

RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

« GARANTIR L'AVENIR DES RETRAITES COMPLEMENTAIRES DES SALARIES (AGIRC ET ARRCO) »

« La Cour des comptes a rendu public pour la première fois, le 18 décembre 2014, un rapport sur les régimes de retraites complémentaires relevant de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) :

Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés. (...)

La Cour constate la dégradation de la situation financière des régimes, qui nécessite des mesures d'urgence. Elle cherche à éclairer les partenaires sociaux, à la veille des négociations qu'ils ouvriront début 2015, sur la diversité des choix envisageables, qui relèvent de leur responsabilité exclusive, pour rétablir la situation. »

Nous vous proposons dans ce dossier :

- la synthèse de ce rapport,*
- le communiqué de presse des présidences paritaires de l'Agirc et de l'Arrco sur ce rapport.*

Source : Cour des comptes - Rapport public thématique - Synthèse, décembre 2014.

https://www.ccomptes.fr/content/download/77682/1961744/version/3/file/20141218_synthese_rapport_retraites_complementaires_salaries_AGIRC_ARRCO.pdf

http://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/presse/presse_2014/CP-20141218-Agirc-Arrco-Cour_des_comptes.pdf

INTRODUCTION

La Cour consacre pour la première fois un rapport spécifique aux régimes obligatoires de retraite complémentaire des salariés du secteur privé gérés par l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC). Ces régimes couvrent plus de 18 millions de salariés et près de 12 millions de retraités. Ils versent chaque année plus de 70 Md€ de pensions de retraite.

À la différence du régime de retraite de base des salariés mis en place par ordonnance dès 1945 et placé sous la tutelle de l'État, les régimes AGIRC et ARRCO ont été créés respectivement en 1947 et 1961 par négociation entre les partenaires sociaux afin de compléter le niveau d'assurance vieillesse offert par le régime général. Ils n'ont été rendus obligatoires que tardivement, par une loi du 29 décembre 1972.

Ils sont gérés et pilotés par les seuls partenaires sociaux, tout en faisant partie des administrations publiques au sens du traité de Maastricht. Leurs dépenses annuelles constituent aujourd'hui plus de 6,5 % des dépenses publiques françaises. Leurs résultats annuels concourent à la formation du solde des administrations publiques.

L'examen des perspectives financières de ces régimes fait apparaître une situation alarmante (chapitre 1).

L'analyse des marges de manœuvre dont disposent les partenaires sociaux, dans le cadre des négociations qui s'ouvriront au premier trimestre 2015, suggère qu'il sera nécessaire de recourir à une pluralité de leviers de redressement, répartissant les efforts nécessaires entre toutes les parties prenantes : entreprises, salariés et retraités (chapitre 2).

L'examen des principaux aspects de la gestion administrative des régimes permet d'envisager des réductions de coût rapides et significatives, contribuant aussi à leur redressement financier. Ces efforts de gestion devront également porter sur l'amélioration de la qualité du service rendu aux assurés et celle du recouvrement des cotisations auprès des entreprises (chapitre 3).

INTRODUCTION

Enfin, la succession des évènements qui ont conduit à la situation actuelle souligne l'intérêt de mettre en place, au sein des régimes, des outils de pilotage permanents qui viseraient à garantir durablement leur soutenabilité tout en s'articulant avec le pilotage d'ensemble de l'évolution des finances publiques (chapitre 4).

La Cour, au titre de sa mission constitutionnelle d'information du citoyen, a voulu éclairer la réalité des perspectives de l'AGIRC et de l'ARRCO. Respectueuse de la responsabilité particulière des partenaires sociaux dans le pilotage de ces régimes, la Cour n'a pas souhaité être prescriptive mais s'est employée à expliquer le champ des mesures envisageables et à illustrer la variété des scénarios d'évolution possibles.

INTRODUCTION

L'organisation des régimes AGIRC et ARRCO

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

La gestion de chacun des deux régimes est assurée par des institutions de retraite complémentaire (IRC) adhérant soit à la fédération AGIRC, soit à la fédération ARRCO. La fédération de chaque régime est chargée de mettre en œuvre les dispositions des accords et de coordonner et contrôler l'activité de toutes les IRC. Celles-ci et leurs fédérations sont administrées paritaires par des représentants des entreprises et des salariés cotisants aux régimes.

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

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

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

En 2014, les 37 IRC réparties entre 17 GPS et 2 institutions isolées. Les 5 plus importants GPS interprofessionnels concentrent 75 % du volume d'activité des régimes complémentaires : AG2R-La Mondiale, Humanis, Klésia, Malakoff-Médéric et Rénica. Le principal GPS professionnel est Pro-BTP.



1 Des perspectives financières alarmantes

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

Des efforts significatifs d'équilibrage des régimes depuis 20 ans

Confrontés au début des années 1990 à un ralentissement de la progression de la masse salariale, dans le sillage de la récession amorcée dans l'été 1992, les partenaires sociaux responsables des régimes AGIRC et ARRCO ont adopté dès 1993 et dans les années suivantes des mesures fortes de redressement, alliant augmentations des cotisations et baisses des rendements offerts aux assurés. Ces mesures ont représenté un effort cumulé de 193 Md€₂₀₁₀ entre 1994 et 2010. Sur la seule année 2010, elles contribuaient à améliorer de 16,5 Md€ le solde annuel des régimes.

Elles se sont conjuguées avec le retour, de 1998 à 2008, d'une croissance soutenue de la masse salariale du secteur privé sur laquelle reposent

leurs ressources et, jusqu'en 2003, avec des départs en retraite peu nombreux.

L'AGIRC et l'ARRCO ont pu alors connaître 11 années consécutives d'excédents techniques (hors produits et charges financiers) entre 1998 et 2008. Le montant cumulé de ces excédents s'est élevé à 36,8 Md€. Sur la même période, la CNAVTS a enregistré près de 8 Md€ de déficit.

Les régimes complémentaires ont ainsi accumulé des réserves qui, grossies des produits financiers et des plus-values latentes correspondantes, ont atteint 60 Md€ début 2008, soit un montant équivalant alors aux charges d'allocations annuelles des régimes. Elles devaient notamment permettre de supporter l'impact des départs en retraite des générations nombreuses de l'après-guerre.

La réapparition de déficits depuis 2009 dans un contexte de faible croissance économique

En dépit des efforts passés, les régimes sont redevenus déficitaires depuis 2009. Leur déficit a atteint plus de 4,4 Md€ en 2013, soit 6 % du montant annuel des pensions versées, au terme de cinq années pendant lesquelles la masse salariale n'a progressé en moyenne que de 0,2 % en termes réels, contre 2,4 % sur la

Des perspectives financières alarmantes

période 1998-2008, tandis que les charges annuelles d'allocations progressaient de + 2,25 % par an, toujours en termes réels. L'ampleur et la durée de ce ralentissement économique n'avaient pas été anticipées par les gestionnaires des régimes complémentaires, non plus que par l'État pour le régime de base.

Une situation financière aggravée par l'effet de certaines mesures prises par l'État pour le régime de base

Si la réforme des retraites de 2010, en reculant les âges de départ en retraite, a permis d'améliorer de près de 2 Md€ le solde des régimes complémentaires dès 2013, et de plus de 6 Md€ leur solde prévisionnel à l'horizon 2020, les mesures prises depuis 2012 par l'État pour le régime général pèsent en revanche sur la situation financière de l'AGIRC et de l'ARRCO, en particulier à court terme. Les dispositions cumulées du décret de juillet 2012 sur les carrières longues et de la loi du 20 janvier 2014 dégraderaient ainsi de 1,4 Md€ le solde des régimes à l'horizon 2020.

Surtout, les mesures de la loi du 20 janvier 2014 susceptibles de profiter aux régimes complémentaires, et dans l'attente desquelles les parte-

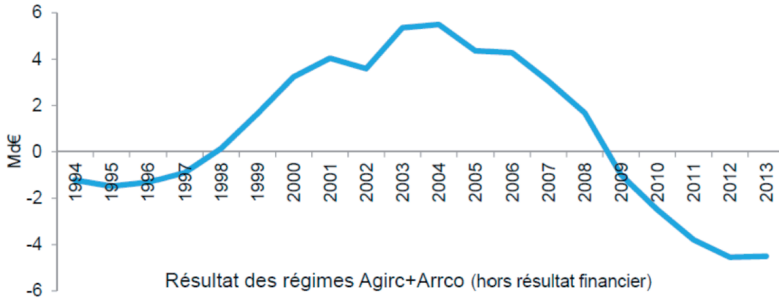
naires sociaux avaient limité l'ambition des mesures décidées lors de leur accord de mars 2013, n'ont pas été à la hauteur des besoins de financement prévisionnels des régimes AGIRC et ARRCO.

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

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

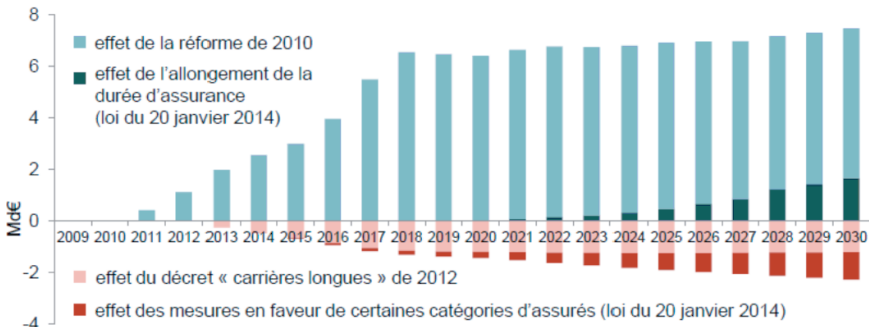
Des perspectives financières alarmantes

Après 11 années d'excédents, la réapparition de déficits depuis 2009



Source : Cour des comptes d'après données Agirc-Arrco

Un impact contrasté des décisions des pouvoirs publics relatives au régime de base



Source : Cour des comptes d'après données Agirc-Arrco

Des perspectives financières alarmantes

Évolution des réserves financières selon les scénarios de l'AGIRC-ARRCO

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

Source : Cour des comptes d'après AGIRC-ARRCO



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

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

Un effort annuel d'au moins 5 Md€ à réaliser dès 2018

Face à l'ampleur et l'urgence du défi, il est indispensable qu'ils adoptent dès 2015 des mesures qui produiraient dès 2018 un impact annuel de plus de 5 Md€, pour un effet au moins égal à 120 Md€ sur les soldes cumulés des régimes en 2030. Le risque d'épuisement des réserves globales de l'AGIRC et de l'ARRCO serait alors repoussé au-delà de 2030, dans le scénario économique le plus prudent examiné par les partenaires sociaux.

Viser un effort inférieur, en se fondant sur des scénarios plus optimistes, serait imprudent, la possibilité d'un rebond de croissance à brève échéance n'étant pas acquise.

Des leviers de redressement sous contrainte

En considérant l'AGIRC et l'ARRCO globalement, les partenaires sociaux disposent de nombreux leviers pour redresser les soldes des régimes : taux de cotisation, niveaux des pensions et

conditions de liquidation (en termes d'âge notamment). Cependant des contraintes soit sur le coût du travail, soit sur le pouvoir d'achat des ménages, limitent leurs marges de manœuvre effectives.

S'agissant des conditions de liquidation, les régimes complémentaires se sont toujours alignés jusqu'à présent sur celles du régime de base.

La nécessité de combiner l'ensemble des leviers

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

Une déconnexion d'avec les conditions de départ en retraite en vigueur pour le régime général, si l'État n'entend pas modifier celles-ci à court terme, ne saurait donc être exclue de l'examen des leviers possibles. Rien

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

n'empêcherait du reste le régime de base de s'aligner, dans un second temps, sur les nouvelles conditions adoptées pour les régimes complémentaires.

Le panachage des différentes mesures envisageables, qui relève de la seule décision des partenaires sociaux, laisse entrevoir la variété des combinaisons possibles. À titre illustratif, le financement des pensions complémentaires pourrait être assuré jusqu'à l'horizon 2035 soit en conjuguant un report d'un an de l'âge moyen de départ avec une hausse de 0,125 point par an des cotisations et une sous-indexation des pensions de 1 point sous l'inflation pendant 5 ans, soit en conjuguant un report de deux ans de l'âge de départ avec des mesures identiques pendant 3 ans.

Un partage nécessaire des efforts entre cadres et non-cadres

Pour l'AGIRC seule, repousser significativement l'épuisement des réserves suppose qu'un effort spécifique soit demandé aux cadres. Un équilibrage du régime par ses seuls paramètres est toutefois hors de portée. Un apport supplémentaire de l'ARRCO semble donc inévitable, au-delà des transferts de solidarité déjà existants entre les deux régimes. Il pose la question d'une fusion pure et simple et à terme rapproché des deux régimes, d'autant que les justifications historiques d'un régime spécifique aux cadres se sont largement estompées. En tout état de cause, la trajectoire de redressement à construire pourrait offrir l'opportunité d'une plus grande égalité de traitement entre catégories

d'assurés. De ce point de vue, la suppression des inégalités de rendement entre cadres et non cadres induites, en défaveur des derniers, par la structure actuelle des taux de cotisations à l'Association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO (AGFF) est indispensable. Elle pourrait du reste constituer tout ou partie de l'effort spécifique qui serait demandé aux cadres pour la préservation de leurs pensions.

Une coordination à mettre en place avec le régime de base

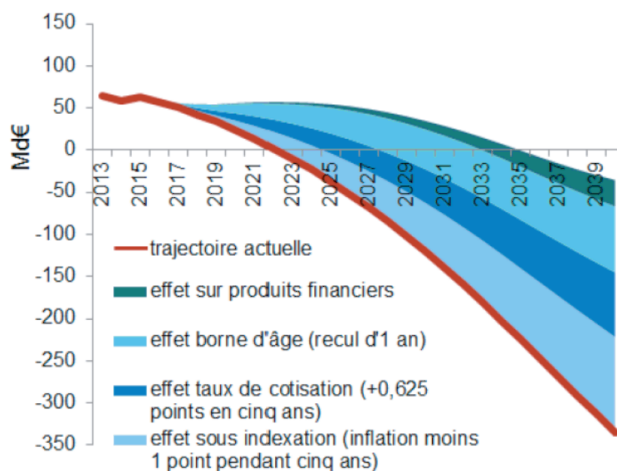
Sur de nombreuses problématiques, des points d'articulation avec le régime général existent. C'est notamment le cas pour la fixation annuelle du plafond de la sécurité sociale, les évolutions respectives des taux de cotisations de chaque régime et celles des conditions d'âge au moment de la liquidation.

Les partenaires sociaux doivent donc assumer des décisions prises par l'Etat sans véritable concertation. Ainsi, la hausse des taux de cotisations vieillisse au régime général de 1,1 point entre 2012 et 2017 limite la capacité des régimes complémentaires à accroître leurs recettes. De même, le mode de fixation du plafond de la sécurité sociale s'avère extrêmement défavorable à l'équilibre des régimes. Il importe donc de mettre en place un cadre formalisé de concertation, qui permettrait de coordonner les décisions des partenaires et de l'État notamment pour tenir compte des avis du nouveau Comité de suivi des retraites.

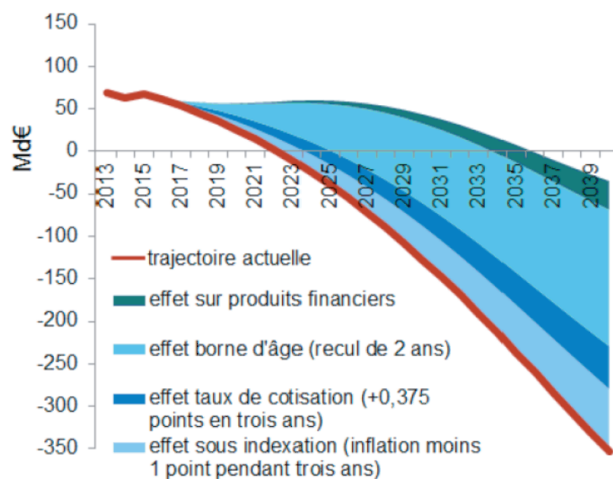
Des mesures d'urgence à prendre, des efforts à partager

Des mesures d'urgence à prendre par les partenaires sociaux, des efforts à partager

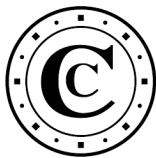
Première illustration de combinaison de mesures



Seconde illustration de combinaison de mesures



Source : Cour des comptes d'après données Agirc-Arrco



3 Des progrès de gestion impératifs

Les efforts qui seront demandés aux entreprises, aux salariés et aux retraités dans le cadre des mesures d'urgence rendent d'autant plus indispensables des économies significatives sur les coûts de gestion et la recherche d'une meilleure qualité du service pour les assurés.

Des coûts de gestion à réduire fortement

Les charges nettes d'exploitation des régimes ont atteint 1,83 Md€ en 2013 (hors action sociale), financées par un prélèvement sur la masse des cotisations. Ces dépenses de gestion ont fortement augmenté depuis 10 ans (+ 23,6 % en euros courants, soit + 6,5 % hors inflation), faute d'avoir été suffisamment pilotées et d'avoir exploité tous les gains de productivité possibles (ils ont été en moyenne inférieurs à 1 % par an sur la décennie).

À périmètre et volume d'activité identiques, les coûts de gestion de l'AGIRC et de l'ARRCO sont supérieurs de 20 % à ceux de la CNAVTS. En particulier, les charges de personnel, qui comptent pour près de 55 % du total, sont tirées par le niveau moyen des rémunérations, supérieur de 25 % à celui de la CNAVTS, à ancienneté égale.

En outre, la période 2006-2012 a connu une dérive des dépenses

informatiques, qui ont atteint 27 % du total des charges en 2012. La mise en place de l'Usine retraite, outil informatique unifié dédié à la retraite complémentaire, se ferait à un coût supérieur de 64 % aux estimations initiales, soit un surcoût de 340 M€.

Le niveau et l'évolution des coûts de gestion sont aussi affectés par le mode d'organisation de la gestion. Celle-ci reste éclatée entre 37 institutions de retraite complémentaire et menée conjointement avec des activités concurrentielles au sein de 17 groupes de protection sociale, même si les 6 principaux représentent près de 85 % du total. Or toutes les conséquences en termes de coûts n'ont pas été tirées du mouvement de mutualisation croissante des dépenses au niveau des fédérations. Dans le même temps, les économies d'échelle attendues à la suite des regroupements de groupes de protection sociale restent à concrétiser.

Des gisements d'économies significatifs sont exploitables rapidement, comme en témoigne le plan d'économies de 300 M€ à horizon 2018 décidé par les partenaires sociaux fin 2013. La mise en œuvre des mesures de ce plan, accompagnée d'une fusion des régimes AGIRC et ARRCO devraient même, selon la Cour, produire 360 M€ d'économies annuelles en 2018, soit 60 M€ de plus que prévu par les partenaires sociaux.

Des progrès de gestion impératifs

Toutefois un objectif de réduction de dépenses encore plus ambitieux doit être fixé : des économies annuelles de 450 M€, soit 150 M€ de plus que le plan actuel, peuvent être recherchées, à l'horizon 2020. Elles supposent notamment de procéder à des économies supplémentaires sur les fonctions support, de rationaliser fortement le réseau de centres de gestion des groupes et de réorienter l'activité vers les centres de gestion les plus productifs. À terme, les gestionnaires devront aussi tirer tout le parti de la centralisation des systèmes d'information comme de la mise en place de futurs outils inter-régimes.

Une qualité de la liquidation à redresser, des délais de paiement à réduire rapidement

Le modèle de gestion décentralisée au niveau des groupes de protection sociale a favorisé la persistance tardive de nombreux défauts de contrôle. Les taux et les montants des erreurs constatées sur le calcul des pensions liquidées demeurent supérieurs à ceux constatés dans le régime général, notamment dans le régime ARRCO, malgré une décline rapide à partir de 2013. Ce sont au minimum 260 M€ qui ne sont pas alloués annuellement à des pensionnés qui y auraient droit.

Le niveau préoccupant atteint par les délais de paiement en 2013, notam-

ment sous l'effet de l'augmentation des flux de demandes de liquidations, appelle également sans délai des mesures correctives, pour ramener la moyenne de ces délais en-dessous du seuil de 30 jours.

Mettre en œuvre le contrôle des cotisations de retraite complémentaire par les URSSAF

Les régimes complémentaires doivent participer, à l'instar de tous les régimes, à l'effort de lutte contre la fraude aux cotisations. Le montant annuel des cotisations éludées est estimé entre 2,2 et 2,7 Md€. Il s'agit d'une question de garantie des droits pour les assurés. Or les régimes de retraite complémentaire, pourtant légalement obligatoires, ne disposent actuellement pas de la compétence juridique pour réaliser les contrôles nécessaires et ne bénéficient pas des échanges d'information avec les URSSAF dans le cadre de la lutte contre la fraude, notamment le travail illégal.

Le contrôle du recouvrement par les agents des URSSAF pour le compte de l'AGIRC-ARRCO, pourtant prévu par une disposition législative, est resté inappliqué depuis 2007. Il doit être immédiatement mis en œuvre sans tergiversations supplémentaires. Il importe que l'État publie le décret nécessaire.



4 Un cadre de décision à rénover pour assurer un équilibre durable

La sauvegarde immédiate des régimes ne doit pas occulter la nécessité de mettre en place des outils de pilotage permanents visant à garantir durablement la soutenabilité des régimes, afin d'éviter que ne se reproduise une situation d'urgence telle que celle d'aujourd'hui. Ces outils sont à définir et mettre en œuvre au sein des régimes d'une part, et doivent trouver à s'articuler avec la conduite d'ensemble des finances publiques d'autre part.

Rénover les outils du pilotage financier

Les partenaires sociaux auraient tout intérêt à fonder le pilotage financier des régimes sur des scénarios économiques plus prudents que par le passé. Dans le cadre des négociations actuelles, les partenaires sociaux gagneraient à retenir un scénario proche, à court terme, des hypothèses de la Commission européenne ou d'instituts économiques indépendants, et, à long terme, des scénarios les plus prudents du Conseil d'orientation des retraites.

La qualité du pilotage financier des régimes dépend également directement de celle des prévisions qui lui sont associées. Étant donné la complexité croissante des comportements

de départs à la retraite, les régimes complémentaires devraient développer un modèle de micro-simulation du type de ceux dont disposent la CNAVTS et le ministère des affaires sociales.

Afin d'assurer leur soutenabilité à long terme, les régimes gagneraient à fixer un horizon minimal de 25 ans avant tout épuisement des réserves projetées. Par ailleurs il semblerait utile de fixer également un horizon minimal de 15 ans durant lequel le niveau des réserves projetées reste supérieur à neuf mois ou une année d'allocations. Ces objectifs permettraient d'assurer qu'en cas de dégradation plus sévère et durable qu'anticipé des conditions économiques, le terme d'épuisement des réserves reste suffisamment lointain pour donner aux partenaires sociaux le temps et les moyens de rétablir les perspectives financières.

Les régimes doivent effectuer des arbitrages entre leurs objectifs financiers et leurs objectifs sociaux. Des principes d'ajustement pourraient être définis concernant l'évolution des rendements ou le partage des efforts, afin de réduire l'incertitude qui s'est accrue pour les entreprises, les salariés et les retraités au fur et à mesure que s'accéléraient les cycles de négo-

Un cadre de décision à rénover pour assurer un équilibre durable

ciations faute de prévisions suffisamment prudentes. La définition de ces règles nécessiterait une coordination étroite avec le régime général.

Mettre en œuvre une gestion financière actif-passif

La fixation d'objectifs de réserves parmi les outils de pilotage des régimes doit permettre d'ajuster la maturité des actifs détenus par les régimes à l'horizon de consommation des réserves. Cette gestion « actif-passif » est à mettre en œuvre dans le cadre d'une clarification du rôle des fédérations dans la répartition et l'allocation stratégique des réserves financières.

Mieux prendre en compte les régimes complémentaires dans la conduite des finances publiques

Les modalités actuelles de prise en compte des régimes dans le pilotage des finances publiques sont aujourd'hui déficientes. Les échanges techniques entre l'État et les régimes com-

plémentaires doivent être développés pour préparer le chiffrage des mesures concernant ces derniers, qu'il s'agisse des réformes des retraites ou de la préparation des programmes de stabilité annuels.

Enfin, des objectifs spécifiques en termes de trajectoire financière des régimes complémentaires devraient être introduits dans le cadre des lois de financement de la protection sociale élargie aux régimes conventionnels dont la Cour recommande l'adoption annuelle par le Parlement, dans des conditions respectant le rôle des partenaires sociaux.

CONCLUSION

Placés sous la seule responsabilité des partenaires sociaux, les régimes AGIRC et ARRCO sont confrontés aux mêmes évolutions démographiques et économiques que le régime de base. À la différence de celui-ci, qui a eu largement recours à l'emprunt, ils ont réussi, jusqu'à la crise de 2008, à constituer 60 Md€ de réserves financières, notamment grâce à des mesures paramétriques adoptées dès 1993. Cette performance prouve leur capacité à redresser l'équilibre des régimes dont ils ont la charge, au prix d'efforts parfois difficiles.

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

La Cour estime très probable le risque d'épuisement des réserves financières globales des régimes d'ici 2023, et même d'ici le début de 2018 pour l'AGIRC, avec pour celle-ci des réserves inférieures à trois mois d'allocations dès 2016. Cette perspective caractérise une situation d'urgence et impose aux partenaires sociaux d'adopter des mesures de grande ampleur dès les premiers mois de 2015, qui puissent être mises en œuvre dès 2016. Pour espérer repousser au-delà de 2030 l'horizon d'épuise-

ment des réserves, il est nécessaire d'améliorer les soldes annuels de plus de 5 Md€ dès 2018.

Pour l'AGIRC, la situation est telle qu'un effort spécifique des cadres sera vraisemblablement inévitable, indépendamment même d'une solidarité financière accrue de l'ARRCO nécessaire pour éviter le risque de rupture des paiements. La perspective de la fusion des deux régimes, à laquelle la convergence passée des rendements conduit logiquement, devra elle-même s'accompagner de contreparties de la part des cadres, notamment de la refonte du mode actuel de financement de la « retraite à 60 ans » entre les régimes AGIRC et ARRCO.

Dans le cadre des négociations qui s'engagent, une combinaison de mesures portant sur les taux de cotisation et les niveaux de pensions sera sans doute nécessaire. Étant données l'importance des besoins de financement et les contraintes (coût du travail, pouvoir d'achat des retraités) qui pèsent sur les marges de manœuvre des partenaires sociaux, la réflexion sur l'âge de départ à la retraite sans abattement dans les régimes complémentaires ne pourra cependant pas être exclue. L'adoption de mesures d'âges propres aux régimes complémentaires poserait inévitablement la question de l'adoption, rapide ou décalée, de mesures similaires pour le régime général.

Même si les choix seront nécessairement difficiles, les combinaisons qui

CONCLUSION

peuvent être recherchées par les partenaires sociaux entre ces types de mesures sont nombreuses, de même que les modalités de partage des efforts entre actifs, retraités actuels et entreprises. Plus globalement, l'État et les partenaires sociaux ont tout intérêt à se doter d'un cadre formalisé de concertation pour examiner l'évolution des paramètres communs aux deux régimes, afin d'éviter la succession de mesures incohérentes entre elles.

Les mesures d'urgence à adopter doivent impérativement s'accompagner de progrès dans la gestion des régimes. Des efforts pour rendre la gestion moins coûteuse doivent être engagés rapidement, afin de parvenir à des économies annuelles d'au moins 350 M€ d'ici 2018, et 450 M€ d'ici 2020. La lutte contre la fraude, alors que le montant des cotisations éludées pourrait atteindre 2 Md€ annuels, devrait conduire l'État à mettre en œuvre sans délai le contrôle du recouvrement par les URSSAF pour le compte des régimes complémentaires. L'exactitude du calcul des pensions liquidées doit être garantie en accentuant les efforts engagés depuis deux ans pour réduire les taux d'erreurs, et les délais de mise en paiement doivent être raccourcis.

La nécessité de mesures d'urgence ne doit pas occulter le besoin d'assurer durablement l'équilibre des régimes en se dotant des outils de pilotage appropriés. Leur cadre actuel de décision, qui a conduit à une accélération des clauses de rendez-vous, doit être

amélioré. Les partenaires sociaux auraient tout intérêt à envisager de retenir des scénarios économiques encore plus prudents que par le passé. Des objectifs suffisamment protecteurs des niveaux de réserves à moyen et à long termes devraient être fixés, de sorte à protéger les régimes contre des retournements non anticipés de la conjoncture ou des marchés financiers.

Enfin, les perspectives financières des régimes complémentaires légalement obligatoires, incluses dans la trajectoire des finances des administrations publiques, devraient faire l'objet d'une concertation systématique entre l'État et les partenaires sociaux et d'une attention accrue du Parlement. Les lois de financement étendues à l'ensemble de la protection sociale obligatoire, dont le vote annuel est recommandé par la Cour, dans des conditions respectant le rôle des partenaires, en seraient l'instrument privilégié.

L'avenir des régimes complémentaires exige ainsi une réforme ambitieuse dans le cadre d'une démarche méthodique, rigoureuse et attentive à la juste répartition des efforts. Les partenaires sociaux ont su assumer pleinement leurs responsabilités depuis la création des régimes AGIRC et ARRCO. C'est en se fondant sur ces mêmes principes de responsabilité, de justice et de solidarité qu'ils sauront à n'en pas douter relever les lourds défis auxquels il sont aujourd'hui confrontés.

ORIENTATIONS

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

→ réexaminer dès 2015 l'opportunité d'appliquer la « clause plancher » qui limite les effets des sous-indexations de pensions décidées en 2013 ;

→ mettre en œuvre dès 2016 un ensemble de mesures dégageant un effort annuel de plus de 5 Md€ dès 2018, et un effort cumulé de plus de 120 Md€ à l'horizon 2030, et sans exclure aucun des leviers disponible ;

→ renforcer la solidarité financière entre les régimes parallèlement à un effort spécifique des affiliés à l'AGIRC et dans ce cadre, aller à terme rapproché vers la fusion des régimes ;

→ modifier la structure des taux de cotisation à l'AGFF pour les rendre proportionnels aux taux de cotisation contractuels des régimes, supprimer l'AGFF en tant que structure distincte des régimes et intégrer ses produits et ses charges aux régimes eux-même ;

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

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

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

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

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes à destination des gestionnaires des régimes et des administrations :

→ mettre en place un cadre formalisé de concertation entre l'État et les partenaires sociaux sur l'évolution des paramètres d'intérêt commun au régime général et aux régimes complémentaires (pouvoirs publics) ;

→ revoir le mode de fixation annuel du plafond de la sécurité sociale, en le fondant sur l'évolution du salaire médian plutôt que du salaire moyen du secteur privé (pouvoirs publics) ;

→ réduire au total d'au moins 25 % les coûts de gestion à l'horizon 2020 par rapport à leur niveau actuel, soit un effort supplémentaire de 150 M€ annuels par rapport aux économies décidées par les partenaires sociaux fin 2013 pour 2018 (gestionnaires des régimes) ;

→ renforcer la capacité de pilotage des dépenses des institutions de retraite complémentaire par les fédérations et renforcer la sécurisation juridique des réserves financières de la retraite complémentaire (gestionnaires des régimes) ;

→ améliorer rapidement la qualité des liquidations et réduire les délais de mise en premier paiement (gestionnaires des régimes) ;

→ conformément à la loi, mettre en place sans délai le contrôle par les URSSAF de l'assiette des cotisations de retraite complémentaire des salariés et préciser rapidement les conditions de l'élargissement de ce contrôle aux taux et au calcul de ces cotisations (pouvoirs publics) ;

→ prendre les dispositions législatives nécessaires pour autoriser les régimes de retraite complémentaire des salariés à recevoir les renseignements obtenus par l'Etat et les organismes de protection sociale dans le cadre de leurs missions de lutte contre la fraude aux cotisations sociales, notamment le travail illégal (pouvoirs publics) ;

→ accroître la fréquence et améliorer le contenu des échanges techniques entre l'État et les régimes lors de la préparation des programmes de stabilité (pouvoirs publics) ;

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

18 décembre 2014

**COMMUNIQUE DE PRESSE
DES PRESIDENCES PARITAIRES DE L'AGIRC ET DE L'ARRCO**

Rapport de la Cour des comptes

« Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) »

Le rapport de la Cour des comptes rendu public ce jour a déjà été largement commenté dans la presse, dès lundi dernier. Les Présidents des Fédérations de l'AGIRC et de l'ARRCO ont souhaité ne pas commenter le rapport avant sa publication officielle. Les nombreuses retombées de presse et la conférence de presse de la Cour les conduisent à apporter les précisions ci-dessous.

Les constats établis par la Haute juridiction ont déjà été faits par les Partenaires sociaux depuis 2010 qui ont, en conséquence, adopté les accords paritaires de 2011 et 2013. L'accord du 13 mars 2013 a établi un programme de travail permettant de rechercher les moyens d'assurer la pérennité des régimes complémentaires.

Des régimes par répartition, gérés en pleine autonomie par les Partenaires sociaux

Les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO sont des régimes par répartition. Les retraites qu'ils servent sont financées par les cotisations perçues. Il est bien connu que la masse des allocations à servir est en forte croissance du fait de l'arrivée à la retraite des classes nombreuses de l'après Seconde Guerre mondiale et de l'augmentation de l'espérance de vie.

En contrepartie des charges, les recettes des régimes sont assises sur la masse salariale et donc sur la croissance de l'économie. Le contexte de très faible croissance depuis 2008 change fondamentalement les données afférentes aux perspectives d'équilibre.

Dans des régimes en répartition, le paiement des allocations sera toujours assuré par les cotisations reçues, ce qui exclut toute idée d'une « faillite » des régimes. Responsables et garants de la pérennité des régimes, les Partenaires sociaux ont su faire évoluer les régimes

depuis leur création pour assurer une retraite complémentaire aux millions de salariés du secteur privé.

Les Partenaires sociaux, représentants des entreprises et des salariés, qui pilotent les régimes ont su constituer des réserves abondées notamment entre 1997 et 2008 dans les années de plus forte croissance qui permettent aujourd'hui de couvrir les déficits par les produits financiers et un prélèvement sur les réserves.

Les résultats des régimes ne contribuent pas pour un euro à la dette publique

En prenant connaissance des comptes 2013 de l'AGIRC et de l'ARRCO, chacun peut constater que les régimes complémentaires fonctionnent selon des principes aisément compréhensibles et connus de l'ensemble des ménages : recettes/charges/réserves.

Les déficits techniques de l'exercice 2013, correspondant pour l'essentiel à la différence entre les cotisations encaissées et les allocations servies, sont d'un montant global de 4,2 milliards €. Les Partenaires sociaux, dans le cadre de leur pilotage, ont constitué des réserves techniques de financement qui s'élevaient, fin 2013, à 64 milliards €. Les produits financiers issus de la gestion de ces réserves sont pris en compte dans le déficit global de l'exercice qui s'établit, pour 2013, à 1,3 milliard €. Le déficit global est financé par prélèvement sur les réserves à due concurrence. Cette opération en capital annule l'impact des déficits des régimes sur la dette publique. Il est essentiel de relever que les régimes complémentaires ne contribuent donc pas à l'accroissement de la dette publique.

En l'état actuel, sur la base d'un scénario économique plus prudent que celui des pouvoirs publics, les réserves de l'ensemble AGIRC-ARRCO ne seront pas consommées avant 2024. Il s'agit effectivement d'un horizon trop court pour le pilotage de régimes de retraite qui n'ont pas la possibilité de renvoyer leurs déficits vers d'autres organismes. Ce délai est cependant suffisant pour permettre aux mesures qui seront adoptées en 2015 par les Partenaires sociaux de produire leurs effets pour retrouver les voies d'un équilibre durable des régimes complémentaires.

La nécessité de nouvelles actions dans un contexte de croissance faible

Les Partenaires sociaux ont, au cours de leurs réunions paritaires et en dernier lieu le 27 juin 2014, fait eux-mêmes le constat de perspectives financières préoccupantes et du rapprochement des échéances, pour le régime AGIRC notamment. Conscients des enjeux d'équilibre, ils ont engagé un programme de travail qui débouchera le 17 février 2015 sur l'ouverture de négociations. Les travaux menés ont permis d'examiner différents paramètres qui peuvent constituer autant de leviers à disposition des pilotes paritaires dans une problématique de rééquilibrage durable. En regard de ces mesures figurent des études

d'impact portant à la fois sur leur incidence sur les régimes que sur les droits des personnes. Ces travaux ont conduit à prendre en compte et à partager l'ensemble des demandes des différentes parties prenantes à la négociation, illustrant la méthode paritaire. Dans ce contexte, les études n'ont élargi aucune question et ont conduit à étudier de nombreuses pistes sans en écarter ou en privilégier une a priori.

L'amélioration de la gestion en marche

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

- le déploiement d'un nouvel outil de gestion informatique qui a conduit à unifier les systèmes d'information autour d'un seul outil, ces systèmes étant au nombre de 44 en 2001,
- le processus de restructuration des entités de gestion au terme duquel la gestion de la retraite complémentaire est mise en œuvre par 12 groupes de protection sociale métropolitains (au lieu de 55 en 2000).

Il n'en reste pas moins que, là encore, pleinement conscients de l'enjeu de l'amélioration de la gestion dans le cadre du couple coût/qualité, les Partenaires sociaux ont, dès 2013, engagé une démarche résolue de réduction des dépenses de gestion pour tirer parti des investissements engagés dans la période précédente. Une feuille de route a été établie comportant 8 mesures fortes dont l'objet est la réduction des coûts de gestion de 300 millions € à l'horizon 2018.

Ces travaux ont déjà produit leurs effets avec la réduction des coûts de gestion de 68 millions € entre 2012 et 2013. Ces économies seront amplifiées notamment grâce aux mesures de simplification décidées tant pour les entreprises que les actifs et les retraités :

- simplifier les règles d'adhésion des entreprises à compter du 1^{er} janvier 2015,
- désigner un interlocuteur unique au sein de la retraite complémentaire pour faciliter les démarches des actifs,
- offrir aux personnes qui préparent la liquidation de leurs droits un réseau retraite complémentaire rationalisé et efficace,
- regrouper les droits pour les retraités bénéficiant de plusieurs allocations au titre de la retraite complémentaire.

Contact : Pierre Chaperon

pchaperon@agirc-arrco.fr

01 71 72 12 81