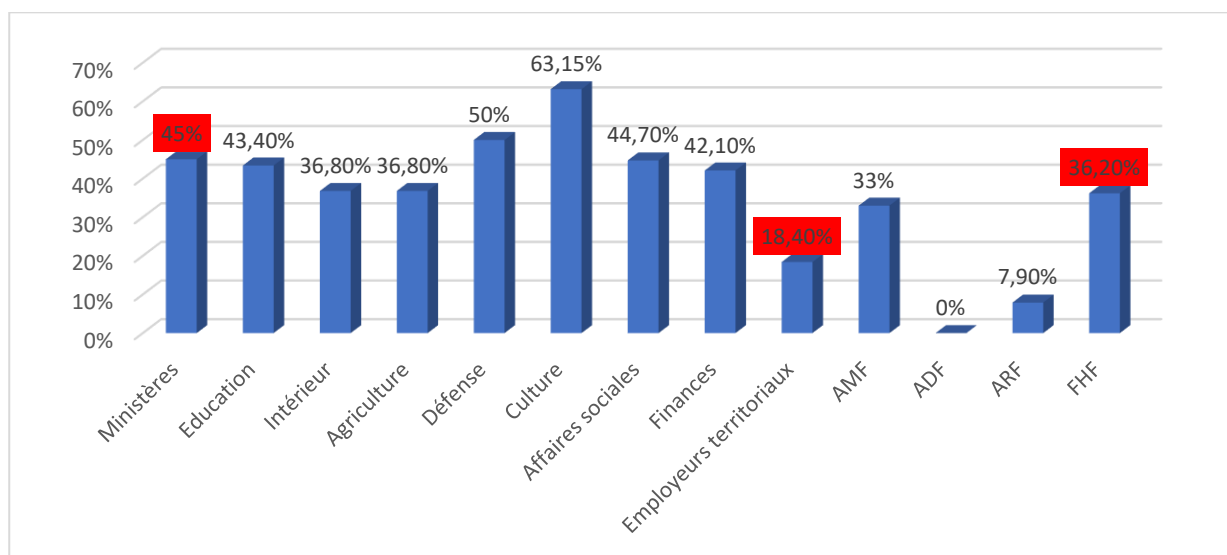
Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

²¹ 415 présences de titulaires par rapport à 608 présences théoriques totales possibles (32 administrateurs pour 19 séances)

1.3 Des écarts de participation plus importants encore au sein des représentants des employeurs

[9] Pour ces administrateurs, les différences de participation sont beaucoup plus nettes encore entre les trois sous-ensembles constitués par les ministères employeurs, les collectivités territoriales et la fédération hospitalière de France. Les représentants des ministères employeurs sont globalement les plus présents (45 %), ceux de la FHF étant plus souvent absents (taux de présence de 36,2 %). La difficulté essentielle tient aux administrateurs représentant les collectivités territoriales, leur taux de présence se limitant à 18,4 % avec une faible participation des administrateurs nommés par l'ARF et une totale absence de l'ADF durant la totalité de la mandature, ni le titulaire ni le suppléant n'étant venus siéger. Ceci empêche le paritarisme de fonctionner comme on serait en droit de l'attendre.

Graphique 3 : Taux de présence des représentants des employeurs (titulaires et suppléants) de décembre 2015 à décembre 2019



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

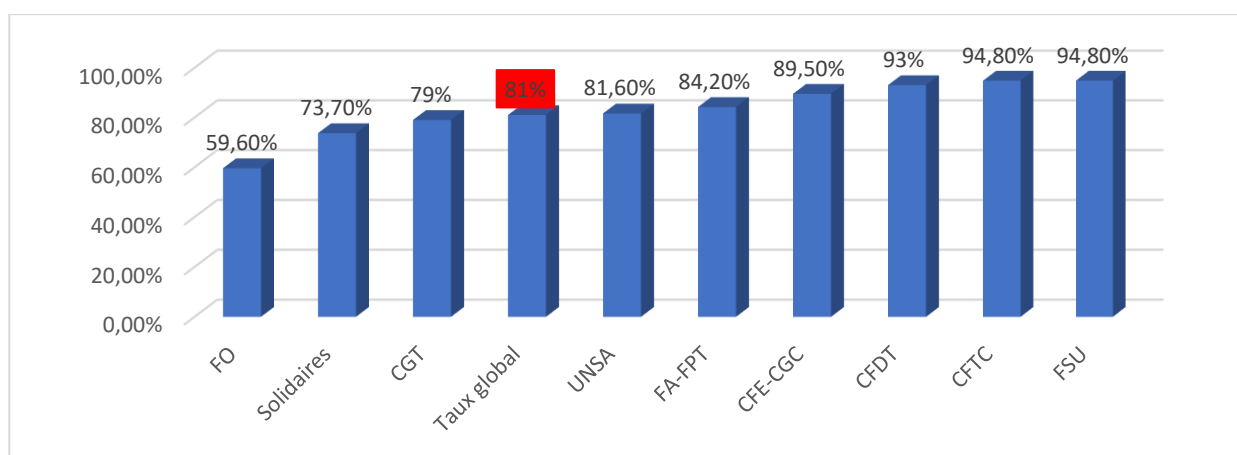
1.4 Des écarts plus significatifs encore si l'on ne prend en compte que la participation des titulaires

[10] Un examen s'attachant aux seuls titulaires confirme globalement les dysfonctionnements évoqués ci-dessus en apportant quelques enseignements complémentaires. On peut le voir en examinant successivement, à nouveau, la participation des représentants des bénéficiaires, puis des employeurs.

[11] Pour les représentants des bénéficiaires, l'analyse quantitative de la présence des seuls titulaires modifie sensiblement les taux de participation globaux présentés plus haut puisque le principe est que les suppléants n'interviennent que par défaut, encore que, comme on le verra plus loin, ce ne soit pas toujours le cas. Ainsi, la FSU passe de 47,4 % (taux de présence du titulaire et du suppléant) à 94,8 %. Ceci s'explique par la présence quasi permanente du titulaire (18 présences sur 19 conseils), rendant ainsi logiquement inutile la présence d'un suppléant qui n'est, de fait, jamais venu.

[12] On note aussi que les titulaires ont été dans l'ensemble assez présents (dans 81 % des cas). Une seule exception est visible, le taux de présence des administrateurs de FO n'étant que de 60 % environ sur la période. Cette faiblesse est cependant à relativiser. Elle résulte en effet de circonstances particulières qui ont conduit les représentants de FO à être très largement absents de décembre 2017 à décembre 2018. Au cours des cinq conseils d'administration de cette période, la participation des titulaires de cette organisation se décompose comme suit : deux présences d'un administrateur (un en mars et un en juin 2018) mais aucun administrateur présent lors des conseils de décembre 2017, de septembre et de décembre 2018. Par ailleurs, aucun suppléant n'a été présent durant ces cinq conseils. Si l'on recalcule le taux de participation de cette organisation en faisant abstraction de cette période particulière, celui-ci remonte alors à un peu plus de 76 %, soit un taux très voisin de la moyenne.

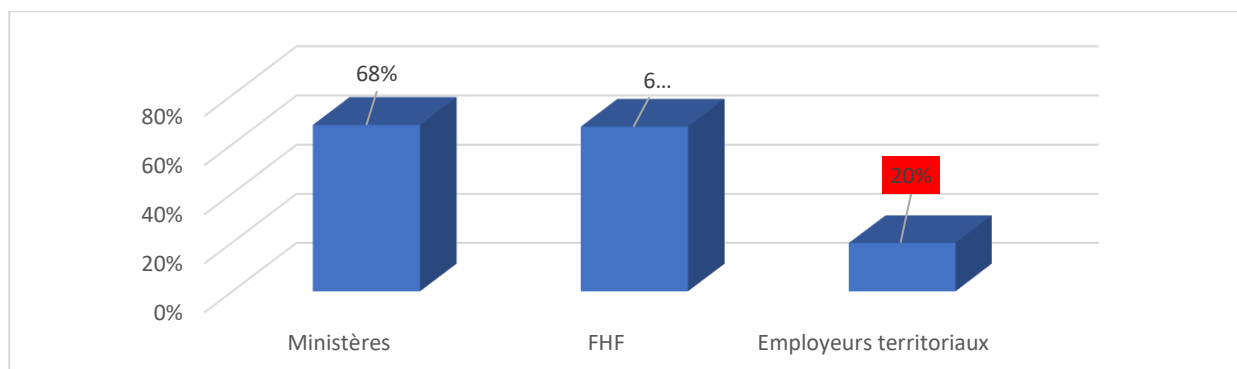
Graphique 4 : Taux de participation des titulaires représentant les bénéficiaires de décembre 2015 à décembre 2019



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

[13] Le même examen pour les représentants des employeurs confirme en revanche l'écart massif entre les représentants des ministères et de la FHF d'un côté et ceux des collectivités territoriales de l'autre. Le montre clairement le taux de participation comparé des administrateurs de chacune de ces trois catégories d'employeurs. Celui des employeurs territoriaux est plus de trois fois inférieur à celui des représentants des ministères et de la FHF.

Graphique 5 : Taux de participation des titulaires représentant les trois catégories d'employeurs de décembre 2015 à décembre 2019



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

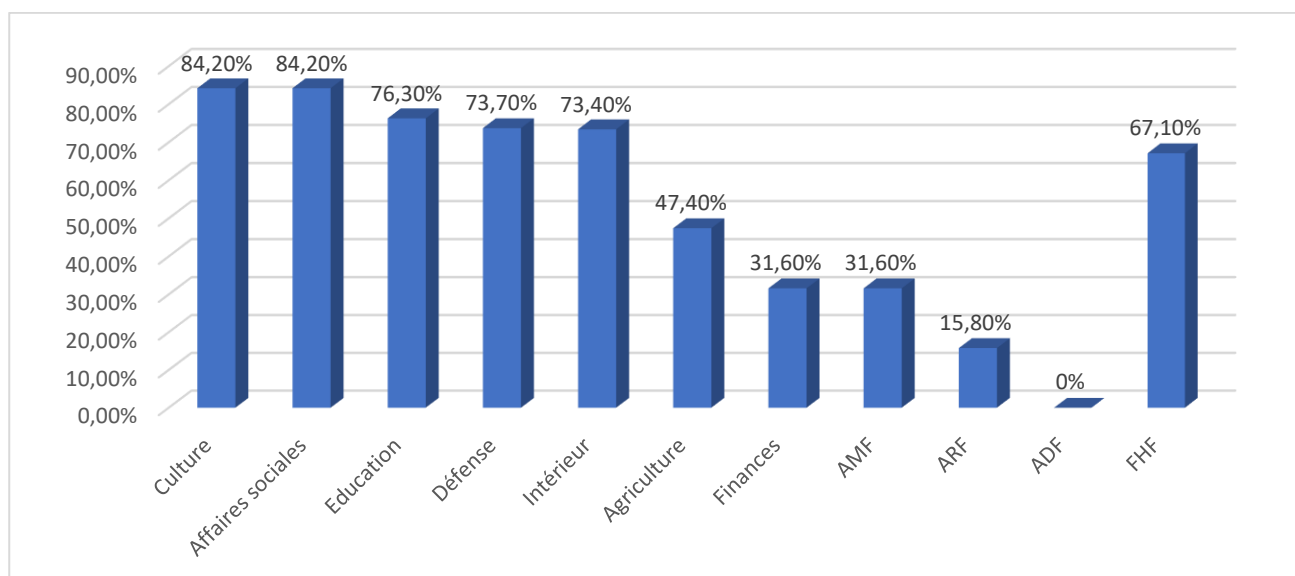
[14] Une analyse plus fine par ministère employeur représenté permet de constater qu'à deux exceptions près (Agriculture et Finances), le taux de présence des titulaires est très voisin de celui des représentants des bénéficiaires (de 73 % à 84 %).

[15] Pour la FHF, le taux de présence des titulaires (67,10 %) est bien meilleur que son taux global (36,20 %) qui devait sa faiblesse à une absence quasi permanente des suppléants (6,6 %).

[16] En revanche, pour les collectivités territoriales, le décompte des présences des titulaires n'améliore pas le taux global décomptant à la fois titulaires et suppléants.

- Les administrateurs représentant l'ADF n'ont jamais siégé.
- La participation de l'ARF semble plus forte mais en réalité, le titulaire n'a participé qu'aux trois premiers conseils (décembre 2015, février et avril 2016) ; il n'est ensuite jamais revenu.
- La très maigre présence des représentants des collectivités n'a donc été assurée que par les représentants de l'AMF, un des deux titulaires ayant participé à 12 séances sur dix-neuf et l'un des deux suppléants à 13 séances. Le problème est que faute d'une bonne coordination, le titulaire et le suppléant ont parfois participé ensemble à une séance mais qu'ils ont été simultanément absents à trois occasions.

Graphique 6 : Taux de participation des titulaires représentant les employeurs de décembre 2015 à décembre 2019



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

[17] Ces premiers éléments mettent en évidence la déficience de la participation des représentants des employeurs. La cause tient essentiellement aux représentants des collectivités territoriales qui n'ont que très peu, voire pas du tout, joué leur rôle.

2 Une participation erratique des suppléants aux séances du conseil d'administration

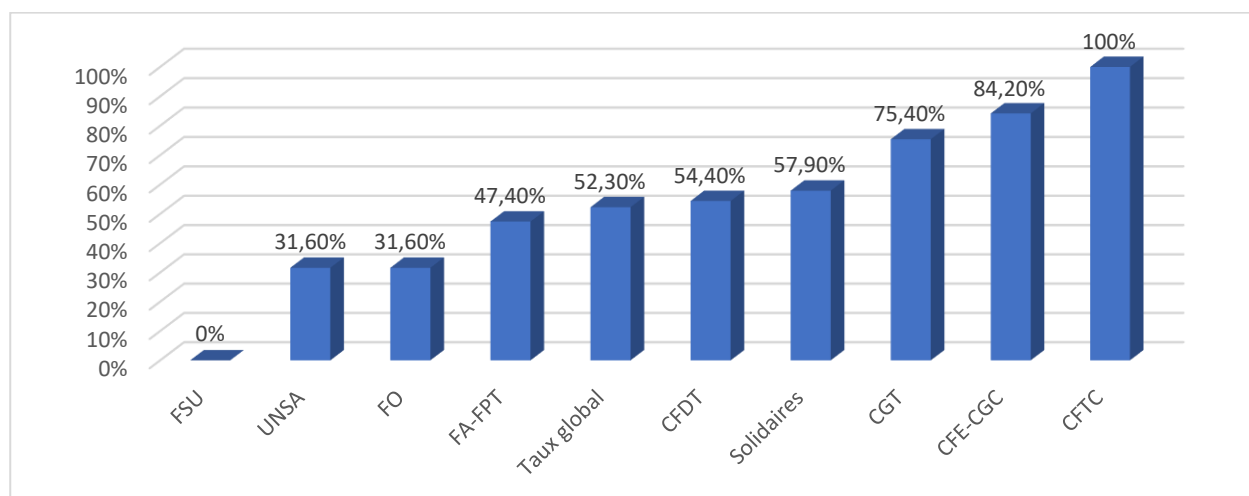
[18] L'analyse des présences des suppléants lors des séances du conseil met en évidence un besoin de rationalisation. Alors qu'à de nombreuses reprises des suppléants ont été effectivement présents en même temps que leurs titulaires, il est arrivé en d'autres occasions que les suppléants soient absents alors qu'ils auraient dû être présents pour remplacer les titulaires défaillants.

2.1 Alors que des représentants auditionnés ont fait valoir l'importance des suppléants pour le bon fonctionnement du dispositif, l'examen des présences conduit à un constat différent

[19] Comme pour la présence des titulaires, les taux de participation des suppléants sont globalement assez élevés (52,30 % en moyenne) mais ils sont très variables selon les organisations représentées et ne sont pas corrélés aux besoins de remplacement de titulaires absents, ce qui devrait pourtant être le critère déterminant leur présence.

[20] Pour les représentants des bénéficiaires, les taux de présence vont de 0 % à 100 % comme le montre l'analyse des dix-neuf conseils d'administration de décembre 2015 à décembre 2019.

Graphique 7 : Taux de participation des suppléants représentant les bénéficiaires aux séances de décembre 2015 à décembre 2019

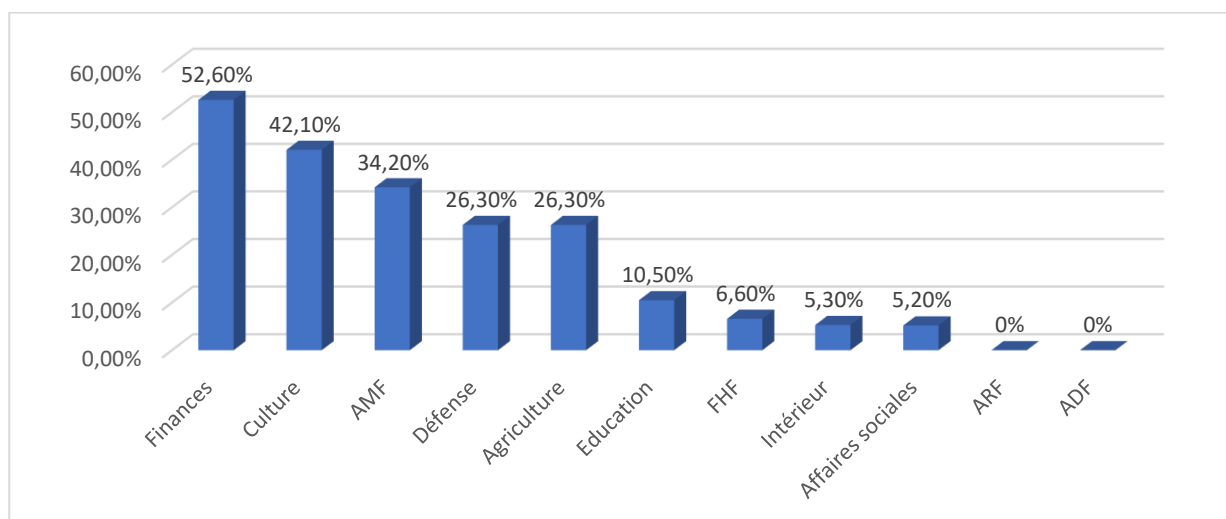


Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

[21] L'examen de ce graphique met, là encore, en évidence de grandes différences entre organisations qui ne procèdent sans doute pas des mêmes motifs vu les fortes disparités en nombre de sièges dont disposent les uns et les autres. Pour autant, on ne peut pas dégager une stratégie commune à tous. Ainsi, la FSU n'a été représentée, comme on l'a mentionné supra, que par son titulaire très présent (18 fois sur les 19 séances) mais le suppléant n'a jamais assisté au conseil. Alors que sa représentation est l'une des trois plus importante, la CGT se caractérise aussi par une très forte présence des suppléants (75 %) alors qu'elle n'en a objectivement pas eu besoin pour le bon fonctionnement du conseil, ses titulaires étant souvent tous présents. Au contraire, pour FO, le taux de présence des suppléants est beaucoup plus faible (31,60 %).

[22] Du côté des suppléants des employeurs, le constat est de même nature. Les pratiques ont été diverses mais confortent les données relatives à la participation des titulaires. En particulier, on note la faible présence des suppléants de l'AMF et surtout la totale absence des suppléants de l'ARF et de l'ADF. Ceci confirme, s'il en était besoin, le très faible intérêt de ces organisations pour le conseil d'administration de l'Ircantec alors qu'elles acceptent d'y désigner des représentants, ce qui est paradoxal compte tenu de l'importance des enjeux.

Graphique 8 : Taux de participation des suppléants représentant les employeurs de décembre 2015 à décembre 2019



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

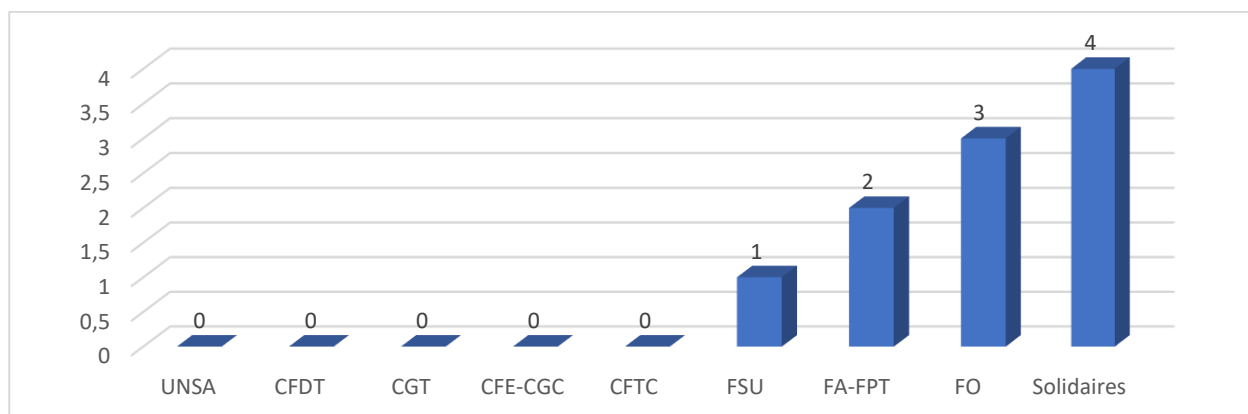
[23] Ces graphiques mettent en évidence une caractéristique différentielle importante entre le comportement des suppléants des bénéficiaires et des employeurs : les premiers ont très souvent siégé alors que ce n'était pas indispensable. Au contraire, dans nombre de cas, les suppléants des employeurs n'ont pas siégé alors que c'eut été répondre au besoin.

2.2 Des organisations parfois totalement absentes

[24] Ce dernier point mérite mention. Que des suppléants soient présents alors que les titulaires le sont aussi est moindre mal. En revanche, il est problématique que les uns et les autres soient tous absents dans le même temps. C'est pourtant ce qui s'est produit à plusieurs reprises et l'examen de ces absences met en évidence, une fois de plus, les différences entre représentants des bénéficiaires et des employeurs, ces derniers ayant été beaucoup plus souvent concernés.

[25] Du côté des représentants des bénéficiaires, les absences totales ont été rares. Cinq organisations sur neuf ont eu des représentants à toutes les séances. Quant à celles qui ont connu des absences, celles-ci sont restées limitées ainsi que le montre le graphique ci-après.

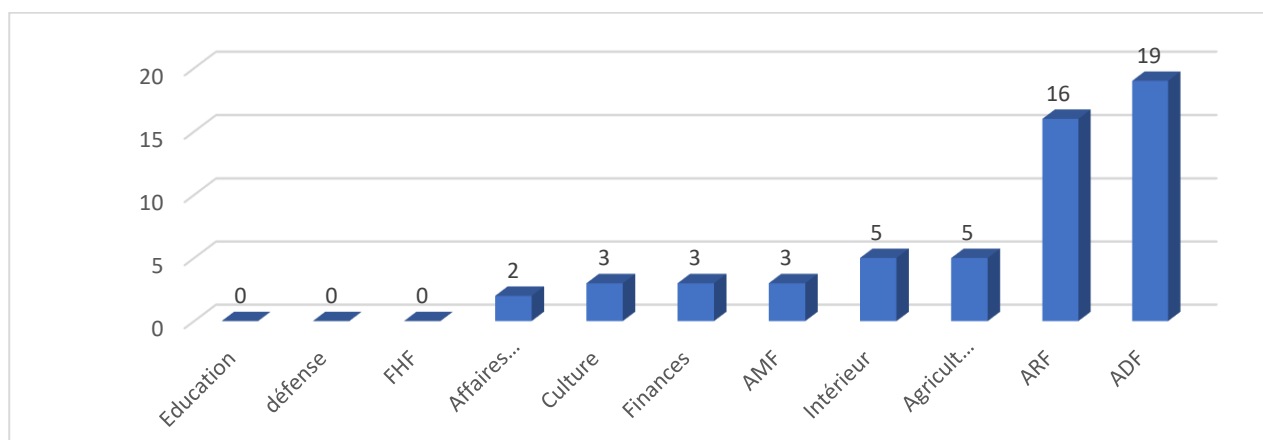
Graphique 9 : Nombre de séances du conseil sans représentants d'une organisation de bénéficiaires de décembre 2015 à décembre 2019



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

[26] Il en va tout différemment pour les représentants des employeurs. Si trois groupes ont toujours eu des présents, une fois encore l'AMF (trois séances sans aucun participant alors que l'association dispose de quatre administrateurs) et plus encore l'ARF et l'ADF se sont signalées par un désintérêt net. L'ARF n'a eu aucun administrateur présent 16 fois sur 19. Quant à l'ADF elle n'aura jamais siégé.

Graphique 10 : Nombre de séances du conseil sans représentants d'une organisation d'employeurs de décembre 2015 à décembre 2019



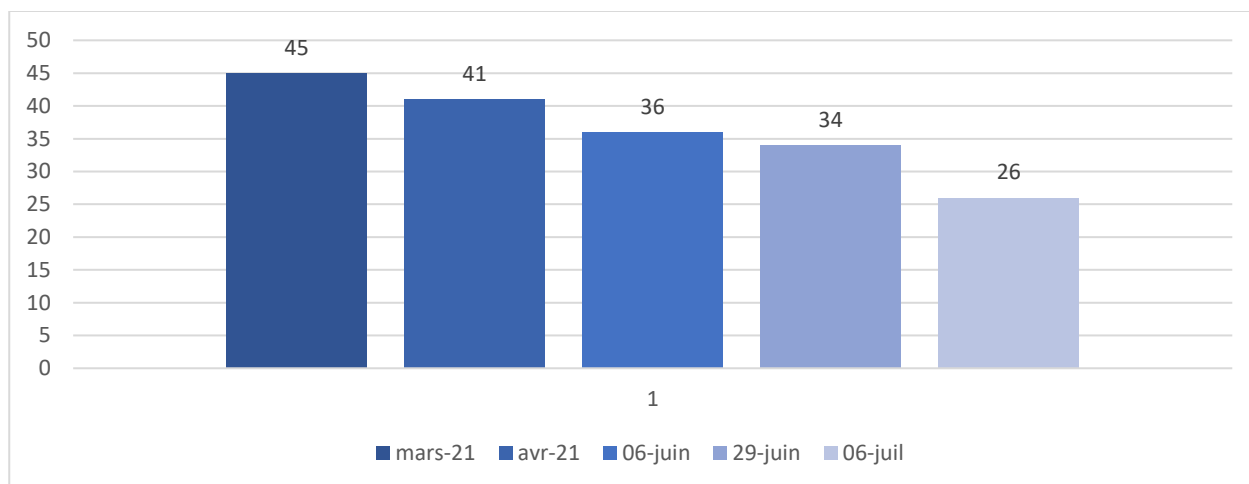
Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

3 Une situation qui ne s'est pas améliorée avec le début de la nouvelle mandature

[27] Les problèmes de participation aux séances du conseil de 2015 à 2019 semblent bien ne pas avoir été conjoncturels. De fait, l'examen des présences lors des premiers conseils de la mandature, entre mars et juillet 2021, conduit aux mêmes conclusions avec des taux de participation d'emblée plus faibles. Il avait en effet fallu attendre le 13^e conseil, en juin 2018, soit plus de deux ans et demi après le début de la mandature, pour que moins de la moitié des membres soient présents. Il aura fallu moins de quatre mois en 2021.

[28] Peut-être la multiplication des conseils (cinq) en cinq mois est-elle pour une part responsable de cette désaffection collective, mais celle-ci est nette. Sur 66 membres potentiellement présents entre titulaires (32), suppléants (32) et personnalités qualifiées (2) 45 ont pris part à la séance d’installation de mars 2021, mais les séances suivantes ont connu une désaffection croissante ainsi que le montre le graphique ci-après. Ceci étant, cette désaffection est d’autant plus étonnante qu’il était possible pour les administrateurs de participer aux séances en mode distanciel. On pouvait logiquement en attendre un renforcement de la participation, ou tout le moins à un maintien à un bon niveau.

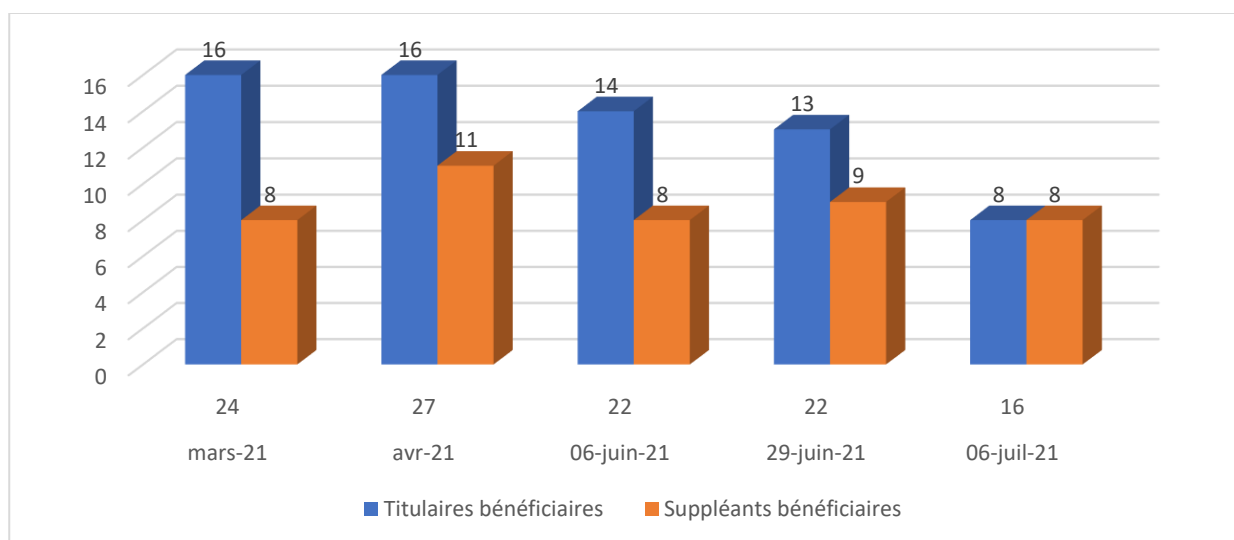
Graphique 11 : Nombre de participants aux conseils d’administration de mars à juillet 2021



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d’administration

[29] La participation des représentants des bénéficiaires est sensiblement équivalente à ce qu’elle avait été au début de la mandature précédente pendant les quatre premiers conseils. Un fléchissement net, qui pourrait n’être qu’épisodique, est cependant notable en juillet 2021.

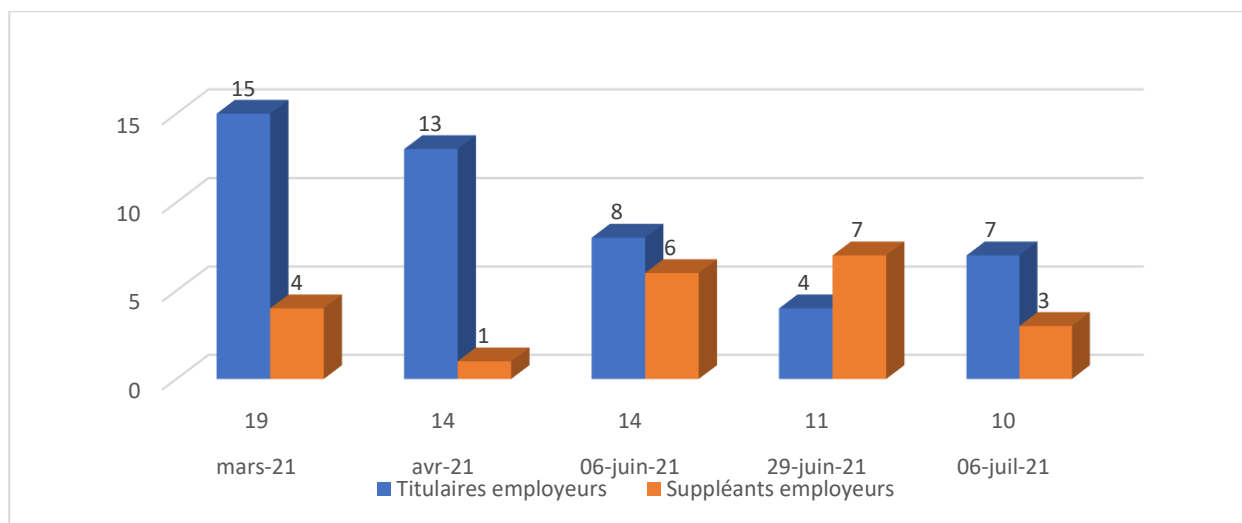
Graphique 12 : Nombre de participants (titulaires et suppléants) des représentants des bénéficiaires



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d’administration

[30] Du côté des représentants des employeurs, en revanche, la décreue est nettement plus forte. A l'exception de la séance d'installation qui aura réuni 19 d'entre eux, ils ont ensuite été moins présents jusqu'à n'être plus que 10 en juillet 2021. Pour une part ceci tient potentiellement à trois remplacements de démissionnaires qui n'ont pas été effectués. Ceci étant, le niveau de participation est très voisin de celui des cinq premières séances de la précédente mandature et presque tout aussi faible. Une fois encore, il faut noter l'absence quasi-totale des représentants des départements et des régions avec deux présences seulement sur l'ensemble des séances. Quant à l'AMF, sa présence est un peu plus importante (8 participations sur 20 possibles), mais ceci tient notamment au fait que le président du conseil est issu de cette association, ce qui en augmente mécaniquement le taux de présence.

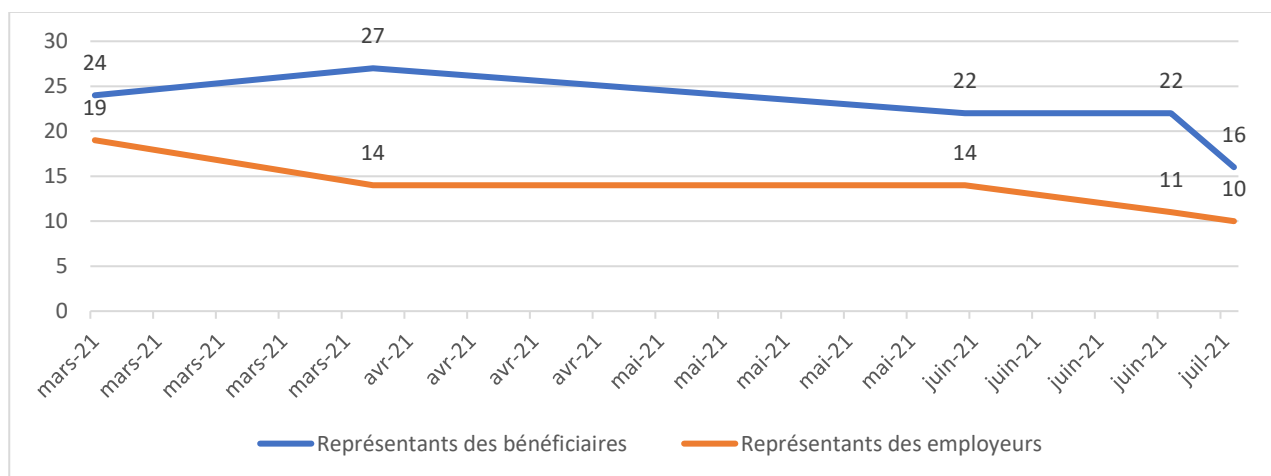
Graphique 13 : Nombre de participants (titulaires et suppléants) des représentants des employeurs



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

[31] La superposition des taux de présence des uns et des autres montre très clairement cette faiblesse particulière et persistante des représentants des employeurs.

Graphique 14 : Evolution comparée de la présence des administrateurs représentant les bénéficiaires et les employeurs aux conseils d'administration de mars à juillet 2021



Source : Analyse quantitative effectuée par la mission à partir des procès-verbaux des séances du conseil d'administration

4 Une insuffisante participation des personnalités qualifiées aux travaux du conseil

[32] Pour clore l'analyse, il faut relever que les deux personnalités qualifiées n'ont pas non plus joué leur rôle. Sur les dix-neuf séances du conseil de la mandature 2015-2019, l'une et l'autre ont été absentes dix fois. Au cours des neuf autres séances, les deux personnalités n'ont été simultanément présentes que deux fois.

ANNEXE 3 : REMBOURSEMENTS DE FRAIS ET DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES ADMINISTRATEURS

SOMMAIRE

ANNEXE 3 : REMBOURSEMENTS DE FRAIS ET DEPENSES D'EQUIPEMENT DES ADMINISTRATEURS.....	39
1 LES REMBOURSEMENTS DE FRAIS DES ADMINISTRATEURS DE L'IRCANTEC : UN DISPOSITIF PLUS GENEUX QUE DANS D'AUTRES INSTANCES	43
1.1 UNE SITUATION COMPARATIVE ASSEZ LARGEMENT AU BENEFICE DES ADMINISTRATEURS DE L'IRCANTEC	43
1.2 DES REGLES QUI POURRAIENT ETRE CORRIGEEES AU REGARD DES DEPENSES EFFECTUEES DE 2016 A 2020	46
1.2.1 <i>Des dépenses conséquentes, très inégalement réparties au sein du conseil d'administration</i>	<i>47</i>
1.2.2 <i>Des règles de remboursements assez généreuses, qui pourraient faire l'objet de corrections.....</i>	<i>50</i>
1.3 DES DOTATIONS EN MATERIEL INFORMATIQUE ET DES COMPLEMENTS D'EQUIPEMENTS PARTICULIEREMENT GENEUX	57
1.3.1 <i>Des règles qui ont peu évolué entre 2009 et 2020.....</i>	<i>57</i>
1.3.2 <i>Des dotations fortement revalorisées en 2021, qui pourraient être réduites</i>	<i>58</i>

ANNEXE 3 : REMBOURSEMENTS DE FRAIS ET DEPENSES D'EQUIPEMENT DES ADMINISTRATEURS

1 Les remboursements de frais des administrateurs de l'Ircantec : un dispositif plus généreux que dans d'autres instances

1.1 Une situation comparative assez largement au bénéfice des administrateurs de l'Ircantec

[1] Une comparaison des règles de remboursement de frais à l'Ircantec avec celles qui s'appliquent sur la base de l'article R-121-4 du code de la sécurité sociale aux administrateurs des organismes de sécurité sociale ou sur le fondement du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux déplacements des personnels civils de l'Etat ou encore avec celles qui sont appliquées dans d'autres organismes, montre que les administrateurs de l'Ircantec sont parmi les mieux lotis. C'est vrai tant pour ce qui concerne les dépenses de transports que pour les dépenses d'hébergement et de restauration comme le montrent le tableau comparatif n°1 et les graphiques n° 1 et 2 ci-après.

Tableau 1 : Règles de remboursement des frais à l'Ircantec et dans d'autres organismes

	Ircantec	CNRACL ²² (depuis une note du 9 juillet 2020) ²³	CPRPSNCF ²⁴	ERAFP ²⁵	Régime général	Group e CGMF ²⁶	FIPHHP ²⁷
Déplacement en train	Base : le tarif de 1 ^{ère} classe	Base : le tarif de 1 ^{ère} classe	Base : tarif de 2 ^e classe sauf pour des trajets de plus de 4h dans la journée.	Remboursement au coût réel sur justificatifs	Base : tarif de 2 ^e classe sauf pour des trajets de plus de 4h dans la	Base : le tarif de 1 ^{ère} classe	Base : le tarif de 1 ^{ère} classe

²² Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales.

²³ Jusqu'à la note d'application du 9 juillet 2020 relative au remboursement des frais de mission et aux frais informatiques des administrateurs de la CNRACL qui a précisé les modalités et conditions de leur prise en charge, cette caisse ne fondait pas ses remboursements sur les dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux déplacements des personnels civils de l'Etat alors qu'elle est un établissement public administratif. Depuis, c'est en principe le cas, même si des dérogations existent sur plusieurs plans par rapport aux règles définies dans le décret.

²⁴ Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fer français

²⁵ Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique

²⁶ Caisse de retraite de la compagnie générale maritime et financière

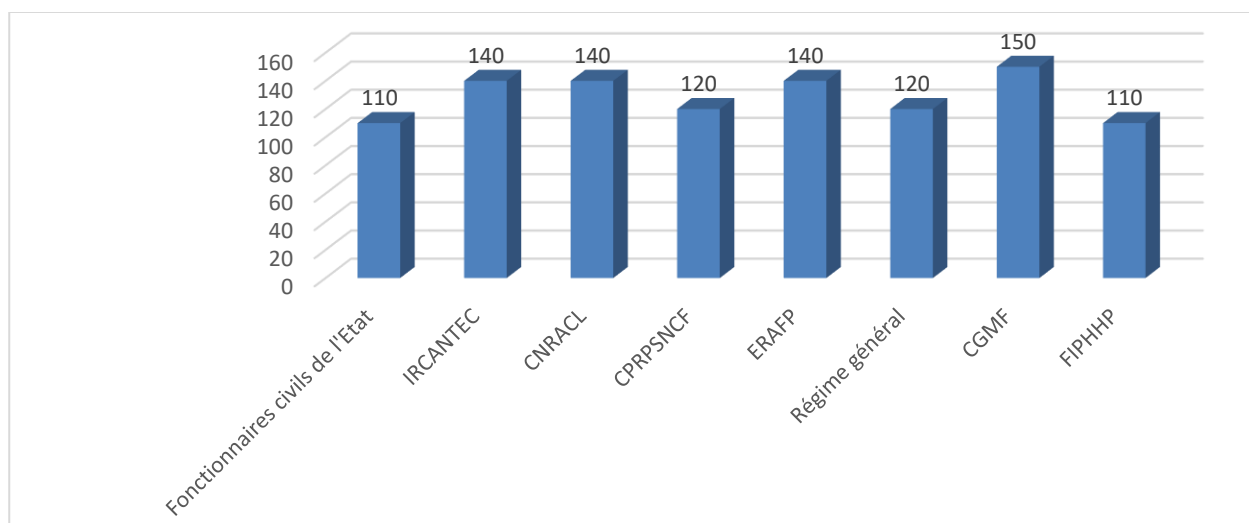
²⁷ Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

			Base 1 ^{ère} classe si trajet A/R supérieur à 4h ou 2 trajets en moins de 7 jours consécutifs		même journée		
Déplacement en avion	Autorisé ponctuellement au tarif le plus économique quand le coût est inférieur à celui des autres moyens de transport	Autorisé pour des trajets de plus de 3h en train. Remboursement du tarif en classe normale	Autorisé en classe économique si ce mode de transport est moins coûteux.	Non précisé	Autorisé en classe économique si ce mode de transport est moins coûteux	Non précisé	Non précisé
Véhicule personnel	Autorisé si gain de temps ou absence de moyens de transport en commun. Remboursement sur la base prévue pour la fonction publique sans prise en compte de la cylindrée mais avec plafonnement (coût d'un aller-retour SNCF en 1 ^{ère} classe OUI	Autorisé Remboursement sur la base du tarif SNCF 1 ^{ère} classe. Prise en charge des frais engagés entre le domicile ou le lieu de travail et la gare ou l'aéroport. OUI	Autorisé Même remboursement que les agents de direction des organismes de sécurité sociale. Indemnité en fonction de la puissance fiscale du véhicule. OUI	Autorisé Remboursement des frais kilométriques sur la base du barème applicable aux personnels civils de l'Etat Non précisé	Autorisé. Remboursement sur base du tarif INSEE OUI	Autorisé. Remboursement des frais kilométriques sur la base du barème applicable aux personnels civils de l'Etat	Autorisé. Remboursement des frais kilométriques sur la base des barèmes applicables aux personnels civils de l'Etat Non précisé

Remboursement des péages et parking Taxi	Possible si courtes distances. Remboursement sur facture	Non précisé	Non précisé	Non précisé	Non précisé	OUI Non précisé	Non précisé
Hébergement	Organisé par l'Ircantec. Autres cas, remboursement plafonné à 140 € à Paris 120 € en province	Organisé par la CNRACL Autres cas, remboursement dans la limite du double du barème fonction publique des villes de province (140 €) petit déjeuner inclus	Tarif fixé chaque année avec 3 zones Paris : 120 € DOM et 92-93-94 : 108 € Autres départements : 92 €	Organisation par l'établissement. Autres cas, remboursement plafonné à 140 €	Tarif fixé chaque année avec 3 zones Paris : 120 € DOM et 92-93-94 : 108 € Autres départements ; 92 €	Province : 130 euros, petit déjeuner inclus Paris : 150 euros petit déjeuner inclus	Remboursement sur la base des barèmes applicables aux personnels civils de l'Etat
Restauration	Sans justificatif : 17,50 € Avec justificatif plafonné à 35 € Petit déjeuner : plafonné à 10 €	Prise en charge directe par la CNRAC. Autres cas, dépenses limitées à 35 €.	Indemnité fixée chaque année sur base indice INSEE « restauration, cafés » 25,65 € (en 2020)	Organisée par l'établissement Autre cas, remboursement plafonné à 25 €	Indemnité de repas fixée chaque année en fonction de l'indice INSEE « restauration, cafés » 25,65 € (2020)	35 euros maximum	Remboursement sur la base des barèmes applicables aux personnels civils de l'Etat

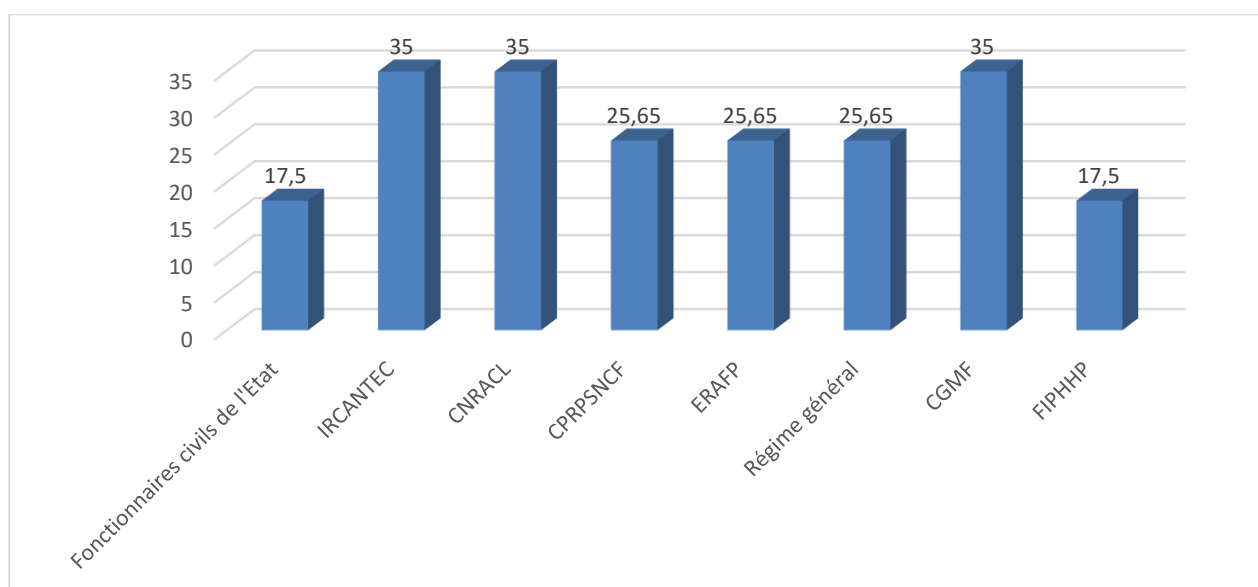
Source : Données comparatives établies par la mission

Graphique 1 : Montants comparés en euros des remboursements de frais d’hébergement (par nuitée)



Source : Données comparatives établies par la mission

Graphique 2 : Montants comparés en euros des remboursements des frais de repas



Source : données comparatives établies par la mission

1.2 Des règles qui pourraient être corrigées au regard des dépenses effectuées de 2016 à 2020

[2] L’examen des remboursements de frais effectué par la mission a porté sur les exercices 2016 à 2020 inclus. Pour l’exercice 2020, l’absence de conseil d’administration a limité les dépenses à celles engagées par son Président durant son intérim.

[3] Pour procéder à ses travaux, la mission a disposé d’un certain nombre de documents communiqués par l’établissement gestionnaire mais pas toujours complets et parfois difficiles à analyser.

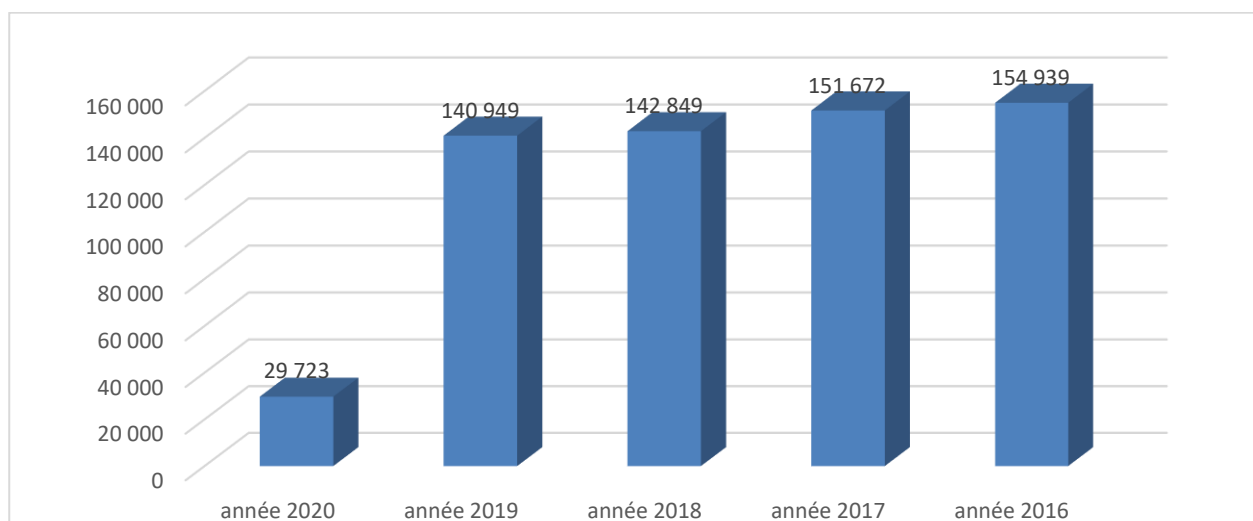
- Lui ont notamment été transmis les tableaux récapitulant les frais de mission pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019. Ces tableaux sont cependant malaisés à exploiter dans la mesure où leur présentation est scindée en deux sous-ensembles. Le premier, qui présente les dépenses directement engagées par les administrateurs ayant donné à lieu à remboursement (dépenses de déplacement, d'hébergement et de restauration), précise notamment le moyen utilisé pour les déplacements (train, véhicule, avion). Le second, qui indique les montants directement payés par les gestionnaires aux prestataires concernés, ne donne, en revanche, aucune indication quant aux différents moyens de transports utilisés.
- Par ailleurs, la mission a été destinataire des fichiers de suivi des commandes passées auprès de Thomas Cook mais sans que toutes les années soient renseignées.

1.2.1 Des dépenses conséquentes, très inégalement réparties au sein du conseil d'administration

1.2.1.1 Un volume de dépenses important

[4] Comme le montre le graphique n°3 ci-dessous, les sommes consacrées chaque année au remboursement des frais des administrateurs du régime sont loin d'être négligeables en dépit d'une tendance baissière au fil des années (9 % de dépenses en moins entre 2016 et 2019).

Graphique 3 : Montants en euros des remboursements annuels de frais de 2016 à 2020²⁸



Source : Données établies par la mission

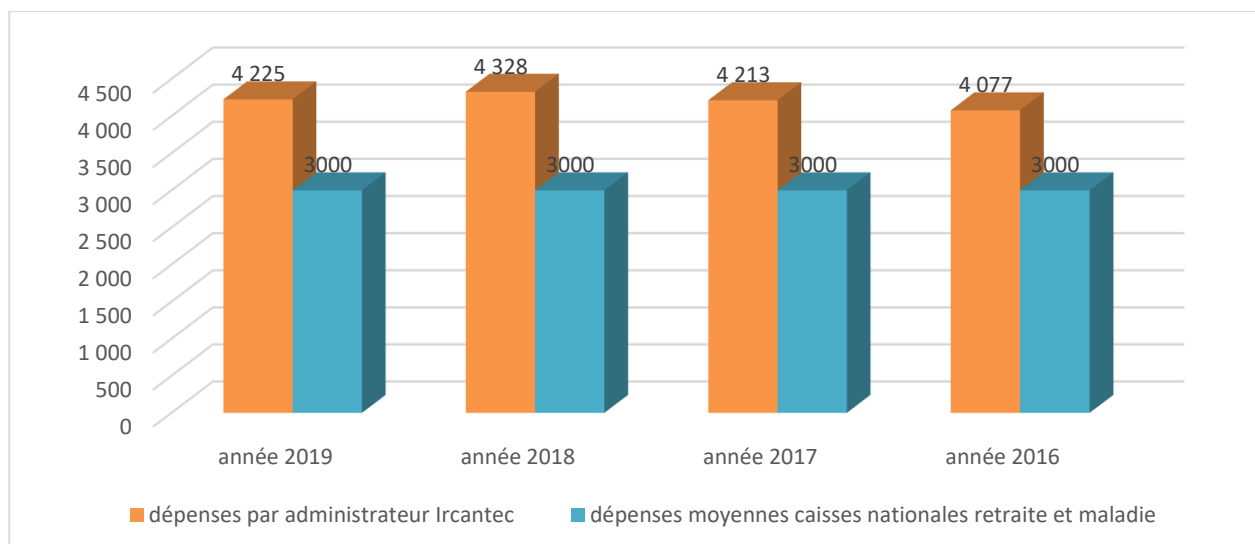
[5] L'examen de la dépense moyenne annuelle par administrateur indemnisé fait ressortir un niveau quasi constant tout au long de la mandature : 4 225 € en 2019, 4 328 € en 2018, 4 213 € et 4 077 € en 2016.

[6] Si l'on compare ces chiffres avec les données recueillies par la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale dans son rapport d'octobre 2020 sur l'indemnisation des administrateurs et des conseillers des conseils d'administration différentes des branches

²⁸ Toutes les sommes ont été arrondies à l'entier inférieur ou supérieur. L'année 2020 est atypique, les remboursements de frais ayant été limités à ceux engagés par le Président du CA.

prestataires du régime général ainsi que dans la branche recouvrement²⁹, on constate que les coûts de l'Ircantec sont sensiblement plus importants. Le coût moyen par administrateur indemnisé au cours d'une année n'est, en effet, que de 3000 € dans les branches retraite et maladie, qui sont pourtant les plus coûteuses selon les conclusions auxquelles sont parvenus les rapporteurs de la Mission nationale. Or, la dépense annuelle moyenne des administrateurs indemnisés de l'Ircantec durant la mandature (4 210 €) est plus élevée de 40 %.

Graphique 4 : Montants annuels moyens en euros des remboursements par administrateur indemnisé de 2016 à 2020 – comparaison avec les CA des caisses nationales retraite et maladie



Source : Données établies par la mission

1.2.1.2 Des dépenses très inégalement réparties, largement engagées au profit du président du conseil d'administration notamment

[7] L'examen des dépenses par administrateur de l'Ircantec ayant bénéficié de remboursements fait ressortir de très importants écarts de l'un à l'autre, avec une forte concentration sur quelques têtes seulement. Entre 2016 et 2019, la part des dix administrateurs les plus remboursés n'a de fait jamais été inférieure à 85 % du total.

[8] Quand on s'attache aux remboursements opérés au profit des cinq administrateurs les plus concernés, cette concentration est encore plus nette avec un pourcentage d'au moins 63% du total en 2016 et 2017 et près de 70 % en 2019.

²⁹ Ministère des Solidarités et de la Santé, ministère de l'Action et des Comptes publics, Direction de la Sécurité sociale, rapport de la Mission nationale de contrôle – synthèse nationale définitive, octobre 2020.

Tableau 2 : Répartition des dépenses par administrateur sur la période

	2019 - 33 administrateurs remboursés (dont 13 suppléants)	2018 - 33 administrateurs indemnisés (dont 10 suppléants)	2017 - 36 administrateurs indemnisés (dont 14 suppléants)	2016 - 38 administrateurs indemnisés (dont 12 suppléants)
Remboursements totaux	140 949 €	142 849 €	151 672 €	154 939 €
Remboursements au profit des 10 administrateurs dont les frais sont les plus élevés	124 142 € (soit 88 % du total)	126 072 € (soit 88,25 % du total)	129 108 € (soit 85,12 % du total)	132 344 € (soit 85,41 % du total)
Remboursements au profit des 5 administrateurs - <i>Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)</i> - dont les frais sont les plus élevés	86 754 € (soit 69,9 % du total)	92 526 € (soit 64,77 % du total)	95 795 € (soit 63,15 % du total)	97 983 € (soit 63,24 % du total)

Source : Données établies par la mission

[9] Ce phénomène tient à la conjonction de plusieurs causes dont deux, en particulier, ont des conséquences fortes ici.

- En premier lieu, une moitié des titulaires et des suppléants réside à Paris ou dans la région Ile-de-France. De ce fait, les frais de déplacements les concernant sont nuls ou très réduits et ils n'ont pas à bénéficier de remboursements de nuitées.
- En second lieu, nombre d'administrateurs ne siègent qu'au conseil d'administration, ce qui limite les dépenses les concernant, alors qu'elles sont nécessairement plus élevées pour ceux qui sont membres du bureau et/ou d'une ou plusieurs commissions, ce qui engendre des déplacements plus nombreux et des frais dès lors plus élevés.

[10] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA).

Graphique 5 : Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

1.2.2 Des règles de remboursements assez généreuses, qui pourraient faire l'objet de corrections

[11] L'examen des différents postes de dépenses met en évidence (tableau n°3 et graphique n° 6 ci-après) une forte concentration de celles-ci sur les frais de déplacements.

Tableau 3 : Répartition des dépenses entre les divers postes

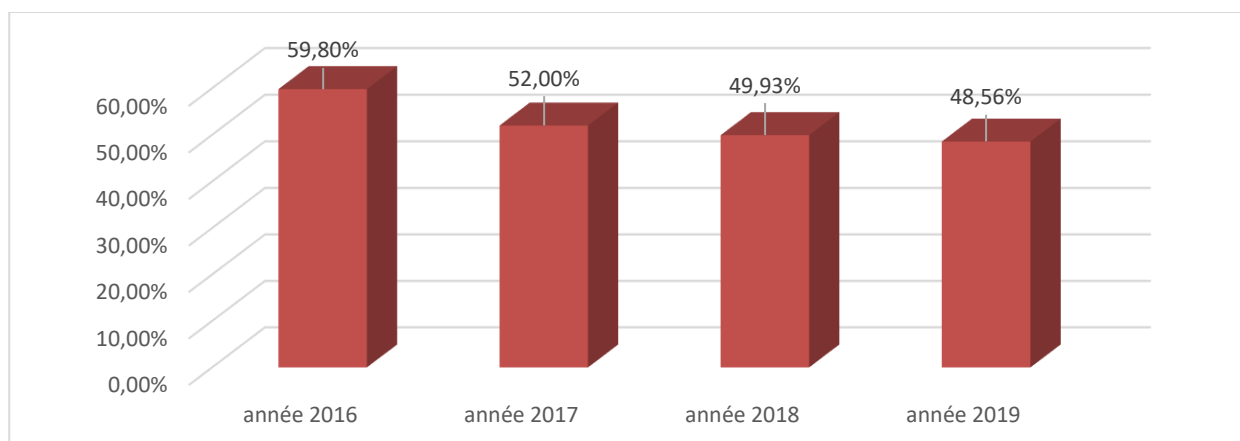
Année	Déplacements	Divers	Hébergement	Restauration	TOTAL
2019	68 456 €	8 131 €	38 942 €	25 420 €	140 949 €
2018	71 338 €	11 810 €	36 583 €	23 118 €	142 849 €
2017	78 961 €	6 146 €	43 024 €	23 540 €	151 672 €
2016	92 724 €	9 573 €	35 050 €	17 592 €	154 939 €

Source : Données établies par la mission

1.2.2.1 Des frais de déplacement qui pourraient sans doute être réduits et plus conformes aux recommandations en matière environnementale

[12] Les frais de déplacement des administrateurs constituent la part essentielle des sommes remboursées, celle-ci oscillant selon les années entre un minimum de 48,56 % du total (2019) et un maximum de 59,8 % en 2016.

Graphique 6 : Part des déplacements dans les remboursements de frais de 2016 à 2019



Source : Données établies par la mission

[13] A la différence de structures telles que la CNRACL, qui sont des établissements publics administratifs de l'Etat, l'Ircantec, comme le précise l'article 2 du décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 qui l'a créée, est une personne morale de droit privé à but non lucratif. De ce fait, elle n'est pas actuellement encadrée par les mêmes obligations. Elle n'est ainsi soumise ni aux dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif au règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ni à celles de l'article R 121-4 du code de la sécurité sociale.

[14] Les motifs de déplacements donnant lieu à remboursement sont de trois ordres : la participation aux réunions « inscrites au calendrier prévisionnel des instances », la participation aux réunions « faisant l'objet de convocations signées du Président ou des présidents de commissions », la participation « aux formations prévues au plan de formation annuel », la convocation tenant alors lieu d'ordre de mission.

[15] Selon leur point de départ, les administrateurs ont le choix entre trois modes de transport : le train, un véhicule personnel ou l'avion, ces deux derniers modes de déplacement devant, en principe, être limités. Les conditions de leur utilisation sont précisées dans la note de procédure qui vient compléter le règlement intérieur.

[16] Au fil du temps, on peut noter que sont intervenues deux modifications bienvenues sur le plan des principes, même si elles ont sans doute été de peu d'effet sur les montants de dépenses.

- En premier lieu, pour inciter les administrateurs à délaissé leurs véhicules personnels, alors que la fiche de procédure de 2009 indiquait que « *les déplacements se font généralement³⁰ en utilisant un moyen de transport collectif* », celle de 2016 a précisé, pour sa part : « *Les déplacements se font prioritairement³¹ en utilisant un moyen de transport collectif* ». Même si ce changement de terme peut sembler mineur, il n'en introduit pas moins une obligation plus forte.

³⁰ C'est nous qui soulignons

³¹ Idem

- En outre, si la fiche de 2009 rappelait que les frais de déplacement étaient calculés à partir « *soit du lieu de travail, soit du domicile ou de tout autre lieu déclaré par l'administrateur* », celle de 2016 n'a retenu que l'alternative entre lieu de travail et domicile, la mention relative à « *tout autre lieu* » ayant disparu, ce qui est plus conforme à une logique de remboursement de frais, les administrateurs étant supposés partir de leur lieu de résidence habituelle ou de leur lieu de travail et non d'un quelconque autre point.

- Les déplacements en train

[17] Le dispositif voté par le CA le 16 février 2016 est similaire sur ce point au précédent (délibération du 30 septembre 2009). On peut cependant noter qu'il maintient le principe de remboursements plus coûteux que ce que prévoient d'autres réglementations, à commencer par celle applicable aux personnels civils de l'Etat, en précisant que « *les remboursements sont effectués sur la base du tarif de 1^{ère} classe de la SNCF* », alors que le décret de 2006 impose dans son article 9 l'utilisation de la seconde classe (« *le service qui autorise le déplacement choisit le moyen de transport au tarif le moins onéreux* »).

[18] Le conseil d'administration de l'Ircantec pourrait dès lors être ramené à un système moins dispendieux en calculant le remboursement sur la base du tarif SNCF le moins élevé. Ceci n'empêcherait pas l'usage de la 1^{ère} classe, qui demeurerait possible dans deux cas de figure.

- Un administrateur prenant lui-même ses billets pourrait d'abord continuer à voyager en 1^{ère}, à la condition que le remboursement soit effectué sur la base de seconde classe, sauf si l'intéressé était en mesure de montrer (par copie de la page écran du site de la SNCF, notamment) que le tarif de 1^{ère} classe pour le même train était moins élevé que celui de la seconde classe. La grille tarifaire de la SNCF est assez complexe pour que ce cas de figure soit effectivement possible et cette disposition s'applique, par exemple, aux fonctionnaires de l'Etat en mission.
- Par ailleurs, l'IRCANTEC pourrait mettre en œuvre la règle pratiquée dans d'autres structures comme les caisses nationales du régime général qui autorisent un remboursement en 1^{ère} classe lorsque le trajet excède quatre heures dans la même journée.

- Les déplacements en avion

[19] Les règles applicables pour la mandature débutée en 2016 ont repris celles de la période précédente. En principe, le recours à l'avion doit demeurer une modalité exceptionnelle (« *les administrateurs sont ponctuellement³² autorisés à utiliser la voie aérienne lorsque le coût du transport est globalement inférieur³³ à celui qui serait occasionné par l'utilisation d'un autre moyen de transport* »³⁴) et le remboursement s'effectue sur la base de la classe la plus économique.

[20] Il est difficile de jauger avec exactitude la part que représente ce moyen de transport car les documents dont la mission a disposé n'ont pas permis de décomptes très précis. Lui ont été communiqués pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019, les suivis des commandes passées à l'opérateur Thomas Cook sous forme de fichiers Excel. Ces fichiers ont cependant été, pour une part, inexploitable dans la mesure où, pour deux années sur quatre, ils ne mentionnent pas les informations essentielles, à commencer par le coût des prestations commandées. Ceci a empêché la

³² C'est nous qui soulignons

³³ Idem

³⁴ Point 1.2 de la note relative à la procédure d'indemnisation des administrateurs de l'Ircantec dans le cadre de l'exercice de leur mission adoptée par le CA du 16 février 2016

mission d'avoir connaissance de la dépense totale engagée. Dès lors, on ne peut tirer des documents fournis qu'une analyse indicative, encore que les données, mêmes incomplètes, soient assez parlantes.

[21] Les décomptes qui ont pu être opérés montrent ainsi que le recours à l'avion est assez important avec 73 commandes au moins en 2016 (pour 190 commandes au total), 73 commandes en 2017 (pour un total de 176 commandes), 62 commandes en 2018 (pour 120 commandes totales environ) et 52 commandes en 2019 (pour 89 commandes au total).

[22] Il faut cependant noter que cette utilisation de l'avion concerne un petit nombre d'administrateurs puisqu'ils ont été six ou sept seulement à en avoir usé, le plus grand nombre de vols se concentrant sur quatre administrateurs, les autres n'ayant utilisé l'avion qu'une ou deux fois chaque année durant la période examinée.

[23] On peut estimer qu'un respect plus strict des règles fixées par le conseil aurait cependant conduit à orienter tel ou tel d'entre eux vers l'usage du train. Sauf à avoir bénéficié de tarifs très avantageux, ce qui n'est pas le cas au regard des coûts indiqués sur les listings consultés par la mission, les trois administrateurs qui ont eu le plus eu recours à l'avion à partir de Montpellier auraient, sans doute, pu prendre le train sans perdre réellement de temps. Si l'on compare les durées des trajets, le gain de temps que semble avoir permis par l'usage de l'avion apparaît en fait trop peu important durant la période 2016-2019 pour justifier son usage régulier. En effet, le trajet en TGV Montpellier-Paris durait alors 3h30 et la durée du vol était d'une heure vingt-cinq minutes. Les deux heures d'écart au bénéfice de l'avion sont en fait très théoriques puisque la réglementation des vols impose une arrivée nettement antérieure au départ du vol pour des raisons à la fois pratiques (notamment les heures de clôture des procédures d'embarquement) et de sécurité. En outre, l'arrivée à Paris impose ensuite de prendre la navette puis le RER alors que le train arrive gare de Lyon. In fine, les temps de trajet sont très voisins. Enfin, les horaires comparés des trains et des vols ne permettent pas de plaider en faveur de l'avion, les départs et arrivées des TGV ayant pu être effectués sans grande difficulté dans la même journée.

- Les déplacements en véhicule personnel

[24] Le dispositif adopté par le CA de l'Ircantec prévoit enfin l'utilisation possible de leur véhicule par les administrateurs en subordonnant cependant cet usage à deux conditions : que le choix soit justifié « *soit par un gain de temps, soit par l'absence occasionnelle ou permanente de moyen de transport en commun* »³⁵.

[25] Le remboursement des frais s'effectue alors sur la base du dispositif prévu pour les déplacements des agents civils de l'Etat sans tenir compte, en revanche, de la puissance fiscale du véhicule. Le taux de remboursement est fixé à partir de la moyenne des indemnités prévues dans le barème fonction publique. Sur justificatifs, s'ajoutent aux indemnités kilométriques les frais de péage et de parking.

[26] Là encore, les éléments communiqués à la mission ne lui ont pas permis une analyse complète dans la mesure où, comme on l'a rappelé plus haut, une part des documents faisant état des dépenses de transport ne distingue pas selon les modalités choisies par les administrateurs.

[27] Si l'on prend comme base d'analyse, dans les récapitulatifs annuels des frais de mission, les données qui précisent les frais de déplacement remboursés par moyens de transport utilisés, on observe cependant que le recours au véhicule personnel a été assez largement pratiqué par les

³⁵ Point 1.3 de la même note

membres du CA (15 en 2019 et 2018, 14 en 2017 et 16 en 2016), mais, là encore, avec de très forts écarts de remboursements. Ainsi, l'utilisateur le plus indemnisé l'a été à hauteur de 4 175 € en 2019, alors que le moins indemnisé n'a pesé dans les remboursements que pour moins de 14 € la même année.

[28] Les documents qui récapitulent les modalités de transport choisies montrent d'ailleurs qu'une bonne part des utilisateurs de véhicules ont aussi été des utilisateurs de la voie ferroviaire les mêmes années (9 ont utilisé l'un et l'autre moyen en 2019, 7 en 2018, 5 en 2017 et 9 en 2016). On peut d'ailleurs observer que le plus important utilisateur du train entre 2016 et 2020 est aussi celui qui, dans le même temps, a le plus utilisé le plus son véhicule personnel.

[29] Ces données laissent penser qu'un usage plus conforme aux dispositions prévues par le règlement intérieur aurait sans doute conduit à un recours plus fréquent au train.

1.2.2.2 Des frais d'hébergement et de restauration dont les plafonds de remboursement, assez élevés, pourraient aussi être corrigés

- Une prise en charge globalement favorable aux administrateurs de l'IRCANTEC

[30] Sur la base des dispositions en vigueur à l'Ircantec, les dépenses d'hébergement et de restauration peuvent être prises en charge de deux manières ; soit directement par l'Ircantec, soit être acquittées par les administrateurs qui se font ensuite rembourser.

[31] La mission note que le plafond de remboursement des nuitées et des repas a été fixé par le règlement intérieur à des niveaux sensiblement supérieurs à ceux qui sont appliqués aux personnels civils de l'Etat et aux administrateurs des caisses du régime général, comme le précise le tableau n°4 ci-après.

Tableau 4 : Comparatif des niveaux de remboursement durant la mandature 2016-2020

	Remboursement Ircantec	Remboursement prévu par le décret de 2006	Règles des caisses nationales du régime général
Nuitée (+ petit déjeuner) plafonnée	140 € à Paris 120 € en province	110 € à Paris 90 € dans les villes de plus de 200 000h 70 € en province	Paris : 120€ DOM et 92-93-94 : 108€ Autres ; 92€
Repas plafonnés	15,25 € sans justificatif 35 € sur justificatif	15,25 € (17,50 € à compter du 1 ^{er} janvier 2020)	15,25 € (17,50 € à compter du 1 ^{er} janvier 2020)
Petit déjeuner plafonné	10 € départ gare ou aéroport avant 7h)	Inclus dans le tarif de la nuitée	Inclus dans le tarif de la nuitée

Source : données établies par la mission

[32] Pour les repas, les dépenses sont en fait plus importantes encore lorsque se tiennent les séances du conseil d'administration. Le déjeuner proposé aux administrateurs après la séance de travail est en effet organisé par le service gestionnaire qui passe commande auprès de traiteurs pour des coûts de revient nettement supérieurs aux plafonds de remboursement. Ainsi, le coût total de ces repas s'est élevé à 9 879 € pour les quatre conseils de 2018 et à 7 319 € pour les trois séances de 2019. Si l'on calcule le coût par tête, celui-ci s'établit entre 43,20 € et 64, 46 € en 2019 et entre 47, 38 € et 64, 80 € en 2018. En réalité, le coût unitaire par personne finalement inscrite³⁶ s'est avéré nettement plus élevé encore. Il a de fait oscillé entre 52, 54 € et 78, 40 € pour les conseils de 2019 et entre 57, 63 € et 78, 82 € pour ceux de 2018, soit plus de deux fois le plafond des repas remboursés sur justificatifs et plus de quatre fois celui des repas remboursés forfaitairement.

[33] La mission relève que deux améliorations proposées par le service gestionnaire ont été entérinées lors du bureau du 17 octobre 2019. Une prestation moins coûteuse a été mise en place en allégeant le repas et en intégrant une plus grande part de produits bio ; ceci a permis d'abaisser le coût du repas du dernier conseil de 2019 de 20 % par rapport aux précédents. En outre, il a été mis fin à une pratique qui permettait à un administrateur inscrit au repas collectif mais qui n'y participait finalement pas, d'adresser tout de même une demande de remboursement d'un repas pris à l'extérieur au même moment, ce qui était pour le moins abusif. Ceci avait conduit le service gestionnaire à refuser cette prise en charge lors du dernier conseil de 2019. Désormais, ce devrait être proscrit, mais des efforts restent à faire pour diminuer le coût de la prestation, qui demeure important.

- Des dépenses de restauration élevées et fortement concentrées

[34] Comme cela a été relevé supra, les remboursements de frais de transport concernent en fait un petit nombre d'administrateurs. Il en va de même pour la restauration. Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Graphique 7 : Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

³⁶ L'écart entre repas commandés et personnes inscrites tient aux désistements qui interviennent dans les 48h qui précèdent la prestation et qui ne permettent plus de modifier la commande.

Graphique 8 : Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

[35] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Graphique 9 : Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

[36] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

Tableau 5 : Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

[37] Occulté en application de l'article L.311-6 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA)

1.3 Des dotations en matériel informatique et des compléments d'équipements particulièrement généreux

[38] Les administrateurs de l'Ircantec, comme ceux d'autres établissements, bénéficient, en plus du remboursement de leurs frais, de dotations de matériels informatiques et bureautiques. Jusqu'à la fin de la mandature 2015-2019, la dotation consistait en l'octroi de matériels fournis par la Caisse des dépôts qui en assurait par ailleurs l'entretien. A partir de 2021, le conseil a souhaité voir allouer à chaque membre une enveloppe budgétaire subdivisée en deux sous-ensembles. D'une part, des crédits leur seraient alloués pour l'acquisition de matériels informatiques. D'autre part, ils seraient remboursés de frais d'équipements qui viendraient compléter leurs moyens de fonctionnement.

1.3.1 Des règles qui ont peu évolué entre 2009 et 2020

[39] Les dispositions en la matière sont restées globalement constantes, à quelques exceptions près, au cours des dernières mandatures. Par rapport aux dispositions adoptées par le conseil

d'administration du 30 septembre 2009, le conseil d'administration du 16 février 2016 n'a en effet introduit que deux modifications.

[40] En premier lieu, de 2009 à 2016, chaque administrateur, dans la limite de 1000 € par poste informatique et pour l'ensemble de la mandature, a bénéficié de l'attribution d'un ordinateur portable et d'accessoires ainsi que d'une imprimante laser. Le Conseil d'administration qui a inauguré la mandature commencée en 2016 a maintenu cette enveloppe financière mais il a introduit un changement en prévoyant que les ordinateurs ne seraient plus systématiquement accompagnés d'une imprimante « *en cohérence avec la politique de développement durable et la limitation des impressions* »³⁸. En revanche, l'administrateur qui en formulait la demande pouvait tout de même s'en voir attribuer une, ce qui était de nature à notablement amoindrir la portée de la disposition adoptée.

[41] En second lieu, les dispositions votées en 2016 ont précisé un point qui n'apparaissait pas dans la décision de 2009 : au terme de leur(s) mandat(s), les administrateurs ont pu conserver le matériel mis initialement à leur disposition. Cette mesure a été motivée par l'obsolescence des matériels rendant leur valeur vénale proche de zéro au terme des quatre années d'un mandat.

1.3.2 Des dotations fortement revalorisées en 2021, qui pourraient être réduites

1.3.2.1 Une forte revalorisation votée par le conseil en 2021

[42] Le premier conseil d'administration de la nouvelle mandature, par sa délibération n° 2021-04-04 du CA du 15 avril 2021, a décidé de modifier les dispositions de l'article 48 du règlement intérieur jusque-là en vigueur. Sur la base de cette délibération, chaque administrateur pourrait se voir attribuer désormais une enveloppe comportant deux parts : la 1^{ère}, destinée à l'acquisition de matériel (un ordinateur portable ou une tablette, une imprimante et la connectique), a été plafonnée à 1500 € pour la durée de la mandature ; la seconde, destinée à la maintenance, a été portée à 1000 € par an.

[43] Un administrateur qui consommerait la totalité de son enveloppe disposerait ainsi d'un droit de tirage de 5 500 € pour toute la durée de son mandat. La mission a relevé que la dotation ainsi revue serait sensiblement supérieure à ce que l'on peut trouver dans d'autres organismes.

1.3.2.2 Une dotation sensiblement plus importante que dans nombre d'autres organismes

[44] Un examen des dispositions en vigueur dans diverses structures (voir tableau et graphique ci-après) permet de constater que, si les mesures en ce domaine sont assez hétérogènes, les moyens alloués aux administrateurs de l'Ircantec sont, à l'exception de l'ERAFP pour la partie « dotation initiale », les plus généreux du panel.

[45] La situation la plus fréquente est en effet que le matériel (tablette ou ordinateur avec connexion à Internet) est mis à disposition des administrateurs par l'organisme au sein duquel ils siègent, l'acquisition directe par ces derniers de matériels n'étant qu'une option seconde. C'est notamment le cas à la CNRACL, à l'ERAFP, à la CNAV, à la CRPSNCF... Quant aux dotations complémentaires permettant le remboursement de frais divers, elles sont très limitées. Seuls la CNRACL (plafond de 800 € par an) et l'ERAFP (plafond de 325 €) en ont institué. Pour les autres organismes, ces frais sont

³⁸ Texte de la note adoptée par le CA, « chapitre III – Achat de matériel informatique et autres frais »

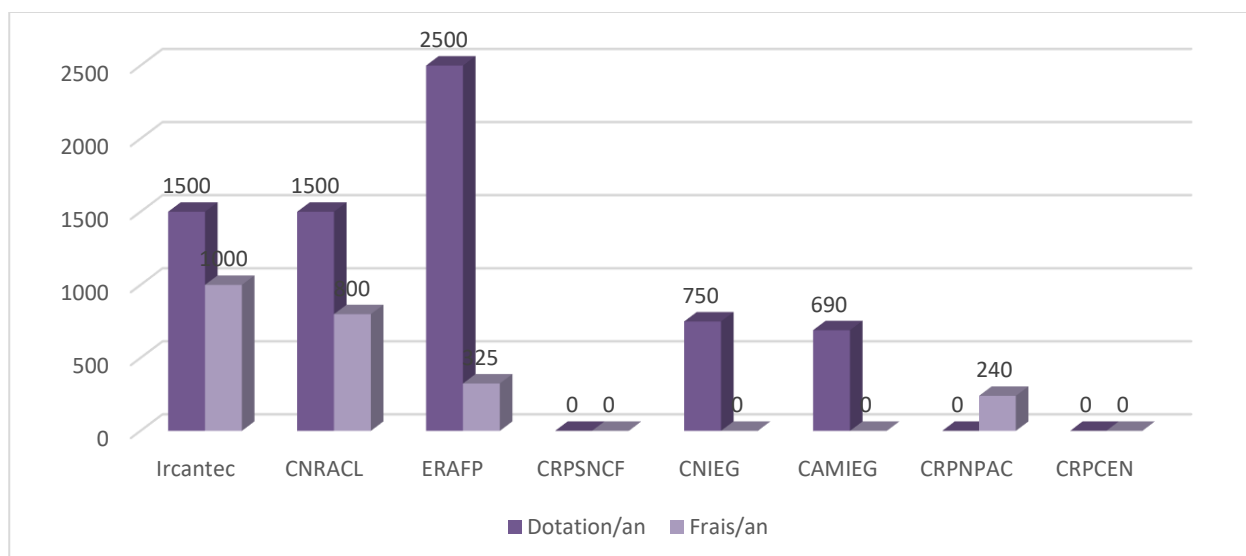
a priori inclus dans la prise en charge journalière de 30€ accordée aux administrateurs venant assister aux séances du conseil et/ou des commissions.

Tableau 6 : Dotation en moyens informatiques des administrateurs de divers conseils d'administration

Ircantec Nouvelles dispositions	CNRACL	ERAFP	CRPSNCF	CNIEG	CAMIEG	CRPNPAC	CRPCEN
Equipement : 1500 € pour la mandature	Mise à disposition d'une tablette. ou Acquisition de matériel avec plafond de 1500 € pour tout le mandat.	Mise à disposition d'un ordinateur avec accès à Internet. ou remboursement d'un ordinateur, d'une imprimante et d'un forfait de connexion - Plafond de 2500 € pour le mandat	Mise à disposition d'une tablette et d'un abonnement Internet	Dotation annuelle de 3000 € accordée à chaque organisation représentée pour l'ensemble de ses membres, soit 750 €/personne	Dotation annuelle révisable : 690 €/an		Pas d'équipement prévu
Frais : plafond de 1000 € par an	Frais : plafond de 800 € par an	Frais : 325 € par an	Les autres frais éventuels sont intégrés dans l'indemnité journalière de 30 €	Les autres frais éventuels sont intégrés dans l'indemnité journalière de 30 €	-	Remboursement forfaitaire de 180 €/an Si utilisation d'un ordinateur personnel, remboursement des abonnements plafonné à 240 €/an.	-

Source : Données comparatives établies par la mission

Graphique 10 : Dotations informatiques comparées entre divers conseils d'administration



Source : Données comparatives établies par la mission

1.3.2.3 Une dotation qui pourrait être corrigée pour être plus conforme aux besoins réels

[46] La mission considère, en premier lieu, que l'enveloppe financière déterminée le 15 avril 2021 par le conseil d'administration pour l'acquisition des matériels aurait sans doute pu être sensiblement plus modeste sans porter atteinte à la qualité des travaux des administrateurs. En effet, les ordinateurs portables ou tablettes aujourd'hui disponibles se vendent entre 300 € et 3000 €, mais, pour 500 €, on peut aisément trouver des matériels dont les performances sont très suffisantes pour répondre à des besoins usuels en matière de bureautique et d'accès à Internet. Le coût des matériels vendus entre 1000 et 1500 € découle en fait des cartes graphiques dont ils sont équipés et de processeurs dont l'objectif est de privilégier des applications répondant aux attentes d'utilisateurs concentrés, notamment, sur les aspects ludiques exigeant beaucoup de mémoire vive et des processeurs puissants, ce qui ne correspond pas aux besoins des administrateurs de l'Ircantec. Quant aux imprimantes, on en trouve de bonne qualité pour 150 €

[47] En second lieu, la Caisse des dépôts a fait entériner le principe selon lequel la maintenance de ces matériels ne serait pas assurée par ses services, ce qui paraît justifier la seconde enveloppe destinée à couvrir des frais divers, notamment d'abonnements divers et de maintenance. Le montant voté se situe cependant à un niveau élevé par rapport à une estimation raisonnable des besoins.

[48] Une estimation effectuée à partir des données disponibles sur les comparateurs de coûts prenant en compte un abonnement Internet à l'année, l'acquisition d'un anti-virus, l'achat de cartouches d'encre pour imprimante, d'un disque dur externe, d'une imprimante et de quelques frais postaux, conduit à des coûts estimatifs compris entre 400 et 600 € au plus pour la première année et à 400 € les années suivantes, soit environ 1800 € pour l'ensemble d'une mandature, cette somme étant largement calculée.

[49] S'agissant des coûts de maintenance des matériels, les informations disponibles sur les sites spécialisés font état des coûts moyens suivants, sachant que ces dépenses ne se présentent pas chaque année :

- coût d'un dépannage, 50 € environ
- coût de suppression d'un virus, 50 à 60 € environ

- remplacement d'une carte mère, entre 80 € et 100 €
- mise à jour, 35 € environ...

[50] Avec une dotation annuelle de 4000 € sur quatre ans, on est donc nettement au-delà d'une estimation raisonnable des besoins.

[51] La dotation fortement réclamée depuis mars 2021, au regard de besoins habituels, apparaît ainsi assez nettement surestimée.

**ANNEXE 4 : PRINCIPAUX RESULTATS DES
PROJECTIONS ACTUARIELLES A LONG-TERME
RECEMMENT REALISEES POUR LE REGIME
GERE PAR L'IRCANTEC**

SOMMAIRE

ANNEXE 4 : PRINCIPAUX RESULTATS DES PROJECTIONS ACTUARIELLES A LONG-TERME RECEMMENT REALISEES POUR LE REGIME GERE PAR L'IRCANTEC	63
1 PROJECTIONS ET SIMULATIONS SOUS-TENDANT LA DETERMINATION EN 2017 DU PLAN QUADRIENNAL 2018-2021	67
1.1 METHODOLOGIE ET PRINCIPALES HYPOTHESES	67
1.2 PRINCIPAUX RESULTATS.....	68
1.3 ETUDES DE SENSIBILITE.....	70
2 PROJECTIONS ET SIMULATIONS SOUS-TENDANT LE REEXAMEN EN 2019 DU PLAN QUADRIENNAL 2018-2021	73
2.1 METHODOLOGIE ET PRINCIPALES HYPOTHESES	73
2.2 PRINCIPAUX RESULTATS.....	73
2.3 ETUDES DE SENSIBILITE.....	76
3 PROJECTIONS ET SIMULATIONS INCLUSES DANS LE RAPPORT TECHNIQUE 2020.....	79
3.1 METHODOLOGIE ET PRINCIPALES HYPOTHESES	79
3.2 PRINCIPAUX RESULTATS.....	80
3.3 ETUDES DE SENSIBILITE.....	82
4 PROJECTIONS ET SIMULATIONS INCLUSES DANS LE PROJET DE RAPPORT TECHNIQUE 2021	85
4.1 METHODOLOGIE ET PRINCIPALES HYPOTHESES	85
4.2 PRINCIPAUX RESULTATS.....	86
4.3 ETUDES DE SENSIBILITE.....	89

ANNEXE 4 : PRINCIPAUX RESULTATS DES PROJECTIONS ACTUARIELLES A LONG-TERME RECEMMENT REALISEES POUR LE REGIME GERE PAR L'IRCANTEC

[1] Cette annexe présente les principaux résultats des projections actuarielles à long-terme que les services de la CDC ont réalisées ces dernières années pour le régime de l'Ircantec, sous le pilotage de son conseil d'administration, à savoir :

- Celles réalisées dans le cadre du rapport technique pour 2017 et en vue de la détermination du plan quadriennal pour la période 2018-2021 par le conseil d'administration en septembre 2017.
- Celles réalisées dans le cadre du rapport technique pour 2019 et le réexamen en 2019 du plan quadriennal 2018-2021.
- Celles réalisées dans le cadre du rapport technique pour 2020, dans sa version finale produite en décembre 2020.
- Celles présentées par les services de la CDC dans un projet de rapport technique pour 2021 soumis à la commission de pilotage technique et financière (CPTF) de l'Ircantec pour sa réunion du 9 septembre 2021 et en vue de la détermination du prochain plan quadriennal pour 2022-2025 que le conseil d'administration de l'institution prévoit d'adopter d'ici la fin d'année.

1 Projections et simulations sous-tendant la détermination en 2017 du plan quadriennal 2018-2021

1.1 Méthodologie et principales hypothèses

[2] Les projections réalisées se sont fondées sur une utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR.

[3] Elles se sont appuyées sur des hypothèses démographiques cohérentes avec celles de l'Insee et des hypothèses macroéconomiques issues du Conseil d'orientation des retraites (COR), mises à jour en janvier 2017, en retenant les scénarios suivants :

- Un scénario « médian » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3% à long-terme ;
- Un scénario « haut » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,8% à long-terme ;

- Un scénario « bas » : avec un taux de chômage à 10% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,0% à long-terme ;
- Un scénario reflétant une variante institutionnelle correspondant au scénario « médian » précité auquel on ajoute 20 000 CDIisations sur la période 2018-2020

[4] Le taux de rendement réel des réserves était supposé maintenu à 1,95% à court, moyen et long-terme, conformément au taux de rendement réel visé par l’allocation stratégique choisie par le conseil d’administration en décembre 2016.

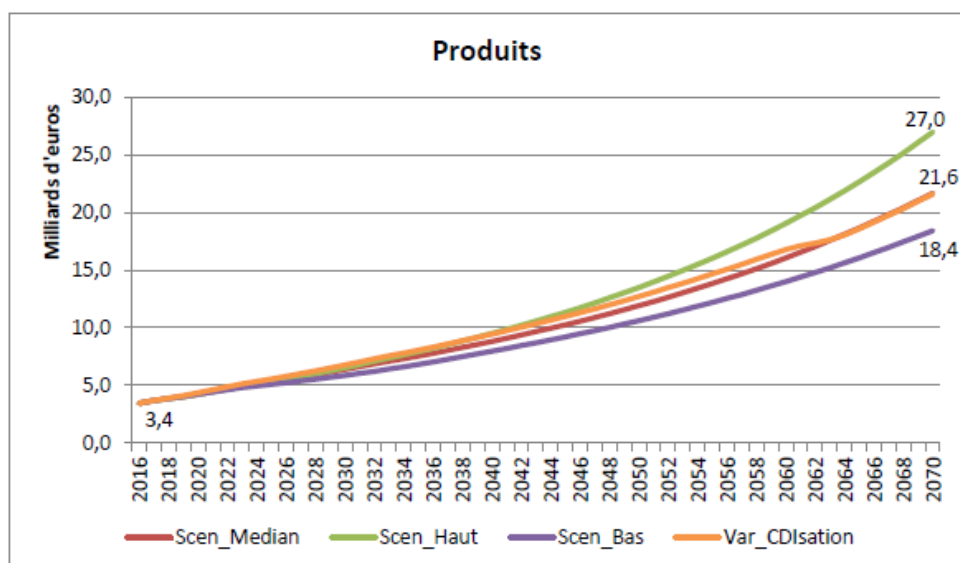
1.2 Principaux résultats

[5] Les projections réalisées pour les produits, les charges, le résultat technique et les réserves du régime sont présentées respectivement dans les graphiques 1 à 4, et les résultats au regard notamment des deux critères réglementaires de solvabilité sont synthétisés dans le tableau 1.

[6] Le solde technique se dégraderait à partir de la seconde moitié des années 2020 et un déficit technique émergerait ainsi entre 2030 et 2036 selon les scénarios envisagés (en 2034 dans le scénario « médian »). Ce déficit se creuserait par la suite rapidement pour atteindre 10,8 Md€ à 15,3 Md€ à l’horizon 2070 selon les scénarios (13,1 Md€ dans le scénario « médian »). Selon les scénarios, les produits ne représenteraient plus que 58,5% à 75,5% des charges à cet horizon (62,3% dans le scénario « médian »). Les réserves du régime s’épuiseraient entre 2048 et 2057 selon les scénarios (en 2052 dans le scénario « médian »). Le rythme de diminution des réserves, entre leur « point haut » et leur épuisement, serait fort : cette diminution se produirait sur une période d’environ 12 à 15 ans selon les scénarios.

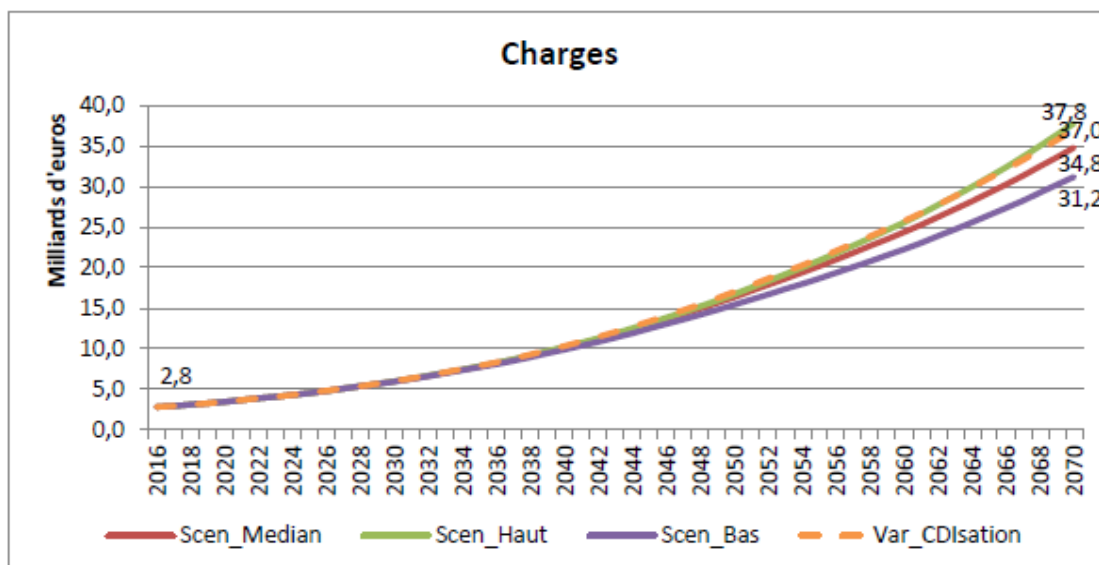
[7] Le premier critère réglementaire de solvabilité serait respecté pour l’ensemble des scénarios. Le second le serait aussi sauf pour le scénario « bas » (tableau 1).

Graphique 1 : Projections des produits du régime pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l’Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



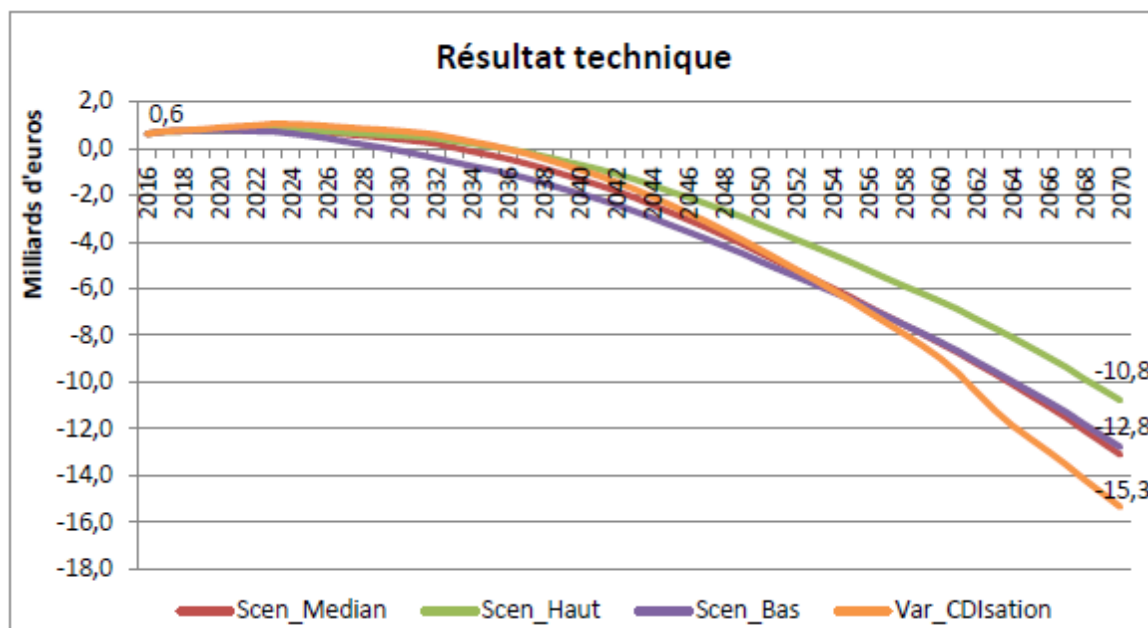
Source : Ircantec, CDC

Graphique 2 : Projections pour les charges du régime pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



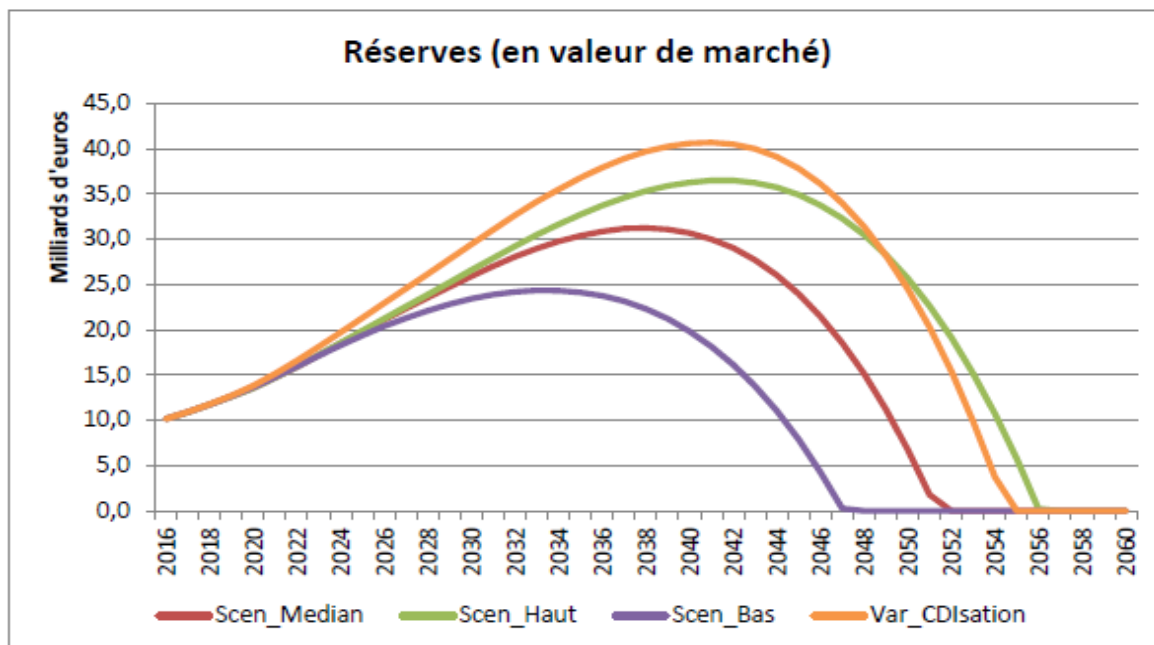
Source : Ircantec, CDC

Graphique 3 : Projections pour le résultat technique pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Graphique 4 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 1 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Scénario "médian"	Avec PREVIR	62,3%	2034	-13,1	2,8	Oui	2052	Oui
Scénario "haut"	Avec PREVIR	75,5%	2036	-10,8	3,4	Oui	2057	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	59,0%	2030	-12,8	1,8	Oui	2048	Non
Variante CDIsation	Avec PREVIR	58,5%	2036	-15,3	3,7	Oui	2055	Oui

Source : Ircantec, CDC

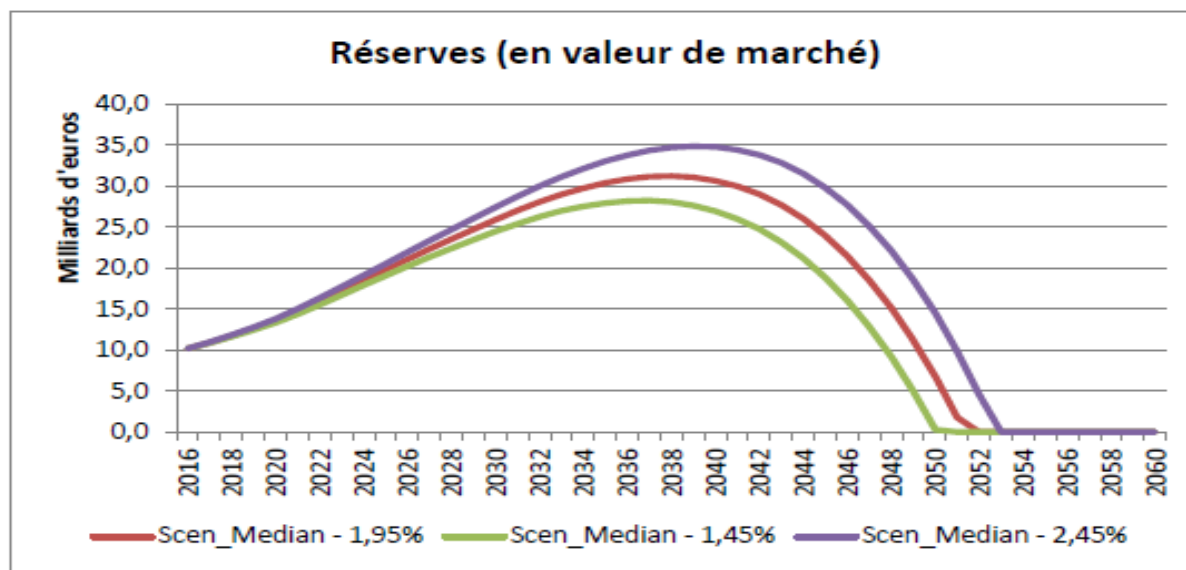
1.3 Etudes de sensibilité

[8] Des simulations ont été effectuées pour apprécier la sensibilité des résultats :

- D'une part, aux hypothèses relatives au taux de rendement des réserves ;
- D'autre part, à d'éventuelles évolutions de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite.

[9] Le graphique 5 montre l'évolution des réserves du régime selon que le taux de rendement réel des réserves serait plus bas ou plus élevé de 0,5% par rapport à l'hypothèse retenue (1,95%) pour le scénario « médian » et le tableau 2 synthétise les résultats au regard des deux critères de solvabilité. Ils font apparaître qu'un taux de rendement réel plus bas (plus élevé) de 0,5% rapprocherait (repousserait) l'horizon d'épuisement des réserves d'environ un an.

Graphique 5 : Projections pour les réserves pour le scénario « médian » selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 2 : Synthèse des indicateurs de solvabilité pour le scénario « médian » selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)

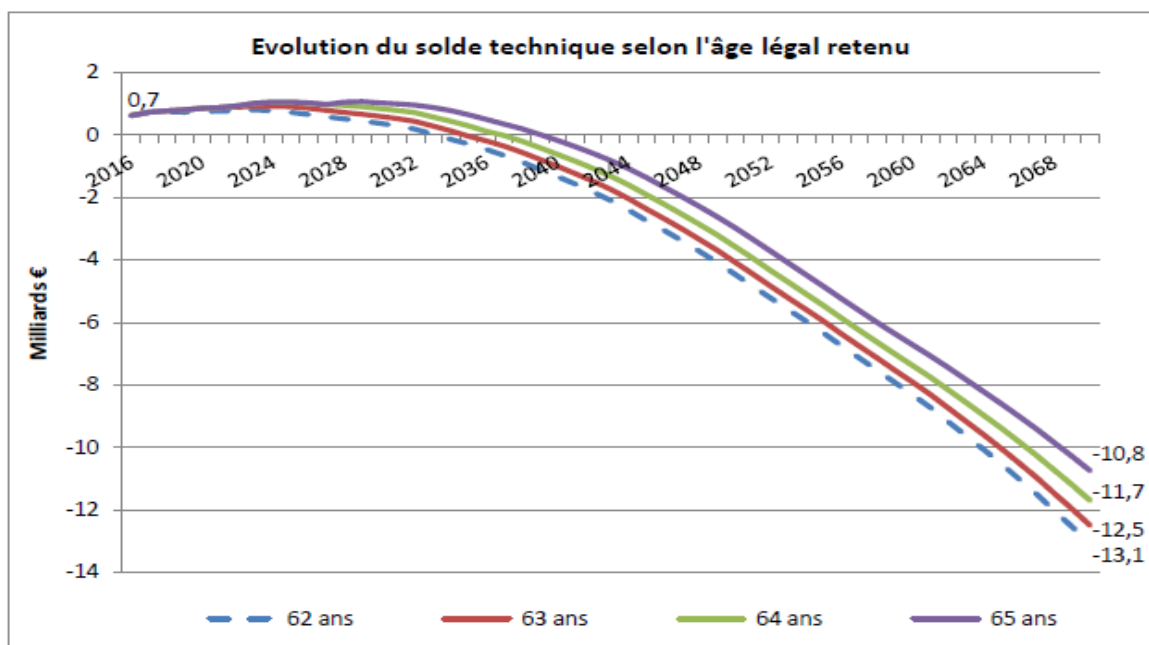
Scénarios	1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Ref: "1,95% par an"	2,8	Oui	2052	Oui
"2,45% par an"	3,2	Oui	2053	Oui
"1,45% par an"	2,4	Oui	2051	Oui

Source : Ircantec, CDC

[10] Les graphiques 6 et 7 présentent l'évolution du solde technique et celle des réserves du régime selon différents scénarios de relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits. Ces scénarios reposent sur une montée en charge progressive du processus qui se traduirait par un recul de 4 mois de l'âge d'ouverture des droits par génération. Le tableau 3 synthétise les résultats au regard des deux critères de soutenabilité.

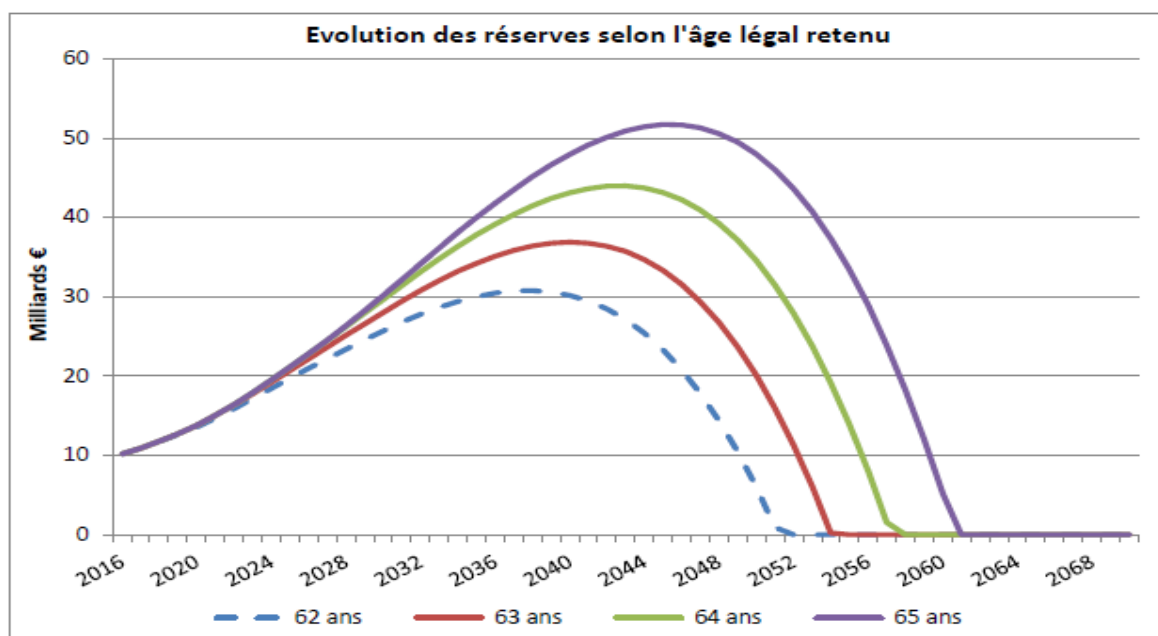
[11] Les résultats font notamment apparaître que de telles augmentations de l'âge d'ouverture des droits retarderaient la dégradation du solde technique dans les prochaines décennies, sans toutefois l'entraver. Un recul de l'âge légal d'ouverture des droits jusqu'à 63 ans, 64 ans, 65 ans repousserait l'horizon d'épuisement des réserves à 2055, 2058, 2061, contre 2052 dans le scénario « médian ».

Graphique 6 : Projections pour le résultat technique pour les scénarios d'évolution de l'âge légal de départ en retraite envisagés dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Graphique 7 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les scénarios d'évolution de l'âge légal de départ en retraite envisagés dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 3 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux différents scénarios relatif à l'âge légal de départ en retraite dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2017 (avec utilisation du modèle PREVIR)

Scénarios selon l'âge légal de départ en retraite	Modèles	Produits / Charges en 2070	Année d'apparition d'un déficit technique	1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
				Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
<i>Ref: 62 ans</i>	<i>Avec PREVIR</i>	62,3%	2034	2,8	<i>Oui</i>	2052	<i>Oui</i>
63 ans	<i>Avec PREVIR</i>	63,6%	2035	3,5	Oui	2055	Oui
64 ans	<i>Avec PREVIR</i>	65,2%	2037	4,3	Oui	2058	Oui
65 ans	<i>Avec PREVIR</i>	67,2%	2040	5,1	Oui	2061	Oui

Source : Ircantec, CDC

2 Projections et simulations sous-tendant le réexamen en 2019 du plan quadriennal 2018-2021

2.1 Méthodologie et principales hypothèses

[12] Les projections réalisées se sont à nouveau fondées sur une utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR.

[13] La CPTF a retenu, lors de sa réunion du 3 avril 2019, les trois scénarios suivants :

- Un scénario « médian » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3% à long-terme ;
- Un scénario « haut » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,8% à long-terme ;
- Un scénario « bas » : avec un taux de chômage à 10% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,0% à long-terme ;

[14] Le taux de rendement réel des réserves était toujours supposé maintenu à 1,95% à court, moyen et long-terme, soit le niveau du taux de rendement réel visé par l'allocation stratégique adoptée en décembre 2016, comme décidé par la CPTF lors de sa réunion du 3 avril 2019.

2.2 Principaux résultats

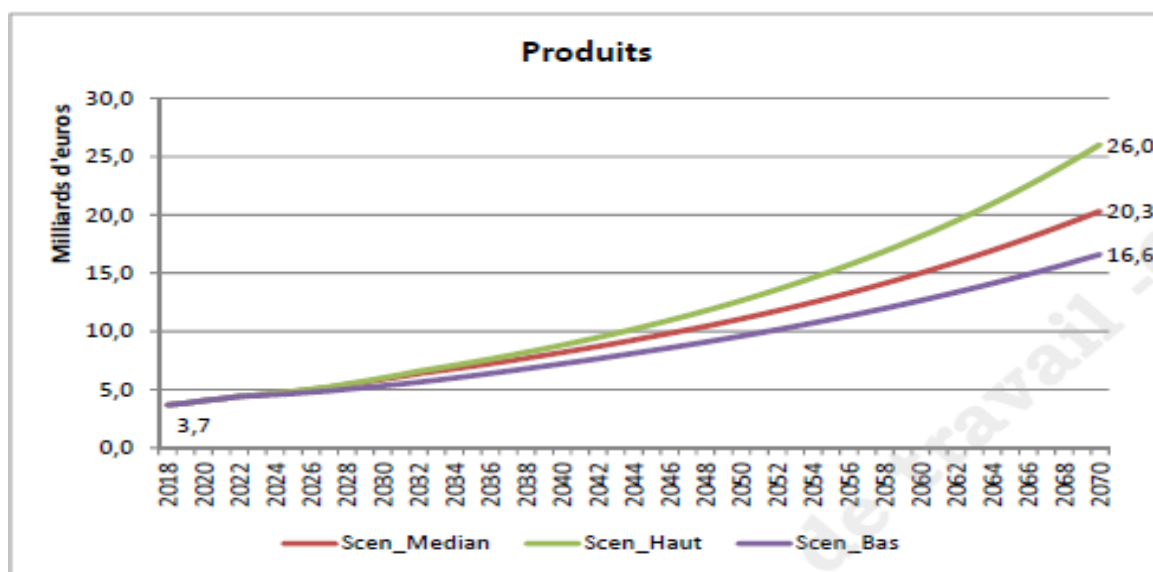
[15] Les projections réalisées pour les produits, les charges, le résultat technique et les réserves du régime sont présentées respectivement dans les graphiques 8 à 11, et les résultats au regard notamment des deux critères réglementaires de solvabilité sont synthétisés dans le tableau 4.

[16] Le solde technique se dégraderait dès la première moitié des années 2020 et un déficit technique émergerait ainsi entre 2027 et 2035 selon les scénarios envisagés (en 2033 dans le scénario « médian »). Ce déficit se creuserait par la suite rapidement pour atteindre 8,6 Md€ à 11,6 Md€ à l'horizon 2070 selon les scénarios (11,3 Md€ dans le scénario « médian »). Selon les

scénarios, les produits ne représenteraient plus que 58,9% à 75,1% des charges à cet horizon (64,3% dans le scénario « médian »). Les réserves du régime s'épuiseraient entre 2044 et 2056 selon les scénarios (en 2051 dans le scénario « médian »). Le rythme de diminution des réserves, entre leur « point haut » et leur épuisement, serait fort : cette diminution se produirait sur une période d'environ 12 à 15 ans selon les scénarios.

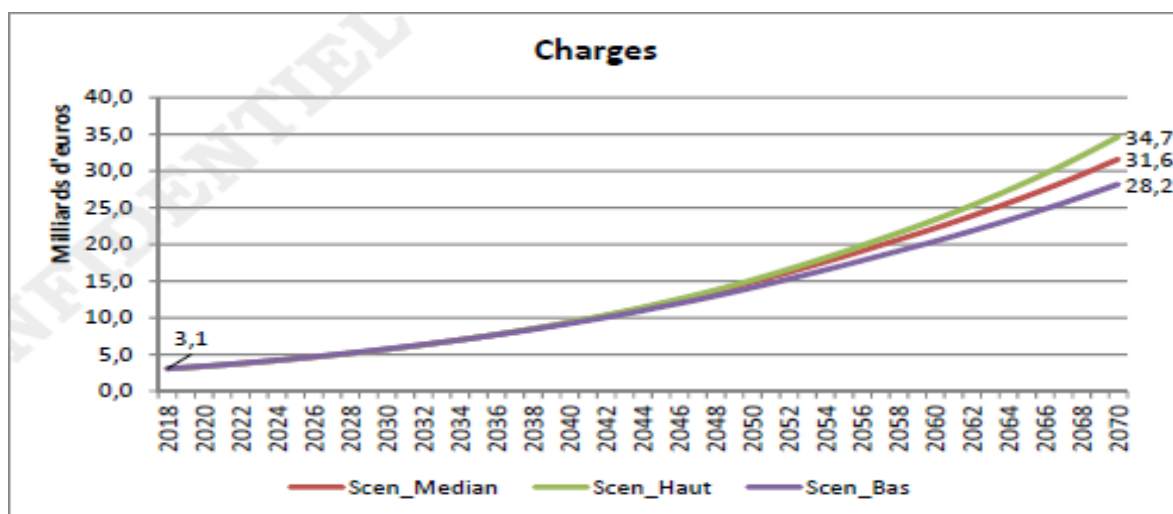
[17] Le premier critère réglementaire de solvabilité serait respecté pour les scénarios « haut » et « médian », mais il ne le serait pas dans le scénario « bas ». Le second critère serait respecté dans le scénario « haut », mais pas dans le scénario « bas » ; il ne serait pas non plus respecté, de très peu, dans le scénario « médian », les réserves s'épuisant dans le courant de l'année 2051 (tableau 4).

Graphique 8 : Projections des produits du régime pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019 (avec utilisation du modèle PREVIR)



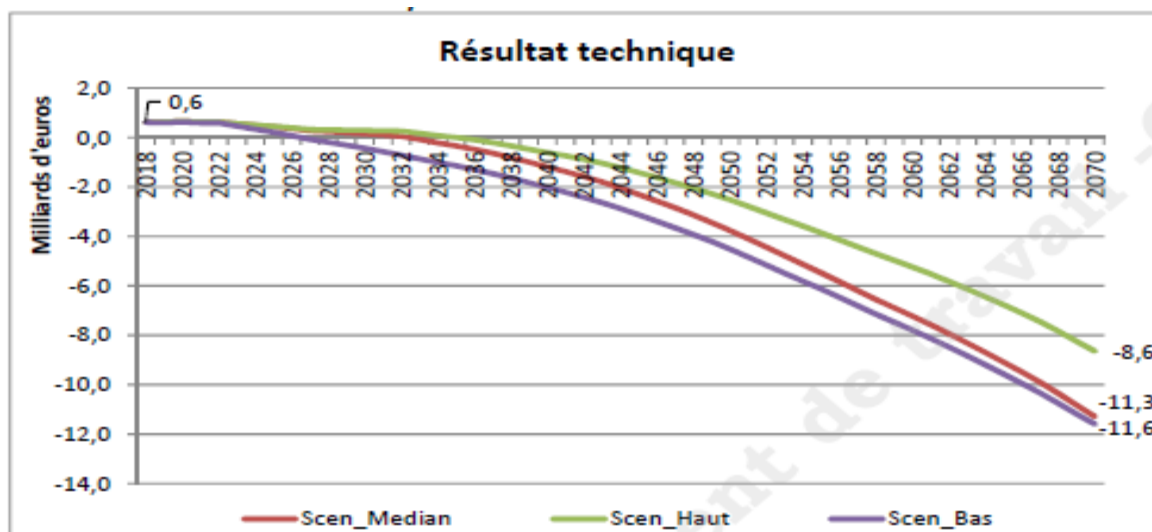
Source : Ircantec, CDC

Graphique 9 : Projections pour les charges du régime pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019 (avec utilisation du modèle PREVIR)



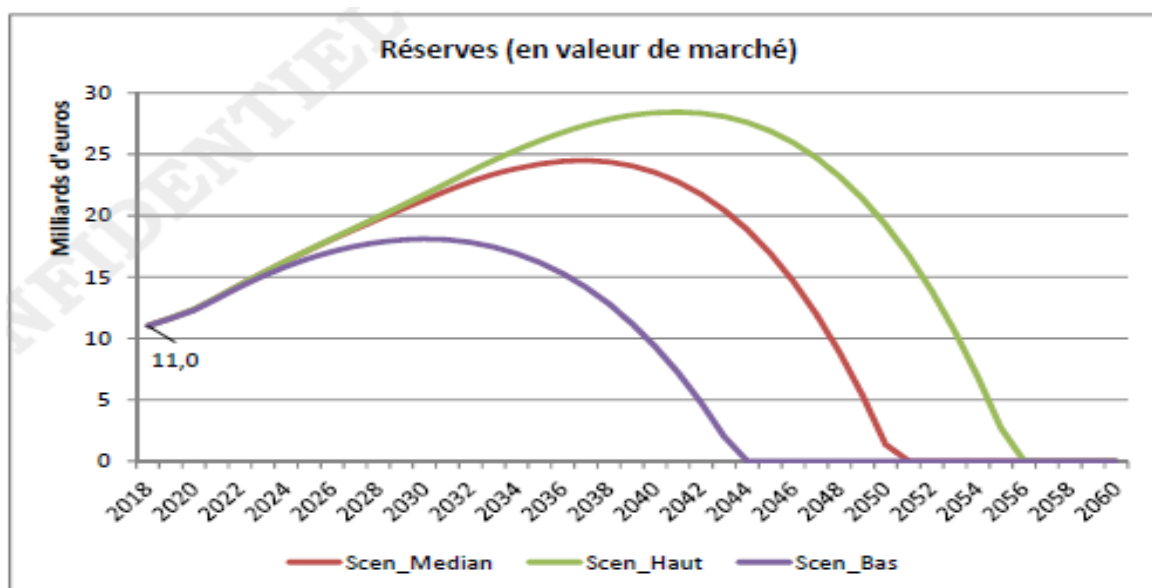
Source : Ircantec, CDC

Graphique 10 : Projections pour le résultat technique pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Graphique 11 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 4 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Scénario "médian"	Avec PREVIR	64,3%	2033	-11,3	2,3	Oui	2051	Non
Scénario "haut"	Avec PREVIR	75,1%	2035	-8,6	2,9	Oui	2056	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	58,9%	2027	-11,6	0,7	Non	2044	Non

Source : Ircantec, CDC

2.3 Etudes de sensibilité

[18] Des simulations ont été réalisées pour apprécier la sensibilité des résultats :

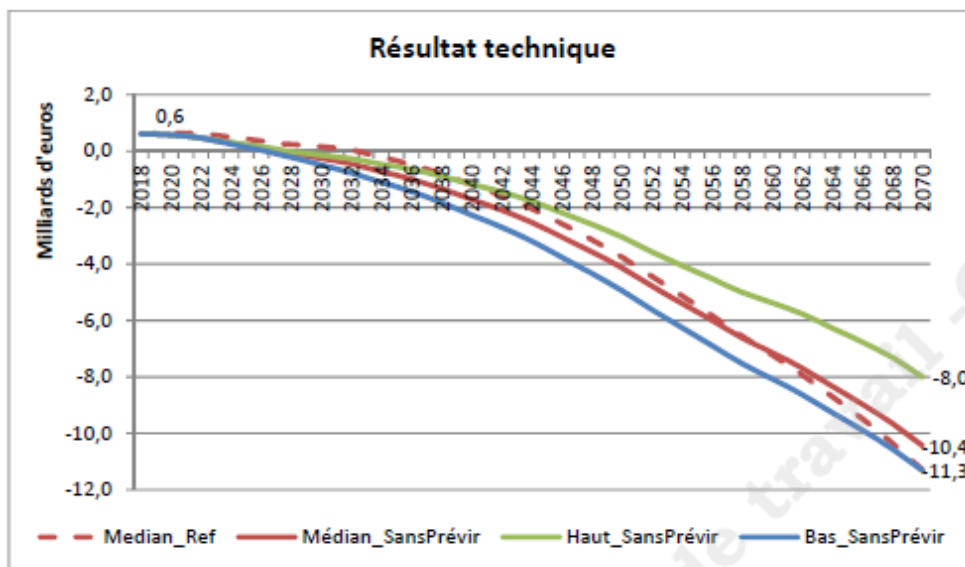
- D'une part, à une dynamique moins forte de la masse salariale des contractuels de la fonction publique ;
- D'une part, aux hypothèses relatives au taux de rendement des réserves, comme dans les projections effectuées en 2017.

[19] Les graphiques 12 et 13 montrent ce que serait l'évolution du solde technique et celle des réserves dans le cas où la masse salariale des contractuels suivrait celle des salariés du secteur privé comme dans les projections du COR d'alors, plutôt que celle issue du modèle PREVIR dans les trois scénarios de croissance de la productivité retenue.

[20] Pour le scénario médian, la variante sans PREVIR avancerait de 5 ans l'apparition d'un déficit technique, par rapport aux projections fondées sur l'utilisation de celui-ci (2028 contre 2033 dans le scénario de référence) et la date d'épuisement des réserves serait avancée également de 5 ans (2046 au lieu de 2051). La moindre dynamique des salaires dans la variante sans PREVIR engendrerait de fait une baisse des cotisations sur toute la période, alors que la baisse des charges n'apparaîtrait qu'à moyen-long-terme, lorsque les moindres droits acquis seraient servis.

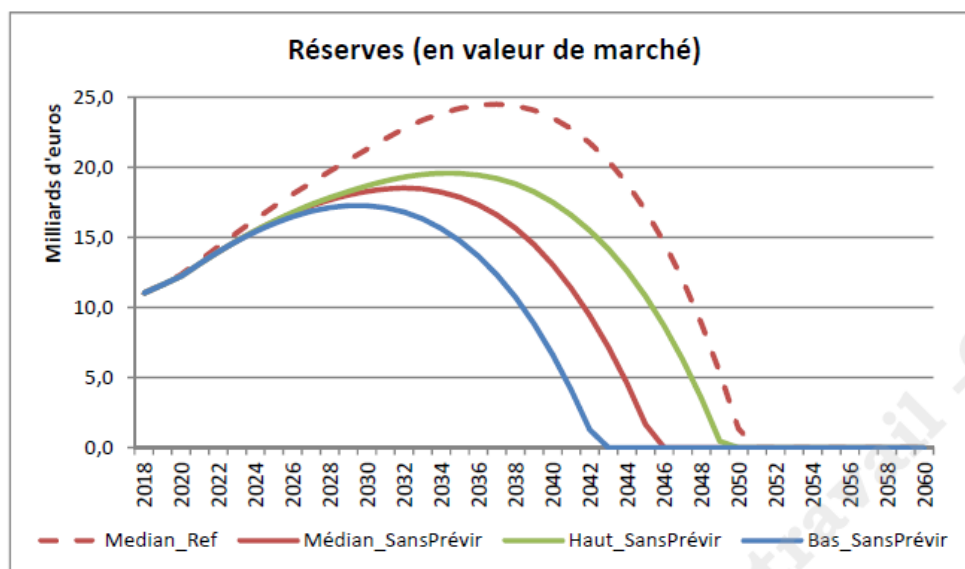
[21] S'agissant des critères de soutenabilité, le premier ne serait satisfait que dans le scénario « haut » sans PREVIR. Pour sa part, le second critère ne serait respecté dans aucun des trois scénarios de variantes sans PREVIR (tableau 5).

Graphique 12 : Projections pour le résultat technique pour les variantes de projections sans utilisation du modèle PREVIR dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019



Source : Ircantec, CDC

Graphique 13 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les variantes de projections sans utilisation du modèle PREVIR dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019



Source : Ircantec, CDC

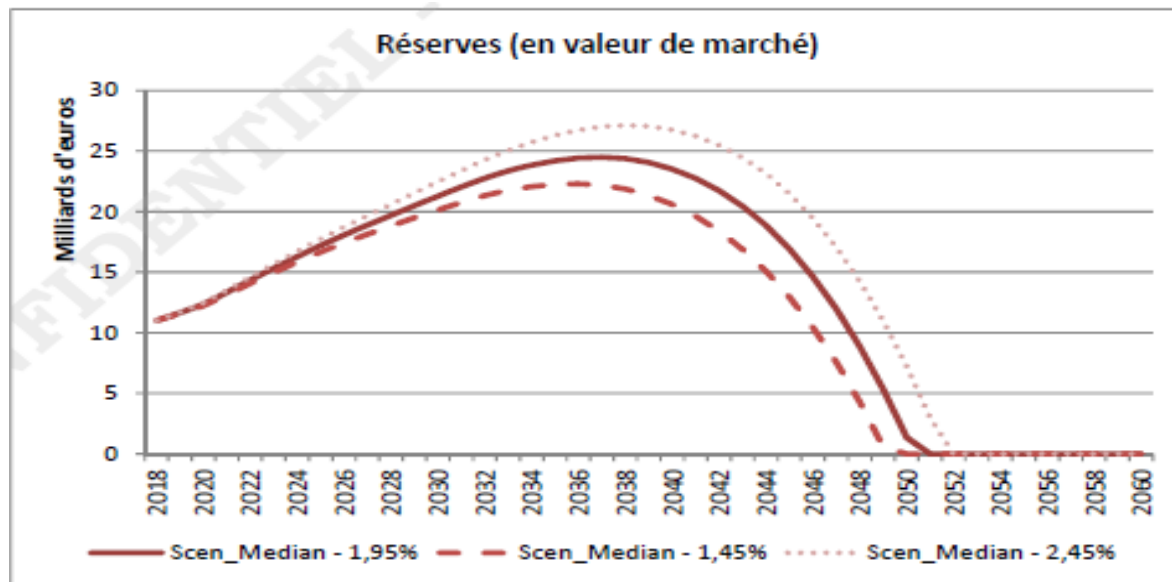
Tableau 5 : Synthèse des principaux résultats des variantes de projections sans utilisation du modèle PREVIR dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Ref: Scénario "médian"	Avec PREVIR	64,3%	2033	-11,3	2,3	Oui	2051	Non
Scénario "médian"	Sans PREVIR	63,8%	2028	-10,4	1,2	Non	2046	Non
Scénario "haut"	Sans PREVIR	74,7%	2028	-8,0	1,7	Oui	2050	Non
Scénario "bas"	Sans PREVIR	57,5%	2027	-11,3	0,4	Non	2043	Non

Source : Ircantec, CDC

[22] Le graphique 14 montre l'évolution des réserves du régime selon que le taux de rendement réel des réserves serait plus bas ou plus élevé de 0,5% par rapport à l'hypothèse retenue (1,95%) pour le scénario « médian » et le tableau 6 synthétise les résultats au regard des deux critères de solvabilité. Comme l'étude de sensibilité conduite dans le cadre des projections réalisées en 2017, ils font apparaître qu'un taux de rendement réel plus bas (plus élevé) de 0,5% rapprocherait (repousserait) l'horizon d'épuisement des réserves d'environ un an.

Graphique 14 : Projections pour les réserves pour le scénario « médian » selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 6 : Synthèse des indicateurs de solvabilité pour le scénario « médian » selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2019 (avec utilisation du modèle PREVIR)

Scénarios	1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Ref: "1,95% par an"	2,3	Oui	2051	Non
"2,45% par an"	2,7	Oui	2052	Oui
"1,45% par an"	2,0	Oui	2050	Non

Source : Ircantec, CDC

3 Projections et simulations incluses dans le rapport technique 2020

3.1 Méthodologie et principales hypothèses

[23] En l'absence de conseil d'administration et dans le contexte de la crise sanitaire, les services de la CDC ont produit une version provisoire du rapport technique 2020, en juin 2020, puis une version finale de celui-ci en décembre 2020, tenant compte de la dégradation de la situation économique liée à la crise sanitaire et d'une partie des mesures de revalorisation des traitements des personnels soignants décidées dans le cadre du Ségur de la santé³⁹. Ce rapport final a été adopté par le nouveau conseil d'administration lors de sa réunion du 6 juillet 2021.

[24] L'objectif de ce second rapport était de :

- Présenter les conditions de réalisation de l'équilibre financier de long terme du régime dans les trois scénarios macroéconomiques retenus par la CPTF lors de sa réunion du 3 avril 2019, à savoir :
 - Un scénario « médian » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3% à long-terme,
 - Un scénario « haut » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,8% à long-terme,
 - Un scénario « bas » : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,0% à long-terme
- Tout en tenant compte des conditions macroéconomiques résultant de la crise exceptionnelle liée à la pandémie de Covid-19 et de certains développements récents destinés à affecter le régime géré par l'Ircantec, en particulier les mesures décidées dans le cadre du Ségur de la santé en juillet 2020.

[25] Les services de la CDC ont également tenu compte des hypothèses macroéconomiques à court et moyen terme retenus par le COR dans son rapport de novembre 2020 (tableau 7).

³⁹ Ces rapports ont été transmis à l'ancien président du conseil et aux tutelles.

Tableau 7 : Hypothèses économiques issus du rapport du COR de novembre 2020 pour 2020-2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taux de chômage (cible 7 % à long terme)	10,0 %	10,5 %	9,1 %	8,2 %	7,9 %	8,0 %
PIB	-10,0 %	8,0 %	3,5 %	2,0 %	1,4 %	1,4 %
Productivité du travail	-6,1 %	6,8 %	1,0 %	0,7 %	0,9 %	0,1 %

Source : COR

[26] Les projections réalisées se sont à nouveau fondées sur une utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR. Toutefois les services de la CDC n'ont pas retenu les projections d'effectifs et d'assiettes de cotisations issues de PREVIR sur la période 2020-2024, eu égard au fait que celles-ci n'étaient pas réalistes, en raison, au moins en partie, du caractère exceptionnel de la crise actuelle. Ils ont retenu de manière discrétionnaire un jeu d'hypothèses alternatives qui leur paraissaient plausibles sur cette période. Ils se sont fondées sur les projections d'effectifs cotisant et de masse salariale issues de PREVIR à partir de 2025.

[27] Le taux de rendement réel des réserves a été supposé encore maintenu à 1,95% à court, moyen et long-terme, conformément au taux de rendement réel visé par l'allocation stratégique choisie en décembre 2016 et comme décidé par la CPTF lors de sa réunion du 3 avril 2019.

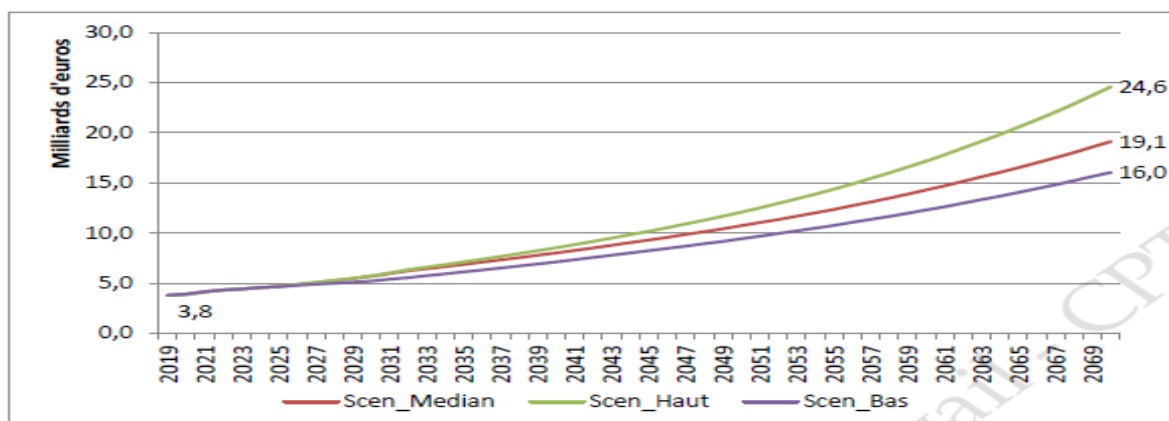
3.2 Principaux résultats

[28] Les projections réalisées pour les produits, les charges, le résultat technique et les réserves du régime sont présentées respectivement dans les graphiques 15 à 18, et les résultats au regard notamment des deux critères réglementaires de solvabilité sont synthétisés dans le tableau 8.

[29] Le solde technique se dégraderait vers le milieu des années 2020 et un déficit technique émergerait ainsi entre 2028 et 2036 selon les scénarios envisagés (en 2034 dans le scénario « médian »). Ce déficit se creuserait par la suite rapidement pour atteindre 8,1 Md€ à 10,8 Md€ à l'horizon 2070 selon les scénarios (10,8 Md€ dans le scénario « médian »). Selon les scénarios, les produits ne représenteraient plus que 59,9% à 75,3% des charges à cet horizon (63,9% dans le scénario « médian »). Les réserves du régime s'épuiseraient entre 2047 et 2058 selon les scénarios (en 2053 dans le scénario « médian »). Le rythme de diminution des réserves, entre leur « point haut » et leur épuisement, serait fort : cette diminution se produirait sur une période d'environ 12 à 15 ans selon les scénarios.

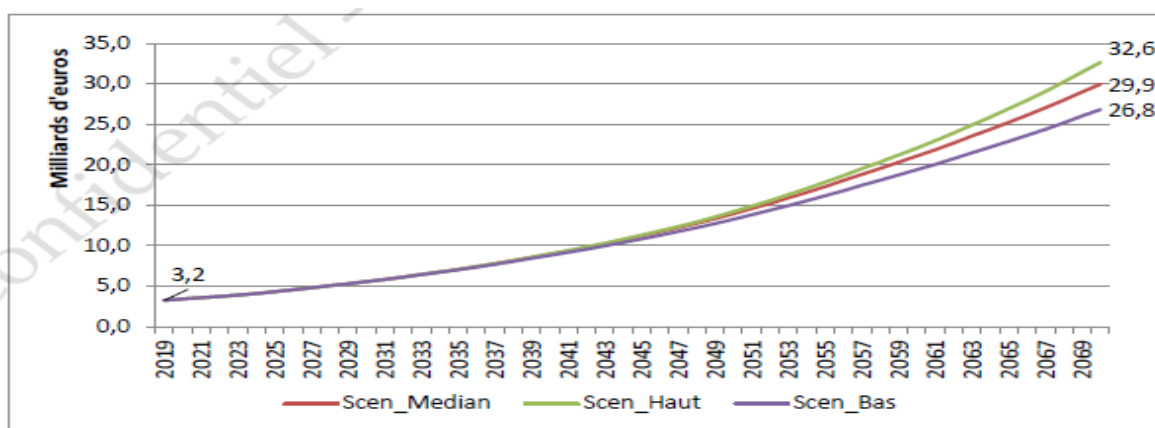
[30] Le premier critère réglementaire de solvabilité serait satisfait pour les trois scénarios. Le second le serait aussi sauf pour le scénario « bas » (tableau 8).

Graphique 15 : Projections des produits du régime pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020 (avec utilisation du modèle PREVIR)



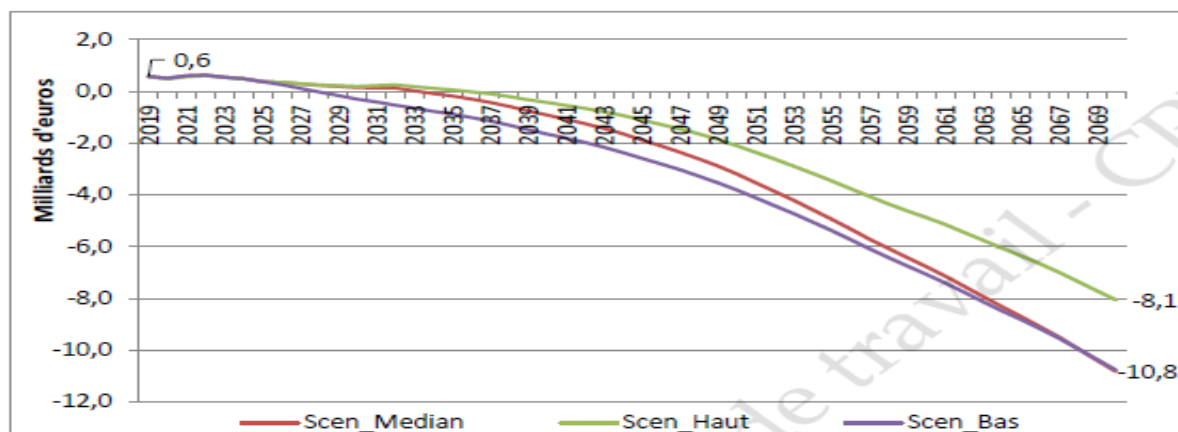
Source : Ircantec, CDC

Graphique 16 : Projections pour les charges du régime pour les scénarios retenus dans le cadre du rapport technique de l'Ircantec pour 2020 (avec utilisation du modèle PREVIR)



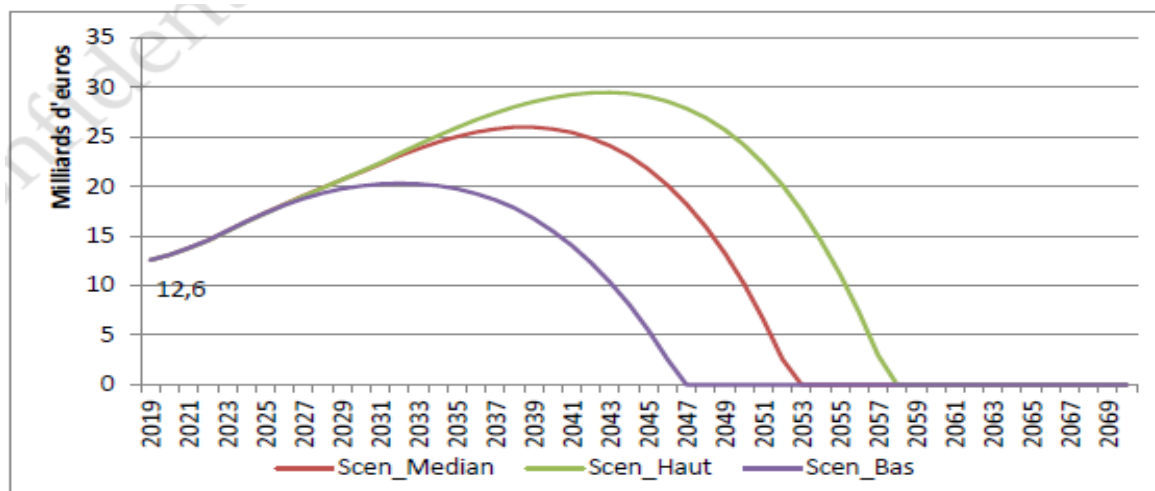
Source : Ircantec, CDC

Graphique 17 : Projections pour le résultat technique pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Graphique 18 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 8 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Scénario "médian"	Avec PREVIR	63,9%	2034	-10,8	2,7	Oui	2053	Oui
Scénario "haut"	Avec PREVIR	75,3%	2036	-8,1	3,1	Oui	2058	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	59,9%	2028	-10,8	1,5	Oui	2047	Non

Source : Ircantec, CDC

3.3 Etudes de sensibilité

[31] Des simulations ont été à nouveau produites pour apprécier la sensibilité des résultats :

- D'une part, à une dynamique moins forte de la masse salariale des contractuels de la fonction publique ;
- D'une part, aux hypothèses relatives au taux de rendement des réserves, comme dans les projections effectuées en 2017 et 2019.

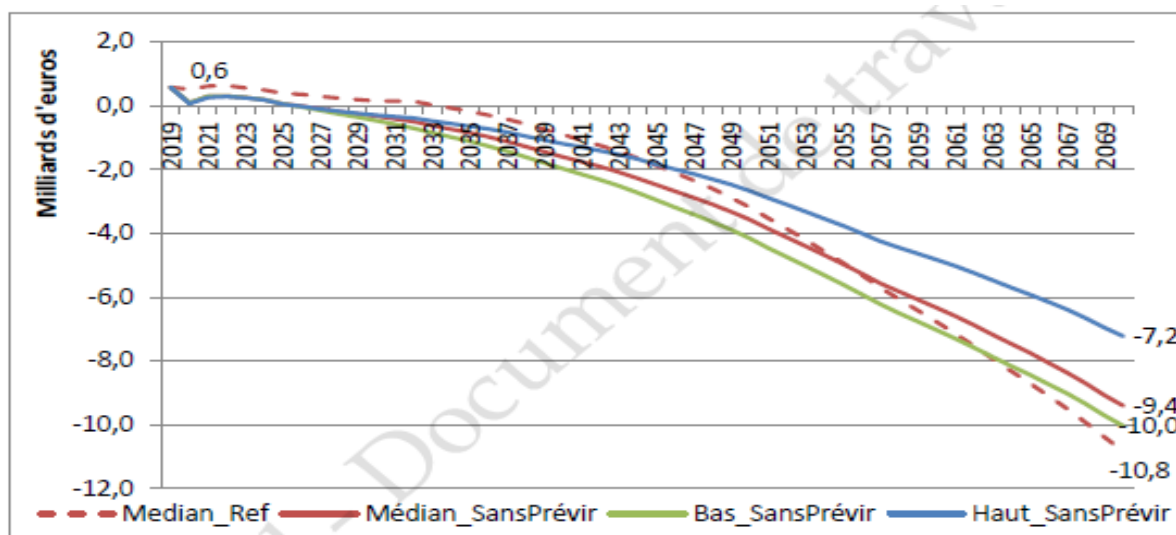
[32] Les graphiques 19 et 20 montrent ce que serait l'évolution du solde technique et celle des réserves dans le cas où la masse salariale des contractuels suivrait celle des salariés du secteur privé comme dans les projections du COR d'alors, plutôt que celle issue du modèle PREVIR dans les trois scénarios de croissance de la productivité retenue.

[33] Pour le scénario médian, la variante sans PREVIR avancerait de 8 ans l'apparition d'un déficit technique, par rapport aux projections fondées sur l'utilisation de celui-ci (2026 contre 2034 dans le scénario de référence) et la date d'épuisement des réserves serait avancée de 7 ans (2046 au lieu de 2053). La moindre dynamique des salaires dans la variante sans PREVIR engendrerait de fait une

baisse des cotisations sur toute la période, alors que la baisse des charges n'apparaîtrait qu'à moyen-long-terme, lorsque les moindres droits acquis seraient servis.

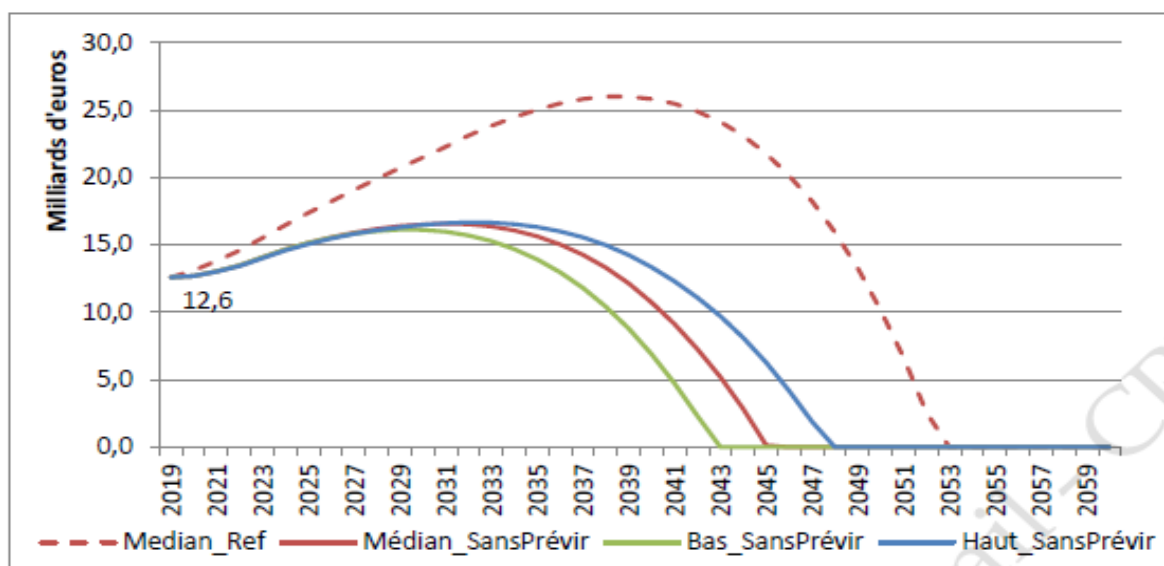
[34] S'agissant des critères de soutenabilité, le premier et le second ne seraient satisfaits dans aucun des trois scénarios sans PREVIR (tableau 9).

Graphique 19 : Projections pour le résultat technique pour les variantes de projections sans utilisation du modèle PREVIR dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020



Source : Ircantec, CDC

Graphique 20 : Projections pour les réserves pour les variantes de projections sans utilisation du modèle PREVIR dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020



Source : Ircantec, CDC

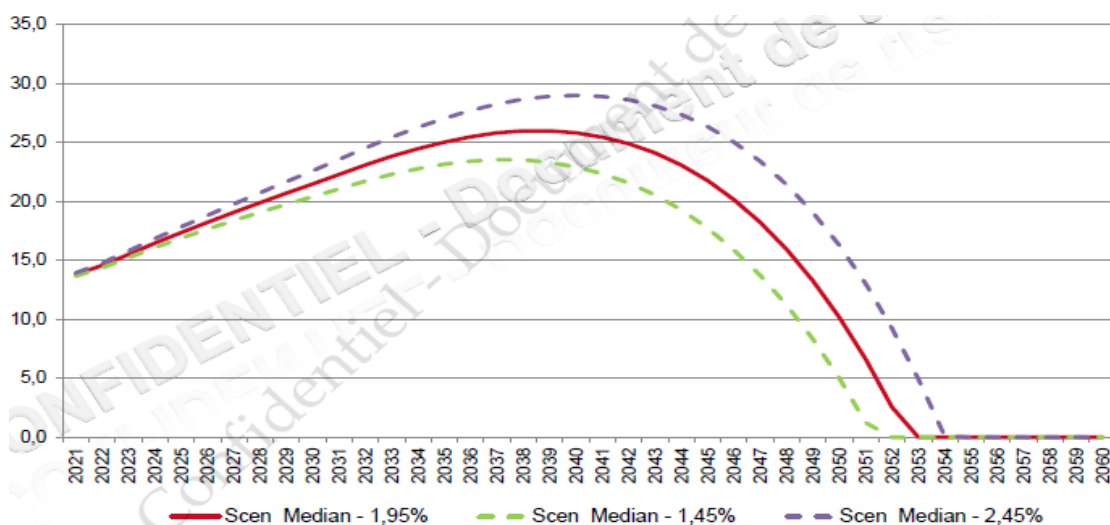
Tableau 9 : Synthèse des principaux résultats des variantes de projections sans utilisation du modèle PREVIR dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Ref: Scénario "médian"	Avec PREVIR	63,9%	2034	-10,8	2,7	Oui	2053	Oui
Scénario "médian"	Sans PREVIR	63,9%	2026	-9,4	1,0	Non	2046	Non
Scénario "haut"	Sans PREVIR	74,4%	2026	-7,2	1,4	Non	2048	Non
Scénario "bas"	Sans PREVIR	59,0%	2026	-10,0	0,5	Non	2043	Non

Source : Ircantec, CDC

[35] Le graphique 21 présente l'évolution des réserves du régime selon que le taux de rendement réel des réserves serait plus bas ou plus élevé de 0,5% par rapport à l'hypothèse retenue (1,95%) pour le scénario « médian » et le tableau 10 synthétise les résultats au regard des deux critères de solvabilité. Ils font apparaitre qu'un taux de rendement réel plus bas de 0,5% rapprocherait l'horizon d'épuisement des réserves d'environ un an, alors qu'un taux de rendement plus haut de 0,5% le repousserait de près de 2 ans.

Graphique 21 : Projections pour les réserves pour le scénario « médian » selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 10 : Synthèse des indicateurs de solvabilité pour le scénario « médian » selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2020 (avec utilisation du modèle PREVIR)

Scénarios	1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
	Nombre d'années en 2041	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2051
Ref: "1,95% par an"	2,7	Oui	2053	Oui
"2,45% par an"	3,1	Oui	2055	Oui
"1,45% par an"	2,4	Oui	2052	Oui

Source : Ircantec, CDC

4 Projections et simulations incluses dans le projet de rapport technique 2021

4.1 Méthodologie et principales hypothèses

[36] La CPTF a retenu, lors de sa réunion du 8 juillet 2021, les quatre scénarios suivants :

- Un scénario « médian » fondé sur l'utilisation du modèle PREVIR : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3% à long-terme ;
- Un scénario « haut » fondé sur l'utilisation de PREVIR : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5% à long-terme ;
- Un scénario « bas » fondé sur l'utilisation de PREVIR: avec un taux de chômage à 10% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,0% à long-terme ;
- Un scénario « médian sans PREVIR » ne se fondant pas sur une utilisation du modèle PREVIR : avec un taux de chômage à 7% et une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,3% à long-terme ;

[37] Les projections se sont appuyées sur :

- différentes mises à jour des modèles par rapport au dernier exercice de la fin 2020 ;
- la prise en compte d'une révision à la baisse, conséquente, des hypothèses d'espérance de vie⁴⁰ et de fécondité, par rapport aux dernières projections démographiques réalisées par l'Insee en 2016, compte tenu des évolutions récemment constatées et conformément aux choix du COR pour son rapport annuel de juin 2021 ;
- les dernières hypothèses macroéconomiques retenues par le COR pour le court et moyen terme dans ce même rapport ;

⁴⁰ Les hypothèses d'espérance de vie des hommes et des femmes ont été revues en baisse de 3 ans.

- la prise en compte d'une mesure de revalorisation des carrières salariales des praticiens hospitaliers issue du Ségur de la santé qui n'avait pu être intégrée dans les précédentes projections de décembre 2020.

[38] Comme pour les projections du rapport annuel final pour 2020, s'agissant des scénarios fondés sur l'utilisation conjointe des modèles MISTRAL et PREVIR, les services de la CDC ont été conduits à ne pas retenir les projections à court-terme d'effectifs et de masse salariale des cotisants de l'Ircantec issues du modèle PREVIR, eu égard à leur caractère irréaliste, en raison pour partie au moins du caractère exceptionnel des évolutions récentes liées à la crise sanitaire. Les services de la CDC ont ainsi retenu un jeu d'hypothèses discrétionnaires pour ces variables pour les années 2021 et 2022.

[39] Enfin, la CPTF a retenu des hypothèses pour le taux de rendement réel des réserves globalement conformes aux recommandations de l'actuaire indépendant :

- Avec un niveau constant fixé à 1,95% jusqu'à 5 ans avant l'apparition d'un déficit technique ;
- Puis une baisse linéaire de façon à rejoindre les hypothèses du COR pour son scénario de croissance de la productivité à 1,3% au bout de 10 ans (graphique 27).

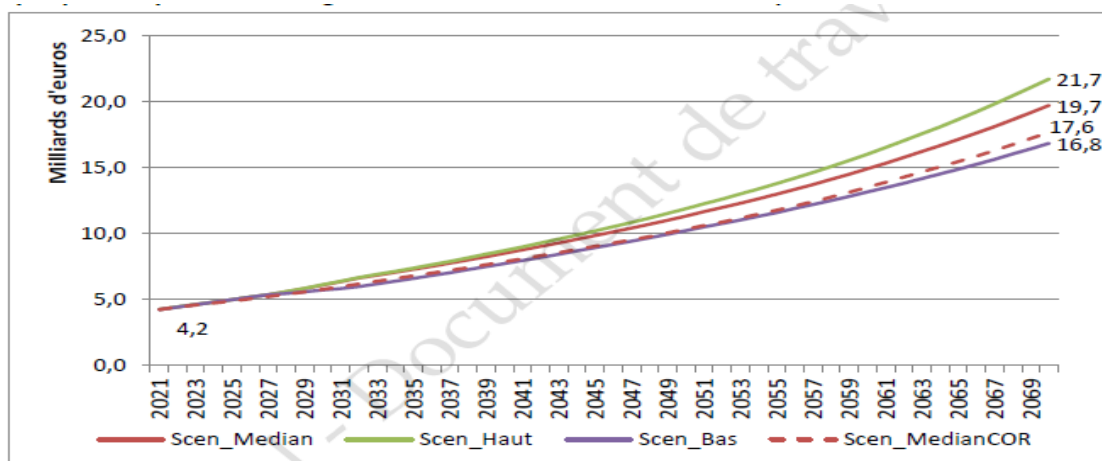
4.2 Principaux résultats

[40] Les projections réalisées pour les produits, les charges, le résultat technique, le ratio des produits aux charges et les réserves du régime sont présentées respectivement dans les graphiques 22 à 26, et les résultats au regard notamment des deux critères réglementaires de solvabilité sont synthétisés dans le tableau 11.

[41] Le solde technique se dégraderait à partir de la première moitié des années 2030 et un déficit technique émergerait ainsi entre 2033 et 2040 selon les scénarios envisagés (en 2039 dans le scénario « médian avec PREVIR »). Ce déficit se creuserait par la suite rapidement pour atteindre 8,7 Md€ à 10,0 Md€ à l'horizon 2070 selon les scénarios (9,7 Md€ dans le scénario « médian avec PREVIR »). Selon les scénarios, les produits ne représenteraient plus que 62,8% à 71,3% des charges à cet horizon (66,9% dans le scénario « médian avec PREVIR »). Les réserves du régime s'épuiseraient entre 2054 et 2062 selon les scénarios (en 2059 dans le scénario « médian »). Le rythme de diminution des réserves, entre leur « point haut » et leur épuisement, resterait fort : cette diminution se produirait sur une période d'environ 12 à 15 ans selon les scénarios.

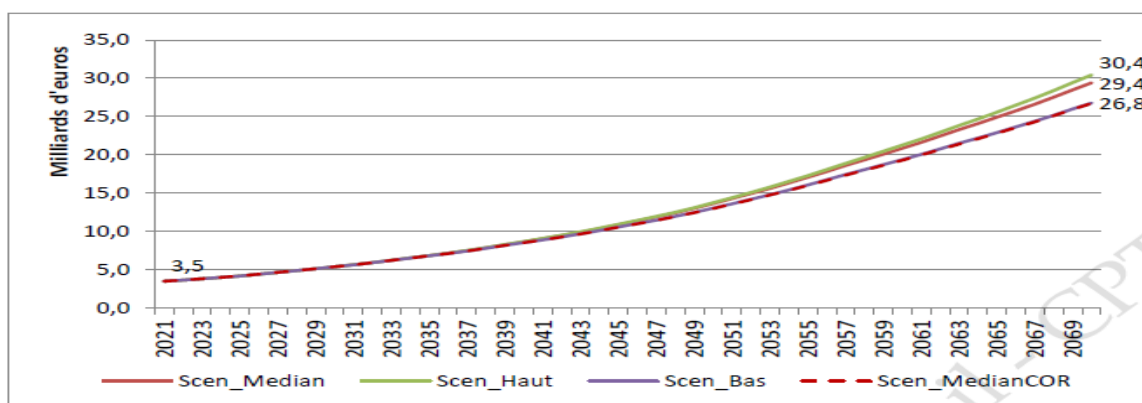
[42] Les deux critères réglementaires de solvabilité seraient satisfaits pour les quatre scénarios, à l'exception du second pour le scénario « bas » (tableau 11).

Graphique 22 : Projections des produits du régime pour les scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PREVIR)



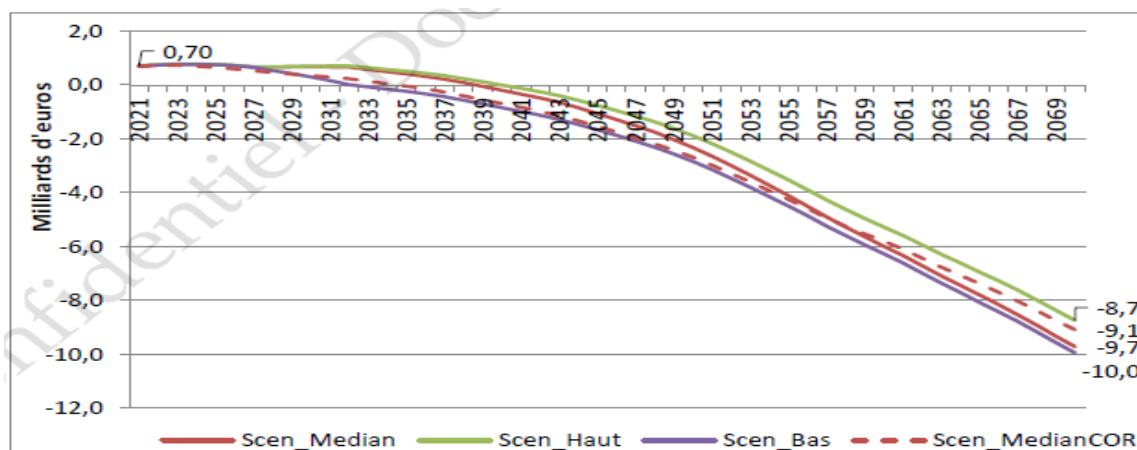
Source : Ircantec, CDC

Graphique 23 : Projections pour les charges du régime pour les scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PREVIR)



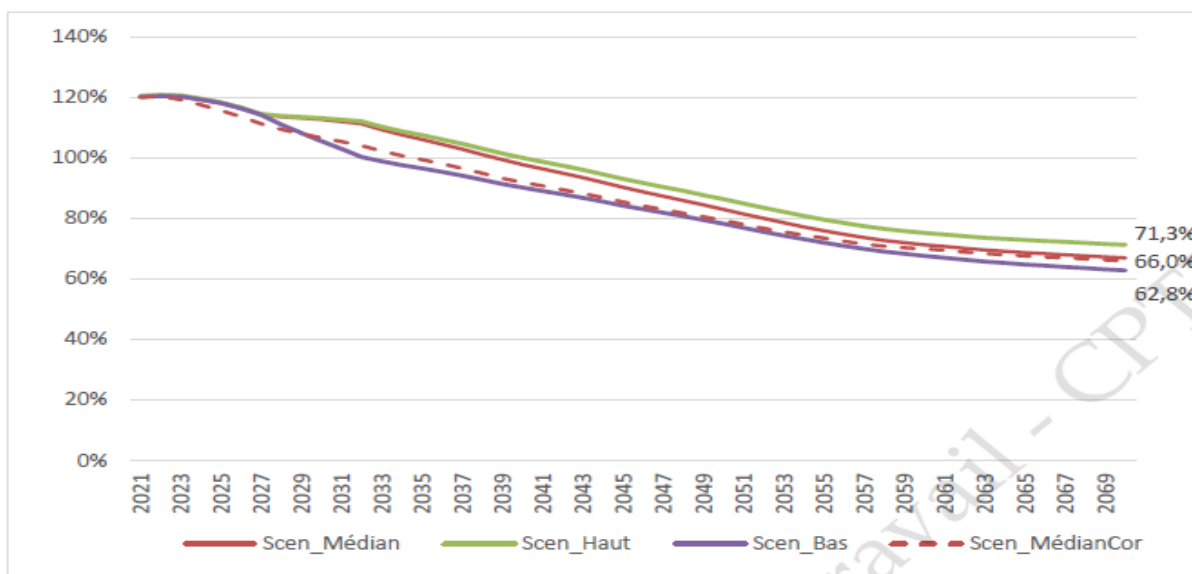
Source : Ircantec, CDC

Graphique 24 : Projections pour le résultat technique pour les scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PREVIR)



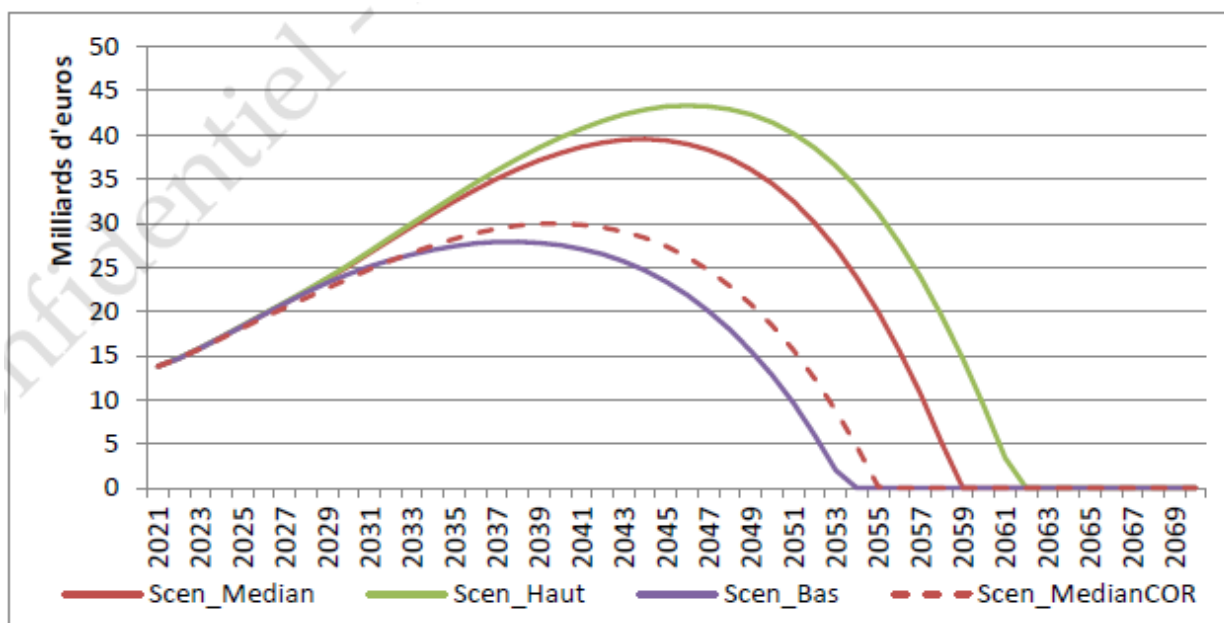
Source : Ircantec, CDC

Graphique 25 : Projections pour le ratio des produits sur les charges pour les scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PRE VIR)



Source : Ircantec, CDC

Graphique 26 : Projections pour les réserves en valeur de marché pour les scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PRE VIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 11 : Synthèse des principaux résultats des projections associées aux scénarios retenus dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021

Scénarios	Modèles	Produits / Charges en 2070	Déficit technique		1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
			Année d'apparition	Montant en 2070 (en Md€)	Nombre d'années en 2045	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2055
Scénario "médian"	Avec PREVIR	66,9%	2039	9,7	3,6	Oui	2059	Oui
Scénario "haut"	Avec PREVIR	71,3%	2040	8,7	4,0	Oui	2062	Oui
Scénario "bas"	Avec PREVIR	62,8%	2033	10,0	2,2	Oui	2054	Non
Scénario "médian"	Sans PREVIR	66,0%	2035	9,1	2,6	Oui	2056	Oui

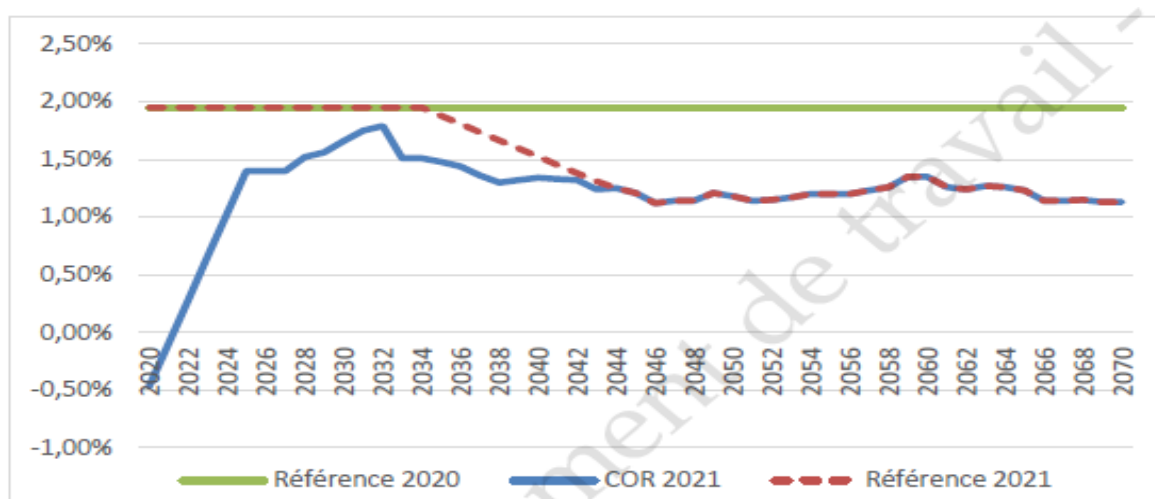
Source : Ircantec, CDC

4.3 Etudes de sensibilité

[43] Les services de la CDC ont produit des simulations permettant d'évaluer la sensibilité des résultats des projections actuarielles aux hypothèses de taux de rendement des réserves retenues.

[44] Alors que les quatre scénarios retenus se fondent sur des hypothèses relatives au taux de rendement réel des réserves s'appuyant sur un niveau constant pour celui-ci fixé à 1,95% jusqu'à 5 ans avant l'apparition d'un déficit technique, puis sur une baisse linéaire de celui-ci de façon à rejoindre les hypothèses du COR pour son scénario de croissance de la productivité à 1,3% au bout de 10 ans (Cf. supra et le graphique 27), les services de la CDC ont ainsi produit des projections alternatives pour chacun des scénarios s'appuyant sur une hypothèse de taux de rendement réel des réserves, plus basse pour les premières années, fixée à 1,45%.

Graphique 27 : Hypothèses relatives au taux de rendement des réserves dans le projet de rapport technique de l'Ircantec pour 2021

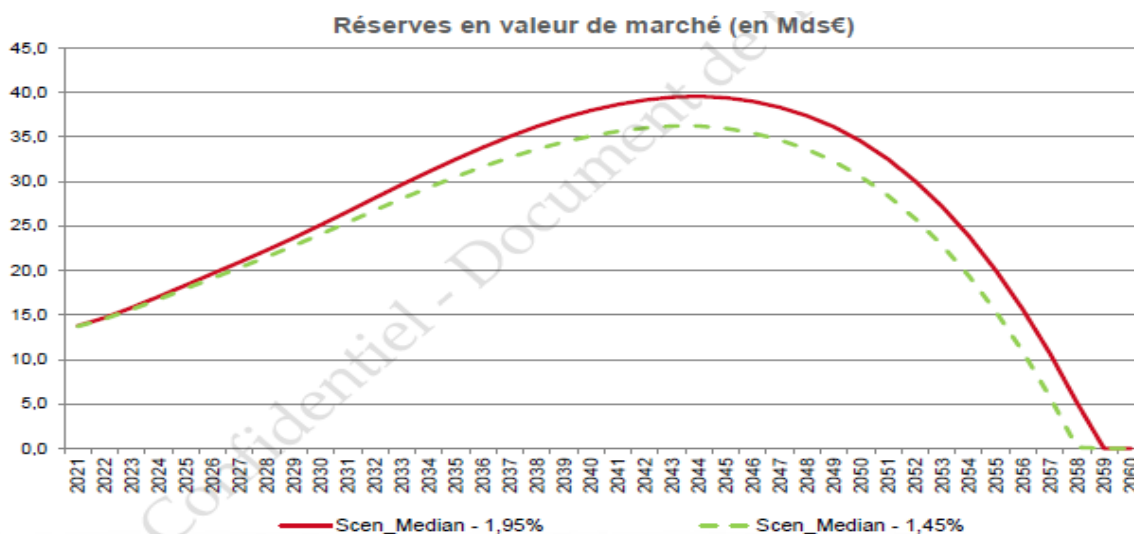


Source : Ircantec, CDC

[45] Le graphique 28 montre ainsi l'évolution attendue des réserves pour le scénario « médian » (avec utilisation du modèle PREVIR), d'une part, ainsi que pour ce même scénario mais avec une hypothèse de taux de rendement réel des réserves de 1,45% (au lieu de 1,95%) pendant les premières années de projections, d'autre part. Le tableau 12 synthétise quant à lui les résultats

obtenus, au regard en particulier des deux critères réglementaires de soutenabilité, pour chacun des 4 scénarios, avec une telle hypothèse alternative, plus basse, pour le taux de rendement réel des réserves en début de période. Ces simulations montrent qu'une telle hypothèse plus basse pour le taux de rendement en début de période ne changerait pas sensiblement la date d'épuisement des réserves pour le scénario « médian » (avec utilisation de PREVIR) et n'avancerait cette date que d'environ un an pour les autres scénarios retenus (scénario « haut » avec PREVIR, scénario « bas » avec PREVIR, scénario « médian » sans PREVIR).

Graphique 28 : Projections pour les réserves pour le scénario « médian » selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec utilisation du modèle PREVIR)



Source : Ircantec, CDC

Tableau 12 : Synthèse des indicateurs de solvabilité pour les différents selon l'hypothèse de taux de rendement des réserves dans le rapport technique de l'Ircantec pour 2021 (avec ou sans utilisation du modèle PREVIR)

Scénarios	1er critère de solvabilité		2nd critère de solvabilité	
	Nombre d'années en 2045	Respect	Année d'épuisement des réserves	Respect au 31/12/2055
Variantes consistant à retenir un taux de rendement réel des réserves de 1,45% au lieu de 1,95% les premières années jusqu'à un horizon de 5 ans précédant l'apparition d'un déficit technique				
<i>Ref : Médian avec PREVIR (taux de rendement de 1,95% les premières années)</i>	3,6	Oui	2059	Oui
Médian avec PREVIR (Taux de rendement de 1,45% les premières années)	3,3	Oui	2059	Oui
Haut avec PREVIR (Taux de rendement de 1,45% les premières années)	3,6	Oui	2061	Oui
Bas avec PREVIR (Taux de rendement de 1,45% les premières années)	2,0	Oui	2053	Non
Médian sans PREVIR (Taux de rendement de 1,45% les premières années)	2,4	Oui	2055	Non

Source : Ircantec, CDC

[46] Comme les travaux réalisés dans le cadre de la préparation en 2017 du plan quadriennal 2018-2021 ainsi que ceux menés dans le cadre de son réexamen en 2019, le projet de rapport technique pour 2021 préparé par les services de la CDC présente en outre un ensemble de projections permettant d'évaluer la sensibilité des perspectives démographiques et financières à long-terme du régime à différentes mesures d'ajustement de ses paramètres. Cette annexe n'en rend pas compte, bien qu'elles présentent un grand intérêt.

ANNEXE 5 : ANALYSE DE LA POLITIQUE RECENTE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC

SOMMAIRE

ANNEXE 5 : ANALYSE DE LA POLITIQUE RECENTE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC	91
1 EVALUES A 12,9 MD€ FIN 2020, LES PLACEMENTS DE L'IRCANTEC SONT INVESTIS POUR L'ESSENTIEL DANS DES FONDS DEDIES ET ONT DEGAGE UNE PERFORMANCE ANNUELLE MOYENNE DE 1,8% A 2,0% EN TERMES REELS SUR 2016-2020	96
1.1 LES ACTIFS DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC S'ELEVENT A 10,4 MD€ EN VALEUR NETTE COMPTABLE ET A 12,9 MD€ EN VALEUR DE REALISATION FIN 2020	96
1.2 LES PLACEMENTS DE L'IRCANTEC SONT CONSTITUES POUR L'ESSENTIEL DE PARTS D'OPCVM DEDIES ET POUR UNE PART LIMITEE DE PARTS DE FONDS DE PLACEMENT SPECIFIQUES.....	97
1.3 LES PLACEMENTS DE L'IRCANTEC ONT DEGAGE UNE PERFORMANCE FINANCIERE ANNUELLE MOYENNE D'ENVIRON 1,8 A 2,0% EN TERMES REELS, DE LA FIN 2015 A LA FIN 2020	99
2 LE CADRE REGLEMENTAIRE REGISSANT LA DEFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC MERITE D'ETRE RENFORCE	101
2.1 EN MATIERE DE PLACEMENTS, L'IRCANTEC N'EST PAS SOUMISE AUX PRINCIPALES DISPOSITIONS DU CODE DE LA SECURITE SOCIALE	101
2.2 L'IRCANTEC A ETE EXCLUE POUR L'ESSENTIEL DU CHAMP DU « DECRET PLACEMENTS » DU 9 MAI 2017 PRIS POUR UNIFIER ET MODERNISER LA REGLEMENTATION REGISSANT LES POLITIQUES DE PLACEMENT DES REGIMES DE RETRAITE COMPLEMENTAIRE ET NON APPLIQUE JUSQU'ICI.....	103
2.3 DES DISPOSITIONS REGLEMENTAIRES RELATIVES A LA DEONTOLOGIE ET LA FORMATION DES ADMINISTRATEURS ET AU CONTROLE INTERNE PRISES POUR L'IRCANTEC EN 2017 QU'IL CONVIENT DE RENDRE APPLICABLES APRES L'ANNULATION DU « DECRET PLACEMENTS »	115
2.3.1 <i>Les dispositions relatives à la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts des administrateurs doivent être renforcées</i>	<i>116</i>
2.3.2 <i>La formation des nouveaux administrateurs, perturbée en 2021 par le retard pris dans l'installation du nouveau conseil d'administration, et l'expertise de la CPTF et de la CCA doivent être renforcées.....</i>	<i>121</i>
2.3.3 <i>Le rapport annuel de contrôle interne ne permet pas aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier de manière satisfaisante les procédures mises en œuvre pour contrôler les risques liés à la gestion des placements</i>	<i>125</i>
2.4 UN PARTAGE RELATIVEMENT CLAIR DES RESPONSABILITES ENTRE LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET LA CDC QUI N'A CEPENDANT PAS EMPECHE L'EMERGENCE DE DIFFICULTES DANS CERTAINES PROCEDURES D'ATTRIBUTION DE MARCHES PUBLICS AU COURS DE LA PRECEDENTE MANDATURE	128
2.4.1 <i>Un partage assez clair des responsabilités entre le conseil d'administration et la CDC</i>	<i>128</i>
2.4.2 <i>Des difficultés dans certaines procédures d'attribution de marchés publics relatifs à la gestion des placements au cours de la précédente mandature.....</i>	<i>129</i>
3 DES ASPECTS FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE DE PLACEMENTS DECIDEE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'IRCANTEC EN 2016-2017 MERITENT D'ETRE REINTERROGES ET LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE CELLE-CI RENFORCEE	133
3.1 LA STRATEGIE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC EST RENDUE LISIBLE PAR UN REGLEMENT FINANCIER DETAILLE ET REGULIEREMENT MIS A JOUR	133
3.2 LES PRINCIPALES DECISIONS POUR LA POLITIQUE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC ONT ETE PRISES EN DECLINANT LA « FEUILLE DE ROUTE DE LA GESTION FINANCIERE » ADOPTEE LE 5 AVRIL 2016	135
3.3 CERTAINS ASPECTS FONDAMENTAUX DE LA STRATEGIE DE PLACEMENTS DECIDEE PAR LE CONSEIL D'ADMINISTRATION EN 2016-2017 MERITENT D'ETRE REINTERROGES ET LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE CELLE-CI RENFORCEE.....	137
3.3.1 <i>L'allocation stratégique actuelle et l'adoption d'un dispositif de « gestion dynamique du risque » ont été décidées conjointement sur des bases trop faiblement documentées.....</i>	<i>137</i>
3.3.2 <i>Un dispositif de « gestion dynamique du risque » responsable d'une très forte sous-performance du portefeuille des placements de l'Ircantec par rapport à son benchmark sur la période récente</i>	<i>160</i>

3.3.3	<i>Des décisions de diversification conduisant à un net élargissement de l'univers des placements de l'institution et une forte évolution de leur structure, qui nécessitent un meilleur suivi des risques par le conseil d'administration.....</i>	167
3.3.4	<i>Des investissements immobiliers et d'autres « investissements d'impact » dans des fonds ouverts d'actifs cotés et dans des fonds d'actifs non cotés en proportion limitée</i>	174
3.4	L'IRCANTEC A DEVELOPPE SA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT SOCIALEMENT RESPONSABLE CES DERNIERES ANNEES, EN RENFORÇANT NOTAMMENT SA CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE LA TRANSITION ENERGETIQUE ET ECOLOGIQUE	181
3.4.1	<i>La politique d'investisseur socialement responsable de l'Ircantec s'appuie sur un cadre structuré</i>	181
3.4.2	<i>L'Ircantec a renforcé sa démarche d'investisseur socialement responsable au cours de la dernière mandature en développant notamment sa prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et écologique..</i>	182
3.4.3	<i>La politique d'ISR de l'Ircantec mobilise beaucoup ses administrateurs et les services de la CDC, son impact sur la performance financière de ses placements n'est pas évaluée</i>	187

ANNEXE 5 : ANALYSE DE LA POLITIQUE RECENTE DE PLACEMENT DE L'IRCANTEC

[1] Cette annexe présente une analyse du cadre, des grandes orientations et des principaux résultats de la politique de placement de l'Ircantec, sous la précédente mandature (2016-2019) et dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) pour la période 2017-2020, récemment prorogée sur l'année 2021⁴¹. Conformément aux termes qui lui ont été fixés, la mission n'avait ni le mandat, ni la possibilité dans le délai qui lui était imparti, de procéder à un contrôle ou à un audit complet de la politique de gestion des placements de l'institution. Pour produire son analyse, la mission s'est appuyée principalement sur les documents ayant été soumis au conseil d'administration (CA) et à la commission de pilotage technique et financier (CPTF) de l'institution ces dernières années. Elle a bénéficié en outre d'une série d'entretiens avec des représentants de la direction des finances de la direction des politiques sociales (DPS) de la CDC en charge de ces sujets et a pu accéder à certains documents et informations complémentaires en réponse aux demandes qu'elle a adressées à ces derniers⁴². La mission a pu également échanger sur ces questions avec les administrateurs qu'elle a pu auditionner.

[2] L'enquête en cours de la Cour des Comptes sur la gestion des placements d'un ensemble de 22 caisses de retraites et du fonds de réserves des retraites (FRR) sur la période 2010-2020 devrait fournir prochainement une évaluation complémentaire de la politique de placement de l'Ircantec, avec notamment une comparaison des pratiques de l'Ircantec avec celles des autres caisses des régimes de retraite complémentaire obligatoire.

[3] Après une présentation de la structure des placements de l'Ircantec investis au titre de ses réserves et des principaux aspects de leur performance financière sur la période récente (partie 1), sont développées successivement une analyse du cadre réglementaire qui régit la définition et la mise œuvre de la politique de placements de l'institution (partie 2) et une analyse des principales décisions et orientations prises dans la gestion des placements sur la période 2016-2020 et tout dernièrement.

⁴¹ Elle se fonde sur les informations dont la mission a pu prendre connaissance jusqu'au début de mois de septembre 2021.

⁴² Parmi les documents reçus, la mission a pu notamment disposer d'une note détaillée des services de la CDC intitulée « Bilan de la gestion financière de la COG 2015-2020 de l'IRCANTEC » et datée du 11 mars 2021 et d'une note de ceux-ci à l'attention des rapporteurs de la mission de la Cour des Comptes sur les placements des régimes de retraite, intitulée « Compléments IRCANTEC suite au 2nd questionnaire et entretien du 31 mai » datée du 15 juin 2021.

1 Evalués à 12,9 Md€ fin 2020, les placements de l'Ircantec sont investis pour l'essentiel dans des fonds dédiés et ont dégagé une performance annuelle moyenne de 1,8% à 2,0% en termes réels sur 2016-2020

1.1 Les actifs de placement de l'Ircantec s'élèvent à 10,4 Md€ en valeur nette comptable et à 12,9 Md€ en valeur de réalisation fin 2020

[4] Les réserves constituées par l'IRCANTEC pour ses opérations de retraite, à savoir ses fonds propres évalués dans les comptes se rapportant à ces opérations, s'élèvent à 10,5 Md€ fin 2020, contre 7,1 Md€ fin 2015 et 10,4 Md€ fin 2019 (Cf. l'encadré 1). Elles représentent un peu plus de l'équivalent de 3 ans des charges techniques de retraite de l'année 2020 (un peu plus de 37 mois).

[5] Les placements détenus dans le cadre de la gestion de ces réserves - autres que ceux constituant des équivalents de trésorerie - s'élèvent pour leur part à 10,8 Md€ en valeur brute comptable et à 10,4 Md€ en valeur nette comptable⁴³ fin 2020, après 7,1 Mds fin 2015 et 10,3 Md€ fin 2019 pour cette dernière. Leur montant s'élève en valeur de réalisation⁴⁴ à 12,9 Md€ fin 2020, reflétant un montant de plus-values latentes nettes (des moins-values latentes) de 2,0 Md€⁴⁵.

Encadré 1 : L'identification et l'évaluation des placements détenus dans le cadre de la gestion des réserves dans les comptes de l'Ircantec

Les comptes de l'Ircantec :

Comme en dispose le VI de l'article 2 du décret modifié du 23 décembre 1970, les comptes de l'Ircantec - comprenant le bilan, le compte de résultat et l'annexe - « *sont établis en application du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (...), sous réserve des adaptations nécessaires à son activité, fixées par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la sécurité sociale, après avis du conseil de normalisation des comptes publics* ». Les adaptations de ce plan comptable nécessaires à l'activité du régime ont été fixées par un arrêté ministériel du 13 mai 2013⁴⁶.

A ce titre, la comptabilité générale de l'Ircantec est soumise aux principes généraux communément admis (régularité, sincérité, image fidèle, spécialisation des exercices, prudence, permanence des méthodes, bonne information...) et se fonde sur le principe de la constatation des droits et obligations, signifiant la prise en compte des opérations comptables au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

Conformément aux dispositions comptables applicables à l'Ircantec, l'activité du régime est retracée au travers de deux domaines d'activité, comptablement distincts :

- Le domaine des opérations de retraite, activité technique et financière principale de l'institution, correspondant à la gestion des retraites complémentaires.

⁴³ En comptabilité, la valeur nette comptable d'un actif correspond au montant pour lequel celui-ci figure au bilan (i.e. sa valeur brute comptable, évaluée sur la base de son prix d'achat ou son coût de revient), minoré du montant des éventuels amortissements et/ou des dépréciations déjà passées.

⁴⁴ La valeur de réalisation d'un actif correspond au prix de vente dont conviendraient des parties compétentes et informées dans des conditions normales de marché, diminué des coûts estimés nécessaires pour réaliser la vente. Dans ce qui suit, la valeur de réalisation des parts de fonds détenues par l'Ircantec est assimilée à leur valeur liquidative (telle qu'elle est précisée dans les comptes annuels de l'institution) ; elle est également qualifiée de « valeur boursière » dans les bilans mensuels et autres documents de présentation de la gestion financière de l'institution.

⁴⁵ Correspondant ici à la différence entre la valeur de réalisation et la valeur brute comptable des actifs de placement de l'institution.

⁴⁶ Arrêté du 13 mai 2013 relatif aux dispositions comptables applicables à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

- Le domaine de l'action sociale qui enregistre l'ensemble des prestations à vocation sociale au bénéfice des allocataires du régime.

Les réserves et les placements détenus au titre des réserves de l'Ircantec :

Comme les organismes gestionnaires de régimes de retraite soumis aux dispositions du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS)⁴⁷, l'Ircantec ne doit pas comptabiliser de passif spécifique au titre de ses engagements futurs relatifs au régime de retraite par répartition qu'elle gère.

Les réserves accumulées par l'Ircantec au titre du régime de retraite complémentaire qu'elle gère apparaissent ainsi comme des « réserves comptables », constituées par celle-ci pour faire face à ses différents risques de gestion, en dehors de toute exigence légale, réglementaire et statutaire. Elles s'assimilent aux capitaux propres de l'institution qui apparaissent au passif de son bilan – comme la somme des « réserves techniques », du « résultat en instance d'affectation » et du résultat du dernier exercice – pour les opérations de retraite qu'elle gère.

Les placements, autres que ceux constituant des équivalents de trésorerie, détenus dans le cadre de la gestion des réserves du régime sont présentés dans une rubrique comptable intitulée « activité de placement ». Afin de tenir compte de la finalité et de la durée de détention des placements détenus dans le cadre de la gestion à long terme de la réserve du régime, des règles d'évaluation spécifiques sont appliquées à ces placements. Ces règles diffèrent selon la nature des titres de placement considérés.

La comptabilisation et l'évaluation des placements financiers du régime sont effectuées en respect du nominalisme monétaire selon le coût historique, frais sur titres exclus. Les cessions sont valorisées selon la méthode du coût moyen pondéré. Une dépréciation de ces actifs est constituée en cas de moins-value latente significative et prolongée s'agissant des actions et valeurs mobilières détenues à long terme ; ou en cas de perte de valeur avérée ; ou en cas de moins-value latente pour les titres détenus à court terme.

Source : Mission à partir notamment du décret modifié 23 décembre 1970 et de l'arrêté du 13 mai 2013 précité

[6] Selon le dernier bilan mensuel de la gestion financière de l'Ircantec produit par les services de la CDC pour son conseil d'administration, les actifs de placement de l'institution au titre de la gestion de ses réserves sont évalués à 11,4 Md€ en valeur brute comptable et à 14,4 Md€ en valeur boursière à la fin juillet 2021, ce qui reflèterait un montant de plus-values latentes nettes de 3,0 Md€. Après prise en compte des disponibilités du régime - à savoir des placements regroupant des valeurs facilement mobilisables pour les besoins de sa trésorerie – l'ensemble du portefeuille de l'Ircantec est évalué à 11,7 Md€ en valeur brute comptable et à 14,7 Md€ en valeur de réalisation fin juillet 2021.

1.2 Les placements de l'Ircantec sont constitués pour l'essentiel de parts d'OPCVM dédiés et pour une part limitée de parts de fonds de placement spécifiques

[7] Fin 2020, les actifs de placement de l'Ircantec étaient constitués⁴⁸ :

- Pour l'essentiel, de parts dans des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) - au nombre de 25, parmi lesquels 15 fonds « dédiés » à savoir des fonds dans lesquels l'Ircantec est le seul souscripteur - pour un montant de 10,0 Md€ en valeur de bilan et 11,9 Md€ en valeur de réalisation - soit 92% du total de ses placements en valeur de réalisation - dont :
 - 6,2 Md€ d'OPCVM obligataires ;

⁴⁷ Et comme l'a confirmé l'avis suivant du Conseil de normalisation des comptes publics : CNOCP, Avis n°2016-01 du 14 avril 2016 relatif au traitement comptable des retraites dans les entités gestionnaires des régimes de retraite.

⁴⁸ Les données qui suivent proviennent des annexes des comptes de l'Ircantec pour 2020.

- 4,3 Md€ d'OPCVM actions ;
- 1,4 M € d'OPCVM diversifiés ;
- Pour une proportion limitée, de parts dans des fonds de placement spécifiques, au nombre de 20 à cette date, représentatifs d'actifs immobiliers et résultant pour une large part d'une volonté de diversification du régime dans des produits financiers correspondant aux valeurs portées par les administrateurs du régime (infrastructures publiques et sociales, transition énergétique et écologique, financement des PME/ETI, économie sociale et solidaire...), pour un montant de 882,5 M€ en valeur de bilan et 1,0 Md€ en valeur estimée de réalisation - soit 8% de ses placements - dont :
 - 742,8 M€ dans un organisme de placement collectif en immobilier (OPCI)⁴⁹ ;
 - 250,4 M€ dans des fonds d'investissement alternatifs (FIA) ;
 - 8,5 M€ de parts d'un fonds commun de titrisation ;

[8] Parmi les 12,9 Md€ d'actifs de placement détenus par l'Ircantec dans le cadre de la gestion des réserves fin 2020 (tableau 1) :

- 11,7 Md€ sont constitués de parts de fonds commun de placement (FCP) « dédiés » investis dans des valeurs cotées, soit 91,0% du total ;
- 147,5 M€ de parts dans des fonds « ouverts » d'actifs cotés, soit 1,1% de l'ensemble ;
- 1,0 Md€ dans des fonds investis dans des actifs non cotés - y compris l'OPCI précité et un fonds dédié à l'Ircantec - soit 7,9% de l'ensemble (tableau 1).

[9] Selon la présentation usuelle des services de la CDC (tableau 1), fin 2020, 44,2% des actifs de placement étaient investis dans des actifs assimilables à des actions, 23,3% dans des obligations d'entreprise, 6,0% dans des obligations souveraines nominales, 18,6% dans des obligations souveraines indexées et 7,9% dans des actifs immobiliers et d'autres actifs non cotés (comme vu *infra*).

⁴⁹ Les annexes des comptes de l'Ircantec pour 2020 font état d'une valeur liquidative de 742,8 M€ à la fin décembre 2020, comme les documents de bilan mensuel de la gestion financière de l'Ircantec récents, depuis janvier 2021. Le document de bilan mensuel de la gestion financière de l'Ircantec pour décembre 2020 faisait pour sa part état d'une valeur liquidative de 730,4 M€ à la fin décembre 2020 (tableau 1), comme les bilans mensuels pour les mois précédents.

Tableau 1 : Actifs de placement de l'IRCANTEC au 31 décembre 2020, en valeur de réalisation

	En M€ - 31/12/2020	Actions	Obligations d'entreprises (crédit)*	Obligations souveraines nominales*	Obligations souveraines indexées	Immobilier et autres actifs non cotés	Total	Soit en %
Investissements cœur	FCP Dédiés	5 548,9	2 998,7	778,5	2 395,1		11 721,2	91,0%
	OPCI					730,4	730,4	5,7%
Investissements d'impact	ESS					7,9	7,9	0,06%
	Capital Investissement					63,5	63,5	0,49%
	Dettes Privées					27,6	27,6	0,21%
	Infrastructure					125,0	125,0	0,97%
	Actions TEE	134,9					134,9	1,05%
	Autres Investissements d'impacts	12,4				59,3	71,7	0,56%
	Total Ircantec	5 696,2	2 998,7	778,5	2 395,1	1 013,7	12 882,1	100,0%
Soit en %	44,2%	23,3%	6,0%	18,6%	7,9%	100,0%		
Benchmark	40,0%	20,0%	10,0%	20,0%	10,0%	-	-	
Overlay (GDR)	-0,4%	NS	NS	NS	-	-	-	
Exposition	43,8%	23,3%	6,0%	18,6%	7,9%	-	-	
Ecart	3,8%	3,3%	-4,0%	-1,4%	-2,1%	-	-	

* dont 676 M€ investis en Green Bonds (entreprises et souverains) dans le FCP Villiers Green Bonds Amundi
NS : Non Significatif



Source : Ircantec, CDC⁵⁰

1.3 Les placements de l'Ircantec ont dégagé une performance financière annuelle moyenne d'environ 1,8 à 2,0% en termes réels, de la fin 2015 à la fin 2020

La valeur de réalisation des actifs de placement de l'Ircantec a augmenté de 3,7 Md€ entre la fin 2015 et la fin 2020. Après prise en compte des abondements provenant des résultats techniques excédentaires sur la période (2,3 Md€), les services de la CDC estiment la part de cette augmentation de valeur liée à l'activité de placement à 1,4 Md€, ce qui représente l'équivalent d'une hausse de la valeur des actifs de placement de 15,5% sur l'ensemble de la période, soit une progression annuelle moyenne de 2,9%. En tenant compte de la chronologie des abondements annuels, les services de la CDC estiment ainsi l'équivalent d'un taux annuel moyen de rendement des placements à 2,6%. Après prise en compte de l'inflation enregistrée sur la période (+0,8% en moyenne annuelle sur la base habituelle de la hausse des prix à la consommation hors tabac en France et +0,6% seulement sur la base de « l'inflation sous-jacente »⁵¹), cette performance reflète l'équivalent d'un taux de rendement annuel moyen de l'ordre de 1,8% à 2,0% en termes réels sur la période (tableau 2).

⁵⁰ Tableau de synthèse issu du rapport mensuel de gestion financière relatif à la situation du régime au 31/12/2020. Cf. également le document présenté aux membres de la CPTF du 8 avril 2021 intitulé « Point 2 : Gestion financière à fin décembre 2020 et février 2021 – Présentation du portefeuille ».

⁵¹ L'indice d'« inflation sous-jacente » calculé par l'Insee vise à évaluer la tendance de fond de l'évolution des prix. Cet indice est calculé en excluant les tarifs publics et produits à prix volatils (produits pétroliers, produits alimentaires frais...) et en corrigeant les effets des mesures fiscales (notamment des variations de TVA).

Tableau 2 : Analyse de la performance financière des actifs de placement de l'Ircantec sur la période 2016-2020

Valorisation des actifs de placement au 31/12/2015, en Md€ (1)	9,17
Valorisation des actifs de placement au 31/12/2020, en Md€ (2)	12,87
Somme des abondements sur 2016-2020, en Md€ (3)	2,28
Création de valeur brute, en M€ (4)=(2)-(1)	3,70
Création de valeur nette des abondements, en M€ (5)=(4)-(3)	1,42
Performance des placements en termes nominaux sur l'ensemble de la période, en % (5)/(1)	15,5
Performance annuelle moyenne des placements sur la période en termes nominaux, en % (6)	2,9
Performance annuelle moyenne des placements sur la période en termes nominaux en tenant compte de la chronologie des abondements, en % (7)	2,6
Taux d'inflation annuel moyen sur la période, hors tabac, en % (8)	0,8
Performance annuelle moyenne des placements sur la période en termes réels en tenant compte de la chronologie des abondements, en % (8)=(6)-(7)	1,8

Source : Ircantec, CDC⁵² ; Insee ; calculs mission

[10] Cette performance enregistrée sur la période 2016-2020 est très proche de l'objectif de taux de rendement que l'IRCANTEC a retenu pour ses placements à court, moyen et long-terme dans le cadre de l'élaboration de son plan quadriennal 2018-2021 en 2017 et de son réexamen en 2019 (+1,95% en termes réels) (Cf. la partie 3 du rapport et l'annexe 4 consacrées aux projections actuarielles à long-terme récemment produites pour le régime), objectif qui a sous-tendu corrélativement le choix de son allocation stratégique actuelle en décembre 2016 (Cf. la partie 3.3.1 *infra*)⁵³.

[11] Comme le montre la partie 3.3.2 *infra*, la performance financière récente des placements de l'Ircantec, apparaît toutefois très inférieure à celle du *benchmark* correspondant à son allocation stratégique (4,5% en moyenne annuelle en termes nominaux de la fin décembre 2016 à la fin avril 2021⁵⁴, soit de l'ordre 3,6% à 3,9% en termes réels sur la même période), en raison de la très forte contribution négative d'un dispositif dit de « gestion dynamique du risque » (GDR) que l'Ircantec a mis en place début 2018 avec un objectif de couverture du risque face aux fortes fluctuations à la baisse des marchés financiers.

⁵² Les données de ce tableau sont issues pour l'essentiel de la note détaillée précitée des services de la CDC intitulée « Bilan de la gestion financière de la COG 2015-2020 de l'IRCANTEC » datée du 11 mars 2021. Elles figurent aussi dans le document présenté aux membres de la CPTF du 8 avril 2021 intitulé « Point 2 : Gestion financière à fin décembre 2020 et février 2021 – Présentation du portefeuille ».

⁵³ L'allocation stratégique a été arrêtée en décembre 2016 avec un taux annuel de rendement attendu à 3,7% en termes nominaux, soit un taux de rendement de 1,95% également sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,75%. Cf. le document intitulé « 2.1 Nouvelle allocation d'actifs soumis au CA du 13 décembre 2016 ».

⁵⁴ Cf. la page 10 du « Support de présentation « Bilan de l'allocation stratégique » inclus dans le document intitulé « 2.1 Politique de placements : prorogation de la politique de placements 2016-2020 » soumis à la CPTF du 27 mai 2021 et du CA du 6 juillet 2021)

2 Le cadre réglementaire régissant la définition et la mise en œuvre de la politique de placement de l'Ircantec mérite d'être renforcé

2.1 En matière de placements, l'Ircantec n'est pas soumise aux principales dispositions du code de la sécurité sociale

[12] La politique de placement de l'Ircantec, comme l'ensemble de son pilotage technique et financier, est régie par les dispositions du décret modifié du 23 décembre 1970⁵⁵ et de l'arrêté modifié du 30 décembre 1970⁵⁶, qui ne renvoient que ponctuellement au code de la sécurité sociale (CSS)⁵⁷⁵⁸.

[13] L'Ircantec n'était pas soumise, pour l'essentiel, aux dispositions de la section 1 du chapitre 3 du titre II du livre IV du CSS, à savoir aux articles R. 623-2 à R. 623-10-4, principalement issus du décret n°2002-1314 du 25 octobre 2002 relatif à l'organisation financière des régimes d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions non agricoles et de certains régimes spéciaux et modifiant le code de la sécurité sociale et le code de l'aviation civile (*Cf.* l'encadré 2). Elle n'est ainsi pas soumise à l'essentiel des dispositions du nouveau chapitre 9 (« Dispositions relatives aux placements ») du Titre III (« Dispositions communes relatives au financement et placements ») du livre I (« Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base ») du CSS, à savoir aux nouveaux articles R. 139-1 et suivants issus de la recodification, à droit constant, des anciens articles R. 623-2 et suivants, portée par le décret n°2019-718 du 5 juillet 2019 procédant au regroupement et à la mise en cohérence des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux travailleurs indépendants⁵⁹⁶⁰.

⁵⁵ Décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

⁵⁶ Arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970.

⁵⁷ Comme l'a noté la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, l'Ircantec était autrefois soumise aux dispositions du titre III du livre IV de la sécurité sociale avant que ce dernier ne soit abrogé par la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92-49 et n° 92-96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes. Le rapport d'une mission IGAS de contrôle des placements de l'Ircantec de 2012 fournit également un descriptif de l'historique du cadre réglementaire s'appliquant à l'institution (Vincent Ruol, « Contrôle des placements de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) », Rapport de l'IGAS N°RM2012-064P).

⁵⁸ L'article L. 921-2-1, créé par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, fait désormais référence au régime de retraite complémentaire obligatoire de l'Ircantec. Toutefois cet article circonscrit fortement le champ des dispositions du CSS qui lui sont applicables.

⁵⁹ Pris dans le cadre de la réforme du régime social des indépendants et dans la continuité des modifications apportées par l'ordonnance n° 2018-470 du 12 juin 2018 procédant au regroupement et à la mise en cohérence des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux travailleurs indépendants, ce décret a rassemblé de façon cohérente les dispositions du code de la sécurité sociale qui s'appliquent aux travailleurs indépendants en matière de sécurité sociale. Selon le gouvernement, ce décret a été pris en vue notamment de rendre plus lisible et plus facilement accessible la prise en compte de la spécificité des travailleurs indépendants.

⁶⁰ Pour des raisons particulières exposées *infra*, la rédaction d'une partie des nouveaux articles R139-1 à R139-56 n'apparaît toutefois pas fondée juridiquement. Dans ces conditions, pour des raisons de lisibilité et de cohérence, la mission se référera, dans cette partie, aux anciens articles R. 623-2 et suivants plutôt qu'aux nouveaux articles R. 139-1 et suivants.

Encadré 2 : Les principales dispositions réglementaires encadrant la gestion des placements d'un grand nombre de caisses de régime de retraite complémentaire obligatoire

Les anciens articles R. 623-2 à R. 623-10-4 du CSS concernent l'ACOSS pour la gestion du régime complémentaire de retraite des indépendants, la CNAVPL et des dix « sections professionnelles » constituant l'OAAVPL (professions libérales), la CNBF (avocats), la CRPNPAC (navigants de l'aviation civile), la CRPCEN (clercs et employés de notaires) et l'IRCEC (artistes-auteurs).

Ce corpus réglementaire définit une liste de 13 catégories d'actifs éligibles, parmi lesquelles 8 catégories de valeurs mobilières et de titres assimilés⁶¹, 2 catégories d'actifs immobiliers⁶² et 3 catégories de prêts et de dépôts⁶³, satisfaisant à certaines contraintes (localisation géographique, type d'émetteurs, négociabilité des titres ...) (articles R. 623-3 à R. 623-9 du CSS).

Il définit des contraintes de « diversification », de « dispersion » et « d'emprise »⁶⁴, par nature de placement et par émetteur (article R. 623-10-1 du CSS).

- Ainsi :

34 % au moins des placements doivent être composés de titres de nature obligataire⁶⁵ ;

5 % au plus de participations dans des fonds communs de placement à risque⁶⁶ ;

20 % au plus d'actifs immobiliers⁶⁷ ;

10 % au plus de prêts et de dépôts⁶⁸ ;

- En outre, une caisse :

Ne peut détenir plus de 5 % de ces placements sous forme d'actifs émis par un seul émetteur et/ou sous la forme d'un même bien immobilier ; ni plus de 10 % des titres émis par un même émetteur⁶⁹ ;

Et doit détenir au moins 90 % d'actifs libellés ou réalisables en euros (article R.623-3 du CSS).

⁶¹ Enumérées de la manière suivante : (1) Obligations et autres valeurs émises ou garanties : - par l'un des Etats membres de l'Espace économique européen (EEE) - par la CADES - par un organisme international à caractère public d'un des Etats membres de l'Union européenne - par les collectivités publiques territoriales et établissements publics des Etats membres de l'EEE ; (2) Obligations, parts de fonds communs de créances et titres participatifs admis à la négociation sur un marché réglementé de l'OCDE ; (3) Titres de créances négociables d'un an au plus, rémunérés à taux fixe ou indexés sur un taux usuel sur les marchés, émis par une personne morale ayant son siège social dans l'un des pays de l'OCDE et négociés sur un marché réglementé de l'OCDE ; (4) Titres négociables à moyen terme émis par une personne morale ayant son siège social dans l'un des pays de l'OCDE et négocié sur un marché réglementé de l'OCDE, dans des conditions particulières fixées à l'article R.623-5 du CSS ; (5) Actions de SICAV et parts de FCP investis dans les valeurs mentionnées aux (1), (2), (3) et (4), dans des conditions fixées à l'article R.623-6 du CSS ; (6) Parts de FCPR, FCPI, FPS, FPCI ; (7) Actions et titres donnant accès au capital négociés sur un marché reconnu ; (8) Actions de SICAV et parts de FCP autres que celles mentionnées en (5) et (6), dans des conditions fixées à l'article R. 623-6 du CSS.

⁶² Définies comme suit : (9) Droits réels immobiliers afférents à des immeubles situés sur le territoire de l'un des Etats membres de l'EEE ; (10) Parts et actions de société à objet immobilier ayant leur siège sur le territoire de l'un des Etats membres de l'EEE, dans des conditions fixées à l'article R.623-7 du CSS.

⁶³ Définies comme suit : (11) Prêts obtenus ou garantis par un Etat membre de l'EEE, par les collectivités publiques territoriales et les établissements publics des Etats membres de l'EEE ; (12) Prêts hypothécaires aux personnes physiques ou morales ayant leur domicile ou leur siège social dans un Etat membre de l'EEE dans des conditions énoncées à l'article R.623-8 du CSS ; (13) Dépôts dans des conditions énoncées à l'article R.623-9 du CSS.

⁶⁴ La diversification permet la division des risques du portefeuille du régime concerné en modulant la pondération entre grandes classes d'actifs qui le compose. La dispersion permet de limiter le portefeuille à un risque donné ; elle renvoie à la détention d'un titre, émetteur par émetteur. L'emprise renvoie au pourcentage, estimé du point de vue de l'émetteur, de détention d'un actif par le régime concerné. Cf. le document suivant du secrétariat général du COR, « La gestion financière des régimes de retraite obligatoire gérés en répartition », Document n°6 préparé pour la séance plénière du COR du 11 juillet 2018.

⁶⁵ Titres des catégories (1) à (5) ci-dessus.

⁶⁶ Titres de catégories (6) ci-dessus.

⁶⁷ Actifs des catégories (9) et (10) ci-dessus.

⁶⁸ Actifs des catégories (11) à (13) ci-dessus.

⁶⁹ A l'exception des titres de la catégorie (1) ci-dessus.

Ce corpus pose le principe de l'adoption par le conseil d'administration de chaque caisse d'un règlement financier devant obligatoirement comporter un « manuel de procédure », un document décrivant les modalités de gestion de l'activité de placement et un code de déontologie, établis sous certaines conditions (article R.623-10-3 du CSS).

Il requiert enfin que « le conseil d'administration de chaque caisse nationale, de base ou section professionnelle approuve annuellement, après avis d'une commission financière constituée en son sein, un rapport fixant notamment les orientations générales de la politique de placement des actifs gérés par la caisse » (article R.623-10-4 du CSS).

Source : Mission à partir du CSS

[14] Comme celui de l'AGIRC-ARRCO, le régime géré par l'Ircantec se distingue ainsi de la plupart des autres régimes de retraite complémentaire obligatoire, en ce que les règles qui encadrent la gestion de ses placements sont essentiellement fixées par son conseil d'administration⁷⁰.

2.2 L'Ircantec a été exclue pour l'essentiel du champ du « décret placements » du 9 mai 2017 pris pour unifier et moderniser la réglementation régissant les politiques de placement des régimes de retraite complémentaire et non appliqué jusqu'ici

[15] Une mission de contrôle des placements des régimes d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire conduite par l'IGAS en 2012-2013⁷¹ a toutefois mis en lumière le caractère hétérogène des règles prudentielles et comptables applicables aux différentes caisses, non justifié par la nature identique ou semblable de leurs missions. Portant une appréciation globalement positive sur la gestion alors mise en œuvre des placements de l'Ircantec⁷², elle a en outre révélé de sérieuses défaillances dans la gestion des placements de certaines autres caisses et a révélé que le corpus réglementaire s'appliquant à la plupart des caisses (*Cf. supra*) souffrait d'importantes carences.

[16] A la lumière de ces constats, la mission a fait un ensemble de recommandations visant notamment à (*Cf. l'encadré 3*):

- Unifier et réviser le cadre réglementaire dans le sens d'un renforcement prudentiel ;
- Améliorer la gouvernance et les pratiques de gestion ;
- Renforcer le suivi et le contrôle des caisses, notamment de celles des professions libérales.

⁷⁰ Les règles de placement de l'ERAFP et de la CCMSA (professions non salariées agricoles) relèvent pour leur part de règles ad-hoc externes prises par voie réglementaires.

⁷¹ *Cf.* notamment le rapport de synthèse de cette mission : V. Cayré, P. Gemelgo, P. Penaud, V. Ruol, « Contrôle des placements de régimes de retraite complémentaire obligatoires (rapport de synthèse) », Rapport de l'IGAS n°RM2012-21P, juin 2013.

⁷² Vincent Ruol, « Contrôle des placements de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) », Rapport de l'IGAS N°RM2012-064P.

Encadré 3 : Principaux enseignements de la mission de contrôle des placements des régimes complémentaires obligatoires conduite par l'IGAS en 2012-2013

Objet et champ de la mission :

A la suite d'une demande du ministre du travail, de l'emploi et de la santé du 9 janvier 2012, l'IGAS a mené en 2012-2013 une mission de contrôle des placements de l'ensemble des régimes d'assurance vieillesse complémentaire obligatoires. Cette mission visait à : présenter un état des lieux des placements des régimes complémentaires obligatoires (RCO) et de leur gestion ; évaluer le cadre réglementaire et les modalités de suivi et de contrôle par l'Etat ; formuler des propositions en vue de l'amélioration du cadre réglementaire et du dispositif de suivi et de de contrôle.

Pour ce faire, la mission a conduit des contrôles sur pièce et sur place dans les 6 organismes suivants dont les placements représentaient 54 Mds € fin 2011 (soit 42 % du total des placements de l'ensemble des caisses en valeur de réalisation) :

- la Caisse autonome des médecins de France (CARMF), la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP) et la caisse de prévoyance et de retraite des notaires (CPRN), relevant de l'OAAVPL ;
- la Caisse de retraite des personnels navigants professionnels de l'aéronautique civile (CRPN ou CPRNPAC) ;
- l'Ircantec⁷³ et les fédérations AGIRC et ARRCO.

La mission a effectué en complément une enquête sur pièces en demandant la transmission d'un ensemble de documents à tous les organismes gestionnaires de RCO. Elle s'est par ailleurs appuyée sur des travaux de missions de contrôle de l'IGAS sur la caisse nationale des barreaux français (CNBF) et du groupe de protection sociale REUNICA regroupant, entre autres, des institutions AGIRC et ARRCO.

Diagnostic de la mission :

Dans son rapport de synthèse⁷⁴, la mission a notamment dressé les grands éléments de diagnostic suivants :

- les caisses gérant les RCO sont des organismes très divers qui détenaient, fin 2011, 110 Mds € de placement en valeur de réalisation ;
- les règles prudentielles et comptables en vigueur à l'époque étaient hétérogènes sans que cela ne fut justifiée par la nature des activités conduites ;
- la réglementation découlant du décret N°2002-1314 est mal adaptée et laisse une marge d'interprétation dangereuse au plan prudentiel ;
- certains portefeuilles comportaient des produits risqués que les caisses n'étaient pas autorisées à détenir en direct et dont l'adossement aux engagements étaient critiquables ;
- les modalités de gestion n'étaient pas à la mesure des sommes gérées et de la complexité des instruments financiers utilisés.

D'un intérêt particulier pour les travaux demandés à la présente mission d'évaluation de la COG de l'Ircantec sur la période 2017-2021, la précédente mission a notamment relevé que :

- de manière générale, l'existence de réserves ne peut se comprendre que si une doctrine précise de constitution, de gestion et d'utilisation est utilisée ;

⁷³ Vincent Ruol, « Contrôle des placements de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) », Rapport de l'IGAS N°RM2012-064P, décembre 2012.

⁷⁴ V. Cayré, P. Gemelgo, P. Penaud, V. Ruol, « Contrôle des placements de régimes de retraite complémentaire obligatoires (rapport de synthèse) », Rapport de l'IGAS n°RM2012-21P, juin 2013.

- s'agissant des règles prudentielles et comptables appliquées aux différents régimes : alors que la plupart des caisses sont soumises au CSS (anciens articles R.623-2 et suivants), certaines (ERAFP et CCMSA) ne sont soumises qu'à des dispositions réglementaires ad-hoc et certaines autres (AGIRC-ARRCO et Ircantec) ne sont soumises qu'à des règles décidées par leur conseil d'administration ; selon la mission, la nature identique des missions confiées aux régimes de retraite complémentaire obligatoire et leur financement par prélèvement obligatoire justifient l'existence d'un cadre réglementaire externe et pour partie commun à l'ensemble des caisses ; la mission a ainsi recommandé la mise en place d'un cadre à deux étages : un premier commun à tous les régimes de retraite complémentaire obligatoire ; et un second qui permette de prendre en compte les spécificités de chacun (répartition, capitalisation, mixte)⁷⁵ ;

- s'agissant de la réglementation issue du décret n°2002-1314 : la classification des actifs retenue manque de cohérence et de pertinence⁷⁶ ; les règles prudentielles ne s'appliquent pas aux fonds de droit français ou européen ce qui constitue un risque prudentiel majeur ; les règles d'éligibilité sont insuffisantes car s'attachant trop à la forme juridique des produits et pas assez à leur nature financière⁷⁷ ; l'environnement réglementaire incite à la détention indirecte ce qui explique que l'essentiel des placements mobiliers se faisait en gestion déléguée ;

- s'agissant des portefeuilles constitués par les caisses : les choix de gestion reposaient sur des hypothèses critiquables, marquées par une forte exposition au risque « actions »⁷⁸, une gestion « active » des fonds⁷⁹, des investissements hors zone euro, notamment parfois significativement dans des pays émergents, et dans certains cas par une mauvaise compréhension de la notion de « décorrélation » ; les portefeuilles contenaient des instruments complexes et risqués que les caisses maîtrisaient mal en termes de valorisation et de suivi des risques (obligations convertibles, obligations structurées, instruments financiers à terme, matières premières et droits à polluer, fonds communs de placements à risque, fonds s'appuyant sur des techniques de gestion alternative (*hedge funds*), « pierre papier »⁸⁰) ; les placements exposaient les caisses à des risques, notamment de change, non maîtrisés (avec des expositions au risque de change supérieures à 10% de leur portefeuille et des investissements dans les pays émergents) ; les caisses contrôlées détenaient entre 0 % et 40 % d'actifs non admissibles à une détention directe ; les caisses soumises au CSS présentaient des imputations erronées dans les catégories du décret n°2002-1314 ce qui pouvaient les conduire à ne pas respecter les règles de dispersion ; la mission a relevé en outre des cas limités d'investissement direct dans des actifs non admissibles dans certaines caisses ;

⁷⁵ La mission avait également relevé que l'AGIRC-ARRCO et l'Ircantec appliquaient alors l'essentiel des dispositions du CSS (anciens articles R.623-2 et suivants), sans y être tenues.

⁷⁶ La mission a notamment relevé que les placements sous forme d'OPCVM se trouvaient classés dans seulement 3 des 13 catégories d'actifs autorisés par la réglementation, alors même qu'ils représentaient 80 % du total des placements des caisses fin 2011. En outre, le manque de cohérence et de précision de certains intitulés favorisait des pratiques de mauvaise classification des actifs par les caisses, accroissant de manière trompeuse la part « obligataire » de leurs placements.

⁷⁷ La mission a relevé que la nomenclature pour les actifs éligibles et les conditions encadrant leur détention (retenues aux articles R.623-3 à R.623-5 du CSS) n'encadraient pas suffisamment la détention de produits financiers à terme, de produits dérivés, ni les pratiques de mise/prise en pension et/ou de prêts de titres.

⁷⁸ L'examen des allocations stratégiques des caisses contrôlées a révélé une appétence au risque très supérieure à celles d'organismes de retraite facultative gérés par capitalisation qui détenaient une part plus importante de leurs actifs sous forme obligataire, une situation pouvant s'expliquer, selon la mission, par une mauvaise appréciation des risques relatifs attachés à la détention directe ou indirecte d'actions et d'obligations.

⁷⁹ Au détriment du recours à des techniques de gestion « passives », réputées moins risquées, et des techniques de « gestion adossée » (consistant à faire correspondre plus ou moins parfaitement les flux délivrés à l'actifs aux flux exigés au passif) que la mission jugeait plus adaptées à l'objet social d'un organisme de retraite complémentaire obligatoire.

⁸⁰ La mission a noté que la réglementation n'autorisait pas les caisses à investir dans les organismes de placements collectifs immobilier (OPCI), comme certaines d'entre elles auraient souhaité pouvoir le faire. Elle a en outre relevé que les OPCIS peuvent détenir des actifs d'une nature différente de l'immobilier au sens généralement compris d'immeubles de bureaux et d'habitation qui peuvent s'avérer particulièrement risqués. Elle a aussi noté des cas d'investissement dans des fonds immobiliers de droit étranger soumis à des corpus réglementaires parfois inconnus des caisses et qui étaient parfois autorisés à effectuer des opérations engendrant des risques importants, interdites dans le cas des OPCIS français.

- s'agissant des modalités de gestion : la tutelle ne jouait pas son rôle de définition des modalités de placement, certains textes réglementaires n'ayant jamais été pris tandis que certaines règles en matière de gouvernance demeuraient insuffisamment précises et qu'aucun dispositif de suivi de l'application de la réglementation n'était prévu ; les organes délibérants n'assumaient pas toujours leur rôle de contrôle de la direction, en raison pour partie d'un manque de formation, les objectifs et le cadre de la politique de placement s'avérant en particulier insuffisamment précisés par ceux-ci ; les modalités de contrôle interne et de suivi de la gestion des placements étaient jugées en outre grandement perfectibles, tandis que les caisses ne disposaient pas en interne des compétences adaptées aux stratégies qu'elles cherchaient à mettre en œuvre ; alors que les règles déontologiques ont été jugées très améliorables, la mission a regretté par ailleurs que les organismes contrôlés n'appliquaient que rarement les règles de la commande publique dans la sélection des fonds dédiés.

Recommandations de la mission :

A la lumière de ces constats, la mission a fait un ensemble de 56 recommandations visant notamment à :

- réviser et unifier le cadre réglementaire dans le sens d'un renforcement prudentiel ;
- améliorer la gouvernance et les pratiques de gestion ;
- renforcer le suivi et le contrôle des caisses, notamment de celles des professions libérales.

Parmi les recommandations avancées, la présente mission note, en particulier, celles consistant à :

- définir un cadre réglementaire commun à l'ensemble des régimes complémentaires obligatoires (recommandation n°1) ;
- redéfinir la nomenclature du décret n°2002-1314 afin de prendre en compte les natures juridiques et les catégories reconnues par l'autorité des marchés financiers au sein de son règlement général (recommandation n°5) ;
- intégrer au décret précédent le principe de transparence pour l'ensemble des fonds (recommandation n°7) ;
- améliorer l'encadrement des produits dérivés en s'inspirant du code des assurances (recommandation n°9) ;
- interdire explicitement les mises/prises en pension de titres et les prêts de titres (recommandation n°10) ;
- envisager une gestion adossée et faire en sorte que les choix d'allocation d'actifs retenus par les caisses correspondent à des décisions prises par les instances et portées à la connaissance des adhérents (recommandation n°13) ;
- ne pas étendre les critères d'éligibilité des actifs aux pays émergents (recommandation n°14) ;
- ne pas prévoir de poche de « décorrélation » en tant que telles : la seule notion de diversification ne saurait justifier à elle seule la réalisation d'un investissement au risque de permettre n'importe quelle acquisition (recommandation 15) ;
- adopter une position prudentielle en n'autorisant pas la détention d'organismes de placement collectif immobilier (OPCI) ni d'organismes de placement collectif (OPC) équivalents européens ; à défaut limiter drastiquement leur proportion dans le total des placements des caisses (recommandation n°16) ;
- ne pas s'exposer aux risques de change au-delà de ce que la réglementation permet en appliquant le principe de transparence (recommandation n°17) ;
- inclure le tableau de ventilation des placements dans les documents certifiés par le commissaire aux comptes à l'instar de ce qui est fait pour les compte emplois ressources dans les associations faisant appel à la générosité publique (recommandation n°19) ;
- prendre les arrêtés définissant les règles de valorisation des placements, la forme du rapport fait par les organismes et la périodicité de l'expertise de l'activité par un organisme spécialisé extérieur (recommandation n°20) ;

- repréciser les règles en matière de gouvernance, tant sur la finalité des études actuarielles (adossement actif-passif) que sur le contenu minimal du règlement financier (recommandation n°22) ;
- mettre en place un reporting à la tutelle comportant un état détaillé des placements, un tableau ventilant les actifs selon les catégories du décret et un rapport de solvabilité (recommandation n°23) ;
- aligner la politique de formation des administrateurs sur les meilleures pratiques rencontrées (recommandation n°24) ;
- formaliser une politique de placement de manière précise en s'inspirant des pratiques courantes des institutions financières (banques, assureurs) (recommandation n°25) ;
- présenter de manière claire aux instances dirigeantes le lien entre les besoins des régimes résultant des études et l'allocation stratégique retenue et les faire se prononcer explicitement sur ce point (recommandation 26) ;
- revoir les règlements financiers afin d'y inscrire précisément la politique de placements, ses objectifs et ses contraintes ainsi que les modalités de gestion et de contrôle correspondantes (recommandation n°27) ;
- s'assurer du contenu de l'allocation stratégique et mieux présenter aux instances dirigeantes sa cohérence avec l'allocation tactique (recommandation n°28) ;
- introduire des personnalités qualifiées dans les conseils d'administration qui n'en disposent pas (recommandation n°29) ;
- mettre en place un contrôle interne couvrant le champ des placements et les risques spécifiques qu'ils présentent (recommandation n°30) ;
- produire à une périodicité régulière une vision en transparence du portefeuille (recommandation n°32) ;
- mettre en place un suivi formalisé des frais de gestion à destination des organes délibérants (recommandation n°35) ;
- mettre en place un système à deux étages prévoyant par défaut l'accès aux seuls produits simples, et aux produits complexes sous conditions d'agrément par l'AMF (recommandation n°40) ;
- définir le contenu des conflits d'intérêt et définit les règles précises pour les sollicitations courantes de la part des fournisseurs (valeur maximale des cadeaux acceptés, règles de redistribution interne, etc.) (recommandation n°41) ;
- confier la responsabilité de la déontologie à un comité du conseil (comité d'audit) et non au bureau exécutif (recommandation n°43) ;
- faire publier sur le site internet des caisses leurs comptes, un état détaillé de leurs placements selon un format défini par la tutelle ainsi que la liste des pays dans lesquels elles investissent (au 1er euro et en transparence totale sur l'ensemble des fonds) (recommandation n°48) ;
- envisager des mutualisations de l'activité de placement (recommandation n°49) ;
- mettre en place un plan de contrôle pluriannuel (recommandation n°52) ;
- prévoir des dispositions réglementaires permettant de gérer des situations exceptionnellement difficiles (recommandation n°55).

De manière générale, la mission a recommandé d'accorder une attention particulière aux caisses de retraites complémentaires des professions libérales, eu égard à l'importance des réserves qu'elles avaient constituées et à l'importance des difficultés de gestion identifiées dans le cadre de ce contrôle.

Un ensemble de 6 recommandations propres à l'Ircantec ont par ailleurs été formulées dans le rapport de contrôle portant sur sa gestion des placements⁸¹. La présente mission estime que ces recommandations ont été mises en œuvre dans une large mesure par la suite par l'institution.

Source : Mission, à partir du rapport de synthèse de la mission de l'IGAS de 2012-2013

[17] Dans ce contexte, le décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale, communément appelé « décret placements », visait à unifier et moderniser ce corpus réglementaire applicable aux régimes de retraite complémentaire obligatoire, en refondant les règles de gouvernance pour la gestion financière et l'encadrement des placements de ces régimes⁸², en cohérence dans une large mesure avec les recommandations de l'IGAS. Les principales dispositions de ce décret, inspirées pour partie de la réglementation relative aux sociétés d'assurance et aux mutuelles, sont présentées dans l'encadré qui suit.

Encadré 4 : Principales dispositions du décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale

Ce décret a considérablement revu la section 1 du chapitre III du titre II du CSS, en substituant aux anciens articles R. 623-2 à R. 623-10-4, un nouvel ensemble d'articles modifiés et complétés (articles R. 623-2 à R. 623-10-47).

Parmi ses principales dispositions, ce décret a prévu :

En matière de gouvernance (articles R.623-3 à R. 623-5) :

- La possibilité pour le conseil d'administration des caisses de déléguer, dans les limites à fixer par celui-ci, ses attributions en matière de gestion des placements à une commission chargée des placements, composée de membres de celui-ci, et comprenant en outre une personnalité qualifiée, avec voix consultative, désignée par celui-ci sur une liste de trois personnes établie par les ministères chargés de la sécurité sociale et du budget ; ainsi que des précisions relatives aux responsabilités de la commission des placements (article R. 623-3).
- Des obligations de formation relatives aux questions actuarielles, financières et réglementaires pour les administrateurs des caisses nouvellement désignés, dans les 6 premiers mois de leur mandat et en tout état de cause préalablement à l'adoption par le conseil d'un document relatif à la politique de placement et de gestion des risques tel que mentionné *infra*. (Cf. l'article R. 623-9 *infra*) (article R. 623-4).
- L'exigence d'une fonction permanente de contrôle des risques et de conformité, ainsi que de procédures de gestion des risques et de gestion de crise pour la mise en œuvre de la politique de placement, dans des conditions fixées par arrêté par les ministères chargés de la sécurité sociale et du budget (article R. 623-5).

En matière de pilotage des régimes (articles R.623-6 à R. 623-8) :

- L'adoption par le conseil d'administration des caisses, à la fin de chaque année, d'un document relatif à la politique de pilotage des régimes comportant un ensemble d'informations, de projections à un horizon de 40 ans et, le cas échéant, de propositions d'évolution des paramètres des régimes, dans un cadre prédéfini, ce document devant faire l'objet d'une certification par un actuaire indépendant tous les 3 ans.

⁸¹ Ces 6 recommandations étaient les suivantes : définir formellement la politique de placement (recommandation 1) ; consolider la stratégie envisagée et les règles de placements (admissibilité, valorisation et dispersion) en un seul document (recommandation 2) ; améliorer le *reporting* fourni aux administrateurs en incluant des indicateurs de risque (recommandation 3) ; formaliser les procédures de contrôle interne (recommandation 4) ; (v) renforcer les règles de déontologie pour les administrateurs (recommandation 5) ; suivre avec une granularité fine et parangonner les frais supportés par les FCP dédiés (recommandation 6).

⁸² Ce décret concerne la CNAVPL et les sections professionnelles de l'OAAVPL, ainsi que la CNAV pour la gestion du régime des indépendants, l'IRCEC (artistes-auteurs), la CNBF (avocats), la CCMSA (non-salariés agricoles), la CRPNPAC (navigants de l'aviation civile) et la CRPCEN (clercs et employés de notaires).

- Un objectif explicite d'adossement des actifs des caisses, à un tel horizon de moyen-long terme, aux dépenses de prestations et de gestion et aux recettes de cotisations projetées dans le scénario central des prévisions précédentes ; avec une contrainte, en cas de déficit technique prévu au cours des dix premières années, imposant que les placements aient pour « objectif prioritaire de dégager des liquidités garanties et sûres » à même de couvrir ces déficits⁸³.

En matière de politique de placement et de gestion des risques (articles R. 623-9 à R. 623-10-2) :

- L'adoption par le conseil d'administration des caisses, tous les 3 ans au moins, d'un document précisant, de manière relativement détaillée, la politique de placement et de gestion des risques retenue par celles-ci (catégories de placements autorisés, limites retenues pour chaque catégorie de placement, durée de détention des titres, modalités de gestion des placements, modalités de contrôle et de mesure du risque ...), dans un cadre fixé par les ministères chargés de la sécurité sociale et du budget (régime qualifié par la suite de « normal »).

- A défaut de l'adoption d'un tel document, la soumission des caisses à un régime de gestion des placements dit « simplifié », caractérisé par une limitation des classes d'actifs éligibles écartant les actifs complexes et les plus risqués (notamment la détention directe d'actions et de « contrats financiers »).

En matière de contrôle interne (article R. 623-10-3) :

- L'obligation, pour les caisses soumises au « régime normal », de mettre en place un dispositif permanent de contrôle interne des placements et d'établir annuellement un rapport de contrôle interne, détaillant :

« a) Les méthodes utilisées pour assurer la mesure, l'évaluation et le contrôle des placements, en particulier en ce qui concerne l'évaluation de la qualité des actifs et de l'adossement des flux financiers aux flux de prestation et de gestion administrative des régimes concernés, le suivi des opérations sur contrats financiers et l'appréciation des performances et des coûts des intermédiaires financiers utilisés ;

b) La répartition interne des responsabilités au sein du personnel, les personnes chargées d'effectuer les transactions ne pouvant être également chargées de leur suivi, ainsi que les délégations de pouvoir, la diffusion de l'information et les procédures internes de contrôle ou d'audit ;

c) Les procédures et dispositifs permettant d'identifier, d'évaluer, de gérer et de contrôler les risques liés aux placements. »

En matière de prévention des conflits d'intérêt (article R. 623-10-4) :

- Des dispositions renforcées concernant les membres du conseil d'administration, la personnalité qualifiée membre de la commission chargée des placements, ainsi que, le cas échéant, les experts qui apportent occasionnellement leur concours à ces instances. Ainsi, ceux-ci :

«1° Sont tenus au secret et à la discrétion professionnels pour les informations dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions ;

2° Sont tenus d'établir une déclaration d'intérêts. Cette déclaration est remise au président du conseil d'administration et actualisée à l'initiative de l'intéressé dès que cela est nécessaire. Elle mentionne les liens d'intérêts de toute nature, directs ou par personne interposée, que le déclarant a, ou qu'il a eus pendant les cinq années précédant sa prise de fonctions, avec des entreprises, des établissements ou des organismes qui apportent leur concours au conseil d'administration ou à la commission chargée des placements, notamment les gestionnaires ou mandataires. Les personnes mentionnées au présent article ne peuvent prendre part aux travaux, aux délibérations et aux votes du conseil d'administration ou de la commission chargée des placements qu'une fois la déclaration transmise. Elles ne peuvent, sous les peines prévues à l'article 432-12 du code pénal, prendre part ni aux travaux, ni aux délibérations, ni aux votes de ces instances si elles ont un intérêt, direct ou indirect, à l'affaire examinée ;

⁸³ Le nouvel article R.623-7 introduit par ce décret requiert en outre que « Dans le cas où cet objectif n'est pas atteint, aucune position ne peut être détenue si elle n'y contribue pas ».

«3° Ne peuvent, par eux-mêmes ou par personne interposée, avoir, dans les établissements ou entreprises en relation avec l'organisme, aucun intérêt de nature à compromettre leur indépendance ;

«4° Ne peuvent recevoir des avantages en nature ou en espèces, sous quelque forme et de quelque montant que ce soit, d'une façon directe ou indirecte, procurés par les établissements ou entreprises en relation avec l'organisme, notamment les gestionnaires ou mandataires. Est également interdit le fait, pour ces établissements ou entreprises, de proposer ou de procurer ces avantages. »

En matière d'actifs et de règles admissibles (article R. 623-10-5 à R. 623-10-39) :

Pour les caisses soumises au « régime simplifié » :

- Une liste d'actifs de placement autorisés se limitant, pour l'essentiel, à : (1) des titres de créance négociables émis par des personnes morales de l'Union européenne (UE) ou de l'Espace économique européen (EEE) ; (2) des obligations émises ou garanties par des Etats de l'UE et l'EEE ainsi que la CADES et l'ACOSS ; (3) des dépôts ; (4) des actifs immobiliers définis selon un champ élargi par rapport à la réglementation précédente pour y inclure les parts et actions d'OCPI⁸⁴ ; (5) des parts et actions ou obligations de « fonds mutualisés » définis comme des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) ou des fonds d'investissement alternatifs (FIA) devant compter parmi leurs souscripteurs au moins deux régimes de retraites et un investisseur tiers détenant au moins 15 % des parts dudit fonds ; (6) des parts ou actions d'organismes de placement collectif (OPC) à caractère monétaire autorisés à la commercialisation en France ; (7) des parts ou actions d'OPC « dédiés » investissant dans les catégories (1) à (3) et (6) ci-dessus.

- Sous un ensemble de conditions parmi lesquelles : des parts maximales respectives de 15 % pour les actifs immobiliers et les parts, actions ou obligations de « fonds mutualisés » ; ainsi qu'une part d'au moins 90 % d'actifs libellés ou réalisables en euros ; ces contraintes étant appréciées sur la base explicite des valeurs de réalisation des actifs de placement.

Pour les caisses soumises au « régime normal »⁸⁵ :

- Une liste de catégories de placements autorisés composée : (1) d'actifs détenus directement, à l'exclusion des parts ou actions d'OPC ; (2) de parts ou actions d'organismes d'OPCVM investis à au moins 90 % en titres de créance et de capital ; (3) de parts ou actions d'OPC à caractère monétaire ; (4) de parts, actions ou obligations de « fonds mutualisés » ; (5) de parts ou actions d'OPC « dédiés » investissant dans les catégories d'actifs (1) à (3) ci-dessus.

- Sous réserve que ceux-ci portent sur les actifs éligibles suivants : (1) des actions ; (2) d'autres titres donnant ou pouvant donner accès au capital ou aux droits de vote ; (3) des titres de créances négociables ; (4) des obligations ; (5) des titres de créances négociables émis par l'Etat ; (6) d'autres titres participatifs ; (7) des dépôts ; (8) des « actifs immobiliers » entendus au sens défini *supra* ; (9) d'actifs comportant un « contrat financier » (à savoir des produits dérivés) ; (10) d'autres actifs détenus par l'intermédiaire de « fonds mutualisés » tels que définis *supra* ; en respectant certaines conditions supplémentaires pouvant varier selon les catégories de placement⁸⁶.

⁸⁴ Selon le nouvel article R.623-10-13 créé par ce décret, ces actifs immobiliers autorisés étaient constitués :

« 1° De droits réels immobiliers afférents à des immeubles ou à des terrains situés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse ;

2° De parts ou actions de sociétés à objet strictement immobilier ayant leur siège social sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse, à l'exclusion de sociétés ayant une activité de marchand de biens et de sociétés en nom collectif. Le patrimoine de ces sociétés ne peut être composé que d'immeubles bâtis situés sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse, et de parts ou actions de sociétés répondant à ces mêmes conditions ;

3° De parts ou actions d'organismes de placement collectif immobilier relevant du paragraphe 3 de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre IV du titre Ier du livre II du code monétaire et financier, à l'exclusion de ceux mentionnés à l'article R.214-120 de ce même code. »

⁸⁵ Si l'Ircantec avait été soumise à l'ensemble des dispositions du « décret placements », elle aurait pu de toute évidence satisfaire aux exigences de ce régime et bénéficier ainsi de ses dispositions.

⁸⁶ L'article R623-10-27 encadre notamment la détention des actifs comportant un « contrat financier ». Ceux-ci doivent notamment permettre « une gestion prudente du placement ou du groupe de placement détenu, visant au maintien de sa

- Avec des contraintes d'exposition aux différents risques fondées sur les valeurs de réalisation des actifs et en référence au « principe de transparence », c'est-à-dire en tenant compte non seulement de la détention directe d'un titre ou d'une catégorie de titres, mais aussi de leur détention indirecte via la détention de parts d'organismes de placements collectifs eux-mêmes détenteurs du titre ou de la catégorie de titres considérés.

Parmi lesquelles :

- Des contraintes de diversification, dont :
 - 15 % au plus d'actifs sous forme de parts ou actions d'organismes d'OPCVM investis à au moins 90 % en titres de créance et de capital ;
 - 20 % au plus d'actifs immobiliers ;
 - 25 % au plus de titre de capital détenus en direct ou par des OPCVM ;
 - 50 % au plus pour des titres en capital détenus en direct, par des OPCVM ou des « fonds mutualisés » ;
 - 15 % au plus pour des titres en capital ou de créances des catégories (1) à (6) de la dernière classification *supra* côtés dans un pays de l'OCDE hors UE et EEE ;
 - 15 % d'actifs au plus pour d'autres actifs détenus par l'intermédiaire de « fonds mutualisés » (catégorie (10) *supra*).
 - 5 % au plus de titres en capital émis par des organismes de titrisation.
 - 10 % au plus d'actifs comportant un « contrat financier » (produits dérivés) ;
 - 15 % au plus d'actifs non réalisables en euro⁸⁷.
- Des contraintes de diversification suivantes :
 - 5 % au plus de valeurs émises ou de créances obtenues ou garanties par une même entité ;
 - 10 % au plus pour un même actif immobilier ;
 - 5 % au plus, ou 10 % sous certaines conditions, de valeurs émises ou de créances obtenues ou garanties par une même entité, ainsi que des dépôts placés auprès de cette même entité.
- Et des contraintes d'emprise limitant les caisses à détenir 5 % au plus de l'ensemble des titres de capital ou de créance émis par un même émetteur, sauf pour ceux émis ou garantis par un Etat de l'UE ou de l'EEE ou ceux détenus par l'intermédiaire d'un « fonds mutualisé ».

Le décret encadre par ailleurs les modalités de suivi des placements par les caisses (article R. 23-10-40 à R. 23-10-4I).

Le décret prévoyait enfin, par son article 4, une entrée en vigueur de celui-ci au 1er janvier 2018, avec une période transitoire d'un an pour la mise en conformité des actifs détenus par les caisses, cette période étant allongée pour certaines classes d'actifs.

Source : *Mission à partir du décret n° 2017-887 du 9 mai 2017*

[18] Dès sa publication et lors de la phase de consultation qui l'a précédée, ce décret a fait l'objet de vives critiques de la part des caisses concernées et notamment d'un avis négatif adopté par les membres du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions

valeur ou de son rendement ». Ils doivent pouvoir « être à tout moment vendus, liquidés ou clôturés à leur valeur de marché ».

⁸⁷ Selon l'article R. 623-10-35, les actifs composant l'actif vu par transparence doivent à tout moment être réalisables en euros. Une caisse peut déroger à ce principe « à condition que son exposition au risque de change, incluant l'exposition provenant des contrats financiers définie à l'article R. 623-10-34, demeure inférieure à 15 % de la valeur de réalisation de l'actif de placement ».

libérales (CNAVPL) le 30 mars 2017⁸⁸. Dans ce contexte, des requêtes en annulation du décret pour excès de pouvoir, ont été déposées auprès du Conseil d'Etat par la quasi-totalité des caisses de l'Organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (OAAVPL)⁹⁰ ainsi que par d'autres caisses et organismes concernés⁹¹ en juillet 2017.

[19] Des échanges complémentaires ont eu lieu par la suite entre les cabinets des ministres, les administrations (DSS et DG Trésor) et les caisses de retraites concernées. Deux réunions ont notamment été organisées fin 2017 entre la DG Trésor, la DSS et des représentants des caisses de concernées ; elles ont abouti à la rédaction d'un projet de décret modificatif. Les caisses concernées ont toutefois estimé que les modifications envisagées dans ce projet étaient insuffisantes pour justifier le retrait de leurs recours. De son côté, le gouvernement n'a pas pris de décret modificatif par la suite. Le Conseil d'Etat s'est ainsi prononcé le 26 novembre 2018 sur le fond du décret n° 2017-887 du 9 mai 2017⁹² : il a rejeté la quasi-totalité des moyens soulevés par les requérants, mais il a censuré deux dispositions du décret⁹³ : d'une part, une disposition relative aux règles d'adossment prévues par le décret⁹⁴ et, d'autre part, l'article 4 du décret précisant les conditions d'entrée en vigueur de celui-ci⁹⁵. La censure de cette seconde disposition a entraîné l'annulation de l'application des dispositions du décret⁹⁶ et le rétablissement du précédent régime juridique applicable (issu pour l'essentiel du décret n°2002-1314 du 25 octobre 2002 précité⁹⁷)⁹⁸.

⁸⁸ Cf. le tome 2 (« Patrimoine et immobilier ») du rapport de l'IGAS suivant : Carole Lépine, Antoine Magnier, Nathalie Nitkitenko, « Gouvernance et évaluation du contrat pluriannuel CNAVPL-Etat 2016-2019 », rapport de l'IGAS N°2019-014R, février 2020.

⁸⁹ Reprenant dans une large mesure des critiques formulées à l'encontre du précédent projet de décret qui avait été soumis à la CNAVPL en juin 2016, les membres du conseil d'administration de la CNAVPL ont ainsi jugé que ce décret « altér(ait) significativement l'autonomie de gestion » que la loi confère aux sections professionnelles pour le pilotage des régimes de retraite complémentaires et d'invalidité-décès de leur responsabilité. Estimant qu'il était d'une « grande complexité, source d'interprétations différentes et de contestations », ils ont jugé en outre que ce décret comportait de nombreuses dispositions « inapplicables et/ou préjudiciables » à une bonne gestion des placements, à rebours des objectifs visés.

⁹⁰ Dont une requête d'annulation déposée conjointement par la CNAVPL, la CARCDSF, la CARMF, la CARPV, la CAVAMAC, la CAVP et la CPRN (avec le concours de la CRPNPAC), et des requêtes séparées déposées par la CIPAV, CARPIMKO et la CAVEC.

⁹¹ Dont la CRPCEN, le syndicat national des pilotes de ligne (SNPL) France ALPA et un ensemble de sociétés financières de la place de Paris.

⁹² Il avait auparavant rejeté plusieurs demandes de suspension de l'exécution du décret.

⁹³ Cf. la décision n°412177 du Conseil d'Etat du 26 novembre 2018, prise par ses 1ère et 4ème chambres réunies : « *Le décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 relatif à l'organisation financière de certains régimes de sécurité sociale (...) est annulé en tant que l'article R. 623-7 nouveau qu'il insère dans le code de la sécurité sociale comporte une deuxième phrase à son deuxième alinéa et que son article 4 ne prévoit pas de possibilité d'adapter l'application des obligations qu'il impose à la situation particulière de chacun des régimes considérés* ».

⁹⁴ Estimant que l'interdiction faite aux caisses de retraite en déficit technique de détenir des actifs financiers ne dégageant pas des liquidités garanties et sûres susceptibles de couvrir leur déficit était excessive au regard de l'objectif d'adossment poursuivi par le décret, le Conseil a censuré la phrase suivante, « *Dans le cas où cet objectif n'est pas atteint, aucune position ne peut être détenue si elle n'y contribue pas* », du nouvel article R.623-7 introduit par le décret. Cf. la note de base page 30 *supra*.

⁹⁵ Le Conseil d'Etat a noté que, du fait des nouvelles modalités d'évaluation des actifs des caisses, fondées sur la valeur de réalisation, retenues pour apprécier le respect des différentes règles de diversification, de dispersion et d'emprise (alors que les modalités d'évaluation n'étaient pas précisées auparavant), certaines caisses respectant les limites précédemment applicables, pourraient détenir à la date d'entrée en vigueur du décret une part importante de leurs actifs, notamment immobiliers, excédant les nouvelles limites, du fait de plus-values latentes. Cela l'a conduit à estimer que le pouvoir réglementaire avait commis une « erreur manifeste d'appréciation », en imposant dans la période transitoire « *des délais uniformes à toutes les caisses, sans considération de la diversité de leurs actifs, de la situation de leurs réserves par rapport à l'importance des échéances prévisibles des besoins de financement des régimes qu'elles gèrent, du niveau de risque présenté par les actifs qu'elles détiennent et des incidences des mesures à prendre sur la rentabilité des actifs détenus* ».

⁹⁶ Ou à tout le moins sa suspension jusqu'à l'entrée en vigueur d'un décret modifié, selon la DSS.

⁹⁷ Auquel l'Ircantec n'est pas assujetti (Cf. la partie 2.1 *supra*)

⁹⁸ Selon l'interprétation de la présente mission, partagée par la DSS et l'ensemble des caisses de retraites des professions libérales concernées (Cf. le tome 2 (« Patrimoine et immobilier ») du rapport de l'IGAS suivant : Carole Lépine, Antoine Magnier, Nathalie Nitkitenko, « Gouvernance et évaluation du contrat pluriannuel CNAVPL-Etat 2016-2019 », rapport de l'IGAS N°2019-014R, février 2020).

[19] Le gouvernement avait initialement envisagé de soumettre l'Ircantec à l'ensemble des dispositions du « décret placements » et avait ainsi soumis fin juin 2016, un projet de décret relativement proche de celui finalement retenu à l'ensemble des caisses qui y ont été finalement soumises ainsi qu'aux instances de l'Ircantec.

[20] A l'issue d'une réunion extraordinaire consacrée à l'examen de ce projet de décret le 31 août 2016, le conseil d'administration de l'Ircantec a décidé de « *demander la suppression de toute référence à l'Institution (...) dans ce projet de décret ...* ». Il a également estimé que « *(ce) projet de décret en l'état de son écriture remet en cause la feuille de route des placements ISR (investissement socialement responsable) de l'Ircantec, et plus globalement la politique des placements qui concourt à l'équilibre des régimes* »⁹⁹.

[21] Cette prise de position a été précédée par :

- L'envoi de deux courriers du président du conseil d'administration de l'Ircantec datés du 5 et 11 juillet, dans lesquels celui-ci a notamment souligné que :
 - La politique de placement de l'Institution (décidée dans le cadre de la « feuille de route » en matière de gestion des placements décidée en début de mandature, Cf. *infra*), serait « *profondément remise en cause* » si ce projet de décret allait à son terme ;
 - « *(c)e projet de décret heurtera(it) à la fois le processus de renouvellement des mandats de gestion financière et celui de négociation de la future convention d'objectifs et de gestion ...* ».
- L'envoi d'une lettre commune adressée aux ministres en charge de la fonction publique et des affaires sociales par l'ensemble des fédérations « fonction publique » des organisations syndicales représentées au conseil d'administration de l'Ircantec, dans lequel elles ont demandé au gouvernement de retirer l'Ircantec du champ d'application de ce projet de décret. Parmi les motifs avancés pour cette demande, les fédérations ont souligné :
 - Le fait que les conclusions de la mission de contrôle de l'IGAS de 2012-2013, en particulier celles de la mission relative à la gestion de l'Ircantec, ne pouvaient justifier à leurs yeux l'inclusion de l'Ircantec dans le champ de ce projet de décret.
 - Le fait que les réserves de l'Ircantec étaient « *gérées avec prudence* » par son « *conseil d'administration, et grâce au professionnalisme des services de la (CDC)* ».
 - Leur désaccord avec « *le contrôle accru des placements des réserves, et de présence directe de la tutelle dans une « commission des placements »* » portés, selon elles, par le projet de décret.
 - La « *restriction des possibilités de placements des réserves* » portée par le projet de décret et son caractère « *contradictoire avec les orientations prises* » par celles-ci au sein du conseil d'administration de l'Ircantec, notamment celles en faveur de « *l'investissement socialement responsable* ».

[22] Elle a également été précédée par l'envoi d'une note détaillée de la directrice des retraites et de la solidarité de la CDC au directeur de la DSS datée du 29 juillet 2016 rassemblant un ensemble d'observations sur le projet de décret, faisant notamment ressortir :

- Son appréciation selon laquelle le projet de décret devrait être amendé pour tenir compte explicitement du fait que le CDC « *gère par délégation les actifs de l'Institution* ».

⁹⁹ Cette délibération a été prise avec 21 voix favorables, 3 abstentions et 2 votes blancs.

- Son appréciation selon laquelle « *le régime de placements prévu par le projet de décret serait trop limitatif s'agissant des instruments, classes d'actifs et zones géographiques d'investissement autorisés* ».
- La nécessité de retenir des règles de fonctionnement pour les « fonds dédiés » définis par le projet de décret, moins contraignantes que celles alors prévues.

[23] La mission rappelle les appréciations portées à ce sujet par la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG¹⁰⁰ selon lesquelles :

- Le projet de décret ne contenait pas de dispositions remettant fondamentalement en cause l'orientation « ISR » de la politique de placements, sauf peut-être de manière indirecte ou marginale, ni de dispositions de nature à remettre en cause le choix fait par le régime de recourir à des fonds dédiés.
- Il semblait toutefois exclure la possibilité de détenir des parts d'organismes de placements collectifs de valeurs mobilières au sein de fonds dédiés (interdiction d'investir dans des structures prenant la forme de « fonds de fonds »), ce qui n'aurait pas autorisé certaines expositions alors prises ou envisagées par l'Ircantec, notamment sur des valeurs mobilières hors zone euro au sein de fonds dédiés. Cette possibilité n'aurait été ouverte que pour un fonds « mutualisé ».

[24] Comme la précédente mission et alors que le régime aurait pu de toute évidence satisfaire aux exigences du « régime normal » prévu par le projet de décret (*Cf.* l'encadré 3), la mission note en outre que ce projet, tel qu'il était alors conçu, aurait conduit l'Ircantec à réorganiser son portefeuille de placements afin que ses marges de manœuvre ne soient pas significativement réduites :

- En limitant l'exposition du régime sur les actions détenues en direct ou via un fonds qui ne soit pas un « fonds mutualisé » - selon la définition envisagée par le projet de décret, à savoir un organisme de placement collectif souscrit par deux caisses de retraite différentes et un organisme tiers au moins, ayant 10% maximum d'actifs hors OCDE ou non cotés - à 25 % de la valeur de réalisation de ses placements.
- En limitant l'exposition aux obligations et actions d'émetteurs de l'OCDE non membre de l'UE ou de l'Espace économique européen (EEE) à 5% de la valeur de réalisation totale des obligations ou des actions détenues en direct ou *via* des fonds autres que des « fonds mutualisés », une contrainte qui semble toutefois avoir été relâchée ultérieurement mais avec le maintien d'un seuil maximal d'exposition aux actifs non réalisables en euro à 15% du total des actifs de la caisse (après prise en compte des contrats financiers) dans la version finale du « décret placements » (*Cf.* l'encadré 3).
- En n'autorisant pas la détention d'actions et obligations hors OCDE en direct ou via des fonds communs de placements.
- En n'autorisant la détention de titres non cotés qu'à travers des « fonds mutualisés » et dans une certaine limite pour ceux-ci (*Cf. supra*).

¹⁰⁰ Charles de Batz, Antoine Delattre, Antoine Mantel, « Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'IRCANTEC 2013-2016 », Rapport conjoint de l'IGAS N°2016-86R et du CGEFI N°16.05.40.

[25] Sur le fond, il n'appartient pas à la mission d'apprécier le bienfondé des dispositions du projet de décret soumis à l'Ircantec ni de celles du « décret placements » du 9 mai 2017 – qui reflète des évolutions par rapport au projet de texte soumis à l'Ircantec - à l'évidence d'une certaine complexité et de nature à contraindre de manière significative la gestion des caisses de retraites qui y étaient soumises. La mission note toutefois que la réglementation relative aux placements des régimes de retraite complémentaire obligatoire n'a toujours pas fait l'objet d'une unification et d'une modernisation comme le recommandait la mission de contrôle de l'IGAS de 2012-2013.

[26] Comme cette dernière, la mission est d'avis que la gestion des placements de l'Ircantec devrait être soumise à un corpus réglementaire commun à l'ensemble des caisses de retraite complémentaire obligatoire et modernisé, tenant compte dans une certaine mesure de leurs spécificités. La mission est ainsi convaincue que l'Ircantec devrait être réintégrée dans les réflexions et les consultations qui devraient être réengagées dans les meilleurs délais pour unifier et moderniser ce cadre.

[27] Au-delà des grands principes de prudence et d'équité qui doivent conduire à soumettre les organismes ayant le même objet aux mêmes règles prudentielles, la mission note que l'expertise qu'apporte la CDC à l'Ircantec dans la mise en œuvre de la gestion de ses placements ne saurait justifier l'exclusion de l'institution d'un tel corpus réglementaire commun, alors que le conseil d'administration est chargé, légitimement, de fixer les orientations générales de la politique de placement du régime (article 2 du décret modifié du 23 décembre 1970 et article 2 du règlement financier du régime). Au vu des constats qu'elle pose sur la qualité de la gouvernance de l'Ircantec ces dernières années (Cf. la partie 2 du rapport), la mission n'est pas non plus d'avis que celle-ci pourrait justifier une telle exclusion. Certaines orientations et décisions prises par le conseil d'administration en matière de placement sur la période récente, à rebours de certaines recommandations de la mission de l'IGAS de 2012-2013 et de certaines dispositions du « décret placements » (Cf. la partie 2 *infra*), tendent par ailleurs à conforter la mission dans cet avis.

Recommandation n°1 Réintégrer l'Ircantec dans le champ des réflexions et des consultations qu'il convient de réengager sans tarder pour unifier et moderniser le cadre réglementaire régissant la gestion des placements des régimes de retraite complémentaire obligatoire.

2.3 Des dispositions réglementaires relatives à la déontologie et la formation des administrateurs et au contrôle interne prises pour l'Ircantec en 2017 qu'il convient de rendre applicables après l'annulation du « décret placements »

[28] Alors que l'Ircantec a été exclue en grande partie du champ du « décret placements », le gouvernement a toutefois décidé de modifier le décret du 23 décembre 1970 et l'arrêté du 30 décembre afin de rendre applicables à l'Ircantec certaines dispositions du « décret placements » relatives aux règles de gouvernance, au contrôle interne et à la prévention des conflits d'intérêt¹⁰¹ :

- En matière de gestion des placements, le décret n°2017-1704 du 18 décembre 2017¹⁰² a ainsi prévu que la commission de pilotage technique et financier du régime assume les missions de la commission en charge des placements mentionnée au nouvel article R. 623-3 du CSS et il a

¹⁰¹ La mission note du reste que le conseil d'administration de l'Ircantec a approuvé préalablement les projets relatifs à ces textes lors de sa réunion du 28 mars 2017, avec 24 voix favorables et 6 abstentions.

¹⁰² Décret n°2017-1704 du 18 décembre 2017 modifiant le décret no 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

soumis l'Ircantec aux dispositions des nouveaux articles R. 623-3 à R. 623-5 et R. 623-10-3 et R. 623-10-4 (*Cf. l'encadré 3 supra*)¹⁰³ ;

- Un arrêté du 12 juillet 2017 a par ailleurs apporté des modifications dans ce sens à l'arrêté du 30 décembre 1970 en faisant référence aux nouveaux articles R. 623-3 et R. 623-4 introduits par le « décret placements »¹⁰⁴.

[29] Alors que la décision d'annulation du Conseil d'Etat du 26 novembre 2018 a suspendu l'application du « décret placements », la mission note que les amendements ainsi apportés par ces textes aux articles 2 et 2bis en 2017 du décret 23 décembre 1970 et à l'article 2 de l'arrêté du 30 décembre 2017 qui s'appuient sur des dispositions du « décret placements » ne sont pas fondées juridiquement. La mission est d'avis que des dispositions réglementaires spécifiques devraient être prises sans tarder pour garantir l'application des principales dispositions retenues pour l'Ircantec en matière de déontologie et de formation des administrateurs et de contrôle interne en matière de placements, ainsi que s'agissant de la composition de la CPTF, sauf à ce que de nouvelles dispositions soient prises pour rendre applicable l'essentiel du « décret placements » ou permettre l'adoption rapide d'une nouvelle réglementation d'ensemble, une perspective qui ne semble pas assurée d'après les interlocuteurs de la DSS rencontrés par la mission.

[30] Entretiens, le conseil d'administration de l'Ircantec avait décidé lors de sa réunion du 27 mars 2018 d'apporter des modifications à son règlement intérieur en vue de prendre essentiellement en compte les dispositions relatives à la formation et à la déontologie portées par le décret du 18 décembre 2017 et l'arrêté du 12 juillet précités. Un arrêté de validation de ces modifications n'a cependant pas été pris par la suite, une situation qui, selon les services de la DSS interrogés par la mission, ne tiendrait pas principalement à l'annulation de l'entrée en application du « décret placements »¹⁰⁵.

2.3.1 Les dispositions relatives à la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts des administrateurs doivent être renforcées

[31] La mission estime que les dispositions relatives à la déontologie portées par l'article 53 du règlement intérieur de l'institution (*Cf. l'encadré 5*) sont insuffisantes et qu'elles devraient être renforcées par voie réglementaire dans le sens des dispositions de l'ancien article R. 623-10-4 issu du « décret placements » relatif à la prévention des conflits d'intérêt (devenu l'article R139-13 après la recodification récente¹⁰⁶), en tenant compte des articles 1 et 2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et des meilleures pratiques mises en œuvre dans

¹⁰³ Depuis la recodification portée par décret n°2019-718 du 5 juillet 2019, ces articles apparaissent comme les articles R. 139-2 à R. 139-4, R. 139-12 et R. 139-13 du CSS.

¹⁰⁴ Arrêté du 12 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret n°70-1277 du 23 décembre 1970.

¹⁰⁵ Selon la DSS, les ministères de tutelle n'ont pas souhaité approuver sur la période récente le règlement intérieur de l'Institution, incluant les modifications décidées par le conseil d'administration de l'Ircantec, au motif que celui-ci n'est pas conforme à la réglementation, dans un contexte où les administrateurs n'ont pas souhaité le modifier pour tenir compte d'une disposition nouvelle de l'article 2 du décret modifié du 23 décembre 1970 – introduite par le décret n°2018-214 du 29 mars 2018 modifiant le décret no 70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques et modifiant le décret n°46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières - selon laquelle, s'agissant des conditions d'exécution des délibérations du conseil d'administration, « *(I)es ministres chargés de la sécurité sociale et du budget peuvent demander par écrit des informations ou des documents complémentaires relatifs aux délibérations du conseil d'administration. Le délai d'un mois est alors suspendu jusqu'à production de ces informations ou documents* ».

¹⁰⁶ Par le décret n°2019-718 du 5 juillet 2019 procédant au regroupement et à la mise en cohérence des dispositions du code de la sécurité sociale applicables aux travailleurs indépendants.

les régimes de retraite complémentaire. La mission note à cet égard que les dispositions en vigueur à l'ERAFP pourraient inspirer utilement un tel renforcement (encadré 6).

Encadré 5 : L'article 53 du règlement intérieur de l'Ircantec relatif à la déontologie de ses administrateurs de l'institution

« Les administrateurs de l'Ircantec doivent agir dans l'intérêt exclusif de l'Institution, avec le souci constant de préserver son image et sa réputation.

Les administrateurs doivent indiquer toute survenance de situation portant à conflit d'intérêts dès lors qu'elle pourrait interférer sur les missions qui leur sont confiées.

En matière financière, les administrateurs détenteurs d'une information privilégiée se doivent de ne pas utiliser cette information, ni pour leur compte propre, ni au profit d'un tiers.

Tout administrateur doit refuser d'un tiers tout cadeau ou avantage qui serait de nature à compromettre son indépendance de jugement ou qui pourrait laisser penser, à l'extérieur de l'Ircantec, qu'il pourrait être influencé. Dans ce cadre, et si la valeur du cadeau est inférieure à 150 euros par an et par tiers, le cadeau peut être accepté. Les cadeaux ne sont admis que s'ils sont reçus au siège social de l'Ircantec, à l'attention de l'administrateur qui en bénéficie, ce qui exclut de communiquer son adresse personnelle au tiers en vue de recevoir un cadeau ou un avantage.

Les membres du conseil d'administration et les membres des commissions sont tenus au secret professionnel selon les règles prévues pour les administrateurs des organismes de la sécurité sociale.

Ils sont tenus à la discrétion à l'égard des informations présentant un caractère confidentiel et données comme telles par le président, le vice-président ou le directeur du service gestionnaire. »

Source : Règlement intérieur de l'Ircantec

Encadré 6 : Les principales dispositions relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêt pour les membres du conseil d'administration de l'ERAFP

Ces dispositions sont portées par l'article 20 bis du décret modifié n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique et l'article 8 de règlement intérieur du conseil d'administration de l'ERAFP. Il est à noter sur la forme que chaque article de ce dernier rappelle en préambule les principales dispositions législatives ou réglementaires qui s'appliquent à l'établissement dans le domaine considéré.

Article 20 bis du décret modifié n° 2004-569 du 18 juin 2004 :

« Les membres du conseil d'administration sont tenus au secret et à la discrétion professionnels et doivent, notamment, préserver la confidentialité des débats, échanges et discussions et de toute autre information privilégiée qui serait portée à leur connaissance dans l'exercice de leur mandat.

Aucun membre ne peut délibérer dans une affaire lorsque les fonctions qu'il exerce ou les intérêts qu'il détient sont de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de son mandat, ni promouvoir de projet particulier d'investissement auprès de l'établissement.

Les membres du conseil d'administration sont tenus de déclarer au président du conseil d'administration, dans un délai de huit jours à compter de leur prise de fonction, les intérêts qu'ils détiennent et les fonctions qu'ils exercent au sein d'une personne morale dont l'activité entre dans le domaine d'intervention de l'établissement. Ils sont tenus de déclarer tout changement dans leur situation intervenant en cours de mandat.

En cas de manquement d'un membre du conseil aux obligations mentionnées aux deuxième et troisième alinéas, ce dernier est démis d'office de ses fonctions par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget, après avis du conseil d'administration.

Le règlement intérieur du conseil précise les modalités de déclaration des membres du conseil en matière de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts. »

Article 8 du RI du conseil d'administration de l'ERAFP relatif à la déontologie et aux devoirs de ses membres

Art. 8.1 Confidentialité des débats

Rappel en préambule du 1^{er} paragraphe de l'article 20 bis du décret modifié n° 2004-569 du 18 juin 2004

« Ces obligations ne font pas obstacle à ce que les membres du conseil d'administration nommés sur proposition d'une organisation syndicale ou représentant une catégorie d'employeurs rendent compte des délibérations du conseil, dans le respect des dispositions de l'article 3.6.

Les mêmes obligations sont applicables à toute personne participant au conseil d'administration ou aux réunions des comités spécialisés, en application du décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 relatif à la retraite additionnelle de la fonction publique.

Ces obligations et les moyens de les mettre en oeuvre sont récapitulés dans la notice annexée au présent règlement. Toute personne invitée à assister à une séance du conseil ou à s'associer aux travaux des comités et n'étant pas liée à l'établissement par une obligation de confidentialité devra y souscrire expressément.

Art. 8.2 Prévention des conflits d'intérêts

Rappel des 2^{ème} et 5^{ème} paragraphes de l'article 20 bis du décret modifié n° 2004-569 du 18 juin 2004

« En séance, lorsqu'un point de l'ordre du jour est appelé, tout membre qui se trouve dans une situation qu'il estime susceptible de constituer un conflit d'intérêts se déporte.

Dans tous les travaux des instances, il appartient au président de séance d'adresser un rappel au règlement si des propos tenus par un membre du conseil paraissent déroger aux obligations décrites ci-dessus. »

Rappel des articles 1 et 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique :

- *« Les [personnes] chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. »*
- *« Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »*

« Au titre de leur mandat, les membres du conseil d'administration exercent une mission de service public avec dignité, probité, intégrité, impartialité et indépendance. En cas de doute sur les moyens de mettre en oeuvre cette mission, le président de l'établissement peut saisir le ministre chargé de la fonction publique et le ministre chargé du budget. »

Art. 8.3 : Déclarations d'intérêts

Rappel des 3^{ème} et 5^{ème} paragraphes de l'article 20 bis du décret modifié n° 2004-569 du 18 juin 2004

« Les membres du conseil d'administration renseignent la déclaration d'intérêts annexée au présent règlement et la transmettent sous double pli cacheté revêtu d'une mention relative à son caractère confidentiel au président du conseil d'administration.

La déclaration d'intérêts est mise à jour en tant que de besoin et devra être adressée au président du conseil d'administration dans les mêmes conditions de forme. »

Source : Mission à partir des textes cités régissant le RAFP et l'ERAFP

[32] A l'analyse, deux éléments rendent un tel renforcement des règles d'autant plus nécessaire :

- D'une part, les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre de certaines procédures d'attribution de marchés publics au cours de la dernière mandature (Cf. la partie 2.4 *infra*).

- D'autre part, le caractère excessivement sommaire des « déclarations des intérêts de l'administrateur IRCANTEC » que l'ensemble des administrateurs doivent remplir et à l'absence de formalisation de l'utilisation qui peut en être faite.

[33] Pour ces motifs, la mission recommande en particulier de modifier le décret du 23 décembre 1970 pour y adjoindre une disposition prévoyant qu'un administrateur qui commettrait une irrégularité ou qui manquerait à ses obligations déontologiques pourrait être démis d'office de ses fonctions par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, après consultation du conseil d'administration de l'institution.

[34] S'agissant de la « déclaration des intérêts » des administrateurs :

- La mission relève qu'elle ne comporte que trois rubriques appelant la fourniture d'informations par les administrateurs :
 - « 1. Je détiens des intérêts pécuniaires ou autres dans la personne morale, société ou entreprise commerciale identifiée ci-après et qui, directement ou indirectement, fait affaire avec l'Ircantec ou qui est susceptible de faire affaire avec l'Ircantec »
 - « 2. J'agis à titre d'administrateur d'une personne morale, d'une société, d'une entreprise ou d'un organisme à but lucratif ou non, identifié ci-après et qui est partie à un contrat avec l'Ircantec ou qui est susceptible de le devenir.
 - « Autres intérêts, notamment familiaux, susceptibles de faire naître un conflit d'intérêts, que j'estime souhaitable de signaler : »
- La mission estime que ces trois rubriques ne recouvrent pas l'ensemble des cas de conflits d'intérêts possibles, tels ceux auxquels certains administrateurs siégeant dans d'autres conseils d'administration pourraient être éventuellement exposés.
- La mission relève en outre que le règlement intérieur, dans sa version actuelle, ne fait pas référence à cette déclaration d'intérêts et qu'il n'y a pas de procédure, validée par le conseil d'administration et les ministères de tutelle, en précisant l'objet et son utilisation.
 - Dans la pratique actuelle, les services de la CDC demandent à chaque administrateur nouvellement nommé de remplir cette déclaration d'intérêts ainsi qu'une « déclaration d'adhésion aux articles de déontologie de l'administrateur du règlement intérieur Ircantec » et veillent à ce que ces documents leurs soient remis avant ou à l'occasion de la première réunion du conseil d'administration auquel il est amené à participer.
 - Ces déclarations sont conservées par la direction appui aux fonds et à la gouvernance de l'établissement Angers-Paris de la CDC, l'ancien président et l'actuel président n'ayant semble-t-il pas manifesté le souhait d'en disposer.
 - En pratique, aucun usage ne semble avoir été fait de ces déclarations, dans l'attente de l'arrêté de validation des modifications du règlement intérieur décidées par le conseil d'administration lors de sa réunion du 27 mars 2018.

[35] La mission estime dès lors nécessaire de renforcer le contenu déclaratif des déclarations d'intérêts des administrateurs et de préciser dans le règlement intérieur les conditions de leur utilisation, notamment par le président du conseil d'administration, dans le sens des dispositions de l'ancien article R. 623-10-4 issu du « décret placements » et des meilleures pratiques mises en œuvre dans les régimes de retraite complémentaire. La mission préconise en particulier de mettre en œuvre ce renforcement en s'inspirant fortement des dispositions en vigueur à l'ERAFP, et notamment du contenu de la déclaration d'intérêts que doivent remplir ses administrateurs et qui est placée en

annexe de son règlement intérieur¹⁰⁷. Cette déclaration figure en pièce jointe. La mission est également d'avis que les déclarations d'intérêts des administrateurs devraient être transmises au président du conseil d'administration, eu égard à ses responsabilités particulières - charge à lui de vérifier les éventuelles situations de conflits d'intérêts en s'appuyant si nécessaire sur le service juridique de la direction d'appui aux fonds et à la gouvernance de l'établissement Angers-Paris de la CDC -, tandis que celle du président devrait être soumise aux tutelles.

[36] Eu égard au fait que certains administrateurs de l'Ircantec, en particulier parmi ceux appartenant à la commission de pilotage technique et financier (CPTF), sont régulièrement sollicités par des sociétés de gestion soucieuses de leurs proposer leurs services et aux difficultés rencontrés dans la mise en œuvre de certaines procédures de marchés publics liés aux placements (*Cf* la partie 2.4 *infra*), la mission est en outre d'avis que les administrateurs devraient s'abstenir de rentrer en contact avec les sociétés de gestion en dehors du cadre collectif de la commission de pilotage technique et financier et de la présence d'un représentant de la direction financière de la direction des politiques sociales (DPS) de la CDC. La mission recommande enfin, en tout état de cause, d'établir un registre recensant de manière précise la liste des contacts entre l'Ircantec et les sociétés de gestion. Ce document devrait être régulièrement porté à la connaissance de l'ensemble du conseil d'administration.

Recommandation n°2 Renforcer par voie réglementaire les dispositions relatives à la déontologie et à la prévention des conflits d'intérêt pour les membres du conseil d'administration dans le sens des dispositions de l'ancien article R. 623-10-4 du CSS issu du « décret placements » (actuel article R. 139-13 après recodification), en tenant compte des articles 1 et 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et des meilleures pratiques mises en œuvre dans les régimes de retraite complémentaire, notamment celles mises en œuvre au sein de l'ERAFP.

Recommandation n°3 Modifier en particulier le décret du 23 décembre 1970 pour lui adjoindre une disposition prévoyant qu'un administrateur qui commettrait une irrégularité ou qui manquerait à ses obligations déontologiques puisse être démis d'office de ses fonctions par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, après consultation du conseil d'administration.

Recommandation n°4 Renforcer le contenu informatif de la déclaration d'intérêts des administrateurs et préciser dans le règlement intérieur de l'institution les conditions de son utilisation, notamment par le président du conseil d'administration, en s'inspirant étroitement des dispositions en vigueur à l'ERAFP ; pour les administrateurs, s'abstenir de tout contact avec les sociétés de gestion en dehors du cadre collectif de la commission de pilotage technique et financier et de la présence d'un représentant de la direction financière de la DPS ; établir en tout état de cause un registre recensant de manière précise la liste des contacts entre l'Ircantec et les sociétés de gestion.

[37] La mission note par ailleurs à cet égard que les agents de la CDC sont pour leur part tenus de respecter les règles énoncées dans le code de déontologie de la CDC pris par un arrêté de son directeur général du 10 avril 2018¹⁰⁸. Une note de procédure du 27 mai 2019 précise en outre les règles à suivre par les agents vis-à-vis notamment des propositions de cadeaux et/ou avantage par

¹⁰⁷ Le règlement intérieur du conseil d'administration de l'ERAFP comporte également en annexe une « notice valant engagement de confidentialité d'un tiers sur les débats » de celui-ci.

¹⁰⁸ Arrêté du 10 avril 2018 relatif au code de déontologie de la Caisse des dépôts et consignations.

des tiers¹⁰⁹, la règle générale étant que la CDC attend de ses agents qu'ils refusent tout cadeau et/ou avantage offert par des tiers au titre de leurs fonctions¹¹⁰.

2.3.2 La formation des nouveaux administrateurs, perturbée en 2021 par le retard pris dans l'installation du nouveau conseil d'administration, et l'expertise de la CPTF et de la CCA doivent être renforcées

[38] L'article 2 de l'arrêté modifié du 30 décembre 1970 dispose que le bureau de l'Ircantec est chargé d'assurer la préparation de la politique de formation des administrateurs. L'arrêté précité du 12 juillet 2017¹¹¹ a par ailleurs prévu qu'il le fasse « *dans le respect des dispositions de l'article R. 623-4 du code de la sécurité sociale* » introduit par le « décret placements » du 9 mai 2017. Les articles 30 et 45 du règlement intérieur de l'institution requièrent en outre que le conseil d'administration adopte chaque année un plan de formation des administrateurs pour l'année à venir, avec l'appui des services de la CDC, les administrateurs devant recevoir un calendrier de mise en place des formations après l'adoption de ce plan.

[39] La mission de l'IGAS relative à la gestion des placements de l'Ircantec de 2012 et la mission d'évaluation de la précédente COG avaient fait le constat d'une offre de formation pour les administrateurs, relativement conséquente, notamment en première année de mandature, en vue de les aider à appréhender les principaux enjeux de la gestion d'une caisse de retraite en général, et à la gestion technique, financière et comptable en particulier. Ces formations sont dispensées pour l'essentiel par les services de la CDC. Sur la base du bilan des formations mises en œuvre en 2016, première année de la mandature précédente, la mission d'évaluation de la précédente COG avait jugé que la participation des administrateurs était satisfaisante (avec 128 inscriptions d'administrateurs à des séances de formation, parmi lesquelles 110 avaient été effectivement suivies).

[40] Des dispositions ont été retenues dans la COG 2016-2019 afin de doter le conseil d'administration d'un « *plan de formation annuel évolutif et adapté* » (encadré 7).

Encadré 7 : Les dispositions relatives à la formation retenues dans la COG 2016-2019

Ces dispositions sont précisées au point 4.1.1 intitulé « Un plan de formation annuel évolutif et adapté »

« La Caisse des Dépôts propose chaque année au Bureau précédent le Conseil d'administration de l'Institution du dernier trimestre de l'année un plan de formation annuel pour l'année suivante.

Les plans de formation annuels seront adaptés en fonction des sujets importants d'acculturation nécessaires aux prises de décision de l'année ou début d'année suivante. Une organisation en mode « filière » doit permettre aux administrateurs de mieux cerner leur choix.

¹⁰⁹ Note de la direction du contrôle permanent et de la conformité de la CDC intitulée « Procédure relative aux cadeaux et avantages » datée du 27 mai 2019.

¹¹⁰ Les cadeaux ou avantages étant entendus « *comme tout bien matériel, tout service ou invitation reçu(e) ou octroyé(e) par un agent au seul titre de ses fonctions. Sont par exemple considérés comme cadeau/avantage :*

- *tout objet ou toute somme d'argent numéraire ou dématérialisée (cartes cadeaux ou coffrets cadeaux) ;*
- *tout service ou prestation gratuite habituellement commercialisé (ou toute réduction significative) ;*
- *toute place de spectacles culturels et d'événements sportifs ;*
- *toute invitation à des repas d'affaires ;*

- *toute invitation à des voyages, séminaires et colloques pris en charge financièrement, partiellement ou totalement (frais d'inscription, transport et hébergement) ».*

¹¹¹ Arrêté du 12 juillet 2017 modifiant l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret no 70-1277 du 23 décembre 1970.

Pour les nouveaux administrateurs qui seront désignés fin 2019, un plan de formation adapté à leurs besoins dans le cadre de leur prise de fonction, avec un socle de base nécessaire à la compréhension du régime, leur sera proposé. Ce plan de formation pourrait le cas échéant s'appuyer sur une pluralité de modes de formation, pour permettre aux administrateurs de disposer d'une meilleure possibilité d'accès à la formation et pour converger avec les critères de développement durable inscrits dans les valeurs du régime ».

Source : COG 2016-2019 de l'Ircantec

[41] La mission estime que ces dispositions ont été convenablement mises en œuvre au cours des dernières années.

- De fait, avec l'appui des services de la CDC, le conseil d'administration a veillé à proposer des formations complémentaires au cours des années 2017 à 2019, en particulier dans le domaine des marchés publics (Cf. la partie 2.4 infra) et celui de la gestion financière (tableau 3).
- Les documents de bilan annuel font en outre apparaître que la plupart des formations dispensées par les services de la CDC ont été jugées de qualité et adaptées à leurs besoins par une très grande partie des administrateurs qui en ont bénéficié.

Tableau 3 : Séances de formation dispensées aux administrateurs sur la période 2016-2019

	Durée par session	Nombre de sessions			
		2016	2017	2018	2019
Formation des nouveaux administrateurs (module de base)	2 jours	3			
Formation des nouveaux administrateurs (introduction à la gestion financière)	1 jour	2			
Modèles de projection	0,5 jour	3	1		
Comptabilité	1 jour	3			
Informatique	0,5 jour	3			
Fondements de l'allocation d'actifs	0,5 jour	3			
Diversification du portefeuille	0,5 jour	2			
Ircantec et ISR	1 jour	1	3		
Approfondissement de la réglementation	0,5 jour		2		
Gestion d'un OPCI immobilier	0,5 jour		2		
Marchés publics	0,5 jour		4		
Pilotage technique et financier	0,5 jour		3		
Styles et types de gestion financière	1 jour		2		
Formation des nouveaux administrateurs (modules regroupés)	3 jours			1	2
Sécurité micro-informatique	2 heures			2	
Total		20	17	3	2

Source : Mission, à partir des bilans annuels de formation pour les années 2016 à 2019

[42] Les documents présentant le bilan annuel des formations de l'année passée et le plan de formation pour l'année à venir, tels qu'ils ont été soumis aux administrateurs fin 2018, fin 2019 et dernièrement en avril 2021, montrent que les services de la CDC et les administrateurs ont considéré jusqu'ici que l'ancien article R. 623-4 du CSS issu du « décret placements », renuméroté R. 139-3 depuis la recodification de juillet 2019, s'applique à l'Ircantec, malgré l'annulation de la mise en œuvre du « décret placements » en novembre 2018.

[43] Cet article dispose notamment que : « *Les membres du conseil d'administration (...) reçoivent, dans les six premiers mois de leur mandat et en tout état de cause préalablement à l'approbation par le conseil d'un document relatif à la politique de placement et de gestion des risques mentionné à l'article R. 623-9, une formation relative aux questions actuarielles, financières et réglementaires pertinentes pour le pilotage des régimes et des placements. La formation porte notamment sur les catégories d'actifs que l'organisme est autorisé à détenir* »¹¹².

[44] A défaut de partager leur interprétation juridique, la mission juge positivement, sur le fond, cette prise de position récente des services de la CDC et du conseil d'administration de l'Ircantec qui est de nature à conforter la capacité de décision du conseil, notamment en début de mandature. La mission note à cet égard qu'au cours de la précédente mandature, les administrateurs avaient été amenés à délibérer sur des orientations importantes de la politique de placements dès la fin juin 2016, sur la base de travaux de la CPTF de la fin du mois de mai 2016, soit 5 à 6 mois tout au plus après l'installation du conseil et alors même certaines formations importantes relatives à la gestion de portefeuille n'avaient été dispensées qu'à la fin mai et mi-juin 2016 (voire en septembre et octobre 2016 dans le domaine de l'investissement socialement responsable).

[45] Sur l'année en cours, la mission dresse par ailleurs les constats suivants :

- Le retard dans l'installation du conseil d'administration a considérablement retardé et perturbé l'organisation des formations prévues pour les nouveaux administrateurs de la mandature actuelle : le conseil d'administration n'a pu adopter le plan de formation pour l'année 2020 que lors de sa réunion du 15 avril 2021, les administrateurs étant informés dès le lendemain du calendrier envisagé pour ces formations par les services de la CDC.
- Grâce à une forte mobilisation de ces derniers, plusieurs sessions de formation adaptées à la prise de fonction des nouveaux administrateurs ont pu être organisées, dans un format mixte (pour partie en présentiel et pour partie à distance, selon la convenance des administrateurs), entre la fin avril et la mi-juin, sur chacun des grands domaines prévus : cadre réglementaire de l'Ircantec (juridique), gestion financière (finance), chiffres clés et projections à long-terme (actuariat) et action sociale (tableau 4).
- Les éléments de suivi communiqués par les services de la CDC font toutefois apparaître que ces formations n'ont été suivies que par un nombre relativement modeste d'administrateurs (tableau 4) : 38% des administrateurs (effectivement nommés) pour les modules de formation consacrés aux aspects juridiques et actuariels et 45% pour les formations à la gestion financière. La modestie de ces chiffres s'explique en partie par le fait qu'une partie des administrateurs actuels siégeaient déjà dans la précédente mandature, mais ils reflètent à l'évidence aussi un manque d'intérêt ou à tout le moins de disponibilité d'une partie des nouveaux administrateurs pour les formations proposées ces derniers mois.
- Dans ce contexte, le bureau, lors de sa réunion du 10 juin, a demandé aux services de la CDC d'organiser de nouvelles sessions pour ces modules de formation au cours du 2nd semestre.

¹¹² Cet article dispose en outre que « *Les formations reçues par les membres du conseil d'administration sont dispensées par des membres du personnel de ces organismes ou par des prestataires de formation professionnelle agréés spécialisés. Ceux-ci ne peuvent être ni des prestataires de services d'investissement ou entreprises étrangères équivalentes, ni des entités qui leur seraient liées ou dont les intérêts seraient susceptibles d'altérer l'objectivité de la formation. Lorsque les prestataires de formation professionnelle font appel à des personnels travaillant dans des sociétés de gestion spécialisées, ceux-ci ne doivent pas être en relation avec les organismes mentionnés à l'article R. 623-2 pour la gestion de leurs placements* ».

[46] Certains administrateurs auditionnés par la mission, qui n’ont pu suivre tout ou partie des modules de formation proposés ces derniers mois, ont regretté de ne pas avoir pu disposer bien plus tôt d’un planning des formations, dès leur nomination en septembre 2020. La mission note que cette situation insatisfaisante ne peut être imputée aux services de la CDC, mais qu’elle résulte pour l’essentiel du retard d’installation du nouveau conseil d’administration et de son bureau.

Tableau 4 : Bilan des formations dispensées pour les administrateurs de la nouvelle mandature au 1^{er} semestre 2021

Modules de formation	Durée	Nombre de séances proposées 1/	Nombre d'administrateurs inscrits	Nombre d'administrateurs ayant suivi la formation
Cadre réglementaire de l'Ircantec (juridique)	0,5 jour	3	26	25
Gestion financière (finance)	2 jours	4	32	29
Chiffres clés et projections à long-terme (actuariat)	1 jour	3	27	25
Action sociale	2 heures	2	16	19

Source : Mission à partir des informations transmises par la CDC et communiquées au bureau

[47] Dans ce contexte, la mission préconise de prendre des dispositions réglementaires garantissant l’application de l’article R. 623-4 du CSS introduite par le « décret placements », pour pallier l’annulation de son application. Elle estime également souhaitable que le bureau de l’Ircantec reste mobilisé pour inciter les administrateurs à suivre les formations qui sont destinées à leur permettre d’assurer leurs fonctions de manière éclairée.

[48] S’agissant des formations propres à la gestion des placements que les services de la CDC dispensent aux administrateurs, la mission note qu’elles sont à même de les aider à prendre la mesure des principaux enjeux de l’institution dans ce domaine et d’appréhender les caractéristiques des principaux types de placements et des différentes stratégies de placement, pour autant que celles-ci ne reposent pas sur l’utilisation d’instruments ou de modélisations complexes.

[49] Alors que certains administrateurs ont exprimé le souhait de disposer de formations complémentaires dispensées par des experts externes à la CDC, la mission est d’avis que de telles formations complémentaires, dispensées par des universitaires experts en gestion d’actifs, dans des conditions garantissant leur non exposition à des conflits d’intérêts, pourraient renforcer utilement la capacité de maîtrise et de décision des administrateurs, et limiter par ailleurs, à terme, les risques d’incompréhension ou de défiance entre les administrateurs et les services de la CDC.

Recommandation n°5 Pour la formation des administrateurs, prendre des dispositions réglementaires pour garantir l’application à l’Ircantec de l’ancien article R. 623-10-4 du CSS issu du « décret placements » (actuel article R. 139-3 après recodification) ; continuer à inciter les administrateurs nouvellement nommés à suivre les formations qui sont destinées à leur permettre d’assurer leurs fonctions de manière éclairée ; dans le domaine de la gestion des placements, donner la possibilité aux administrateurs qui le souhaitent d’accéder à des formations complémentaires à celles dispensées par les services de la CDC, sous réserve qu’elles soient dispensées par des universitaires experts en gestion d’actifs, dans des conditions garantissant leur non exposition à des conflits d’intérêts.

[50] En matière de compétences des instances, l’ancien article R. 623-3 du CSS issu du « décret placements » - à savoir l’actuel article R. 139-2, depuis la recodification intervenue en 2019 - auquel le décret du 18 décembre 2017 mentionné *supra* avait assujéti l’Ircantec, dispose que la commission des placements, à savoir la CPTF dans le cas de l’Ircantec, composée d’administrateurs, comprend

« en outre, avec voix consultative, une personnalité qualifiée, désignée par le conseil d'administration sur une liste de trois personnes établie par les ministres en charge de la sécurité sociale et du budget ». La mission a pris note qu'une partie des administrateurs s'est opposée à cette disposition dans le cadre des débats du conseil ayant eu lieu à l'été 2016, puis en 2017 et 2018.

[51] Par la suite, en mars 2018, les ministères de tutelle ont informé l'Ircantec du fait que la rédaction de cet article serait prochainement revue, en vue d'abandonner cette disposition. Alors que le gouvernement n'a pas revu la rédaction de cet article à ce jour, l'entrée en application du « décret placements » a toutefois été suspendue par le Conseil d'Etat. Au vu des problèmes de gouvernance récents et de l'ensemble des constats qu'elle pose sur le pilotage technique et financier de l'institution au cours de la précédente mandature, et au-delà de la mesure de rééquilibrage qu'elle recommande dans la partie 3 du rapport, en vue de renforcer le fonctionnement paritaire des différentes instances, la mission estime souhaitable de renforcer les compétences de la CPTF en y incluant une personnalité experte, avec voix consultative, comme prévu par l'ancien article R. 623-3 du CSS. La mission estime également souhaitable un renforcement du même type de l'expertise de la commission des comptes et de l'audit (CCA).

[52] Ce faisant, la mission a pris positivement note qu'une des deux personnalités qualifiées membres du conseil d'administration de la nouvelle mandature, disposant de compétences en matière de gestion financière, a été admise à siéger au sein de la CPTF. La mission observe toutefois que cette situation a résulté d'un vote¹¹³ et qu'aucune des deux personnalités qualifiées nommées par le gouvernement n'avait eu l'opportunité de siéger au sein de cette commission au cours de la mandature précédente.

Recommandation n°6 Prendre des dispositions réglementaires pour renforcer l'expertise de la CPTF et de la CCA en nommant dans chacune d'elles une personnalité experte, avec voix consultative, choisie par le conseil d'administration dans une liste établie par les ministères de tutelle, comme prévu, pour partie, par l'ancien article R. 623-3 du CSS (actuel article R.139-2 après recodification).

2.3.3 Le rapport annuel de contrôle interne ne permet pas aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier de manière satisfaisante les procédures mises en œuvre pour contrôler les risques liés à la gestion des placements

[53] Alors que la mission n'avait pas pour mandat d'auditer le dispositif de contrôle interne de la gestion des placements de l'Ircantec, les informations que lui ont communiquées les services de la CDC¹¹⁴ et les derniers rapports annuels de contrôle interne approuvés par le conseil d'administration de l'Ircantec font apparaître que :

- La gestion des placements de l'Ircantec s'inscrit dans un dispositif de contrôle opérationnel déclinant les principes appliqués par la CDC aux activités financières (dans le cadre des dispositions du code monétaire et financier et des réglementations édictées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et l'Autorités des marchés financiers (AMF)). Alors que la CDC est dépositaire de l'ensemble des fonds qui lui sont dédiés :

¹¹³ La personnalité en question a été élue, en recueillant 20 voix favorables sur un total de 34 suffrages exprimés.

¹¹⁴ Cf. la note détaillée précitée des services de la CDC intitulée « Bilan de la gestion financière de la COG 2015-2020 de l'IRCANTEC » et datée du 11 mars 2021.

- Chaque société de gestion en charge de la gestion financière d'un tel fonds doit s'assurer du respect des mandats de gestion et des conventions de gestion dans lesquels sont décrits l'ensemble des contraintes afférentes au fonds en question.
 - Conformément aux mandats de gestion, les responsables de la conformité et du contrôle interne des sociétés de gestion doivent notamment produire les certificats de conformité des placements sur une périodicité semestrielle.
- Le « contrôle dépositaire »¹¹⁵ de la CDC s'assure de la conformité des contrôles par rapport au prospectus¹¹⁶ de chaque fonds dédié.
- En complément, les services de la direction financière de la DPS, au titre du suivi de la gestion déléguée des portefeuilles, mettent en œuvre un suivi mensuel des fonds et s'assurent dans ce cadre du contrôle du respect des exigences énoncées dans les mandats de gestion, hors prospectus (contrôles de conformité). Ce suivi mensuel des fonds est en outre complété par des comités de suivi de gestion avec les sociétés de gestion qui peuvent donner lieu, en période normale, à des visites sur place de celles-ci.
- Est tenue également une réunion semestrielle avec la direction des risques du groupe CDC (DRG) qui a en charge de piloter et de maîtriser les risques financiers du groupe afin de lui présenter les options prises par l'Ircantec et échanger sur celles-ci, étant entendu que les contraintes et limites éventuelles de la DRG ne peuvent qu'être proposées au conseil d'administration de l'Ircantec, toutes les décisions d'investissement étant prises par ce dernier.

[54] Les éléments transmis à la mission et/ou qui figurent dans le rapport annuel de contrôle interne indiquent en outre que :

- La DPS décline les principes d'organisation du contrôle interne édictés par la DCPC.
- Le pôle « contrôle métier et qualité » de la direction financière de la DPS met en œuvre des contrôles de premier niveau a posteriori, en complément du dispositif de suivi des équipes opérationnelles. En second niveau, la DCPC réalise des contrôles de maturité et des contrôles par sondage, supervise la base « incidents » et la cartographie des risques en lien avec le métier.
- Le dispositif global est renforcé en matière de lutte contre le blanchiment et de financement du terrorisme (LCBFT) par l'application de diligences dites KYC (*Know your customer* ou Connaître son client) sur les sociétés de gestion¹¹⁷.

[55] Eu égard à sa fonction de dépositaire des fonds, la CDC dispose d'un outil – SPIRRIS – qui lui permet de connaître, sur une base quotidienne, l'ensemble des positions prises par les gérants de fonds. Bien qu'elle n'exploite pas ces données à cette fréquence en temps normal, elle est en mesure de retracer facilement les positions passées, de suivre de manière plus fréquente les positions en cas de tensions sur les marchés et de disposer d'une vision en transparence de ses fonds

¹¹⁵ La mission de « contrôle dépositaire » consiste, pour le dépositaire, à s'assurer du respect par la société de gestion de portefeuille des dispositions législatives et réglementaires et des documents réglementaires de l'OPCVM constitue une activité « opérationnelle » sur laquelle doivent être réalisés des contrôles de second niveau.

¹¹⁶ Destiné à informer le public, le prospectus est un document que toute société doit publier avant de faire une opération relevant de l'« appel public à l'épargne » (APE), c'est-à-dire dès qu'elle entreprend de céder ou d'émettre des instruments financiers auprès d'un large public ou d'en demander la cotation. Il met à la disposition des investisseurs des informations essentielles, notamment financières, dont la teneur varie en fonction du profil de la société et des instruments financiers qui font l'objet de l'opération.

¹¹⁷ Alors que des critères LCBFT étaient déjà appliqués dans le cadre du processus de sélection par appels d'offres des sociétés de gestion, le processus a été revu et étoffé depuis 2016 prenant en considération de façon plus complète les préconisations de la réglementation bancaire et financière.

dédiés en actifs cotés. La direction financière exploite ces données pour réaliser un suivi mensuel de l'ensemble des fonds.

- Ce suivi prend notamment la forme d'un *reporting* mensuel détaillé interne à la direction financière de la DPS¹¹⁸ (« Reporting mensuel IRCANTEC – (Mois) (Année) – Etabli à partir des données SPIRRIS – Réserves long-terme IRCANTEC ») des fonds dédiés investis en actifs cotés.
- Il alimente en outre un bilan mensuel de gestion financière des actifs de placement et de trésorerie produit à destination des membres du conseil d'administration de l'Ircantec.

[56] Selon la direction financière de la DPS, ce dispositif d'ensemble lui permet :

- D'exercer ses activités dans un cadre défini et sécurisé ;
- De disposer des moyens et des informations nécessaires à l'appréciation et au suivi des risques liés à ses activités de gestion financière ;
- De mettre en œuvre tout dispositif ou de prendre toute disposition nécessaire à la réduction des risques susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs qui lui sont assignés.

[57] La mission a pu disposer du document de *reporting* mensuel détaillé interne à la direction financière de la DPS (*Cf. supra*). Elle estime qu'il atteste d'un suivi mensuel des performances et des risques des fonds dédiés investis en actifs cotés de grande qualité. La mission note en outre que le dispositif de suivi et de contrôle mis en œuvre par les services de la CDC s'est montré relativement réactif face aux difficultés particulières rencontrés par le dispositif de « gestion dynamique du risque » au cours de l'année 2020 et des premiers mois de l'année 2021 (*Cf. la partie 3.3.2 infra*).

[58] Les derniers rapports annuels de contrôle interne approuvés par le conseil d'administration précisent, en préambule, qu'ils prennent en compte les dispositions prévues par l'ancien article R. 623-10-3 du CSS auquel le décret précité du 18 décembre 2017 a soumis l'Ircantec - article renuméroté en R. 139-12 depuis juillet 2019 et que la mission juge non applicable à la suite de la décision précitée du Conseil d'Etat du 26 novembre 2018. La mission estime toutefois que les derniers rapports annuels de contrôle interne sont beaucoup trop succincts¹¹⁹ - et insuffisamment clairs sur certains aspects - pour permettre aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier de manière satisfaisante :

- « (l)es méthodes utilisées pour assurer la mesure, l'évaluation et le contrôle des placements, en particulier (...) en ce qui concerne l'évaluation de la qualité des actifs et (...), le suivi des opérations sur contrats financiers et l'appréciation des performances et des coûts des intermédiaires financiers utilisés ; »
- « (l)a répartition interne des responsabilités au sein du personnel, (...) ainsi que les délégations de pouvoir, la diffusion de l'information et les procédures internes de contrôle ou d'audit » ;
- « (l)es procédures et dispositifs permettant d'identifier, d'évaluer, de gérer et de contrôler les risques liés aux placements ».

¹¹⁸ Notamment ceux relatifs à décembre 2020 et mai 2021.

¹¹⁹ Le rapport de contrôle interne sur l'exercice 2020 proprement dit consacre un peu moins de 3 pages à la maîtrise des risques en termes de pilotage financier du fonds et au dispositif de maîtrise des risques opérationnels liés à l'activité de gestion financière. La synthèse qui le précède consacre une page et demi aux risques financiers.

[59] La mission note en outre que, parmi les risques financiers auxquels est exposée l'Ircantec, les derniers rapports annuels de contrôle interne mettent principalement en exergue les risques de crédit¹²⁰ alors même que les placements investis dans des actions ont pris sur la période récente une place relativement importante dans les actifs de l'institution (*Cf.* la partie 1.2 *supra* et la partie 3.3.1 *infra*). La mission relève par ailleurs que le risque de change n'est pas mentionné dans ces rapports alors que l'Ircantec a augmenté ces dernières années de manière conséquente la part de ses placements hors la zone euro (placements libellés dans des monnaies autres que l'euro, *Cf.* la partie 3.3.3 *infra*).

[60] Sur la base des compte rendus et/ou relevés de décision des réunions des instances de la précédente mandature, la mission observe enfin que les derniers rapports annuels de contrôle interne, soumis préalablement à la fois à la CCA et à la CPTF depuis 2017, ont été adoptés par le conseil d'administration de l'Ircantec sans le moindre débat. Elle note de surcroît que les parties consacrées à la gestion financière de ces rapports n'ont donné lieu à quasiment aucune interrogation de substance des administrateurs membres de la CCA et de la CPTF ayant eu à les examiner auparavant.

[61] Face à ces constats reflétant, selon elle, un manque d'information des administrateurs de la précédente mandature et des tutelles, et un manque d'intérêt de leur part pour les questions relatives au contrôle des risques afférant à la gestion des placements, la mission juge souhaitable de prendre des dispositions réglementaires de façon rendre applicables à l'Ircantec les anciens articles R623-5 et R. 623-10-3 du CSS issus du « décret placements » de façon que le rapport annuel de contrôle interne soit davantage détaillé pour permettre aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier réellement le dispositif de contrôle et de maîtrise des principaux risques associés à la gestion des placements mise en œuvre par les services de la CDC.

Recommandation n°7 Prendre des dispositions réglementaires de façon à rendre applicables à l'Ircantec les anciens articles R623-5 et R. 623-10-3 du CSS issus du « décret placements » (actuels article R. 139-4 et R. 139-12 recodification), afin que le rapport annuel de contrôle interne soit assez détaillé pour permettre aux administrateurs et aux tutelles d'apprécier réellement le dispositif de contrôle et de maîtrise des principaux risques associés à la gestion des placements.

2.4 Un partage relativement clair des responsabilités entre le conseil d'administration et la CDC qui n'a cependant pas empêché l'émergence de difficultés dans certaines procédures d'attribution de marchés publics au cours de la précédente mandature

2.4.1 Un partage assez clair des responsabilités entre le conseil d'administration et la CDC

[62] Les principaux textes constitutifs du régime et encadrant la gestion de l'Ircantec distinguent les responsabilités des principaux acteurs en matière de politique de placement :

- L'article 2 de décret du 23 décembre 1970 dispose en particulier que les délibérations du conseil d'administration portent notamment sur « *(les) orientations générales de la politique de placement du régime* », ainsi que sur les « *transactions* » tandis que « *L'ensemble des opérations*

¹²⁰ Selon le rapport relatif à l'exercice 2020 : « Parmi les différentes catégories de risques financiers, le fonds reste majoritairement exposé aux risques de crédit (ou de signature) qui correspondent à la probabilité de défaillance d'un créancier ou d'une contrepartie sur son portefeuille de taux » (...) Par ailleurs, l'Ircantec porte, dans le cadre de la gestion de ses réserves, des risques actions, des risques immobiliers et des risques spécifiques sur des classes d'actifs de diversification.

de gestion de l'institution est confiée à la Caisse des dépôts et consignations ». Ce texte fait toutefois référence à certains articles issus du « décret placements » que la mission juge non applicables juridiquement depuis la décision d'annulation du conseil d'Etat du 26 novembre 2018 (Cf. les parties 1.2 et 1.3 *supra*) ; il en est notamment ainsi des missions confiées à la CPTF.

- En complément, l'article 2 de l'arrêté du 30 décembre 2017 dispose que la CPTF « *est chargée de préparer les travaux du conseil d'administration relatifs à la politique de placement, au pilotage actuariel et à la solvabilité à long-terme du régime* » et son article 4 précise pour sa part que :
 - « *I. Les opérations de gestion de l'institution comprennent la gestion administrative, la gestion technique et financière, la gestion comptable, l'information des bénéficiaires et de leurs employeurs et la communication.* - « *II. La gestion des actifs de l'institution est déléguée au gestionnaire (...), lequel élabore des propositions en matière de politique de placements, en assure la mise en œuvre dans le respect des orientations générales décidées par le conseil d'administration, prépare les appels d'offre en vue de la sélection des entreprises assurant la gestion de portefeuille pour compte de tiers, contrôle l'exécution des mandats et communique au conseil un compte rendu trimestriel de la gestion financière.* »
- L'article 2 du règlement financier de l'institution adopté par le conseil d'administration, complète en outre ces dispositions de la façon suivante :
 - S'agissant des orientations générales de la politique de placement, celle-ci « *portent notamment sur les objectifs et stratégies de cette politique, l'allocation stratégique des actifs, les éléments de la politique de risque, en particulier la nature des placements autorisés, les règles de dispersion et les critères d'évaluation éventuels des supports* ».
 - S'agissant de la CPTF, « *elle instruit les dossiers et les propositions qu'elle soumettra au Bureau en vue d'une présentation au CA. Elle est assistée dans ses travaux par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), chargée des opérations de gestion financière de l'Institution* ».
 - S'agissant de la CDC qui gère par délégation les actifs de l'Institution : « *Dans ce cadre, elle élabore les propositions en matière de politique de placement, elle accompagne les administrateurs dans leur réflexion stratégique et elle assure la mise en œuvre de la politique de placement dans le respect des orientations générales décidées par le CA* ».

[63] Ces précisions concernant les responsabilités des différents acteurs n'ont pas empêché l'émergence au cours des dernières années de certaines difficultés et de tensions entre le conseil d'administration et les services de la CDC en particulier, dans la mise en œuvre de certaines procédures d'attribution de marchés publics relatifs à la gestion déléguée des placements de l'Ircantec.

2.4.2 Des difficultés dans certaines procédures d'attribution de marchés publics relatifs à la gestion des placements au cours de la précédente mandature

2.4.2.1 Deux incidents d'une importance particulière

[64] Parmi ces difficultés, la mission a notamment été amenée à prendre connaissance de deux incidents d'une importance particulière.

[65] Le premier est intervenu dans le cadre de la mise en œuvre de la procédure de sélection d'un gestionnaire des opérations de transition pour le compte de l'Ircantec. Selon les éléments portés à la connaissance de la mission :

- La consultation a été passée selon une procédure d'appel d'offres lancée en avril 2017. Trois candidatures ont été réceptionnées dans le délai imparti.
- L'analyse des offres produite par les services de la CDC a été réalisée en fonction de 2 critères : la valeur technique et le coût de l'offre. Elle a été présentée aux membres de la « commission consultative de sélection » (CCS)¹²¹, composée de membres représentant le conseil d'administration, lors d'une réunion qui s'est tenue le 29 août 2017. Ces derniers ont alors émis un désaccord avec ce projet de rapport d'analyse et notamment au regard de l'attributaire du marché proposé. Ils ont invoqué plusieurs raisons, parmi lesquelles le fait que le siège social du candidat ayant leur préférence et ses équipes étaient implantés en France¹²². Le président du conseil d'administration a demandé aux services de la CDC de rédiger un complément au projet de rapport d'analyse mentionnant les raisons justifiant le choix de l'attributaire finalement retenu, sans modifier la grille d'analyse initialement proposée par les services de la CDC. Lors de sa réunion du 27 septembre 2017, le conseil d'administration a validé le choix de la CCS et autorisé son président à notifier le marché et à signer l'acte d'engagement¹²³.
- Suite à la réception du courrier de notification de rejet, la société qui avait déposé l'offre la plus avantageuse économiquement pour l'Ircantec, selon l'analyse des services de la CDC, a demandé, par le biais de son avocat, un certain nombre de précisions et de pièces justificatives sur le déroulé de la procédure. Cet avocat a, par ailleurs, souligné le manque de transparence des éléments transmis par le pouvoir adjudicateur concernant l'analyse des offres en évoquant la volonté de son client de procéder à un recours pré-contentieux et/ou contentieux. Compte tenu des irrégularités manifestes entachant l'organisation de la procédure de mise en concurrence, cette société a introduit un référé le 30 novembre 2017 à l'encontre de l'Ircantec, de la CDC et de la société ayant remporté le marché.
- Eu égard à la situation, et afin de limiter le risque contentieux, le conseil d'administration, sur les conseils des services de la CDC, a déclaré sans suite la procédure de marché public au motif d'une restructuration de ses besoins¹²⁴. Au final, par un jugement rendu le 12 janvier 2018, le

¹²¹ Selon la procédure retenue par l'Ircantec, formalisée ultérieurement dans un document à partir de mars 2018 (Cf. infra), la « commission consultative de sélection » (CCS) « a pour objet d'aider le représentant du pouvoir adjudicateur (RPA), à savoir le président du conseil d'administration de l'IRCANTEC, tout au long de la procédure et dans son choix en émettant des avis sur l'ouverture des plis, l'analyse, le rejet et le classement des candidatures (le cas échéant) et des offres. La CCS est composée de membres de l'une des commissions permanentes de l'Institution (...), selon l'objet du marché et conformément à la délibération initiale de lancement du marché. Elle est présidée par le RPA. Les représentants de la CDC n'y assistent que pour apporter des précisions techniques ou des explications complémentaires à la proposition de rapport technique préparatoire à la commission consultative de sélection, ainsi que pour en assurer le secrétariat administratif ».

¹²² Le rapport final d'analyse des offres, dans sa partie justifiant la décision du pouvoir adjudicateur, fait notamment état des points suivants relatifs au candidat retenu par celui-ci :

- « La proximité des équipes de candidat est appréciée par les représentants du pouvoir adjudicateur, dans la mesure où l'implantation parisienne des intervenants et leur capacité à s'exprimer et communiquer en français permettront aux représentants du régime un échange simplifié, spontané et réactif. »
- « Le candidat (...) s'engage à ajuster finement les détails d'exécution de la prestation attendue de manière à couvrir de manière certaine les exigences de l'Ircantec. Il est proposé une personnalisation très aboutie des réponses apportées aux besoins. Les représentants du pouvoir adjudicateur souhaitent valoriser cette démarche »
- « Les représentants du pouvoir adjudicateur soulignent le niveau des prix exposés en facturation faciale par comparaison avec les offres concurrentes. Le candidat (...) propose en effet l'offre la moins-disante. »

¹²³ Cette décision a été prise avec 27 voix favorables, 0 abstention et 0 votes blancs, alors qu'une des organisations représentatives des salariés n'a pas souhaité prendre part au vote.

¹²⁴ Sur le fondement de l'article 18 du décret no 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Tribunal de Grande Instance de Paris a estimé que les demandes principales de la société requérante n'étaient pas fondées, eu égard au fait que la procédure d'attribution du marché avait été déclarée sans suite, mais il a cependant condamné l'Ircantec à verser à cette société une somme de 3 000 € au titre de l'article 700 du code de procédure civile¹²⁵. Selon ce jugement, « *il résult(ait) des propres écritures de l'IRCANTEC que « une analyse approfondie du dossier (...) conduit à penser que la consultation est sans doute affectée par des fragilités juridiques qu'il n'est pas possible de neutraliser, fragilités qui tiennent à la circonstance que l'analyse des offres sur laquelle l'IRCANTEC s'est fondée pour attribuer le marché n'a pas été régulièrement formalisée (...) » ».*

[66] Comme le révèle le compte-rendu de la réunion du conseil d'administration du 20 décembre 2017, cet incident a suscité de vives tensions - qui ont persisté par la suite - entre certains administrateurs et les services de la CDC, ainsi qu'entre certains membres du conseil d'administration.

[67] Cet incident a conduit le conseil d'administration et les services de la CDC à organiser en septembre et octobre 2017 trois sessions de formation spécifiques sur la thématique des marchés publics qui ont permis d'élaborer un « *mode opératoire* » pour les marchés publics formalisé dans un document intitulé « *règles applicables à la passation des consultations liées à la gestion de l'Ircantec* » qui été approuvé par le conseil d'administration de l'institution lors de sa réunion du 27 mars 2018. Ce document a pour objet de :

- Rappeler quelques définitions, typologies de consultations, ainsi que les principes qui régissent la commande publique,
- Clarifier les règles, responsabilités et modalités opérationnelles applicables aux consultations passées au nom et pour le compte de l'Ircantec.

[68] Alors que des situations de divergence d'analyse d'offres entre des représentants du conseil d'administration, siégeant dans des CCS et les services de la CDC se sont reproduites par la suite, des amendements et des précisions complémentaires ont été apportées ultérieurement à ce document qui ont été approuvées par le conseil d'administration lors de sa réunion du 19 décembre 2018.

[69] Le « *mode opératoire* » ainsi retenu a fixé un cadre donnant *de facto* plus de marges aux membres de la CCS et au président du conseil d'administration dans la détermination des rapports d'analyse des offres que ne l'autorisaient les pratiques antérieures. Il a aussi permis d'établir un système de traçabilité des positions respectives de la CCS, présidée par le président du conseil d'administration, et des services de la CDC, en cas de divergences de vues. Il a enfin prévu les conditions dans lesquelles les services de la CDC peuvent signaler aux représentants du conseil d'administration les risques techniques et juridiques liés à certains aspects de leurs décisions aux différentes étapes de la procédure de sélection, y compris lorsque de tels risques leurs paraissent subsister à l'issue de leurs décisions.

[70] Ces initiatives n'ont toutefois pas empêché que survienne un second incident au second semestre 2018 dans le cadre de la procédure de sélection des offres pour l'attribution de quatre mandats de gestion portant sur des actions européennes.

[71] Dans le cadre de cette procédure de sélection qui avait suscité 10 candidatures, la CCS alors constituée et les services de la CDC - ayant produit, comme attendu, une proposition de rapport

¹²⁵ Cet article dispose notamment que le juge condamne la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens.

d'analyse des offres - ont constaté lors de deux réunions ayant eu lieu les 18 et 19 septembre 2018, que leurs analyses des offres et leurs propositions de classement divergeaient pour deux sociétés sur les dix candidates. Dans le rapport d'analyse retenu *in fine* par la CCS, la note relative à la valeur technique de l'offre d'une des sociétés a été diminuée de moitié par rapport à la proposition des services de la CDC, tandis que celle d'une autre société a été revue à la hausse. Cela a conduit la CCS à placer cette seconde société parmi les 4 candidats considérés comme ayant les offres les plus avantageuses économiquement pour l'Ircantec, et à exclure à l'inverse la première de cette liste.

[72] Dans ce contexte, les services de la CDC ont souhaité que ces divergences de vues soient retracées dans le procès-verbal de la réunion, conformément aux dispositions de la procédure arrêtée par le conseil d'administration en mars 2018 (avant les modifications apportées en décembre 2018). Alors que ce souhait n'a pas été satisfait et que le conseil devait délibérer sur l'attribution de ce marché le 19 décembre 2018, le directeur des retraites et de la solidarité de la CDC a saisi le président du conseil d'administration, par une lettre datée du 17 décembre 2018, pour l'alerter formellement du caractère non conforme de cette situation avec le règlement intérieur de l'institution et du fait que le rapport d'analyse des offres retenue par la CCS ne saurait engager la CDC. Après que ce courrier ait été transmis à ses membres et aux tutelles, le conseil a pris sa décision, en validant les choix de la CCS, lors de sa réunion du 19 décembre¹²⁶. A la suite de cette décision, le directeur des retraites et de la solidarité de la CDC a saisi la directrice de la DSS, par une lettre datée du 2 janvier 2019, pour l'alerter formellement des positions prises par la CDC et du fait que le projet de délibération avait été adopté par le conseil d'administration de manière non conforme à la réglementation applicable aux marchés publics selon l'analyse des services de la CDC.

2.4.2.2 D'autres difficultés ou incompréhensions récentes

[73] Outre ces deux incidents d'une importance particulière, la mission a été aussi informée d'autres situations d'incompréhension ou de tension ces dernières années entre certains administrateurs siégeant en CCS et les services de la CDC sur la pondération à retenir *ex-ante* pour l'attribution de certains marchés de gestion déléguée de placements entre la note attribuée à la valeur technique des offres et celle relative à leur coût.

[74] Pour l'attribution de certains marchés, les administrateurs composant la CCS ont souhaité en effet retenir une pondération identique de 50% pour les deux critères - ce fut notamment le cas pour la procédure de sélection des quatre mandats de gestion sur des actions européennes mentionnée *supra* ainsi que pour celle relative à l'attribution en 2018 d'autres mandats de gestion relatifs à des actions émises par des sociétés européennes et de l'ex-OCDE - alors que les services de la CDC sont généralement d'avis qu'il convient, dans l'intérêt de l'Ircantec, de pondérer la valeur technique des offres plus fortement que celle relative à leur coût. Ces derniers préconisent ainsi généralement de pondérer la première à hauteur de 70%, contre 30% pour la seconde, conformément aux pratiques en usage dans d'autres institutions déléguant la gestion d'actifs importants. Ils justifient également leur point de vue par les exigences particulières que l'Ircantec impose aux sociétés de gestion avec lesquelles elle contractualise.

[75] Face à cette situation, la mission recommande, en premier lieu, que soient organisées à nouveau et en tant que de besoin de nouvelles séances de formation sur la thématique des marchés publics pour les administrateurs.

¹²⁶ Avec 20 voix pour et 4 abstentions.

Recommandation n°8 Organiser à nouveau et en tant que de besoin de nouvelles séances de formation sur la thématique des marchés publics pour les administrateurs nouvellement nommés.

[76] Au vu des incidents d'une importance particulière qui se sont produits, la mission estime par ailleurs souhaitable de conduire une mission de contrôle sur la mise en œuvre de l'ensemble des procédures d'appels d'offre passés pour le compte de l'Ircantec ces dernières années dans le cadre de la gestion de ses placements. La mission estime par ailleurs souhaitable de faire porter ce contrôle aussi sur les remboursements de frais des administrateurs, compte tenu des constats qu'elle a dressés à ce sujet (Cf. la partie 2.3 du rapport).

Recommandation n°9 Conduire une mission de contrôle sur la mise en œuvre de l'ensemble des procédures d'appels d'offre passés pour le compte de l'Ircantec ces dernières années dans le cadre de la gestion de ses placements, ainsi que sur les remboursements de frais des administrateurs.

[77] Alors que le point de vue des services de la CDC sur la pondération des critères dans les procédures d'attribution de marchés de gestion déléguée de placements lui paraît *a priori* fondé et qu'il est perçu comme tel par plusieurs de ces interlocuteurs, la mission - qui n'a pu accomplir cette tâche - estime souhaitable de procéder à une recherche consistante d'information sur les pratiques retenues en la matière par d'autres organismes comparables et/ou de référence, de manière à éclairer objectivement les choix de l'Ircantec à l'avenir.

3 Des aspects fondamentaux de la politique de placements décidée par le conseil d'administration de l'Ircantec en 2016-2017 méritent d'être réinterrogés et le suivi de la mise en œuvre de celle-ci renforcé

[78] Après quelques éléments d'appréciation de la mission sur le règlement financier de l'Ircantec (partie 3.1) et la feuille de route pour la gestion financière que le conseil d'administration a adoptée en avril 2016 (partie 3.2), cette partie présente l'analyse de la mission des principales décisions et orientations stratégiques prises par la précédente mandature dans le domaine de la gestion strictement financière (partie 3.3). Elle présente enfin les principales orientations et réalisations récentes du régime dans le domaine de « l'investissement socialement responsable », qui constitue une dimension très importante de la politique de placement de l'institution (partie 3.4).

3.1 La stratégie de placement de l'Ircantec est rendue lisible par un règlement financier détaillé et régulièrement mis à jour

[79] Conformément à certaines recommandations de la mission de contrôle de l'IGAS de 2012 sur ses placements (Cf. la partie 2.2 *infra*)¹²⁷, l'Ircantec dispose, depuis une décision de son conseil d'administration de décembre 2013, d'un règlement financier qui précise le cadre de définition et de mise en œuvre de sa politique de placement et compile l'ensemble des règles qu'elle adopte en la matière. Ce document a pour objet de « formaliser les modalités de détermination de la politique de placement de l'Ircantec ainsi que les règles applicables aux opérations financières et aux investissements réalisés dans le cadre de sa mise en œuvre ».

¹²⁷ Vincent Ruol, « Contrôle des placements de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) », Rapport de l'IGAS N°RM2012-064P, décembre 2012.

[80] Alors que le règlement financier faisait auparavant l'objet d'une mise à jour annuelle, en début d'année, en compilant les décisions prises par le conseil au cours de l'année précédente, suivant une recommandation de la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, le conseil a approuvé en mars 2017 le principe d'une mise à jour régulière de ce document, en cours d'année, à chaque fois qu'une nouvelle décision l'impactant est prise. Lors de la rédaction de ce rapport, le règlement financier de l'institution résulte ainsi d'une mise à jour à la suite des décisions du conseil du 15 avril 2021¹²⁸ ; il a été soumis à la CPTF pour sa réunion du 27 mai 2021, puis, pour information, au conseil pour sa réunion du 29 juin 2021.

[81] Le règlement financier de l'Ircantec précise ainsi les principaux aspects relatifs :

- Au cadre général de la politique de placement (définition de la politique de placement¹²⁹, rôle des différents acteurs qui la déterminent et la mettent en œuvre (Cf. la partie 2.4.1 *infra*)) ;
- A la détermination du portefeuille de placement des réserves de l'Ircantec (objectifs généraux de la politique de placement¹³⁰, structure des portefeuilles, politique de risque, allocation d'actifs, cas particulier de la gestion immobilière) ;
- A l'organisation de la gestion financière et la mise en œuvre de la politique de placement (cadre général de la gestion financière et style de gestion, sélection des sociétés de gestion des fonds dédiés, mise en œuvre des mandats, politique ISR, contrôle des mandats, information des instances de l'Ircantec) ;
- A la gestion de la trésorerie (type de gestion, sélection des OPC de trésorerie, sélection des produits de placements bancaires, transferts de trésorerie, information des instances de l'Ircantec).

[82] Ce document est complété par deux annexes : l'une consacrée aux détails de la politique de placement (annexe 1) et l'autre à la charte ISR (annexe 2).

[83] La mission est d'avis que ce règlement financier, régulièrement mis à jour, constitue un document suffisamment clair et détaillé qui informe de manière satisfaisante sur la politique de placement de l'institution.

[84] Outre l'importance des considérations relatives à l'investissement socialement responsable (ISR), la mission note en particulier que ce règlement fait bien ressortir deux autres caractéristiques fortes de la stratégie de placement de l'Ircantec :

¹²⁸ Ircantec, « Règlement financier mis à jour des décisions du Conseil d'administration du 15 avril 2021 ».

¹²⁹ L'article 1 du règlement précise que « (la) politique de placement définit les objectifs et les orientations en termes d'univers d'investissement et de risques des placements financiers du régime ».

¹³⁰ L'article 3 du règlement précise les objectifs généraux de la politique de placement comme suit :

« L'objectif assigné à la politique de placement est, dans le cadre d'une gestion prudente et de moyen-long terme, de réaliser une performance contribuant à respecter les ratios de solvabilité et de pérennité du régime, tels que déterminés par l'article 3 de l'arrêté du 30 décembre 1970 modifié.

La Feuille de route de l'Ircantec pour la période 2016-2020, adoptée par le CA du 5 avril 2016, s'articule autour de 3 principes concernant les investissements :

- Sécuriser le rendement et la valeur du portefeuille de réserves dans le moyen et long terme,
- Diversifier les supports d'investissement,
- Rendre les investissements compatibles avec un scénario 2°C.

L'institution mène une démarche pragmatique d'investisseur socialement responsable (ISR) sur l'ensemble de ses investissements. La charte ISR de l'Institution est annexée au présent règlement (annexe 2).

S'agissant de la gestion de la trésorerie, la politique de placement doit privilégier la sécurité et la capacité à payer les retraites aux dates d'échéance prévues. »

- D'une part, « les investissements de (l'institution) sont principalement constitués de fonds communs de placement (FCP) » et en particulier « de(s) fonds dédiés pour les classes d'actifs traditionnels » « afin de mieux en maîtriser la gestion » (Cf. l'article 4).
- D'autre part, « la politique de placements est mise en œuvre dans le cadre d'une gestion déléguée à des entreprises assurant la gestion de portefeuille pour compte de tiers », avec un type de gestion devant « permettre un potentiel de surperformance par rapport à un indice de référence choisi et laisser une part à la gestion active » (article 8). L'annexe du règlement détaillant la politique de placement de l'institution précise, pour l'univers d'investissement des valeurs mobilières, que « (l) style de gestion retenu est une gestion « benchmarkée » active » depuis 2010.

3.2 Les principales décisions pour la politique de placement de l'Ircantec ont été prises en déclinant la « feuille de route de la gestion financière » adoptée le 5 avril 2016

[85] Les principales décisions du conseil d'administration en matière de politique de placement ont été prises ces dernières années en déclinant une « feuille de route de la gestion financière » adoptée à l'unanimité par le conseil, au début de la précédente mandature, le 5 avril 2016¹³¹. Cette feuille de route précisant les principaux objectifs et les principales actions envisagées pour la période de la mandature s'est articulée autour des quatre principes suivants (Cf. l'encadré 8) :

- « 1. Dans un contexte de réserves croissantes, optimiser le rendement des investissements sur le long terme, dans la limite des risques acceptés par l'Institution et en cohérence avec sa Charte d'investisseur responsable » ;
- 2. Renforcer la démarche d'investisseur responsable ;
- 3. S'inscrire dans une trajectoire d'investissement compatible avec un scénario 2°C en intégrant l'enjeu climatique dans les placements et en finançant la transition vers une économie bas carbone, en cohérence avec les engagements nationaux et internationaux de limitation du réchauffement climatique » ;
- 4. Être un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne, ouvert à ses pairs et parties prenantes en France et à l'international. »

Encadré 8 : Principales orientations et actions envisagées dans la « feuille de route de la gestion des placements » de l'Ircantec pour la mandature 2016-2019

Les principales orientations et actions envisagées dans cette feuille de route ont été les suivantes :

« 1. Dans un contexte de réserves croissantes, optimiser le rendement des investissements sur le long terme, dans la limite des risques acceptés par l'Institution et en cohérence avec sa Charte d'investisseur responsable » ;
à cette fin :

- « a. Définir une allocation stratégique d'actifs au service de la politique d'investissement » ;
- « b. Diversifier les supports d'investissements » ;
- « c. Renforcer le pilotage des portefeuilles » ;

« 2. Renforcer la démarche d'investisseur responsable » ; dans ce cadre :

¹³¹ Ircantec, « Feuille de route de la gestion financière pour la mandature », avril 2016.

- « a. Poursuivre l'intégration de critères ESG dans toutes les classes d'actifs » ;
 - « b. Renforcer le soutien à l'économie locale et au progrès social » ;
 - « c. Approfondir la démarche d'engagement » du régime ; à cette fin : « renforcer l'exercice des droits de vote », « renforcer le dialogue avec les entreprises », « renforcer la coopération avec les pairs investisseurs », « contribuer aux réflexions de la Place et aux évolutions méthodologiques » ;
- « 3. S'inscrire dans une trajectoire d'investissement compatible avec un scénario 2°C, en intégrant l'enjeu climatique dans les placements et en finançant la transition vers une économie bas carbone, en cohérence avec les engagements nationaux et internationaux de limitation du réchauffement climatique » ; en approfondissant notamment les 4 axes précédemment retenus :
- « a. S'engager » ;
 - « b. Mesurer » ;
 - « c. Financer » ;
 - « d. Communiquer » ;
- « 4. Être un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne, ouvert à ses pairs et parties prenantes en France et à l'international » ;
- « a. Se former pour accompagner la prise de décision » ;
 - « b. Développer la transparence et la pédagogie sur l'impact des investissements » ;
 - « c. Faire savoir son savoir-faire » ;

[86] La mission observe à cet égard que les principales dispositions de la COG pour 2017-2020 relatives à la politique de placement de l'institution telles qu'elles sont énoncées dans son chapitre 5 intitulé « Conforter l'Ircantec comme acteur de référence socialement responsable et investisseur avisé reconnu », se sont fondées simplement sur les principaux objectifs et actions envisagées dans cette feuille de route et qu'elles n'ont repris aucune des recommandations de la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, même si l'institution a mis en œuvre un certain nombre d'entre elles au cours des dernières années.

[87] A la lumière des analyses développées dans les parties qui suivent et de la faiblesse relative des rendements financiers dégagés par les placements de l'institution ces dernières années, la mission est d'avis que la première ambition retenue dans le cadre de cette feuille de route et, corrélativement, dans la COG, à savoir « optimiser le rendement des investissements sur le long terme, dans la limite des risques acceptés par l'Institution et en cohérence avec sa Charte d'investisseur responsable », n'a pas été concrétisée de manière satisfaisante sur la période 2017-2020. La mission estime, pour les mêmes raisons, que l'Ircantec ne peut être sérieusement considérée comme « un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne » s'agissant de la qualité de la gestion financière récente de ses placements. En revanche, les principales actions envisagées dans les domaines extra-financiers lui apparaissent avoir été mises en œuvre de manière satisfaisante. Pour des raisons explicitées plus loin, la mission est également d'avis que les objectifs retenus dans la COG pour l'information régulière des instances sur la gestion financière du régime¹³² n'ont été que partiellement atteints sur la période.

¹³² Cf. la partie 1.7 de la COG intitulée « L'information régulière aux instances des résultats de la gestion financière et comptable » et notamment la sous-partie 1.7.1 relative à la gestion financière du régime.

3.3 Certains aspects fondamentaux de la stratégie de placements décidée par le conseil d'administration en 2016-2017 méritent d'être réinterrogés et le suivi de la mise en œuvre de celle-ci renforcé

[88] Le socle de la politique de placement de l'Ircantec pour la période 2017-2020, s'agissant de ses aspects strictement financiers, a été posé, pour l'essentiel au cours de l'année 2016 et pour partie en 2017, en cohérence dans une large mesure avec les dispositions relatives à la première orientation de la « feuille de route » précitée.

[89] Parmi les principales décisions prises de manière articulée entre elles, le conseil d'administration, s'appuyant sur les conseils de la CDC et des travaux d'instruction de la CPTF, a notamment :

- Déterminé en décembre 2016 une nouvelle allocation stratégique d'actifs, en remplacement de celle qui avait été précédemment fixée en juin 2011 (*Cf.* la partie 3.3.1 *infra*) ;
- Pris un ensemble de décisions conduisant à un élargissement et une diversification de son univers d'investissement, pour l'essentiel en juin 2016 (*Cf.* la partie 3.3.3 *infra*) ;
- Envisagé dès juin 2016 d'adopter un dispositif dit de « gestion dynamique du risque » (GDR) ayant pour caractéristique d'adapter en permanence la structure du portefeuille des réserves de l'Ircantec en fonction des principaux risques perçus, afin de limiter les pertes sur le portefeuille en cas de fortes baisses des marchés financiers tout en préservant au mieux les possibilités de gains pendant les phases de hausse (*Cf.* les parties 3.3.1 et 3.3.2 *infra*)¹³³.

3.3.1 L'allocation stratégique actuelle et l'adoption d'un dispositif de « gestion dynamique du risque » ont été décidées conjointement sur des bases trop faiblement documentées

[90] Sur le fondement des différents documents qu'elle a pu consulter et des entretiens qu'elle a eus, la mission a été amenée à dresser le double constat suivant :

- Dans un contexte de très faibles taux d'intérêt obligataires, la CDC n'a pas incité le conseil d'administration à revoir nettement en baisse ses objectifs de taux de rendement sur les actifs de l'institution, par rapport à ceux qui prévalaient au cours de la précédente mandature, et l'a incité dès le début de la mandature à envisager conjointement :
 - D'une part, d'élargir très nettement son univers de placements, notamment en termes d'exposition géographique, hors de France et de la zone euro et, d'autre part, de retenir une allocation stratégique d'actifs, comportant une part d'actions nettement plus forte qu'auparavant, afin de pouvoir concrétiser ses objectifs de taux de rendement.
 - De souscrire parallèlement à un dispositif de « gestion dynamique du risque » afin d'apporter au portefeuille des réserves de l'institution un certain degré de protection face aux possibles fortes fluctuations à la baisse des marchés financiers.
- La CPTF, en premier lieu, et le conseil d'administration, en second lieu, soucieux de respecter les deux critères réglementaires relatifs au pilotage technique du régime, sans avoir à modifier

¹³³ Cette décision s'est concrétisée par la suite par la mise en œuvre en février 2018 d'un fonds commun de placement « obligations souveraines Euro et gestion dynamique des risques », dont la gestion a été confiée à la société Allianz Global Investors en décembre 2017 à la suite d'une procédure d'appel d'offre.

ses principaux paramètres, dans le cadre de son premier plan quadriennal, ont souhaité maintenir un objectif de taux de rendement relativement élevé. Dans cet état d'esprit, ils ont suivi les propositions des services de la CDC en matière de gestion des placements, sans prendre le soin de développer une réflexion collective significative - s'appuyant sur des débats consistants - sur la gestion des risques ainsi que sur les avantages et les inconvénients des différentes propositions de la CDC.

3.3.1.1 Les administrateurs ont déterminé l'allocation stratégique actuelle sans développer une réflexion collective significative sur la gestion des risques

[91] L'article 6 du règlement financier de l'Ircantec dispose :

- Que l'Ircantec doit arrêter un allocation d'actifs qui permette *« d'optimiser le couple rendement/risque de long terme pour les différentes classes d'actifs dans le cadre d'un scénario macro-économique central »*.
- Que cette allocation *« doit être élaborée en tenant compte :*
 - *des paramètres démographiques et financiers du régime ;*
 - *des règles prudentielles de solvabilité fixées par la réforme de 2008 ;*
 - *d'un objectif de performance long terme qui contribue à respecter les ratios de solvabilité et de pérennité du régime »*.
- Que cette allocation doit être *« revue de manière régulière, au moins une fois tous les 4 ans »* et que *« (d)ans l'intervalle entre deux révisions, la robustesse de l'allocation est testée en considération de scénarios macro-économiques alternatifs par rapport au scénario central »*.

[92] Dans ce cadre, le conseil d'administration a adopté l'allocation stratégique actuelle de son portefeuille de réserves lors de sa réunion du 13 décembre 2016¹³⁴.

- Cette allocation stratégique repose sur les cibles suivantes pour la part des différentes grandes catégories d'actifs : 10% pour les obligations souveraines nominales, 20% pour les obligations souveraines indexées, 20% pour les obligations d'entreprises, 40% pour les actions et 10% pour le total des actifs immobiliers et les autres actifs non cotés (tableau 5).
- Elle s'accompagne de marges tactiques (tableau 6) larges et asymétriques autour des cibles précédentes. Ces marges ont été choisies ainsi de telle sorte que le gérant spécialisé qui serait amené à mettre en œuvre le dispositif de « gestion dynamique du risque » envisagé - selon les orientations retenues le 30 juin 2016 - puisse réduire, si besoin, la part des grandes classes d'actifs à des très niveaux très bas, en cas de fort risque associé à celles-ci. Il convenait en particulier que la part des actions - qui constituent la classe d'actifs dont les prix sont les plus volatils - puisse être réduite à un bas niveau en cas de chute des marchés boursiers.

¹³⁴ Cf. la section 1 de l'annexe 1 du règlement financier de l'Ircantec détaillant la politique de placement.

Tableau 5 : Allocation stratégique d'actifs cible décidée par le conseil d'administration le 13 décembre 2016

Obligations souveraines nominales	Obligations souveraines indexées	Obligations d'entreprises	Actions	Immobilier et autres actifs non cotés
10%	20%	20%	40%	10%

Source : Ircantec

Tableau 6 : Marges tactiques autour de l'allocation cible décidée par le conseil d'administration le 13 décembre 2016

	Poids minimal	Poids maximal
Obligations souveraines nominales	2%	20%
Obligations souveraines indexées	2%	30%
Obligations d'entreprises	5%	30%
Actions	5%	50%
Immobilier et autres actifs non cotés (*)		

Source : Ircantec

[93] Cette nouvelle allocation cible a reflété des évolutions notables par rapport à la précédente allocation décidée en mars 2011, notamment le choix du conseil d'administration d'avoir une part conséquente de son portefeuille sous forme d'obligations d'entreprises (20%) alors que la précédente allocation n'en comportait pas ainsi qu'une part nettement accrue d'actions (40% contre 29% auparavant). Ces évolutions s'expliquent principalement par le choix des administrateurs de maintenir un objectif de taux de rendement pour les réserves de l'institution proche de ceux qui prévalaient auparavant, dans un contexte de taux d'intérêt obligataires bien plus bas que par le passé. Le choix de l'allocation actuelle en décembre 2016 a aussi contribué à « valider » des évolutions de la structure des placements qu'avaient induites certaines décisions antérieures du conseil s'écartant des cibles posées par la précédente allocation de 2011 (tableau 7).

Tableau 7 : Allocation stratégique d'actifs décidée en mars 2011 et composition du portefeuille des réserves de l'Ircantec en septembre 2016

	Obligations souveraines nominales	Obligations souveraines indexées	Obligations d'entreprises	Actions	Immobilier et autres actifs non cotés
Allocation stratégique décidée en mars 2011	46%	20%	0%	29%	5%
Composition du portefeuille en septembre 2016	24%	16%	20%	36%	4%

Source : Ircantec, CDC

[94] La « feuille de route » arrêtée le 5 avril 2016 prévoyait que la détermination de cette nouvelle allocation d'actifs puisse s'appuyer sur les résultats d'un audit du modèle d'allocation d'actifs de l'Ircantec confié en novembre 2015 à la société Mercer, qu'elle tienne compte de l'évolution depuis 2011 des différents facteurs de risque et du niveau des réserves et qu'elle « *intègre() dans le modèle d'allocation une trajectoire d'investissements compatible avec un scénario 2°C* ». La mission n'est pas en mesure d'apprécier la pertinence de l'ensemble des appréciations portées par la société Mercer dans son audit (encadré 9). Elle observe toutefois que :

- Cet audit a conclu que l'outil de simulation utilisé par les services de la CDC, de manière globale et sous réserve d'intégrer quelques ajustements, « *répond(ait) au besoin de simulation d'un fonds de réserves à long-terme* ».
- Selon cet audit, une des originalités de la modélisation utilisée était qu'elle « *n'intégr(ait) pas la tolérance au risque a priori* », ce qui l'a conduit à recommander l'introduction « *d'un critère pour traduire la tolérance au risque et faciliter les propositions en matière d'allocation stratégique d'actifs* ».

Encadré 9 : Principaux éléments retirés par la mission de l'audit du modèle d'allocation d'actifs réalisé fin 2015 et début 2016 par la société Mercer

Les éléments qui suivent constituent les pages 4, 10, 11, 12, 15 du support de présentation placé en annexe du document précité soumis par la CDC à la CPTF pour sa réunion du 19 avril 2016.

EXECUTIVE SUMMARY

▪ **Le générateur de scénarios financiers de la DRS a été passé en revue et testé :**

L'état des lieux sur le générateur de scénarios financiers, la fixation des hypothèses de paramétrage et la définition du protocole de tests ont été facilités par des sessions de travail avec l'équipe des études quantitatives. Globalement et après intégration de quelques ajustements, le générateur répond bien au besoin de simulation financière d'un fonds de réserves à long terme.

▪ **Des propositions ont été faites pour l'aide à la détermination de l'allocation stratégique d'actifs :**

- Séparation claire entre actifs « cœur » au niveau de l'allocation stratégique et actifs « de diversification » au niveau de la construction de portefeuille.
- Introduction d'un critère patrimonial supplémentaire pour hiérarchiser les allocations admissibles, avec mesure objective de la tolérance au risque de type perte maximale acceptable.

▪ **L'optimisation de portefeuille en second niveau est relative à l'allocation stratégique d'actifs :**

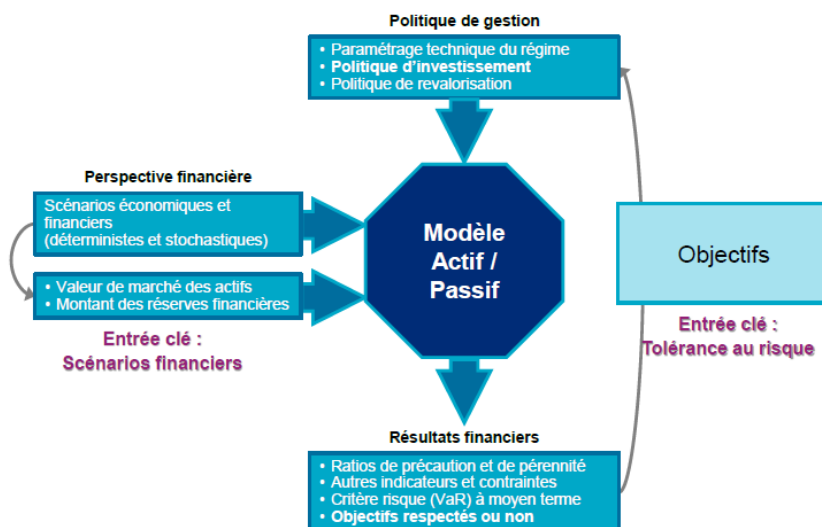
- Hypothèses de rendement/volatilité/corrélations fournies pour une quinzaine de (sous-)classes d'actifs
- Outil d'optimisation sous contraintes fourni, pour in fine orienter les mandats de gestion financière

▪ **La méthodologie Mercer pour intégrer le risque climatique a été présentée, avec des premières applications « à portée de main » :**

- Hypothèses sur la méthodologie fournies (scénarios climatiques X facteurs de risque climatique)
- Outil fourni, pour calculer l'impact des scénarios climatiques sur le rendement d'un portefeuille

CADRE DE LA MISSION

Philosophie générale de la modélisation Actif/Passif



© MERCER 2016

5

ANALYSE DE L'EXISTANT

Tests de cohérence

- **Les différents modèles développés dans le cadre du générateur de scénarios financiers ont été audités**, sous les angles à la fois théoriques (à partir des équations de diffusion stochastique) et pratiques (problèmes posés par la calibration) :
 - Le modèle taux réels
 - Le modèle inflation
 - Le modèle taux nominaux (addition des deux précédents)
 - Le modèle crédit (modélisation de l'écart de rendement par rapport au taux sans risque)
 - Le modèle immobilier (modèle de diffusion à deux états – état « normal » et état « de crise »)
 - Le modèle actions (modèle de diffusion à deux états – état « normal » et état « de crise »)
- En termes de calibration et pour les besoins de l'audit, **un jeu de paramètres a été fixé** après itération, dans le cadre des sessions de travail avec l'équipe des études quantitatives. Le modèle de taux a également été reprogrammé par Mercer à des fins de comparaison des sorties.
- **Les tests de cohérence ont consisté à analyser les sorties du générateur de scénarios financiers**, notamment : la distribution des taux zéro-coupon réels et nominaux de différentes maturités et sur différents horizons de temps, la distribution d'indices de prix d'obligations gouvernementales, d'obligations crédit, d'actions et d'immobilier sur différents horizons de temps. **La modélisation est globalement cohérente en termes de tendance et de dispersion générées, différentes pistes d'amélioration ont par ailleurs été suggérées.**

© MERCER 2016

10

ANALYSE DE L'EXISTANT

Tests de robustesse

- Les tests de robustesse ont consisté à analyser, pour une matrice d'allocations types fournie à l'équipe des études quantitatives, les ratios clés du régime (pérennité et précaution) et d'autres indicateurs (ex. dispersion du montant des réserves à court/moyen terme).
- Ils ont également visé à tester la sensibilité des résultats de la sélection des allocations aux paramètres clés de la modélisation (sur base d'un critère simple rendement + risque) : corrélations, niveau des taux d'intérêt, prime de risque immobilier, prime de risque actions.
- De ce point de vue, la modélisation a été jugée globalement robuste. L'analyse des résultats de la sélection des allocations sur base du critère simple indiqué ci-dessus a également permis d'étayer la pertinence d'un nouveau critère patrimonial à horizon intermédiaire, traduisant la tolérance au risque du régime, et permettant d'accroître la différenciation entre les différentes options d'allocation stratégique d'actifs à des fins de décision.

© MERCER 2016

11

ANALYSE DE L'EXISTANT

Synthèse

1. Forces

- Nombre restreint de classes d'actifs prises en compte pour l'allocation stratégique d'actifs, ce qui facilite le processus de validation par les administrateurs.
- Générateur de scénarios relativement simple, avec en particulier un paramétrage aisé des tendances à long terme.
- Flexibilité pour tester la répartition obligations Etat / obligations d'entreprises et le niveau de durée cible.
- Pas d'anomalie constatée dans le codage du générateur, à l'analyse des résultats des tests de cohérence.

4. Potentialités

- Quelques améliorations à portée de main : calibration des modèles (fait par itération, reste à affiner), proposition d'un critère objectif pour la sélection des « meilleures » allocations, formalisation des scénarios déterministes, réactivation du modèle crédit, réactivation du modèle immobilier.
- Formalisation de la diversification en 2^e niveau pour intégrer un plus large univers d'investissement et répondre au contexte de taux a priori durablement bas.
- Formalisation de l'intégration des facteurs de risque climatique « TRIP » pour (stress-)tester le portefeuille et ajuster le profil rendement/risque dans une perspective moyen-long terme.

2. Particularités de la modélisation

- N'intègre pas la tolérance au risque a priori ; le qualitatif pour le choix de l'allocation stratégique d'actifs reste inévitable.
- Modélisation de classes d'actifs « cœur » de type obligations, actions, immobilier, adaptée à un fonds de réserves (par opposition aux catégories génériques de type actifs d'adossent et actifs de croissance, plus adaptées à un fonds de pension).
- Possibilité d'intégrer dans le paramétrage une répartition cible entre zone euro et international OCDE (par ex. 80/20).
- Compromis à faire dans le paramétrage des taux entre dispersion et occurrence de taux négatifs (de moins en moins hétérodoxe avec la politique menée par les banques centrales).

3. Limites de l'approche

- Représentation du risque à long terme : difficultés de calibration quel que soit le modèle, éventail de scénarios déterministes à construire en évitant les biais subjectifs mal fondés.
- Actifs illiquides modélisés par leur équivalent liquide (raccourci classique dans ce type de modélisation).
- Non prise en compte (assumée) de certains biais liés à la mise en œuvre dont les filtres ESG, la gestion active dans les mandats, les marges de gestion tactique.
- Non prise en compte des dérivés de couverture de type optionnel (cependant faisable avec quelques approximations).

© MERCER 2016

12

PROPOSITION D'UN CRITÈRE POUR TRADUIRE LA TOLÉRANCE AU RISQUE ET FACILITER LES PROPOSITIONS EN MATIÈRE D'ALLOCATION STRATÉGIQUE D'ACTIFS

- Dans le processus de détermination de l'allocation stratégique d'actifs, la sélection des « meilleures » options présentées aux administrateurs repose logiquement :
 - d'abord sur le respect des contraintes de ratio de précaution (vision liquidité à t+20 ans) et de ratio de pérennité (vision prudentielle à t), pour un seuil de probabilité de 5% ;
 - ensuite sur un critère discriminant permettant de hiérarchiser les allocations admissibles.
- Deux types de critères sont a priori envisageables pour sélectionner les « meilleures » allocations :
 - 1. Maximiser le rendement moyen** (ou le montant moyen des réserves financières à 10 ans par exemple, ou la date moyenne d'épuisement des réserves financières...).
 - 2. Ou introduire un critère reflétant la tolérance au risque du régime.** En effet :
 - le critère de maximisation du rendement au point précédent conduirait, lorsque les contraintes de ratio sont loin d'être saturées, à sélectionner des allocations très exposées aux actifs les plus risqués (les actions) ;
 - un critère trop simple associant rendement et risque (i.e. [rendement + risque]) serait arbitraire et n'intégrerait pas la tolérance au risque du régime ;
 - alors qu'un critère tel que, par exemple, la maximisation du montant moyen des réserves financières à moyen/long terme (10 ans), sous contrainte (au seuil de probabilité de 5%) que le montant des réserves financières à court/moyen terme (3 ans) ne franchisse pas le seuil [(montant initial des réserves financières + flux techniques nets sur 3 ans) * 90%], pourrait de façon simple refléter la tolérance au risque du régime.

Les administrateurs auront à se prononcer sur les modalités de décision d'appétence au risque dans le cadre d'une gestion patrimoniale, en se basant sur les tests effectués à l'occasion de la prochaine révision de l'allocation stratégique par la DRS

© MERCER 2016

15

Source : Ircantec, CDC

[95] Les simulations réalisées pour éclairer les choix de la CPTF et du conseil d'administration en 2016 se sont fondées sur une méthodologie s'appuyant sur un scénario prévisionnel de passif reposant sur des hypothèses macroéconomiques et actuarielles, des hypothèses de marché et avec, semble-t-il, la contrainte de respecter les deux critères réglementaires de précaution et de pérennité du régime (Cf. la partie 3 du rapport) avec un niveau de probabilité très élevé. La mission n'a toutefois pas pu obtenir des services de la CDC une documentation présentant clairement l'outil qu'ils ont utilisés. Ces derniers lui ont indiqué que ces simulations ont été réalisées pour l'essentiel à partir de l'outil produit par la société Winter en 2010 qui avait été mobilisé pour éclairer le choix de la précédente allocation – dans le cadre d'une étude jugée rigoureuse par la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG-, « à l'exception des obligations ». La mission n'a donc pas pu apprécier dans quelle mesure les travaux de simulation de la CDC ont pris en compte les préconisations de la société de Mercer (Cf. *infra*). Elle relève toutefois dans les documents soumis à la CPTF et au conseil d'administration pour ses réunions respectives du 12 octobre et du 13 décembre 2016¹³⁵, les deux points suivants (Cf. l'encadré 10) :

- Les simulations présentées font apparaître le taux de rendement annuel et la volatilité de la valeur du portefeuille associé à différentes allocations, ainsi que le ratio entre les deux, mais ne fournissent pas d'autres indicateurs susceptibles de mieux éclairer les administrateurs sur la compatibilité de ces allocations avec leur degré d'appétence ou de tolérance au risque, comme l'avait recommandé la société Mercer.
- Comme l'avait relevé la mission IGAS-CGEFI d'évaluation de la précédente COG, les services de la CDC n'ont pas précisé dans ces documents sur quelles bases ils ont arrêté leurs hypothèses relatives au taux de rendement annuel et à la volatilité par grandes classes d'actifs, alors même

¹³⁵ Ircantec, « Point 5 : Nouvelle allocation d'actifs » (support de présentation « Propositions d'allocations actifs à long-terme en annexe » CPTF du 12 octobre 2016 ; Ircantec, « 2.1 Nouvelle allocation d'actifs » (support de présentation en annexe », conseil d'administration du 13 décembre 2016.

que les caractéristiques de ces classes (notamment le poids de certaines sous-classes génératrices de rendement et de volatilité) sont de nature à affecter significativement ces hypothèses.

[96] Un document tout dernièrement soumis au nouveau conseil d'administration¹³⁶ témoigne par ailleurs du fait que les services de la CDC n'ont pu prendre en compte les enjeux climatiques dans la préparation de l'allocation stratégique en 2016, comme l'avait prévu la feuille de route d'avril 2016.

Encadré 10 : Principales hypothèses retenues et simulations présentées par les services de la CDC à la CPTF et au conseil d'administration pour leurs réunions d'octobre et décembre 2016

Les éléments qui suivent constituent les pages 17, 18, 19 et 21 du support de présentation placé en annexe des documents soumis par les services de la CDC à la CPTF et au conseil d'administration pour leurs réunions respectives du 12 octobre et décembre 2016.



HYPOTHÈSES 2016 DE RENDEMENT ET DE VOLATILITÉ

- Dans le cadre de sa mission d'audit menée début 2016, Mercer a proposé des ajustements au modèle d'allocation d'actifs interne, ajustements qui ont été présentés à la CPTF du 25/5/2016 :
 - Une classe « Obligations d'entreprises (Crédit) » a été ajoutée par rapport aux hypothèses 2011.
 - Une nouvelle calibration des paramètres du modèle interne été réalisée, de manière à ce que les trajectoires simulées des classes d'actifs reflètent au mieux le contexte actuel en termes de rentabilité et de risque.

	Rendement	Volatilité
Obligations nominales souveraines	1,1%	4,4%
Obligations Indexés souveraines	1,2%	4,1%
Obligations d'entreprises (Crédit)	1,5%	3,8%
Actions	6,7%	16,5%
Immobilier et autres actifs non cotés	3,3%	10,2%

Source : hypothèses CDC

« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »



¹³⁶ Ircantec, « Point 3 : Feuille de route : bilan précédente mandature, participation à l'élaboration de la feuille de route (méthode et participants – constitution du groupe de travail), réflexion sur les grands axes (support de présentation en annexe », CPTF du 27 mai 2021, N°2021-082.

PRINCIPAUX AJUSTEMENTS DU MODÈLE D'ALLOCATION D'ACTIFS PAR RAPPORT À CELUI DE 2011

Les **hypothèses de rendement et de volatilité** utilisées dans le cadre d'une allocation stratégique sont des **rendements et volatilité à long terme**.

Toutefois, le niveau exceptionnellement bas des taux actuels ne peut pas être ignoré.

En conséquence, dans les hypothèses utilisées dans le cadre de l'allocation stratégique, les principaux ajustements par rapport à 2011 portent sur :

- la révision à la baisse des rentabilités des titres obligataires sur l'ensemble des segments obligataires,
- une baisse des rendements attendus des actions,
- avec un niveau global de volatilité comparable.

« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »

AUTRES HYPOTHÈSES RETENUES POUR L'ALLOCATION 2016

- Les travaux sur l'allocation d'actifs se fondent sur le scénario de passif « C ».
- L'optimisation a été réalisée en considérant une borne maximale de 50% pour les actions et en fixant la pondération des actifs réels (immobilier, infrastructures et autres non cotés) à 10%.
- Pour l'allocation 2011, l'objectif de rendement annuel attendu de l'allocation stratégique était de l'ordre de 2,3 % réel (soit un rendement nominal de 4,3 %, compte tenu de l'hypothèse 2011 d'inflation long terme de 2%).
- Il est aujourd'hui proposé de considérer plutôt **plusieurs choix de rendements** pour la détermination de l'allocation stratégique.
- A chaque rendement correspond un couple rendement-risque.
 - Nota : l'hypothèse actuelle d'inflation long terme de 1,75% a été prise en adéquation avec celle de l'actuariat CDC pour la détermination des scénarios de passif.

« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »



EXEMPLES D'ALLOCATIONS RESPECTANT LES CONTRAINTES

- 15 000 allocations ont été testées au total.
- Un panel de 15 allocations (soit une allocation sur mille) ayant sur cette base les meilleurs rapports Rendement/Risque et respectant les ratios réglementaires de l'Ircantec a été retenu.
- Ce panel consiste en une sélection de trois allocations **par tranche de rendement nominal croissant**, respectivement 2,75%, 3%, 3,25%, 3,50% et 3,70%.

Obligations souveraines Nominales	Obligations souveraines Indexées	Obligations d'entreprises (Crédit)	Action	Immobilier et autres actifs non-cotés	Rendement	Volatilité	Rendement/volatilité
12%	22%	34%	22%	10%	2,75%	3,56%	77,08%
24%	6%	38%	22%	10%	2,75%	3,60%	76,27%
44%	12%	10%	24%	10%	2,75%	3,80%	72,44%
8%	14%	42%	26%	10%	3,00%	4,07%	73,54%
24%	26%	12%	28%	10%	3,00%	4,22%	71,19%
30%	18%	14%	28%	10%	3,00%	4,22%	71,08%
16%	22%	20%	32%	10%	3,25%	4,78%	68,13%
20%	18%	20%	32%	10%	3,25%	4,77%	68,09%
28%	8%	22%	32%	10%	3,25%	4,79%	67,77%
10%	16%	28%	36%	10%	3,50%	5,41%	64,81%
14%	12%	28%	36%	10%	3,50%	5,40%	64,77%
18%	6%	30%	36%	10%	3,50%	5,42%	64,65%
12%	22%	16%	40%	10%	3,69%	5,98%	61,64%
18%	14%	18%	40%	10%	3,69%	5,98%	61,64%
10%	20%	20%	40%	10%	3,70%	6,00%	61,70%

Nota : Toutes ces allocations respectent les contraintes Ircantec au seuil de confiance de 95%
(Le ratio Rendement/Volatilité est analogue ici au Ratio de Sharpe, compte tenu que le taux sans risque est de l'ordre de 0%)

* Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif.



Source : Ircantec, CDC

[97] S'agissant plus précisément des conditions relatives à la prise de décision ayant conduit à retenir l'allocation d'actifs actuelle, la mission a noté que :

- Parmi le panel de 15 allocations qu'ils ont présentées (Cf. l'encadré 10)¹³⁷, les services de la CDC ont proposé formellement à la CPTF de « soumettre à la délibération du conseil d'administration une nouvelle allocation (cible) parmi les trois suivantes » (tableau 8), en proposant de les assortir de marges tactiques - larges et asymétriques - semblables à celles finalement retenues.

Tableau 8 : Propositions pour l'allocation d'actifs cible des services de la CDC à la CPTF du 12 octobre 2016

	Obligations souveraines nominales	Obligations souveraines indexées	Obligations d'entreprises	Actions	Immobilier et autres actifs non cotés
Allocation 1	16%	22%	20%	32%	10%
Allocation 2	10%	16%	28%	36%	10%
Allocation 3	10%	20%	20%	40%	10%

Source : Ircantec, CDC

¹³⁷ Selon les documents précités, les services de la CDC ont retenu ce panel de 15 allocations parmi un ensemble de 15 000 allocations :

- En retenant, dans un premier temps, celles produisant un taux de rendement nominal supérieur à 3,25%, soit un taux de rendement d'au moins 1,5% (avec une hypothèse d'inflation à 1,75%) ;
- Puis en retenant, parmi ces dernières, pour chaque niveau de taux de rendement, 3 allocations sur la base d'un « choix qualitatif » « opéré selon les critères suivants » :
 - « Recherche d'un profil équilibré entre les classes d'actifs » obligataires ;
 - « Prise en compte des contraintes de liquidité de chaque type d'actifs obligataires ».

- Face à ces propositions, lors de sa réunion du 12 octobre 2016, la CPTF a retenu l'allocation cible actuelle (« allocation 3 »), à savoir celle présentant le profil de risque le plus élevé, avec les marges tactiques actuelles, et n'a soumis à la délibération du conseil que ce choix. Par la suite, le conseil d'administration a adopté cette délibération lors de sa réunion du 13 décembre 2016¹³⁸.

[98] La mission relève en outre, à partir notamment du relevé de décision de la réunion de la CPTF du 10 octobre 2016 et du compte-rendu de la réunion du conseil d'administration du 13 décembre 2016, que :

- Les membres de la CPTF ne semblent pas avoir développé une réflexion collective significative sur la gestion des risques associés aux différentes options présentées. Leur choix de l'allocation actuelle, à savoir celle comportant la part d'actions la plus élevée, s'expliquant de toute évidence pour partie par le fait que le conseil avait précédemment retenu le principe d'adopter un dispositif de « gestion dynamique du risque », alors même que les administrateurs n'avaient pourtant alors que très peu d'informations claires sur le dispositif envisagé et *a fortiori* sur celui qui serait *in fine* retenu (*Cf.* la partie 3.3.1.2 qui suit) ;
- Les débats au sein du conseil d'administration sur ce sujet ont été relativement courts, l'ancien président du conseil incitant notamment à ne pas les approfondir.
- Enfin, à la suite des travaux de simulation présentés par les services de la CDC, les membres du conseil d'administration, et notamment ceux de la CPTF, n'ont pas été conduits dans le cadre de ces deux réunions, et ultérieurement, à approfondir leur réflexion pour formuler des attentes plus précises à l'égard du dispositif de « gestion dynamique du risque ».

[99] Au final, la mission estime que l'allocation d'actifs actuelle n'a pas été adoptée dans des conditions satisfaisantes : cette décision n'a pas été précédée par une réflexion suffisamment poussée du conseil d'administration sur la gestion des risques, notamment dans une perspective de moyen-long terme et en tenant compte de son propre degré d'appétence et de tolérance au risque, et les travaux et les réflexions qui ont été conduits dans ce cadre n'ont pas été suffisamment articulés avec la démarche ayant conduit à adopter le dispositif actuel de « gestion dynamique du risque ». En particulier, la mission estime qu'il était inapproprié de prendre une décision de principe concernant la « gestion dynamique des risques » antérieurement aux travaux portant sur l'allocation stratégique, dans la mesure où ces différentes décisions auraient dû découler d'une même analyse globale et cohérente des risques, ce qui n'a pas été le cas.

[100] La mission relève par ailleurs que le retard de nomination et d'installation du nouveau conseil n'a pas permis d'adopter une nouvelle allocation dans les 4 ans qui ont suivi, conformément aux dispositions du règlement financier. Elle observe en outre que les services de la CDC n'ont pas communiqué à la CPTF et au conseil de travaux destinés à apprécier « *la robustesse de l'allocation* » au cours des années suivantes (notamment entre 2017 et 2019), comme les dispositions du règlement financier l'appelaient également (*Cf. supra*).

¹³⁸ Avec 23 voix favorables, 3 voix défavorables et 1 abstention.

[101] Dernièrement, les services de la CDC ont présenté des premiers éléments de bilan de l'allocation stratégique actuelle à la CPTF et au conseil d'administration¹³⁹ pour leurs réunions respectives du 27 mai et du 6 juillet 2021 (encadré 11). Ces éléments, fondés sur les évolutions des principaux marchés financiers sur la période allant de la fin décembre 2016 à la fin avril 2021, les ont conduits à souligner que l'allocation stratégique actuelle « *s'est révélée être la seconde plus performante* » parmi les différentes allocations étudiées en 2016. Face à cette appréciation, la mission relève pour sa part que :

- Les simulations présentées montrent que, parmi les allocations étudiées, celles comportant des parts d'actions plus faibles, de 32% et 26% à 28%, auraient dégagé des taux de rendement annuels moyens plus faibles inférieurs, d'environ 0,5% et 0,7 à 0,8% seulement, à celui associé à l'allocation actuelle sur la période (en cohérence du reste avec la hiérarchie des écarts entre les simulations présentées en 2016).
- La mise en œuvre du dispositif de « gestion dynamique du risque » adopté fin 2017 a engendré une sous-performance par rapport au benchmark d'environ 7% en cumulé sur l'ensemble de la période 2018-2020 (Cf. la partie 3.3.2 *infra*). Si les observations tirées des dernières années ne doivent pas être transposées sans précaution dans le futur, il apparaît ainsi que de telles allocations, comportant une part moindre d'actions, pourraient sans doute avoir constitué des alternatives préférables au choix du conseil d'administration de retenir conjointement l'allocation actuelle et le dispositif de « gestion dynamique du risque » (tel qu'il était configuré jusqu'au printemps ou à la fin 2020). Pour pousser l'analyse à ce sujet, il conviendrait naturellement de rapprocher la volatilité (et d'autres mesures du risque) qu'aurait enregistré la valeur des portefeuilles calés sur ces allocations alternatives avec celle du portefeuille actuel des réserves de l'Ircantec, après prise en compte du dispositif de « gestion dynamique du risque », sur la période 2018-2020 et chacune des sous-périodes).

Encadré 11 : Principaux éléments de bilan de l'allocation stratégique actuelle transmis par les services de la CDC à la CPTF et au conseil d'administration en mai et juin 2021

Les éléments qui suivent constituent la page 10 du support de présentation placé en annexe des documents précités soumis par les services de la CDC à la CPTF et au conseil d'administration pour leurs réunions du 27 mai et du 6 juillet.

Ils font apparaître le taux de rendement annuel moyen, la volatilité (mesurée sur 52 semaines) et le ratio des deux indicateurs, enregistré effectivement sur la période allant de la fin décembre 2016 à la fin avril 2021, pour les 15 allocations particulièrement étudiées en 2016 (Cf. l'encadré 10).

¹³⁹ Ircantec, « 2.1 Politique de placements : prorogation la politique de placement 2016-2020 (support de présentation « Bilan de l'allocation stratégique » en annexe), CPTF du 27 mai 2021, N°2021-083 ; Ircantec, « 2.1 Politique de placements : prorogation la politique de placement 2016-2020 (support de présentation « Bilan de l'allocation stratégique » en annexe), conseil d'administration, N°2021-083.

Celle retenue, s'est révélée être la seconde plus performante (vert) :

Allocations proposées (surlignée en vert, celle retenue)					Estimé			Réalisé		
Oblig souveraines nominales	Oblig souveraines indexées	Oblig d'entreprises	Action	Immo et NC	Rendement	Volatilité	Rdt/Vol	Rendement	Volatilité	Rdt/Vol
12%	22%	34%	22%	10%	2,75%	3,56%	77,25%	3,47%	4,70%	73,82%
24%	6%	38%	22%	10%	2,75%	3,60%	76,39%	3,55%	4,64%	76,41%
44%	12%	10%	24%	10%	2,75%	3,80%	72,37%	3,59%	4,19%	85,59%
8%	14%	42%	26%	10%	3,00%	4,07%	73,71%	3,76%	5,35%	70,33%
24%	26%	12%	28%	10%	3,00%	4,22%	71,09%	3,78%	4,87%	77,57%
30%	18%	14%	28%	10%	3,00%	4,22%	71,09%	3,82%	4,84%	78,95%
16%	22%	20%	32%	10%	3,25%	4,78%	67,99%	4,05%	5,58%	72,67%
20%	18%	20%	32%	10%	3,25%	4,77%	68,13%	4,07%	5,53%	73,69%
28%	8%	22%	32%	10%	3,25%	4,79%	67,85%	4,12%	5,47%	75,46%
10%	16%	28%	36%	10%	3,50%	5,41%	64,70%	4,34%	6,28%	68,99%
14%	12%	28%	36%	10%	3,50%	5,40%	64,81%	4,36%	6,23%	69,92%
18%	6%	30%	36%	10%	3,50%	5,42%	64,58%	4,39%	6,21%	70,66%
12%	22%	16%	40%	10%	3,69%	5,98%	61,71%	4,53%	6,56%	69,00%
18%	14%	18%	40%	10%	3,69%	5,98%	61,71%	4,57%	6,51%	70,21%
10%	20%	20%	40%	10%	3,70%	6,00%	61,67%	4,54%	6,65%	68,27%

L'allocation la plus performante intégrait moins d'obligations indexées sur l'inflation

Source : Ircantec, CDC

[102] A partir de ces constats, la mission recommande de mener les travaux préparatoires à la détermination de la prochaine allocation d'actifs en faisant en sorte que le conseil d'administration développe sa réflexion sur la gestion des risques dans une perspective de moyen-long terme et qu'il réévalue dans ce cadre l'intérêt d'adopter un dispositif global de couverture, tel que le dispositif de « gestion dynamique des risques » adopté en 2016-2017, sans écarter *a priori* des alternatives se fondant sur des allocations moins risquées. Au-delà des décisions qui sont envisagées pour la mi-2022, la mission recommande de réexaminer ultérieurement le bienfondé des décisions prises à ce sujet, sur une base régulière, *a minima* bisannuelle, et notamment en 2023 en lien avec le réexamen du prochain programme quadriennal.

Recommandation n°10 Mener les travaux préparatoires à la détermination de la prochaine allocation d'actif en faisant en sorte que le conseil d'administration développe sa réflexion sur la gestion des risques dans une perspective de moyen-long terme et qu'il réévalue dans ce cadre l'intérêt d'adopter un dispositif global de couverture, tel que le dispositif actuel de « gestion dynamique du risque » ; réexaminer ultérieurement le bien-fondé des décisions prises sur une base régulière et notamment en 2023 en lien avec le réexamen préconisé du prochain programme quadriennal.

3.3.1.2 Les administrateurs ont adopté le dispositif actuel de « gestion dynamique du risque » sur des bases faiblement documentées et sans formuler d'attentes précises à son égard

[103] Selon les documents soumis à la CPTF et au conseil pour leurs réunions respectives du 26 mai et du 30 juin 2016¹⁴⁰, les services de la CDC ont proposé à la CPTF et au conseil d'administration d'envisager l'adoption d'un dispositif de « gestion dynamique du risque » dès le printemps 2016 avec l'objectif de « *créer de l'asymétrie dans la performance du portefeuille* ». Cette recommandation s'articulait avec le constat selon lequel la faiblesse des taux d'intérêt obligataires alors constatée requerrait une évolution de la structure du portefeuille dans le sens d'une plus grande prise de risque pour envisager de maintenir un objectif de taux de rendement du portefeuille à un niveau très proche de ceux retenus par le passé (Cf. l'encadré 12).

[104] Selon les services de la CDC, l'objectif était de « *gérer le risque sans renoncer au potentiel de participation à la hausse* » (encadré 12) :

- Ce qui nécessitait selon eux :
 - « *De protéger le portefeuille à la baisse au-delà d'une simple diversification ;*
 - *De maintenir un bon niveau de participation aux phases de hausse ;*
- Ce qui impliquait selon eux :
 - « *Une identification et une évaluation permanente des risques, qui évoluent quotidiennement ;*
 - *D'adapter le portefeuille en fonction de l'évolution des niveaux globaux de risque ;*
 - *Mais également du profil rendement / risque de chaque sous-jacent ;*
 - *Et en s'adaptant aux différentes phases des cycles de marché » ;*
- Avec pour résultats attendus :
 - « *Une plus faible participation à la baisse ;*
 - *Une plus faible participation en cas de forte hausse du marché ;*
 - *Des meilleures performances globales sur le long terme. »*

[105] Au final, les services de la CDC ont proposé de retenir pour ce dispositif¹⁴¹ :

- Les objectifs suivants :
 - « *Obtenir le même niveau de performance anticipé à long-terme que l'allocation stratégique pour un degré de risque moindre ;*
 - *Préserver la stabilité des investissements nécessaires à la politique ISR de l'Ircantec ;*

¹⁴⁰ Ircantec, « Point 2 : Stratégie de renouvellement des mandats de gestion : définition des modalités de renouvellement », CPTF du 25 mai 2016, N° 2016-089 (avec support de présentation en annexe) ; Ircantec, « Autorisations de lancement pour le renouvellement des mandats de gestion », conseil d'administration du 30 juin 2016, N° 2016-089 (avec support de présentation à la Commission de pilotage technique et financier relatif à la définition des modalités de renouvellement).

¹⁴¹ Cf. les documents précités soumis à la CPTF et au conseil pour leurs réunions respectives du 26 mai et du 30 juin 2016, ainsi que le document suivant soumis à la CPTF pour sa réunion suivante du 4 juillet 2016 : « Point 1 : Renouvellement des mandats de gestion : gestion dynamique du risque » (avec support de présentation en annexe).

- Limiter les coûts »¹⁴² ;
- Et les principaux éléments de cadrage suivants :
 - Une approche « globale de l'ensemble du portefeuille ;
 - Une approche « systématique permettant de fixer en amont le cadre de risque, les conditions d'intervention et la perte maximale ;
 - Une approche « dynamique pour limiter les coûts directs et d'opportunité ».

Encadré 12 : Principales considérations présentées par les services de la CDC pour recommander l'adoption d'un dispositif de « gestion dynamique du risque » en mai et juin 2016

Les éléments qui suivent constituent les pages 6 à 12 du support de présentation placé en annexe des documents soumis par les services de la CDC à la CPTF et au conseil d'administration pour leurs réunions respectives du 26 mai et du 30 juin 2016 (Cf. infra).



**DES MARCHÉS ACTUELS MARQUÉS
PAR UN NIVEAU DE TAUX HISTORIQUEMENT BAS**

Cependant les portefeuilles diversifiés restent toujours exposés au risque baissier

- La diversification renforce le potentiel de performance d'un portefeuille, mais l'exposition absolue au risque reste souvent élevée

Le niveau des taux historiquement bas induit des risques nouveaux :

- Une probabilité élevée de perte en capital sur la partie taux dans les années futures
- Une hausse de la volatilité des actifs taux
- Une nécessité d'investir dans des sous-jacents perçus comme plus risqués pour atteindre les objectifs de rendements de 2% hors inflation, soit 3,75%* avec l'inflation

Pour atteindre le même niveau de rendement, le niveau de risque attendu du portefeuille devrait être plus élevé que par le passé

*Les scénarios économiques du COR s'appuient sur une hypothèse d'inflation tendancielle de long terme de 1,75% qui correspond à la cible du programme de stabilité européen.

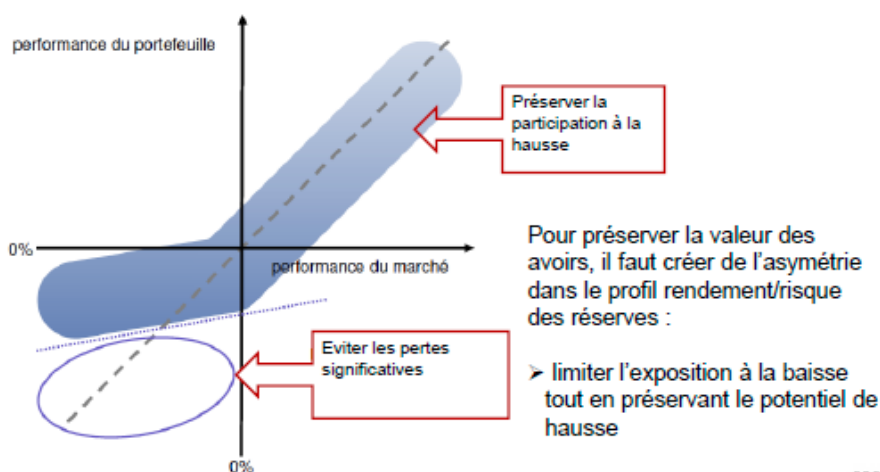
« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »



Une gestion Conso des Dépôts

¹⁴² Selon le document de bilan de la mandature 2015-2019 soumis au CA pour sa réunion du 12 décembre 2019, ces objectifs sont aussi ceux qui ont été *in fine* assignés au dispositif finalement adopté et ces éléments de cadrage décrivent également ses principales modalités de fonctionnement. Dernièrement, dans les documents soumis à la CPTF et au conseil d'administration pour leurs réunions respectives d'avril et juin 2021, les services de la CDC ont fourni la présentation suivante, quelque peu différente, des objectifs du dispositif : « L'objectif de ce mandat de gestion était de prémunir les réserves de chocs sur les marchés financiers, tels qu'ils avaient été rencontrés au début des années 2000 (bulle internet) et en 2008 (crise financière), en cohérence avec une allocation stratégique prévoyant une cible de 40% d'actions dans le portefeuille de l'IRCANTEC (avec des bornes de 5 à 50%) ».

CRÉER DE L'ASYMÉTRIE DANS LA PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE



* Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif.

COMMENT CRÉER DE L'ASYMÉTRIE DANS LA PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE?

- > **L'objectif est de gérer le risque sans renoncer au potentiel de participation à la hausse**

Nécessitant :

- > De protéger le portefeuille à la baisse au-delà d'une simple diversification
- > De maintenir un bon niveau de participation aux phases de hausse

Impliquant :

- > Une identification et une évaluation permanente des risques, qui évoluent quotidiennement
- > D'adapter le portefeuille en fonction de l'évolution des niveaux globaux de risque
- > Mais également du profil rendement / risque de chaque sous-jacent
- > Et en s'adaptant aux différentes phases des cycles de marché

Avec pour résultat :

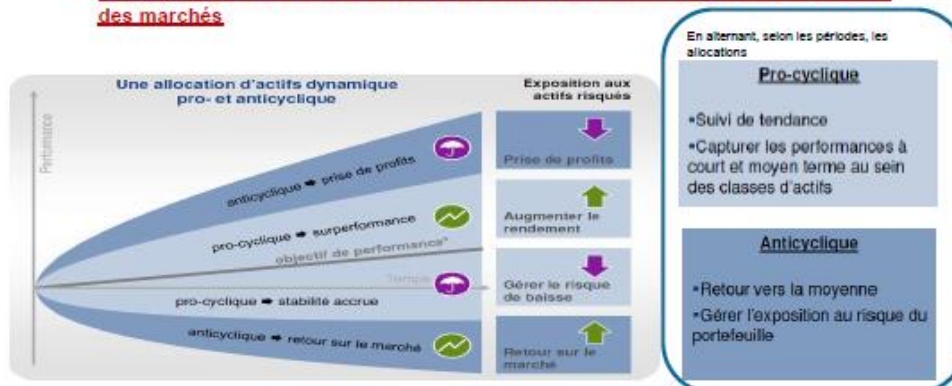
- > Une plus faible participation à la baisse
- > Une plus faible participation en cas de forte hausse du marché
- > Des meilleures performances globales sur le long terme

Créer de l'asymétrie dans le profil rendement / risque nécessite une gestion active des risques et des expositions

* Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif.

GÉRER LE RISQUE SANS RENONCER AU POTENTIEL DE PARTICIPATION À LA HAUSSE

- Protéger le portefeuille à la baisse et participer à la hausse en utilisant la cyclicité des marchés



* Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif.

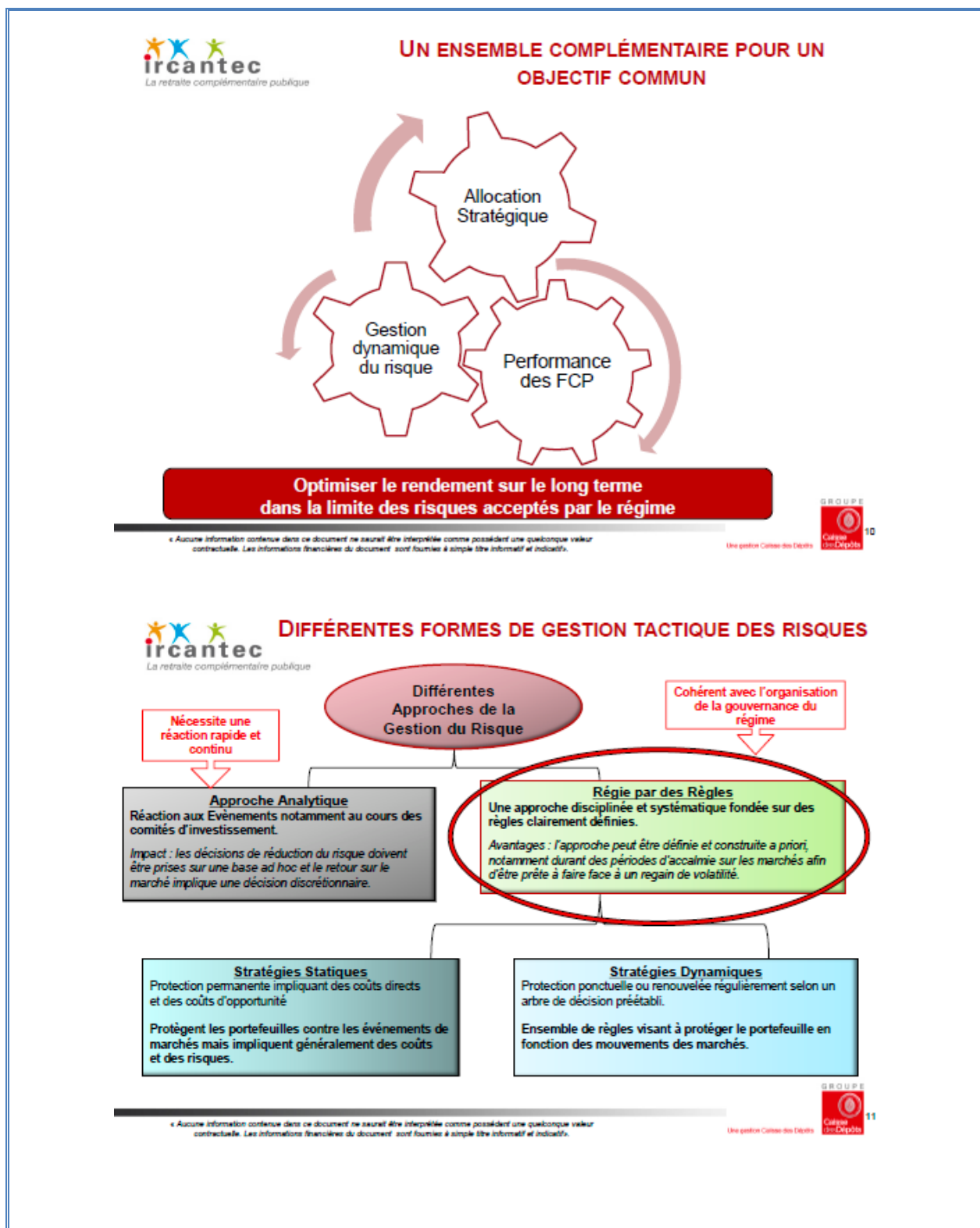
ARTICULATION AVEC LES FCP DÉDIÉS



Gérer les risques de façon globale permet :

- De ne pas perturber la gestion des FCP, ni l'application de la politique ISR
- De limiter les coûts, grâce à l'absence de flux achats/ventes au sein des FCP et à l'utilisation de produits dérivés

* Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif.



Source : Ircantec, CDC

[106] Peu après, les services de la CDC ont fourni des éléments d'information, d'analyse et des propositions d'orientation complémentaires aux membres de la CPTF lors d'une réunion du 4 juillet 2016 consacrée à ce sujet (Cf. l'encadré 13).

- Ces éléments faisaient notamment apparaître l'existence de deux grands types d'approches : des stratégies dites « optionnelles », d'une part ; et des stratégies « fondées sur une modélisation » d'autre part, avec parmi ces dernières des stratégies fondées sur des « modèles multidimensionnels » en particulier.
- Sur la base d'une analyse des forces et des faiblesses des différents types de stratégies, les services de la CDC ont proposé à la CPTF de s'orienter vers une stratégie fondée sur une « modélisation multidimensionnelle », une proposition que cette dernière a acceptée lors de cette réunion¹⁴³.

Encadré 13 : Principaux éléments de documentation complémentaire relatifs aux dispositifs de « gestion dynamique du risque » soumis à la CPTF du 4 juillet 2016

Les éléments qui suivent constituent les pages 14, 17, 18, 22, 23 et 24 du support de présentation placé en annexe des documents soumis par les services de la CDC à la CPTF pour sa réunion du 4 juillet 2016 (*Cf. infra*).



LES STRATÉGIES DYNAMIQUES DU RISQUE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Il existe différentes approches de la gestion dynamique des risques

➤ **Les stratégies optionnelles:**

Les stratégies optionnelles de gestion dynamique des risques sont basées sur l'achat de protection. Afin que cette protection à la baisse ne soit pas trop onéreuse, l'investisseur renonce à participer à la hausse au-delà d'un certain niveau :

Exemple : acheter une protection qui permet de s'assurer de ne pas baisser de plus de 10% sur un an, et en contrepartie renoncer à la performance au-delà de 4% par mois

➤ **Les stratégies basées sur une modélisation :**

Les stratégies de gestion dynamique des risques basées sur une modélisation reprennent globalement les principes de modélisation utilisés pour déterminer une allocation stratégique, mais en prenant en compte les évolutions de court et moyen termes.

* Définition dans le Glossaire

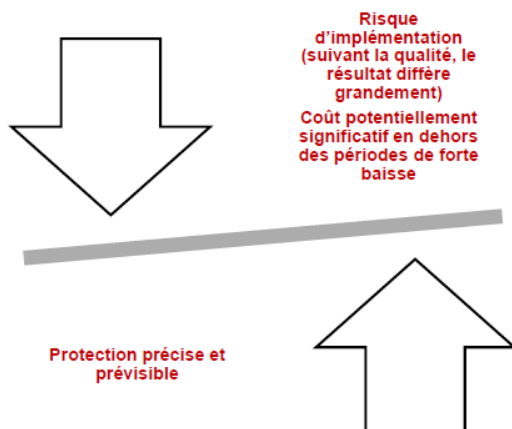
« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »



14

¹⁴³ *Cf.* le relevé de décision de la réunion de la CPTF du lundi 4 juillet 2016.

LES STRATÉGIES OPTIONNELLES(3/3)

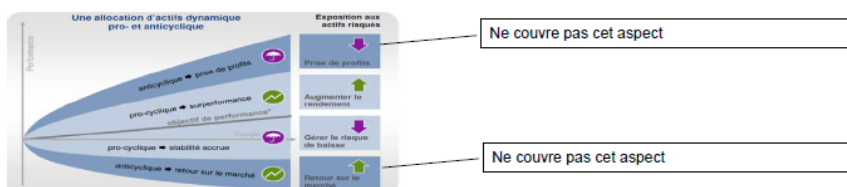


« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »

Les stratégies basées sur une modélisation

Il existe deux grandes approches :

- **Les approches basées strictement sur des budgets de risques** découlant directement ou indirectement de la volatilité,
 - Ces approches sont basées sur des concepts de coussin. Le principe est que plus la valeur du portefeuille augmente plus celui-ci est exposé à des actifs risqués, et plus elle diminue, moins il est exposé aux actifs risqués jusqu'à ne détenir que des liquidités en cas de baisse importante impliquant une moins-value supérieure au coussin. Le portefeuille n'a alors plus de budget de risque pour investir.
 - Ce sont des approches très pro-cycliques :



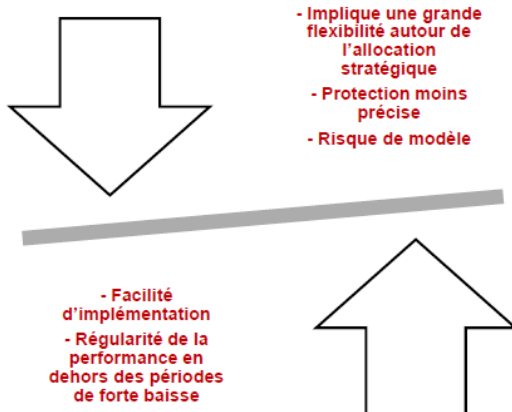
Les approches basées strictement sur des budgets de risques ont montré leurs limites historiquement en raison de leur tendance pro-cyclique, et ne correspondent pas aux besoins de l'Ircantec en tant qu'investisseur de long terme.

- **Les modèles multidimensionnels** ont ainsi été développés pour répondre à ces limites. Ils intègrent des dimensions complémentaires à la volatilité (cycle boursier, valorisation, liquidité...)

« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »



LES STRATÉGIES BASÉES SUR UNE MODÉLISATION MULTIDIMENSIONNELLE



« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »



COMPARAISON DES APPROCHES

	stratégies basées sur une modélisation multidimensionnelle	stratégies optionnelles
Source de la protection	Le modèle qui détermine quand baisser ou augmenter les expositions	Une implémentation systématique de stratégie de couverture
Source du risque	Le modèle	L'implémentation
Coût d'opportunité	en cas de limitation de la flexibilité de l'exposition	en cas de marché haussier
Coût d'implémentation	faible	La protection a un coût qui n'est pas compensé en cas de marché positif ; la qualité d'implémentation va limiter le coût sans toutefois le faire disparaître. Ce coût peut représenter jusqu'à 1% à 2% par an.
but de la stratégie	protéger à la baisse ne pas coûter en performance en dehors des périodes de forte baisse	protéger à la baisse baisser la volatilité a priori
Implication	nécessite une flexibilité dans les expositions du portefeuille aux actifs risqués et implique des marges de manœuvre autour de l'allocation stratégique	Coûts initiaux compensés en cas de baisse
type de marché présentant des difficultés pour que la stratégie performe	Evénements exogènes retournement rapide	Marché fortement haussier retournement fort à la hausse marché sans tendance
Nombre de prestataires offrant cette solution	limité	plus important
Ordre de grandeur des commissions de gestion pour ce type de stratégies	De 0,05% à 0,07%*	De 0,03% à 0,06%*

« Aucune information contenue dans ce document ne saurait être interprétée comme possédant une quelconque valeur contractuelle. Les informations financières du document sont fournies à simple titre informatif et indicatif. »

* Fourchette indicative



Source : Ircantec, CDC

[107] Dans le cadre du « renouvellement » d'un ensemble de 6 mandats de gestion, le conseil d'administration, sur proposition de la CPTF, a validé les propositions des services de la CDC lors de sa réunion du 30 juin 2016 et leur a ainsi confié le mandat d'initier une consultation, destinée à sélectionner un gestionnaire de mandat pour un fonds commun de placement, portant à la fois sur des obligations souveraines et un tel dispositif de gestion dynamique des risques¹⁴⁴.

[108] La procédure retenue a été celle du dialogue compétitif. Elle s'est ainsi déroulée en plusieurs étapes : le marché a été publié en février 2017 ; 3 sociétés ont été retenues par la commission consultative de sélection en avril 2017, parmi les 12 candidatures proposées à l'issue d'une première phase ouverte à l'ensemble des sociétés ; la phase de dialogue avec les 3 sociétés sélectionnées s'est déroulée en mai et juin 2017 ; les offres finales des trois sociétés sélectionnées ont été réceptionnées en juillet 2017 ; au final, le conseil d'administration a décidé de confier le mandat de gestion à la société Allianz Global Investors (AGI), lors de sa réunion du 27 septembre 2017, conformément au classement des offres établi par la CDC et la commission consultative de sélection. Ce fonds dédié¹⁴⁵ a été formellement créé en décembre 2017 et sa gestion a débuté en février 2018.

[109] Au vu des documents précités soumis aux membres de la CPTF et au conseil d'administration, la mission estime que les services de la CDC ont conseillé ces derniers de s'orienter vers un dispositif de « gestion dynamique du risque » sur des bases insuffisamment instruites et à tout le moins trop faiblement documentées pour ces derniers. Les éléments d'information et d'analyse présentés ne lui semblent pas avoir suffisamment mis en lumière :

- La très grande difficulté à protéger un portefeuille d'actifs, comme celui des réserves de l'Ircantec, contre de fortes baisses des principaux marchés financiers, par un dispositif fondé sur une approche systématique, reposant sur des modélisations, comme celui qui a été retenu, sans réduire de manière récurrente et significative ses possibilités de gains lors des phases de rebond des marchés, eu égard à la volatilité de ces derniers ;
 - Compte tenu de la très forte volatilité des marchés boursiers, le bon sens suggère en effet qu'un dispositif de « gestion dynamique du risque », comme celui qui a été retenu, ayant pour caractéristique de réduire systématiquement, de manière potentiellement forte, la part des actions dans le portefeuille considéré dans les phases de « stress boursier », est porté spontanément à réduire les possibilités de gains dans les phases de rebond des marchés boursiers.
 - Pour être efficace, un tel dispositif doit s'appuyer sur des modélisations disposant d'une capacité de prévision de l'évolution à court-terme des marchés financiers, ou à tout le moins de caractérisation très précoce des phases de baisse et de rebond de ces marchés. Or, de telles modélisations sont extrêmement difficiles à concevoir, sinon impossible à réaliser, avec un certain degré de stabilité dans le temps, pour les cours boursiers et les taux de change.
- La très grande difficulté à identifier une société de gestion susceptible d'avoir conçu un tel dispositif de « gestion dynamique du risque » qui serait efficace (à savoir susceptible d'atteindre ses objectifs).
- Le coût d'un tel dispositif de « gestion dynamique du risque » et notamment le fait que ce coût serait nécessairement élevé dans le cas où celui-ci manquerait d'efficacité :

¹⁴⁴ La décision du conseil quant au « renouvellement » des 6 mandats a été prise à l'unanimité des membres présents, avec 27 voix pour, aucune voix contre et aucune abstention.

¹⁴⁵ Sur le plan juridique ce fonds dédié, dénommé « Villiers GDR Souverains Allianz », est un fonds d'investissement alternatifs (FIA), non agréé par l'AMF.

- La mission note en premier lieu que tout dispositif de couverture a nécessairement un coût, en rapport avec la protection recherchée.
- Elle note en outre que le coût d'un dispositif de « gestion dynamique du risque » comme celui qui a été retenu par l'Ircantec, était nécessairement destiné à se traduire par une perte de rendement de son portefeuille par rapport à celui attendu de son allocation stratégique. A cet égard, la présentation des objectifs du dispositif retenu par l'Ircantec, telle qu'elle ressort des documents soumis à la CPT et au conseil d'administration jusqu'à la fin 2019 (*« Obtenir le même niveau de performance anticipé à long-terme que l'allocation stratégique pour un degré de risque moindre ; Préserver la stabilité des investissements nécessaires à la politique ISR de l'Ircantec », « Limiter les coûts »*) était pour le moins problématique.
- Les doutes qu'il eut été opportun de nourrir, selon la mission et certains des interlocuteurs qu'elle a rencontrés, sur l'intérêt d'un tel dispositif de « gestion dynamique du risque » pour une stratégie de placement s'inscrivant dans le moyen-long terme, comme celle de l'Ircantec. De fait, les dernières projections actuarielles produites pour le régime en 2015 et 2016 laissaient attendre le maintien d'excédents techniques jusqu'au début des années 2030 et un épuisement des réserves qui n'interviendrait qu'au tournant des années 2050.

[110] S'agissant des conditions dans lesquelles les décisions ont été prises par le conseil d'administration :

- Outre la faiblesse de la documentation qui lui a été soumise, la mission s'étonne en premier lieu que le conseil d'administration ait été amené à se prononcer sur cette orientation stratégique dès sa réunion du 30 juin 2016, soit quelques jours avant la réunion précitée de la CPTF du 4 juillet 2016.
- La mission relève en outre et surtout les points suivants qui lui paraissent difficilement justifiables :
 - Les relevés de décision des réunions de la CTPT du 25 mai et 4 juillet 2016 suggèrent que les principales questions mentionnées ci-dessus ne semblent pas avoir fait l'objet d'échanges significatifs au cours de celles-ci¹⁴⁶ et le conseil d'administration a pris sa décision d'initier une consultation en vue de se doter d'un tel dispositif, aussi important pour sa politique de placement, lors de sa réunion du 30 juin 2016, sans avoir d'échange significatif à ce sujet¹⁴⁷.
 - Cette décision de principe a été prise en dehors et en amont des réflexions conduites pour la détermination de l'allocation stratégique d'actifs.
 - Les services de la CDC n'ont pas pris le soin de transmettre à la CPTF et au conseil d'administration de document d'information ou d'analyse complémentaire sur les modalités de fonctionnement du dispositif de « gestion dynamique du risque » envisagé ou finalement retenu en décembre 2017¹⁴⁸, avant la toute fin d'année 2020 (à l'ancien président) et le début de l'année 2021 (au nouveau conseil nouvellement installé). Ils n'ont pas non plus sollicité auprès de ceux-ci (avant décembre 2020 et le printemps 2021) d'éléments de cadrage complémentaires pour ce dispositif, contrairement à ce qu'ils avaient indiqué lors de la réunion de la CPTF du 4 juillet 2016.

¹⁴⁶ Cf. les relevés de décision des réunions de la CPTF du mercredi 25 mai et du lundi 4 juillet 2016.

¹⁴⁷ Cf. le compte-rendu des débats de la réunion du conseil d'administration d 30 juin 2016.

¹⁴⁸ Le prospectus du fonds et la convention de gestion du fonds passée entre l'Ircantec, la CDC et la société AGI contiennent naturellement certaines informations relatives aux objectifs et aux modalités de fonctionnement du fonds. L'annexe G de cette dernière relative aux objectifs et à l'univers de gestion du fonds apporte notamment les précisions suivantes :

- Face à cela, les administrateurs de la précédente mandature, notamment ceux appartenant à la CPTF, n'ont curieusement pas exprimé le souhait d'être davantage informés des modalités de fonctionnement du dispositif par les services de la CDC et ils n'ont pas formulé d'attentes plus précises à son égard.

3.3.2 Un dispositif de « gestion dynamique du risque » responsable d'une très forte sous-performance du portefeuille des placements de l'Ircantec par rapport à son benchmark sur la période récente

[111] S'agissant de l'organisation et du fonctionnement du fonds commun de placement « GDR » finalement retenu, les documents transmis par les services de la CDC au conseil d'administration nouvellement installé en mars 2021, pour les réunions de la CPTF des 8 avril, 29 avril et 27 mai 2021¹⁴⁹ et celle du conseil du 29 juin 2021¹⁵⁰ (ainsi qu'une note transmise à l'ancien président du conseil en décembre 2020¹⁵¹) ont fait récemment apparaître les principaux points suivants :

- Ce fonds commun de placement est constitué de deux sous-portefeuilles :
 - L'instrument de couverture, dit « overlay », composé d'instruments dérivés (adossés à des indices a priori représentatifs du portefeuille de l'Ircantec) pour couvrir les expositions du portefeuille de l'Ircantec. Ce sous-portefeuille est abondé au besoin par le second sous-portefeuille en cas de perte (ou l'abonde en cas de gains).
 - L'autre est un composé d'obligations souveraines servant de « collatéral » (actifs mobilisables car liquides en cas de pertes réalisées sur le sous-portefeuille de couverture « overlay »).

« La gestion sera active et aura un double objectif :

- la gestion dynamique du risque qui a pour but de créer de l'asymétrie dans le profil rendement/risque des réserves en limitant l'exposition à la baisse tout en préservant le potentiel de hausse. Cette gestion devra se faire par une approche disciplinée et systématique fondée sur des règles clairement définies et dynamiques, selon un arbre de décision préétabli. Cette gestion dynamique du risque sera une approche globale sur l'ensemble des sous-jacents du portefeuille basée sur une limitation de la perte maximale et sur le maintien du profil rendement / risque ex-ante défini par l'institution.

- la gestion d'un portefeuille obligataire, dont l'univers couvre les obligations souveraines de qualité « Investment Grade » des pays de l'OCDE, inclus dans la liste suivante : pays de la zone euro, Royaume Uni, Suisse, Suède, Norvège, Etats-Unis d'Amérique, Australie, Canada, Danemark, Nouvelle Zélande. Ce portefeuille servira de fonds de completion pour la gestion dynamique du risque.

Le portefeuille obligataire devra assurer la liquidité du portefeuille tout en apportant un rendement en ligne avec les marchés obligataires. »

Cette annexe fait en outre état de la composition d'un benchmark obligataire et d'un « benchmark overlay » (la mission n'étant pas en mesure d'apprécier le sens de ce dernier).

¹⁴⁹ Ircantec, « Point 6 : Proposition de désactivation de la stratégie de couverture (overlay) du FCP gestion dynamique du risque et conservation de la gestion taux dans ce même mandat », CPTF du 8 avril 2021, N° 2021-045 (avec support de présentation en annexe) ; Ircantec, « Point 1 : Proposition de désactivation de la stratégie de couverture (overlay) du FCP gestion dynamique du risque et conservation de la gestion taux dans ce même mandat », CPTF du 29 avril 2021, N° 2021-045 (avec support identique de présentation en annexe) ; Ircantec, « Point 5 : FCP gestion dynamique du risque (GDR) : Adoption d'une orientation transitoire dans le cadre du marché actuel - Préparation d'une délibération pour le CA ; Présentation des premiers travaux sur les différents scénarios de couverture possible dans le cadre du renouvellement du marché », CPTF du 27 mai 2021, N° 2021-084 (avec support de présentation en annexe).

¹⁵⁰ Ircantec, « Point 2.3 : Approbation des comptes annuels 2020 et Rapport des commissaires aux comptes – Point d'information FCP gestion dynamique du risque (GDR) (présentation portée par la CPTF), Conseil d'administration du 29 juin 2021, N° 2021-109 (avec support de présentation en annexe intitulé « Evolution du fonds de gestion dynamique du risque – Synthèse des commissions de pilotage technique et financier des 29 avril et 27 mai 2017).

¹⁵¹ Note de la direction des investissements et de la comptabilité (DIC) de la DRS de la CDC, à l'attention de Jean-Pierre Costes, président du conseil d'administration, ayant pour objet des « Ajustements du fonds de gestion dynamique du risque d'Allianz Global Investment (AGI) », 16 décembre 2020.

- Alors que les autres fonds dédiés, notamment ceux investis en actions sont gérés indépendamment, le fonds GDR visait à l'origine à apporter une couverture à l'ensemble du portefeuille de réserves de l'Ircantec. Ce périmètre a été réduit à partir de novembre 2019, en excluant du périmètre couvert les actifs non cotés pour lequel on ne dispose pas d'indice sous-jacent susceptible de fonder des mécanismes de couverture pertinents. Le GDR couvrait ainsi près de 90% du périmètre du portefeuille des réserves de l'Ircantec avant les ajustements mis en œuvre fin 2020. Selon les services de la CDC, l'essentiel des protections portent sur les actions, à savoir les actifs du portefeuille dont les prix sont les plus volatils.
- La mise en œuvre du fonds serait assurée de façon systématique, avec un « rebalancement » mensuel (quelques jours avant la fin de chaque mois) déterminé sur la base d'une modélisation dite de moyen-terme la plupart du temps, et sur une modélisation dite de court-terme dans les phases de « stress » des marchés financiers.

[112] Sur la base, pour l'essentiel, des documents précités portés très récemment à la connaissance des administrateurs ou susceptibles d'avoir pu être consultés par ceux-ci à la suite de l'adoption du dispositif fin 2017¹⁵², la mission estime n'avoir pu développer qu'une compréhension sommaire, très insuffisante, du fonctionnement du dispositif. Elle estime notamment que ces documents ne permettent pas d'appréhender de manière satisfaisante :

- La nature des modélisations employées par le fonds¹⁵³ et du même coup les types de couvertures apportées par le fonds et leurs limites.
- Le détail des produits dérivés réellement mobilisés et les risques susceptibles d'être induits par leur détention par le fonds.
- Les principaux éléments susceptibles d'être fixés par le service gestionnaire et a fortiori par le conseil d'administration pour encadrer le fonctionnement du fonds.
- Le coût potentiel (en termes de moindre rendement financier anticipé) de la mise en œuvre d'un tel dispositif dans une perspective de court, moyen ou long-terme.

[113] S'agissant de la performance financière récente du fonds GDR, les documents précités, très récemment transmis aux membres de la CPTF et du conseil d'administration, font ressortir les principaux points suivants (tableau 9) :

- Le fonds GDR a réduit considérablement la performance financière des placements de l'Ircantec sur les deux dernières années et particulièrement sur l'année 2020 : après une contribution positive en 2018 (estimée à +0,9 %), le fonds GDR a contribué à réduire la performance financière du portefeuille des fonds communs de placement dédiés de l'Ircantec de 2,2 % en 2019 et de 5,8 % en 2020.
- Selon l'analyse des services de la CDC, cette mauvaise performance du fonds sur les deux dernières années s'explique pour une large part par un manque de réactivité du dispositif dans

¹⁵² La mission a pu prendre connaissance du prospectus du fonds (versions éditées respectivement les 15 février 2018 et le 17 février 2021, ainsi que de la convention de gestion du fonds (« Convention pour la fonction de société de gestion d'un FCP – FCP dédié à l'Ircantec investi en obligations souveraines OCDE et de gestion dynamique du risque – Villiers GDR souverains Allianz ») (document non daté).

¹⁵³ Parmi les principaux points mal appréhendés, la mission s'interroge en particulier sur les conditions de repérage des phases de « stress » des marchés qui conditionneraient le recours à la modélisation dite de court-terme.

les phases de forte inflexion des marchés financiers, en particulier lors des phases de retournement brusque à la hausse. Selon les services de la CDC :

- *« Si dans le contexte baissier de 2018, le GDR semble avoir correctement joué son rôle de couverture du risque à la baisse, quoique lente, sa faible réactivité au moment du retournement début 2019, a limité la performance du portefeuille dans un contexte pourtant haussier. »*
- *« En 2020, le déclenchement du mécanisme de couverture a tardé à se mettre en place et la réduction de l'exposition actions a été progressive mais trop lente par rapport à la baisse très violente des marchés, de même dans la phase de reprise des marchés, et n'a donc joué que partiellement son rôle de couverture de la chute des marchés en février-mars, et limité la performance du portefeuille à la hausse à compter d'avril ».*
- La mauvaise performance récente du fonds GDR s'est reflétée de manière notable dans les comptes de l'Ircantec pour 2020. Elle a en effet porté la valeur liquidative du fonds en fin d'année 2020 à un niveau très inférieur à sa valeur de bilan (755,0 M€ contre 1 182,6 M€), ce qui a imposé de comptabiliser une provision pour dépréciation de 427,5 M€ dans les comptes de l'institution pour 2020 (correspondant à cette moins-value latente enregistrée en fin d'année), conformément aux normes comptables applicables à l'Ircantec (Cf. l'encadré 1 de la partie 1.1). L'enregistrement de cette provision et le fait que les services de la CDC ne se sont pas sentis autorisés, en absence de fonctionnement du conseil d'administration, à procéder à des opérations techniques « d'aller et retour » qui auraient permis de concrétiser dans les comptes de l'institution une partie des plus-values latentes enregistrées sur d'autres fonds - comme elle l'a fait ces dernières années avec l'accord du conseil - ont eu pour conséquence une forte détérioration du résultat de la gestion financière de l'Ircantec : un déficit de près de 362 M€ en 2020, après des excédents de 256 M€ en 2018 et 556 M€ en 2019.
- De manière plus fondamentale, alors que la performance financière du portefeuille des réserves de l'Ircantec sous forme de fonds communs de placement dédiés (hors l'OPCI) apparaît très inférieure à son benchmark, avec une sous-performance cumulée d'un ordre de grandeur de 8 à 9 % sur la période 2019-2020¹⁵⁴, il apparaît que cette mauvaise performance relative tient essentiellement à l'action du fonds GDR (tableau 9 et graphique 1).

¹⁵⁴ Les données annuelles du tableau 9 suggèrent un ordre de grandeur de 8% sur la période 2019-2020, tandis que des données portant sur un cumul des performances mensuelles du portefeuille de l'Ircantec et de son benchmark, transmises par les services de la CDC à la mission, suggèrent un ordre de grandeur de 9% sur les deux années.

Tableau 9 : Eléments permettant d’apprécier la contribution du fonds GDR à la performance du portefeuille des réserves de l’Ircantec depuis 2018

	Performance du portefeuille des réserves de l'Ircantec (a)	Performance du benchmark associé au portefeuille des réserves de l'Ircantec (b) 1/	Ecart de performance entre le portefeuille des réserves de l'Ircantec et son benchmark (a)-(b)	Contribution du GDR à la performance du portefeuille de l'Ircantec 2/	Volatilité du portefeuille des réserves de l'Ircantec 3/	Volatilité du benchmark associé au portefeuille des réserves de l'Ircantec 1/ 3/
2018	-3,43%	-3,41%	-0,02%	0,91%	5,34%	5,24%
2019	10,53%	14,51%	-3,98%	-2,23%	4,42%	4,50%
2020	-2,21%	1,90%	-4,11%	-5,76%	9,62%	14,28%
2021 (janvier à mai)	5,11%	5,47%	-0,36%

Source : Documents soumis à la CPTF pour ses réunions d'avril et mai 2021, documents de bilan mensuel de la gestion financière pour décembre 2018, décembre 2019, décembre 2020 et mai 2021

Les indicateurs présentés portent sur un champ limité aux fonds communs de placement dédiés de l'Ircantec (hors l'OPCI).

1/ Le benchmark du portefeuille des réserves de l'Ircantec a été dernièrement modifié fin mars 2018, à la suite de la mise en place du fonds commun de placement GDR fin février 2018.

2/ Cette contribution est calculée comme le produit de l'écart de performance du fonds GDR par rapport au benchmark de sa "poche" obligataire, par la part de la valeur du fonds GDR dans le portefeuille de l'Ircantec.

3/ Indicateurs de volatilité ex-post calculés sur 52 semaines (données hebdomadaires). Ils fournissent une mesure de l'amplitude des variations de la valeur des portefeuilles.

Graphique 1 : Indicateurs de performance mensuelle cumulés du portefeuille des réserves de l’Ircantec dans des FCP dédiés (hors OPCI) et de son benchmark de décembre 2015 à mai 2020



Source : Données et graphique transmis par les services de la CDC à la mission

[114] La mission retire des différents documents auxquels elle a pu avoir accès et de ses entretiens que les services de la CDC ont mis en place un suivi très resserré du fonds GDR à compter de la fin février 2020, qu'ils ont eus de nombreux échanges, sur une base mensuelle et même hebdomadaire à certains moments, à ce sujet avec l'ancien président du conseil d'administration¹⁵⁵, de mars 2020 à mars 2021, et qu'ils ont eu de nombreux échanges techniques sur la période avec l'équipe des gestionnaires du fonds d'AGI.

¹⁵⁵ Les services de la CDC lui ont également transmis de nombreuses notes, très courtes, en marge ou à la suite de ces entretiens portant sur le suivi du portefeuille des réserves de l'Ircantec sur la période.

[115] Face aux évolutions constatées, les services de la CDC ont proposé et mis en œuvre, avec l'accord du précédent président du conseil, puis du nouveau conseil, plusieurs ajustements de nature à atténuer les effets négatifs du fonds GDR sur la performance financière du portefeuille des réserves de l'Ircantec.

- En premier lieu, à la demande des services de la CDC, l'équipe de gestionnaires d'AGI a mis en œuvre au printemps 2020 des mesures techniques d'ajustement en réponse à la faible réactivité du fonds face au rebond des marchés financiers enregistré à partir de la mi-mars 2020¹⁵⁶. Selon les estimations de ces derniers, ces mesures correctrices auraient permis d'atténuer la sous-performance du fonds d'environ 3,3 % à l'horizon de décembre 2020 (soit une perte sur la valeur du portefeuille des fonds dédiés atténuée de 380 M€).
- Jugeant l'effet des mesures précédentes très insuffisant, les services de la CDC, en accord avec le précédent président du conseil, ont procédé en décembre 2020, à une neutralisation technique partielle du dispositif en modifiant deux annexes du mandat de gestion, de façon à :
 - Réduire le périmètre d'intervention du GDR à 25 % de la valeur du portefeuille des réserves investies dans les fonds dédiés (hors OPCI), soit une assiette de 2,9 Md€ ;
 - Réduire les marges possibles d'ajustement à la baisse de la part des actions dans le portefeuille de réserves de l'Ircantec, en remontant la borne basse d'exposition à 30 % contre 5 % auparavant (correspondant à la borne basse de la marge tactique entourant l'allocation stratégique cible).

Les services de la CDC considéraient alors qu'une décision d'arrêt du mandat de gestion du fonds ou seulement de sa poche « overlay » ne pouvait être prise que par le nouveau conseil d'administration qui était toujours en attente de son installation. S'appuyant sur les estimations de l'équipe d'AGI, les services de la CDC estiment que ces mesures de neutralisation ont permis d'épargner une perte de l'ordre de 22,5 M€ sur le 1^{er} trimestre 2021.

- A la lumière de la mauvaise performance enregistrée en 2019-2020, les services de la CDC sont parvenus à la conclusion selon laquelle « *le GDR ne devrait se révéler efficace que dans des contextes de baisses suffisamment longues pour qu'il puisse couvrir le portefeuille et amples, pour constituer un écart de performance, lui permettant de combler le retard à la réexposition qui ne lui serait favorable que si la hausse se révélait assez lente pour qu'il puisse reprendre de l'exposition* »¹⁵⁷, comme cela ne s'était produit qu'en 2002 et 2008 depuis le début des années 2000. Cette appréciation, combinée semble-t-il au caractère « laborieux » de leurs échanges avec l'équipe d'AGI au cours de l'année 2020¹⁵⁸, les a conduits à proposer à la CPTF, lors de sa réunion du 29 avril 2021, de soumettre au conseil d'administration une délibération en vue

¹⁵⁶ Ces actions correctrices ont été présentées comme suit dans les documents précités soumis à la CPTF et au conseil d'administration pour leurs réunions respectives du 27 mai et 29 juin 2021 :

« - *Changement de l'horizon de gestion du risque de 12 mois calendaires à 12 mois glissant, afin de donner au portefeuille un horizon un peu plus éloigné lui facilitant une reprise d'exposition aux actions.*

- *Le déplacement « manuel » (« phase corner shift ») du point de reprise d'exposition mesuré par la distance au « budget de risque » (forçage de la réexposition aux actions).*

- *La réaction (« upside trigger ») au cours du mois (contre fin de mois) pour la réexposition lorsque l'écart entre l'exposition recommandée par le modèle et l'exposition réelle du portefeuille passait au-dessus de 10% (réalisé le 3 juin 2020) ».*

La mission n'est pas en mesure d'apprécier le sens et la portée de ces mesures ainsi présentées, et doute que certains administrateurs, y compris parmi les plus anciens, aient pu y parvenir à un meilleur niveau de compréhension, eu égard au fait qu'aucune information de substance ne leur a été transmise auparavant sur les modalités de fonctionnement du fonds.

¹⁵⁷ Ircantec, « Point 1 : Proposition de désactivation de la stratégie de couverture (overlay) du FCP gestion dynamique du risque et conservation de la gestion taux dans ce même mandat », CPTF du 29 avril 2021, N° 2021-045 (avec support identique de présentation en annexe).

¹⁵⁸ Cf. leur note précitée à l'ancien président du conseil d'administration du 16 décembre 2020.

d'arrêter le mécanisme de couverture (sous-poche « overlay) du fonds GDR¹⁵⁹. Les membres de la CPTF ont toutefois repoussé cette proposition : ils ont souhaité conserver le mécanisme de couverture de la poche « overlay » face au risque de fortes baisses des marchés financiers et ont demandé aux services de la CDC de « *rechercher des évolutions des paramètres du dispositif lui permettant de ne pas entraver la reprise de valeur du portefeuille dans les phases de rebonds de marchés* ».

- Suite à de nouvelles réflexions conduites en lien avec l'équipe d'AGI, les services de la CDC ont présenté de nouvelles propositions d'ajustements du dispositif à la CPTF qui les a validées lors de sa réunion du 27 mai 2021. Ces ajustements, mis en œuvre via de nouvelles modifications des annexes du mandat de gestion, ont consisté à :
 - Recentrer le champ de la couverture apportée par le dispositif au seul périmètre des actions (représentant 40 % de l'ensemble des réserves dans l'allocation stratégique cible)¹⁶⁰ qui constitue la principale source de volatilité du portefeuille des réserves.
 - Réduire la borne d'intervention relative à la part minimale des actions dans le portefeuille à 5 % (soit la borne basse de la marge tactique retenue autour de la part cible de l'allocation stratégique) dans les phases de « stress » boursier, avec un double mécanisme consistant :
 - A garder une borne basse à 25 % dans les phases de gestion normale (reposant sur la modélisation dite de moyen-terme)
 - A la réduire à 5 % dans les phases de « stress » (au cours desquels le fonctionnement du fonds s'appuie sur la modélisation dite de court-terme) ;
 - Préserver les mesures techniques d'ajustement mises en œuvre au printemps 2020 (Cf. *supra*) et les compléter par un nouveau dispositif fondé sur un « budget de risque » visant à accélérer la réexposition du portefeuille en cas de rebond faisant suite à une chute (dont l'utilisation serait suivie dans le cadre de réunions bimensuelles entre les services de la CDC et l'équipe d'AGI).

[116] Les simulations réalisées par l'équipe d'AGI, telles qu'elles ont été portées à la connaissance des administrateurs lors des réunions respectives de la CPTF et du conseil des 27 mai et 29 juin, suggèrent que l'incorporation de ces tout derniers ajustements aurait permis d'améliorer la performance financière du fonds, tel qu'il était conçu jusqu'au printemps 2020, d'environ 9 % sur la période 2018-2020, et de 6 % s'agissant du fonds modifié par les ajustements techniques introduits au printemps 2020. Ces simulations rétrospectives suggèrent ainsi que ces derniers ajustements sont très pertinents. La mission note toutefois qu'il conviendrait d'apprécier cette pertinence sur une période de simulation bien plus longue, reflétant l'ensemble des situations de marchés enregistrées depuis le début des années 2000 (ou même avant) et que cette pertinence doit aussi s'apprécier à l'aune du degré de couverture réellement souhaité par les administrateurs.

[117] Les éléments récemment transmis par les services de la CDC à la CPTF et au conseil d'administration indiquent en outre qu'« *(u)n panorama de l'offre concurrentielle avait abouti au constat que tous les mécanismes d'«overlay» avaient souffert en 2020 et que le comportement du GDR d'AGI avait pu être moins décevant que beaucoup d'autres* »¹⁶¹. La mission n'a pas été en mesure

¹⁵⁹ Ircantec, « Point 1 : Proposition de désactivation de la stratégie de couverture (overlay) du FCP gestion dynamique du risque et conservation de la gestion taux dans ce même mandat », CPTF du 29 avril 2021, N° 2021-045 (avec support identique de présentation en annexe).

¹⁶⁰ Tout « *en maintenant le suivi de l'ensemble du portefeuille afin de mieux maîtriser les risques (90% du portefeuille des réserves hors non côté)* », selon les services de la CDC.

¹⁶¹ Ircantec, « Point 2.3 : Approbation des comptes annuels 2020 et Rapport des commissaires aux comptes - Point d'information FCP gestion dynamique du risque (GDR) (présentation portée par la CPTF), Conseil d'administration du 29

d'évaluer le bien-fondé de cette appréciation : alors qu'elle les a interrogés sur l'existence de dispositifs similaires de « gestion dynamique du risque » dans d'autres caisses de retraite, les services de la CDC lui ont indiqué que le fonds de réserve des retraites (FRR) dispose d'un dispositif analogue, mais ne pas savoir si d'autres caisses de retraite en disposent.

[118] Alors que mandat de gestion du fonds GDR arrivera à échéance à la fin décembre 2022, les services de la CDC ont proposé au conseil d'administration, lors de sa réunion du 29 juin 2021, de proroger d'un an le mandat de gestion du fonds (en portant son échéance à la fin 2023), dans l'attente de la définition d'une nouvelle allocation stratégique pour la mi-2022 et afin de pouvoir apprécier les effets des derniers ajustements apportés au fonds, une proposition que le conseil a validée¹⁶².

[119] La mission retire en premier lieu de l'expérience récente du fonds GDR les deux principaux enseignements suivants :

- La forte sous-performance du portefeuille des réserves de l'Ircantec induite par l'action du fonds GDR depuis sa mise en œuvre début 2018 reflète par essence, au moins en partie, le coût de la couverture ainsi souscrite par le conseil d'administration.
- Elle témoigne également des très grandes difficultés à concevoir un tel dispositif de telle sorte qu'il puisse être efficace.

[120] L'expérience récente conforte par ailleurs la mission dans ses doutes sur l'intérêt d'un tel dispositif, en particulier pour une stratégie de placement, comme celle de l'Ircantec, qui s'inscrit dans une perspective de moyen-long terme, alors que les dernières projections des services de la CDC suggèrent que le régime devrait continuer à dégager des excédents techniques jusqu'à la première moitié des années 2030 et que ses réserves ne devraient s'épuiser qu'à partir du milieu des années 2050 (Cf. la partie 3 et l'annexe 4 du rapport). Dans ce contexte, des fluctuations des marchés, même fortes, peuvent être supportées par le régime.

[121] De manière plus générale, les difficultés récemment rencontrées avec le fonds GDR lui semblent aussi témoigner :

- Des risques associés à la mise en œuvre de stratégies de placement excessivement complexes, mal comprises des instances décisionnaires et insuffisamment maîtrisées par le service gestionnaire.
- Des difficultés qui peuvent survenir quand des instances décisionnaires ne sont pas incitées à développer suffisamment leur réflexion sur leur degré de tolérance au risque ainsi que sur la gestion des risques dans la définition de leur stratégie de placements, et plus particulièrement encore, lorsqu'elles sont incitées à arrêter une allocation stratégique cible de leurs actifs pouvant être incohérente avec leur degré de tolérance au risque.

[122] Dans ce contexte, la mission recommande de :

- Continuer à assurer un suivi très resserré de la performance du fonds GDR, sur une fréquence a minima hebdomadaire par les services de la CDC et la CPTF dans les phases de tensions significatives des principaux marchés financiers ;

juin 2021, N° 2021-109 (avec support de présentation en annexe intitulé « Evolution du fonds de gestion dynamique du risque – Synthèse des commissions de pilotage technique et financier des 29 avril et 27 mai 2017).

¹⁶² Le conseil d'administration a décidé de prolonger ce mandat de gestion d'un an lors de sa réunion du 6 octobre 2021.

- Procéder à un bilan approfondi de la mise en œuvre du fonds, dans le cadre en premier lieu des travaux de préparation de la prochaine allocation stratégique dont il est prévu qu'ils puissent aboutir mi-2022 ainsi que dans le cadre des réflexions complémentaires que la mission recommande de poursuivre sur celle-ci (Cf. la partie 3.3.2 *infra*) en articulation avec le réexamen du prochain programme quadriennal qu'elle préconise de conduire en 2023.

Recommandation n°11 Assurer un suivi très resserré de la performance du fonds actuel de « gestion dynamique du risque », sur une fréquence a minima hebdomadaire dans les phases de tensions des principaux marchés financiers ; procéder à un bilan de la mise en œuvre du fonds, dans le cadre de la préparation de la prochaine allocation stratégique en 2021-2022 ainsi que dans le cadre des réflexions complémentaires à poursuivre sur celle-ci en articulation avec le réexamen du prochain programme quadriennal préconisé pour 2023.

3.3.3 Des décisions de diversification conduisant à un net élargissement de l'univers des placements de l'institution et une forte évolution de leur structure, qui nécessitent un meilleur suivi des risques par le conseil d'administration

[123] Dans la définition de l'univers de ses placements en valeurs mobilières cotées, l'Ircantec distingue traditionnellement (Cf. la partie 2 de l'annexe du règlement financier détaillant la politique de placement) :

- L'univers des actifs dits « stratégiques » ;
- L'univers des actifs dits « tactiques » à avoir ceux qui peuvent faire l'objet d'investissements à des fins de diversification « *de façon tactique et opportuniste* ».

[124] Si certains documents soumis à la CPTF et au conseil d'administration par les services de la CDC¹⁶³ précisent que les « actifs stratégiques » correspondent à des « *sous-jacents détenus de façon permanente dans son portefeuille* » et que les « actifs tactiques » correspondent à des sous-jacents détenus de « *façon cyclique* », « *lorsque le couple rendement / risque de ces actifs est favorable* », la mission estime que le conseil pourrait utilement clarifier cette distinction et mettre à tout le moins en œuvre un suivi des placements lui permettant de s'assurer régulièrement du caractère temporaire et limité des investissements en « actifs tactiques », ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

[125] L'univers actuel d'investissement de l'Ircantec tel qu'il a été décidé par son conseil d'administration, lors de sa réunion du 30 juin 2016 pour l'essentiel et par le biais d'une décision complémentaire lors de sa réunion du 27 septembre 2017, est défini, comme suit :

- S'agissant des actions :
 - Pour les « actifs stratégiques » de cette catégorie :
 - Un univers géographique limité à la « *zone Europe* » et aux pays membres de l'OCDE, avec une part minimale de 80 % dans le portefeuille pour les premiers et une part maximale de 20 % pour les pays de l'OCDE hors « *zone Europe* » ;

¹⁶³ Ircantec, « Point 1 : Stratégie de renouvellement des mandats de gestion : définition de l'univers d'investissement », CPTF du 25 mai 2016, N° 2016-078 (avec support de présentation en annexe) ; Ircantec, « Autorisations de lancement pour le renouvellement des mandats de gestion », conseil d'administration du 30 juin 2016, N° 2016-089 (avec support de présentation à la Commission de pilotage technique et financier relatif à la définition de l'univers d'investissement).

- S'agissant du type de capitalisation, des actions « *de grandes et moyennes capitalisations* » (dans l'univers géographique précité semble-t-il), ainsi que des actions de « *petites et moyennes capitalisations Europe* » (avec une part maximale de 5 % des actions).
 - Pour les « actifs tactiques » de cette catégorie : la possibilité d'investir dans des actions de la zone « *Global Emergent* » *ISR* » pour une part maximale de 5 %.
- S'agissant des titres obligataires :
 - Pour les « actifs stratégiques » de cette catégorie, un univers se limitant :
 - Aux dettes gouvernementales nominales de la zone OCDE de qualité « Investment Grade » avec une « *prépondérance de la zone euro* » ;
 - Aux dettes d'entreprises, d'agences et de supranationaux, libellées en euros de qualité « Investment Grade » ;
 - Aux obligations indexées sur l'inflation de la zone OCDE.
 - Pour les « actifs tactiques » de cette catégorie, des possibilités d'investissement
 - Dans des obligations convertibles « *essentiellement en zone Euro, Europe et OCDE* » (pour une part maximale du portefeuille d'obligations de 5 %) ;
 - En « *dettes d'entreprises OCDE* » (pour une part maximale de 5 %) ;
 - En « *dettes Haut rendement Euro de qualité minimum BB* » (pour une part maximale de 5 %)).

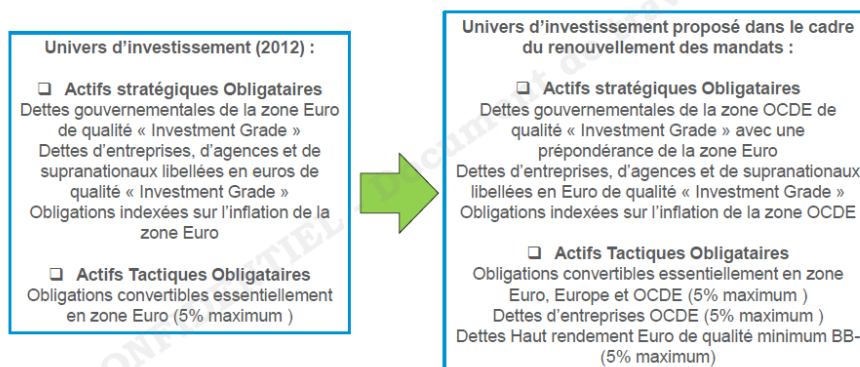
[126] Interrogés par la mission sur certaines ambiguïtés de cette définition les services de la CDC lui ont notamment indiqué que :

- La notion de « *zone Europe* » recouvre les pays de l'Union européenne (UE), ainsi essentiellement que le Royaume-Uni (depuis sa sortie de l'UE), la Suisse et la Norvège.
- Dans le cadre des « actifs obligataires stratégiques », la notion de « *prépondérance de la zone euro* » pour les investissements portant sur les obligations souveraines nominales doit s'entendre comme une part au moins égale à la moitié du portefeuille détenu seulement.

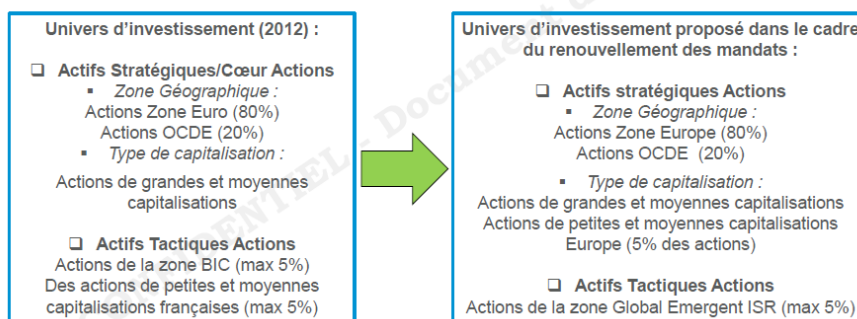
[127] La mission estime souhaitable que le conseil d'administration précise davantage l'univers de placement de l'institution en se prononçant explicitement sur ces points ainsi que sur la possibilité pour les gérants d'investir dans des obligations « *d'entreprises, d'agences et de supranationaux, libellés en euros de qualité « Investment grade* » » issus de pays émergents hors de l'OCDE, ce que le règlement financier semble autoriser aujourd'hui.

Schéma 1 : Présentation des principales décisions relatives à l'univers des placements de l'Ircantec prises par son conseil d'administration en 2016-2017¹⁶⁴

➤ Évolution de l'univers sur le **périmètre obligataire** (2/2)



➤ Évolution de l'univers d'investissement sur le **périmètre actions** :



[128] La mission relève en outre que les décisions de diversification prises par le conseil d'administration en juin 2016 (schéma 1), avec l'objectif d'accroître le taux de rendement du portefeuille des réserves de l'Ircantec et de limiter les risques - combinées au choix de l'allocation actuelle d'actifs qui a conduit à un accroissement de la part des actions (graphique 2) - ont ouvert la voie à un fort accroissement, dans le portefeuille des réserves de l'intuition, de la part des titres de créances ou de dettes émis par des entités publiques et des entreprises, situées hors de France, d'une part, et hors de la zone euro, d'autre part¹⁶⁵. Selon les estimations de la mission¹⁶⁶ :

- La part dans le portefeuille d'actions et d'obligations des fonds dédiés de l'Ircantec de celles émises par des entités publiques ou des entreprises françaises se limite ainsi à 21,5 % fin

¹⁶⁴ Cf. le document de bilan de la mandature précédente présenté lors de la réunion du conseil d'administration du 12 décembre 2019.

¹⁶⁵ S'agissant des « actifs stratégiques », la mission observe en particulier que :

- Pour les « actifs stratégiques actions » : la notion de « zone Europe » s'est substitué au périmètre strict de la zone euro ;
- Pour les « actifs stratégiques obligataires » : pour les dettes souveraines nominales, l'univers a été élargie de la zone euro à l'OCDE sous réserve de maintenir une « prépondérance de la zone euro » et l'univers retenu pour les obligations indexées sur l'inflation s'est élargi de la zone euro à l'OCDE.

L'univers correspondant aux « actifs tactiques obligataires » a été très nettement élargi au-delà du périmètre de la zone euro.

¹⁶⁶ Ces estimations, comme les graphiques 2 à 4 qui suivent, sont fondées sur des données issues du document de reporting interne de la direction des finances de la DPS de la CDC pour le mois de décembre 2020 (« Reporting mensuel IRCANTEC – décembre 2020 – Etabli à partir des données SPIRRIS – Réserves à long terme IRCANTEC ») ; ainsi que le bilan semblable pour le mois de décembre 2015, pour les graphiques 2 et 4.

décembre 2020, tandis que la part de celles émises par des entités publiques et des entreprises hors de la zone euro s'élève à 39,4 %¹⁶⁷.

- L'Ircantec a en particulier fortement accru ces dernières années ses investissements dans des actifs émis par des entités publiques et des entreprises situées aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Suisse (13,8 %, 10,9 % et 4,6 % du portefeuille d'actions et d'obligations détenues dans les fonds dédiés fin 2020) (graphique 3).

[129] Pour la mission, ces décisions et les évolutions qui s'en sont suivies, interrogent à deux titres.

- Elles interrogent en premier lieu dans un contexte où le « décret placements », s'il avait été appliqué à l'Ircantec (et en l'absence d'annulation de son adoption), n'aurait pas permis un tel degré de diversification (en raison d'un seuil maximal de 15 % au plus pour les principales catégories de titres cotés émis dans un pays de l'OCDE hors UE et EEE, hors ceux détenus via des « fonds mutualisés », et d'un seuil maximal de 15 % pour les actifs non libellés en euros, hors existence de mécanismes de couverture du risque de change) (Cf. la partie 1 *infra*).
- Elles peuvent également interroger, dans une certaine mesure, au regard des valeurs revendiquées par le régime et des fortes orientations prises en faveur de « l'investissement socialement responsable » (ISR). Les principaux documents endossés par le conseil d'administration indiquent en effet que « *(l'Ircantec place la solidarité intergénérationnelle au cœur de ses valeurs* » et que « *(l) régime se fixe comme priorité d'entretenir sur le long-terme le capital qui contribuera à la qualité de vie des futurs pensionnés : le capital financier pour le versement des retraites, ainsi que le capital environnemental et le capital social* »¹⁶⁸. Si la mission partage la préoccupation du conseil d'administration d'optimiser le taux de rendement et de diversifier à cette fin les placements de l'institution, elle considère également que le conseil devrait être attentif à ne pas sous-estimer le fait que des investissements de l'institution en France sont de nature à favoriser l'accumulation de capital physique, humain et social dans notre pays et à favoriser ainsi aussi le bien-être des futures générations d'affiliés.

[130] Ces évolutions témoignent plus fondamentalement d'un fort accroissement de l'exposition du portefeuille des réserves de l'Ircantec au risque de change, un risque dont la mission doute que le dispositif de « gestion dynamique du risque » puisse le couvrir de manière satisfaisante. Interrogés par la mission sur la manière dont la gestion de l'Ircantec appréhende ce type de risque, les services de la CDC lui ont indiqué qu'il a été décidé de couvrir systématiquement le risque de change pour les obligations, mais de ne pas prévoir de tels mécanismes de couverture pour les actions, eu égard à la forte volatilité intrinsèque du prix de celles-ci et aux fait que le prix des actions des grandes sociétés opérant au niveau international intègre déjà les risques de change auxquelles celles-ci sont exposées. La mission s'interroge sur le bien-fondé de ce choix et elle observe que le conseil d'administration devrait être conduit à arrêter formellement les orientations en la matière dans le cadre du règlement financier, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui¹⁶⁹. Ces orientations devraient être fixées

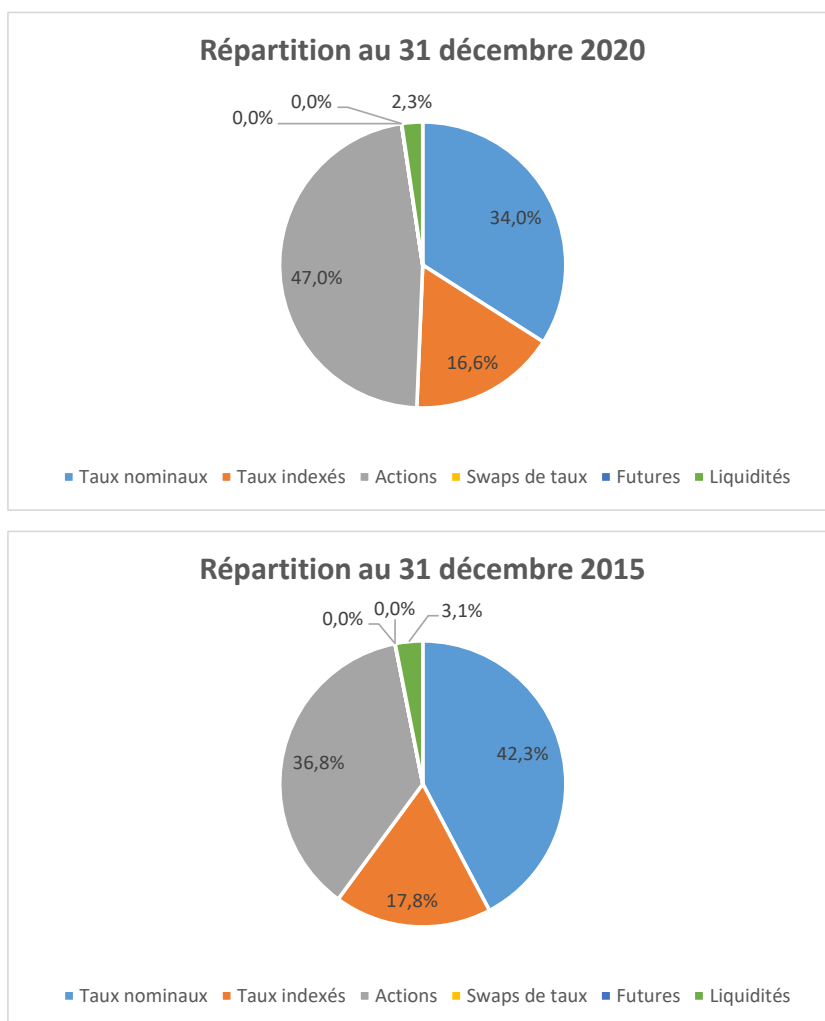
¹⁶⁷ La part des actions émises par des entreprises françaises dans le portefeuille d'actions des fonds dédiés de l'Ircantec s'établit à 18,7% fin décembre 2020, tandis que la part de celles émises par des entreprises hors de la zone euro s'élève à 51,1%. De même la part des obligations émises par des entités françaises dans le portefeuille d'obligations des fonds dédiés de l'institution se limite à 24,2% fin décembre 2020, alors que la part de celles émises par des entités situées hors de la zone euro atteint 28,6%.

¹⁶⁸ Cf. par exemple la « feuille de route de gestion financière pour la mandature » adoptée le 5 avril 2016 et les différents rapports d'activité récents de l'institution.

¹⁶⁹ S'agissant du risque de change, le règlement financier indique seulement, dans la section 6 relative aux « limites et règles d'encadrement des risques » de son annexe détaillée que « *(d) de façon générale, la décision de couvrir ou non le risque de change est laissée à l'initiative des gérants. Cependant la couverture du risque de change peut être rendue obligatoire pour certains mandats.* »

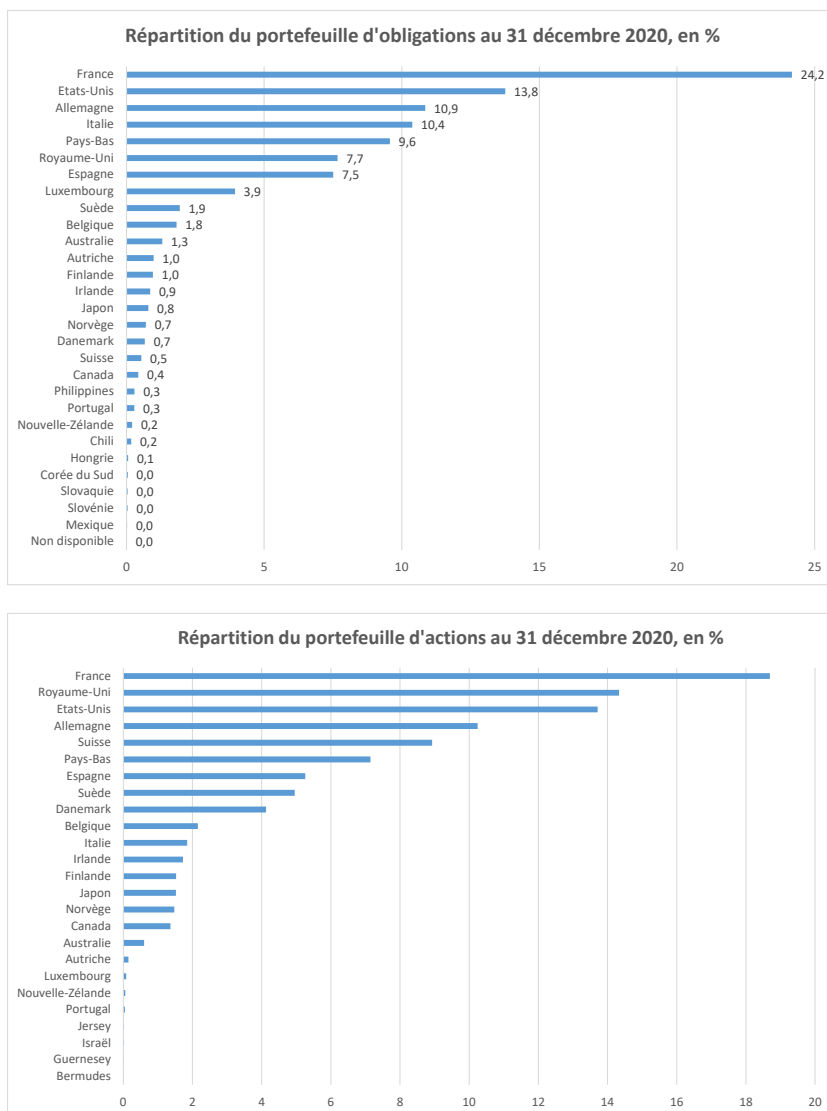
concomitamment à l'allocation stratégique, sur la base de l'analyse globale des risques, dont en particulier le risque de change. La mission estime en outre nécessaire que le conseil d'administration et notamment la CPTF puissent suivre de manière régulière l'exposition par devise et géographique de l'ensemble du portefeuille, une information qui ne ressort pas aujourd'hui du rapport de bilan mensuel de gestion financière qui lui est soumis, ni du rapport financier annuel de l'intuition.

Graphique 2 : Répartition des actifs de l'Ircantec dans des fonds communs de placement dédiés, par types d'instruments en décembre 2020 et décembre 2015



Source : CDC, calculs mission

Graphique 3 : Répartition des actifs de l'Ircantec sous forme d'obligations et d'actions dans des fonds communs de placement dédiés, par pays des émetteurs en décembre 2020



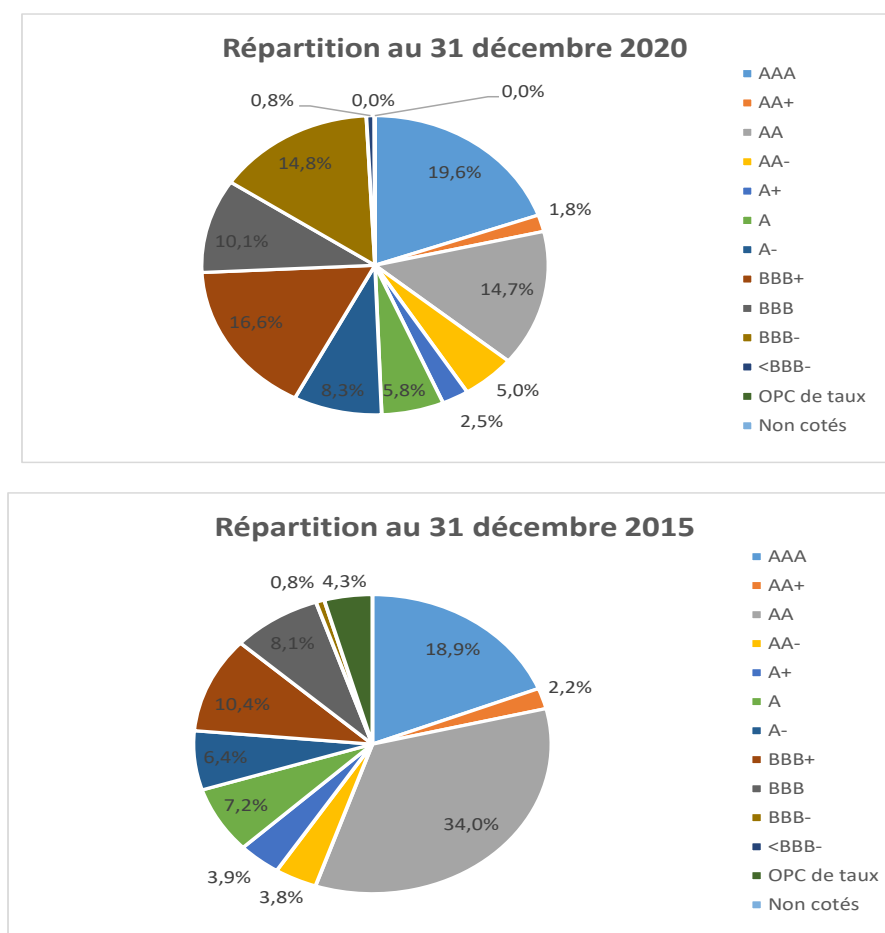
Source : CDC, calculs mission

[131] S'agissant par ailleurs des décisions de juin 2016 relatives à l'élargissement de l'univers des « actifs tactiques obligataires » :

- La mission doute de l'intérêt d'avoir conforté la possibilité de détenir, sur une base temporaire, des obligations convertibles, en l'étendant aux pays de l'OCDE hors zone euro (dans une limite de 5 %), eu égard à la complexité potentielle de ce type d'instruments. Les services de la CDC lui ont indiqué du reste que le choix a été fait dernièrement de ne pas en détenir.
- La mission s'interroge en outre sur le bien-fondé de la décision d'avoir élargi cet univers aux « dettes à haut rendement euro de qualité minimum BB- (selon les notations de Standard & Poors et Fitch Ratings), soit à des niveaux de « Non-investment grade » (BB+, BB et BB-), qualifiés encore de « spéculatifs », bien que les services de la CDC ont attiré son attention sur le fait qu'un certain nombre de grands groupes français et européens sont notés de la sorte.

[132] La mission observe à cet égard que l'ensemble des décisions d'investissement prises ces dernières années, à la suite également d'une décision du conseil d'administration en date du 27 septembre 2017 de suppression des contraintes préalablement imposées dans les mandats de gestion obligataires sur la détention d'actifs obligataires de qualité moyenne (*Lower medium grade*) ou inférieure¹⁷⁰, se sont traduites par une évolution de la structure des placements obligataires de l'Ircantec, dans le sens d'un fort accroissement de l'exposition au risque de crédit émetteur. Fin décembre 2020, le portefeuille d'obligations de l'institution comportait ainsi 41,6 % de titres de la catégorie *Lower medium grade* (BBB+, BBB et BBB-) et près de 0,8 % de titres de la catégorie *Non-investment grade* (BB+, BB et BB-), contre une part de 19,0 % pour la première et une part nulle pour la seconde fin 2015 (graphique 4).

Graphique 4 : Répartition des actifs de l'Ircantec sous forme d'obligations dans des fonds communs de placement dédiés, par niveau de notation en décembre 2020 et décembre 2015



Source : CDC, calculs mission

¹⁷⁰ En raison du contexte lié à la crise des dettes souveraines de la zone euro, le conseil avait décidé en juin 2013 d'adapter les règles d'investissement au sein des mandats existants pour limiter le risque crédit émetteur pour les obligations souveraines et d'entreprises à :

- 14% maximum de notation BBB+ du portefeuille obligataire,
- 7% maximum de notation BBB du portefeuille obligataire,
- 3% maximum de notation BBB- du portefeuille obligataire
- pas de notation en dessous de BBB-.

Par la suite, le conseil avait atténué quelque peu ces contraintes en 2015, en les mutualisant sur le segment *Lower medium grade*.

[133] La mission recommande en conséquence d'enrichir le bilan mensuel de gestion financière transmis aux administrateurs pour leur permettre de mieux suivre le risque de crédit émetteur, alors que ce document ne contient aujourd'hui d'information à ce sujet que pour les obligations souveraines.

Recommandation n°12 Réinterroger les orientations récentes de diversification qui ont conduit notamment l'Ircantec à accroître fortement ses investissements hors de France et de la zone euro sur la période récente ; faire en sorte que le conseil d'administration se prononce explicitement sur la politique de couverture du risque de change.

Recommandation n°13 Enrichir le document de bilan mensuel de la gestion financière transmis à la CPTF et au conseil d'administration pour leur permettre de mieux suivre la composition du portefeuille des réserves et leur permettre ainsi de mieux apprécier les principaux risques, dont le risque de change et le risque de défaut sur les obligations.

3.3.4 Des investissements immobiliers et d'autres « investissements d'impact » dans des fonds ouverts d'actifs cotés et dans des fonds d'actifs non cotés en proportion limitée

[134] Outre ses investissements dans des fonds communs de placements dédiés investis en actifs cotés (15 fonds dédiés comptant pour 89,1 % du portefeuille des réserves fin décembre 2020), en cohérence avec son allocation stratégique d'actifs - qui prévoit une part cible de 10 % de son portefeuille de réserves sous la forme d'immobilier et d'autres actifs non cotés - l'Ircantec dispose d'une part limitée (8,9 %) de son portefeuille de réserves sous forme (tableaux 10, 11 et 12) :

- D'actifs immobiliers détenus essentiellement au travers d'un OPCI dédié - dans lequel l'Ircantec est le seul souscripteur - pour une valeur estimée à 742,8 M€ fin 2020 (5,6 % du portefeuille) ;
- D'actifs qualifiés « d'impact » qui recouvrent :
 - Des parts dans des fonds ouverts d'actifs cotés (au nombre de 9 fin 2020), ayant essentiellement pour objet de financer la transition énergétique et écologique, évaluées à un total de 147,3 M€ fin 2020 (1,1 % du portefeuille) ;
 - Et de parts dans des fonds d'actifs non cotés (au nombre de 21 fin 2020), pour un montant estimé à 294,1 M€ fin 2020 (2,2 % du portefeuille).

Tableau 10 : Structure du portefeuille des réserves de de l'IRCANTEC au 31 décembre 2021, en valeur de réalisation

	Valeur bilan	Valeur boursière	Plus-values latentes
Portefeuille "réserves"			
FCP dédiés			
Villiers Actions Europe AGI	474,2	860,4	386,2
Villiers Actions Europe CPR AM	335,1	528,1	193,0
Villiers Actions Europe Candriam	730,3	865,9	135,6
Villiers Actions Europe Mirova	419,2	1 048,9	629,8
Villiers Actions EUR SYST AGI	410,3	467,4	57,1
Villiers Actions EUR SYST Quoniam	411,2	439,3	28,1
Villiers Actions EUR SYST Robeco	431,0	472,8	41,8
Villiers OCDE ex-Europe BNPPAM 2	343,4	443,5	100,1
Villiers OCDE ex-Europe BNPPAM 1	291,1	422,6	131,6
Villiers GDR Souverains AGI	1 182,6	755,0	-427,5
Villiers Green Bonds Amundi	556,1	676,4	120,3
Villiers Credit Euro Thradneedle	808,3	881,8	73,5
Villiers Credit Euro BFT Insight	749,0	810,3	61,3
Villiers Credit Euro Deutsche AM	741,0	800,2	59,2
Villiers Indexé AXA IM	1 958,7	2 248,6	289,9
Total FCP dédiés	9 841,4	11 721,2	1 879,8
Immobilier			
OPCI	655,1	730,438	75,3
Fonds ouverts			
Impact	11,0	12,4	1,4
Actions TEE	92,0	134,9	42,9
Non cotés			
ESS	8,2	7,9	-0,2
Dettes Privées	30,0	27,6	-2,4
Infrastructure	106,9	125,0	18,1
Capital Investissement	59,5	63,5	4,0
Autres Investissements d'Impact	51,2	59,3	8,1
Total immobilier + Fonds ouverts + Non cotés	1 013,8	1 161,0	147,1
Total LT	10 855,2	12 882,1	2 026,9
Portefeuille "trésorerie"			
CMCIC CASH	56,8	56,8	0,0
OSTRUM SUSTAINABLE TRESO EURO	109,3	109,3	0,0
Compte rémunéré ARKEA	1,1	1,1	0,0
Compte sur livret La Banque Postale	0,3	0,3	0,0
Livret Institutionnel Arkea	50,0	50,0	0,0
BNP Paribas Mois ISR	0,0	0,0	0,0
Disponibilités	51,4	51,4	0,0
Total CT	268,9	268,9	0,0
Total Ircantec	11 124,2	13 151,1	2 026,9

3.3.4.1 Des investissements immobiliers réalisés à travers un OPCI

[135] Les investissements immobiliers de l'Ircantec sont réalisés pour l'essentiel au travers d'un OPCI dédié (Villiers Immobilier) dont la gestion a été confiée à la société Swiss Life Asset Managers France¹⁷¹. Les investissements sont réalisés dans une optique patrimoniale et exclusivement en France. L'OPCI doit répondre à une stratégie de gestion en tenant compte de critères ESG (environnement, social et gouvernance) (Cf. l'article 7 du règlement financier de l'institution et la partie 3 de son annexe 1).

[136] Chaque année, lors de sa réunion de mars ou avril, le conseil d'administration est amené à se prononcer sur la politique de gestion immobilière, ses priorités et les critères de sélections des nouvelles acquisitions étant précisées dans le règlement financier (dans la partie 3 de son annexe 1).

¹⁷¹ Cet OPCI a été créé en 2012 et sa gouvernance a été modifiée en décembre 2017. A la suite d'un appel d'offre, le conseil d'administration a reconduit Swiss Life Asset Managers France dans ses fonctions de gérant de l'OPCI lors de sa réunion du 12 décembre 2019.

[137] Au cours des dernières années, l'allocation d'actifs immobiliers a été centrée sur les « quatre priorités non classées et équivalentes suivantes :

- *Logements intermédiaires ;*
- *Résidences étudiantes ;*
- *Tourisme social ;*
- *Établissements de santé et EHPAD (Établissements d'Hébergement pour Personnes Agées Dépendantes) gérés dans le domaine associatif et public ou par des entreprises du secteur de l'Économie Sociale et Solidaire (ESS). »*

[138] En 2020, en l'absence de conseil d'administration, la politique de placement a reposé sur une reconduction, sur la base d'une note de l'ancien président, de celle décidée en mars 2019 et sur la prise en compte de l'assemblée générale de l'OPCI du 25 mars 2020. Le plafond cible d'investissement a été maintenu au niveau de 2019, soit 770 M€ (correspondant à 7 % des réserves valorisées au 31 décembre 2018)¹⁷².

[139] Dernièrement, en avril 2021, le nouveau conseil a reconduit les quatre priorités précitées (dans les mêmes termes) et a décidé d'augmenter le plafond cible d'investissement à 900 M€ soit 7 % de la valeur des réserves estimées au 31 décembre 2020.

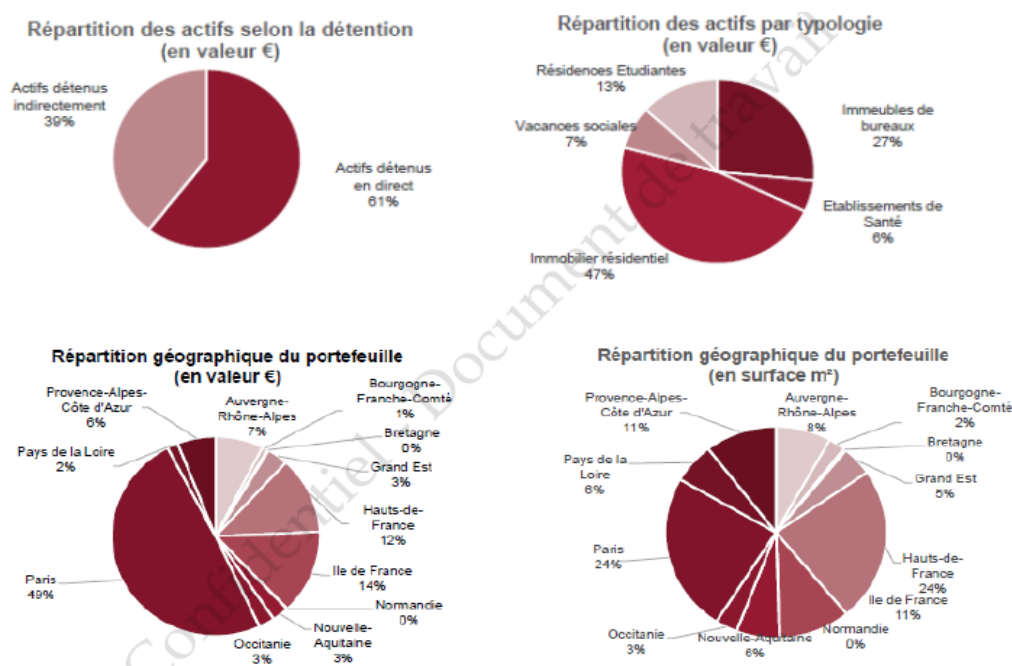
[140] Selon les éléments récemment transmis par les services de la CDC au conseil d'administration, le portefeuille immobilier de l'institution a réalisé une performance annualisée de 5,6 % sur les 3 dernières années (2018-2020) et de 5,7 % sur les 5 dernières années (2016-2020)¹⁷³.

[141] Les services de la CDC ont indiqué à la mission qu'ils pourraient recommander au conseil d'administration pour les prochaines années de créer un nouvel OPCI dédié, dans l'hypothèse où le conseil déciderait de relever davantage le plafond cible d'investissement, au-delà du seuil de 1,0 Md€ (comme le laisserait prévoir la combinaison d'un maintien d'une part de l'immobilier dans les réserves à 7 % et d'une poursuite de l'augmentation de la valeur de celles-ci).

¹⁷² Cf. Ircantec, « 3.6 Politique d'investissement immobilier dans le cadre de l'OPCI (avec support en annexe) », Conseil d'administration du 15 avril 2021, N° 2021-048.

¹⁷³ Cf. également le document de bilan mensuel de la gestion financière pour février 2021.

Graphique 5 : Structure du portefeuille immobilier de l'Ircantec au 31 décembre 2020



Source : Ircantec, CDC

3.3.4.2 Des investissements dans des fonds ouverts d'actifs cotés destinés essentiellement à financer la transition énergétique et écologique

[142] Les investissements « d'impact » de l'Ircantec dans des fonds ouverts, au nombre de 9 et pour une valeur de 147,5 M€ fin 2020, sont principalement destinés à financer la transition énergétique et écologique (TEE) (tableau 11). Ils complètent ceux réalisés dans le fonds en « obligations vertes » dédié de l'Ircantec - Villiers green bonds Amundi – évalués à 676,4 M€ fin 2020.

Tableau 11 : Valeur des investissements d'impact de l'Ircantec dans des fonds ouverts à la fin décembre 2020, en M€

Nom du fonds	Type	Période d'investissement	Valeur de bilan au 31/12/2020	Valeur liquidative au 31/12/2020	Plus-values latentes
KBI Institutional Energy Solutions D EUR	Opcvm actions	2019-2020	7,5	11,0	3,5
DNB Fund Renewable Energy A	Opcvm actions	2019	6,0	11,1	5,1
Impax Environmental Mkts X EUR	Opcvm actions	2019	3,7	4,7	1,1
Pictet - Clean Energy I EUR	Opcvm actions	2019-2020	25,0	36,8	11,8
RobecoSAM Energy I EUR	Opcvm actions	2019-2020	25,0	39,1	14,1
Sycomore Eco Solutions I EUR (Label Greenfin)	Opcvm actions	2019-2020	12,2	16,3	4,1
Nordea 1 - Global Climate & Envir BI EUR	Opcvm actions	2019-2020	12,7	16,0	3,3
Mirova Women Leader (Impact)	Opcvm actions	2019-2020	9,0	10,3	1,3
Phitrust Active Invest. France (Impact)	Opcvm actions	2015	2,0	2,3	0,3
Total			102,9	147,5	44,6

Source : Mission à partir des données Ircantec, CDC

3.3.4.3 Des investissements d'impact dans le non coté répartis dans de nombreux fonds

[143] Les investissements d'impact de l'Ircantec dans des fonds d'actifs non cotés sont constitués (tableau 12) :

- De parts dans un fonds d'actifs non cotés qui lui est dédié (exclusivement), le fonds Villiers Multiactifs Non Cotés (NC), pour un montant évalué à 133,0 M€ fin décembre 2020.
- Et d'un ensemble de parts dans un nombre relativement important de fonds (20 fin décembre 2020), ouverts à d'autres investisseurs pour la plupart, pour un montant estimé à 161,1 M€ à cette date.

Tableau 12 : Valeurs des investissements d'impact de l'Ircantec dans des fonds d'actifs non cotés à la fin décembre 2020

	Type	Valeur de bilan au 31/12/2020	Valeur liquidative au 31/12/2020	Plus-values latentes nettes
Fonds dédié				
Villiers Multi-actifs Non cotés Access	FIA	128,1	133,0	4,9
<i>Poche capital investissement</i>			38,6	
<i>Poche infrastructure</i>			65,0	
<i>Poche dette privée</i>			27,6	
Autres fonds :		128,0	161,1	33,1
dont :				
Capital investissement		22,7	29,5	6,9
Alter Equity 3p Fcpi	FIA	2,3	2,0	-0,3
Alter Equity 3p II	FIA	0,8	1,1	0,3
Meeschaert private equity fund	FIA	7,2	12,0	4,8
Omnes Croissance part A	FIA	10,8	12,5	1,7
Paris Fonds Vert (Label Greenfin)	FIA	1,6	2,0	0,4
Infrastructure		45,2	63,6	18,4
BTP Impact Local FIPS	FIA	5,2	10,5	5,2
Capenergie 3 Label Greenfin)	FIA	11,9	20,6	8,7
Demeter 4 Infra A (Label Greenfin)	FIA	1,5	3,4	1,9
Infragreen II VRN 07/27 (Label Greenfin)	FIA	8,4	9,6	1,2
Mirova Eurofideme 3 (Label Greenfin)	FIA	13,7	15,8	2,1
Effithermie A1	FIA	4,5	3,7	-0,8
Economie sociale et solidaire (ESS)		8,2	7,9	-0,3
Amundi Finance et Solidarite Fcp	Opcvm diversifié	5,0	5,1	0,1
Novess	FIA	3,2	2,8	-0,4
Autres fonds		52,0	60,1	8,1
Certivia	FIA	8,1	8,8	0,7
Certivia 2	FIA	0,4	0,4	0,0
Groupement Forestier de Brèves	FIA	23,8	30,1	6,3
Tourisme Social Investissement (TSI)	FIA	9,1	10,1	1,0
Obligations Fct Collectivités	FC de titrisation	8,3	8,5	0,2
Immobilier Impact Investing	FIA	1,9	1,9	0,0
SAS EnRciT	FIA	0,5	0,3	-0,2
Total		256,1	294,1	38,0

Source : Mission à partir des données Ircantec, CDC

[144] Le conseil d'administration a décidé la création d'un fonds multi-actifs non cotés en mars 2014 destiné à intervenir, dans la limite de 3 % du portefeuille de réserves de l'institution, sur les thématiques suivantes :

- Le financement des PME/ETI françaises et/ou européennes ;

- Le financement des collectivités locales et établissements publics ;
- L'investissement dans des thématiques durables.

[145] Le fonds dédié, Villiers Multi-Actifs Non Cotés (NC), a ainsi été créé en 2017, suite à un appel d'offre lancé en 2015, et sa gestion a été confiée à la société Access Capital Partners. Ce fonds a deux objectifs :

- Investir en « direct » sous forme de co-investissements (à côté d'autres investisseurs partenaires, en général d'autres fonds) ;
- Investir dans le non coté par le biais de souscriptions dans d'autres fonds, afin d'alléger la charge du suivi administratif (appels de fonds et distributions).

[146] Le fonds Villiers Multi-Actifs Non Cotés (NC) fonds est ainsi le seul fonds dédié de l'Ircantec qui détienne des parts d'autres fonds, les autres fonds dédiés ne procédant qu'à des investissements « en direct ». Les sous-jacents sur lesquels il est autorisé à intervenir sont les suivants :

- *« Capital investissement dans des entreprises ayant moins de 250 M€ de chiffre d'affaires ;*
- *Dette privée dans des entreprises ayant moins de 500 M€ de chiffre d'affaires ;*
- *Investissements dans les infrastructures en concentrant les investissements sur des projets incorporant des dynamiques sociales et environnementales¹⁷⁴ ».*

[147] Il est constitué ainsi de trois poches correspondant à ces segments (tableau 12).

[148] S'agissant des placements dans les autres fonds, ouverts à d'autres investisseurs pour la plupart, ils s'inscrivent dans les domaines du capital investissement et des infrastructures (pour des montants estimés par la mission à 29,5 M et 63,6 M€ fin décembre 2020), en lien principalement avec l'objectif de financer la TEE, ainsi que dans le domaine de l'économie sociale et solidaire (7,9 M€ fin décembre 2020)¹⁷⁵. Ils résultent aussi pour partie de décisions plus ponctuelles du conseil d'administration destinées à faire refléter dans le portefeuille de l'institution des « valeurs » que les administrateurs sont attachés à promouvoir.

[149] Dans ces fonds, au sein desquels siègent des membres désignés du conseil d'administration de l'Ircantec, la mission observe en particulier que l'institution détient :

- La totalité des parts d'une société forestière, le « Groupement forestier de Brèves », depuis le rachat des parts auparavant détenues par la CNP en 2019, et dans lequel elle a investi davantage ces dernières années avec un objectif de développement durable. La valeur liquidative de cet investissement est estimée à 30,1 M€ fin décembre 2020.
- Des parts depuis 2014 dans un fonds commun de titrisation, « FCT collectivités », qui a pour objet d'acquérir des créances identifiées et conservées à hauteur de 20 % minimum par le groupe Arkéa et d'émettre des parts et obligations faisant état d'une cotation, le fonds étant géré par la société Tikehau IM. La valeur liquidative de ces parts est estimée à 8,5 M€ fin 2020.

¹⁷⁴ Cf. la partie 4 de l'annexe 1 du règlement financier.

¹⁷⁵ Le conseil d'administration a approuvé en avril 2016 le principe d'investir 10 M€ dans des fonds à caractère social et solidaire.

- Des parts depuis 2014 dans un fonds viager, « Certivia », prenant la forme d'une SICAV dont l'investisseur principal est la CDC, traduisant le souhait du conseil d'administration d'un engagement social et sociétal de l'Ircantec sur la thématique du « bien vieillir ». A la suite de la montée en charge de ce fonds et de ses résultats, le conseil d'administration a décidé en juin 2019 d'investir dans un nouveau fonds, « Certivia 2 » - créé dans le prolongement du premier - pour un montant de 30 M€ maximum et dans le respect d'un ratio d'emprise de 10 % du fonds. La valeur liquidative des parts de l'institution dans ces deux fonds est évaluée à 9,2 M€ fin 2020.
- Des parts dans le « Fonds Tourisme Social » (TSI) créé en 2015, sous la forme d'une société anonyme gérée par la CDC, avec l'objectif de « *concourir à la rénovation et, le cas échéant, l'extension des infrastructures immobilières d'hébergement du tourisme social ou ayant vocation à le devenir et de leurs équipements immobiliers, exploitées par des acteurs du secteur qui sont disposés à prendre des engagements, en faveur du maintien du caractère social de leur activité* ». Alors que l'Ircantec s'était engagée à y participer à hauteur de 22,5 M€, les appels de fonds se sont limités à 9,1 M€ et la valeur liquidative des parts est estimée à 10,1 M€ fin 2020.
- Des parts dans un OPCI, « Immobilier Impact Investing », créé en 2018 et géré par la société Swiss-Life REIM, dont l'objectif principal consiste à : d'une part, investir à hauteur de 20 % de son portefeuille dans des actifs immobiliers résidentiels qui seront mis gracieusement à disposition de deux associations, Samu Social et Habitat et Humanisme, pendant toute la durée de vie du fonds ; d'autre part, afin de pouvoir maintenir la performance du fonds, en contrepartie, investir 80 % du portefeuille dans des actifs dits de rendement : résidences gérées (résidences étudiantes, personnes âgées autonomes) et bureaux. En décembre 2018, le conseil d'administration s'est engagé à investir dans ce fond pour un montant maximum de 30 M€, dans le respect d'un ratio d'emprise de 10 % du fonds. Avec une période d'investissement prévue d'avril 2019 à mars 2022, le montant des appels de fonds se limitait à 1,9 M€ fin 2020.

[150] Comme la mission IGAS-CGEFI de la précédente COG, la mission estime que ces investissements dits « d'impact », malgré le caractère atypique de certains, ne constituent pas un risque financier très significatif pour l'Ircantec, eu égard à la relative faiblesse de leur montant et notamment aux limites fixées par le conseil d'administration.

[151] S'agissant de l'ensemble des placements dans des fonds d'actifs non cotés, la mission estime toutefois qu'il serait souhaitable que la CPTF et le conseil d'administration disposent d'une information régulière, à la fois plus claire et mieux synthétisée - notamment en isolant mieux la performance du fonds multi-actifs dédié de celles des autres fonds - que celle fournie dans le bilan mensuel de gestion financière de l'institution. Ceci leur permettrait de mieux apprécier la performance des différents fonds et la portée de leurs décisions.

[152] La mission recommande en outre pour l'avenir de ne pas accroître davantage le nombre de fonds d'actifs non cotés dans lesquels l'Ircantec investit « en direct », eu égard à la difficulté pour les services de la CDC et les administrateurs de suivre, sur une base consolidée, la performance d'un aussi grand nombre de fonds.

Recommandation n°14 Fournir à la CPTF et au conseil d'administration une information plus claire et mieux synthétisée sur la performance des fonds d'actifs non cotés dans lesquels l'Ircantec a investi ; ne pas accroître davantage le nombre de fonds dans lesquels celle-ci investit « en direct ».

3.4 L'Ircantec a développé sa politique d'investissement socialement responsable ces dernières années, en renforçant notamment sa contribution au financement de la transition énergétique et écologique

[153] Les administrateurs de l'Ircantec nourrissent de fortes préoccupations dans le domaine de l'« investissement socialement responsable » (ISR) et ont souhaité engagé l'institution dans une telle démarche dès 2008. L'institution a renforcé cette approche au cours des dernières années, en cohérence, pour une grande part, avec les dispositions de la « feuille de route » adoptée par le conseil le 5 avril 2016 et qui ont été reprises pour l'essentiel dans la COG pour 2017-2020 (Cf la partie 3.2 *infra*).

3.4.1 La politique d'investisseur socialement responsable de l'Ircantec s'appuie sur un cadre structuré

[154] La politique d'« investissement socialement responsable » de l'Ircantec s'appuie sur plusieurs documents stratégiques qui précisent son cadre et ses grandes orientations :

- La « charte ISR » adoptée en 2013 qui a été revue en 2019 ;
- La définition d'une politique de vote, adoptée en 2014 ;
- La définition d'une politique d'engagement actionnarial et institutionnel, adoptée en 2017.

[155] La charte ISR qui est annexée au règlement financier précise notamment les valeurs de l'institution, les grands principes qui sous-tendent l'approche retenue en matière d'investissement socialement responsable, les priorités dans les domaines environnementaux, sociaux et la gouvernance (ESG), les exclusions et les grandes modalités selon lesquelles l'Ircantec sélectionnent les titres de son portefeuille à partir de critères ESG pour les différentes catégories d'actifs ou d'émetteurs, ainsi que la gouvernance qui encadre la mise en œuvre de cette charte.

[156] Cette charte précise que « *(l)es deux principes qui sous-tendent l'action de l'Ircantec sont les suivants :*

- *Intégrer des critères ISR dans la gestion de portefeuille ;*
- *Etre un actionnaire actif. »*

[157] Elle précise en outre qu'en adoptant cette démarche en faveur de « l'investissement socialement responsable, « *l'Ircantec entend :*

- *« Agir au mieux des intérêts à long terme de ses bénéficiaires, actuels et futurs ;*
- *Optimiser le rendement de ses placements sur le long terme dans la limite des risques acceptés par l'Institution, le rendement financier n'étant pas le seul objectif recherché ;*
- *Préserver la cohérence de sa politique d'investissement avec le respect de ses valeurs afin que le capital contribue à la qualité de vie des futurs pensionnés : le capital financier pour le versement des retraites, ainsi que le capital environnemental et le capital humain ».*

[158] La démarche d'ISR de l'Ircantec la conduit en particulier à définir des critères ESG devant être pris en compte par les sociétés à qui elle délègue la gestion de ses placements. Depuis plusieurs années, celles-ci doivent ainsi rendre compte trimestriellement, lors de comités de gestion et par des

reportings, de la manière dont elles intègrent ces critères dans leur processus d'investissement. Ce contrôle est complété par une évaluation externe semestrielle, confiée à la suite d'appels d'offre successifs à la société Vigeo-Eiris, qui donne lieu à un rapport présenté à la CPTF. Depuis la fin 2018, 100 % des actifs de l'Ircantec sont placés sous gestion « ISR » (contre 97 % en 2016 et 98 % fin 2017)¹⁷⁶

3.4.2 L'Ircantec a renforcé sa démarche d'investisseur socialement responsable au cours de la dernière mandature en développant notamment sa prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique et écologique

[159] Les constats qui suivent s'appuient dans une très large mesure sur les documents suivants : un document de bilan de la précédente mandature soumis au précédent conseil d'administration pour sa réunion du 12 décembre 2019¹⁷⁷, une note récente précitée des services de la CDC présentant un bilan de la gestion financière de l'Ircantec sur la période 2015-2020¹⁷⁸, les « rapports de gestion extra-financière » pour 2020 soumis pour information au conseil d'administration pour sa réunion du 29 juin 2021¹⁷⁹ et des éléments complémentaires d'information des services de la CDC transmis au conseil d'administration pour sa réunion du 6 juillet 2021¹⁸⁰.

3.4.2.1 D'importantes initiatives pour favoriser la transition énergétique et écologique

[160] Afin d'inscrire la gestion des réserves dans une trajectoire d'investissement compatible avec un scénario 2°C, conformément aux orientations de la « *feuille de route* » adoptée en avril 2016, l'Ircantec a pris un certain nombre de mesures afin de se désengager de certains secteurs pour réorienter ses actifs vers des investissements compatibles avec cette trajectoire.

[161] Le conseil d'administration a ainsi décidé en septembre 2016 de mettre en place une politique de désinvestissement à l'égard du charbon, fondée sur les seuils d'exclusion suivants, avec certaines possibilités d'exception¹⁸¹ :

- Toute entreprise minière, dont le chiffre d'affaire lié au charbon représente plus de 1 % de la part de marché global,
- Toute entreprise productrice d'énergie dont le mix énergétique lié au charbon est supérieur à 30 % ou dont l'intensité charbon dépasse 500g de CO₂/kWh,
- Toute entreprise minière et productrice d'énergie, pour laquelle plus de 20 % du chiffre d'affaire est lié au charbon.

¹⁷⁶ Le pourcentage des actifs sous gestion ISR constitue un des indicateurs de suivi de la COG pour la période 2017-2020.

¹⁷⁷ Ircantec, « 1.3 Bilan de la mandature 2016-2019 (avec support de présentation en annexe) », conseil d'administration du 12 décembre 2020, N°2019-219.

¹⁷⁸ CDC, note intitulée « Bilan de la gestion financière de la COG 2015-2020 de l'IRCANTEC » datée du 11 mars 2021.

¹⁷⁹ Ircantec, « 4.3 Rapports de gestion extra financière - Rapport de durabilité 2020 (rapport et support de présentation en annexe) - Rapport ESG à fin 2020 - Rapport climat », Conseil d'administration du 29 juin 2021, N°2021-085.

¹⁸⁰ Ircantec, « 3.1 Engagement ISR de l'Ircantec - Rapport de durabilité - Présentation de Laetitia Tankwe - Feuille de route : bilan précédente mandature, participation à l'élaboration de la feuille de route (méthode et participants, constitution du groupe de travail et réflexion sur les grands axes) », conseil d'administration du 6 juillet 2021, N°2021-117.

¹⁸¹ Il peut y avoir un accord au cas par cas, notamment si l'entreprise fait preuve d'un engagement fort en matière de transition énergétique. Par exemple, une « obligation verte » (green bond) émise par une entreprise répondant aux critères de désinvestissement peut être souscrite dès lors qu'elle permet une amélioration du mix énergétique.

[162] Par la suite, le conseil d'administration a décidé en septembre 2018 de s'engager dans une stratégie de désinvestissement ciblée et progressive des entreprises du secteur « pétrole et gaz ». Ont ainsi été exclues du portefeuille, par étapes :

- Les obligations du secteur pétrolier dont les dépenses d'investissement sont jugées incompatibles avec une stratégie 2°C ;
- Les obligations et actions des entreprises spécialisées du secteur « pétrole et gaz » dont le modèle d'affaires est centré sur l'exploration et la production ;
- Les actions des entreprises pétrolières intégrées non-européennes dont les investissements sont jugés incompatibles avec une stratégie 2°C.

[163] A la suite de ces désinvestissements qui ont été mis en œuvre en deux temps, l'Ircantec a procédé à différents réinvestissements destinés à financer la TEE :

- En mettant en place en septembre 2017 un fonds dédié « d'obligations vertes » (« green bonds ») dont la gestion a été confiée à l'issue d'un appel d'offre à la société Amundi Asset Management, « Villiers Greenbonds Amundi », qui a démarré opérationnellement en mars 2018 avec un montant de 300 M€. Ce fond a obtenu le label « Greenfin » du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) en 2020. Après une phase de montée en charge, la valeur des parts de ce fonds s'est établie à 676,4 M€ fin décembre 2020 (tableau 10).
- En consentant des investissements dans des fonds ouverts investis en actions d'entreprises œuvrant en faveur de la TEE (énergies renouvelables, efficacité énergétique pour bâtiments, industrie, transports) dont la valeur est estimée à 134,9 M€ (Cf. la partie 3.3.4.2 et le tableau 11 *infra*)¹⁸².
- En accroissant ses investissements dans son fonds dédié d'actifs non cotés, Villiers Multi-Actifs Non Cotés, et dans un ensemble de fonds d'actifs non cotés qui concourent à financer la TEE, dont 5 ont obtenu le label « Greenfin » du MTES (Cf. la partie 3.3.4.3 et le tableau 12 *infra*).

[164] Il est en outre à noter qu'un fonds dédié de l'Ircantec investi en actions européennes et géré par la société Mirova, « Villiers Actions Europe Mirova », a une stratégie d'investissement axée sur les enjeux environnementaux. La valeur des parts dans ce fonds qui a obtenu le label Greenfin en 2020, s'élève à 1048,9 M€ fin décembre 2020.

[165] A la suite de l'ensemble des actions entreprises, selon les services de la CDC, l'Ircantec est engagée à hauteur de 15,4 % de ses réserves pour le financement de la transition écologique et énergétique à fin décembre 2020.

[166] Parallèlement, depuis 2015, l'Ircantec mesure, par le biais de prestataires sélectionnés à la suite d'un appel d'offre, l'empreinte carbone de son portefeuille sur les actions et obligations d'entreprises cotées. Depuis 2017, cette mesure a été étendue à d'autres classes d'actifs - les obligations souveraines et assimilées - ainsi qu'à l'ensemble des actifs réels (biens immobiliers, infrastructures...)¹⁸³.

¹⁸² L'un de ces fonds, « Sycomore Eco Solution », dispose également du label Greenfin du MTES.

¹⁸³ Ces dernières années, l'Ircantec s'est ainsi appuyé pour cette mesure sur les sociétés I Care & Consult (qui comprend aujourd'hui la société Iceberg Data Lab) et Beyond Ratings (rattaché au groupe London Stock Exchange).

[167] Selon les estimations de ces prestataires¹⁸⁴:

- Le budget carbone du portefeuille de l'Ircantec investi dans des entreprises cotées correspond à une température moyenne de 1,9°C à l'horizon 2100, contre 2,5°C pour l'indice de référence (après 2,2°C contre 2,7°C en 2019)¹⁸⁵. La température moyenne du portefeuille d'obligations souveraines de l'Ircantec fin 2020 est estimée pour sa part à 2,3°C, contre 2,6°C pour l'indice de référence (après 2,6°C pour les deux fin 2019).
- La « part verte » - selon la « taxonomie verte » en cours de finalisation par la Commission européenne - des investissements de l'Ircantec dans entreprises cotés s'élèverait pour sa part à 24 % en 2020, soit une part largement supérieure à celle de l'indice de référence (10 %).

[168] La mission n'a cependant pas pu, dans les délais impartis, évaluer de manière satisfaisante la portée et la fiabilité de ces estimations. Qualifiées de méthodologies « en développement », elles comportent à l'évidence d'importantes limites.

3.4.2.2 D'autres actions pour renforcer la démarche d'investisseur responsable de l'institution

[169] Au cours de la dernière mandature, l'Ircantec a entrepris d'autres actions pour renforcer sa démarche d'investisseur socialement responsable, en cohérence avec les orientations retenues dans la « feuille de route » adoptée en avril 2016.

[170] Le conseil d'administration a ainsi décidé en décembre 2017 de mettre en place une politique de désinvestissement des valeurs du secteur tabac fondée sur :

- Un désinvestissement des valeurs du secteur du tabac sur l'ensemble du portefeuille global, avant le 31 décembre 2017 ;
- La mise à jour des filtres d'exclusion pour intégrer l'exclusion à priori des valeurs du secteur du tabac.

[171] Le conseil a aussi décidé d'actualiser la charte ISR du régime afin de tenir compte des évolutions de la politique ISR de l'institution, des mutations de l'investissement socialement responsable et des objectifs des politiques publiques. Une nouvelle charte a ainsi été adoptée en juin 2019¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Cf. le rapport de durabilité 2020 de l'Ircantec : Ircantec, « 4.3 Rapports de gestion extra financière - Rapport de durabilité 2020 (rapport avec support de présentation en annexe) », conseil d'administration du 29 juin 2021, N°2021-085.

¹⁸⁵ La méthodologie utilisée permet de couvrir 20% des réserves cotées du régime (actions et crédit) qui sont des entreprises appartenant à treize secteurs économiques « éligibles », dont les plus émetteurs. Plus de 90% des entreprises de ces secteurs ont pu être analysées. Cf. le rapport de durabilité 2020 de l'Ircantec.

¹⁸⁶ Avec les objectifs suivants :

- assurer la cohérence de l'ensemble des documents de communication ISR de l'Ircantec (charte, politique de vote, politique d'engagement, site internet, communication institutionnelle) ;
- Intégrer les évolutions internes, notamment les exclusions (charbon, tabac, énergies fossiles)
- Intégrer les évolutions majeures de l'investissement socialement responsable et les objectifs des politiques publiques actuelles comme l'Accord de Paris, les Objectifs de Développement Durable...
- refléter davantage la place de la transition énergétique et écologique (TEE) dans la stratégie [177] ISR du Régime, sans pour autant hiérarchiser les piliers E (environnement), S (social) et G (gouvernance).

[172] L'Ircantec a en outre renforcé ces dernières années la politique de vote en assemblées générales (AG)¹⁸⁷ dont elle s'était dotée depuis 2014 (en précisant les priorités du régime dans l'exercice de ses droits). Elle a notamment :

- Mis à jour et en application de nouvelles règles de vote notamment sur les questions de féminisation, abstention, rémunération des dirigeants, renforcement du soutien à la TEE.
- Mis en place - avec l'appui d'un prestataire de conseil en vote, la société Proxinvest - un dispositif de suivi spécifique des votes pour les 30 entreprises de la « focus list » intégrant les entreprises du portefeuille les plus émettrices de CO2 ainsi que celles détenant le plus « d'actifs échoués »¹⁸⁸ potentiels. Chaque entreprise dans cette liste ayant des enjeux forts en termes de TEE fait l'objet d'une analyse supplémentaire sur ces enjeux, qui détermine le vote du mandataire ou du représentant de l'Ircantec en AG. Une lettre leur est adressée si celle-ci estime que leur stratégie n'est pas convaincante.
- Publié depuis 2017 le bilan annuel de sa politique de vote.

[173] L'Ircantec a formalisé ses actions en matière d'engagement dans un document cadre définissant sa « politique d'engagement actionnarial et institutionnel », validé par son conseil d'administration en septembre 2017, autour de trois grandes orientations : transition écologique et énergétique et transition juste, droits humains, responsabilité fiscale des entreprises. Le document public décrivant la stratégie globale d'engagement a vocation à s'inscrire dans le temps, tandis que les modalités d'engagement peuvent varier selon des cycles de deux à trois ans. Pour la période 2017-2019, les sujets prioritaires identifiés ont été les suivants : la protection étendue des droits syndicaux, l'accompagnement des salariés dans les secteurs impactés par la TEE, l'équilibre fiscal des entreprises en France. Pour développer et valoriser son engagement, le régime se positionne sur trois modes d'actions privilégiés : développer un dialogue qualitatif avec les entreprises ; renforcer la coopération avec les pairs investisseurs ; contribuer aux réflexions de Place et aux évolutions méthodologiques.

[174] Signataire des « PRI » (« *Principles for Responsible Investment* », réseau international d'investisseurs soutenu par les Nations Unies) depuis 2014, l'Ircantec a une représentante, en la personne de la conseillère du président de son conseil d'administration, qui siège depuis janvier 2019 au conseil d'administration des PRI dans le collège des investisseurs institutionnels. L'Ircantec est membre du conseil d'administration du « Forum pour l'investissement responsable » (FIR) et est ainsi engagée dans certains de ses groupes de travail et commissions. Elle est aussi membre du comité de surveillance et de différents groupes de travail dans le cadre de l'initiative « *Climate Action 100+* »¹⁸⁹.

[175] Dans le cadre de sa stratégie globale d'engagement, l'Ircantec participe ainsi à de nombreuses actions collectives d'engagement.

¹⁸⁷ L'Ircantec donne ainsi des instructions de vote à ses mandataires et des administrateurs participent chaque année aux AG de certains grands groupes.

¹⁸⁸ Actifs susceptibles de « s'échouer », à savoir perdre de leur valeur, dans le cadre de la transition vers une économie bas carbone (« stranded assets »)

¹⁸⁹ Cette initiative regroupe plus de 400 investisseurs dans le monde qui se sont engagés à dialoguer avec au moins une des 160 entreprises identifiées comme faisant partie des entreprises les plus émettrices de gaz à effet de serre sur leur gouvernance et leur stratégie au regard des risques et opportunités liés au climat, y compris sous l'angle de la prise en compte des impacts sociaux de la transition écologique et énergétique.

[176] Dans le cadre de la réglementation européenne « *Sustainable Finance Disclosure Regulation* » (SFDR), les fonds dédiés et les fonds ouverts détenus par l'Ircantec sont classifiés selon leur prise en compte des enjeux ESG. Selon les services de la CDC, fin 2020 :

- L'ensemble des fonds dédiés cotés de l'Ircantec (à l'exception de deux fonds mieux classés, Cf. *infra*) sont classés selon l'article 8 de la réglementation, à savoir parmi les fonds qui présentent des caractéristiques environnementales et sociales¹⁹⁰ ; il en est de même pour plusieurs fonds ouverts et non cotés dans lesquels l'institution a investi. L'ensemble de ces fonds comptaient pour près de 87 % de la valeur du portefeuille de réserves totales fin 2020.
- Deux fonds dédiés de l'institution - « Villiers Greenbonds Amundi » et « Villiers Actions Europe Mirova », gérés respectivement par les sociétés Amundi Asset Management et Mirova, sont classés pour leur part selon l'article 9 qui correspond au plus haut niveau d'exigence à savoir aux fonds ayant un objectif de durabilité affiché¹⁹¹. Ces deux fonds représentaient près de 13 % des réserves de l'Ircantec fin 2020.

[177] Selon les estimations de son prestataires, Vigeo-Eiris :

- Le score ESG du portefeuille des réserves de l'Ircantec investi dans des entreprises cotées s'établit à 55,6 % fin 2020, soit à un niveau supérieur à l'indice de référence (53,6 %). Il aurait progressé sensiblement depuis la fin 2016, nonobstant un repli temporaire fin 2019.
- Le score ESG du portefeuille d'obligations souveraines de l'institution s'établit pour sa part à 75,1 % à la même date, contre 72,6 % pour l'indice de référence. Il aurait très nettement reculé depuis la fin 2017, en lien notamment avec la montée en charge de la part des obligations souveraines américaines dans le portefeuille.

[178] La mission n'a pas pu, dans les délais impartis, évaluer de manière satisfaisante la portée et la fiabilité de ces estimations. La mission d'évaluation de la précédente COG avait relevé certaines difficultés dans son rapport, notamment le caractère peu significatif de la comparaison de notes d'entreprises intervenant dans des secteurs différents. Elle avait également estimé que la bonne prise en compte des critères ESG par les sociétés de gestion reste difficilement évaluable.

3.4.2.3 Des obligations réglementaires respectées, une communication auprès du public et des « parties prenantes » de l'ISR très développée

[179] Dans le cadre de sa « feuille de route » adopté en avril 2016, l'Ircantec a entrepris de développer sa communication auprès de ses affiliés, du public et des « parties prenantes » de l'ISR avec l'objectif « *d'être un investisseur de référence dans le champ de la retraite complémentaire à l'échelle européenne, ouvert à ses pairs et parties prenantes en France et à l'international* ». Il s'agissait notamment de « *développer la transparence et la pédagogie sur l'impact des investissements* » et de « *faire savoir son savoir-faire* » (Cf. la partie 3.2 et l'encadré 8 *supra*).

¹⁹⁰ L'article 8 de la réglementation se réfère à la « *Transparence de la promotion des caractéristiques environnementales ou sociales dans les informations précontractuelles publiées* », à savoir aux exigences de transparence des produits financiers qui « *promeuvent, entre autres caractéristiques, des caractéristiques environnementales ou sociales, ou une combinaison de ces caractéristiques, pour autant que les sociétés dans lesquelles les investissements sont réalisés appliquent des pratiques de bonne gouvernance...* ».

¹⁹¹ L'article 8 de la réglementation se réfère à la « *Transparence des investissements durables dans les informations précontractuelles publiées* », à savoir aux exigences de transparence des produits financiers ayant « *pour objectif l'investissement durable et qu'un indice a été désigné comme indice de référence ...* ».

[180] L'Ircantec a produit et publié chaque année de 2017 à 2020 (pour les exercices 2016 à 2019) un rapport (« Bilan Actions Climat et ESG ») rendant compte de sa démarche en faveur de la transition énergétique et écologique et des enjeux relatifs à ESG, en vue de se conformer aux dispositions de l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹⁹², d'une part, et aux recommandations de la « *Task force for Climate-related Financial Disclosures* » (TCFD), d'autre part¹⁹³.

[181] Le nouveau « rapport de durabilité » pour l'année 2020, adopté par la CPTF le 27 mai 2021 et présenté au conseil d'administration les 29 juin et 6 juillet 2021 témoigne en outre du fait que l'Ircantec et les services de la CDC se sont mis en situation de satisfaire aux exigences :

- Du nouvel article 29 de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat - qui s'est substitué à l'article 173 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique - ainsi qu'à celles du décret n°2021-663 du 27 mai 2021 pris en application de l'article L. 533-22-1 du code monétaire et financier afin de préciser les informations désormais requises dans les rapports annuels et leurs modalités de présentation, d'une part.
- Du règlement européen « *Disclosure* »¹⁹⁴ - publié en novembre 2019 - qui a créé de nouvelles obligations de transparence en matière de durabilité pour les acteurs de marché devant être appliquées à compter de mars 2021, d'autre part¹⁹⁵.

[182] Alors que l'Ircantec a mis en œuvre plusieurs autres actions de communication significatives, y compris auprès de ses affiliés, les nombreuses initiatives et les réalisations récentes de l'Ircantec en faveur de l'ISR et la TEE lui ont valu d'être récompensée par plusieurs prix ces dernières années, dont le prix *International Awards for Climate-Related Disclosure* du MTES en 2019.

3.4.3 La politique d'ISR de l'Ircantec mobilise beaucoup ses administrateurs et les services de la CDC, son impact sur la performance financière de ses placements n'est pas évaluée

[183] Le conseil d'administration de l'Ircantec admet que la conception et la mise en œuvre en œuvre de sa politique d'ISR peut éventuellement conduire à limiter la performance strictement financière de ses placements. La charte ISR de l'institution précise ainsi qu'un des trois objectifs de sa politique ISR est « *(d')optimiser le rendement de ses placements sur le long terme dans la limite des risques acceptés par l'Institution, le rendement financier n'étant pas le seul objectif recherché* » (Cf. la partie 3.4.1 supra).

¹⁹² Cet article exigeait des entreprises d'assurance, des mutuelles, des caisses de retraite complémentaire et notamment de l'Ircantec, qu'elles mentionnent dans leur rapport annuel et mettent à la disposition de leurs bénéficiaires une information sur :

- Les modalités de prise en compte dans leurs investissements des critères ESG ;
- La manière dont ils exercent leurs droits de vote ;
- Les moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique, matérialisés notamment par la mesure des émissions de gaz à effet de serre associées aux actifs détenus.

Ces informations doivent être produites chaque année, dès l'exercice clos au 31 décembre 2016.

¹⁹³ La TCFD a œuvré ces dernières années au développement d'un reporting financier volontaire et transparent sur les risques climatiques auxquels font face les investisseurs, prêteurs, assureurs et autres parties prenantes : les recommandations de la TCFD aident les émetteurs à comprendre ce que les marchés financiers attendent comme transparence et informations pour répondre aux risques climatiques.

¹⁹⁴ Règlement (UE) N°2019/2088 du parlement européen et du conseil du 27 novembre 2019 sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers.

¹⁹⁵ Le règlement « *Disclosure* » constitue, avec les règlements « *Taxonomie* » et « *Benchmark* », l'un des principaux piliers du plan d'action pour la finance durable de la commission européenne.

[184] Pour les services de la CDC rencontrés par la mission, une politique d'investissement socialement responsable bien conçue est de nature à renforcer significativement la performance à moyen-long terme du portefeuille des réserves de l'Ircantec, malgré la restriction des possibilités d'investissement qu'elle peut induire. Selon eux, la prise en compte de critères ESG peut notamment contribuer à réduire certains risques financiers (notamment liés à la réputation), découlant d'une gouvernance défailante ou d'une prise en compte insuffisante des aspects sociaux et développement durable, pour certaines entreprises ou certains Etats.

[185] La mission estime que cette appréciation est plausible, mais qu'on ne dispose pas à ce jour d'une étude permettant d'apprécier les implications financières de la politique d'ISR réellement conduite ces dernières années par l'Ircantec. La mission juge souhaitable d'assurer à l'avenir une veille des études existantes portant sur les implications financières des politiques d'ISR et de développer des études spécifiques sur celle mise en œuvre par l'Ircantec, en recourant le cas échéant à des prestataires externes indépendants, dans des conditions garantissant la qualité et l'objectivité de ces études¹⁹⁶.

[186] De manière plus générale, la mission retire des ordres du jour et des compte rendus détaillés des débats du conseil d'administration sur la période 2016-2019 que la politique d'ISR de l'Ircantec a mobilisé une part conséquente de la disponibilité et de l'attention des administrateurs ces dernières années. Elle retire également de ses échanges avec les services de la direction des finances de la DPS de la CDC que son équipe en charge de la gestion financière du régime (qui regroupe l'équivalent de 7 ETP) est fortement mobilisée par le conseil stratégique et le suivi de la politique ISR.

[187] Au terme de son analyse de l'ensemble des dimensions de la politique récente de placement de l'Ircantec, la mission souhaite ainsi attirer l'attention des nouveaux administrateurs sur l'importance de définir l'ambition et les modalités de la politique ISR de l'institution pour les prochaines années, en tenant compte pleinement de leur propre capacité de disponibilité pour les travaux du conseil, nécessairement limitée, d'une part, ainsi que des moyens d'expertise et de suivi, également limités, dont disposent l'équipe de la CDC en charge de la gestion, d'autre part.

Recommandation n°15 Assurer une veille des études existantes portant sur les implications financières des politiques d'ISR et développer des études spécifiques sur celle mise en œuvre par l'Ircantec, en recourant le cas échéant à des prestataires externes indépendants, dans des conditions garantissant la qualité et l'objectivité de ces études ; définir l'ambition et les modalités de la politique ISR de l'Ircantec pour les prochaines années, en tenant compte pleinement de la capacité de disponibilité des administrateurs, d'une part, et des moyens d'expertise et de suivi dont disposent l'équipe de la CDC en charge de la gestion, d'autre part.

¹⁹⁶ La mission note à cet égard que les services de la CDC ont porté à la connaissance des membres de la CPTF, lors de leur réunion du 9 septembre 2021, des éléments de comparaison de la performance récente de l'indice S&P Europe LargeMidCap Paris Aligned Index (EUR) avec celle de l'indice S&P Europe LargeMidCap (EUR), montrant une meilleure performance du premier par rapport au second sur la période 2019-2020.

ANNEXE 6 : EXECUTION DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA COG 2017-2021

SOMMAIRE

ANNEXE 6 : EXECUTION DE LA TRAJECTOIRE BUDGETAIRE DE LA COG 2017-2021	193
---	-----

ANNEXE 7 : ANALYSE DES MODELES DE COUT ET DE FACTURATION DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

SOMMAIRE

ANNEXE 7 : ANALYSE DES MODELES DE COUT ET DE FACTURATION DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS	199
1 UN MODELE DE FACTURATION, VOLONTAIREMENT DECONNECTE DES COUTS REELS, NON ENCORE APPLIQUE A L'IRCANTEC	203
2 UN NOUVEAU MODELE DE COUTS QUI DEMEURE PERFECTIBLE	205
3 LA REFONTE DU MODELE DE COUT DE L'ECHELON « FEDERAL » DE NATURE A AMELIORER LA COHERENCE D'ENSEMBLE	205
4 UN DEPLOIEMENT PROGRESSIF DU MODELE DE FACTURATION DONT LA PLEINE APPLICATION A L'IRCANTEC SE POSE POUR LA PROCHAINE COG	206

ANNEXE 7 : ANALYSE DES MODELES DE COUT ET DE FACTURATION DE LA CAISSE DES DEPÔTS ET CONSIGNATIONS

1 Un modèle de facturation, volontairement déconnecté des coûts réels, non encore appliqué à l'Ircantec

[1] Le nouveau modèle de facturation, d'ores et déjà appliqué à la CNRACL et analysé par la Cour des comptes lors du tout récent contrôle de la gestion du régime¹⁹⁷, n'est pour l'instant pas en vigueur pour l'Ircantec. Il trouve sa justification, selon la CDC, dans sa volonté d'abaisser le prix d'une prestation plus coûteuse que celles majoritairement pratiquées dans d'autres régimes de retraite et qui devient de moins en moins compatible avec les exigences posées par les COG en termes de trajectoire financière. Il repose sur un mode d'engagement, voulu plus transparent vis-à-vis des mandants, qui se traduit par la fixation de prix standards non corrélés aux coûts réels et fixés au terme d'une analyse comparée avec les prix constatés pour des régimes de retraite comparables.

[2] Pour la CNRACL, les prix fixés par une décision de la DPS sont, par construction, inférieurs au coût réel de la prestation rendue. Ils sont majorés tous les ans de 1 %¹⁹⁸. En parallèle, la CDC s'engage à conduire une politique de gains de productivité qui doit permettre, à terme, de faire se rejoindre les coûts réels et les prix standards. Durant la période de convergence, l'écart entre les prix facturés et les coûts réellement constatés est absorbé par l'établissement public.

[3] Le modèle de facturation a également été adapté au contexte mentionné plus haut d'intégration grandissante des fonctions support et transversales au sein de la DPS et de l'établissement public, laquelle rend plus difficile l'identification d'une partie des effectifs (ou leur quote-part) dédiée à un mandat. Le prix facturé ne s'applique donc plus désormais à l'ensemble des ETP dont l'activité, ou une part de l'activité, est consacrée au mandat mais aux seules fonctions dites « opérationnelles » : fonctions dédiées à la production, à l'appui au mandant (juridiques, contrôle de gestion ...), à la maîtrise d'ouvrage (MOA) interne auxquels s'ajoutent les personnels intérimaires.

[4] Pour chacune de ces catégories d'ETP est fixé un prix standard constitué de la rémunération chargée de la personne (masse salariale), d'une quote-part de coûts logistiques, immobiliers, de frais de mission liés à l'activité et des fonctions support DPS ou « fédérales ». Les personnels d'encadrement ne sont pas valorisés en tant que tels mais leur quote-part rattachée à un processus est convertie en pourcentage d'ETP « gestionnaire » ou « personnel d'appui ».

[5] Il n'est ainsi désormais plus possible d'évaluer précisément la totalité des effectifs consacrés à un mandat et par voie de conséquence de mesurer le coût des prestations rendues par ETP.

¹⁹⁷ Cour des Comptes, sixième chambre, La Caisse de retraite des agents des collectivités locales, observations définitives, exercices 2013 - 2019

¹⁹⁸ Cette augmentation de + 1% par an est favorable aux mandants dès lors que la RMPP évolue deux à trois fois plus vite (environ 2,7 % par an de 2017 à 2018 selon la DRH de la CDC) – Audit DGAU 2019 sur le modèle de coûts de la DRS

[6] Les prestations externes d'AMOA attachées aux projets SI sont valorisées au coût réel facturé, auquel est ajouté un coût d'environnement (nombre de m² utilisés sur site : 14 500 €). La MOE, essentiellement assurée sous forme de prestations du GIP ICDC (groupe CDC), est facturée au coût réel majoré d'un taux support de 8,4 % (en 2017) qu'il est prévu de faire décroître régulièrement jusqu'à 6 %.

Tableau 1 : Prix standards établis par la DPS en 2017

(en k€)	Prévisi	Réel	Nature	Référence	Prix standard		Commentaire
				2017	2018	2019	
Production "grande série"	■	■	Prix standard	108,50	109,59	110,68	S'applique potentiellement aux mandats : CNRACL, FSPOEIE, RAFP, SASPA, IRCANTEC, RDM, FIPHP et FP. Hors FP, les activités sont différenciées par processus 1 à 5 (sauf 4.4), 12 et 13
Production "petite série" (ou FFV)	■	■	Prix standard	118,40	119,60	120,80	S'applique potentiellement aux autres mandats dont les activités (hors appui) sont regroupées sous le processus 8
Conseil en formation professionnelle	■	■	Prix standard	120,00	121,20	122,41	
Appui au mandant	■	■	Prix standard	133,50	134,84	136,18	Processus 6 (hors gestion financière), 7, 13 et 4.4
CDP de renfort	■	■	Prix standard	71,00	71,71	72,43	
Intérim de renfort	■	■	Prix standard	71,00	71,71	72,43	
			Coût réel	-	-	-	
			Environnement	19,60	19,80	19,99	
MOA "de base"	■	■	Prix standard	126,00	127,26	128,53	
MOA direction de projet/de programme	■	■	Prix standard	160,00	161,60	163,22	

Source : CDC-DRS-SG – Evolution du modèle de facturation de la DRS – principes – 15-03-2019

[7] La CDC n'a pas été en mesure de transmettre à la mission les éléments constitutifs des prix mentionnés dans le tableau ci-dessus (coûts comparables examinés, critères de passage des coûts comparés aux prix standards arrêtés). Ces informations n'ont, d'après nos interlocuteurs, pas été archivées.

[8] Un audit du nouveau modèle de coûts de la DRS effectué en 2019¹⁹⁹ indique que la façon dont les prix standards ont été fixés n'est pas « auditable » : « **ce « modèle » a été bâti en fonction de son résultat attendu, c'est-à-dire une baisse de l'ordre de 15 % des coûts facturés aux mandants** ». Il conclut également à l'absence de critères de choix, pour un mandat, de passer en coûts standards ou non, indiquant qu'« il s'agit d'une simple négociation politique ». L'audit recommande, dès lors, de mettre en place des critères de choix.

[9] La Cour des comptes présente, en revanche, dans son rapport sur la CNRACL, la comparaison des coûts moyens journaliers de la MOA du GIP-UR à partir desquels a été arrêté le prix moyen journalier d'un ETP. Celui-ci a été fixé à un niveau inférieur à celui de la CNAV et à celui de l'Agirc-Arrco, et qualifié pour cette raison, par la Cour, de « compétitif »²⁰⁰.

[10] La CDC a toutefois continué à suivre les coûts réels qui, comparés aux montants facturés, font apparaître une sous-facturation qui semble devoir perdurer dans le temps. L'écart de facturation, sur l'ensemble du budget de la CNRACL projeté par la CDC sur la durée de la COG actuelle jusqu'en 2022, demeure en effet relativement stable²⁰¹.

¹⁹⁹ Mission DGAu 2019-16 – Le modèle de coûts et de facturation de la DRS

²⁰⁰ Cour des Comptes, sixième chambre, La Caisse de retraite des agents des collectivités locales, observations définitives, exercices 2013 - 2019

²⁰¹ Ibidem – annexe II

2 Un nouveau modèle de coûts qui demeure perfectible

[11] Si la réforme du modèle de facturation de la DPS a pour l'instant été appliquée à la seule CNRACL, celle du modèle de coûts est progressivement entrée en vigueur pour les autres régimes de retraite gérés par la CDC et ses fonctionnalités seront bientôt intégralement déployées. C'est ce dispositif de comptabilité analytique qui permet de répartir la charge assurée par la CDC entre les différents mandats dont elle est gestionnaire.

[12] Cette refonte se caractérise par une simplification (35 indicateurs au lieu de 150), par une unification de plusieurs modèles de coûts et par un changement de paradigme lié à l'entrée en vigueur progressive du nouveau modèle de facturation qui a conduit la CDC à passer d'un calcul de coûts par nature de charges (RH, SI, frais généraux ...) à un calcul par destination (ETP production, ETP appui aux mandants, AMOA ...). Ces évolutions améliorent la lisibilité d'un dispositif d'autant plus complexe qu'il tente de traduire une organisation fortement intégrée des activités communes (45 % des données entrantes du micro-modèle de coûts de la DPS proviennent d'autres micro-modèles de l'établissement public). La présentation qui en découle donne du sens aux actions conduites par le gestionnaire.

[13] L'audit DGAU réalisé en 2019 sur le nouveau modèle de coûts pointait cependant plusieurs points perfectibles de nature à introduire des biais sérieux dans le dispositif de facturation et des écarts substantiels entre les résultats du modèle de coût et le budget voté. Un plan d'action consécutif à l'audit est en cours de mise en œuvre. Sept des quatorze recommandations sont aujourd'hui clôturées, parmi lesquelles l'interfaçage des données entrantes dont l'intégration manuelle, objet d'un nombre élevé de retraitements, ne garantissait pas l'intégrité des informations sortantes.

[14] Parmi les autres points devant encore faire l'objet de travaux la mission appelle particulièrement l'attention sur :

- La nécessité de trouver une solution à l'identification et au chiffrage des données relatives aux effectifs du secrétariat général du groupe, dédiés à la DRS lesquelles ont cessé d'être comptabilisés à compter de 2019 ;
- La collecte du temps passé qui n'est pas exhaustive et suffisamment organisée. L'audit recommande la généralisation de l'utilisation de l'outil « plan de charge » que certains services de la DPS n'utilisent pas.

3 La refonte du modèle de coût de l'échelon « fédéral » de nature à améliorer la cohérence d'ensemble

[15] La mission s'est fait présenter le modèle de coûts de l'échelon fédéral actuellement en cours de refonte. Celui-ci se déverse en partie dans les modèles de coûts des directions métiers. Le modèle actuel, très complexe, est peu lisible pour les directions et nécessite des retraitements nombreux qui peuvent générer des problèmes de fiabilité.

[16] Le nouveau modèle, qui fait également appel à un dispositif de coûts standards, se veut plus simple, plus lisible et plus efficace. Les charges indirectes²⁰² représenteront demain 20 % des coûts

²⁰² Les charges directes sont celles afférentes aux principaux processus de gestion directement mis en œuvre pour l'Ircantec (liquidation, paiement, appui à la gouvernance par exemple) tandis que les charges indirectes sont celles exercées au profit

facturés là où elles pèsent aujourd'hui de l'ordre de 80 % et seront plus compréhensibles. Les charges directes seront présentées de manière plus détaillée.

[17] Le calendrier prévoit un déploiement en deux temps de deux outils, l'un de performance financière à l'automne 2021 et le second de performance opérationnelle au premier semestre 2022. Les variations de coûts potentielles liées au changement de modèle doivent faire l'objet d'un examen attentif à la fois par l'échelon fédéral et par les directions métiers.

[18] La mission a pu vérifier que ce nouveau modèle ne permet pas de prendre en compte les effectifs « filiarisés » que le modèle de coût de la DPS n'est plus à même d'appréhender. Il y a donc une aporie dans le dispositif qui ne permet pas de capter l'intégralité des effectifs travaillant pour l'Ircantec et qu'il conviendra de compenser, si nécessaire, par un traitement manuel.

[19] Plus généralement, il appartiendra à la DPS de s'approprier ce nouveau dispositif et notamment l'impact qu'il emportera sur les coûts complets afférents à sa propre activité. Elle devra pouvoir en rendre compte en toute transparence devant les administrateurs et les autorités de tutelles.

4 Un déploiement progressif du modèle de facturation dont la pleine application à l'Ircantec se pose pour la prochaine COG

[20] Le nouveau modèle de prix n'est pas en vigueur à l'Ircantec mais fait actuellement l'objet de simulations appliquées au régime en vue d'en proposer la mise en œuvre à partir de 2022 dans le cadre de la prochaine COG.

[21] Ces simulations n'ont pas été mises à disposition de la mission malgré ses demandes réitérées, au motif qu'elles sont encore à un stade préparatoire insuffisamment avancé.

[22] En se dotant d'un dispositif volontariste, la CDC entend répondre à la demande des tutelles d'infléchir résolument à la baisse la trajectoire de ses coûts de gestion et apporter des assurances en vue du respect des exigences de la LPPF.

[23] Son nouveau modèle de facturation, associé à un modèle de coûts rénové peut en constituer le vecteur sous un certain nombre de réserves et de prérequis :

- Permettre de continuer à disposer d'une information complète sur l'ensemble des moyens, y compris les ETP engagés par la CDC

[24] Le nouveau modèle ne recense que les ETP consacrés à la production et à l'appui aux mandants, de sorte qu'échappent au décompte de ceux consacrés à l'Ircantec les effectifs relevant des filières fédérales dédiées à la gestion des ressources humaines, à la communication interne pour le compte du mandant, aux risques, aux fonctions juridiques et fiscales.

[25] En conséquence de quoi, à compter de 2019, les effectifs présentés dans le rapport de gestion, n'incluent plus les ETP dits « filiarisés » qui sont désormais comptabilisés en frais généraux. Il en découle une rupture dans la série d'évolution des effectifs à compter de cette date, les 629 ETP constatés au titre du réalisé 2020 et les 636 du réalisé 2019 n'étant pas comparables à ceux des années précédentes. Surtout, le degré et la qualité des informations apportées au Conseil

de plusieurs mandants par des services communs de la DPS ou de l'échelon fédéral (par exemple les systèmes d'information, la GRH ou la communication)

d'administration et aux tutelles par la CDC sur les ressources que celle-ci consacre à l'Ircantec, déjà jugé insuffisants par la mission d'évaluation de la COG 2013 – 2016, se dégradent au point de ne plus permettre d'apprécier l'écart entre les coûts supportés par le gestionnaire et les coûts facturés.

[26] La mesure des ratios de productivité suivis par l'Ircantec et/ou par les tutelles ne devrait pas pâtir de cette situation, les emplois concernés n'étant pas partie de la structure des dénominateurs suivis. Une exception s'agissant du ratio « frais de gestion / ETP » qui n'a cependant jamais été produit par l'Ircantec.

[27] L'engagement pris par la CDC d'une facturation proche du coût du marché et constante sur la durée d'une COG, ne l'exonère pas d'une transparence totale sur les coûts réellement constatés et sur l'évolution des moyens humains qui les sous-tendent en grande partie.

- Conduire à son terme le plan d'action décidé suite aux recommandations de l'audit de la DG Au

[28] La mission préconise qu'un point soit présenté à ce sujet en commission des comptes et de l'audit et en Conseil d'administration.

- Apporter des assurances sur les actions conduites et leurs résultats en vue d'une convergence des coûts réels vers les prix facturés et sur le maintien, dans la durée, d'une tarification compatible avec les trajectoires budgétaires recherchées, sans dégradation de la qualité de service.

[29] Les constats réalisés par la Cour des comptes sur l'application du nouveau modèle de facturation à la CNRACL montrent que, loin de se résorber, l'écart entre les coûts réels issus du modèle de coûts et les prix facturés s'accroît au contraire chaque année. La convergence annoncée demeure donc, pour l'instant, une perspective essentiellement théorique.

[30] La DPS s'est engagée en 2021 dans un programme de performance opérationnelle²⁰³ présenté à la mission comme devant documenter les gains de productivité à partir desquels la convergence coûts/prix pourra s'établir dans la durée.

[31] La mission n'a pas été en mesure d'obtenir de documents chiffrés sur les gains de productivité réalisés ou attendus, notamment dans le cadre des principaux chantiers de modernisation des systèmes d'information, de réorganisation de services ou réingénierie de processus. Les sous-jacents de l'évolution de la productivité seraient, selon la CDC, désormais à sa main dès lors que celle-ci s'engagerait sur un prix de prestation de façon transparente et dans la durée. Ce point de vue est discutable dès lors qu'une facturation à un niveau sensiblement inférieur aux coûts réels ne serait pas tenable si elle devait perdurer. Une transparence sur l'évolution et sur les principaux leviers de la productivité des processus doit donc naturellement s'imposer au gestionnaire devant le Conseil d'administration et les tutelles, dans le cadre des échéances ordinaires d'examen de la gestion administrative de la caisse et de l'élaboration et du suivi de la COG.

[32] Cette transparence s'imposera également une fois la jonction entre les coûts réels et les prix pratiqués établie. Il importe, en effet, que ceux-ci demeurent, dans la durée, à un niveau permettant de satisfaire les exigences imposées par le cadrage budgétaire. Le passage d'un mode de facturation à un autre doit donc s'accompagner de la mise en place de mécanismes de transparence et de régulation permanents et non conjoncturels. La mission préconise de les faire figurer dans la prochaine COG.

²⁰³ CDC COMEX du 1^{er} juin 2021 – avancement du programme de performance opérationnelle de la DPS

ANNEXE 8 : EVOLUTION DES RATIOS DE PRODUCTIVITE ET DE COUT DE LA COG DE 2016 A 2020

SOMMAIRE

ANNEXE 8 : EVOLUTION DES RATIOS DE PRODUCTIVITE ET DE COUT DE LA COG DE 2016 A 2020.....	209
--	-----

ANNEXE 8 : EVOLUTION DES RATIOS DE PRODUCTIVITE ET DE COUT DE LA COG DE 2016 A 2020

Nom du processus	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020		Commentaires
Productivité du processus « recouvrer et maîtriser les cotisations » (nombre de comptes employeurs soldés / ETP opérationnels)	1 287	1 085	991	1 111	934	↓	Malgré la diminution du nombre de comptes sur la période, la productivité est tendanciellement à la baisse. Des transferts d'ETP ont été effectués sur ce processus à partir du processus « gérer les droits ». Le projet PEP's (numérisation, mutualisation) et la DSN sont, en principe, de nature à procurer des gains de productivité.
Coût du recouvrement (coût du processus / nombre de comptes employeurs soldés)	115,75	125,15	140,42	132,56	159,59	↑	Une fois la modernisation du portail et du SI achevés et avec la DSN, une baisse des coûts et des gains de productivités devrait être logiquement constatée sur ce processus
Productivité du processus « gérer les droits » (nombre d'actifs cotisants / ETP opérationnels)	47 565	52 043	60 254	54 481	67 150	↑	Le redéploiement, en 2020, d'effectifs de ce sous-processus vers le sous-processus recouvrement, sans que la qualité se soit dégradée, tend à montrer que des marges de productivité sont encore disponibles sur ce sous-processus. Les prêts d'ETP ont été sans conséquence sur la qualité du service.
Coût de gestion d'un compte individuel (coût du processus / nombre d'actifs cotisants)	4,61	4,25	4,28	3,69	3,33	↓	Idem ci-dessus
Productivité de la liquidation (nombre de liquidations de droits propres traitées / ETP opérationnels)	1 130	1 296	1 432	1 554	1 660	↑	Le nouveau système d'information LI2 a généré des gains substantiels de productivité qui ont permis de baisser les effectifs sur la période malgré une augmentation de la production. L'arrivée en 2019 de la demande unique de retraite en ligne constitue également un facteur important de gains de productivité.

Nom du processus	Réalisé 2016	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020		Commentaires
Coût d'une liquidation pour droits propres (coût du processus / nombre de liquidations produites)	181,5	156,1	143,2	128	115,4	↓	Globalement sur la période, baisse du coût du processus et progression du nombre de liquidations. Les nouvelles dispositions prises notamment sur les faibles points et la poursuite du développement de nouvelles fonctionnalités de LI2 devraient permettre de poursuivre cette augmentation de productivité et la baisse des coûts. Il en va de même de la poursuite de la montée en charge de la demande unique de retraite en ligne. L'impact d'une vérité des prix de la prestation CICAS ne peut pas être appréciée à ce stade.
Productivité du processus Informer les clients (nombre de contacts clients / ETP opérationnels)	5 307	5 459	4 931	5 496	5 789	→	L'évolution de la productivité et du coût des contacts client est erratique et expliquée par le gestionnaire par le comportement client. La mission note que celui-ci, certes évolue, mais de manière tendancielle et non erratique. Les travaux conduits pour numériser les contacts et en réduire le nombre devraient porter leurs fruits et se traduire à terme par une baisse des moyens à mobiliser. L'année 2020 est nécessairement atypique du fait des élections et de la crise sanitaire.
Coût de l'information clients (cout du processus / nombre de contacts clients)	22,95	23,54	28,18	23,83	21,83	→	Le coût de l'information client est facteur de l'évolution de la productivité, en hausse en début de COG et en baisse depuis 2019 mais aussi d'un effet coût très favorable.
Productivité du processus attribuer les aides sociales (nombre de dossiers aides et prêts traités / ETP opérationnels)	3 348	2 802	3 571	3 778	2 738	→	En dehors de l'année 2018, la variation de la productivité est liée à celle des demandes. Le ratio s'applique de toute façon à un petit nombre d'ETP. Ce processus n'est pas de nature à procurer des gains de productivité importants.
P5-28 - Coût d'attribution d'une aide sociale (Coût du processus / nombre d'aides et de prêts traités)		49,90	44,74	46,62	41,72	→	Le coût est principalement fonction de l'évolution des volumes. Il n'est pas certain que le nombre d'ETP puisse être encore abaissé sans changement structurel majeur.

**ANNEXE 9 : REVUE DES PRINCIPAUX PROJETS
INTER-REGIMES ET DE L'IRCANTEC QUI
DEVRAIENT FAIRE EVOLUER LA PRODUCTIVITE
DURANT LES PROCHAINES ANNEES**

SOMMAIRE

ANNEXE 9 : REVUE DES PRINCIPAUX PROJETS INTER-REGIMES ET IRCANTEC QUI DEVRAIENT FAIRE EVOLUER LA PRODUCTIVITE DURANT LES PROCHAINES ANNEES.....	215
--	------------

ANNEXE 9 : REVUE DES PRINCIPAUX PROJETS INTER-REGIMES ET DE L'IRCANTEC QUI DEVRAIENT FAIRE EVOLUER LA PRODUCTIVITE DURANT LES PROCHAINES ANNEES

- Les projets inter-régimes
 - **La DSN** : le passage des employeurs publics à la DSN est plutôt un sujet de préoccupation quant à la qualité des données qui seront livrées à court terme et il est prématuré de tenter d'en apprécier les gains qualitatifs et quantitatifs. Une fois le dispositif en régime de croisière, la nouvelle norme devrait fortement contribuer à fiabiliser les données et, ce faisant, réduire drastiquement les interventions manuelles réalisées sur les comptes employeurs. **La mission recommande un point d'étape, à mi COG** (à l'automne 2023 ou début 2024) dont il pourra, le cas échéant, être tiré les conséquences sur l'évolution des effectifs du service employeur en particulier.
 - **Le RGCU** : l'impact du passage au RGCU sur l'activité des différents régimes de retraite est, à ce stade, très difficilement mesurable selon les différents interlocuteurs rencontrés par la mission (Ircantec, GIP-UR). Pour l'Ircantec, elle sera effective après les étapes dites « vision 2 » (la base carrière du régime cohabite avec la base carrière du RGCU) programmée en juin 2022 et « vision 3 » (maintien de la seule base RGCU) qui doit intervenir au plus tard 18 mois après le passage en « vision 2 ».
 - **La demande unique de retraite en ligne** (depuis mars 2019) : la demande unique de retraite en ligne monte rapidement en puissance à l'Ircantec. Dès 2019 (sur 10 mois), elle représentait 22 % des demandes adressées au régime. Cette proportion est passée à 54,6 % en 2020. Elle devrait s'établir autour de 60 % en fin d'année 2021²⁰⁴. Si le passage à la demande unique de retraite en ligne s'est traduit, dans un premier temps, par un surcroît d'activité du fait d'un transfert de dossiers, parfois complexes, qui auraient été jusqu'ici traités par les CICAS, vers les services de la CDC, elle n'en constitue pas moins un levier essentiel de gains qualitatifs et quantitatifs pour l'activité de production. Couplée aux fonctionnalités de l'application métier Li2, elle devrait continuer à dégager des gains de productivité, désormais plus facilement mesurables en régime de croisière du dispositif. La mission estime indispensable qu'une telle évaluation soit effectuée. L'intérêt d'une approche comparatiste sur quelques régimes de retraite, pourrait être explorée dans le cadre du GIP UR.

²⁰⁴ Le GIP Union retraite estime réaliste de projeter, à modalités inchangées, une progression des demandes de retraite en ligne jusqu'à une fourchette de 65 à 70 % maximum. Selon le GIP, un élément susceptible de faire progresser ce taux serait de développer une offre d'assistance à l'assuré à l'occasion des rendez-vous en réseaux physiques ou proposée depuis les plateformes téléphoniques.

- **La demande unique de réversion en ligne** (depuis juillet 2020) : son impact est encore difficile à mesurer. En dématérialisant totalement une demande jusqu'ici intégralement effectuée en support papier avec deux interventions successives des gestionnaires (avant et après l'envoi du dossier), elle procure, de façon certaine, un gain de temps sur la relation client et sur la numérisation des dossiers. En mai 2021, 37 % des demandes sont effectuées en ligne pour une activité qui occupe actuellement 22 ETP du service « retraités ».
- **La déclaration d'enfant mutualisée** (en 2022) : il s'agit d'un projet travaillé dans le cadre du GIP-UR dont il reviendra à la CDC, le moment venu, de mesurer les gains potentiels.
- Les projets Ircantec – CDC
 - **Le programme « employeurs publics »** Ircantec, qui a vocation à améliorer la qualité de service, mais qui sera également un facteur d'efficacité dans le cadre de la relation client (amélioration de la qualité des données, interlocuteur unique inter-régimes).
 - Toujours dans le domaine de la relation client mais sur le versant affilié, l'Ircantec a initié, en 2017, un chantier visant à passer de la logique dite « multicanal » à une organisation qualifiée « d'omnicanal » qui permettra aux conseillers et gestionnaires de disposer d'une vision globale du parcours client sur l'ensemble des régimes gérés par la CDC. Il en est attendu une meilleure performance des conseillers, une amélioration du service rendu et une baisse du nombre d'appels ou de sollicitations requérant une intervention humaine. Les premières briques du projet seront opérationnelles à partir de 2023/2024.
 - Les projets « faibles points » : au regard de la part de l'activité de liquidation concentrée sur les petites retraites (moins de 300 points) lesquelles donnent lieu au versement, en une fois, d'un capital unique pouvant aller jusqu'à 1500 € (57 % des liquidations prévues en 2021, part qui continue à augmenter d'année en année), l'Ircantec a fait le choix de simplifier drastiquement le traitement de ces dossiers selon deux modalités distinctes :
 - La liquidation automatique : d'ores et déjà opérationnelle pour les dossiers de moins de 100 points (en deux étapes après accord de la DSS : octobre 2020 pour les dossiers de moins de 50 points et mars 2021 pour les moins de 100 points), la liquidation des demandes effectuées dans le cadre de la demande unique de retraite en ligne est totalement automatisée dès lors que le demandeur a donné son accord sur la base de son relevé de carrière (case cochée à son dossier). Ces liquidations se font dès lors, par neutralisation de toutes les alertes, sans intervention humaine aucune. Ce dispositif constitue également une expérimentation en vue du déploiement de la seconde modalité décrite ci-après.
Sur la période de la prochaine COG, ce sont jusqu'à 50 000 dossiers annuels qui pourraient être liquidés sous cette forme.
 - Le « parcours affilié », qui a également vocation à s'appliquer à des dossiers dits de faibles points, a pour effet de transférer le traitement des alertes du service à l'affilié lui-même par un système de questionnement interactif et de lui confier l'auto-liquidation de sa retraite. Le gestionnaire Ircantec n'interviendra *in fine* que pour celles des alertes qui n'auraient pas été traitées par l'assuré. A terme, le « parcours affiliés » pourrait être mis en place pour l'ensemble des dossiers inférieurs à 300 points. Aucun calendrier n'a encore été arrêté pour ce projet de conception complexe.
- La question du relèvement du seuil de liquidation d'une pension périodique

[33] Il faut aujourd'hui atteindre un seuil de 300 points pour bénéficier d'une pension versée périodiquement depuis le départ à la retraite jusqu'au décès. En deçà de ce seuil, la retraite est versée sous forme d'un capital unique représentatif de l'équivalent des cotisations payées au régime, soit 1 500 € pour un assuré titulaire de 299 points. Le relèvement du seuil aurait pour effet mécanique d'alléger la charge des services en substituant un versement en une fois à des paiements périodiques.

[34] Cependant, parce qu'un versement unique est aujourd'hui, au regard de la durée de vie moyenne résiduelle des pensionnés de l'Ircantec, moins avantageux que la perception d'une pension, la question d'un tel relèvement de seuil pose nécessairement celle de la revalorisation du montant du capital.

[35] Quoiqu'il soit envisagé sur les modalités de liquidation des petites retraites, une réflexion sur le niveau de pensions servie, selon le dispositif du capital unique, paraît souhaitable et mériterait d'être engagée en conseil d'administration.

ANNEXE 10 : L'ACTION SOCIALE DE L'IRCANTEC

SOMMAIRE

ANNEXE 10 : L’ACTION SOCIALE DE L’IRCANTEC.....	223
1 UN SOUBASSEMENT JURIDIQUE QUI LAISSE UNE ASSEZ LARGE AUTONOMIE DE DECISION A UN CONSEIL D’ADMINISTRATION TRES ATTACHE A UNE ACTION SOCIALE PROPRE	227
1.1 UNE POLITIQUE SOCIALE ADOSSEE A DES REGLES QUI LAISSENT UNE GRANDE LATITUDE A L’INSTITUTION	227
1.2 UN ROLE CENTRAL DE LA COMMISSION DU FONDS SOCIAL.....	228
2 DES BUDGETS QUI PEUVENT PARAITRE MESURES MAIS TOUJOURS SUPERIEURS AUX BESOINS	228
2.1 DES ENGAGEMENTS APPAREMMENT MODESTES	228
2.2 DES DEMANDES EN BAISSSE ET DES BUDGETS TOUJOURS SUPERIEURS AUX BESOINS	229
2.2.1 <i>Une large part des pensionnés est logiquement exclue de l’aide sociale</i>	<i>230</i>
2.2.2 <i>Des demandes qui diminuent au fil du temps.....</i>	<i>231</i>
2.2.3 <i>Des budgets globalement supérieurs aux besoins</i>	<i>232</i>
3 UNE COG DONT LES AXES ONT ETE MOINS INNOVANTS QUE LA PRESENTATION QUI EN A ETE FAITE ET DONT LES REALISATIONS ONT NEGLIGE LES ACTIONS DANS LE CADRE DE L’INTER-REGIMES.....	233
3.1 UNE COG DE CONTINUITE PLUS QUE D’INNOVATION EN DEPIT DE SA PRESENTATION	233
3.1.1 <i>« De nouvelles orientations » en fait anciennes</i>	<i>233</i>
3.1.2 <i>Une exigence de visibilité pas plus novatrice et susceptible générer des contradictions avec les affirmations relatives à l’inter-régimes.....</i>	<i>234</i>
3.1.3 <i>Le renforcement des partenariats inter-régimes : une affirmation forte, une application très modeste</i>	<i>234</i>
3.2 LES REALISATIONS EN MATIERE D’ACTION SOCIALE : DES RESULTATS VARIABLES SELON LES POINTS CONCERNES, MAIS NETTEMENT EN-DEÇA DE CE QUI ETAIT INSCRIT DANS LA COG	235
3.2.1 <i>Un indicateur quantitatif dont les résultats font douter de la pertinence</i>	<i>235</i>
3.2.2 <i>Des objectifs inscrits dans la COG, qui n’ont été que très partiellement atteints</i>	<i>236</i>
3.2.3 <i>Axe 2 (« une intervention visible et complémentaire à l’inter-régimes ») : le bilan des points inscrits dans la COG est, là encore, en-deçà des attentes :</i>	<i>237</i>
3.2.4 <i>Axe 3 (« Renforcement des partenariats inter-régimes ») : un point d’arrivée nettement en retrait par rapport aux objectifs</i>	<i>238</i>
4 UNE POLITIQUE D’AIDE SOCIALE DONT LES RESULTATS SONT TRES VARIABLES SELON LES AIDES CONCERNEES ET QUI MERITE UN REEXAMEN GLOBAL AFIN DE MIEUX DEFINIR LES OBJECTIFS DE LA FUTURE COG	238
4.1 SI LES BENEFICIAIRES SONT CORRECTEMENT INFORMES ET SE DECLARENT ASSEZ LARGEMENT SATISFAITS, L’IRCANTEC DOIT RESTER VIGILANTE POUR EVITER UNE FRACTURE NUMERIQUE	239
4.1.1 <i>Un dispositif d’enquête qui mérite d’être pérennisé.....</i>	<i>239</i>
4.1.2 <i>Des bénéficiaires dont le taux de satisfaction reste important en dépit d’un fléchissement dans le temps ..</i>	<i>239</i>
4.1.3 <i>Des aides sociales assez aisément accessibles qui ne font pas disparaître le risque d’une fracture numérique</i>	<i>240</i>
4.2 DES ACTIONS QUI SONT ESSENTIELLEMENT A VISEE INDIVIDUELLE, L’ENGAGEMENT DANS LES ACTIONS DE L’INTER-REGIME RESTANT TRES EN-DEÇA DES ANNONCES.....	242
4.2.1 <i>Une répartition des budgets et des actions qui témoigne de la faiblesse des actions collectives par rapport aux mesures à vocation individuelle.....</i>	<i>242</i>
4.2.2 <i>Des actions individuelles qui ne sont pas assez analysées alors qu’elles constituent une part écrasante du budget d’action sociale.....</i>	<i>246</i>
4.2.3 <i>Des interventions exceptionnelles qui pourraient être mieux cadrées.....</i>	<i>252</i>
4.2.4 <i>Des prêts dont l’usage, très modeste, va décroissant sans que varie le budget qui leur est consacré</i>	<i>254</i>
4.3 MIEUX COORDONNER, MIEUX CONTROLER	255
4.3.1 <i>Mieux coordonner</i>	<i>255</i>
4.3.2 <i>Mieux contrôler</i>	<i>256</i>
4.3.3 <i>Une tendance baissière des coûts de gestion qui restent à surveiller.....</i>	<i>256</i>
5 UN FONDS DE RESERVE SOCIAL SANS UTILITE REELLE.....	257

ANNEXE 10 : L'ACTION SOCIALE DE L'IRCANTEC

1 Un soubassement juridique qui laisse une assez large autonomie de décision à un conseil d'administration très attaché à une action sociale propre

1.1 Une politique sociale adossée à des règles qui laissent une grande latitude à l'institution

[1] La politique sociale de l'Ircantec est un peu moins ancienne que l'institution. Elle trouve en effet son fondement initial dans le décret n° 73-864 du 5 septembre 1973 « portant création d'un fonds social géré par l'Ircantec ». A été substitué à ce premier texte le décret n° 87-805 du 30 septembre 1987 « relatif au fonds social géré par l'Ircantec » auquel fait référence le décret du 23 décembre 1970 modifié, article 2 – II, qui stipule que « *le conseil d'administration bénéficie notamment du soutien technique de la commission du fonds social prévue par le décret n° 87-805 du 30 septembre 1987* » relatif au fonds social géré par l'Ircantec. Le décret de 1987 a lui-même fait l'objet d'une révision partielle concernant la composition de la commission du fonds social par le décret n° 2009-1749 du 30 décembre 2009 fixant la composition de cette commission. Pour sa part, l'arrêté du 16 mai 2019 portant approbation des statuts de l'Ircantec rappelle dans son article 3 que l'Institution « *est également habilitée à promouvoir l'action sociale à destination des bénéficiaires du régime prévue par le décret modifié n°87-805 du 30 septembre 1987* ».

[2] Le décret de 1987, qui reprend très largement les termes de celui de 1973, a donné compétence à l'Ircantec pour « *promouvoir (...) une action sociale en faveur des bénéficiaires d'une allocation de retraite servie au titre du régime dont elle assure la gestion* » (article 1). Pour ce faire, « *le conseil d'administration de l'Ircantec gère un fonds social alimenté, chaque année, en fonction des besoins par un prélèvement effectué sur le produit des cotisations théoriques de l'année précédente* » (article 2). Ce prélèvement a fait l'objet de modifications dans ses modes de calcul définis par les COG. Celle de 2017 à 2020 a de fait introduit un changement par rapport aux règles précédemment établies (voir infra 1.3.2.2.).

[3] Ce même décret de 1987 précise en outre dans son article 3 les dépenses sociales autorisées qui se subdivisent en deux sous-ensembles. D'une part des actions individuelles consistant en l'attribution « *d'aides et de secours* » aux allocataires. D'autre part, des actions collectives renvoyant à trois objectifs : l'« *octroi de prêts à des organismes sociaux pour la réalisation de projets immobiliers bénéficiant aux allocataires de l'Ircantec* » ; « *la participation à la réalisation de projets immobiliers* » pour les mêmes allocataires ; enfin, la « *participation à des actions ou services collectifs* ».

[4] Alors que ces dispositions n'établissent aucune hiérarchie entre les deux modes d'intervention, l'analyse des actions conduites montre que la place des actions collectives dans la politique sociale de l'Ircantec a toujours été financièrement très secondaire (voir infra 1.3.2.).

[5] Cette subdivision entre actions individuelles ou collectives est importante à un autre titre. Le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration en matière d'action sociale diffère en effet selon qu'il s'agit de l'un ou l'autre sous-ensemble. Comme le précise l'article 7 du décret de 1987, le droit d'opposition des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale à l'encontre des décisions du conseil d'administration ne vaut pas pour les actions sociales individuelles. Celles-ci, qu'elles soient prises directement par le conseil ou par la commission du fonds social par délégation, sont immédiatement exécutoires. Cette disposition dérogatoire au pouvoir d'opposition des ministres n'est pas négligeable dans la mesure où, encore une fois, l'essentiel de la dépense en matière d'action sociale est constitué de décisions à caractère individuel.

1.2 Un rôle central de la commission du fonds social

[6] La commission du fonds social, citée la première dans l'article 2-II-7 du décret du 23 décembre 1970²⁰⁵ est l'une des quatre commissions permanentes du régime. Sur la base des documents préparés par les gestionnaires, elle examine tous les sujets portant sur l'action sociale. Le règlement intérieur validé en 2016 précise dans son article 11 sa composition et ses attributions. Composée de façon paritaire de 6 membres au moins et 10 au plus, ses prérogatives sont différentes selon qu'elle traite d'actions individuelles ou collectives.

[7] Pour les actions individuelles, elle peut recevoir délégation du conseil d'administration (article 5, al 1 du décret de 1987). En conséquence, comme le précise le décret, elle « statue sur les demandes de recours individuels urgents et d'aides présentées par les affiliés », à charge pour elle de rendre compte des décisions prises.

[8] Pour les actions collectives, elle peut, d'une part, se voir confier des études préalables à la mise en œuvre de ces actions et, d'autre part en assurer le suivi de la réalisation (article 5, al 2 du décret). Dans la mesure où les actions individuelles constituent l'essentiel de la politique sociale, la commission du fonds social dispose donc, en principe, d'une large autonomie de décision, la délégation reçue du conseil d'administration étant générale.

[9] Outre, la gestion des aides, la commission « prépare les décisions du CA en matière de politique, d'action sociale ».

2 Des budgets qui peuvent paraître mesurés mais toujours supérieurs aux besoins

2.1 Des engagements apparemment modestes

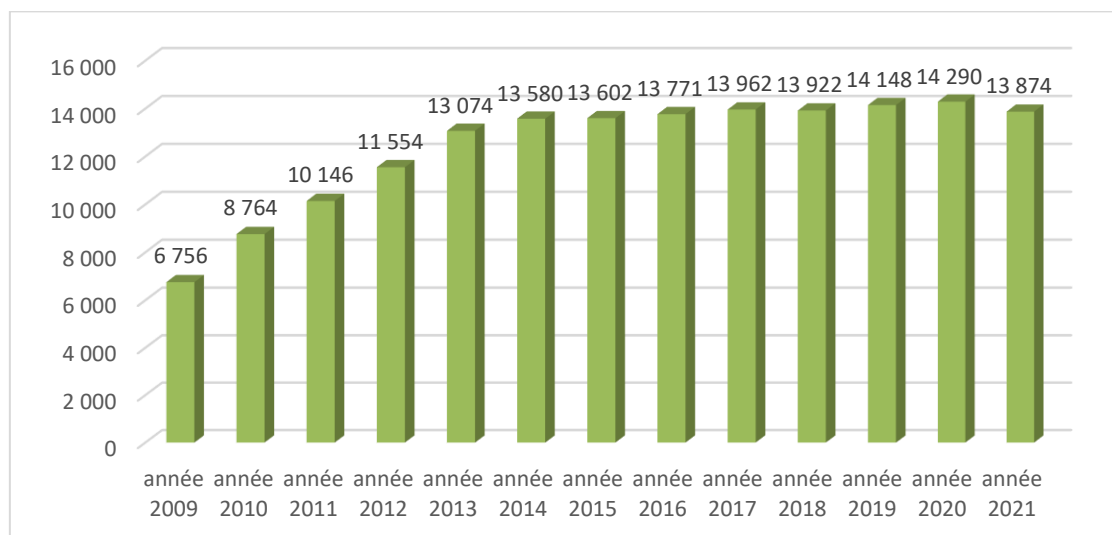
[10] En dépit de l'importance que revêt la politique d'action sociale pour le conseil d'administration, les engagements financiers dans ce domaine peuvent cependant sembler d'assez faible importance²⁰⁶

²⁰⁵ « Le conseil d'administration bénéficie notamment du soutien technique de la commission du fonds social... »

²⁰⁶ Les données chiffrées utilisées par la mission sont issues des documents produits par le conseil d'administration, d'une part (points annuels pour délibération relatifs aux budgets prévisionnels de l'action sociale, bilans de mandature...) et par la commission du fonds social, d'autre part (points de l'ordre du jour relatifs aux budgets prévisionnels annuels de 2015 à 2021, point n° 2015-024 - bilan de la mandature de la commission de mai 2009 à février 2015 ; point n° 2019-136 - bilan de la mandature 2015-2019...). A par ailleurs été utilisé le document intitulé « Formation des administrateurs » en date du 28 mai 2021. Ces documents se sont avérés d'une utilisation moins aisée qu'on pouvait le penser dans la mesure où les données budgétaires, par exemple celles qui accompagnent chacun des budgets prévisionnels successifs ne présentent pas toujours des montants similaires pour un même exercice en fonction des documents examinés.

malgré leur forte hausse entre la fin des années 2000 et les années suivantes. Le montant des budgets votés a effectivement globalement doublé à partir de 2012-2013 (6 756 K€ en 2009 pour 13 500 K€ en moyenne à partir de 2013) comme le montre le graphique n°1.

Graphique 1 : Montant des budgets d'action sociale votés de 2009 à 2021 en K€



Source : Données établies par la mission à partir des documents relatifs aux budgets annuels du fonds social

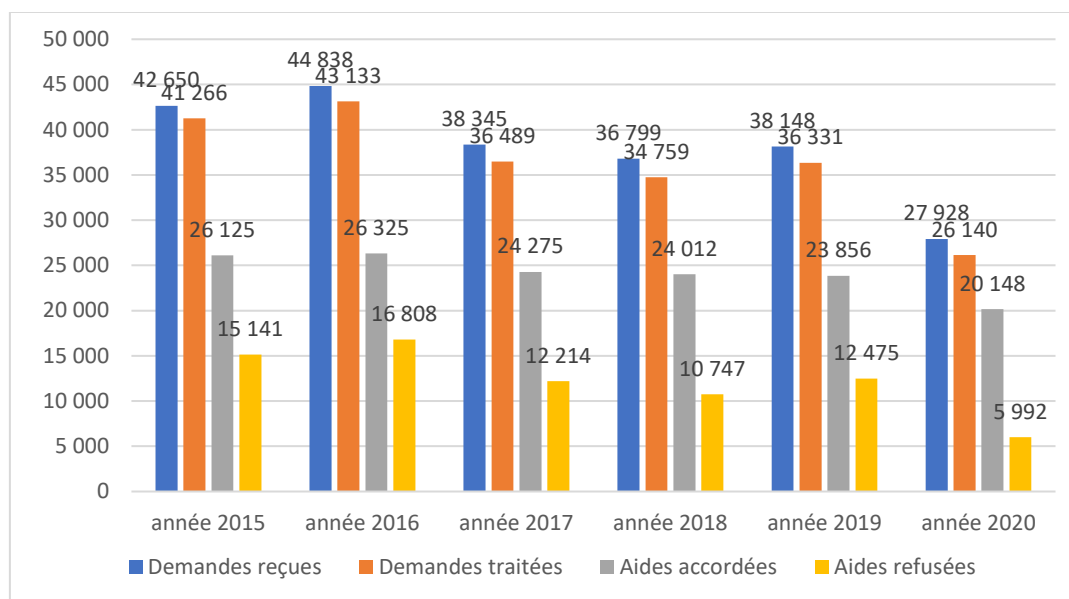
[11] Malgré cette forte revalorisation, les montants financiers consacrés à l'action sociale peuvent paraître assez faibles au regard des réserves dont dispose l'Ircantec, surtout si on compare le montant des budgets sociaux à ceux d'autres régimes de retraite, par exemple la CNRACL. Alors que le nombre de cotisants de l'Ircantec est très voisin de celui de la CNRACL et que celui des allocataires s'élève à 2,2 millions pour l'Ircantec et à 1,4 million pour la CNRACL, les sommes consacrées à l'action sociale varient dans une proportion d'environ 1 à 10 en faveur de la CNRACL.

[12] Cette disproportion est cependant tout à fait logique et ne reflète pas une volonté de marginalisation des aides accordées. Elle tient très logiquement au fait que l'Ircantec est un régime complémentaire et non un régime de base comme l'est la CNRACL. L'action sociale mise en œuvre par l'Ircantec constitue un complément et non le principal d'aides qu'il revient aux régimes de base d'assurer. Dès lors, la question pertinente n'est pas le volume financier consacré à l'action sociale mais le fait de savoir si les sommes dévolues à cet objectif sont suffisantes au regard des demandes qui s'expriment dans le cadre des conditions d'éligibilité posées. L'examen des données quantitatives permet de répondre positivement à cette question.

2.2 Des demandes en baisse et des budgets toujours supérieurs aux besoins

[13] L'analyse de la dernière mandature (2015-2020) peut partir des données essentielles que constituent les demandes formulées et traitées d'une part et sur celles qui ont été refusées ou acceptées d'autre part. Le bilan quantitatif est celui que retrace le graphique n° 2 ci-dessous.

Graphique 2 : Nombre d'aides demandées, traitées, accordées et refusées de 2015 à 2020



Source : Données établies par la mission à partir des documents fournis par le service gestionnaire

[14] Ces chiffres font ressortir trois phénomènes qui méritent plus particulièrement attention. Outre que le nombre de bénéficiaires potentiels est très inférieur au nombre de pensionnés, les demandes d'aides se font moins nombreuses au fil du temps. Enfin, les budgets votés au profit de la politique sociale sont supérieurs aux besoins sans que l'institution en tire les conséquences.

2.2.1 Une large part des pensionnés est logiquement exclue de l'aide sociale

[15] En premier lieu, le dispositif est construit de telle manière que le nombre de bénéficiaires potentiels est, par voie de conséquence, très inférieur au nombre de pensionnés.

[16] L'octroi des aides est en effet subordonné à des conditions d'accès. Ne peuvent ainsi être bénéficiaires des mesures d'aide sociale de l'Ircantec que les allocataires ayant cotisé au moins dix ans. Il faut de plus avoir acquis au moins 900 points pour une retraite personnelle ou 450 points pour une retraite de réversion. Enfin, les aides individuelles sont dépendantes des revenus des demandeurs, le montant des aides étant déterminé par l'application de barèmes de ressources.

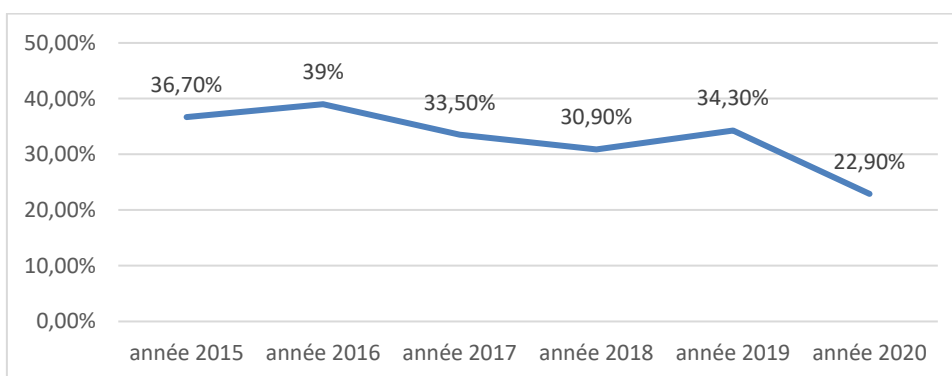
[17] Ces barèmes font l'objet d'actualisations annuelles et peuvent être majorés pour enfant à charge. Pour les aides individuelles, les plus nombreuses, le barème comporte huit tranches déterminant un taux d'attribution de l'aide maximale pouvant être perçue. Ce taux va de 30 % pour ceux dont les revenus sont les plus élevés (tranche 8) à 100 % pour ceux disposant des revenus les plus modestes (tranche 1), chaque tranche déterminant un taux de dix pour cent supérieur à celui de la tranche précédente. Les aides portant sur les services à la personne dérogent à ce barème en bénéficiant de taux spécifiques plus favorables. Les tranches 1, 2 et 3 se voient en effet appliquer un taux de 100 % qui passe à 85 % pour les trois tranches suivantes et à 70 % pour les deux tranches de revenus les plus élevés.

[18] Les données disponibles permettent de constater que, conformément aux objectifs, les aides sont effectivement attribuées à ceux dont les revenus sont les plus modestes. Pour 2020, 90 % des aides versées sont ainsi allées à des bénéficiaires situés dans les cinq premières tranches, deux-tiers se concentrant sur les tranches 1, 2 et 3²⁰⁷, la majorité ayant concerné des femmes seules.

[19] Ces critères d’attribution ne peuvent être contestés dans leur principe sauf à ce que l’Ircantec s’impose une charge indue. Exiger d’un demandeur qu’il dispose d’un nombre de points minimal, par exemple, semble tout à fait légitime. La politique d’action sociale de l’Ircantec n’est donc guère critiquable sur ce point. Selon les données communiquées par les services, seulement 30 % environ des pensionnés les remplissent, soit 633 000 environ sur un total avoisinant 2 100 000²⁰⁸ personnes.

[20] L’application des critères a conduit au rejet de plus d’un tiers des demandes chaque année de 2015 à 2019 comme le montre le graphique n°3.

Graphique 3 : Pourcentage annuel de demandes rejetées de 2015 à 2020



Source : Données établies par la mission à partir des bilans de présentation annuels de la commission du fonds social

[21] Ceci tient à deux causes différentes. D’une part, comme l’ont confirmé les gestionnaires, des pensionnés tentent d’obtenir une aide alors même qu’ils savent ne pas remplir les conditions pour y prétendre. D’autre part, un certain nombre étaient incités jusqu’en 2019 inclus à formuler une demande dans la mesure où, dès lors qu’ils remplissaient la condition du nombre de points exigés, ils recevaient le coupon de demande à remplir. Même si ce document rappelait bien que l’aide restait subordonnée à une durée de cotisation de dix ans au moins, cet envoi était de nature à les induire en erreur. Ceci ne peut plus avoir lieu à compter de 2020, une vérification sur ce point étant faite avant envoi du coupon. C’est ce qui explique que le taux de demandes rejetées ait été très inférieur en 2020 à celui des années précédentes.

2.2.2 Des demandes qui diminuent au fil du temps

[22] Outre ce sujet, l’examen des données 2015-2020 fait ressortir un autre phénomène plus important pour la détermination de la politique d’aide sociale des années à venir : une baisse tendancielle notable des demandes formulées qu’illustre le graphique n° 4.

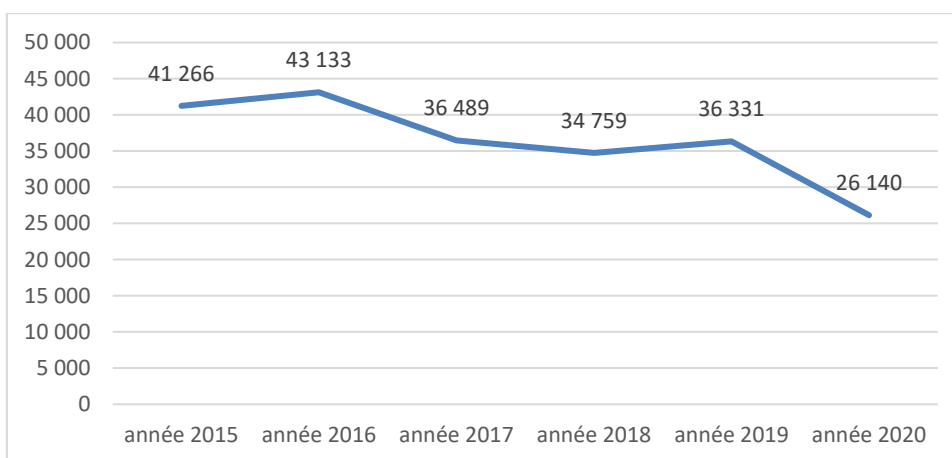
[23] En 2020, les demandes traitées par les services ont été inférieures de près de 37 % à celles traitées lors de la 1^{ère} année de la mandature. Même si l’on exclut cette année du fait des incidences

²⁰⁷ Données mentionnées dans le document « L’action sociale de l’Ircantec » destiné à la formation des administrateurs du 28 mai 2021

²⁰⁸ Base pensionnés 2018 – Service actuariat Caisse des dépôts et consignations – Direction des politiques sociales

possibles de la pandémie, la baisse enregistrée est plus faible mais reste marquante en dépit d'un léger sursaut en 2019.

Graphique 4 : Nombre de demandes traitées chaque année de 2015 à 2020

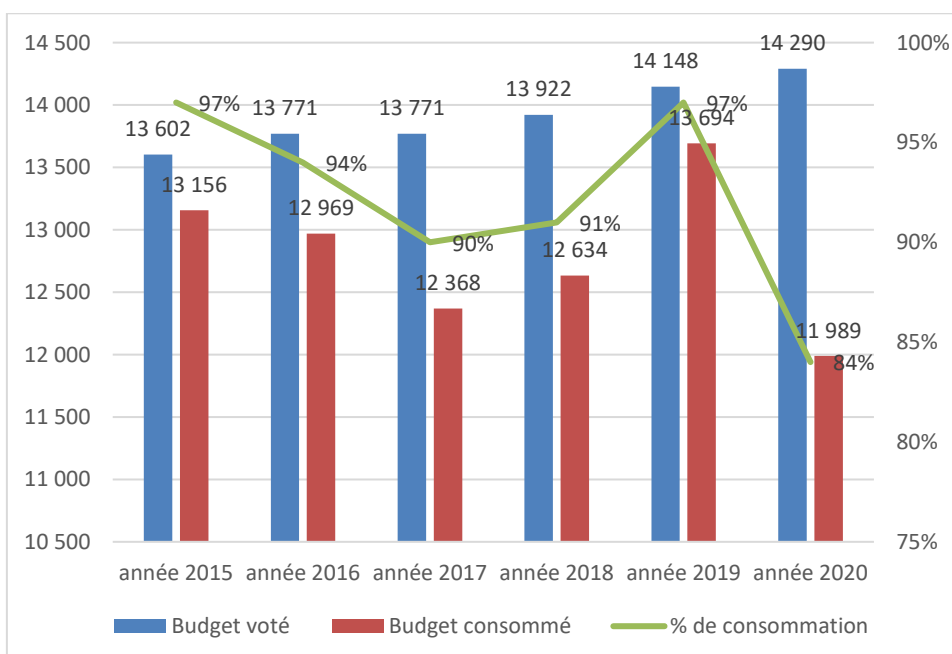


Source : Données établies par la mission à partir des bilans de présentation annuels de la commission du fonds social

2.2.3 Des budgets globalement supérieurs aux besoins

[24] Enfin, les budgets votés au profit de l'action sociale présentent une même caractéristique ; ils ont toujours été supérieurs aux besoins (graphique n°5), parfois dans d'importantes proportions.

Graphique 5 : Montants annuels des budgets votés et consommés de 2015 à 2020



Source : Données établies par la mission à partir des bilans de présentation annuels de la commission du fonds social

[25] On peut penser que ceci est largement imputable au modèle prévisionnel utilisé. Si l'on observe les taux d'exécution des budgets votés, on constate que l'écart est souvent sensible. Seules les années 2015 et 2019 ont enregistré des taux de consommation budgétaire proches du budget voté (97 %), mais rien ne permet de penser que c'est là autre chose que le fruit du hasard. D'ailleurs, alors que le taux de réalisation de l'année 2017 avait été particulièrement faible (90 %), cela n'a pas empêché que soit voté pour 2018 un budget supérieur au précédent. Comme pour toute prévision budgétaire, c'est le modèle prévisionnel utilisé qui est déterminant. Celui de l'action sociale a été modifié à partir de 2017.

[26] Tout au long de la période encadrée par la COG 2013-2016, le budget social de l'année N était ainsi déterminé : la base du calcul était constituée par le budget de l'année N-1 auquel étaient appliqués deux correctifs. D'une part l'évolution prévisionnelle du nombre de pensionnés entre les années N et N-1. D'autre part, l'évolution de l'inflation.

[27] La COG 2017-2020 a modifié ce mode de calcul. Le budget de l'action sociale de l'année N est, depuis, déterminé sur la base du budget de l'année N-1 revalorisé de l'évolution de l'inflation hors tabac. Le critère de l'évolution du nombre de pensionnés a ainsi été abandonné. Ce nouveau modèle, comme le précédent, reste cependant très rigide puisque, tant que l'inflation est faible, l'essentiel du budget à venir est une simple reconduction du budget précédent. Si l'on en juge aux résultats, la modification n'apparaît pas vraiment probante et il serait utile de réfléchir à une nouvelle évolution de l'outil prévisionnel. Si l'appréciation par anticipation des demandes d'aides est par nature difficile à établir, elle doit néanmoins pouvoir être mieux approchée si l'on mobilise les données dont disposent les services, à commencer par l'évolution du nombre de bénéficiaires et les barèmes de ressources associés. Ce sont en effet les niveaux de ressources qui déterminent largement les demandes effectuées. Une réflexion sur ce point pourrait s'avérer utile afin d'éviter la constitution d'excédents inemployés sans cesse croissants.

3 Une COG dont les axes ont été moins innovants que la présentation qui en a été faite et dont les réalisations ont négligé les actions dans le cadre de l'inter-régimes

3.1 Une COG de continuité plus que d'innovation en dépit de sa présentation

[28] L'action sociale a été inscrite dans la COG 2017-2020 de l'institution dont elle constitue le chapitre III subdivisé en trois volets : *De nouvelles orientations pour l'action sociale* (3.1), *Une intervention visible et complémentaire à l'inter-régime : les aides spécifiques du régime* (3.2) ; ... *Tout en renforçant les partenariats inter-régimes* (3.3.).

[29] L'examen du cadre ainsi défini conduit à tempérer largement le caractère supposé novateur de chacun des trois volets.

3.1.1 « De nouvelles orientations » en fait anciennes

[30] S'agissant du point 3.1, la COG a déclaré retenir trois principes (la cible de bénéficiaires, le champ d'action et le cadre d'intervention) en réalité nettement moins innovants que ce que le titre de ce point laisse supposer.

[31] De fait, cette partie de la COG a été quasi identique dans sa formulation à ce qui avait été défini dès 2011 par le conseil d'administration dans sa séance du 22 juin. C'est d'ailleurs ce que rappelait la note n° 2017-071 discutée lors de la séance du 25 avril 2017 de la commission du fonds social.

[32] Si l'on examine successivement les trois éléments de ce point 3.1 (La cible, le champ d'action et le cadre d'intervention) tout confirme cette appréciation.

[33] Ainsi, la cible définie (« *pour les aides à la personne : allocataires majoritaires* » et « *pour les actions collectives : partenariats collectifs permettant d'offrir une aide à la personne* ») est exactement celle qui fut déterminée en 2011.

[34] Pour ce qui concerne le champ d'action décliné en cinq points (« *Le bien vieillir à domicile. La transition énergétique et écologique. La prévention de la perte d'autonomie des allocataires. Le lien social favorisé et la lutte contre l'isolement. L'aide ponctuelle pour toute difficulté passagère de la vie* »), les novations n'ont guère été plus réelles puisque ces points étaient eux-aussi largement présents dans les choix décidés en 2011. Les seuls points plus novateurs ont été la prise en compte de la dimension énergétique et écologique et le souci concernant le lien social.

[35] Enfin, le cadre d'intervention se voulait fondé sur trois principes : visibilité, efficacité et pertinence des actions. En énonçant ces trois critères, la COG 2017-2020 ne faisait, là encore, que reprendre ceux qui avaient été fixés en 2011.

3.1.2 Une exigence de visibilité pas plus novatrice et susceptible générer des contradictions avec les affirmations relatives à l'inter-régimes

[36] L'exigence de visibilité posée dans la COG 2017-2020 n'était de fait pas un principe nouveau, ce critère étant bien antérieur, mais elle appelle quelques commentaires.

[37] Ce principe se fonde sur la volonté de l'Ircantec d'être clairement identifiée comme l'origine de l'aide. On peut comprendre ce désir du conseil d'administration de n'attribuer que des aides dont l'origine soit bien claire pour leurs destinataires, mais un tel choix ne peut éviter le risque d'une contradiction de fait avec le 3^e axe (le renforcement des partenariats inter-régimes) dans la mesure où des actions pourraient dès lors ne pas être engagées au motif que le positionnement de l'Ircantec ne serait pas assez visible. En pareil cas, ce serait moins l'intérêt des possibles destinataires des aides qui serait alors l'objectif recherché que la promotion de l'institution. A l'examen des mesures effectivement instituées dans le cadre des partenariats, on note de fait que les mesures individuelles sont largement absentes de l'engagement dans l'inter-régimes. Engagement par ailleurs très limité.

3.1.3 Le renforcement des partenariats inter-régimes : une affirmation forte, une application très modeste

[38] La COG a souhaité, dans son troisième volet consacré à l'action sociale, renforcer les partenariats inter-régimes. Ce point est indissociable du troisième critère constituant le cadre d'intervention (« *pertinence : l'aide ne doit pas se substituer à des dispositifs déjà existants et doit s'inscrire dans la dynamique inter-régimes* »).

[39] L'inter-régimes apparaît ainsi comme ayant été un axe majeur, le point 3.3. de la COG ayant défini quatre engagements.

[40] D’abord, développer les liens noués avec la CNAV et le réseau des CARSAT à partir de 1973. Ensuite, poursuivre les actions initiées auprès de partenaires tels que le groupement Prévention retraite Ile-de-France (PRIF) et la conclusion de nouveaux partenariats, l’objectif étant de couvrir l’ensemble du territoire à moyen terme.

[41] Par ailleurs, l’Ircantec s’engageait à contribuer aux travaux de l’inter-régimes et à adhérer à la convention pluriannuelle pour une politique d’action sociale coordonnée inter-régimes pour la préservation de l’autonomie des personnes âgées signée entre l’Etat, les régimes alignés (CNAV, MSI...) et la CNRACL. Dans ce cadre, la COG prévoyait aussi une candidature de l’Ircantec pour participer à la conférence des financeurs du département du Maine-et-Loire.

[42] Enfin, pour assurer le lien social des seniors, l’Ircantec s’engageait à poursuivre, en partenariat avec la CNRACL la proposition de séjours du programme « Seniors en vacances » mis en place par l’Agence nationale des chèques vacances (ANCV).

[43] L’examen des réalisations montre que, pour une bonne part, ce développement de l’inter-régimes est resté au stade des intentions affichées.

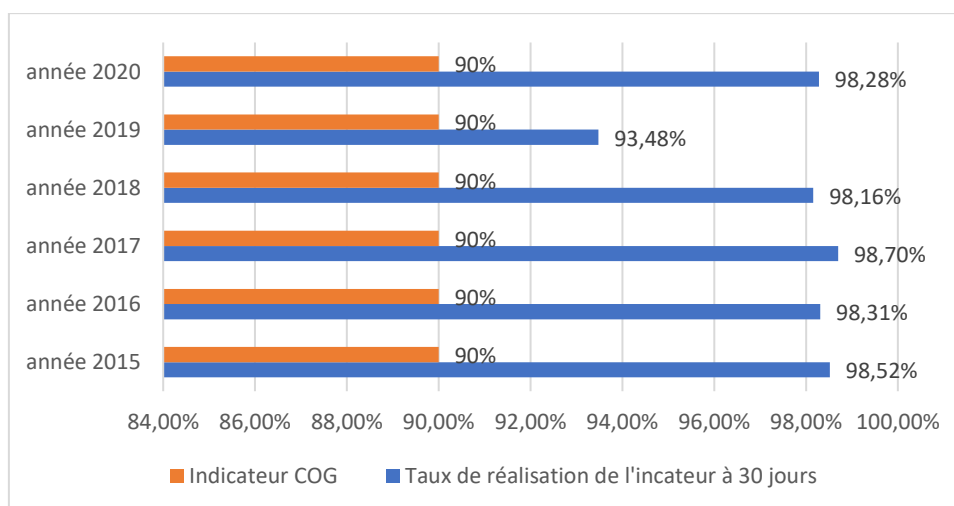
3.2 Les réalisations en matière d’action sociale : des résultats variables selon les points concernés, mais nettement en-deçà de ce qui était inscrit dans la COG

3.2.1 Un indicateur quantitatif dont les résultats font douter de la pertinence

[44] Pour permettre l’appréciation de l’action sociale mise en œuvre, la COG n’a défini qu’un seul indicateur quantitatif : que 90 % des aides soient octroyées dans un délai de trente jours au plus après le dépôt de la demande.

[45] Les résultats atteints chaque année montrent que l’examen des demandes et le déploiement des aides fonctionnent de façon très satisfaisante. En effet, à l’exception de 2019, toutes les années ont enregistré un taux de réponse de plus de 98 % dans le délai prévu.

Graphique 6 : Taux de réalisation de l’indicateur COG de 2015 à 2020



Source : Bilans annuels de réalisation de la COG présentés au conseil d’administration

[46] Ces résultats, qui témoignent du très bon fonctionnement du service en charge du traitement des demandes, conduisent cependant à s'interroger sur l'intérêt de l'indicateur choisi. C'est d'ailleurs une remarque qui avait déjà été formulée par la mission précédente en 2016. Eu égard aux résultats obtenus ; le plus simple est de supprimer cet indicateur.

3.2.2 Des objectifs inscrits dans la COG, qui n'ont été que très partiellement atteints

[47] Le bilan que l'on peut effectuer au terme de la COG 2017-2020 en matière d'action sociale conduit à des appréciations mitigées selon les objectifs qui étaient poursuivis et les engagements pris. Schématiquement, on peut, en suivant les trois axes du document, présenter le bilan analytique suivant.

3.2.2.1 Axe 1 (« de nouvelles orientations pour l'action sociale ») : des résultats variables, parfois difficiles à mesurer et surtout modestes pour certaines actions.

[48] « *Pour les actions collectives : partenariats collectifs permettant d'offrir une aide à la personne* » : l'Ircantec met en avant le nombre important (1,8M) de retraités potentiellement touchés par ces mesures. Ce chiffre ne permet pas de savoir en fait combien ont réellement profité des engagements dans le cadre de l'inter-régimes. En outre, comme on le verra plus loin, ces partenariats, quel que soit leur intérêt, demeurent objectivement peu important ; en particulier sur le plan financier.

[49] « *Le bien vieillir à domicile* » : des mesures concrètes ont été prises en ce sens. Par exemple, l'ajout du monte-escaliers dans l'aide au matériel médical.

[50] « *La transition énergétique et écologique* » : des actions ont de fait été engagées pour aider à la rénovation énergétique du logement et améliorer le bilan carbone. Une convention de partenariat a ainsi été conclue avec l'ANAH en 2017 assortie de la création d'une aide incitative adossée au dispositif « Habiter mieux » porté par elle. La mesure n'a réellement pris effet qu'en 2018 en étant alors limitée à 5 régions expérimentales. L'apport de l'Ircantec consiste, d'une part, en une aide forfaitaire de 1 500€ venant s'ajouter aux aides et subventions prévues dans le programme « Habiter mieux » et, d'autre part, en un prêt complémentaire à taux zéro.

- Pour 2018, 27 aides ont été versées pour un montant de 25 811€ mais aucun prêt mobilisé.
- En 2019, un avenant à la convention a permis d'étendre pour trois ans (2019-2021) le dispositif à tout le territoire métropolitain. Ceci a conduit à l'octroi de 69 aides pour 57 K€.
- En 2020, 63 aides supplémentaires ont été accordées pour 63 K€. Le prêt a, pour sa part, été très peu mobilisé (1 seule fois en 2019 et 3 fois en 2020).

[51] Sans préjuger l'avenir, au regard de l'ambition inscrite dans la COG, le résultat concret de ce volet est donc particulièrement faible fin 2020.

[52] « *La prévention de la perte d'autonomie des allocataires* » : ce sujet s'est essentiellement concrétisé par l'ouverture de l'aide au répit aux conjoints, l'adjonction des monte-escaliers dans les matériels pris en charge et par des montants des aides pour tenir compte de l'évolution des tarifs des matériels et des équipements. Là encore, le bilan concret est faible sans être totalement négligeable. L'aide au répit, par exemple, est de toutes les mesures d'aide celle qui suscite le moins de demandes (286 demandes entre 2017 et 2020).

[53] « *Le lien social favorisé et la lutte contre l'isolement* » : la réponse apportée sur ce point passe essentiellement par l'aide aux vacances en lien avec des partenaires de tourisme qui dépassent le cadre des seuls pensionnés de façon à permettre le lien avec des tiers. Les actions développées n'ont pas toujours eu le succès attendu (c'est notamment le cas du dispositif « Seniors en vacances » de l'Agence nationale des chèques-vacances). L'aide aux vacances n'a suscité que 4 225 demandes durant l'application de la COG, ce qui pose question quant à l'intérêt de son maintien.

[54] « *L'aide ponctuelle pour toute difficulté passagère de la vie* » : ce point est davantage une pétition de principe qu'un programme réel d'action. Il est de ce fait difficile de le quantifier. Peuvent entrer dans ce registre les aides exceptionnelles dont le bilan quantitatif est peu important avec 538 aides de 2017 à 2020 et 583 seulement pour toute la mandature 2015-2020.

[55] « *Visibilité : le bénéficiaire doit savoir d'où vient l'aide* » : cet objectif passe par une communication qui a été étoffée sur le site de l'Ircantec (refonte des rubriques, installation de tutoriels pour les demandes d'imprimés en ligne...). Le bilan sur ce point ne peut être que qualitatif et aucune étude ne permet d'évaluer le degré de satisfaction des utilisateurs, la dernière enquête générale datant de 2017.

[56] « *Efficacité : l'aide apportée doit être significative pour le bénéficiaire et son coût de gestion maîtrisé* » : l'aspect significatif dépend des sommes allouées. Sur ce plan, le système des barèmes paraît constituer une réponse adaptée. S'agissant du coût de la gestion, ce point comporte deux volets. Le 1^{er} a consisté en l'amélioration de la politique de contrôle mise en place en 2018 pour éviter la fraude. Cette politique reste cependant embryonnaire et devrait être développée. Le second porte sur les coûts de gestion. Pour les minorer, l'organisation du service gestionnaire a été revue

[57] « *Pertinence : l'aide ne doit pas se substituer à des dispositifs déjà existants et doit s'inscrire dans la dynamique inter-régimes* » : cet engagement évoque une fois de plus un système inter-régimes dans lequel l'Ircantec est objectivement peu présente.

3.2.3 Axe 2 (« une intervention visible et complémentaire à l'inter-régimes ») : le bilan des points inscrits dans la COG est, là encore, en-deçà des attentes :

[58] « *Il conviendra, tout en assurant la continuité des dispositifs existants, de proposer des adaptations de la liste des aides* » : si l'on en juge au fait que des actions continuent à être proposées depuis des années alors qu'elles ne suscitent quasiment pas de demandes, on peut douter de la mise en œuvre de ce principe de bonne gestion.

[59] « *Des études pourront être menées pour déterminer la pertinence d'un dispositif...* » : en 2016 une enquête a été effectivement réalisée sur le sujet de la rénovation énergétique des bâtiments. C'est cette enquête qui a débouché sur le partenariat avec l'ANAH. En 2018 une autre enquête a été conduite sur les demandes de prêts qui a conduit à traiter celles-ci au fil de l'eau et non à échéances périodiques comme précédemment. Il s'agit là d'une avancée.

[60] « *Intégrer le principe d'écoresponsabilité dans la politique d'action sociale* » : ce positionnement politique de l'institution relève surtout de la pétition de principe et se note peu dans les dispositifs d'aide mis en œuvre en dehors du cas de la convention avec l'ANAH.

3.2.4 Axe 3 (« Renforcement des partenariats inter-régimes ») : un point d'arrivée nettement en retrait par rapport aux objectifs

[61] L'examen des différents objectifs retenus montre que les déclarations d'intention ont été beaucoup plus importantes que les résultats atteints.

[62] « *L'Ircantec est associée... à la CNAV et au réseau des CARSAT... Elle veillera à continuer dans cette voie* » : aucun travail nouveau n'a en réalité été engagé dans ce cadre durant la mandature.

[63] « *Les actions initiées auprès de partenaires inter-régimes tels que le PRIF... seront poursuivies et nouveaux partenariats seront conclus* » : l'Ircantec fait valoir que 17 partenariats sont actifs en 2020 pour 1 en 2014. Ce chiffre n'a en lui-même pas grande valeur. L'essentiel tient aux dépenses engagées et aux actions concrètes mises en œuvre. Le bilan sur ces points est nettement en-deçà des objectifs affichés.

[64] « *L'Ircantec contribuera aux travaux de l'inter-régimes* » : le service gestionnaire a fait savoir à la mission que des rencontres régulières avaient eu lieu entre 2013 et 2017 entre responsables d'action sociale nationaux (Santé Publique France). Durant la période de mise en œuvre de la COG, rien de notable n'a cependant été réalisé.

[65] « *L'Ircantec proposera d'adhérer à la convention pluriannuelle pour une politique d'action sociale coordonnée inter-régimes pour la préservation de l'autonomie des personnes âgées* » : une démarche a été entreprise auprès de la DGCS en octobre 2020 pour signifier l'intérêt de l'Ircantec. Les travaux ont été suspendus dans l'attente de l'installation de la nouvelle mandature.

[66] « *Le service gestionnaire se portera volontaire pour représenter l'Ircantec à la conférence des financeurs du département du Maine-et-Loire* » : la demande formulée par le régime n'a reçu aucune réponse de la part du département.

[67] « *L'Ircantec, en partenariat avec la CNRACL, continuera à proposer des séjours touristiques organisés par l'ANCV* » : ces séjours n'ont rencontré qu'un écho très faible.

[68] En définitive, le bilan de la COG 2017-2020 sur le plan social met en évidence des résultats très en-deçà des intentions affichées. Ceci devrait contribuer à fixer, dans la prochaine COG, des objectifs plus réalistes.

4 Une politique d'aide sociale dont les résultats sont très variables selon les aides concernées et qui mérite un réexamen global afin de mieux définir les objectifs de la future COG

[69] Comme l'ont montré les entretiens conduits par la mission, en particulier avec des membres de la commission du fonds social, l'Ircantec est particulièrement attachée à une politique sociale qui permet de financer trois types d'actions conditionnées : des aides individuelles, des prêts et une participation à des actions collectives.

[70] Des modifications sont intervenues au fil des mandatures dans la définition des axes stratégiques. L'institution met notamment en avant dans ses documents la nouveauté qu'a été le passage du tout individuel aux actions en partenariat. A l'analyse, il apparaît cependant que, si une évolution en ce sens est bien perceptible, ce que traduisent les budgets votés, la réalité demeure cependant encore éloignée de ce discours et ces actions demeurent très en retrait par rapport aux

actions individuelles qui se sont accumulées au fil du temps sans analyse suffisante de leur pertinence.

4.1 Si les bénéficiaires sont correctement informés et se déclarent assez largement satisfaits, l'Ircantec doit rester vigilante pour éviter une fracture numérique

4.1.1 Un dispositif d'enquête qui mérite d'être pérennisé

[71] Pour améliorer ses dispositifs, l'Ircantec s'appuie de façon classique sur des enquêtes conduites auprès des bénéficiaires par les services de la Caisse des dépôts. Ces enquêtes peuvent être générales ou porter sur des points particuliers.

[72] Les enquêtes générales sur l'action sociale ont lieu, en principe, une fois par mandature et se situent au milieu de celle-ci. Ceci évite les écueils que pourraient constituer des enquêtes plus précoces ou plus tardives.

[73] Interrogés sur ce point, le service gestionnaire a fait observer qu'une enquête qui interviendrait en tout début de mandature présenterait l'inconvénient d'être présentée à des administrateurs venant de prendre leurs fonctions. Pour ceux qui n'auraient pas l'expérience de mandats précédents, une juste appréciation des choses pourrait être malaisée. C'est notamment le cas de la mandature qui a débuté en 2021, tous les membres de la commission du fonds social commençant en premier mandat. Il ne s'agit donc pas d'une hypothèse d'école et l'argument peut être retenu.

[74] Inversement, une enquête située en fin de mandat ne laisserait pas le temps de déterminer les changements à apporter à partir de l'analyse des résultats.

[75] Dans ces conditions, il apparaît souhaitable de maintenir le cadre actuel de ces enquêtes et leur périodicité, d'autant que leur coût reste raisonnable (20 000€ environ).

[76] Parallèlement l'Ircantec procède à des enquêtes portant sur des questions particulières. Ce fut, par exemple, le cas en 2014 avec un travail portant sur les services à la personne et le dispositif Domiserve. En 2016, une autre enquête portait sur les questions de chauffage et d'énergie tandis que des pensionnés étaient interrogés en 2017 sur le dispositif relatif aux prêts. Là encore, l'utilité de ces travaux justifie leur maintien afin d'adapter les aides à des besoins réels parfois difficiles à cerner.

4.1.2 Des bénéficiaires dont le taux de satisfaction reste important en dépit d'un fléchissement dans le temps

[77] Au cours des dix dernières années, seules deux enquêtes générales ont été réalisées ; la première en 2011 et la suivante en 2017. Si les résultats enregistrés restent honorables, l'enquête de 2017 fait cependant ressortir une baisse à laquelle il convient de prêter attention dans les développements à venir.

[78] En 2011, ce sont 5 633 questionnaires qui ont été adressés aux pensionnés pour 1 018 seulement en 2017. Le taux de retour a été de 60,3 % pour la plus ancienne mais de 49,7 % seulement en 2017. Le taux de satisfaction global était de 98 % environ en 2011 mais de 85 % seulement en 2017.

[79] Une part de l'explication de cette régression tient sans doute au public interrogé. De fait, en 2011 le questionnaire avait été adressé à des pensionnés qui avaient obtenu une aide au moins dans les douze mois précédant l'enquête. En 2017, le panel avait été modifié, les pensionnés interrogés étant ceux qui avaient formulé une demande, deux-tiers ayant obtenu une aide et un tiers s'étant vu opposer un refus. Logiquement les résultats se sont ressentis de cette répartition. Le taux de satisfaction était en effet de 94 % dans le groupe des bénéficiaires (soit un taux très voisin de celui de 2011) mais de 66 % seulement dans le second. L'agrégation des deux a nécessairement fait régresser le score moyen.

[80] Afin de disposer de données comparables, il conviendrait que la prochaine enquête soit construite à partir des mêmes éléments que celle de 2017 sauf à rendre l'analyse comparée délicate.

[81] S'agissant des enquêtes particulières, les résultats sont, là encore, globalement positifs mais avec des écarts importants : 95 % de satisfaits pour celle de 2014 sur les services à la personne ; 74 % pour celle de 2017 sur les prêts. En outre, ces chiffres ne doivent pas dissimuler des éléments de faiblesse, à commencer par l'étrécissement du panel et les taux de réponse. Le questionnaire sur les services à la personne n'avait été adressé qu'à 593 personnes avec un taux de réponse de 72 %. Celle sur les prêts n'avait concerné que 272 destinataires avec un retour de 52 % seulement. L'analyse des réponses fournies n'a donc pu porter que sur 140 questionnaires environ. Ce sont là des éléments à prendre en compte dans les futures consultations.

4.1.3 Des aides sociales assez aisément accessibles qui ne font pas disparaître le risque d'une fracture numérique

4.1.3.1 Des aides d'un accès assez commode

[82] L'information des allocataires est évidemment essentielle et la demande d'aides dépend très largement de la connaissance des dispositifs existants et de leur accessibilité.

[83] Afin de satisfaire cette condition, des efforts ont été entrepris par l'institution au cours des dernières années pour permettre aux bénéficiaires potentiels d'avoir une bonne connaissance des aides proposées. En particulier, des services mis en ligne à partir de 2016 ont sensiblement amélioré la qualité de l'information mise à disposition.

[84] Pour un allocataire l'information est accessible via plusieurs canaux. L'action sociale fait d'abord l'objet d'une communication spécifique dans le magazine de l'institution, « Les Nouvelles de l'Ircantec », en particulier dans le numéro édité en février qui inaugure le lancement de la campagne d'aides annuelle. Ce numéro comporte un coupon réponse permettant de déterminer les aides souhaitées.

[85] Ce magazine est disponible sous un format web mais il est aussi adressé sur support papier à près de 700 000 destinataires²⁰⁹. Ceci permet de lutter contre la fracture numérique d'autant plus importante lorsque les allocataires sont âgés, même si le maniement d'internet est devenu une pratique courante pour un nombre croissant de retraités. Enfin, une ligne d'accueil téléphonique propre à l'action sociale est en outre accessible le lundi matin et après-midi et du mardi au jeudi de 9h à 12h.

²⁰⁹ Reçoivent le magazine sous format papier les allocataires qui n'ont pas communiqué d'adresse internet.

[86] A ce support se sont ajoutés au fil du temps d'autres outils d'information dématérialisés tels que des newsletters. Dans ce domaine, le site internet de l'Ircantec joue un rôle essentiel. L'examen des informations qui y sont présentées laisse à penser que l'information est aisément accessible et assez simple à comprendre, y compris pour des utilisateurs peu familiers de ces outils. Sur la page d'ouverture une icône « mes aides » renvoie à un sous-ensemble « Je m'informe sur mes aides » qui permet à l'allocataire de choisir parmi quatre pavés (« Bien vieillir chez moi », « prévenir le vieillissement », « loisirs et lien social », « suivre mes demandes d'aides »). Pour compléter l'information, la même page propose une vidéo (« Découvrez comment demander une aide au fonds social de l'Ircantec en quelques minutes »). Les conditions à remplir pour prétendre à l'une ou l'autre des aides sont aussi indiquées. De plus, l'espace personnel permet de demander les formulaires d'aides à remplir et de suivre l'instruction des demandes déposées.

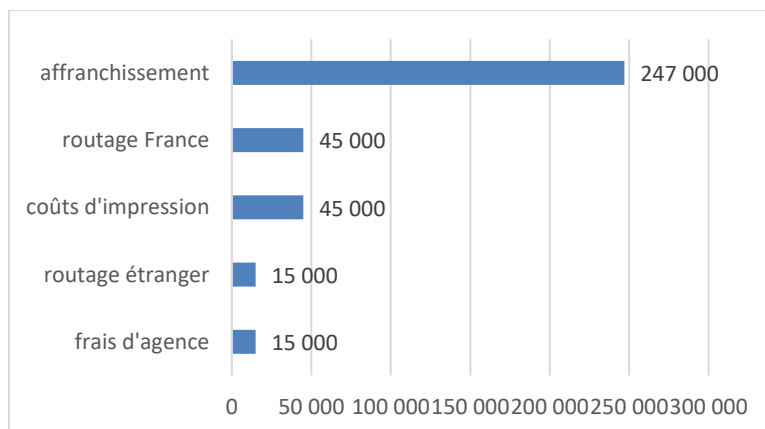
[87] Sur la base de ces éléments, on peut considérer que l'information des allocataires de l'Ircantec est correcte.

4.1.3.2 Un risque latent de fracture numérique dont l'institution est consciente qui justifie le maintien d'une documentation sur papier

[88] La tentation risque d'être forte pour l'institution de poursuivre le développement des supports numériques au détriment de la documentation sur papier. C'est d'ailleurs ce qui a été fait au cours des dernières années avec la réduction d'environ 100 000 exemplaires du nombre d'exemplaires papier du magazine entre 2015 et 2018. L'envoi est automatiquement effectué par voie électronique dès lors que l'allocataire a fait connaître une adresse internet aux services gestionnaires.

[89] On en comprend aisément les raisons à l'examen des coûts. En effet, chaque envoi du magazine sur papier génère une dépense d'environ 367 000 €, répartie comme l'indique le graphique n° 1.

Graphique 7 : Dépenses par postes d'un numéro papier du magazine « Les Nouvelles de l'Ircantec »



Source : Données fournies par le service gestionnaire

[90] La plus grande part de ces coûts est évidemment annulée lorsque l'information est diffusée sous forme dématérialisée.

[91] Ceci explique que la commission du fonds social ait exprimé à plusieurs reprises, en particulier lors de ses réunions de juin et août 2018, ses craintes de voir cette substitution, motivée par un souci d'économies, se traduire par une dégradation de la visibilité de l'information. Elle redoutait que la poursuite du développement du numérique au détriment du papier ait pour conséquence une baisse des demandes d'aides de la part d'allocataires qui rempliraient pourtant les conditions pour en

bénéficiaire. C'est notamment pour lutter contre ce phénomène que, par exemple, des courriers de relance (1 760) ont été adressés en octobre 2018 aux retraités identifiés âgés de 85 ans et plus.

[92] Sur ce sujet nombre d'éléments montrent qu'il convient effectivement de ne pas céder à la tentation du tout numérique. La commission du fonds social relevait ainsi en novembre 2018²¹⁰ à partir des résultats de l'enquête de satisfaction conduite en 2017, que 58 % des demandeurs d'aides avaient formulé leurs demandes par le biais du coupon présent dans le magazine de février alors qu'ils n'étaient que 14 % à l'avoir fait au moyen de leur espace internet personnel, 23 % ayant formulé leur demande par téléphone et 5 % ayant dû recourir aux services d'un tiers. Cette enquête révélait aussi que même les possesseurs d'ordinateurs utilisaient majoritairement le coupon papier.

[93] L'Ircantec ne doit effectivement pas oublier que le profil-type de l'allocataire actuel, selon les données communiquées par le service gestionnaire, est une femme de 75 ans peu rompue à l'utilisation des outils numériques.

[94] Dans ces conditions, on ne peut que recommander le maintien du numéro de février de chaque année du magazine « Les Nouvelles de l'Ircantec » sous un format papier. Ceci permet d'éviter les effets d'une fracture numérique qui isolerait les plus âgés, même si tendanciellement on enregistre une généralisation des usages du numérique au cours des dernières décennies, toutes générations confondues.

4.2 Des actions qui sont essentiellement à visée individuelle, l'engagement dans les actions de l'inter-régime restant très en-deçà des annonces

[95] Les actions de l'Ircantec se subdivisent en trois sous-ensembles d'importance très différente. Le 1^{er} volet est composé des aides financières individuelles, le 2^e des actions collectives et le 3^e des prêts. Des mesures destinées à faire face à des circonstances exceptionnelles, telles que les conséquences de catastrophes naturelles, complètent ce dispositif.

[96] Depuis le début de la mandature commencée en 2015 et plus encore avec la mise en œuvre de la COG 2017-2020, l'Ircantec a beaucoup insisté sur sa volonté de développer des actions collectives dans le cadre de l'inter-régimes. Or, l'examen de la politique sociale réellement mise en œuvre met en évidence le maintien d'une prépondérance écrasante des mesures individuelles. Par ailleurs, l'usage des prêts demeure faible et les dispositions exceptionnelles, bien qu'elles pèsent peu dans les budgets, méritent aussi réflexion.

4.2.1 Une répartition des budgets et des actions qui témoigne de la faiblesse des actions collectives par rapport aux mesures à vocation individuelle

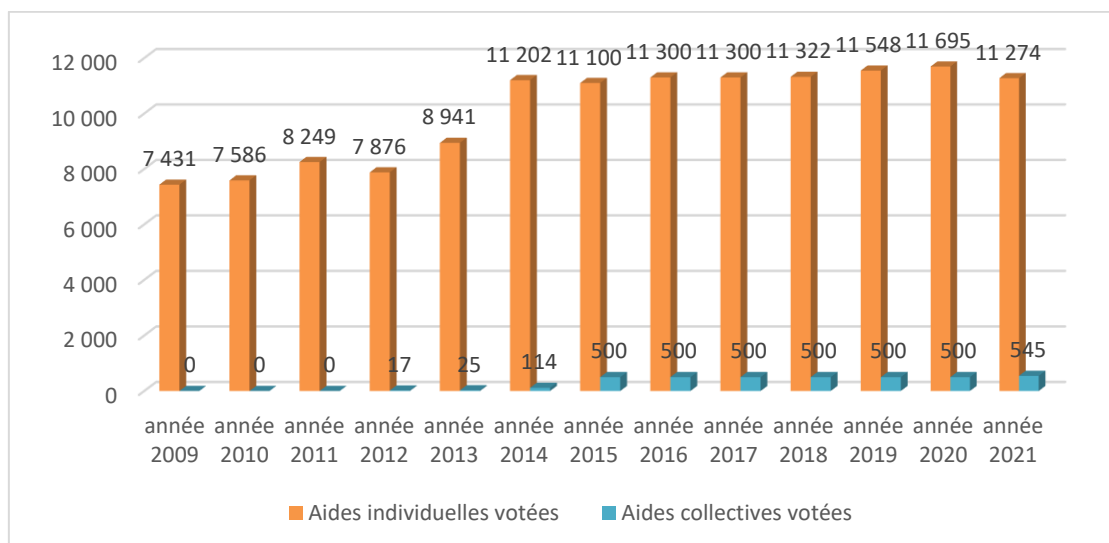
4.2.1.1 Un écart massif et constant entre financements des actions individuelles et collectives

[97] La disproportion entre actions individuelles et actions collectives est clairement mise en lumière par les budgets d'action sociale votés chaque année et ce phénomène n'est pas limité à la période 2015-2020, comme le montre une analyse élargie à la période de 2009 à 2021.

[98] Un double phénomène est observable, que met en lumière le graphique n°2.

²¹⁰ Note n° 2018-201 – La communication à destination des bénéficiaires – Commission du fonds social du 13 novembre 2018

Graphique 8 : Montants des budgets votés en K euros pour les actions sociales individuelles et collectives de 2009 à 2021



Source : Données établies par la mission à partir des documents relatifs aux budgets annuels du fonds social

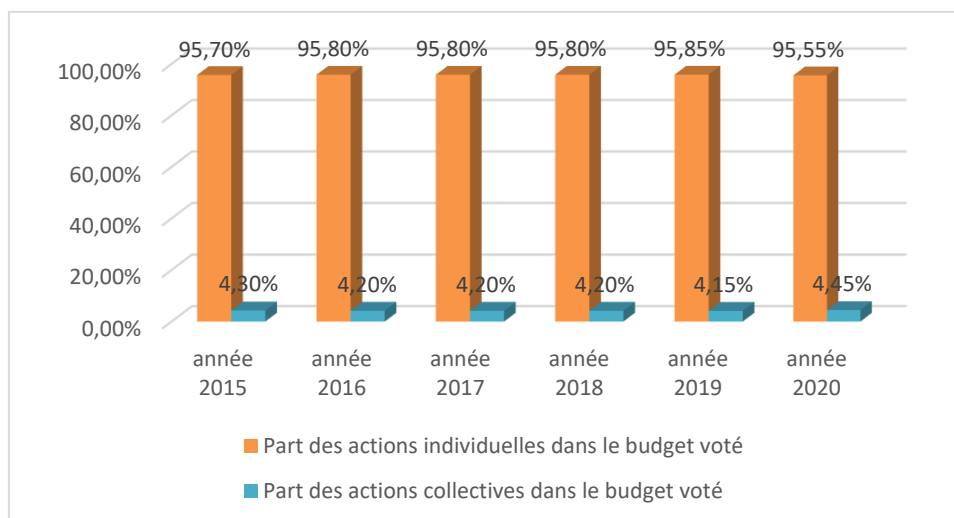
[99] S’agissant d’abord des aides individuelles, on note une forte hausse du budget qui leur est consacré dès 2014. On passe alors de 8 941 K€ (budget pour 2013) à 11 202 K€ pour 2014, seuil en-deçà duquel les budgets consacrés à ces actions ne descendront plus. Sur l’ensemble de la période, la moyenne des budgets annuels dévolus aux actions individuelles est de 8 016 K€ pour les années 2009 à 2014 mais de 11 342 K€ de 2014 à 2021, soit une hausse de 41,5 %. L’effort en faveur des aides individuelles est donc très net.

[100] Pour ce qui concerne les actions collectives, une progression est aussi visible puisque l’on passe de 17 K€ en 2012 à 114 K€ en 2014, puis à un volume de 500 K€ de 2015 à 2020. Un nouvel accroissement a été décidé pour 2021 avec un budget de 545 K€.

[101] La commission du fonds social et le conseil d’administration s’appuient sur cet important accroissement en valeur relative pour justifier leurs propos sur la volonté de l’Ircantec de développer des actions collectives dans le cadre de l’inter-régimes.

[102] Si l’on examine les données de la dernière mandature, les pourcentages respectifs des actions à vocation individuelles ou collectives par rapport aux budgets annuels qui leur sont consacrés mettent cependant en évidence la très importante disproportion entre les unes et les autres, la part des actions individuelles n’étant jamais inférieure à 95 %.

Graphique 9 : Parts relatives des aides individuelles et collectives dans les budgets votés durant la mandature 2015-2020



Source : Données établies par la mission à partir des documents budgétaires annuels de la commission du fonds social

4.2.1.2 Une faiblesse persistante de tous les types d’actions en partenariat

[103] L’Ircantec a développé deux types d’actions partenariales. Les plus anciennes, qui sont financièrement les plus importantes, passent par des partenariats dans le cadre de l’inter-régimes, avec pour objectif de favoriser le « bien vieillir ».

[104] L’Ircantec a aussi mis en œuvre un partenariat avec France-Alzheimer en 2018 et complété, enfin, ce dispositif par une convention avec l’Agence nationale de l’habitat. Conçue à titre expérimental en 2018, cette convention a été reconduite pour trois ans en 2019.

[105] Alors que ces actions collectives sont présentées par l’Ircantec comme un changement essentiel dans sa stratégie, la réalité est bien plus mesurée. Ainsi, le document qu’est le « Bilan de la mandature 2015-2019 Action sociale ²¹¹ » étudiée lors de la Commission du fonds social du 5 septembre 2019 insiste sur ce sujet en exposant que « la mandature a été marquée par des orientations structurantes au plan stratégique, la principale étant le déploiement d’une politique de partenariats renforcée avec les inter-régimes régionaux pour contribuer aux actions collectives du Bien Vieillir²¹² ». Le même document²¹³ précise que « Le soutien financier pour les actions collectives du Bien vieillir a été multiplié par 6 pendant la mandature ».

[106] Pris isolément, ce document pourrait effectivement laisser penser que l’on a connu une très forte hausse de ces actions tant en nombre de retraités potentiellement concernés qu’en nombre de régions impliquées et en accroissement des dépenses.

[107] Cette vision est largement trompeuse car, pour être correctement appréciée, elle doit être évidemment comparée aux autres volets de l’action sociale. On constate alors que de 2015 à 2020, la part relative des actions collectives a en fait très peu évolué.

²¹¹ Document n° 2019-136 de la Commission du Fonds social

²¹² Document n° 2019-136 p. 3

²¹³ Document n° 2019-136 p. 15

- Des actions collectives partenariales nettement plus modestes que la présentation qui en est faite par l'institution

[108] L'Ircantec a mis en œuvre, dans le cadre de l'inter-régimes, des actions collectives partenariales. La première intervention de ce type a été engagée en 2014 avec la structure inter-régimes d'Île-de-France²¹⁴ à la suite d'une convention passée avec la CNAV en 2013.

[109] Ces actions, dont le maillage territorial est désormais large et plus homogène avec 16 partenaires inter-régimes en 2019, se concentrent essentiellement sur les ateliers de prévention « bien vieillir » gérés par les inter-régimes régionaux. Le dispositif, dont l'objectif est de contribuer à l'organisation d'ateliers de prévention de la perte d'autonomie, s'est quantitativement étendu au fil du temps en partenariat avec d'autres structures telles que les CARSAT. En 2020, l'Ircantec a poursuivi cette politique avec 17 structures inter-régimes pour un montant de 441 K€, des accords ayant été conclus en 2019 avec cinq nouveaux territoires : Pays de Loire, Centre Val de Loire, Île de la Réunion, Languedoc-Roussillon et Hauts de France. Seule n'est pas incluse dans ces partenariats la zone Midi-Pyrénées.

[110] Ces actions sont valorisées en insistant sur le fait qu'elles concernent désormais plus de 1,8 million de retraités du régime qui résident dans les territoires couverts par des partenariats qui couvrent très largement le territoire national alors que les allocataires concernés n'étaient que 278 000 en 2015.

[111] En réalité, s'il y a bien accentuation des actions partenariales, les chiffres mis en avant sont à prendre avec recul. De fait, il s'agit là de personnes potentiellement concernées et non de pensionnés de l'Ircantec réellement touchés par ces actions.

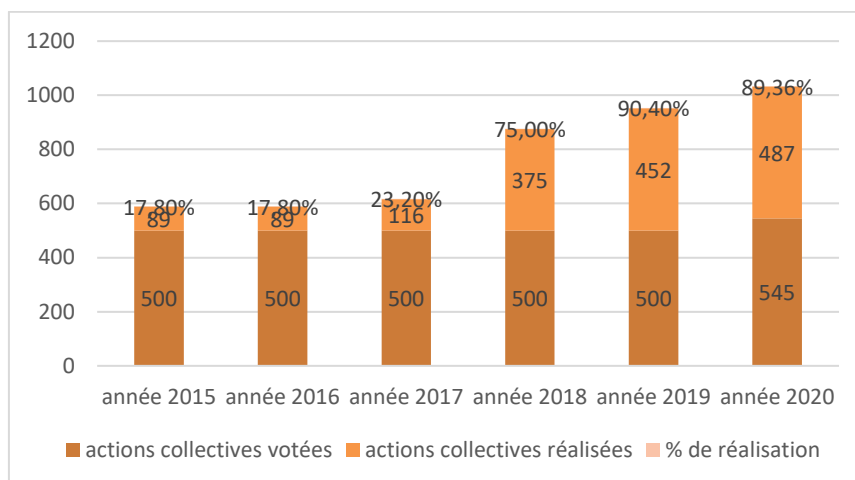
- Des dépenses réelles pour les actions collectives longtemps inférieures aux budgets votés ; une nette amélioration à compter de 2018

[112] Comme rappelé supra, le budget alloué aux actions collectives a été fixé à 500 K€ de 2015 à 2020 et à 545 K€ pour 2021. Or, les dépenses effectuées sont restées très en-deçà de ces montants pendant plusieurs années comme le montre le graphique n°4.

[113] Une utilisation des fonds plus conforme aux prévisions est cependant notable à compter de 2018, le taux de consommation des crédits passant de moins d'un quart à 75 % en 2018 et se maintenant à 90 % environ en 2019 et 2020.

²¹⁴ Les structures inter-régimes ont été mise en place en 2015 par les régimes de base à l'échelon régional ou interrégional afin de proposer conjointement des aides de maintien de l'autonomie aux retraités

Graphique 10 : Montant des dépenses collectives réelles par rapport aux budgets disponibles et pourcentage de réalisation



Source : Données établies par la mission à partir des documents budgétaires annuels de la commission du fonds social

- Des engagements auprès de France Alzheimer et de l'ANAH qui demeurent d'ampleur limitée

[114] A partir de 2017, l'Ircantec s'est engagée dans le soutien et la formation des aidants avec France Alzheimer à hauteur de 15 K€ par an. Ce partenariat a été renouvelé en 2021 et le montant de l'engagement financier porté à 30 K€. En dépit de ce doublement, le montant alloué à ce sujet demeure objectivement très faible.

[115] Enfin, une convention a été conclue avec l'Agence nationale de l'habitat, une première expérimentation ayant eu lieu en 2018 par le biais de l'aide à la rénovation énergétique du logement adossée au dispositif public « habiter mieux ». L'enveloppe affectée à ce sujet est de 300 000 €.

[116] Ce partenariat avec l'ANAH reste cependant limité si l'on en juge aux dépenses engagées par rapport à l'enveloppe annuelle de 300 000 €²¹⁵. Comme on l'a noté supra, au 31 décembre 2018, 26 000 € seulement avaient été mobilisées (8,66 % de l'enveloppe) pour 27 dossiers. En 2019 le résultat connaissait une progression modeste avec une dépense réelle de 57 000 € pour 69 dossiers. En 2020, le montant de la dépense était ramené à 53 000 € pour 63 dossiers. Il y a là matière à réflexion pour la commission du fonds social.

4.2.2 Des actions individuelles qui ne sont pas assez analysées alors qu'elles constituent une part écrasante du budget d'action sociale

[117] Les actions individuelles, au nombre de 14, sont constituées de deux volets. Le premier, de loin le plus important, rassemble 13 aides mises en place au fil du temps avec trois axes : le maintien à domicile (huit actions), le lien social (aide aux vacances) et la prévention du vieillissement (quatre aides différentes). Le partenariat avec l'Agence nationale de l'habitat constitue la quatorzième mesure. Par ailleurs, des aides exceptionnelles et des secours peuvent être accordés par l'Ircantec.

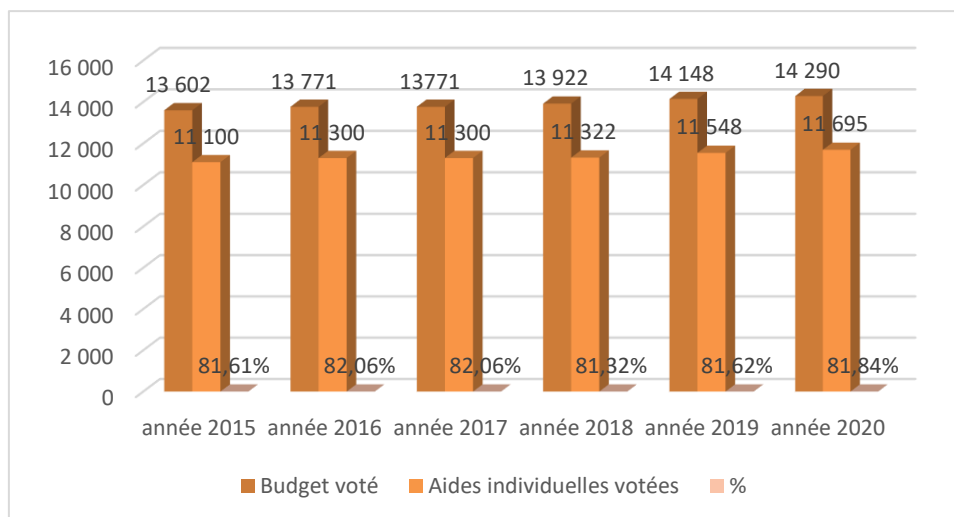
²¹⁵ Les données utilisées sont celles dont il est fait état dans la note n° 2021-029 destinée à la commission du fonds social et portant sur les bilans 2019 et 2020 de l'action sociale

4.2.2.1 Des aides budgétairement prépondérantes mais assez mal calibrées

[118] L'examen des aides à vocation individuelles durant les années de la mandature 2015-2020 permet de mettre en évidence deux phénomènes.

[119] En premier lieu, ces dépenses ont représenté tout au long de la période une part sensiblement équivalente du budget total²¹⁶ voté au profit de l'action sociale, soit entre 81,3 % et 82 %.

Graphique 11 : Montant en K€ et part des aides à vocation individuelle dans les budgets sociaux votés de 2015 à 2020

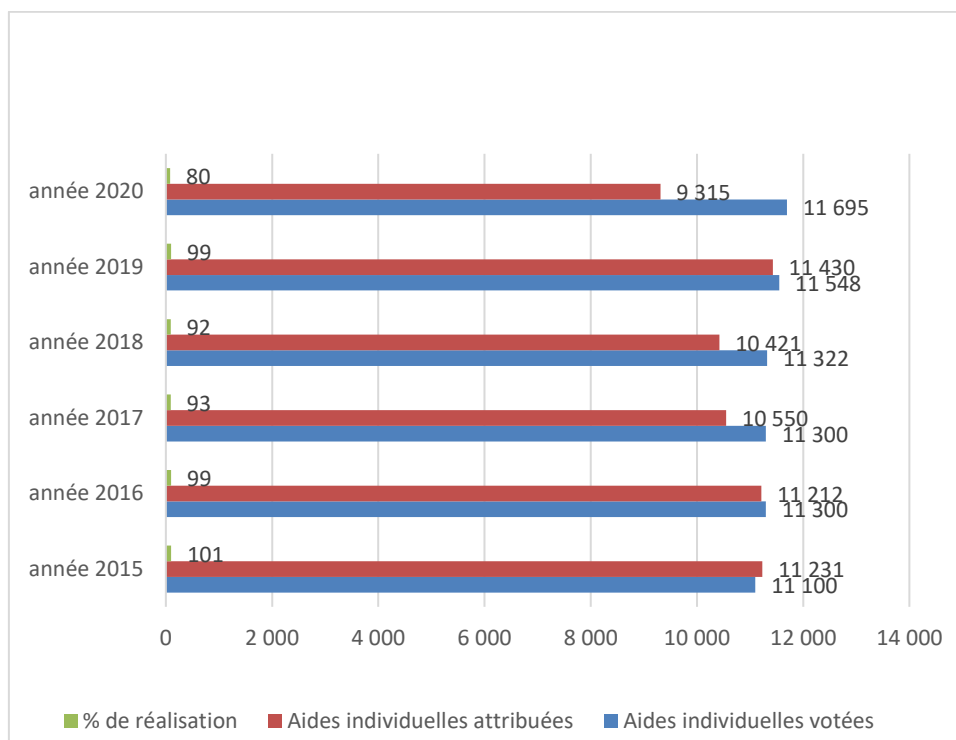


Source : *Éléments établis par la mission à partir des documents budgétaires de la commission du fonds social*

[120] En second lieu, les dépenses réalisées ont le plus souvent été non conformes aux prévisions (graphique n°12 ci-dessous).

²¹⁶ Le budget de l'action sociale comprend, outre les sommes consacrées aux aides individuelles et collectives, les frais de gestion.

Graphique 12 : Montants annuels en K euros et part en % des aides individuelles attribuées par rapport aux aides individuelles votées



Source : *Éléments établis par la mission à partir des documents budgétaires de la commission du fonds social*

[121] Comme on l’a rappelé supra (point 1.3.2.2.), le mode de calcul utilisé pour élaborer le budget est largement à l’origine de cet état de fait.

4.2.2.2 Des aides individuelles tendanciellement en baisse, qui constituent la quasi-totalité de l’action sociale

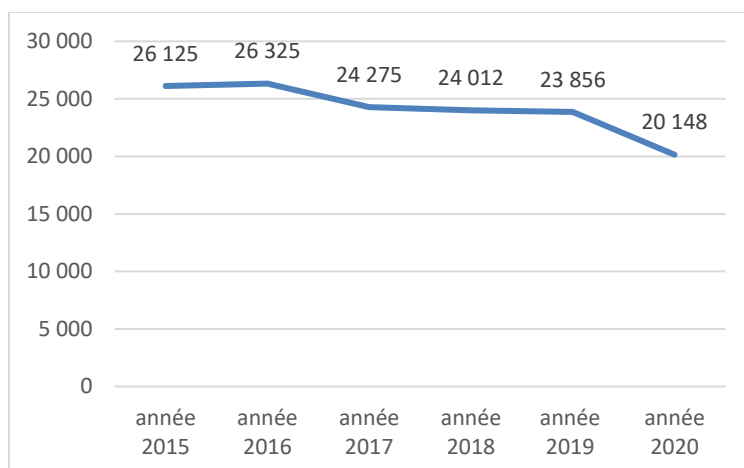
[122] A l’analyse, le dispositif d’aides individuelles apparaît comme une superposition au fil du temps de dispositifs dont l’intérêt n’est pas toujours bien mesuré alors qu’ils constituent la plus large part de l’action sociale et des dépenses effectuées.

[123] Cette partie du dispositif est à la fois la plus ancienne, la plus développée et la plus coûteuse pour l’institution. Destinée à répondre à des besoins de la vie quotidienne des demandeurs, elle regroupe, comme rappelé supra, pas moins de quatorze actions différentes dont les objectifs sont de faciliter le maintien à domicile au moyen de l’une ou l’autre des huit aides existantes, de maintenir le lien social et de faciliter le bien vieillir. Des aides exceptionnelles et des secours ponctuels peuvent en outre être accordés.

[124] Si l’on prend comme base de raisonnement la période 2015-2020, le nombre d’aides octroyées atteint, tous dispositifs confondus, 144 609 dossiers acceptés²¹⁷, les variations d’une année sur l’autre pouvant être assez sensibles comme le montre le graphique n°13.

²¹⁷ Le nombre d’aides octroyées une année donnée diffère du nombre d’attributaires dans la mesure où une même personne peut être éligible à plus d’une aide.

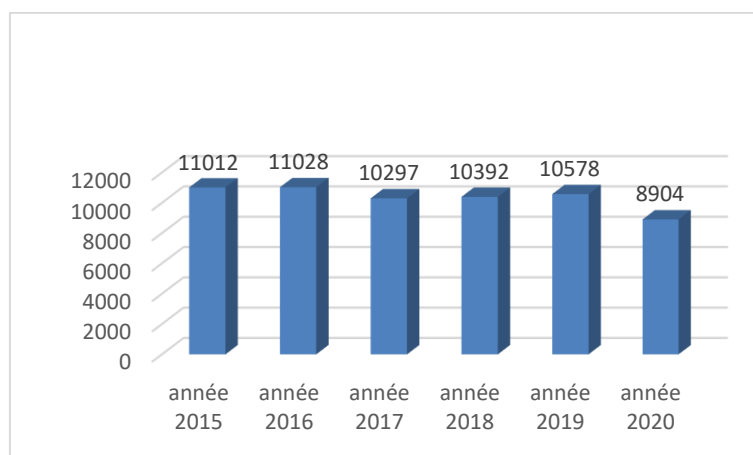
Graphique 13 : Nombre d'aides individuelles accordées annuellement de 2015 à 2020



Source : Données issues des documents de présentation annuels de l'action sociale pour la commission du fonds social

[125] Ces demandes ont généré une dépense totale de 62, 321 M€ au titre des seules aides individuelles (graphique n°14).

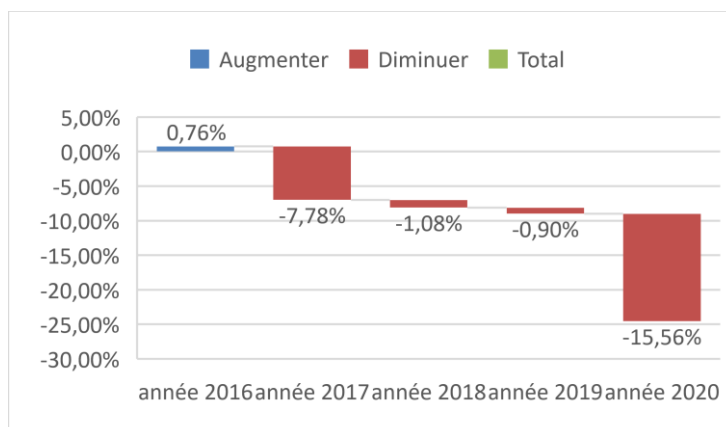
Graphique 14 : Dépenses annuelles pour les aides individuelles en K euros de 2015 à 2020



Source : Données issues des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

[126] Compte tenu de la crise sanitaire, les données de l'année 2020 doivent être prises avec prudence. Le fait que le nombre d'aides ait été, cette année-là, sensiblement moins élevé que lors des années précédentes ne traduit pas nécessairement une nette accentuation tendancielle de la baisse des demandes. A cette précaution près, on peut cependant relever que, à l'exception de 2016, toutes les années ont enregistré moins de demandes que l'année précédente (graphique n°15).

Graphique 15 : Pourcentage d'évolution des demandes enregistrées chaque année par rapport à l'année précédente

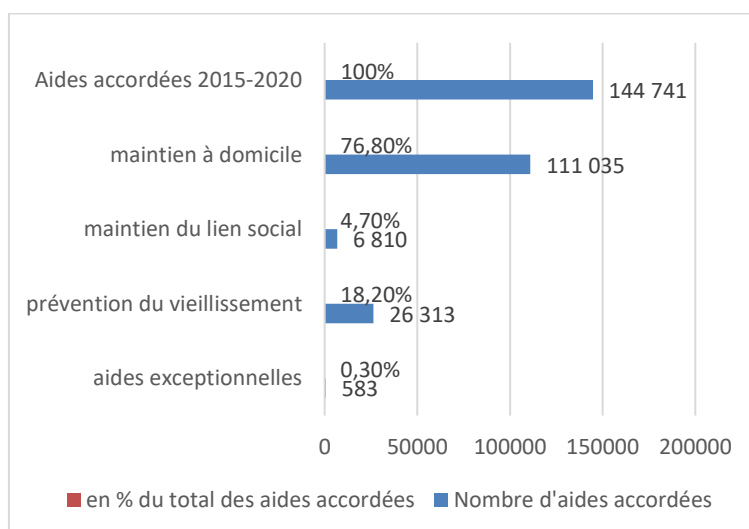


Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

4.2.2.3 Des aides individuelles dont l'analyse des demandes devrait conduire à un réexamen

[127] Dans cet ensemble, les quatre types d'aides octroyées (maintien à domicile, maintien du lien social, prévention du vieillissement et aides exceptionnelles) pèsent d'un poids très différent, comme le montre le graphique n° 16 ci-après.

Graphique 16 : Parts relatives des quatre types d'aides dans le nombre d'aides octroyées de 2015 à 2020

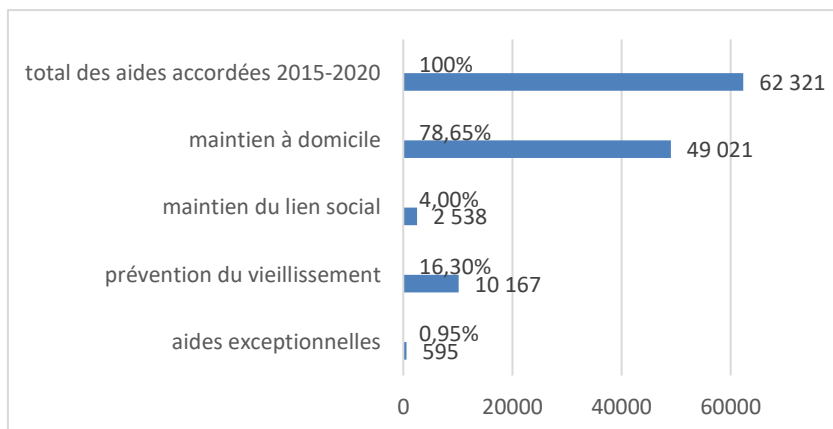


Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

[128] Les actions en faveur du maintien à domicile concentrent à elles seules un peu plus des trois-quarts des demandes d'aides acceptées. Celles qui ont pour but la prévention du vieillissement, se situent loin derrière (18,20 %) et celles qui visent le maintien du lien social sont en réalité très peu importantes (4,70 %). Quant aux aides exceptionnelles, elles ne peuvent être, par nature, que marginales (0,30 % du total).

[129] Cette répartition traduit logiquement à la fois le panel des aides proposées, celles qui concernent la prévention du vieillissement étant les plus nombreuses, ainsi que les besoins les plus importants des allocataires. Très logiquement, ces écarts se retrouvent dans les dépenses par type d'aides de la période.

Graphique 17 : Parts relatives et pourcentages des dépenses de chaque type d'aides par rapport aux dépenses individuelles totales de 2015 à 2020 en K€.

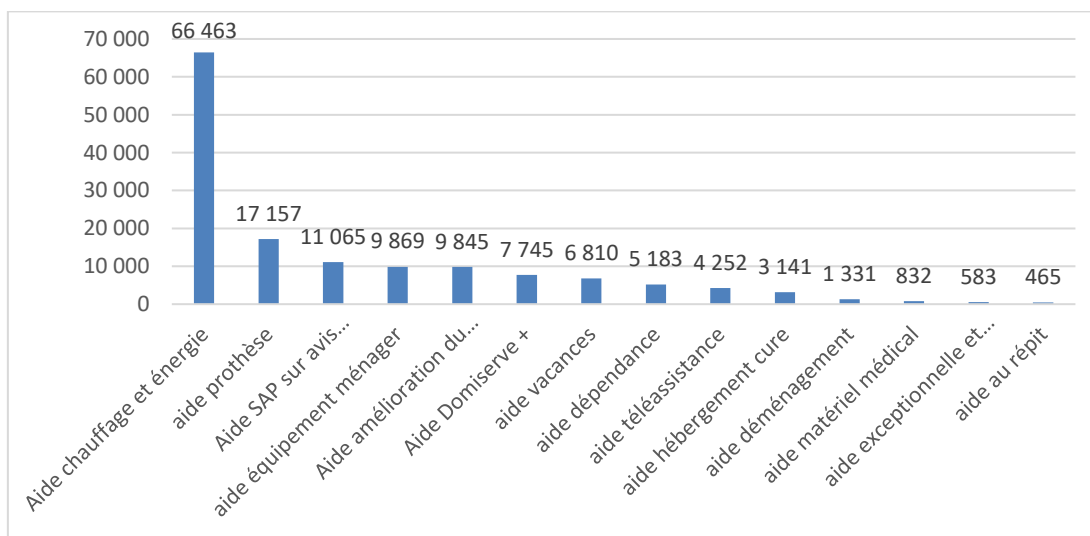


Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

[130] Si l'on poursuit l'analyse, non plus par bloc d'aides, mais au niveau de chacune d'elles, quelques éléments se dégagent qui méritent attention dans le cadre d'un réexamen global souhaitable des prestations offertes.

[131] A commencer par le fait que l'essentiel des demandes se concentre sur un petit nombre d'entre elles, quelques actions étant au contraire très peu demandées, ce qui devrait conduire à la question de savoir s'il convient de les maintenir compte tenu du très faible intérêt qu'elles suscitent. A défaut, le système en vigueur va continuer à se présenter comme une forme de mille-feuilles au sein duquel l'empilement de mesures tiendra lieu de réflexion.

Graphique 18 : Nombre d'aides demandées de 2015 à 2020 par types d'aides



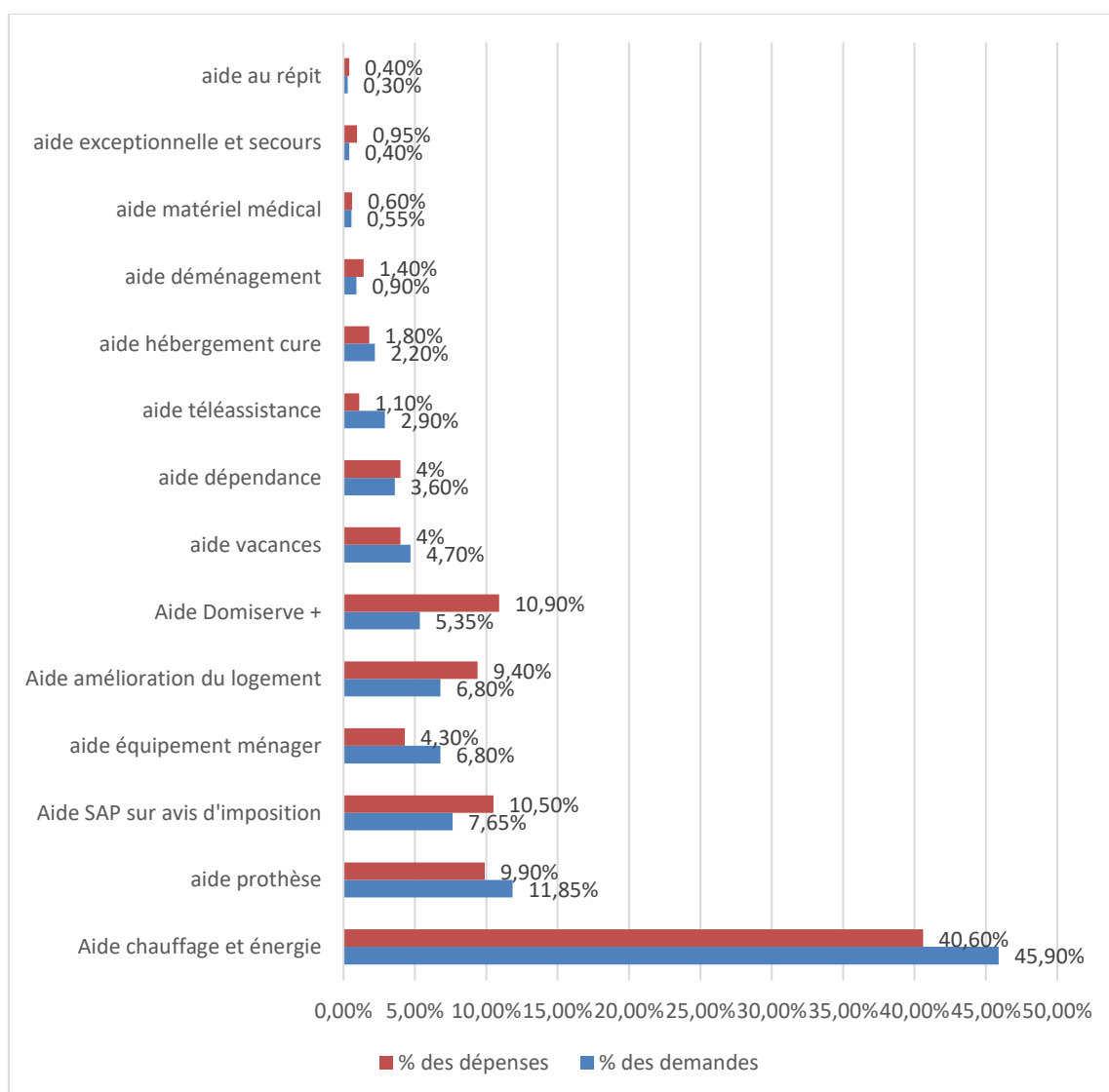
Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

[132] Ce qui relève du chauffage et de l'énergie constitue de loin l'aide la plus demandée et la plus accordée avec près de 46 % du total. A l'autre extrémité du panel, on constate que l'aide au répit n'intéresse quasiment personne (465 demandes sur les six années de la période) et que l'aide à l'acquisition de matériel médical reste, elle aussi, très peu utilisée (832 demandes dans la période).

[133] Si l'on opère la corrélation entre le pourcentage de demandes constitué par chaque aide et la part des dépenses associées, les écarts qui existent ne sont pas majeurs.

[134] Supprimer des aides très peu demandées ne se traduirait donc pas par une remise en cause financière importante de l'action sociale.

Graphique 19 : Part des aides dans le total des demandes et des dépenses de la période 2015-2020



Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

4.2.3 Des interventions exceptionnelles qui pourraient être mieux cadrées

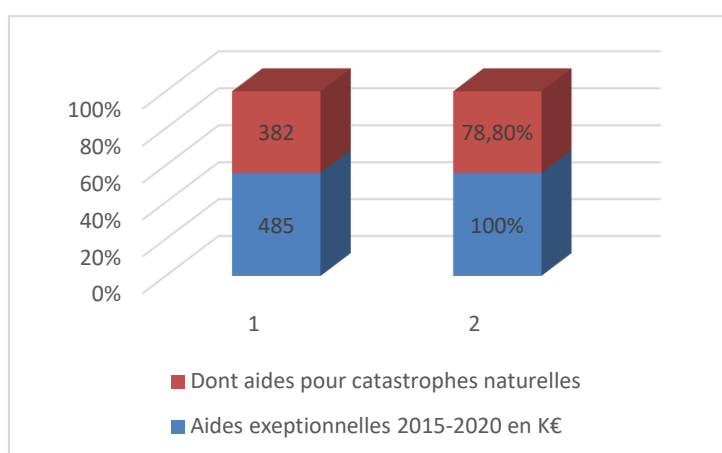
[135] Pour compléter son éventail d'interventions à visée sociale, le conseil d'administration a acté le principe de secours et d'aides exceptionnelles, ces dernières intervenant lors de catastrophes naturelles. Des fonds ont ainsi été utilisés à ce titre en 2017 après les tempêtes Irma et Maria aux

Antilles pour 44 K€ et en 2018 à la suite des inondations dans le Sud de la France pour 333 K€. Les autres usages des secours exceptionnels sont concentrés sur des « secours d'urgence » ou des interventions ne pouvant entrer dans les actions financées dans le cadre des aides individuelles.

[136] Quelles que soient les variations annuelles, les aides pour catastrophes naturelles sont prédominantes dans l'ensemble des interventions exceptionnelles sur la période alors même qu'elles n'interviennent pas chaque année.

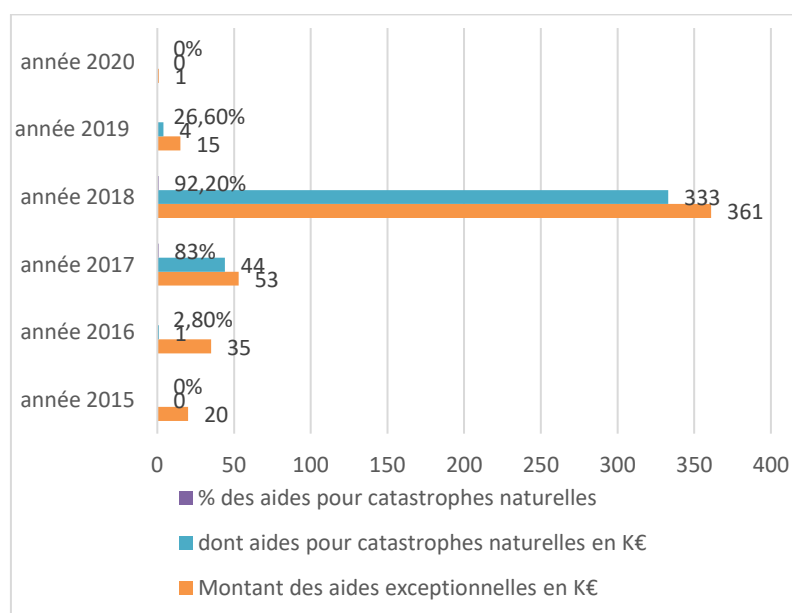
[137] De 2015 à 2020, ces interventions exceptionnelles ont coûté globalement 485 000 € dont 382 000 € pour les seules catastrophes naturelles qui ont ainsi représenté près de 79 % du total. En témoignent les dépenses cumulées de 2015 à 2020 (graphique n°20) et la décomposition année après année (graphique n°21).

Graphique 20 : Montant en K€ et part des aides pour catastrophes naturelles dans les aides exceptionnelles de 2015 à 2020



Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés en commission du fonds social

Graphique 21 : Aides exceptionnelles et part des aides pour catastrophes naturelles de 2015 à 2020



Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

[138] L'examen des données chiffrées et les éléments d'information portés à la connaissance de la mission lors des entretiens qu'elle a effectués incitent à penser que les mesures pour catastrophes naturelles gagneraient à suivre un cadre qui n'existe pas à ce jour.

[139] La tentation est en effet manifestement forte de la part du conseil d'ouvrir largement les vannes de l'aide. Le risque est de voir les dépenses s'accroître trop fortement. Un cadre serait d'autant plus nécessaire qu'il y a fort à craindre que ces événements (inondations, incendies...) s'accroissent au cours des prochaines années en raison des changements climatiques.

4.2.4 Des prêts dont l'usage, très modeste, va décroissant sans que varie le budget qui leur est consacré

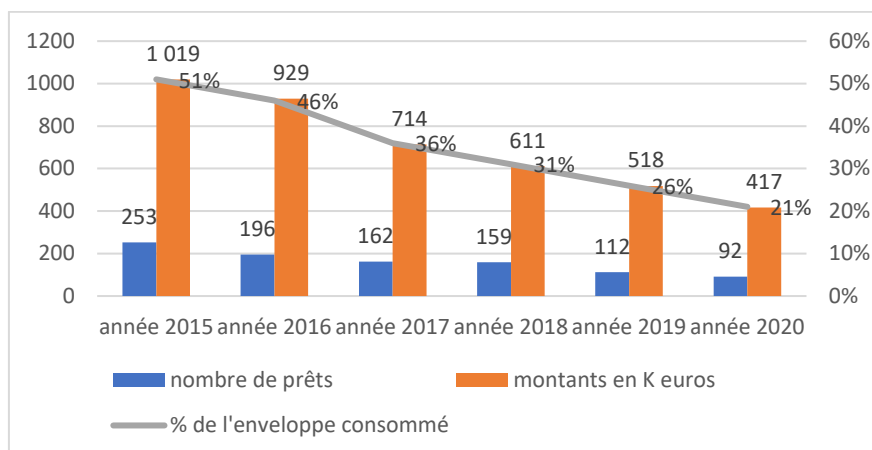
[140] Outre l'octroi d'aides individuelles, l'Ircantec peut enfin consentir des prêts à ses allocataires ou à des organismes sociaux pour la réalisation de projets immobiliers dès lors que ceux-ci bénéficient aux allocataires de l'Ircantec. Ce dispositif a été mis en place en 2012.

[141] Ces prêts, dont la plus grande part (95 % en 2020) concerne des personnes entre 65 et 80 ans, sont de plusieurs types.

- Ils répondent d'abord à des demandes personnelles et sont destinés à financer des besoins soit personnels, soit visant l'amélioration de l'habitat sur la base de prêts à taux bonifiés (0,5 % au 1^{er} février 2021). Les demandes concernant les besoins personnels permettent d'obtenir un prêt dans la limite de 5000 € ; ceux pour l'amélioration de l'habitat vont jusqu'à 10 000 €. Les uns comme les autres sont consentis pour une durée maximale de 5 ans et sont remboursés sous la forme de précomptes sur la pension versée.
- Par ailleurs, comme évoqué supra (2.2.2.1.), un prêt spécifique à taux 0 % peut être octroyé pour compléter l'offre de rénovation énergétique de l'ANAH. Ce prêt peut atteindre 10 000 € afin de financer le solde des travaux liés à la rénovation énergétique du logement dans le cadre du programme ANAH « Habiter mieux ».

[142] Alors que le montant annuel des prêts a été fixé par le conseil d'administration à 2M€ par an, cette enveloppe paraît largement excessive. De fait, le nombre de prêts accordés et les montants correspondants n'ont cessé de reculer pour passer de 51 % du plafond en 2015 à 21 % en 2020. Même si cette année doit être prise avec précaution compte tenu des effets possibles de la crise sanitaire (le service chargé de l'instruction des prêts a notamment suspendu son activité pendant quelques temps), il n'empêche que la tendance est régulièrement baissière ainsi que le montre le graphique ci-après.

Graphique 22 : Nombre de prêts octroyés, montant correspondants et pourcentage d'utilisation par rapport à l'enveloppe annuelle de 2M€.



Source : Données établies par la mission à partir des bilans annuels présentés à la commission du fonds social

[143] On peut dès lors estimer que ce dispositif devrait être revu pour être mieux adapté aux besoins des allocataires. A tout le moins, l'enveloppe de 2 M€ devrait être largement corrigée à la baisse.

4.3 Mieux coordonner, mieux contrôler

[144] En conclusion, mieux coordonner et mieux contrôler constituent deux efforts nécessaires pour donner à l'action sociale la dimension souhaitée tout en veillant aux coûts de gestion.

4.3.1 Mieux coordonner

[145] En premier lieu, s'agissant de l'organisation des dispositifs et de la coordination des actions avec d'autres structures, outre ses propres réflexions, la mission ne peut que reprendre assez largement des conclusions auxquelles était parvenue la précédente mission IGAS-CGEFI présentées au conseil d'administration de l'Ircantec le 28 mars 2017.

[146] D'une part, la palette des actions existantes apparaît plus comme un ensemble d'adjonctions successives que comme une construction ordonnée à partir d'analyses solides des besoins prenant notamment en compte ce dont les pensionnés de l'Ircantec peuvent bénéficier dans le cadre de leur régime de base ou par le biais d'autres institutions.

[147] D'autre part, pour ce qui concerne les actions inter-régimes, l'Ircantec n'a développé une coopération, extrêmement modeste, qu'en matière d'actions collectives, les actions individuelles inter-régimes n'étant en réalité pas prises en compte. A l'appui de sa position, l'Ircantec fait valoir sa volonté de rendre les aides visibles aux yeux de ses bénéficiaires, ce que ne permettrait pas la coopération avec des structures telles que la CNAV. C'est ce qui a notamment conduit en 2010-2021 à cesser le partenariat qui a existé avec la CNAV dans le cadre des Plans d'aide personnalisés, l'Ircantec contribuant alors au financement des aides ménagères et des aides à l'amélioration de l'habitat. Cette position est regrettable car elle fait obstacle à l'amélioration de l'efficacité d'interventions faute de coordination.

[148] Les dispositifs gagneraient dès lors à être mieux coordonnés par thématiques d'intervention. Ceci permettrait de sortir de la logique de guichet sur laquelle est largement construit le système d'aides de l'Ircantec.

4.3.2 Mieux contrôler

[149] En second lieu, les aides sociales ne paraissent pas suffisamment contrôlées aujourd’hui. Selon les informations communiquées à la mission, aucune vérification n’était opérée sur le bien-fondé des demandes adressées à l’Ircantec jusqu’en 2018. Si une première fraude a été détectée cette année-là, c’est à l’initiative du service gestionnaire et non parce que le conseil d’administration ou la commission du fonds social aurait donné une quelconque consigne de vérification. On ne peut que s’en étonner a posteriori.

[150] Depuis, quelques fraudes sont repérées qui se limiteraient à trois ou quatre par an, ce qui est étonnamment faible au regard du nombre de demandes formulées. Pour l’instant, la sanction se limite à écarter la personne concernée du bénéfice des aides pendant une durée de trois ans. Aucune autre action n’est engagée, le conseil d’administration estimant sans doute qu’il s’agit de personnes déjà en situation de fragilité. On peut s’interroger sur la légitimité de cette position susceptible de placer le comptable dans une position difficilement défendable. A tout le moins, l’Ircantec devrait engager une procédure pour recouvrer les sommes indûment versées.

[151] Afin d’éviter les demandes infondées, il serait aussi éminemment souhaitable que soient mieux connues les aides dont peuvent disposer par ailleurs les pensionnés relevant de l’Ircantec afin d’éviter les demandes infondées.

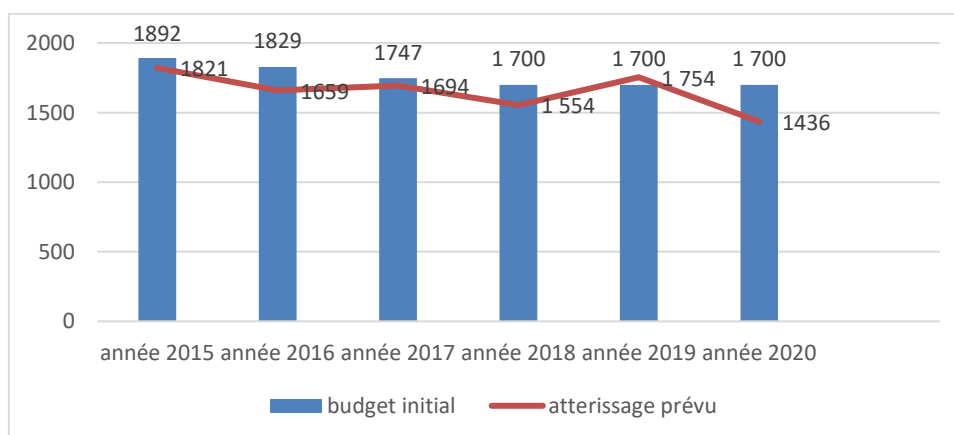
[152] Ceci permettrait, en outre, d’éviter le développement de mesures déjà mises en œuvre dans d’autres institutions. Jusqu’ici, la seule contrainte qui pèse sur les demandeurs est déclaratoire. Il leur faut préciser, lorsqu’ils formulent leurs demandes, quelles aides ils reçoivent par ailleurs. Cette déclaration, instituée en 2017 seulement, ne s’accompagnant d’aucun contrôle, on en voit bien les limites.

[153] L’Ircantec devrait dès lors s’attacher à mieux connaître les aides potentiellement ou réellement perçues par ses allocataires. Pour améliorer ses contrôles, l’Ircantec pourrait, par exemple, contrôler le déclaratif via le Répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS).

4.3.3 Une tendance baissière des coûts de gestion qui restent à surveiller

[154] L’examen des coûts de gestion durant la période 2015-2020 montre que la tendance a été plutôt vertueuse, comme l’indique le graphique n°23.

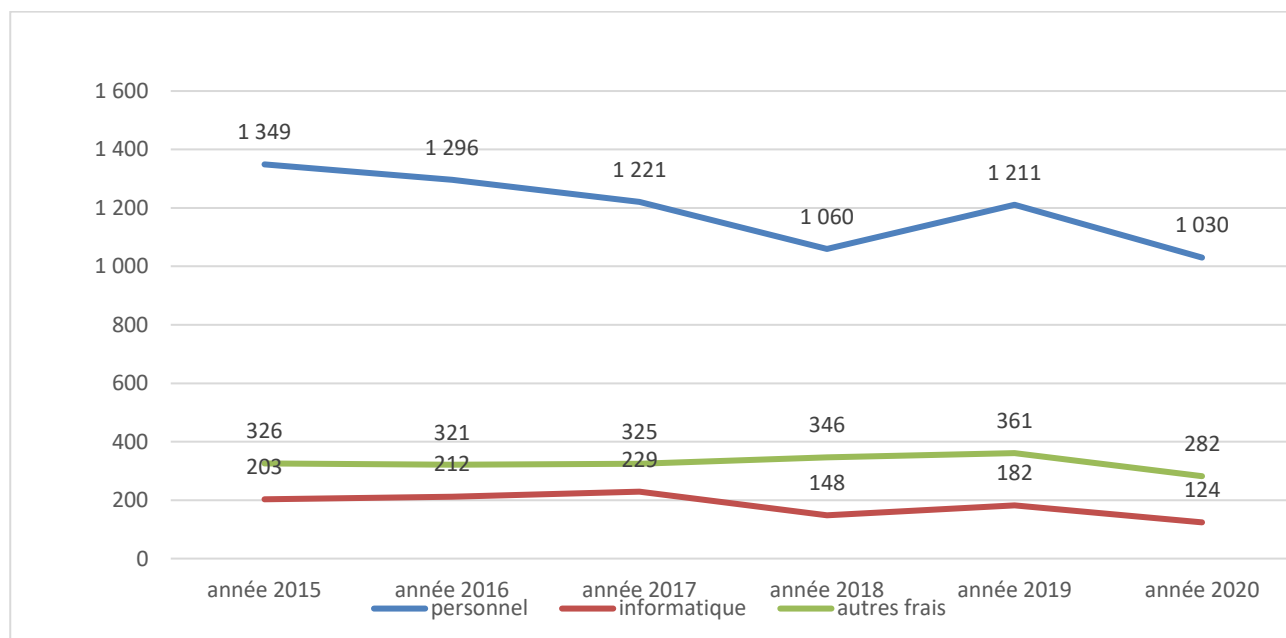
Graphique 23 : Evolution annuelle des coûts de gestion 2015-2020



Source : Données fournies par le service gestionnaire de la commission du fonds social

[155] La décomposition des dépenses met en évidence des postes d'importance différente avec des variations significatives. La dépense la plus forte résulte évidemment des dépenses de personnel. Les dépenses informatiques ne sont pas négligeables mais elles ont connu une décline significative à partir de 2018. De 2018 à 2020, elles ont en effet baissé de près de 30 % par rapport aux trois années précédentes. Ces efforts doivent être poursuivis.

Graphique 24 : Evolution annuelle des divers postes de dépenses



Source : Données fournies par le service gestionnaire de la commission du fonds social

5 Un fonds de réserve social sans utilité réelle

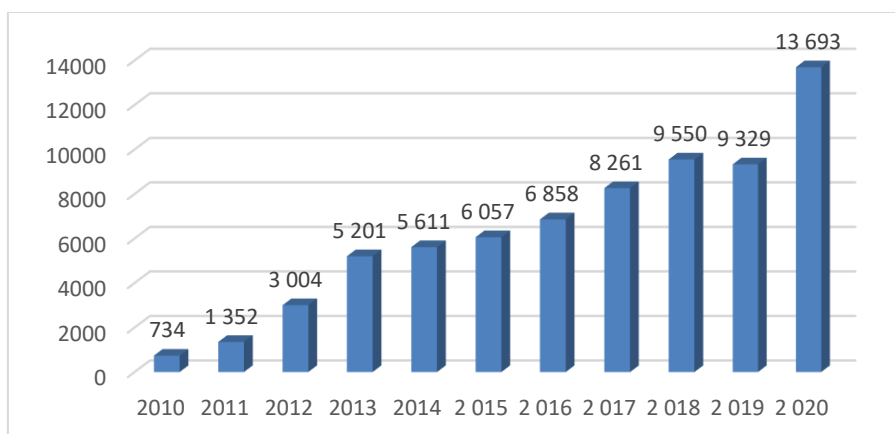
[156] A l'occasion de la présentation de son bilan de travail 2015-2019, la commission du fonds social du 5 septembre 2019 a reconnu dans son « Bilan de la mandature 2015-2019²¹⁸ » que « le budget prévu pour la campagne a été chaque année suffisant pour financer l'offre de services ». Comme on l'a vu plus haut, les budgets votés ont toujours été supérieurs aux besoins de l'année.

[157] Cette surestimation du besoin explique un phénomène qui pose question. Le fonds de réserve prévu par le décret de 1989 pour recevoir les crédits non consommés d'une année dans la perspective de leur utilisation future n'a jamais eu à être mobilisé. Bien au contraire, les réserves accumulées n'ont pas cessé de prendre de l'ampleur²¹⁹. Entre 2010 et 2020, elles sont passées de 734 K€ à 13 693 K€, soit un accroissement de 1765 %. Si l'on s'en tient à la mandature 2015-2020, le taux d'accroissement a été certes plus limité, mais encore très conséquent (126 %).

²¹⁸ Document n° 2019-136

²¹⁹ La baisse enregistrée fin 2019 ne correspond pas à une utilisation durant l'exercice d'une partie des sommes disponibles au 31 décembre de l'année précédente. Interrogé sur ce point, le service gestionnaire a fait savoir que la diminution du fonds de réserve était en fait imputable au fait que, lors de l'enregistrement des comptes 2019, le montant des charges administratives s'était révélé trop élevé. La régularisation comptable a été opérée sur les comptes de 2020.

Graphique 25 : Evolution du fonds de réserve au 31 décembre de 2010 à 2020 en K€



Source : Données extraites des budgets annuels présentés à la commission du fonds social

[158] Sauf à connaître dans les prochaines années des besoins très importants qui conduiraient à puiser dans ces réserves, ce que rien ne laisse objectivement attendre, le fonds de réserve n'a donc en réalité aucune utilité.

[159] En conséquence, le plus logique serait de mettre un terme à ce processus en modifiant sur ce point l'article 4 du décret de 1989 et le mode de calcul du budget annuel destiné à l'action sociale. Le plus simple serait de supprimer le fonds de réserve en prévoyant, pour ménager l'avenir, la possibilité pour le conseil d'administration d'accroître le budget du fonds social en cas de besoin avéré.