

1

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO : un dispositif à recentrer

PRÉSENTATION

La retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé est gérée par des institutions de retraite complémentaire (IRC), organismes de droit privé à but non lucratif chargés d'une « mission d'intérêt général » (article L. 922-1 du code de la sécurité sociale). Les IRC constituent le cœur historique de groupes de protection sociale (GPS), dont l'activité s'étend aujourd'hui au champ concurrentiel de la protection sociale complémentaire (mutuelles santé, assurance prévoyance, etc.) et qui sont administrés par les partenaires sociaux⁸⁸.

Compétente pour contrôler les IRC, rassemblées au sein de la fédération AGIRC-ARRCO, issue de la fusion le 1^{er} janvier 2019 des deux fédérations ARRCO pour tous les salariés et AGIRC réservée aux cadres, la Cour s'est intéressée, dans un rapport publié en 2014⁸⁹, aux « perspectives et [à] la gestion des retraites complémentaires des salariés du secteur privé AGIRC-ARRCO ». Le présent chapitre fait suite à une enquête qui a porté pour la première fois sur l'action sociale menée par les IRC.

Selon le code de la sécurité sociale, en complément de la gestion des retraites complémentaires, les IRC « peuvent mettre en œuvre au profit de leurs membres participants une action sociale ». Cette action sociale est principalement financée par un prélèvement sur les cotisations de retraite complémentaire des salariés, dont le montant s'élevait en 2017 à 350 M€, soit un peu moins de 0,6 % des 62 Md€ collectés pour la retraite complémentaire cette même année. Elle dispose au total de 442 M€ de ressources.

⁸⁸ Trois d'entre eux prédominent, AG2R La Mondiale (ci-après ALM), ainsi que Humanis et Malakoff-Médéric, réunis depuis le 1^{er} janvier 2019 provisoirement sous le nom de MMH. Suivent quelques groupes de taille intermédiaire tels Klésia ainsi qu'une « alliance professionnelle », récemment créée et regroupant AGRICA, Audiens, B2V, IRP AUTO et Lourmel autour de Pro-BTP.

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés* (AGIRC et ARRCO). La Documentation française, décembre 2014, 203 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Cette action sociale s'est élargie, au fil du temps, au-delà de la population des retraités vers les actifs, au risque de la dispersion et sans réel contrôle (I). Les ressources allouées se révèlent, par ailleurs, surdimensionnées et viennent couvrir des frais de gestion disproportionnés. Les excédents qui en résultent constituent des réserves dont l'ampleur n'est pas justifiée (II). Ces constats plaident pour un repositionnement de l'action sociale des IRC dans un triple objectif d'efficience, d'équité et de transparence (III).

I - Une action sociale insuffisamment ciblée et contrôlée

Historiquement tournée vers les retraités, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO s'est progressivement ouverte à d'autres publics, avec le risque d'une dilution, en particulier dans le champ très vaste de l'aide aux plus démunis, dans un contexte marqué par un faible encadrement de la fédération AGIRC-ARRCO et par une absence de dialogue avec l'État.

A - Une action sociale éparpillée

1 - Une extension progressive de l'action sociale des retraités vers les actifs

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO est constituée d'aides financières, individuelles ou collectives, et de financements de services. Elle s'est historiquement et de manière naturelle tournée vers les retraités. Les thématiques couvertes ont cependant évolué au fil du temps, intégrant dans les années soixante le tourisme social, afin de favoriser le départ en vacances des retraités, puis le financement de l'aide ménagère des personnes âgées dans les années quatre-vingt. Ce champ s'est ensuite progressivement élargi aux aides au retour à l'emploi, complétées, à partir des années 2000, par des actions destinées aux aidants, ainsi que par des aides en faveur des personnes handicapées. À ce panier s'ajoutent des aides aux vacances, à la scolarité, au déménagement, aux soins de santé, au paiement d'une mutuelle, etc.

L'AGIRC-ARRCO détient, par ailleurs, un parc d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), qui se compose de 55 établissements pour personnes âgées proposant près de 5 700 places, de cinq établissements sanitaires à vocation gériatrique, soit près de 900 places, et de quatre établissements d'accueil des personnes en situation de handicap, pour plus de 1 000 places.

Cet élargissement de l'action sociale a conduit, sans véritable plan d'ensemble, à étendre les bénéficiaires potentiels à environ 80 % de la population française, soit 53 millions de personnes.

2 - Une augmentation des financements collectifs au détriment des aides individuelles

L'AGIRC-ARRCO mobilise pour la gestion de son action sociale, près de 1 000 personnes en équivalent temps plein et verse 212 M€ d'aides, dont les modalités ont évolué au fil du temps.

Tableau n° 1 : montant des aides accordées (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2012
Aides individuelles	71,9	68,9	59,1	45,8	44,4	41,5	- 43,2 %
Financements collectifs	102,9	114,4	109,8	121,2	135,4	143,8	+ 39,7 %
Actions mutualisées	37,7	26,8	23,3	25	23,9	26,6	- 29,4 %
Total	212,5	210,1	192,2	192	203,7	211,9	- 0,28 %

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

Les aides individuelles, qui recouvrent les aides financières accordées aux ressortissants de chaque IRC après examen de leur situation pour couvrir en totalité ou en partie un besoin ponctuel, cèdent de plus en plus la place à des financements collectifs, qui regroupent les subventions attribuées à des associations ou à des organismes assimilés, ainsi qu'à des établissements sociaux et médico-sociaux (établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – EHPAD – notamment).

Cette progression des financements collectifs au détriment des aides individuelles traduit une volonté des groupes de privilégier des actions considérées comme plus efficaces et touchant un plus grand nombre de bénéficiaires. Ceux-ci représentaient, selon la fédération, de l'ordre de 700 000 personnes, contre 63 000 pour les aides individuelles, en 2017.

Les actions « mutualisées » sont, quant à elles, portées par une ou plusieurs IRC au profit de l'ensemble des groupes. Elles bénéficient à près de 89 000 personnes, à travers plusieurs plateformes de service, dont « Sortir plus » pour les personnes âgées de plus de 80 ans en situation d'isolement, « l'aide à domicile momentanée », pour celles dans l'incapacité temporaire d'assumer certaines tâches du quotidien et « Bien chez moi », qui permet le recours à un ergothérapeute afin d'aménager le domicile en cas de perte d'autonomie. Elles viennent également financer le fonctionnement d'espaces emploi⁹⁰ et de centres de prévention bien vieillir⁹¹.

L'ensemble de ces aides est complété par des « actions de service », qui permettent, sous forme téléphonique, de guider les ressortissants de l'AGIRC-ARRCO dans leurs démarches, qu'il en résulte ou non l'octroi d'une aide (mission dite « ECO » -Écoute, Conseil et Orientation-). Les personnes accompagnées étaient au nombre de 185 000 en 2017.

B - Un contrôle fédéral faible, des pouvoirs publics en retrait

1 - L'absence d'un véritable contrôle de l'action sociale menée par les groupes

a) Une grande latitude laissée aux groupes dans la définition et la mise en œuvre de leurs interventions sociales

Ces évolutions de l'action sociale se sont accompagnées d'un effort de mise en convergence réalisé par l'AGIRC-ARRCO, qui s'est traduit, depuis 2009, par la définition « d'orientations prioritaires », auxquelles les IRC doivent allouer 80 % de leurs financements. Ces orientations ont été élargies, pour la période 2014-2018, au retour à l'emploi et à l'aide aux aidants, au-delà des thématiques déjà présentes du « bien vieillir » et de l'accompagnement du grand âge en perte d'autonomie.

⁹⁰ 12 espaces emploi ont été créés par l'AGIRC-ARRCO afin d'accompagner, sur la base d'une prise en charge individuelle (suivi personnalisé) ou collective (sous la forme d'atelier en groupe), les cadres en recherche d'emploi.

⁹¹ L'AGIRC-ARRCO a fondé 17 centres de prévention bien vieillir, afin de repérer et de diagnostiquer des « critères de fragilité » chez les personnes qualifiées d'autonomes, par des consultations médico-psychosociales donnant lieu à des bilans et le cas échéant à la prescription d'ateliers collectifs.

Or, la plupart des GPS ont une interprétation large de cette obligation. Une action est ainsi classée dans les orientations prioritaires dès lors qu'elle est compatible avec l'intitulé d'une au moins des quatre orientations fixées, sans être rattachée à un des « axes stratégiques » définis pourtant par l'AGIRC-ARRCO au sein de chaque orientation prioritaire. Ce classement, réalisé par les groupes, n'est pas contrôlé par la fédération.

Cela permet à certains GPS d'orienter leur action vers d'autres thématiques que celles correspondant aux orientations définies par l'AGIRC-ARRCO. Ainsi, Humanis et Klésia attribuent-elles prioritairement leurs financements collectifs au domaine du handicap.

b) Une fédération aux moyens de contrôle limités

La direction de l'action sociale (DAS) de l'AGIRC-ARRCO dispose d'un effectif total de 13,5 ETP. Comparé à l'effectif total consacré à l'action sociale des IRC, soit près de 1 000 ETP, il s'agit d'une structure légère.

Cette direction est chargée de la préparation des orientations prioritaires quinquennales, de leur suivi et de leur bilan, du pilotage des actions mutualisées, de l'instruction et de l'autorisation de certaines demandes de financement collectif et de la préparation du rapport annuel de l'action sociale de la fédération.

Pour réaliser ses missions, la DAS peut s'appuyer sur la direction de l'audit de l'AGIRC-ARRCO. Celle-ci concentre cependant l'essentiel de ses efforts sur le champ de la retraite complémentaire⁹² et est encore insuffisamment coordonnée avec les audits internes des groupes.

Les contrats d'objectifs et de moyens signés pour la période 2015-2018 entre les fédérations et les groupes portent avant tout sur la retraite, et de manière accessoire sur l'action sociale, à laquelle est fixée un objectif de diminution de 1 % par an du coût total par bénéficiaire. Cette cible, peu ambitieuse, est aisément atteinte par les groupes.

L'AGIRC-ARRCO a mis en place des comités régionaux de coordination de l'action sociale (CRCAS) visant à coordonner l'action des IRC. Mais le rôle de ces comités, animés chacun par un GPS, se limite le plus souvent à organiser des séminaires et des ateliers. Depuis 2017, ils assurent néanmoins la représentation de la fédération dans les « conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées » créées par la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV).

⁹² Elle a effectué 22 audits « spécifiques » portant sur l'action sociale des IRC entre 2010 et 2017, lui permettant de contrôler une fois chaque IRC, à l'exception du groupe Lourmel et des IRC propres aux DOM.

2 - Une absence d'encadrement par l'État

Bien que la loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés ait rendu obligatoire l'affiliation des salariés à l'AGIRC-ARRCO, l'État a fait le choix de ne pas intervenir dans la gestion de ces régimes complémentaires par les partenaires sociaux.

Le législateur n'a pas davantage encadré l'intervention des partenaires sociaux en matière d'action sociale. Le code de la sécurité sociale se borne à autoriser les IRC à la mettre en œuvre, renvoyant de fait aux conventions collectives nationales⁹³ le soin d'encadrer ces interventions et d'en définir la portée, le champ et les destinataires.

Ainsi, aucune convention n'est signée entre l'État, les IRC et l'AGIRC-ARRCO, contrairement à ce qui a été fait, par exemple, pour les professionnels libéraux, qui relèvent de la CNAVPL, caisse avec laquelle l'État a conclu un contrat pluriannuel couvrant les retraites de base mais également les retraites complémentaires et l'action sociale⁹⁴.

L'État pourrait dès lors engager dès aujourd'hui un dialogue contractuel avec les gestionnaires des retraites complémentaires des salariés, en vue de la signature d'une convention d'objectifs couvrant l'action sociale.

II - Des charges de gestion disproportionnées, une ponction excessive sur les cotisations de retraite

Malgré des efforts consentis par les IRC ces dernières années, les coûts de gestion de l'action sociale apparaissent particulièrement élevés au regard des aides distribuées. Les fonds sociaux des IRC disposent de dotations trop élevées et ne dépensent pas l'intégralité des moyens qui leur sont alloués. En conséquence, ils accumulent des réserves importantes qui ne sont pas justifiées par les besoins de cette activité.

⁹³ Convention de l'AGIRC datant du 14 mars 1947 et convention de l'ARRCO adoptée par l'accord national interprofessionnel du 8 décembre 1961.

⁹⁴ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

A - Une action sociale trop coûteuse au regard des aides distribuées

1 - Des coûts de gestion excessifs malgré une baisse récente

Les dépenses de gestion de l'action sociale se composent de coûts directs engagés par les directions de l'action sociale des IRC et d'une quote-part du coût des fonctions support de chaque GPS. Elles ont baissé de 11 % entre 2012 et 2017.

Les coûts directs sont principalement constitués de dépenses de personnels affectés à l'instruction des dossiers d'aides financières, pour un montant de 64,5 M€, et à l'accompagnement téléphonique (« actions de service », représentant un coût de 18,1 M€).

Les fonctions support des GPS sont assurées par une ou plusieurs structures de moyens (associations ou groupements d'intérêt économique), qui mutualisent les dépenses encourues au profit des différents domaines d'action des groupes (retraite, action sociale, prévoyance), qu'il s'agisse des dépenses de pilotage ou des fonctions finances, communication, maîtrise d'ouvrage, moyens généraux et logistiques, ressources humaines et informatique. Ces dépenses sont ensuite réparties entre retraite, action sociale et prévoyance. La quote-part des fonctions support des groupes affectée à l'action sociale s'élève à 41,7 M€.

Hors actions de service (qui ne sont pas dédiées directement à l'octroi des aides financières), la somme des coûts directs et des fonctions support affectés à l'action sociale atteint 106,2 M€, soit 50 % des aides versées (211,9 M€).

Ce ratio reflète, en partie, un choix d'organisation assumé par l'AGIRC-ARRCO consistant à prendre en charge une grande partie de l'évaluation de la situation sociale pour les demandes d'aides individuelles, sans la sous-traiter à des structures extérieures.

Compte tenu de ces choix d'organisation, l'AGIRC-ARRCO attribue, en volume financier, deux fois moins d'aides que la CNAV, mais dispose d'un effectif près de deux fois plus élevé, pour un coût deux fois supérieur.

Tableau n° 2 : aides versées et dépenses de personnel de l'action sociale de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO en 2017 (En M€)

	CNAV	AGIRC-ARRCO	Ratio AGIRC-ARRCO / CNAV
<i>Aides versées⁹⁵</i>	378	212	56,1 %
<i>Dépenses de personnel</i>	36	74	205,6 %
<i>Effectifs (en ETP)</i>	552	968	175,4 %

Source : Cour des comptes d'après données AGIRC-ARRCO et CNAV

Les effectifs affectés à l'action sociale ont diminué de 15 % de 2014 à 2017. Ils atteignaient néanmoins encore 968 salariés en équivalent temps plein fin 2017, les réductions les plus significatives ayant porté sur les agents affectés aux aides individuelles (-34 %).

Ce mouvement doit se poursuivre, les financements collectifs, en progression, mobilisant relativement moins de personnels que l'instruction des demandes individuelles. Il est, en effet, indispensable d'améliorer l'efficacité de ce dispositif, qui apparaît aujourd'hui très insuffisante.

2 - Une imputation incertaine du coût des fonctions support des groupes à l'action sociale

Les coûts des fonctions support sont affectés à la retraite, à l'action sociale et à la prévoyance selon le système de répartition des charges propre à chaque groupe.

Un référentiel analytique commun a été élaboré par l'AGIRC-ARRCO pour assurer l'homogénéité de cette répartition. Une version consolidée, remplaçant des instructions datant de 2009, a été diffusée auprès des GPS en janvier 2018⁹⁶.

L'AGIRC-ARRCO a également mis en place, depuis 2014, une étude annuelle extracomptable⁹⁷ des coûts de gestion de l'action sociale, à partir d'informations transmises par les groupes. Cette étude a pour objet de fournir des informations détaillées par poste de dépense⁹⁸ sur les fonctions support affectées aux fonds sociaux par chacun des groupes.

⁹⁵ Y compris dépenses de personnel affectés aux actions mutualisées.

⁹⁶ Les comptes des fonds sociaux sont en outre audités par les commissaires aux comptes mais ceux-ci ne se prononcent pas sur les clés de répartition des coûts des fonctions support utilisées par les groupes.

⁹⁷ Étude CUGAS : coûts unitaires de gestion de l'action sociale.

⁹⁸ Le coût des fonctions support est ventilé entre direction générale, pilotage, RH, moyens généraux et logistique, finances, communication, maîtrise d'ouvrage et informatique.

Cette étude fait apparaître un certain nombre d'anomalies – mouvements erratiques d'une année sur l'autre, montants disproportionnés de certains postes – qui n'avaient pas donné lieu à enquête de la fédération jusqu'à l'intervention de la Cour⁹⁹ dans le cadre de l'enquête servant de base au présent chapitre. Ces anomalies concernent en particulier le groupe Humanis (cf. encadré ci-après).

Le coût des fonctions support d'Humanis

Le coût des fonctions support d'Humanis représentait en 2016 plus de 31 % du coût total des fonctions support de l'action sociale des IRC, alors que le poids du groupe au sein de la fédération était de 22,2 %.

Ce coût a d'ailleurs varié au cours du temps de manière inexplicable :

<i>(en M€)</i>					
2012	2013	2014	2015	2016	2017
9,6	18,8	16,4	13,0	13,0	11,6

Source : étude CUGAS

De plus, les résultats de l'étude CUGAS pour 2016 montraient des anomalies importantes concernant les coûts de certaines fonctions comme la fonction finances.

À la suite des remarques de la Cour, Humanis a corrigé en 2017 certaines erreurs dans la répartition par fonctions du coût de ses fonctions support au sein de l'étude CUGAS.

Ces constats montrent que la répartition des coûts des fonctions support entre les différents domaines d'activité des groupes n'est pas suffisamment encadrée et contrôlée par la fédération. En particulier, l'étude CUGAS n'a pas été utilisée jusqu'ici comme un outil de fiabilisation de cette répartition. Le référentiel analytique commun diffusé par la fédération n'est pas non plus suffisamment précis pour assurer l'exactitude de la répartition des charges.

Il importe que l'AGIRC-ARRCO renforce son référentiel afin d'assurer la correcte répartition des coûts des fonctions support entre les activités concurrentielles des groupes (prévoyance) et les activités non concurrentielles (retraite et action sociale) et pare, ainsi, au risque de surévaluation des charges au détriment de son action sociale.

⁹⁹ À la suite de l'intervention de la Cour, un audit d'une journée a été mené au début de l'année 2018 dans trois groupes. Cet audit a identifié plusieurs erreurs d'imputation dans le cadre de l'étude, ne remettant pas en cause l'application du référentiel AGIRC-ARRCO pour la détermination du montant global du coût des fonctions support affecté à l'action sociale.

B - Des ressources trop élevées conduisant à une accumulation de réserves

1 - Des excédents importants et récurrents

Les ressources de l'action sociale (442,1 M€ en 2017) proviennent des cotisations de retraite, qui sont des prélèvements obligatoires. Le prélèvement annuel sur les cotisations est complété par des produits financiers issus des réserves et des produits exceptionnels.

**Tableau n° 3 : compte de résultat du fonds social agrégé des IRC
et de la fédération (en M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits	482,0	451,8	559,4	454,0	448,7	442,1
Dont prélèvement sur cotisation	364,6	364,6	364,6	364,6	357,3	350,1
Charges ¹⁰⁰	436,5	417,3	447,7	381,0	392,3	433,6
Résultat net	45,5	34,5	111,7	73,0	56,4	8,5

Source : Cour des comptes d'après comptes AGIRC-ARRCO

Le résultat net annuel s'est établi en moyenne sur la période 2012-2016 à 64 M€. Il s'est fortement réduit en 2017 en raison de charges financières et exceptionnelles non récurrentes¹⁰¹. Ces excédents, qui ont représenté 330 M€ depuis 2012, viennent accroître les réserves d'action sociale des IRC, qui ont atteint jusqu'à 1,5 Md€ ces dernières années (cf. *infra*).

Une première démarche de réduction a été décidée par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national du 30 octobre 2015, avec la diminution des prélèvements sur cotisation affectés à l'action sociale de 2 % par an en euros courants pour les exercices 2016, 2017 et 2018¹⁰². Cette mesure, qui ne réduit le résultat net que de 7 M€ par an, n'est cependant pas à la hauteur des enjeux.

¹⁰⁰ Les charges comprennent, outre des charges d'exploitation (aides versées et coûts de gestion, de 318,1 M€ en 2017), des charges financières (28,9 M€), des charges exceptionnelles (35,7 M€) ainsi que diverses dotations aux amortissements, dépréciations et provisions (50,9 M€).

¹⁰¹ Liées en particulier à un changement comptable au sein du groupe ALM qui a harmonisé ses méthodes comptables, dans le cadre de sa fusion avec Réunica, avec notamment la comptabilisation des financements collectifs directement en charges dès leur engagement et non lors de leur décaissement et ce, pour un impact de 18 M€.

¹⁰² Un précédent accord, du 18 mars 2011, avait décidé du gel jusqu'en 2015 du montant de la dotation à son niveau de 2011.

Le maintien de dotations excédentaires prélevées sur les cotisations de retraite complémentaire et mises en réserve n'est pas justifié. Ces dotations doivent être fortement réduites, de manière à limiter les ponctions réalisées sur les prélèvements sociaux.

2 - Des réserves d'un montant injustifié

Les excédents de ressources de l'action sociale conduisent à l'accumulation de réserves, en dépit des écrêtements réalisés de manière périodique par le reversement des réserves excédentaires au profit des réserves des opérations de retraites.

Le dernier écrêtement a eu lieu en 2013. Décidé par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013, il a eu pour effet de transférer vers les réserves techniques des retraites un montant de 487 M€. Ce montant a été déterminé en excluant de l'écrêtement le parc immobilier, principalement constitué de murs d'ESMS, et un fonds de roulement équivalent à neuf mois de dépenses d'action sociale. Les réserves d'action sociale ont ainsi été ramenées de 1,5 Md€ fin 2012 à 1,1 Md€ fin 2013.

En fin d'année 2017, ces réserves atteignent à nouveau 1,3 Md€.

Tableau n° 4 : réserves d'action sociale des IRC et des fédérations (en M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Réserves des IRC	1431,8	1038,4	1132,9	1206,5	1261,0	1272,8
Réserves des fédérations	43,4	31,3	48,5	50,6	53,6	50,3
Total	1475,2	1069,7	1181,4	1257,1	1314,6	1323,1

Source : Cour des comptes d'après comptes AGIRC-ARRCO

Le montant actuel des réserves représente plus de trois ans de dépenses d'action sociale, ce qui est excessif au regard de la nature de cette activité. Cela justifie un nouvel écrêtement ramenant ce montant à un étiaje plus conforme aux besoins.

Le montant du fonds de roulement nécessaire au fonctionnement courant des fonds sociaux doit être déterminé strictement en fonction des besoins en trésorerie infra-annuels. Or, les GPS disposent dès le début de l'année de leur dotation. Leurs besoins de trésorerie sont dès lors limités et ne nécessitent pas un fonds de roulement représentant neuf mois de dépenses.

Par ailleurs, les réserves d'action sociale sont constituées à 47 % d'immobilisations¹⁰³, principalement dans des SCI (630,4 M€) détentrices de murs d'ESMS (528,4 M€) et de résidences de vacances (72,5 M€) et dans des immeubles de placement et des locaux administratifs (29,5 M€). Ceci différencie l'AGIRC-ARRCO de la CNAF, comme de la CNAV, qui ne disposent plus d'aucune participation de ce type¹⁰⁴. La question du maintien de ces participations dans les réserves des IRC est donc posée.

III - Une action sociale à rationaliser et à recentrer sur les retraités

Au-delà d'un ajustement des réserves et des moyens qui y sont alloués, l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO doit faire l'objet d'une véritable restructuration passant par un cadre d'intervention plus strict et plus transparent, mieux coordonné avec les autres acteurs de l'action sociale et recentré au profit des retraités.

A - La nécessité de mieux structurer et de rendre plus transparentes les interventions de l'action sociale

1 - Mettre en place une réelle démarche d'évaluation

L'AGIRC-ARRCO réalise diverses études sur la population des assurés, les facteurs de risque liés au vieillissement et l'impact de ses actions. Elle procède également chaque année à une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires de l'action sociale. Elle s'appuie enfin, pour l'estimation des besoins de ses ressortissants, sur les études de l'Insee et de la DREES. Les IRC mettent en place pour leur part différentes formes d'évaluation de leurs actions collectives.

Ces évaluations restent cependant hétérogènes et non coordonnées. Elles ne relèvent pas d'une démarche globale et cohérente d'évaluation de l'action sociale, de ses objectifs, de ses moyens et de ses résultats.

Une démarche plus systématique d'évaluation des actions menées doit être impulsée par la fédération, qui doit réfléchir à l'élaboration des outils, des critères et des indicateurs les plus à même de mesurer l'utilité des interventions, pour servir de guide à l'allocation des ressources entre les différents types d'intervention et améliorer ainsi l'efficacité de l'action sociale.

¹⁰³ Le solde, soit 53 %, est constitué de placements.

¹⁰⁴ Celles de la CNAV ont été transférées aux unions de gestion des caisses d'assurance-maladie (UGEAM).

2 - Renforcer les procédures d'attribution des aides individuelles et collectives

Un travail de rationalisation a été entrepris par les groupes. Celui-ci a notamment porté sur les référentiels d'attribution des aides individuelles.

Un exemple de rationalisation des aides : ALM

Le référentiel d'ALM, avant d'être revu en 2017, comptait plus d'une centaine d'aides distinctes¹⁰⁵. Depuis lors certaines ont été regroupées¹⁰⁶, d'autres sont progressivement abandonnées, telles les bourses d'études. L'éligibilité des demandes a été uniformisée, avec l'introduction de la notion de «reste à vivre». Les plafonds de financement ont été partiellement harmonisés et fixés, pour nombre d'entre eux, à 1 500 €.

Pour autant, les aides individuelles s'apparentent encore trop souvent à des secours plus ou moins ponctuels. La sélection des bénéficiaires pose en outre la question de l'équité d'un dispositif qui fait l'objet d'une publicité limitée.

Des phénomènes de cumul

Chez Klésia comme chez ALM, rien n'interdit à une même personne de demander plusieurs aides la même année, pour des prestations différentes. Ainsi, 413 bénéficiaires ont obtenu une 2^e aide en 2016, pour un montant total de 720 000 €. Huit bénéficiaires ont même pu bénéficier de quatre aides, leur permettant de recevoir en moyenne 4 700 €, quand la majorité des bénéficiaires ne perçoit que 800 €. Certains bénéficiaires demandent et obtiennent chaque année une ou plusieurs aides (jusqu'à 16 aides obtenues par une seule personne entre 2012 et 2016).

Il importe, dès lors, que l'AGIRC-ARRCO mette en place un référentiel commun aux groupes, fixant un nombre limité d'aides et en contrôle l'application.

¹⁰⁵ 54 aides pour l'IRC ALM Agirc, 61 aides pour l'IRC ALM Arrco (non comprises les variantes) et 30 aides pour les IRC Réunion.

¹⁰⁶ En particulier, les aides au logement, réduites de 11 à 5, les aides au maintien à domicile, de 16 à 6. De même les aides non prioritaires sont passées d'une quinzaine à six thématiques (logement, maintien à domicile, santé, éducation, entraide et urgence sociale). L'aide aux vacances est abandonnée.

De même, en matière de financements collectifs, les procédures d’instruction et de décision devraient être renforcées de manière à éviter l’octroi de soutien à des projets étrangers au champ de l’action sociale (cf. ci-dessous).

Exemples de subventions indûment financées par l’action sociale

La subvention accordée au profit du service d’incendie et de secours du Château de Versailles :

Une subvention de 4 500 € sur les fonds sociaux a été accordée en 2016 par ALM au service d’incendie et de secours du Château de Versailles.

Interrogée, ALM reconnaît dans sa réponse que le lien direct avec les ressortissants n’apparaît pas dans le dossier. Le soutien s’inscrit « dans le cadre de partenariats constitués avec la profession au regard de ses missions au service de la population ». Ce soutien s’apparenterait à une « action de mécénat ».

Cette intervention, certes de faible montant, n’entre clairement pas dans le champ de l’action sociale. Elle relève plutôt de la politique commerciale du groupe ALM dans le cadre de ses activités concurrentielles.

La subvention accordée pour la participation à un salon sur l’île de La Réunion :

Bien que d’un faible montant (1 000 €), la « subvention » accordée à Eventgo, EURL organisatrice d’événements, a permis à ALM de communiquer sur l’action du groupe, domaine concurrentiel inclus.

Ceci pose la question de l’utilisation de l’action sociale à des fins pour partie commerciales.

Au total, ces dépenses, pour critiquables qu’elles soient, doivent être mises en rapport avec la masse globale des aides versées, soit 212 M€ en 2017.

Les procédures d’attribution des aides collectives devraient être resserrées, avec notamment la généralisation de guides d’attribution permettant d’assurer une cohérence globale de la politique de subventionnement.

Afin d’être en mesure d’orienter plus efficacement les aides accordées, la fédération doit avoir connaissance en temps réel de l’ensemble des subventions accordées et non pas seulement des subventions d’un montant supérieur à 100 000 €, comme prévu depuis 2016 par la nouvelle circulaire de la direction de l’action sociale AGIRC-ARRCO.

3 - Assurer l'information et la transparence des interventions de l'action sociale AGIRC-ARRCO

L'information des bénéficiaires potentiels des aides individuelles et collectives distribuée par les IRC est limitée et inégale selon les groupes¹⁰⁷. Cette faible publicité pose la question de l'équité dans la distribution des aides, qui bénéficient avant tout à un public averti.

Lorsqu'ils communiquent, sur leur site ou dans les magazines adressés à leurs ressortissants, les GPS omettent, par ailleurs, souvent de rappeler qu'ils agissent pour le compte de la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO¹⁰⁸. Leurs interventions contribuent avant tout à améliorer leur image et servent, au moins indirectement, la cause de leurs actions concurrentielles.

La fédération doit imposer que ces actions soient clairement identifiées comme relevant de l'action sociale des régimes complémentaires.

La question se pose également de la transparence de certaines interventions mises en œuvre par des structures associées aux groupes, financées par les fonds sociaux, et qui sont à même de soutenir des projets sans pour autant relever strictement du périmètre de l'action sociale ni agir ou communiquer au nom de l'AGIRC-ARRCO.

Un exemple d'absence de transparence des financements : AGESICA

Créée en 1999 par l'IRC ISICA (métiers de l'alimentaire) en vue de gérer des œuvres sociales et appartenant aujourd'hui au groupe ALM, « l'association de gestion d'œuvres sociales des participants des organismes UGRR-ISICA et ISICA-Prévoyance » (AGESICA) a été dotée de fonds propres prélevés sur les réserves d'action sociale, permettant ainsi d'échapper à l'écrêtement décidé par l'accord du 25 avril 1996 relatif aux régimes de retraite complémentaire des salariés ARRCO. Ceux-ci lui ont permis, en 2010, de créer un fonds d'innovation doté de 40 M€.

¹⁰⁷ À titre d'exemple, après avoir cessé, il y a plusieurs années, de communiquer sur l'action sociale du groupe avec l'envoi du décompte de points, le groupe Humanis a décidé de remettre en œuvre une communication systématique à l'ensemble des retraités à partir de 2017 sur une période de 5 ans.

¹⁰⁸ L'AGIRC-ARRCO n'impose pas que ces interventions fassent l'objet, de la part des GPS, d'une mention explicite que leur financement provient des fonds d'action sociale des retraites complémentaires. Les groupes communiquent plutôt sous leur seul nom, au même titre que pour leurs interventions pour compte propre.

AGESICA intervient à travers ce fonds dans le secteur de l'économie sociale et solidaire selon quatre axes : « apporter des moyens financiers durant trois ans (subventions comprises entre 200 000 et 1,5 M€, prêts inférieurs ou égaux à 6 M€, apports en capital compris entre 1 et 6 M€) » ; « apporter un accompagnement stratégique » ; « apporter des expertises et compétences rares » ; et « financer des projets de recherche appliquée auprès d'acteurs du monde académique ».

La provenance de ces financements, issus à l'origine des fonds sociaux de la retraite complémentaire, n'est pourtant pas précisée dans la communication du groupe.

Depuis sa création, en 1999, aucune évaluation de son action n'a pu être fournie à la Cour.

S'agissant d'actions mises en œuvre à partir de fonds prélevés sur les cotisations de retraite des salariés, la plus grande transparence dans les structures et dans les circuits de financement est indispensable.

En particulier, les aides collectives devraient faire l'objet d'une communication sur le site des groupes donnant la liste des structures bénéficiaires, le montant et l'objet de l'aide accordée.

4 - Clarifier les relations avec les ESMS

L'AGIRC-ARRCO a investi le champ médico-social, à la fois par la détention de murs d'ESMS et par des associations de gestion de ces établissements¹⁰⁹, et par des concours financiers accordés au titre des financements collectifs de l'action sociale.

Lorsqu'ils sont propriétaires des établissements, les fonds sociaux des IRC accordent des subventions destinées à financer des travaux d'extension et de rénovation.

Lorsque tel n'est pas le cas, ils accordent des financements en contrepartie de droits d'accès prioritaire dans les ESMS, pour une période de 15 ans, qualifiés de « droits réservataires ». Ces financements représentent une dépense de l'ordre de 30 M€ par an, soit l'équivalent de 19 436 places au sein de 2 700 établissements.

¹⁰⁹ La propriété et la gestion des ESMS se sont peu à peu rationalisées avec la mise en place depuis le 1^{er} janvier 2018, d'une part, d'une structure foncière unique et, d'autre part, d'une association de pilotage et de gestion des établissements médico-sociaux, qui rassemble les 7 groupes parties au regroupement, en dehors du groupe Pro-BTP.

Cependant, d'après les IRC, le suivi de ces droits n'est plus effectué et se traduit tout au plus par des contacts informels entre l'IRC et l'ESMS concerné en cas de besoin en urgence de placement d'un ressortissant de l'IRC, sans obligation pour le directeur de l'établissement de donner droit à la demande de l'IRC. Pour autant, ces financements font l'objet d'une immobilisation dans les comptes des fonds sociaux.

Par ailleurs, le principe d'une priorité d'accueil à certaines catégories de bénéficiaires se heurte au principe d'égalité dans l'accès à ces établissements qui doit prévaloir dès lors que ceux-ci, comme c'est le cas très généralement, bénéficient de financement publics¹¹⁰.

Pour ces raisons, le dispositif des « droits réservataires » devrait être mis en extinction.

B - Prioriser les publics âgés en lien avec les autres acteurs de l'action sociale

1 - Mettre en place une réelle coordination avec les autres intervenants de la sphère sociale

Les relations de l'AGIRC-ARRCO avec les conseils départementaux sont limitées à la participation de la fédération aux conférences de financeurs, alors que les départements sont les chefs de file territoriaux de l'action sociale. Il en est de même des relations des IRC avec le réseau de la CNAF, pourtant directement intéressé par les actions menées au profit des actifs les plus fragiles.

L'AGIRC-ARRCO et la CNAV ont en revanche signé une convention en juillet 2012 « concernant leurs politiques d'action sociale en direction des retraités ». Depuis lors, une « commission mixte », composée d'administrateurs des deux réseaux, se réunit au minimum une fois par an. Un comité de pilotage se tient également chaque trimestre, réunissant leurs directeurs de l'action sociale.

Malgré ce début d'institutionnalisation des échanges, l'AGIRC-ARRCO n'a pas participé au mouvement de convergence inter-régimes lancé en 2011 par la CNAV, la CCMSA et le RSI, qui a conduit à la création en 2012 d'un « comité de pilotage de coordination des politiques d'action sociale et de prévention de la perte d'autonomie en

¹¹⁰ À titre d'exemple, la CNAV préfère à ce dispositif le recours à des prêts ou à des subventions.

faveur des retraités fragilisés¹¹¹ ». Elle ne s'est pas non plus engagée dans la convention qui en a résulté, « La Retraite pour le Bien Vieillir - L'offre commune inter-régimes pour la prévention et la préservation de l'autonomie »¹¹², impulsée par l'article 6 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 liant l'État et la CNAV demande à cette dernière de « bien articuler ses prestations d'action sociale avec les orientations décidées par l'AGIRC-ARRCO ». Cet objectif n'a pas encore été suivi d'effet.

2 - Réorienter les interventions vers les retraités

L'élargissement du champ de l'action sociale de l'AGIRC-ARRCO en direction des actifs ne favorise pas le rapprochement avec la CNAV, à laquelle l'IGAS recommandait récemment de concentrer son action sociale sur les retraités.

Justifié par les GPS et les IRC, par la nécessité d'accompagner leurs ressortissants tout au long de leur parcours, du statut de cotisant à celui de retraité, et par la précarisation croissante de certains actifs, l'élargissement du champ à cette dernière catégorie porte, pourtant, le risque d'une dilution dans une multitude d'interventions pour lesquelles d'autres acteurs sont à la fois mieux armés et plus légitimes.

C'est notamment le cas des « Espaces-emplois », qui voient l'AGIRC-ARRCO se déployer, avec des résultats modestes¹¹³ (2 177 « accompagnements » en 2017), dans un champ où agissent d'ores et déjà Pôle Emploi et l'association pour l'emploi des cadres (APEC) par exemple. C'est aussi le cas de « Équation Emploi », dispositif de soutien et d'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi de longue durée, se trouvant en situation de fragilité psycho-sociale et économique qui n'a concerné, en 2017, que 526 cadres répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain continental.

¹¹¹ Siègent à ce comité les présidents des trois régimes, des administrateurs désignés par les conseils d'administration des caisses nationales, les directeurs et directeurs d'action sociale ; elle se réunit à échéances régulières « autour de 3 champs : les informations et conseils pour bien vivre sa retraite ; les programmes d'actions et d'ateliers collectifs de prévention ; les actions individuelles à destination des retraités les plus fragiles ».

¹¹² Convention qui réunit la CNAV, le CCMSA, le RSI ainsi que INPES/Santé Publique France et à laquelle s'est jointe la CNRACL le 1^{er} juin 2016, en application du nouvel article L115-9 du code de la sécurité sociale.

¹¹³ Ainsi l'espace emploi de Lille accueillait-il en 2017 moins d'un-millième des demandeurs d'emploi de la région âgés de 50 ans et plus et 1,3 pour mille de ceux de ces demandeurs qui sont « de longue durée ».

Aussi, un recentrage de l'action sociale des IRC vers les retraités, destinataires naturels d'une action sociale menée par des institutions de retraite, est-il indispensable. Il devra être mis en œuvre dès les orientations prioritaires 2019-2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO ne parvient pas à faire la preuve de sa cohérence. Son élargissement à de nouveaux publics est intervenu sans que de réelles évaluations aient été menées. L'absence d'un pilotage adapté par la fédération des actions menées et d'une information suffisante des bénéficiaires potentiels conduit, faute de mieux, à financer des coûts de gestion élevés et à thésauriser une large part des financements, pour une utilisation bien éloignée de son objectif initial.

L'action sociale de l'AGIRC-ARRCO doit dès lors être dotée d'un cadre d'action renforcé, plus transparent, et axé sur un public cible bien défini. Un recentrage vers les retraités, de préférence en collaboration étroite avec d'autres intervenants de la sphère sociale, et en premier lieu les départements, donnerait plus de cohérence à cette action. Ce mouvement doit s'accompagner d'une réduction des prélèvements sur cotisation, afin de limiter le poids de l'action sociale pesant sur les cotisants, tout en renforçant l'efficacité. C'est à ces conditions que l'AGIRC-ARRCO pourra justifier du maintien de son action sociale, dans un univers où les acteurs, nombreux, doivent concentrer et coordonner leur action vers des objectifs précis et évaluables.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(AGIRC-ARRCO) réduire les prélèvements sur les cotisations de retraite ;*
2. *(AGIRC-ARRCO et GPS) resserrer le cadre financier de l'action sociale :*
 - *en diminuant les coûts de gestion, en particulier les effectifs employés,*
 - *en veillant à la correcte répartition des coûts des fonctions support des groupes entre les activités concurrentielles (prévoyance) et non-concurrentielles (retraite et action sociale),*
 - *en procédant à un nouvel écrêtement, très significatif, des réserves.*

3. *(AGIRC-ARRCO et GPS) recentrer les aides accordées sur les retraités et faire mieux connaître aux bénéficiaires potentiels les aides auxquelles ils peuvent prétendre ;*
 4. *(AGIRC-ARRCO) renforcer la coopération avec les organismes qui agissent dans le secteur de l'action sociale, notamment la CNAV et les collectivités territoriales ;*
 5. *(AGIRC-ARRCO) mettre en extinction le dispositif des « droits réservataires » qui correspondent à des accès prioritaires dans les établissements d'hébergement bénéficiaires des subventions d'action sociale.*
-

Réponses

Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	184
Réponse commune du président du conseil d'administration de l'AGIRC, du président du conseil d'administration de l'ARRCO, du président du conseil d'administration de l'association sommitale AG2R La Mondiale, du président du groupe Humanis et du Président du conseil d'administration de l'association sommitale du groupe Klésia.....	184

Destinataires n'ayant pas observation

Ministre de l'action et des comptes publics
Directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
Directeur général du groupe AG2R La Mondiale
Directeur général du GIE AGIRC ARRCO

Destinataires n'ayant pas répondu

Directeur général du groupe Klésia
Directeur général du groupe Humanis

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ**

Comme vous le soulignez, le ministère des affaires sociales n'assure pas la tutelle de l'Agirc et de l'Arrco et c'est une des raisons de l'absence de contractualisation entre l'État et l'Agirc et l'Arrco dans le cadre de conventions d'objectifs et de gestion. Par conséquent mon ministère ne dispose pas de leviers d'évaluation et d'intervention sur les règles adoptées par les partenaires sociaux s'agissant de la gestion de l'action sociale des fédérations, institutions de retraite complémentaire et groupements de protection sociale Agirc et Arrco.

Les recommandations et préconisations de la Cour, qui visent à rendre l'action sociale de l'Agirc et de l'Arrco plus efficiente, me paraissent totalement pertinentes et je note en particulier l'enjeu du renforcement de la coopération avec les autres intervenants dans le secteur de l'action sociale.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DE L'AGIRC, DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ARRCO,
DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'ASSOCIATION SOMMITALE AG2R LA MONDIALE,
DU PRÉSIDENT DU GROUPE HUMANIS ET DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ASSOCIATION
SOMMITALE DU GROUPE KLÉSIA**

Ce sujet nous semble devoir être replacé dans le contexte des transformations profondes de la retraite complémentaire des salariés du secteur privé décidées par les partenaires sociaux, gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO, au-delà de l'action sociale :

- *l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015 qui a prévu le principe de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO à effet du 1^{er} janvier 2019 et illustre la capacité des partenaires sociaux à adapter les régimes de retraite complémentaire dans des aspects tant paramétriques que systémiques ;*
- *la prolongation de la dynamique de réduction des coûts de gestion, dans une volonté de gérer au plus juste coût les régimes, qui fixe une nouvelle trajectoire de 300 M€ d'économie de gestion en plus des 300 M€ déjà engagés en 2013, allant ainsi au-delà des recommandations résultant du rapport général de la Cour ;*

- *la place déterminante que prennent les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO dans « l'inter-régime » (déclaration sociale nominative, services aux particuliers comme le simulateur de retraite « m@rel », demande de retraite en ligne et intégration/qualification du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU)...).*

Les résultats probants des partenaires sociaux, gestionnaires des régimes AGIRC et ARRCO, ont d'ailleurs été soulignés par la Cour. Par exemple, en 2014, dans son rapport, « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », la Cour concluait que les régimes AGIRC et ARRCO « Placés sous la seule responsabilité des partenaires sociaux, (...) ont réussi à dégager 11 années successives d'excédents (...). Cette performance prouve leur capacité à redresser l'équilibre des régimes dont ils ont la charge (...). Dans le même temps, le régime de base avait accumulé près de 8 Md€ de déficits, financés par la dette ».

Dans la continuité, à fin 2017 : les résultats techniques des régimes AGIRC et ARRCO sont en avance d'environ 2 Md€, comparativement à la trajectoire définie à l'issue de l'accord du 30 octobre 2015 et le total des dépenses de gestion 2018 est estimé à 1,5 Md€, soit une économie déjà réalisée proche de 400 M€.

Cette capacité à agir et cette volonté sont également portées pour l'action sociale par les partenaires sociaux.

Nous partageons la volonté d'une plus grande visibilité, accessibilité de l'action sociale et du renforcement de son efficacité, besoins identifiés par les partenaires sociaux qui seront poursuivis de façon volontariste. Ces principes ont d'ailleurs été adoptés par les Conseils d'administration (CA) des fédérations AGIRC et ARRCO de décembre 2018, en ciblant une action sociale renouvelée renforçant la cohérence de l'offre à nos ressortissants.

La création du régime unifié AGIRC-ARRCO est l'occasion, pour les partenaires sociaux, de poursuivre les évolutions engagées.

Ainsi, les orientations prioritaires du nouveau régime permettront, à l'instar de la période précédente, une couverture cohérente des besoins, complémentaire des autres acteurs, au travers de 4 orientations : accès à la prévention primaire pour bien vieillir, accompagnement des proches aidants et de la perte d'autonomie, soutien aux demandeurs d'emploi les plus fragiles.

À l'horizon 2022, pour garantir ces principes, l'objectif partagé par les conseils d'administration des fédérations AGIRC et ARRCO est de consacrer la moitié des ressources de l'action sociale au service d'un socle commun, c'est-à-dire accessible à tous les ressortissants (actifs et retraités).

D'autres actions en cours de construction y répondront également :

- un référentiel commun aux aides individuelles et simplification des critères d'accès aux aides individuelles ;*
- une amélioration de la traçabilité des actions de service ;*
- la lisibilité des projets soutenus par les Institutions de Retraite Complémentaires (IRC) AGIRC-ARRCO.*

Pour renforcer le pilotage, des objectifs associés aux orientations prioritaires seront suivis dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens 2019-2022 conclus entre la fédération et les institutions de retraite complémentaire.

Nous souhaitons vivement que les éléments développés ci-dessus permettent de modifier la rédaction du rapport dont les partenaires sociaux ont relevé le caractère sévère.

I - Une action sociale cohérente pour répondre aux besoins sociaux

- *Une action sociale conforme à notre positionnement et qui s'adapte aux besoins*

Depuis le rapprochement des moyens des régimes AGIRC et ARRCO, des évolutions notables ont été opérées avec notamment une politique d'action sociale commune, au travers d'orientations prioritaires pluriannuelles, et la mise en place d'un socle commun d'actions, accessibles à tous nos ressortissants, quelle que soit leur institution de retraite complémentaire. Ces actions sont le fruit d'innovations portées par des IRC elles-mêmes et dont les éléments de preuve ont justifié l'intérêt de leur généralisation.

La capacité d'adapter les réponses sociales aux évolutions sociétales ne saurait, à notre sens, être considérée comme un élargissement insuffisamment ciblé. Elle est au contraire à porter à l'actif des partenaires sociaux, gestionnaires depuis la création des régimes AGIRC-ARRCO qui ajustent les moyens d'interventions sociales aux nouveaux besoins (ex. développement de la prévention primaire face à la longévité...). L'évolution des formes d'action suit le même objectif d'ajustement de la réponse selon le besoin révélé : aides financières individuelles, actions collectives de proximité, actions de service pour développer le conseil et l'orientation de nos ressortissants et actions mutualisées (mises en commun au service du plus grand nombre). La complexité accrue des situations sociales rencontrées, face à la grande pluralité des aides légales ou extra-légales, justifie en outre une position d'ensembliser exercée par les régimes de retraite complémentaire.

Il importe de relever que 1,095 million de personnes ont été accompagnées par l'action sociale en 2017 par la diversité de ces modes d'interventions au travers de réponses non standardisées et plus accessibles au travers des actions collectives.

À l'occasion de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO, la cohérence et l'accessibilité de l'offre doivent être garanties à tous nos ressortissants, actifs et retraités : il s'agit de pouvoir proposer, dès le premier euro cotisé, une action sociale de proximité répondant aux besoins sociaux et aux aléas des parcours de vie.

➤ *Des réponses individualisées aux besoins des bénéficiaires*

Dans un souci de réduire le risque de dépenses redondantes ou non justifiées, il est prudent par ailleurs de pouvoir s'assurer de l'éligibilité aux aides déjà existantes, par une réponse personnalisée et orientée en première intention vers les aides légales ou extra-légales.

Or, les remarques formulées, quant aux comparaisons avec les autres organismes, conseils départementaux ou régimes de retraite de base, ne prennent pas en compte ces actions de service (mission E.C.O. et service ORIZEA...) et le temps d'évaluation incompressible qui y est associé.

II - Une action sociale dont le contrôle se renforce et l'efficacité progresse

➤ *Un contrôle à plusieurs niveaux*

L'ensemble des dispositions réglementaires et instructions applicables aux institutions de retraite complémentaire font l'objet d'audits réguliers par la direction de l'audit, des risques et du contrôle des fédérations. Une nouvelle étape a été franchie en 2018 avec la mise en place, dans le domaine de l'action sociale, de la maîtrise des risques régime qui définit en fonction du niveau de risques encourus, des plans d'actions pluriannuels ; cette méthode est déjà appliquée dans le champ de la gestion retraite depuis 2015.

En outre, l'étude extra-comptable des coûts de l'action sociale et les différents benchmarks associés constituent un second niveau de contrôle. Le renforcement du pilotage des dépenses se matérialise notamment par cette étude, conduite sur la base d'un référentiel normé, qui intègre les 4 modes d'interventions sociales (actions mutualisées, aides financières individuelles, financement collectif et actions de service), le pilotage opérationnel et les supports.

Cette étude, cadrée avec la comptabilité générale, est le résultat d'affectations extra comptables très détaillées. Elle peut donc comporter des erreurs sans que l'on puisse conclure qu'il s'agit d'une imputation erronée entre la retraite complémentaire et l'assurance de personnes, puisque les données sont issues de la comptabilité retraite. Au cas particulier du groupe Humanis, les charges de locaux ont été imputées, extracomptablement, sur une seule fonction et non sur l'ensemble des activités action sociale sans que le montant global enregistré en comptabilité générale ne puisse être remis en cause.

Le contrôle, diligenté pendant la mission de la Cour, visait à vérifier les réponses transmises par les IRC et l'application des référentiels ; ces deux éléments ont été pleinement confirmés.

D'une manière générale, nous ne pouvons que nous étonner au regard des points rappelés ci-dessus que la Cour préconise, dans ce rapport, un dialogue contractuel avec l'État, y compris pour l'action sociale, alors que cette remarque n'a pas été formulée à l'issue du précédent rapport de la Cour relatif à l'AGIRC et à l'ARRCO.

➤ *Des charges de gestion de l'action sociale comparables au secteur*

Ainsi que la Cour l'a noté, les dépenses d'exploitation ont baissé de 11 % sur la période de 2012 à 2017.

Au-delà de la baisse des dépenses totales, les travaux pilotés dans le cadre de l'étude précitée illustrent la diminution du poids des fonctions supports et transverses ; ainsi, les interventions sociales représentent, en 2017, 80 % du total des dépenses contre 76 % en 2014. La période 2019-2022 permettra d'optimiser encore ces charges.

Cette étude permet également de suivre l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ; à cet égard, il peut être noté que la réduction des dépenses de personnel sur 2017/2014, soit - 33 % est plus importante que celle des aides individuelles sur la même période. À noter que les analyses doivent, en tout état de cause, être appréciées sur plusieurs exercices car les diminutions d'effectifs ne sont pas linéaires.

Les règles utilisées reposent sur une comptabilité analytique homogène. Elles sont formalisées par les fédérations dans le référentiel analytique AGIRC-ARRCO diffusé en janvier 2018.

Ce référentiel permet de réaffirmer le principe d'affectation à la retraite complémentaire des seules charges qui lui incombent, en lien direct avec le champ d'intervention tant légal que conventionnel des régimes AGIRC et ARRCO et le cadre défini par les Conseils d'administration des fédérations AGIRC et ARRCO.

Il rappelle les charges exclues par nature et celles devant faire l'objet d'une autorisation préalable des fédérations. Il définit, dans les cas où l'affectation directe n'est pas possible, des clés de répartition sur la base de critères quantitatifs objectifs, appropriés et contrôlables, directement liés à la nature des charges.

Les étapes de fiabilisation des données conduites depuis 2015 permettront, comme pour l'activité retraite, de piloter la réduction des coûts unitaires par fonction.

Comme l'indique la Cour, la comparaison des frais de personnel doit prendre en compte la sous-traitance. L'AGIRC-ARRCO a fait le choix d'une relation directe avec ses ressortissants, pour l'évaluation des besoins, assurée par des collaborateurs salariés formés à cet effet. Il importe de souligner que l'intégration des prestations en nature non sous traitées par l'AGIRC-ARRCO fait ainsi ressortir le ratio 2017 des dépenses de personnel/interventions sociales à 10,6 %, comparable à celui de la CNAV de 9,5 %.

➤ *Des ressources fixées dans un cadre pluri-annuel*

Les moyens définis par l'ANI de 2015 ont fixé une réduction des dotations dédiées à l'action sociale de -2 % jusqu'en 2018. Les conseils d'administration réunis le 6 décembre 2018 ont décidé de prolonger cette dynamique.

Nous prenons note des recommandations visant un écrêtement des réserves disponibles. En tout état de cause, l'éventuelle constitution de réserves est régulée par des écrêtements réguliers, revenant aux fonds techniques des opérations de retraite.

Ce type de décisions a déjà été pris, périodiquement par le passé, pour contribuer aux efforts menés par nos régimes pour un retour à l'équilibre. L'approche pluriannuelle, associant dotations-réserves et écrêtements, permet, en outre, d'engager des projets d'envergure et structurant à caractère plus exceptionnels.

Pour rappel, les réserves ne sont pas intégrées dans une entité distincte de la retraite complémentaire même si elles sont constituées et suivies dans un fonds dédié.

III - Des modes d'action qui évoluent, une action sociale coordonnée avec les autres acteurs

➤ *Une action sociale qui évolue et s'adapte*

Les régimes de retraite AGIRC et ARRCO sont des régimes par répartition et en points, couvrant, dès les premières cotisations et tout au long de la vie les salariés, retraités et ayants-droit du secteur privé. Il en est de même pour l'action sociale.

Le positionnement intergénérationnel de l'action sociale AGIRC-ARRCO remis en cause par la Cour répond, pourtant, pleinement aux obligations législatives et réglementaires (article L. 922-1 du code de la sécurité sociale - 3ème alinéa - L'article L. 922-2 du code de la sécurité sociale - 2ème alinéa -) qui privilégient la notion de membres participants, définie tant pour les salariés que pour les anciens salariés et bénéficiaires des avantages de retraite complémentaire, ce que confirment le Règlement de l'AGIRC et le Règlement de l'ARRCO (Titre X article 25 - Principes de la politique de l'action sociale) : dispositions reprises par les textes présidant au régime unifié.

Pour rappel, la généralisation des retraites complémentaires a permis aux générations de retraités qui se sont succédées d'améliorer leurs revenus : il y a vingt ans, 10 % des retraités étaient sous le seuil de pauvreté, ils ne sont aujourd'hui plus que 7 %¹¹⁴.

À l'inverse, près de 14 % de la population active est actuellement en situation de pauvreté ; ce taux monte jusqu'à 38 % pour les demandeurs d'emploi.

Ces besoins sociaux des actifs concernent également la population des proches aidants, dont la moitié est toujours en activité professionnelle, alors même que cette population constitue un groupe social vulnérable en termes de morbidité, voire de mortalité.

Ainsi, les partenaires sociaux, représentant les actifs, les retraités et les entreprises, ont su concilier les efforts et les intérêts des salariés, des retraités et des entreprises. La poursuite des actions dans cette direction nous paraît à cet égard essentielle.

En outre, la diversité des référentiels des aides individuelles par ailleurs constatée tient aussi à l'historique. Pour rappel, sur la période de l'enquête, nous sommes passés de 37 IRC en 2012 à 20 IRC en 2018 (en 2019, le nouveau régime Agirc-Arrco comportera 13 IRC). La construction d'un référentiel commun des aides financières, programmée en 2019, viendra achever le travail d'harmonisation déjà entrepris.

¹¹⁴ Source : Insee – les revenus et le patrimoine des ménages - 2018

En matière d'actions collectives entre IRC, une dynamique de rationalisation est d'ores et déjà enclenchée :

- depuis 2009, via le démarrage du socle commun, c'est-à-dire des actions menées par certaines IRC mais pilotées par les fédérations au service d'une prestation harmonisée accessible à l'ensemble de nos ressortissants ;
- et, depuis 2016, les seuils déterminés par voie d'instruction, pour les financements collectifs, soumis à validation des fédérations contribuent également à une convergence des soutiens inter-IRC, une optimisation des investissements passés et futurs. Les décisions des CA des fédérations AGIRC et ARRCO en application de cette règle ont permis d'encourager la convergence, la visibilité et l'accessibilité des projets ambitieux qui leurs sont soumis.

Ce mode d'interventions sociales, les actions collectives, répond parfaitement aux observations de la Cour visant une plus grande accessibilité de l'action sociale.

Enfin, une coordination, déjà effective, favorise l'accessibilité aux services :

- plus grande cohérence de l'offre permettant de renforcer la visibilité au nom des régimes AGIRC-ARRCO, s'agissant des financements des régimes ;
- interventions sociales partagées permettant déjà - et demain plus encore - de mieux coopérer auprès des partenaires externes et d'accentuer la lisibilité AGIRC-ARRCO.

L'évaluation déjà menée des interventions sociales sera renforcée au travers de mesures d'impact progressivement déployées en fonction des objectifs poursuivis et en complémentarité des outils déjà existants.

En outre, la digitalisation des informations relatives à l'action sociale est engagée. Aussi, un support tel qu'Essentiel Autonomie (dans son offre accessible gratuitement) qui concentre 3,5 millions de visites annuelles, donc éprouvé, en constitue un exemple mutualisable pour l'avenir.

S'agissant des établissements médico-sociaux et sanitaires, les CA des fédérations AGIRC et ARRCO sont convaincus que les enjeux autour de la perte d'autonomie méritent de poser à la fois la question des pratiques professionnelles et des modèles d'accueil existants pour mieux imaginer et construire les réponses de demain.

Dans ce contexte, il n'est pas envisagé la cession des murs des ESMSS détenus sur les fonds sociaux. Pour rappel, les réinvestissements opérés depuis 2008 l'ont été à partir des plus-values de cession réalisées par la vente des résidences de vacances, donc sans nouveaux prélèvements sur les cotisations.

Cet exemple illustre la capacité des partenaires sociaux à concrétiser des transformations importantes pour s'adapter aux besoins sociaux nouveaux.

➤ *Le cas des droits réservataires :*

Les droits réservataires visent à soutenir l'investissement des acteurs dans le domaine social et médico-social, en lien avec nos orientations prioritaires.

Ces subventions accordées sans contrepartie directe prévoient un accueil de nos ressortissants dans les établissements, l'ensemble de la population ayant accès à ces établissements, ainsi créés ou rénovés, ne changeant donc en rien la destination des établissements médico-sociaux.

Cette méthodologie de subventionnement s'inscrit dans un cadre parfaitement normé entre les IRC. Pour rappel d'autres organismes souscrivent des droits réservataires : réseau de la CNAF ou des départements, voire ministère des armées.

Les orientations prioritaires, dans la continuité des travaux menés, seront l'occasion d'étudier de possibles évolutions des modalités partenariales, là où n'existait jusqu'à lors qu'une multiplicité d'établissements organisée souvent à l'échelon communal. Cette volonté se traduit au travers d'un objectif partagé « construire des partenariats nationaux pour une offre diversifiée de proximité ».

➤ *La coordination avec les autres organismes*

Comme la Cour a pu l'observer, à plusieurs reprises, entre 2012 et 2014, les régimes ont manifesté le souhait de développer une coordination avec les régimes de base, en particulier la CNAV et la MSA, recherchant ainsi les complémentarités et non les redondances.

Depuis 2012, la priorité, conventionnellement et volontairement donnée à la coordination des actions avec la CNAV a permis de faire croître la visibilité des actions AGIRC-ARRCO proposées sur le territoire. Ce partenariat contribue parallèlement à la diversification de l'offre énoncée dans la COG de la CNAV.

En effet, compte tenu que :

- nos ressortissants sont déjà éligibles aux prestations délivrées par les régimes de sécurité sociale (CNAV, MSA, CNAM, CNAF) mais également aux aides sociales légales (départementales...);
- et que chacun de ces organismes proposent des réponses dans son champ de compétence, nous devons veiller, pour une plus grande efficacité de l'action sociale AGIRC-ARRCO, à ne pas doubler ce qui existe déjà, mais à plutôt tester des nouvelles approches, selon une démarche globale, répondant à l'analyse périodique des besoins sociaux non couverts, afin qu'elles puissent, après expérimentation, être utiles aux autres acteurs.

Depuis la mise en place de la Loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015, l'AGIRC-ARRCO a participé :

- à 265 réunions des conférences des financeurs en 2017 ;
- au Haut Conseil pour la Famille, l'Enfance et l'Âge ;
- au comité de pilotage des conférences des financeurs organisé par la CNSA.

En outre, dans le cadre des nouvelles orientations prioritaires, un renforcement de l'organisation territoriale est en réflexion.

Parallèlement, l'AGIRC-ARRCO est impliqué et partage ces expériences tant auprès des ARS que dans le cadre des travaux actuels de la mission « Grand âge et autonomie » confiée à Dominique Libault, par la ministre des solidarités et de la santé.

En aucun cas, l'AGIRC et l'ARRCO, de par la nature même de leur caractère complémentaire, ne peuvent ni ne veulent faire cavalier seul.

En conclusion,

Il importe de relever que les partenaires sociaux conçoivent l'action sociale des régimes de retraite complémentaire comme un véritable outil d'innovation sociale, dynamique, exemplaire, varié, adapté aux besoins de nos ressortissants, actifs et retraités, qui vient en complément de notre service retraite.

La diversité des actions réalisées à l'échelle nationale et territoriale prouve notre volonté d'être au plus près des besoins sociaux et sociétaux de nos ressortissants.

Les partenaires sociaux entendent poursuivre la mutualisation des actions, conclure des partenariats, promouvoir de nouvelles approches et de nouveaux services, dans l'intérêt de nos ressortissants. Leur volonté est de construire une offre toujours plus riche au meilleur coût et évaluée au travers d'indicateurs pertinents afin que la gouvernance de notre régime puisse ajuster sa politique aux objectifs.

Ces derniers ont le souci que l'AGIRC-ARRCO s'inscrive dans une démarche d'ensemble s'appuyant sur la connaissance des interventions des autres acteurs faisant ressortir synergies et complémentarité. Ils maintiendront leur engagement dans des actions volontaristes de progrès au service des ressortissants des régimes AGIRC-ARRCO.
