

4

La retraite complémentaire Agirc-Arrco : des efforts de redressement et de rationalisation à poursuivre

PRÉSENTATION

La retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé est gérée par les partenaires sociaux via la fédération Agirc-Arrco, issue de la fusion le 1^{er} janvier 2019 de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et de l'Association pour le régime complémentaire des salariés (Arrco), créées respectivement en 1947 et en 1961, et des institutions de retraite complémentaires (IRC) adhérentes de la fédération. Celles-ci sont membres de groupes de protection sociale (GPS) qui ont, par ailleurs, des activités concurrentielles d'assurance.

À fin 2017, 18,2 millions de salariés cotisaient à l'Arrco, dont 4,2 millions de cadres cotisant également à l'Agirc, et le nombre de retraités s'élevait à 12,6 millions (y compris 3,1 millions d'anciens cadres), dont 9,7 millions de droit direct. En 2018, les cotisations ont représenté 75,3 Md€ et les prestations 79,4 Md€, soit près d'un quart des dépenses de retraite obligatoire.

Dans un rapport thématique de 2014³⁵⁵, la Cour a, dans un contexte financier préoccupant, recommandé des mesures de redressement et des économies de gestion et préconisé des orientations pour améliorer la soutenabilité des régimes et les fusionner. Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2016³⁵⁶, elle a mis l'accent sur la nécessaire articulation entre régimes de base et complémentaires.

³⁵⁵ Cour des comptes, *Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (Agirc et Arrco)*, rapport public thématique, La Documentation française, décembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁵⁶ Cour des comptes, « Les réformes des retraites des salariés du secteur privé », in *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, La Documentation française, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Depuis 2015, les partenaires sociaux ont pris des mesures visant à unifier le régime et le doter de règles de pilotage pluriannuelles, de façon à restaurer la soutenabilité de l'Agirc-Arrco (I) et à améliorer son efficacité (II). Des enjeux de simplification et de transparence subsistent néanmoins, notamment dans le contexte de la réforme annoncée des retraites (III).

I - Un régime unifié, doté de règles de pilotage pluriannuelles

A - Des accords consolidant les bases du régime unifié

Selon les projections établies par les régimes en 2015, les réserves de l'Agirc et de l'Arrco prises globalement auraient été épuisées en 2023 en l'absence de mesures nouvelles. Dans ce contexte, les partenaires sociaux ont adopté trois accords : l'accord du 30 octobre 2015 préfigure la fusion au 1^{er} janvier 2019 des régimes Agirc et Arrco, répondant ainsi à l'une des orientations de la Cour de 2014, définit les principes d'un pilotage pluriannuel du régime et prévoit des mesures de redressement ; l'accord du 17 novembre 2017 fixe la réglementation ainsi que les modalités de gestion et de gouvernance du nouveau régime dénommé Agirc-Arrco, qui reprend les droits et obligations de l'Agirc et de l'Arrco ; l'accord quadriennal (2019-2022) du 10 mai 2019 met en œuvre le pilotage pluriannuel.

1 - Des mesures de redressement et d'harmonisation

Le régime Agirc-Arrco est un régime de retraite financé en répartition : chaque année, les cotisations prélevées sur les salaires des actifs financent les pensions des retraités. C'est un régime en points : les assurés acquièrent chaque année un nombre de points, fonction du montant

des cotisations versées³⁵⁷ et de la « valeur d'achat » du point³⁵⁸. Au moment du départ à la retraite, la pension sera déterminée par le nombre total de points acquis sur l'ensemble de la carrière auquel est appliquée une « valeur de service » du point³⁵⁹.

Entre 2014 et 2018, les valeurs de service du point à l'Agirc et à l'Arrco ont été revalorisées chaque année selon l'évolution des prix hors tabac diminuée d'un « facteur de soutenabilité » de 1 point, destiné à assurer la pérennité financière du régime. Cette valeur de service détermine également la revalorisation de la pension au cours de la retraite. Pour éviter que celle-ci puisse diminuer en valeur absolue, une « clause plancher » a été appliquée. De ce fait, les valeurs de service des points Agirc et Arrco sont restées inchangées entre 2013 et 2017. Elles ont été revalorisées de 0,6 % en 2018³⁶⁰.

Les valeurs d'achat du point ont augmenté en 2014 et en 2015 comme les valeurs de service, puis plus vite, en fonction de l'évolution annuelle du salaire moyen majorée de 2 points, de 2016 à 2018. Le rendement du régime³⁶¹, qui correspond au montant annuel de retraite acquis en contrepartie d'un euro de cotisation, a diminué en conséquence ; il est passé de 6,56 % en 2015 à 5,99 % en 2018.

Dans le cadre de la fusion, le système de cotisation a été refondu autour de deux tranches de salaire, jusqu'à 1 plafond de la sécurité sociale – PSS – et entre 1 et 8 PSS, ce qui élargit l'assiette de cotisation des non-cadres.

³⁵⁷ S'agissant des cotisations « contractuelles ». Il existe également des cotisations ne générant pas de points et notamment un « taux d'appel » majorant les cotisations contractuelles, égal à 125 % avant la fusion.

³⁵⁸ Appelée auparavant dans la communication de l'Agirc et de l'Arrco « prix d'achat du point » ou « salaire de référence ».

³⁵⁹ Appelée auparavant « valeur du point ».

³⁶⁰ À compter de 2016, la date de revalorisation des pensions a été reportée du 1^{er} avril au 1^{er} novembre.

³⁶¹ Mesuré par le rapport entre les valeurs de service et d'achat du point divisé par le taux d'appel.

Tableau n° 1 : taux de cotisation avant et après la fusion

Type de cotisation		Assiette	2018		2019
			Non-cadres	Cadres	Ensemble
Cotisations contractuelles		0-1 PSS	6,20 %	6,20 %	6,20 %
		1-3 PSS	16,20 %	16,44 %	17,00 %
		3-8 PSS	-	16,44 %	17,00 %
Taux d'appel			× 125 %		× 127 %
AGFF	CEG à partir de 2019	0-1 PSS	2,00 %	2,00 %	2,15 %
		1-3 PSS	2,20 %	2,20 %	2,70 %
		3-8 PSS	-	2,20 %	2,70 %
GMP		0-salaire charnière (*)	-	(**)	-
CET		0-8 PSS	-	0,35 %	0,35 % si salaire > PSS

(*) Permettant d'obtenir 120 points par an à l'Agirc (environ 1,1 PSS en 2018 et 1,3 PSS en 2019).

(**) Taux de cotisation permettant d'obtenir 120 points par an à l'Agirc.

Source : Cour des comptes, selon réglementation de l'Agirc-Arrco

Les cotisations sont désormais réparties à hauteur de 60 % pour l'employeur et 40 % pour le salarié. Le taux d'appel a été porté de 125 % à 127 %. Les autres cotisations ne générant pas de points ont été modifiées : la cotisation AGFF³⁶² a été supprimée, ainsi que la Cour l'avait recommandé en 2014 ; avec l'abrogation de la distinction entre cadres et non-cadres, la GMP³⁶³ et la CET³⁶⁴, réservées aux cadres, ont également disparu. Une contribution d'équilibre général (CEG) s'est substituée aux cotisations AGFF et à celles liées à la GMP pour un montant globalement équivalent, tandis qu'une contribution d'équilibre technique (appelée également CET) est désormais appliquée aux salaires supérieurs à 1 PSS, en conservant la même assiette et le même taux que l'ex-CET. La CEG et la CET ne génèrent pas de points.

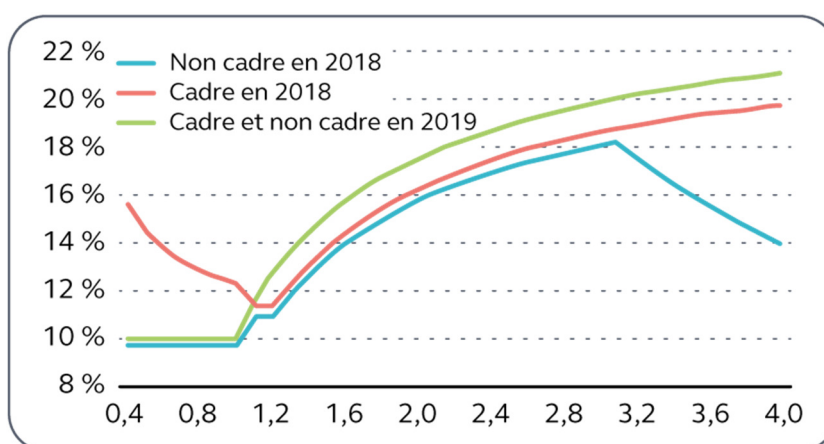
³⁶² Association pour la gestion du fonds de financement de l'Agirc-Arrco, visant à financer le coût de l'avancement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1983.

³⁶³ Garantie minimale de points, cotisation due par les cadres aux salaires faibles leur permettant d'acquérir 120 points par an à l'Agirc.

³⁶⁴ Contribution exceptionnelle et temporaire.

En 2019, le taux de cotisation effectif, qui rapporte le montant total des cotisations au salaire, est de 10,02 % jusqu'à 1 PSS puis augmente avec le salaire pour atteindre 17,51 % pour un salaire égal à 2 PSS et 22,86 % pour un salaire égal à 8 PSS. Il a augmenté par rapport à 2018, sauf pour les cadres à faibles salaires qui ne cotisent plus à la GMP.

Graphique n° 1 : taux de cotisation effectif avant et après fusion, selon le salaire rapporté au plafond de la sécurité sociale



Source : Cour des comptes, selon la réglementation de l'Agirc-Arrco

Pour la première fois, les partenaires sociaux ont choisi d'agir sur l'âge de la retraite en incitant à la poursuite de l'activité. À partir de 2019 et de la génération 1957, la retraite complémentaire est minorée par l'application d'un coefficient de solidarité de 10 % pendant 3 ans dans la limite de l'âge de 67 ans, si les assurés liquident leurs pensions à taux plein, sauf à retarder d'un an leur départ à la retraite³⁶⁵. À l'inverse, les assurés qui diffèrent leur départ d'au moins 2 ans par rapport aux conditions du taux plein bénéficient d'un coefficient majorant pendant une seule année, de 10 % pour 2 ans de différé, de 20 % pour 3 ans et de 30 % à partir de 4 ans.

³⁶⁵ Ne sont pas concernés les retraités exonérés de CSG, handicapés, inaptes ou invalides de 2^e et 3^e catégorie, ou encore les aidants familiaux. Pour les retraités soumis au taux réduit de CSG de 3,8 %, la minoration est de 5 %.

2 - Un premier bilan contrasté

En 2018, le solde technique des régimes, avant résultat financier et exceptionnel, qui sert de référence pour le pilotage du régime, s'élevait à -2,0 Md€, en constante amélioration depuis 2014. Entre 2013 et 2018, les produits, essentiellement des cotisations, ont augmenté de 2,2 % par an en moyenne et les charges, à plus de 96 % des charges de prestations, de 1,7 %.

Tableau n° 2 : comptes fusionnés de l'Agirc et de l'Arrco (en Md€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges (1)	75,5	77,0	78,3	79,4	80,4	82,2
Produits (*) (2)	69,9	71,3	73,3	75,2	77,5	80,2
Solde technique (2)-(1)	-5,6	-5,6	-5,0	-4,2	-2,9	-2,0
Résultat (**)	-2,8	-3,1	-3,0	-2,1	-0,6	-1,4

Note : (*) y compris excédent AGFF ; (**) y compris résultats financier et exceptionnel.

Source : Cour des comptes, selon les comptes de l'Agirc-Arrco

Les projections annexées à l'accord de 2015 comportaient une « marge de prudence » et reposaient sur des hypothèses défavorables aux régimes : le solde technique en 2017 a ainsi été supérieur de 2,2 Md€ à celui projeté lors de la conclusion de l'accord de 2015 et les perspectives financières ont également été révisées à la hausse en septembre 2018.

Pour autant, les gains des mesures de 2015 ont été réévalués à la baisse, notamment car la « clause plancher » de gel de la valeur de service du point a été appliquée, l'inflation ayant été plus faible que prévu en 2016. Ces gains annuels s'élèveraient finalement à 1,1 Md€ en 2017, 5,5 Md€ en 2020 et 8,2 Md€ en 2030, au lieu de respectivement 1,7 Md€, 6,1 Md€ et 8,6 Md€.

Selon les projections de septembre 2018, l'année d'épuisement des réserves techniques détenues par les régimes serait repoussée à 2038 dans le scénario intermédiaire pris pour référence par les partenaires sociaux et à 2033 dans le scénario le moins favorable, alors que les réserves s'accumuleraient dans le scénario le plus favorable.

Les conséquences des mesures prises sur la situation des assurés sont en revanche rarement évaluées par la fédération. Pour l'accord de 2015, elles ont porté principalement sur les comportements de départ à la retraite en réaction aux coefficients temporaires et conclu à des effets de faible ampleur. Les effets sur les assurés des différentes mesures de 2015

ont été notamment évalués par la DREES. Selon celle-ci³⁶⁶, le décalage de la date de revalorisation des pensions et la sous-indexation des points mettent à contribution toutes les générations, y compris celles déjà retraitées ou proches de l'être. En revanche, la hausse de la valeur d'achat du point épargne ces dernières et reporte principalement la charge de l'ajustement sur les assurés nés à partir des années 1970. Les travaux de la DREES³⁶⁷ éclairent également les redistributions au sein d'une même génération. Pour les personnes nées en 1980, les hommes perdraient davantage que les femmes suite à l'accord de 2015 en termes de pensions cumulées sur toute la durée de retraite (respectivement -1,7 % et -1,2 %) en raison d'une proportion de la retraite complémentaire plus élevée en moyenne. L'accord affecterait davantage les assurés à salaires élevés de la génération 1960 ; ce serait l'inverse pour ceux nés en 1980 qui accumuleront plus de points grâce à la hausse du taux de cotisation sur la tranche de salaire comprise entre 1 et 8 PSS.

B - Un pilotage renouvelé

1 - Un pilotage pluriannuel efficace dans ses principes

Selon les accords de 2015 et 2017, les orientations stratégiques sont définies tous les quatre ans par un accord entre les partenaires sociaux, qui doit permettre que le régime dispose à tout moment à l'horizon de 15 ans d'une réserve technique équivalant à 6 mois de prestations.

Les valeurs de service et d'achat du point doivent évoluer au rythme des salaires, éventuellement diminué d'un « facteur de soutenabilité » pour tenir compte de la situation économique ainsi que de l'évolution démographique (pour la valeur de service) ou du marché du travail (pour la valeur d'achat). Le conseil d'administration peut, dans les limites définies à l'occasion des orientations stratégiques, ajuster les paramètres.

L'accord du 10 mai 2019 définit les orientations stratégiques pour 2019-2022. Le facteur de soutenabilité pour la valeur de service du point est calculé de telle sorte que cette valeur (donc les pensions) évolue selon l'inflation et ne puisse diminuer en valeur absolue. La valeur d'achat du point évolue quant à elle comme les salaires. L'annexe de l'accord établit des projections financières basées sur la poursuite de l'indexation de la

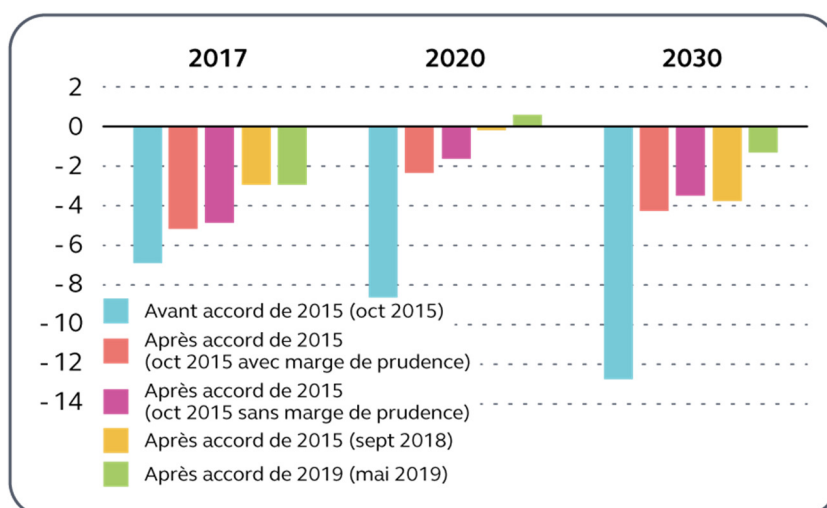
³⁶⁶ Étude de la DREES reprise au chapitre IX du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2016 de la Cour des comptes (*op. cit.*).

³⁶⁷ « Les réformes des retraites de 2010 à 2015, Une analyse détaillée de l'impact pour les affiliés et pour les régimes », Les dossiers de la DREES n° 9, décembre 2016.

valeur d'achat du point sur les salaires jusqu'en 2033 et la revalorisation de la valeur de service du point sur la croissance des salaires moins 1,16 point de 2023 jusqu'à 2033 (soit une baisse en termes réels de 1,5 % sur la période), qui permettent de respecter le seuil minimal de réserves à l'horizon de 15 ans.

En appliquant ces règles, le solde technique de l'Agirc-Arrco serait en nette amélioration par rapport à la situation antérieure (+0,6 Md€ en 2020, -0,6 Md€ en 2025 et -1,3 Md€ en 2030). Le régime resterait toutefois globalement déficitaire sur la période 2019-2033 et donc les réserves diminueraient pour passer de 9 à 6 mois de prestations. Malgré les mesures de redressement, le régime Agirc-Arrco pèserait ainsi pendant cette période sur le solde financier des administrations de sécurité sociale.

Graphique n° 2 : solde technique de l'Agirc-Arrco avant et après les accords de 2015 et 2019 (Md€ 2018)



Note : hypothèse d'indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point à partir de 2019 dans les scénarios avant accord de 2019.

Source : Cour des comptes, selon les projections de l'Agirc-Arrco

**Le principe d'indexation selon la croissance des salaires corrigée
d'un facteur de soutenabilité : un éclairage théorique**

Du fait du vieillissement de la population, pour maintenir l'équilibre d'un régime en répartition à taux de cotisation stabilisé, la pension moyenne doit évoluer au rythme des salaires, diminué d'un facteur prenant en compte l'évolution démographique du régime (soit le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants, appelé rapport démographique) ; c'est le cas si la valeur de service du point évolue à ce rythme et si la valeur d'achat du point est indexée sur les salaires.

Compte tenu de l'évolution irrégulière du rapport démographique de l'Agirc-Arrco, une formule plus stable de revalorisation de la valeur de service du point peut être retenue, par exemple selon la croissance des salaires moins 1,3 point d'ici 2030 (croissance moyenne du rapport démographique sur cette période) et qui diminuerait au-delà.

Si ces règles de revalorisation couplées à des taux de cotisation stables avaient toujours été appliquées par le passé et l'étaient à l'avenir, elles permettraient d'assurer l'équilibre financier de l'Agirc-Arrco.

Comme cela n'a pas été le cas par le passé et que les taux de cotisation ont augmenté, des règles de revalorisation différentes peuvent aujourd'hui être adoptées sans remettre en cause la soutenabilité du régime.

Contrairement à l'orientation énoncée par la Cour en 2014, les négociations paritaires continuent de se fonder sur un scénario de croissance économique à court terme moins prudent que les prévisions de la Commission européenne et à long terme plus favorable que le scénario le plus prudent du COR. Le choix du scénario a toutefois moins d'importance du fait de l'indexation des valeurs d'achat et de service du point en référence aux salaires, qui est la condition pour que la situation financière du régime ne dépende pas de la croissance économique³⁶⁸.

³⁶⁸ D. Blanchet, A. Bozio et S. Rabaté, « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, vol. 67, n° 4, juillet 2016.

2 - Un pilotage à conforter au plan technique

Les modèles de projection de l'Agirc et de l'Arrco sont agrégés par sexe et âge, et la simulation des départs à la retraite est fondée sur les comportements observés en 2008, par rapport auxquels est appliquée l'hypothèse d'un report, en fonction des réformes successives, des départs à la retraite. Le modèle de l'Agirc repose en outre sur des hypothèses conventionnelles de croissance plus faible du salaire moyen à l'Agirc et de progression du taux d'encadrement. En s'appuyant sur les nouvelles bases statistiques fédérales, où chaque individu est identifié sous un numéro individuel unique pour éviter les doubles-comptes contrairement aux anciennes bases, l'Agirc-Arrco développe un modèle de microsimulation au niveau individuel. Le modèle pourra prendre en compte la plus grande hétérogénéité des carrières et des départs à la retraite, et permettra des analyses plus fines de la situation des assurés. Il doit être opérationnel en 2020.

Les études de la fédération sont généralement peu documentées. Les tests de sensibilité des résultats des projections aux hypothèses devraient être généralisés et l'étude des mesures possibles portant sur les charges, les ressources et l'âge de la retraite mériterait d'être développée pour en apprécier les effets sur la situation du régime mais aussi des actifs et des retraités. Les travaux se sont focalisés sur l'objectif de pérennité financière, beaucoup moins sur l'équité inter et intra-générationnelle. Un rééquilibrage est souhaitable, en étoffant la palette de cas-types et en estimant des indicateurs de rendement mettant en regard les cotisations versées et les pensions reçues afin d'éclairer la question de l'équité³⁶⁹. Le modèle de microsimulation devrait faciliter le développement de ces travaux.

Enfin, le choix de l'objectif de réserves, destiné à laisser le temps aux partenaires sociaux d'ajuster les paramètres du régime en cas de choc économique, a été fait sans que le seuil et l'horizon temporel aient fait l'objet de tests de sensibilité. L'examen de plus long terme ne doit en outre pas être négligé, car le processus de la retraite couvre plusieurs décennies, du début d'activité d'un cotisant jusqu'à son décès.

³⁶⁹ F. Nortier-Ribordy, « Évolution des conditions d'acquisition des droits dans les régimes complémentaires depuis 1993 : impact sur les pensions à la liquidation », *Retraite et société*, n° 74, nov. 2016.

II - Une recherche d'efficience à poursuivre

A - Une concentration des structures qui laisse perdurer des difficultés

1 - Une concentration des structures facilitant le pilotage du régime et son intégration à l'inter-régimes

La fusion des régimes Agirc et Arrco, décidée par l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015, a pris effet au 1^{er} janvier 2019. Parallèlement à cette fusion, le mouvement de concentration des groupes de protection sociale (GPS) auxquels sont rattachées les institutions de retraites complémentaire (IRC), qui avait divisé par quatre le nombre des IRC entre 1990 et 2014, s'est poursuivi avec une nouvelle réduction de moitié du nombre des IRC, rassemblées en 2019 au sein de onze GPS ayant aussi des activités concurrentielles d'assurance. En 2019, quatre GPS prédominent, gérant 94 % des cotisations de l'Agirc-Arrco : Humanis-Malakoff-Médéric (près de 40 %), AG2R La Mondiale (environ 25 %), Alliance Pro avec notamment Pro BTP (18 %) et Klésia (11 %).

Le suivi par la fédération, désormais unique, des plans d'économies, les recherches de synergies et le pilotage du réseau des IRC sont facilités par la réduction du nombre des institutions, également de nature à engendrer des économies de frais de structure. Depuis 2015, le réseau des IRC est piloté grâce à un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel, auquel s'ajoutent un dialogue de gestion (depuis le budget 2013) et la fixation d'une trajectoire de dépenses.

L'Agirc-Arrco devrait basculer ses données de carrières au sein du répertoire de gestion des carrières unique (RGCU) courant 2021, ce qui permettra une gestion commune des carrières entre le régime de base et le régime complémentaire dès 2022. Ceci lui impose d'adapter ses outils, ses processus et son organisation et implique une gestion des ressources humaines plus dynamique et prospective.

2 - Une organisation complexe qui recèle des faiblesses

Les stratégies des GPS peuvent s'écarter des objectifs du régime. À titre d'exemple, selon la résolution adoptée par les partenaires sociaux en application de l'accord de 2013, un groupe ne devrait pas représenter plus de 30 % des opérations du régime, pour assurer une dispersion suffisante

des risques de gestion et limiter les risques liés au droit de la concurrence. Or, ce plafond n'est plus respecté depuis le rapprochement des groupes Humanis et Malakoff-Médéric. Ainsi, des règles considérées dans l'intérêt du régime peuvent ne plus être respectées lorsqu'elles se heurtent à l'intérêt des GPS. En l'absence de toute mise en concurrence des IRC, il n'existe pas de garantie que les décisions prises par les GPS soient les plus favorables pour le régime.

La séparation entre la gestion des retraites complémentaires et les activités concurrentielles des GPS demeure insuffisante. Les recherches de synergie au sein de chaque GPS engendrent un risque de financement indu des activités concurrentielles par l'activité de retraite complémentaire, de nature à fausser la concurrence et/ou à léser le régime. La séparation comptable entre les activités de retraite complémentaire et les activités concurrentielles est une préoccupation récente et reste perfectible.

Le 17 octobre 2018, la CNIL a mis en demeure cinq sociétés d'assurance des GPS Malakoff-Médéric et Humanis de « *cesser d'utiliser pour de la prospection commerciale des données personnelles collectées exclusivement afin de payer les allocations retraite* »³⁷⁰. Ce détournement de données illustre les limites d'un système confiant à des groupes ayant une activité concurrentielle la gestion des retraites complémentaires. Les réformes en cours ou à venir (RGCU, système universel de retraite, etc.) qui conduisent à mettre en commun un nombre croissant de données individuelles sont de nature à renforcer ces risques.

Enfin, la fédération dispose d'une capacité de pilotage limitée. Les IRC étant organiquement indépendantes, elle pilote le dispositif en recherchant le consensus et dispose d'un nombre réduit d'outils incitatifs. L'objectif de centraliser les demandes de retraite complémentaire au sein des centres d'information conseil et accueil de salariés (CICAS) à partir de 2015 s'est heurté par exemple à la volonté de certaines IRC de conserver leurs agences. Un audit interne réalisé en 2018 souligne à ce propos les limites d'une « *gouvernance fédérale, seule à avoir la vision globale du processus* », mais « *dont le leadership n'est pas clairement établi* ».

³⁷⁰ La procédure de contrôle ouverte par la CNIL a été clôturée le 21 février 2019.

B - Des plans d'économies respectés

1 - Une baisse significative des coûts de gestion en ligne avec les plans d'économies et la recommandation de la Cour

Le coût de la gestion administrative de l'Agirc-Arrco est passé de 1 903 M€ à 1 488,5 M€ en euros courants de 2012 à 2018 (-414,5 M€), soit une baisse de 22 %. Les principaux leviers d'économies ont été la centralisation du système d'information, notamment le transfert de l'exploitation des « usines retraite » des GPS vers la plateforme fédérale, la simplification des processus, les rapprochements de structures et les mutualisations (achats communautaires, réorganisation des CICAS et mutualisation de l'interlocution, etc.). Les effectifs ont pour leur part été réduits de 19 %, de 15 095 à 12 258 ETP.

Après un premier plan d'économies de 300 M€ adopté par l'Agirc-Arrco en novembre 2013, la Cour avait estimé que des marges d'économie supplémentaires pouvaient être exploitées. Elle avait recommandé un objectif de réduction des coûts plus ambitieux de 450 M€ à l'horizon 2020 par rapport au niveau atteint en 2013. Un second plan d'économies, décidé par l'Agirc-Arrco en octobre 2015, a porté l'objectif de réduction des dépenses de 300 M€ à 600 M€ à l'horizon 2022 par rapport à 2012. Fin 2018, ces objectifs sont en passe d'être remplis : les économies réalisées s'établissent à 345 M€ par rapport à 2013 et 414 M€ par rapport à 2012, ce qui ramène l'effort à fournir pour les années 2019 à 2022 à 50 M€ par an.

Des marges de baisse des coûts de gestion peuvent encore être dégagées : ces objectifs ne tenaient pas compte des gains attendus du déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN), qui permettra de simplifier et automatiser les déclarations sociales reçues des entreprises, et du transfert du recouvrement des cotisations à l'Acoss. De plus, au sein des organismes de sécurité sociale, l'Agirc-Arrco se caractérise par des coûts de gestion par ETP parmi les plus élevés, très supérieurs à ceux de la CNAV et de la MSA, selon le rapport 2017 sur « la performance du service public de la sécurité sociale ».

2 - Une gestion budgétaire à resserrer et des effectifs à adapter

Depuis 2013, la fédération a mis en place un encadrement budgétaire portant sur environ un tiers des dépenses de gestion administrative. Cependant, le financement des dépenses de gestion et d'action sociale continue à reposer sur des dotations annuelles

surdimensionnées par rapport aux besoins, comptabilisées dans des sections distinctes, et dont l'excédent par rapport aux dépenses est conservé sous forme de réserves de gestion administrative et d'action sociale. Or, ces réserves (près de 4 Md€ à fin 2018) ne sont justifiées ni par un besoin de trésorerie infra-annuel ni par des engagements pluriannuels et devraient être reversées à l'issue de chaque exercice aux réserves de la gestion technique³⁷¹.

Outre la DSN, qui engendre d'importants gains de productivité, la participation aux activités de l'inter-régimes (RGCU), la concentration des IRC, la fusion des fédérations et les mutualisations, ainsi que le transfert du recouvrement à l'Acoss appellent une gestion prévisionnelle des effectifs permettant d'adapter le nombre et les compétences des salariés aux besoins actuels et futurs. Cette adaptation des effectifs bénéficie d'un contexte propice : le taux de départ naturel est de 4 à 5 % depuis 2010 et la pyramide des âges est favorable. Néanmoins, les départs naturels ne sont pas toujours mis à profit : ainsi, Pro-BTP a remplacé tous ses départs de salariés pendant la durée du premier plan d'économies, manquant ainsi une opportunité d'adapter ses effectifs.

C - Une gestion éclatée des réserves techniques

La réserve technique de financement à moyen et long terme du régime s'élevait à fin 2018 à 59,4 Md€ en valeur comptable³⁷². Ce montant représentait près de 9 mois de prestations, soit au-delà du montant minimum de 6 mois de prestations fixé par l'accord de 2015. Un montant total de 37 Md€ a été prélevé depuis 2009 sur ces réserves pour financer les retraites, tandis qu'un montant à peu près équivalent est venu les reconstituer par différentes ressources³⁷³.

La gestion des réserves est partagée entre la fédération (pour environ 35 % de l'encours) et les GPS.

³⁷¹ Un reversement partiel a été décidé en juin 2019.

³⁷² Le régime dispose également d'une réserve de fonds de roulement de 10 Md€.

³⁷³ Notamment la valorisation du portefeuille sur cette période, ainsi qu'un gain de trésorerie de 15,2 Md€ du fait de la mensualisation des cotisations intervenue depuis 2016 pour les entreprises de plus de 9 salariés.

À la suite d'un audit externe de 2016 constatant des frais de gestion élevés et une grande dispersion des intervenants et des choix de gestion, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer les comptes rendus de la gestion des actifs à la fédération et plafonner les frais de gestion. Le principe de gestion décentralisée et le libre choix pour chaque GPS entre une gestion interne et le recours à des prestataires extérieurs³⁷⁴ a toutefois été confirmé.

Le rendement réel moyen annuel des placements a été de 2,5 % sur les 15 dernières années jusqu'en 2018, de 3,2 % sur les 10 dernières, et de 1,75 % sur les 5 dernières. Dans les projections de la fédération, il est pris en compte à hauteur de 1 %.

Le portefeuille de placement est réparti à hauteur de 71,5 % en produits de taux et 28,5 % en actions, en cohérence avec les limites fixées par la fédération (au moins 60 % en obligations et au plus 40 % en actions). Le règlement financier prévoit également qu'une part des placements³⁷⁵ soit effectuée à court terme et libellée en euros. Il ne définit en revanche pas d'horizon de placement au-delà de deux ans³⁷⁶ et laisse chaque GPS libre de la définition de son allocation stratégique – dans le respect des limites posées par le règlement financier – en fonction de sa propre appréciation du risque, un élément déjà pointé par la Cour en 2014.

La réflexion devrait être poursuivie, dans le sens des réformes déjà amorcées, sur une gestion des réserves plus centralisée, qui permettrait de mettre en œuvre des économies d'échelle. La fédération aurait un rôle plus important pour arbitrer entre coût de gestion, niveau de risque accepté et rendement financier à l'échelle de l'ensemble du portefeuille, plutôt qu'au niveau de chaque GPS. Le conseil d'administration de la fédération pourrait être invité à rendre cet arbitrage par classe d'actifs.

³⁷⁴ En 2018, la gestion était déléguée à 36 sociétés de gestion : 9 sociétés de gestion internes aux GPS, gérant 56 % des encours totaux et 86 % de ceux leur étant confiés, et 27 sociétés de gestion externes.

³⁷⁵ Celle-ci a été réduite de 6,8 Md€ à 1 Md€ courant 2018, 5,2 Md€ ayant été réalloués vers la strate de moyen-long terme.

³⁷⁶ 88 % de l'encours alloué aux produits de taux a une maturité inférieure à 5 ans et 9 % entre 5 et 10 ans.

D - Une qualité de service aux progrès inégaux

1 - La liquidation : des éléments de progrès partiels

Les contacts avec les assurés (recueil et pré-instruction de la demande de retraite), l'instruction, la liquidation et le versement des pensions sont effectués par les IRC. La fédération définit des objectifs de qualité pour chacune de ces étapes dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens et en vérifie la réalisation par des contrôles ciblés.

Le taux de dossiers liquidés sans anomalie, calculé sur un échantillon de 5 500 dossiers par trimestre, est estimé à 93,2 % en 2018 contre 90,1 % en 2014. L'incidence financière des anomalies s'élève à 0,27 % en 2018 contre 0,50 % en 2014, soit un montant d'anomalies extrapolé sur la durée de versement des pensions de 211 M€ au titre des liquidations de 2018, contre 369 M€ en 2014³⁷⁷. Les anomalies en défaveur du régime (0,08 % en 2018) sont moins élevées que les anomalies en défaveur des retraités (0,18 %).

Le suivi des délais de liquidation jusqu'à la date de premier paiement de la pension, qui permet de s'assurer de la continuité des ressources des retraités, fait apparaître qu'en 2018, 74,3 % des dossiers ont fait l'objet d'un paiement dans le mois suivant la date d'effet de la retraite ou de la réversion. Ces paiements sont cependant provisoires pour 85 % d'entre eux faute de dossier complet³⁷⁸. Hors versements uniques, 77,3 % des dossiers ont fait l'objet d'un paiement dans ce délai d'un mois, à comparer à une cible de 90 %. Ces taux sont en baisse par rapport à l'année précédente, dans un contexte d'augmentation du nombre de dossiers de liquidation de 5,3 % par rapport à 2017 et d'une part des dossiers déposés après la date d'effet en hausse à 17,5 % en 2018 contre 10,8 % en 2017.

³⁷⁷ Les tests effectués par la CNAV montrent un taux de dossiers liquidés sans anomalies de 86,5 % en 2018 et un taux d'incidence financière des erreurs de 1,4 %.

³⁷⁸ Le taux s'élevait à 96,1 % en 2016 lorsque le décompte est effectué une fois le dossier complet, soit un taux comparable à celui de la CNAV (96,0 %).

2 - Le recouvrement et le contrôle des cotisations : un *statu quo* préjudiciable au régime

Le contrôle des cotisations est un enjeu majeur pour la retraite complémentaire³⁷⁹. Or les IRC n'ont pas la capacité juridique de contrôler l'assiette des cotisations, contrairement aux agents des Urssaf. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a habilité ces derniers « à vérifier l'assiette, le taux et le calcul des cotisations destinées au financement des régimes de retraites complémentaires obligatoires » pour le compte de l'Agirc et de l'Arrco (art. L. 243-7 du CSS). La mise en œuvre de cette disposition, pourtant prévue par les COG 2009-2013 et 2014-2017 de l'Acoss, n'a cependant pas abouti, le contrôle par un organisme différent de celui qui assure le recouvrement se heurtant à des difficultés.

Le recouvrement des cotisations est aujourd'hui réalisé par les IRC, avec un taux de recouvrement avant contentieux de 98,3 % à fin 2018³⁸⁰.

Par ailleurs, les Urssaf bénéficient de nouveaux outils de recouvrement forcé, comme l'usage de la saisie conservatoire, facilité par la LFSS pour 2018. Les IRC non seulement n'en disposent pas, mais leur double métier de gestionnaires de retraite complémentaire et d'assureurs est peu propice à une action diligente de recouvrement.

Le transfert du recouvrement aux Urssaf est prévu par l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 à échéance du 1^{er} janvier 2022. Ce transfert devrait permettre des économies de frais de gestion, compte tenu d'un meilleur amortissement des coûts fixes du réseau. En 2016, la Cour estimait qu'une économie importante pouvait être réalisée sur les coûts de collecte de l'Agirc-Arrco, estimés à près de 450 M€³⁸¹.

Cette réforme donnera aux entreprises un même interlocuteur pour les retraites de base et complémentaires. Les entreprises pourront par ailleurs remettre plus facilement en concurrence leurs prestataires d'assurance. Ce transfert devrait aussi améliorer la situation des salariés,

³⁷⁹ Les cotisations sociales non appelées à la suite de fraudes ou d'erreurs sont évaluées par l'Acoss à un montant de 6,87 à 8,61 Md€ en 2017, dont 1,04 à 1,30 Md€ pour les seules cotisations à l'Agirc-Arrco (0,8 à 1,0 Md€ étant imputable au travail illégal et 250 à 290 M€ à d'autres irrégularités, avec ou sans fraude).

³⁸⁰ Taux de recouvrement à 6 mois après la date limite de paiement.

³⁸¹ Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, Rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2016, page 139, disponible sur www.ccomptes.fr.

dans la mesure où la collecte des cotisations par les GPS « *n'apporte pas de garantie suffisante sur la complétude des droits des salariés* »³⁸².

Il permettra enfin d'étendre aux cotisations de retraite complémentaire le contrôle comptable d'assiette mené par les Urssaf. En revanche, les IRC vérifient le calcul des cotisations par salarié, ce que ne fait pas l'Acof pour le régime général. Ce calcul fait apparaître annuellement un montant important de cotisations dues et non versées de plus de 1 Md€, soit environ 1,3 % des cotisations encaissées. La vérification des cotisations versées au niveau individuel doit être préservée.

L'Acof a engagé en 2017 une stratégie de fiabilisation des données individuelles, pour garantir la qualité des données établissant les droits des assurés du régime général. Les expérimentations menées pour le compte de la CNAV ont été généralisées à l'ensemble des Urssaf en 2019. Leurs résultats restent à analyser.

III - Des enjeux de simplification et de transparence

Les réformes mises en œuvre depuis 2015 vont dans le sens d'une meilleure soutenabilité et lisibilité du régime de retraite complémentaire Agirc-Arrco. La révision de ses paramètres techniques et de ses modalités de pilotage a permis de redresser ses perspectives financières tandis que la fusion des régimes Agirc et Arrco contribue à un système de retraite plus lisible. Cette évolution doit être poursuivie, que ce soit pour améliorer la cohérence du système actuel de retraite des salariés ou dans la perspective de la création d'un système unifié.

A - Vers davantage de lisibilité et de cohérence avec le régime général

1 - Un paramétrage de l'Agirc-Arrco perfectible

La structure des cotisations demeure complexe et pourrait être simplifiée. Plusieurs cotisations ne génèrent pas de droits (taux d'appel, CET et CEG). Or, leur part représente 38,1 % pour les salaires inférieurs à 1 PSS, 33,7 % pour un salaire égal à 2 PSS et 31,5 % pour un salaire égal

³⁸² Cour des Comptes, rapport public thématique de 2016 précité.

à 8 PSS. Ainsi, alors qu'un rendement de 6 % est affiché par le régime, suggérant qu'un euro de cotisation versé une année d'activité donne droit à une pension de 6 centimes chaque année pendant toute la période de retraite, le rendement effectif est inférieur et varie suivant la tranche de salaire (après prise en compte de la CET et de la CEG, 4,66 % au niveau d'1 PSS, 4,99 % au niveau de 2 PSS et 5,15 % au niveau de 8 PSS).

Un système de cotisation plus juste consisterait à uniformiser pour les différents niveaux de salaire la part des cotisations non génératrices de droits, alors que cette part est actuellement plus élevée pour les bas salaires. À cotisations globales inchangées, cette part serait alors portée à un tiers environ, ce qui conduirait à réduire les cotisations pour les bas salaires (d'environ 7 % au niveau d'1 PSS) et à les augmenter un peu pour les salaires élevés (d'environ 1 % au niveau de 3 PSS).

Ensuite, la part des cotisations non génératrices de droits pourrait être réduite, en contrepartie d'une hausse de la valeur d'achat du point, sans effet sur les droits des assurés, pour une meilleure lisibilité. Des cotisations non génératrices de droits pourraient être maintenues seulement à hauteur des dépenses de solidarité financées par le régime.

Enfin, alors qu'aujourd'hui la valeur de service du point Agirc-Arrco détermine à la fois la pension lors de sa liquidation et ses revalorisations ultérieures, les règles de pilotage du régime pourraient distinguer une valeur de service du point qui détermine le montant de la pension à la liquidation et un paramètre d'indexation de la pension différent pendant la retraite. Cela permettrait de faire le choix, le cas échéant, d'une baisse de la pension à la liquidation, ensuite contrebalancée par une revalorisation des pensions plus favorable aux retraités.

2 - Certains points de convergence souhaitables avec le régime général

Dans la mesure où c'est la totalité de la retraite qui importe aux assurés, les différences de règles entre l'Agirc-Arrco et le régime général sont source de complexité.

Ainsi, les pensions du régime général sont payées à terme échu, versées le 6 du mois suivant et revalorisées au 1^{er} janvier depuis 2019, alors que les pensions à l'Agirc-Arrco sont payées à terme à échoir, versées le 1^{er} jour ouvré du mois et revalorisées au 1^{er} novembre, depuis 2016. En outre, les principes de revalorisation des pensions diffèrent, selon la croissance des prix au régime général et selon la croissance des salaires éventuellement corrigée d'un facteur de soutenabilité à l'Agirc-Arrco.

Les conditions d'âge et de durée d'assurance pour bénéficier du taux plein au régime général déterminent aussi, depuis 1983, l'obtention d'une pension sans abattements viagers à l'Agirc-Arrco. Cependant, les coefficients temporaires mis en place dans le régime complémentaire depuis le 1^{er} janvier 2019, qui situent de fait l'âge de la retraite à taux plein un an plus tard que dans le régime général, donnent des signaux contradictoires aux assurés. La Cour avait déjà indiqué en 2014 qu'un tel décalage devait être provisoire.

B - Des questions ouvertes par la perspective d'un système universel de retraite

1 - Des règles particulières à l'Agirc-Arrco à réexaminer en vue de son intégration dans le système unifié

Un système universel de retraite tel que proposé par le Haut-commissaire à la réforme des retraites (HCRR) en juillet 2019 rendrait caduque la question de l'articulation entre retraites de base et complémentaire. Avec un taux de cotisation proche du taux global actuel (régime général et Agirc-Arrco) et une prise en compte des salaires dans la limite de 3 PSS, couvrant 99 % des cotisants de l'Agirc-Arrco, il n'y aurait pas de place pour un régime complémentaire obligatoire pour les salariés du secteur privé. Le régime Agirc-Arrco serait intégré dans le système unique, selon des modalités qui devraient viser autant qu'il est possible des conditions d'équité, de transparence et de soutenabilité.

À l'Agirc-Arrco, le rendement des cotisations dépend du niveau de salaire, en raison de l'existence de cotisations non génératrices de droits qui s'appliquent différemment selon le niveau de salaire. Le principe d'*un euro cotisé donnant les mêmes droits à chacun*, qui fonde le système présenté par le HCRR, implique que toutes les cotisations ouvrent des droits selon un rendement identique. Cela n'exclut pas la possibilité de prévoir des cotisations non génératrices de droits destinées à financer des dispositifs de solidarité internes au régime, à condition que celles-ci s'appliquent également à toutes les tranches de salaire.

Les principes d'indexation des valeurs d'achat et de service retenus par l'Agirc-Arrco par les accords depuis 2015 permettraient, s'ils étaient appliqués à l'ensemble des générations dans le système universel, d'assurer l'équilibre à long terme. En effet, ils prévoient que l'évolution des droits accumulés et des pensions liquidées correspondent à la croissance des rémunérations (à taux de cotisation stabilisée) diminuée d'un facteur de

soutenabilité. Cette règle permet de rendre l'équilibre du système de retraite insensible à la croissance en liant les évolutions des dépenses à celles des cotisations. Le facteur de soutenabilité devrait être défini de façon à compenser notamment l'évolution de l'espérance de vie.

La modulation des pensions à la liquidation selon des conditions d'âge et de durée d'assurance telle qu'appliquée à l'Agirc-Arrco devra être revue en fonction des paramètres retenus dans le système universel. Un système en points ne nécessite pas de référence explicite à un âge de départ à la retraite ou à une durée d'assurance. Cependant, dans le but de permettre le maintien d'un niveau de vie suffisant pour tous les retraités, un âge de référence ou âge pivot peut être défini, par rapport auquel s'appliquent des coefficients de modulation de la pension, de façon à inciter les générations successives à retarder la date de leur départ à la retraite. De la même façon, une durée de cotisation peut jouer ce rôle pour prendre en compte dans le même temps les différences de date d'entrée dans la vie active.

2 - Des points d'attention dans la transition de l'Agirc-Arrco vers le futur système

La transcription des points Agirc-Arrco en points du futur système universel ne devrait pas poser de difficultés, une fois définies les conditions du taux plein et les règles à appliquer pour les dispositifs de solidarité, tels que les majorations familiales.

En revanche, la période de transition devra être mise à profit pour améliorer l'efficacité du régime complémentaire et préparer l'unification des structures de gestion. De ce point de vue, comme la bascule dans le nouveau système pourrait conduire à pré-liquider les droits acquis pour la quarantaine de générations actuellement en activité, ce qui prendra plusieurs années, le risque existe que cette augmentation de charge transitoire ne conduise les IRC à maintenir inchangées les structures actuelles, repoussant ainsi tout effort de productivité. Un plan prévisionnel de gestion des effectifs et des compétences strictement défini en vue de la réforme sera nécessaire pour pallier ce risque.

Enfin, la transition vers un système universel pose la question de l'utilisation future des réserves du régime. Si celles-ci ont été constituées par ses cotisants, elles ont également été accumulées grâce à l'absence par le passé de transferts de compensation entre régimes complémentaires, dans une période favorable à l'Agirc-Arrco sur le plan démographique. Cette question devra être traitée lors de la définition des paramètres de pilotage du futur système, qui devra être adossé à des réserves pour pouvoir faire face à des chocs temporaires, économiques ou démographiques.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les partenaires sociaux ont fusionné les régimes Agirc et Arrco et restauré la soutenabilité du régime ainsi unifié, en agissant sur les différents leviers à leur disposition (prestations, cotisations et âge de la retraite). Ils ont également profondément renouvelé les règles de pilotage du nouveau régime en instaurant un pilotage pluriannuel comprenant notamment l'objectif d'un montant de réserves équivalant à tout moment à 6 mois de prestations à l'horizon de 15 ans.

Si le solde technique est resté négatif en 2018 (-2 Md€), l'horizon d'épuisement des réserves, avant l'instauration du pilotage pluriannuel, a été repoussé à 2038 d'après les projections effectuées en septembre 2018, contre 2023 d'après les projections réalisées juste avant l'accord de 2015. Les nouvelles orientations stratégiques, mises en œuvre depuis 2019, visent même à repousser indéfiniment cet horizon ; elles doivent conduire à revoir périodiquement les paramètres du régime de façon à disposer à tout moment de réserves équivalentes à 6 mois de prestations à l'horizon de gestion de 15 ans défini par les accords.

Toutefois, des enjeux de simplification, de lisibilité et de transparence du régime subsistent, quelles que soient les mesures de réforme du système de retraite décidées par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, des initiatives ont visé à réduire les coûts de gestion, avec des résultats significatifs, même si des faiblesses perdurent, tenant à l'organisation administrative du régime et à son pilotage. Des économies supplémentaires paraissent aujourd'hui nécessaires. Plusieurs mesures devraient être prises pour améliorer l'efficacité du régime.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. à l'occasion du transfert aux Urssaf de la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, préserver et étendre au régime général l'individualisation des cotisations par salarié ;*
- 2. renforcer la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, pour prendre en compte les mutations en cours ;*
- 3. amplifier les économies de gestion, compte tenu des réformes récentes et à venir et en accentuant le parangonnage entre les IRC, et reverser les réserves de gestion administrative et d'action sociale à la réserve technique de financement ;*

4. *réexaminer la politique des placements en cohérence avec l'horizon de pilotage du régime et renforcer le rôle de la fédération dans la gestion des réserves.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'action et des comptes publics	528
Réponse commune du président et du vice-président du conseil d'administration de l'Agirc-Arrco	529
Réponse de la directrice de la sécurité sociale	534
Réponse du directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....	535
Réponse du président du conseil d'administration de l'Association sommitale Malakoff Médéric Humanis	535

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directeur général du GIE AGIRC-ARRCO
Directeur général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
Présidente du conseil d'administration de l'Association sommitale AG2R La Mondiale Matmut
Président du conseil d'administration de l'Association sommitale du groupe Klesia
Directeur général d'Alliance Professionnelle retraite Groupe PRO BTP

Destinataire n'ayant pas répondu

Ministre des solidarités et de la santé

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES ET DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS**

Le régime Agirc-Arrco n'est pas placé sous la tutelle des ministres des Solidarités et de la Santé, de l'Économie et des Finances et de l'Action et des Comptes publics. À ce titre, le Gouvernement ne saurait intervenir sur les décisions prises par les partenaires sociaux dans le cadre de la gestion du régime. Pour autant, les recommandations de la Cour constituent des pistes utiles à la réflexion du Gouvernement, notamment dans le cadre de la préparation de la refondation de notre système de retraite.

Le Gouvernement a déjà proposé au Parlement la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour, consistant à confier le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco aux Urssaf, dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Cette unification des réseaux de recouvrement constituera un enjeu fort de qualité de service et de transformation des relations avec les personnes redevables de prélèvements obligatoires. Le recouvrement des prélèvements obligatoires est en effet aujourd'hui assuré par une multitude d'acteurs, dans le champ fiscal comme dans le champ social, ce qui conduit à répliquer la mise en œuvre de démarches similaires pour les contribuables et les cotisants. Indépendamment même des performances individuelles de chaque entité, qui peuvent par ailleurs être également hétérogènes, cet éclatement du recouvrement est, comme a pu le documenter la Cour des comptes, source d'inefficience pour le fonctionnement des administrations concernées. Cette mesure permettra également une amélioration du contrôle comptable d'assiette sur le champ de ces cotisations. Enfin, cette mesure permettra une production plus avancée qu'actuellement des balances comptables annuelles du fait de l'unification des remontées statistiques avec celles déjà assurées par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale : cela renforcera la qualité des comptes en comptabilité nationale des administrations de sécurité sociale.

S'agissant d'un objectif qu'il promeut pour l'ensemble des administrations publiques, le Gouvernement ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour visant à amplifier les économies de gestion administrative de l'Agirc-Arrco, alors que les coûts de gestion du régime demeurent élevés, comme le rappelle la Cour, malgré une tendance récente à la baisse. À cet égard, la fusion des régimes Agirc et Arrco prévue par l'accord de 2015 négocié par les partenaires sociaux et qui a pris effet au 1^{er} janvier 2019 devrait permettre de réaliser des économies significatives.

Le Gouvernement partage enfin l'objectif promu par la Cour, visant à renforcer la complémentarité des régimes de retraites de base et de l'Agirc-Arrco, afin de donner aux retraités une plus grande clarté et visibilité sur leurs droits à retraite.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT ET DU VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGIRC-ARRCO

Nous avons pris connaissance avec la plus grande attention de ce rapport. Il souligne les résultats positifs du pilotage des partenaires sociaux, qui ont su engager et piloter le redressement des régimes Agirc et Arrco, leur permettant de retrouver la voie de l'équilibre technique. Deux accords majeurs ont été signés depuis 2014 : l'accord du 30 octobre 2015, qui instaure des mesures d'équilibrage technique et des outils de pilotage renouvelés et qui préfigure également la fusion au 1^{er} janvier 2019 des régimes Agirc et Arrco, puis l'accord du 17 novembre 2017 instaurant la mise en place du régime unifié Agirc-Arrco.

Il convient d'y ajouter l'accord du 10 mai 2019, première concrétisation du dispositif de pilotage stratégique et tactique. Cet accord consolide les mesures de redressement sur la base de « règles d'or ».

L'accord national interprofessionnel du 10 mai 2019 stipule à cet égard que « dès lors que le niveau des réserves techniques n'est plus au moins égal à 6 mois de prestations sur la période courant jusqu'à fin 2033, le conseil d'administration saisit les organisations d'employeurs et de salariés qui ont mandaté ses membres ». Ainsi, le pilotage stratégique s'appuie sur les prévisions des services de l'Agirc-Arrco, pour prendre par période de 4 ans minimum les décisions d'équilibrage sur un horizon de 15 ans³⁸³.

³⁸³ Pour les projections à long terme des opérations de retraite, le taux de rendement des placements pris en compte est de 1 % en termes réels. Ce taux a la nature d'un élément de scénario à long terme, dont la définition correspond à une hypothèse prudente de rémunération des placements et ne peut donc pas être directement comparé aux taux réels de rendement constatés pour les périodes passées. Il faut noter ici que les résultats en matière de niveau de réserves sont quasiment identiques à ceux obtenus en utilisant les hypothèses du Conseil d'Orientation des Retraites (COR). Le ratio réserves/allocations est peu sensible à horizon de 15 ans au taux de rendement des placements. Ce taux présente surtout un caractère prudentiel eu égard aux observations du passé et des orientations en cours comparées à l'inflation et aux taux d'intérêt.

Ce pilotage stratégique trouve son relais dans le pilotage tactique, assurant la réactivité du dispositif dès lors qu'un écart aux prévisions était constaté par les partenaires sociaux.

Nous souhaitons rappeler que les objectifs des partenaires sociaux sont restés constants depuis la mise en place des régimes de retraite complémentaire attachés à la solidarité intergénérationnelle et interprofessionnelle et soucieux de remplir leur mission d'intérêt général. Les partenaires sociaux se sont attachés à :

- *répartir les efforts à réaliser entre les différents acteurs (entreprises, actifs et retraités) ;*
- *garantir la solidarité intergénérationnelle, sans recourir à la dette ;*
- *donner et préserver la confiance des ressortissants dans leur régime de retraite, en constituant des réserves, qui permettent à la fois de disposer d'une garantie de moyens dans le temps, mais aussi d'engager sans à-coups brutaux les mesures de redressement quand cela est nécessaire.*

Quatre recommandations sont posées par la Cour des comptes :

1. À l'occasion du transfert aux URSSAF de la collecte des cotisations de retraites complémentaires des salariés prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, préserver et étendre au régime général l'individualisation des cotisations par salarié.

Cette recommandation est en ligne avec l'article 18 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020, qui prévoit le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco par les URSSAF au 1^{er} janvier 2022.

Toutefois, les résultats de la mission de M. GARDETTE mettent en évidence l'intérêt du calcul des droits individuels au fil de l'eau ainsi qu'une reconnaissance des savoir-faire de l'Agirc-Arrco.

En effet, il convient de préciser que le dispositif de calcul individualisé des cotisations, agrégé à la maille Établissement, permet à l'Agirc-Arrco de fiabiliser au fil de l'eau les assiettes de cotisations, mais aussi de régulariser environ 1 Md€ par an de cotisations débitrices après correction des assiettes, soit environ 1,3 % du montant des cotisations encaissées. Cela est le fruit d'importants investissements, tant du côté informatique qu'opérationnel. L'Agirc-Arrco opère la DSN tel que le législateur l'a demandé, et ce depuis sa mise en place : traitement automatisé des flux issus des paies des entreprises et exploitation à la maille individuelle des salaires, afin de porter au compte de chaque participant des droits en points, au mois le mois. Le niveau d'automatisme atteint aujourd'hui 90 %.

Ce savoir-faire et ces compétences pourraient tout à fait être utiles pour le reste des acteurs de la protection sociale, et mises au service d'autres opérateurs.

Des travaux entre l'ACOSS et l'Agirc-Arrco ont déjà été engagés pour la co-construction du nouveau système. Ces travaux doivent assurer les entreprises du meilleur service possible en 2022.

2. Renforcer la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, pour prendre en compte les mutations en cours.

Notre modèle fédéral et communautaire a montré sa capacité à se transformer, au rythme de l'évolution des enjeux de société. Notre modèle, basé avant tout sur la concertation entre la fédération et les opérateurs que sont les Institutions de Retraite Complémentaire (IRC), a permis à la fois d'instaurer une culture du résultat sur les coûts de gestion et la qualité de service, et de mener à bien les transformations majeures de ces dernières décennies, et plus récemment depuis 2013 (unicité de service pour les entreprises, digitalisation des services, mise en œuvre de nombreux dispositifs mutualisés entre groupes, fusion des régimes Agirc et Arrco au 1^{er} janvier 2019, regroupement des plateformes informatiques...).

En 2014, un premier programme de Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences nationale partagée entre la fédération et les groupes de protection sociale (GPS) a été mené sur les métiers de l'informatique.

En 2019, l'Agirc-Arrco a généralisé cette démarche avec la construction d'un plan prévisionnel de gestion des effectifs et des compétences des salariés de notre écosystème pour faire face à l'ensemble des enjeux de transformation de la retraite, au bénéfice des entreprises, des actifs et des retraités.

Ce travail s'effectue à plusieurs niveaux, ceux de la branche, du régime Agirc-Arrco, des GPS et de la fédération en tant qu'employeurs.

3. Amplifier les économies de gestion, compte tenu des réformes récentes et à venir en accentuant le parangonnage entre les IRC, et reverser les réserves de gestion administrative et d'action sociale à la réserve technique de financement.

Depuis 2014, et en parfaite cohérence avec la recommandation de la mission de la Cour de 2014, les partenaires sociaux ont impulsé et piloté une trajectoire d'économies ambitieuse : les travaux engagés ont permis de faire baisser les charges de 450 M€ à fin 2018 (en € 2013) par rapport à fin 2012, soit un rythme de réduction de 75 M€ / an, la baisse des effectifs d'environ 3 000 Équivalents Temps Plein (sur environ 15 000 à fin 2012) sur la période y contribuant fortement.

Il faut souligner que ces économies de gestion très significatives se poursuivent, dans une recherche continue d'efficience, l'objectif étant de 600 M€ d'économies en 2022, tout en prenant en charge depuis 2017 des sujets majeurs issus des décisions des pouvoirs publics (déploiement de la DSN, prélèvement à la source, allègements généraux de cotisations, etc...) ou au service de l'inter-régimes (simulateur en ligne M@rel...).

Dans le cadre de leur pilotage, les Partenaires sociaux réintègrent dans les fonds techniques, dès qu'ils le peuvent, les économies réalisées sur la gestion. L'accord du 10 mai 2019 prévoit un écrêtement de 1 milliard d'euros des réserves des fonds de gestion administrative à destination de la réserve technique du régime.

4. Réexaminer la politique des placements en cohérence avec l'horizon de pilotage du régime et renforcer le rôle de la fédération dans la gestion des réserves.

L'allocation stratégique du portefeuille global est définie suivant une analyse actif-passif portant sur une stratification de l'actif total.

La strate de moyen/long terme représente la part de la réserve technique excédant le montant des actifs mobilisés à court terme pour compléter le financement des opérations de retraite.

Dans un système ouvert fonctionnant en répartition, l'allocation stratégique d'actifs de cette strate de moyen/long terme est définie par référence à une durée, en correspondance avec non pas un terme de placement, mais un horizon glissant de gestion. L'accord du 17 novembre 2017 fixe pour le régime Agirc-Arrco un horizon de pilotage de 15 ans.

Le Conseil d'administration de l'Agirc-Arrco a maintenu une allocation stratégique d'actifs pour la gestion de la strate de moyen/long terme (30 % actions / 70 % produits de taux). La définition de cette allocation de référence :

- traduit un niveau accepté de risque ;
- répond à un objectif de préservation de l'acquis et par conséquent de performance financière apportant une contribution significative au maintien de la valeur relative de la réserve technique de financement (par rapport aux grands agrégats techniques du régime).

Toutes les institutions adhérentes de l'Agirc-Arrco sont soumises au règlement financier et aux orientations stratégiques fixées par les instances de la fédération.

Le Conseil d'administration a arrêté une charte d'Investissement Socialement Responsable (ISR) qui a vocation à s'appliquer à l'ensemble des actifs gérés au titre de la retraite complémentaire Agirc-Arrco. Elle spécifie les principes qui ont pour premier objet de guider la politique ISR du régime, et doivent être portés et promus par tous les acteurs de la gestion financière (fédération, institutions, sociétés de gestion).

*

**

En conclusion, l'Agirc-Arrco a mobilisé de longue date toutes ses parties prenantes, en s'appuyant sur son modèle fédéral et communautaire, pour construire une vision commune des transformations à accomplir face à un monde des retraites en profonde mutation. Le programme « Ambition retraite 2022 », bénéficiant d'un alignement stratégique entre la Fédération et les groupes de protection sociale, exprime le rôle pro-actif et fédérateur de l'Agirc-Arrco au sein de l'inter-régimes afin d'offrir aux salariés et aux retraités la meilleure qualité de service au meilleur coût.

Les partenaires sociaux gestionnaires de l'Agirc-Arrco ont montré leur capacité à piloter, depuis plus de 70 ans, un régime de retraite complémentaire par répartition géré en points, tout en préservant un niveau élevé de qualité de service et de gestion, et en versant un quart des prestations retraite en France.

Cette volonté dans la recherche d'efficience est aujourd'hui tournée vers la construction de la retraite de demain.

Cette réponse engage l'ensemble du régime Agirc-Arrco, les groupes de protection sociale destinataires du chapitre, s'associant à ce courrier. Pour les points spécifiques le concernant, le groupe Malakoff Médéric Humanis apportera une réponse complémentaire.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le régime Agirc-Arrco n'est pas placé sous la tutelle des ministres des solidarités et de la santé, de l'économie et des finances et de l'action et des comptes publics. À ce titre, le Gouvernement ne saurait intervenir sur les décisions prises par les partenaires sociaux dans le cadre de la gestion du régime. Pour autant, les recommandations de la Cour constituent des pistes utiles à la réflexion du Gouvernement, notamment dans le cadre de la préparation de la refondation de notre système de retraite.

Le Gouvernement a déjà proposé au Parlement la mise en œuvre d'une recommandation de la Cour, consistant à confier le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco aux Urssaf, dans le cadre de l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Cette unification des réseaux de recouvrement constituera un enjeu fort de qualité de service et de transformation des relations avec les personnes redevables de prélèvements obligatoires. Le recouvrement des prélèvements obligatoires est en effet aujourd'hui assuré par une multitude d'acteurs, dans le champ fiscal comme dans le champ social, ce qui conduit à répliquer la mise en œuvre de démarches similaires pour les contribuables et les cotisants. Indépendamment même des performances individuelles de chaque entité, qui peuvent par ailleurs être également hétérogènes, cet éclatement du recouvrement est, comme a pu le documenter la Cour des comptes, source d'inefficience pour le fonctionnement des administrations concernées. Cette mesure permettra également une amélioration du contrôle comptable d'assiette sur le champ de ces cotisations. Enfin, cette mesure permettra une production plus avancée qu'actuellement des balances comptables annuelles du fait de l'unification des remontées statistiques avec celles déjà assurées par l'Acoss : cela renforcera la qualité du compte provisoire en comptabilité nationale des administrations de sécurité sociale.

S'agissant d'un objectif qu'il promet pour l'ensemble des administrations publiques, le Gouvernement ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour visant à amplifier les économies de gestion administrative de l'Agirc-Arrco, alors que les coûts de gestion du régime demeurent élevés malgré une tendance récente à la baisse. À cet égard, la fusion des régimes Agirc et Arrco prévue par l'accord de 2015 négocié par les partenaires sociaux et qui a pris effet au 1^{er} janvier 2019 devrait permettre de réaliser des économies significatives.

Le Gouvernement partage aussi l'objectif promu par la Cour, visant à renforcer la complémentarité des régimes de retraites de base et de l'Agirc-Arrco, afin de proposer aux retraités une plus grande clarté et lisibilité de leurs droits à retraite. Il en va de même s'agissant de l'objectif de gestion centralisée des réserves. En particulier, une stratégie plus précise sur le long terme permettrait d'améliorer le rendement sur certaines classes d'actifs financiers et, partant, l'investissement dans notre économie. Ces éléments font partie de la concertation engagée par le Gouvernement dans le cadre de la préparation d'un futur système universel de retraite.

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

S'agissant de la recommandation de la Cour de transférer aux Urssaf le recouvrement des cotisations Agirc-Arrco, l'Acoss rappelle que le Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2020 (article 10), déposé depuis la fin des investigations, organise ce transfert à horizon 2022.

De premiers travaux conjoints entre Acoss et GIE Agirc-Arrco ont débuté au mois d'octobre 2019, sous l'égide de la DSS. Ces travaux devront notamment permettre de construire un processus de gestion permettant de prévenir toute régression par rapport à l'existant Agirc-Arrco en matière de fiabilisation des données individuelles de la DSN. Ce chantier majeur, mené dans un calendrier rapproché et dans un contexte marqué par de nombreux autres transferts de collecte ou missions à la branche (recouvrement formation professionnelle et apprentissage, IEG, OETH, Bonus-Malus assurance chômage...), mobilisera fortement l'Acoss et les Urssaf sur les deux prochaines années.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE L'ASSOCIATION SOMMITALE MALAKOFF MÉDÉRIC
HUMANIS**

Le contexte de la définition, en 2013, d'un plafond de 30 % du volume des opérations de retraite complémentaire pour un Groupe de Protection Sociale (GPS) nous semble devoir être rappelé.

La mention de ce plafond de 30 % figure dans une des 8 résolutions adoptées le 29 novembre 2013 par le groupe de travail paritaire institué par l'article 8 de l'Accord national Interprofessionnel (ANI) du 13 mars 2013.

Ces résolutions ont été formulées avec un objectif de rationalisation des coûts de gestion des Institutions de Retraite Complémentaire (IRC) concourant à la définition du premier plan d'économies (2014-2018) de 300 M€ à l'échelle du Régime.

Dans cette perspective, la résolution n° 6 demandait d' « établir un schéma cible des regroupements » (des GPS) en proposant :

- un seuil minimum de volume d'opérations par rapport au Régime (10 %) en regard de la capacité d'économies d'échelles et d'efficience de gestion ;*
- et un plafond afin de disperser les risques de gestion entre plusieurs opérateurs retraite et de se prémunir de risques éventuels des effets induits sur les activités concurrentielles en matière de droit à concurrence, en précisant que le seuil de 30 % « peut être mis en avant ».*

Le rapprochement des groupes Malakoff Médéric et Humanis s'est effectué dans un nouveau contexte caractérisé par la définition d'un deuxième plan d'économies à horizon 2022 (« COM2022 »). Les leviers et les synergies permettant de dégager des économies de gestion additionnelles de 300 M€ à l'échelle du Régime impliquaient de réexaminer le cadre de réalisation du précédent plan.

À partir de ces éléments, les groupes Malakoff Médéric et Humanis avaient engagé des discussions début 2018 dans le but de trouver des synergies possibles dans le domaine de la retraite complémentaire. La réflexion autour de l'intérêt du rapprochement des activités concurrentielles est venue ultérieurement. Dans le respect des règles de gouvernance des GPS telles que définies par l'Accord du 8 juillet 2009, le rapprochement qui conduisait à la constitution d'un Groupe a été soumis à l'Instance de Coordination AGIRC ARRCO CTIP (ICAAC), lequel a rendu un avis favorable à l'unanimité. Dans cet avis rendu le 19 septembre 2018, il est indiqué que « L'Instance a relevé que le projet a été construit en lien étroit avec les huit organisations syndicales et patronales représentées au sein des deux groupes, de sorte que l'architecture du nouvel ensemble portant des opérations au-delà d'un volume de 30 % de l'ensemble Agirc et Arrco, tel qu'indiqué par la résolution n° 6 du 28 novembre 2013, a tout son sens ».

Par ailleurs, le 18 juillet 2018, l'Autorité de la Concurrence a autorisé le rapprochement des groupes Malakoff Médéric et Humanis, en indiquant

que « les positions des parties sur les marchés concernés étant limitées, l'Autorité a pu écarter tout problème de concurrence et accepter l'opération sans condition ».

Sur la question de la séparation comptable entre les activités de retraite complémentaire et les activités concurrentielles, le groupe Malakoff Médéric Humanis s'appuie sur deux associations de moyens distinctes dont l'une est dédiée aux activités de retraite complémentaire. La mutualisation est ciblée sur des fonctions supports et régaliennes dans une logique d'optimisation des coûts.

Enfin, un extrait du rapport aborde l'accès aux données de retraite par les GPS.

La CNIL a clôturé la procédure de contrôle ouverte vis-à-vis du groupe Malakoff Médéric Humanis concernant l'utilisation des données de la retraite complémentaire.

Cette décision du 21 février 2019 atteste que Malakoff Médéric Humanis a répondu en tous points à la mise en demeure publiée le 17 octobre 2018, conformément aux exigences de la CNIL, et a transmis l'ensemble des éléments permettant de faire la preuve de la prise en compte de ses demandes.

Par ailleurs, un accord de responsabilité conjointe relatif aux activités de traitement des données de la Retraite Complémentaire a été établi entre la Fédération AGIRC ARRCO et les Institutions de Retraite Complémentaire des Groupes de Protection Sociale. Cet accord vise à définir les obligations des parties conformément à la réglementation relative à la protection des données, et tient compte des traitements de données entre les systèmes d'information d'organismes nationaux de la sphère sociale ou fiscale.

Dans ce cadre, un Comité des Délégués à la Protection des Données (DPO) a été mis en place en octobre 2019, il aura pour mission d'assurer la mise en œuvre de cet accord et le suivi du respect des obligations du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD) : ce comité réunit les DPO de la Fédération et de l'ensemble des Institutions de Retraite Complémentaire.

Ce cadre commun défini entre la Fédération et les IRC pose une gouvernance claire en matière de traitement des données, dans le contexte des activités inter-régimes.
