

## Les régimes de retraites complémentaires aujourd'hui

Par **Philippe LAFFON**, *Secrétaire général du Haut Conseil du financement de la protection sociale*


*Inspecteur général des affaires sociales, Philippe LAFFON a notamment été chef du bureau « Retraites et redistribution » à la Direction générale du Trésor et rapporteur général à la commission pour l'avenir des retraites, présidée par Yannick Moreau.*

Il est de tradition de considérer que les systèmes de retraites s'organisent en piliers. Bien que les classifications soient multiples et débattues, on distingue fréquemment un premier pilier public, par répartition, destiné à assurer un niveau de vie minimal aux retraités, un deuxième pilier à fondement professionnel, géré en capitalisation et visant à assurer le remplacement du revenu d'activité, et un troisième pilier, individuel, reposant également sur la capitalisation. Le Conseil d'orientation des retraites retient pour sa part une approche en quatre niveaux en ajoutant au panorama un premier étage constitué de retraites « plancher », qui peuvent prendre la forme de minima de pensions ou de retraites universelles.

En pratique, aucun système national ne suit scrupuleusement ces catégorisations et chacun présente ses spécificités. L'originalité évidente du système français est le poids du pilier public obligatoire en répartition et sa subdivision en régimes de base et régimes complémentaires.

Ces régimes complémentaires, divers et multiples, portent le témoignage des origines professionnelles et bismarckiennes de notre système de protection sociale. Ce serait cependant une erreur que de considérer qu'ils constituent une rémanence historique vouée à perdre de sa pertinence, dans le cadre de l'évolution de la protection sociale vers une couverture plus universelle de la population, indépendante des statuts d'emploi et d'activité. Au contraire, c'est un mouvement de consolidation et d'extension de ces régimes à l'ensemble de la population qui est intervenu au cours des dernières années.

Depuis que la loi du 29 décembre 1972 a rendu obligatoires l'adhésion des entreprises et l'affiliation de leurs salariés à une institution de retraite complémentaire, les salariés sont couverts par les caisses fédérées au sein de l'AGIRC et de l'ARRCO ; ils peuvent cependant relever de l'IRCANTEC, lorsqu'il s'agit d'agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, ou de la CRPN, pour les personnels navigants de l'aviation civile. D'autre part, la généralisation de la couverture complémentaire s'est étendue aux travailleurs non-salariés, avec la création de régimes spécifiques organisés selon une logique professionnelle. Enfin, on peut considérer qu'en dépit des multiples spécificités qui sont les siennes, le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), créé par la loi du 21 août 2003, relève de la même ambition d'extension de la couverture complémentaire obligatoire en retraite.



Ces régimes revêtent une grande variété qui résulte des conditions historiques et professionnelles de leur édification. Ils s'insèrent cependant dans un ensemble dont le législateur entend qu'il fasse système : la question de l'articulation entre régimes de base et régimes complémentaires apparaît donc aujourd'hui déterminante et ouvre de multiples débats qui portent en réalité sur l'ensemble des paramètres et actions des régimes (affiliation, financement, calcul et gestion des droits, relations avec les assurés).

## I- Une place déterminante au sein du système de retraites

### I.1/ Une part importante dans les dépenses

Premier poste de dépenses de la protection sociale (46 % de celles-ci), les prestations destinées à la vieillesse et aux conjoints survivants se sont élevées à 307,5 Mds € en 2013, selon les comptes de la protection sociale<sup>1</sup>. Les pensions de droit direct et de droit dérivé représentent 290,7 Mds € de cet ensemble.

Les régimes de retraites complémentaires obligatoires ont délivré 82,6 Mds € de prestations de vieillesse-survie et d'invalidité en 2013. Les prestations étant principalement des pensions de retraite complémentaire, ces dépenses relèvent essentiellement du risque vieillesse-survie, le risque invalidité n'étant pris en compte que pour des montants modestes (0,4 Md €, au sein des régimes de non-salariés). 88 % de ces prestations ont été versées par l'AGIRC et l'ARRCO.

En termes de répartition des dépenses, la place des régimes de retraites complémentaires apparaît donc comme minoritaire mais substantielle. Les régimes de base versent 71,6 % des pensions de droit direct, les régimes complémentaires 27,4 %, les régimes de la mutualité et de la prévoyance 0,6 % (soit 1,6 Md €). La part des régimes complémentaires est plus importante pour les droits dérivés (33,5 %).

Au regard des modes de couverture des autres risques sociaux, la place occupée par les régimes de retraites complémentaires apparaît spécifique. Les régimes de la mutualité et de la prévoyance ne couvrent ainsi que 12 % des dépenses liées au risque maladie. Mais leur nature est différente. Les régimes de retraites complémentaires sont obligatoires pour l'ensemble des salariés et non-salariés et constituent, avec leurs spécificités, une part de la couverture publique. C'est ainsi qu'en comptabilité nationale, ils figurent dans les administrations publiques, au sein de la catégorie des administrations de sécurité sociale et que, dans les comptes de la protection sociale, qui privilégient une approche par régimes, ils sont comptabilisés au sein des régimes d'assurance sociale.

### I.2/ Un poids important dans la composition des pensions des retraités

Cette place déterminante dans les dépenses de retraites se traduit de façon très hétérogène dans la composition des pensions des retraités. Plusieurs phénomènes peuvent l'expliquer.

Le premier est l'inégal degré de maturité ou de contributivité des régimes. Un régime complémentaire récent (2003) et financé par une cotisation d'un montant modeste (3 %, pour les exploitants agricoles) ou portant sur une assiette limitée (rémunérations accessoires dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut, pour le RAFF) ne peut, par définition, pas encore servir de prestations (pensions ou rentes) d'un montant élevé.

---

1 DREES, « La protection sociale en France et en Europe en 2013, édition 2015 », mai 2015.

Le second a trait à la nature de l'acquisition des droits. Les régimes complémentaires fonctionnent en points et les pensions qu'ils versent sont directement proportionnelles aux sommes cotisées au long de la carrière. De surcroît, les cotisations acquittées sont dues jusqu'à des niveaux de rémunérations qui peuvent être élevés (8 plafonds annuels de la sécurité sociale pour l'AGIRC, soit 308 928 € en 2016). Leur part dans la retraite totale des salariés sera ainsi d'autant plus importante que le niveau de salaire d'activité aura été élevé. Dans son récent rapport sur la situation de l'AGIRC et l'ARRCO<sup>2</sup>, la Cour des comptes observait ainsi que, pour une carrière rémunérée au niveau du salaire médian, soit 2 160 € brut par mois, la pension de retraite complémentaire représentait 360 € par mois (soit 25 % de la pension globale servie par les régimes obligatoires) quand, pour un cadre rémunéré au niveau du salaire moyen de cette catégorie (5 400 € brut par mois), elle représentait 1 400 € par mois (soit 50 % de la retraite totale) et pour un cadre rémunéré à 10 000 € par mois, 3 200 € par mois (soit plus des deux tiers de la retraite globale).

Le troisième a trait à la part affectée au financement des régimes de base et des régimes complémentaires, via leurs assiettes et taux de cotisation respectifs. Il est particulièrement évident pour les professions libérales, pour lesquelles les choix historiques des professions ont conduit à privilégier la part complémentaire, gérée dans le cadre des sections professionnelles de la CNAVPL. Le cas des praticiens et auxiliaires médicaux peut aussi être souligné : la prise en charge par l'assurance maladie, à hauteur des deux tiers, du financement du régime spécifique d'allocations supplémentaires de vieillesse (ASV), qui s'ajoute aux pensions de base et complémentaire, a conduit à modifier les parts respectives des différents piliers de la pension globale de ces professionnels. L'ASV représente ainsi environ 40 % de la pension des médecins de secteur I.


Dans ce cadre, la situation particulière des régimes publics et spéciaux doit être soulignée. Les paramètres de la pension de base permettent, sans intervention d'un étage complémentaire, de garantir des taux de remplacement suffisants, du fait des taux de liquidation (généralement, 75 %) et des rémunérations de référence (généralement, prise en compte des six derniers mois d'activité). Pour autant, comme on l'a vu, l'exclusion des primes de l'assiette de cotisation a justifié la création d'un régime additionnel spécifique applicable aux cotisants au régime des pensions de l'État (fonctionnaires civils et militaires, magistrats) ou à la CNRACL (fonctions publiques territoriale et hospitalière), sur la base d'une assiette qui n'intègre cependant pas l'intégralité de ces primes.

## II- Des réalités multiples

La diversité bien connue des régimes de base du système de retraite français se traduit, par un mouvement parallèle mais qui n'est pas symétrique, dans le panorama des régimes complémentaires. Mouvement non symétrique car des reconfigurations interviennent. Non couverts par le régime général en base, les salariés agricoles (affiliés à la MSA) et les ministres du culte (couverts par la CAVIMAC) vont être affiliés à l'AGIRC-ARRCO pour leur assurance complémentaire vieillesse. En sens inverse, et bien qu'ils soient bénéficiaires de pensions de base du régime général, vont être affiliés à des régimes spécifiques les artistes auteurs (auprès des régimes gérés par l'IRCEC), les agents non titulaires de la fonction publique (auprès de l'IRCANTEC), les salariés de l'aviation civile (auprès de la CRPN). Enfin, les régimes des professions libérales sont gérés dans le cadre de dix sections professionnelles qui, si elles gèrent pour le compte de la CNAVPL le régime de base (commun), sont seules en charge de la gestion des retraites complémentaires (distinctes) des professions concernées.

Ces régimes sont marqués du sceau de la diversité. Leur périmètre est variable, les régimes d'indépendants notamment pouvant proposer des prises en charge en invalidité-décès ; leur forme

<sup>2</sup> Cour des Comptes, « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », décembre 2014.



l'est également (si ce sont tous des régimes en points et par répartition, tous ne sont pas en répartition provisionnée) ; leurs paramètres (assiette et taux de cotisation, valeurs d'achat et de service) sont enfin multiples.

Cette variété résulte de l'histoire politique et sociale de la construction de la protection sociale des différentes professions ; elle s'explique aussi par l'évolution des conditions économiques des activités : ainsi, pour des indépendants, la valorisation et la transmission du patrimoine professionnel ont longtemps fait office de garantie contre le risque vieillesse, ce qui ne rendait pas nécessaire une protection complémentaire du même ordre que celle des salariés ; elle n'est enfin pas compréhensible sans analyser la latitude qu'a laissée l'ordre juridique aux professions pour définir leur niveau de protection sociale complémentaire, indépendamment des évolutions de la couverture de base.

Ces régimes complémentaires ont donc pour point commun de reposer sur une gouvernance confiant aux partenaires sociaux ou aux élus des professions un rôle déterminant en matière de pilotage et de gestion. L'intervention du pouvoir réglementaire, limitée de ce fait, prend des formes juridiques variées mais qui révèlent, quoiqu'avec une ampleur variable, une forme de dialogue avec les organismes et les professions, qui peut se traduire pour nombre d'entre eux par une co-construction des régimes.

En termes de gestion, le domaine peut être divisé en trois pôles principaux : le pôle AGIRC-ARRCO, le pôle des régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations (IRCANTEC, RAFF) et le pôle des régimes des non-salariés. Selon une logique par public, la distinction entre régimes de salariés et de non-salariés est probablement plus pertinente.

## II.1/ Les régimes des salariés

L'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale précise que les régimes de retraites complémentaires des salariés sont mis en œuvre par des institutions de retraite complémentaire (IRC) et des fédérations regroupant ces institutions. Ces fédérations sont l'AGIRC (fondée par la convention collective nationale de 1947) et l'ARRCO (accord national interprofessionnel de 1961). L'ARRCO concerne aujourd'hui la quasi-totalité des salariés du secteur privé, y compris agricole, ainsi que les salariés du secteur public bénéficiant d'un contrat de droit privé ou les travailleurs indépendants assimilés aux salariés pour leur couverture de base, en application de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale (gérants minoritaires de sociétés par exemple). Ces IRC comptent 18 millions de cotisants et 12,2 millions de pensionnés en 2014. L'AGIRC, qui compte 4 millions de cotisants et 2,9 millions de pensionnés, est réservée aux cadres et assimilés, ses ressortissants étant également affiliés à l'ARRCO pour la part de leur salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale.

Les règles de fonctionnement des régimes AGIRC et ARRCO sont fixées par les accords et conventions qui les ont créés ainsi que par les accords nationaux interprofessionnels successifs qui les ont amendés. La nature conventionnelle des régimes se traduit dans la gouvernance des fédérations et caisses, dont les conseils d'administration sont composés paritairement de représentants des organisations d'employeurs et des organisations syndicales de salariés, ainsi que dans la portée limitée du rôle de l'État. Celui-ci autorise le fonctionnement des régimes et approuve les statuts et règlements des fédérations et IRC. Au plan juridique, celles-ci sont des personnes morales de droit privé à but non lucratif

et remplissant une mission d'intérêt général, qui sont par ailleurs soumises au contrôle de l'IGAS. En pratique, les IRC appartiennent à des groupes de protection sociale (GPS), eux-mêmes administrés paritairement et qui regroupent, en sus des IRC, des institutions de prévoyance, des mutuelles ou d'autres organismes d'assurance de personnes. La cohabitation d'entités multiples, relevant d'un monopole (IRC) ou du champ concurrentiel (autres activités), a conduit à une séparation juridique et comptable stricte de ces activités au sein des groupes, les fédérations AGIRC et ARRCO étant en charge du pilotage et de la coordination des activités des 37 actuelles IRC – dont 34 sont regroupées au sein de 16 GPS et 3 n'appartiennent à aucun groupe.

Au-delà des missions de coordination et de contrôle, l'AGIRC et l'ARRCO ont évidemment pour première fonction de déterminer les paramètres et les conditions de l'équilibre financier des régimes, qui fonctionnent en points et sont exclusivement financés par les cotisations de leurs affiliés et les réserves qu'ils se sont constituées. Les cotisations, recouvrées par les GPS, s'appliquent à une assiette qui est celle des cotisations de sécurité sociale, et qui est divisée en tranches de revenus auxquels vont s'appliquer des taux différents (par exemple, 12,15 % de cotisation employeur et 8,1 % de cotisation salarié pour la seconde tranche de l'ARRCO, qui concerne les rémunérations comprises entre 1 et 3 plafonds de la sécurité sociale).

Second régime complémentaire de salariés, l'IRCANTEC concerne, depuis la loi du 20 janvier 2014, les seuls contractuels de la fonction publique de droit public, les contractuels de droit privé devant, à échéance d'un dispositif transitoire, être désormais affiliés auprès de l'AGIRC-ARRCO. Créé en 1971, ce régime comptait 2,9 millions de cotisants et 2 millions de retraités en 2014, pour 2,6 Mds € de prestations versées. C'est le décret institutif du 23 décembre 1970 – et non une loi – qui précise l'organisation du régime. Celui-ci dispose d'un conseil d'administration paritaire, associant représentants des salariés et des employeurs (État, collectivités territoriales et hôpitaux). Le conseil d'administration détermine les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixe, chaque année, la valeur. Il propose également au Gouvernement les évolutions des taux de cotisation, le décret fixant ces taux lui étant soumis pour avis. Le régime est géré par la Caisse des dépôts et consignations, qui recouvre les cotisations, liquide et verse les pensions, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de gestion tripartite (État, IRCANTEC et Caisse des dépôts et consignations), cas unique dans le champ des retraites complémentaires.

La Caisse des dépôts et consignations assure également la gestion administrative du RAFF, créé en 2003. Ce régime de retraite par répartition provisionnée et par points, permet aux fonctionnaires des trois fonctions publiques d'acquérir, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, des droits à retraite assis sur les éléments d'assiette (primes et rémunérations accessoires, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut) non pris en compte pour le calcul de la pension. Le taux de cotisation est de 10 %, réparti à parts égales entre l'employeur et le fonctionnaire. C'est l'établissement public gestionnaire du régime, l'ERAFP, qui fixe la valeur d'acquisition du point, son conseil d'administration ayant également pour mission de déterminer les engagements du régime, le montant de la réserve à constituer pour leur couverture et les orientations générales de la politique de placement des provisions, sujets naturellement fondamentaux pour un régime en répartition provisionnée. Ce conseil réunit des représentants des bénéficiaires et des employeurs, ainsi que des personnalités qualifiées. En 2014, le RAFF a bénéficié de 1,8 Mds € de cotisations et versé 305 millions d'euros de prestations ; il disposait de 23,5 Mds € d'en-cours en valeur boursière au 29 février 2016.

Enfin, doit être mentionné le cas particulier de la caisse de retraite du personnel navigant de l'aéronautique civile (CRPN), qui compte 29 000 cotisants et 20 000 pensionnés.



## II.2/ Les régimes des non-salariés

Concernant les non-salariés, ce sont les mêmes organismes qui gèrent les pensions de base et les retraites complémentaires, à l'inverse du schéma applicable aux salariés. Ces régimes, à forte identité professionnelle, dirigés par des conseils d'administration élus par les affiliés, présentent de fortes spécificités tant par rapport à l'AGIRC-ARRCO qu'entre eux.

Le plus original est probablement le régime complémentaire des exploitants agricoles, que gère la MSA. Créé par une loi du 4 mars 2002, il comptait 500 000 cotisants et 730 000 bénéficiaires en 2015. Il vise à garantir un montant de retraite totale (base et complémentaire) au moins égal à 75 % du SMIC net, pour une carrière complète. De ce fait, il comprend une part importante de droits gratuits, qui résultent de deux mécanismes : l'attribution de droits aux exploitants affiliés à la MSA avant la création du régime d'une part, le bénéfice de compléments différentiels de points pour les exploitants dont le montant de retraite est inférieur à la cible de 75 % du SMIC d'autre part. Du fait de ces objectifs qui s'éloignent de la nature purement contributive des autres régimes complémentaires, il bénéficie pour près de la moitié de ses ressources d'impôts et taxes affectés (taxes sur les alcools et boissons non alcoolisées, taxes sur les tabacs, pour 287 millions d'euros en 2015). La cotisation des affiliés est de 3 % pesant sur l'ensemble du revenu professionnel, configuration ici à nouveau originale tant en raison de la modestie du taux que de l'extension de l'assiette, une assiette minimale étant de surcroît prévue pour les revenus les plus modestes.

Le régime complémentaire des artisans et commerçants, unifié depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, est géré par le RSI. Il fonctionne par points, en répartition provisionnée : l'excédent des cotisations par rapport aux prestations est capitalisé, le régime devant, en application de règles prudentielles, être en mesure de payer à ses bénéficiaires leurs droits, sur l'ensemble de leur durée de vie. Il est géré de façon autonome par le RSI dont le conseil d'administration détermine la valeur d'achat et de service des points. Le régime comprenait 2,1 millions de cotisants et 1,3 millions de bénéficiaires de prestations vieillesse en 2015. Il a versé 1,8 milliards d'euros de prestations vieillesse en 2015, auxquelles il faut ajouter les prestations invalidité-décès (320 millions d'euros) des deux régimes de commerçants et d'artisans. Ce régime complémentaire est financé par des cotisations vieillesse de 7 ou 8 %, selon que les revenus sont inférieurs au plafond ou compris entre 1 et 4 plafonds, et, pour les droits invalidité-décès, par une cotisation plafonnée de 1,3 %.

Les régimes complémentaires des professions libérales sont gérés par les dix sections professionnelles de la CNAVPL : CRN (Notaires), CAVOM (officiers ministériels), CAVEC (experts comptables), CARMF (médecins), CAVP (pharmaciens), CARCDSF (dentistes et sages-femmes), CARPIMKO (infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et autres auxiliaires médicaux), CARPV (vétérinaires), CAVAMAC (agents d'assurance), CIPAV (architectes et autres professions<sup>3</sup>). Les paramètres de ces régimes résultent d'un dialogue entre les professions et les pouvoirs publics. Le pouvoir réglementaire agréé les règles, soit en approuvant par arrêté les modifications de leurs statuts et des règlements de leurs régimes qu'ont adoptées les caisses, soit en adoptant par décret des modifications qui ont été directement proposées par les caisses ou qui leur ont été, a minima, soumises pour avis.

<sup>3</sup> Cette caisse a vocation à affilier toutes les personnes, non affiliées dans une autre section ou auprès de la caisse nationale des barreaux français, « exerçant une activité professionnelle non salariée et qui n'est pas assimilée à une activité salariée » (L. 622-5). Elle affine également les « auto-entrepreneurs » exerçant des activités libérales.

Ce mode de définition des règles s'éloigne donc de l'autonomie des partenaires sociaux, à l'œuvre pour les retraites gérées par l'AGIRC et l'ARRCO.

Les valeurs de service et d'achat du point sont variables selon les dix sections professionnelles, qui ont cependant pour point commun de généralement prévoir un bénéficiaire sans décote des droits à un âge (65 ou 67 ans) postérieur à celui de la liquidation des pensions de base à taux plein. Les assiettes maximales varient de 3,5 PASS jusqu'à, à compter de 2020, 8 PASS pour les officiers ministériels. Les formes et les taux de cotisation sont tout aussi divers ; la plupart des sections associe cependant des cotisations forfaitaires et des cotisations proportionnelles par tranches de revenus. Les régimes invalidité-décès sont généralement financés par des cotisations forfaitaires, le cas échéant déterminées selon des tranches de revenus. En 2015, ces régimes complémentaires concernaient 665 000 cotisants (hors « auto-entrepreneurs ») et 322 000 bénéficiaires au titre de la vieillesse.

Pour les professionnels de santé conventionnés, s'ajoute à leur régime de retraite complémentaire un niveau de pension supplémentaire – et obligatoire – constitué d'allocations supplémentaires de vieillesse (ASV), qui sont financées par une cotisation forfaitaire et une cotisation proportionnelle que prend partiellement en charge, selon des modalités distinctes selon les professions, l'assurance maladie dans le cadre des relations conventionnelles. 350 000 cotisants sont concernés, la part de l'assurance maladie étant, pour simplifier, de 2/3. Ces prestations supplémentaires sont gérées par les sections professionnelles, comme la retraite complémentaire « de droit commun ».

Enfin, deux organisations spécifiques complètent ce panorama des régimes complémentaires.

Créé en 1979, le régime complémentaire des avocats est géré, comme le régime de base, par la caisse nationale des barreaux français (CNBF), qui ne ressortit pas à la compétence de la CNAVPL. Il fonctionne selon des modalités proches de celles applicables aux autres professions libérales (couverture vieillesse et invalidité-décès, classes de cotisations...) et couvre les avocats, que ceux-ci soient salariés ou non.

Les artistes-auteurs présentent enfin l'originalité, bien qu'ils soient affiliés au régime général de la sécurité sociale, de disposer de régimes complémentaires spécifiques gérés par l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC). Ils sont au nombre de trois : un régime des artistes auteurs professionnels (RAAP), un régime des auteurs et compositeurs dramatiques (RACD), un régime des auteurs et compositeurs lyriques (RACL).

### III- Quelques perspectives

Les défis auxquels sont confrontés les régimes de retraites complémentaires ne diffèrent pas fondamentalement de ceux auxquels font face les régimes de base : l'équilibre financier, la justice et l'équité dans les droits, la relation avec les assurés et l'amélioration de la gestion sont sans conteste trois axes majeurs de préoccupation. L'évolution des dernières années est cependant marquée par le renforcement de la dimension inter-régimes et systémique de ces enjeux.

#### III.1/ L'équilibre financier

Exception faite du cas particulier du régime des exploitants agricoles, les régimes de retraites complémentaires sont exclusivement financés par les cotisations de leurs affiliés et les produits financiers issus de leurs réserves. Ils fonctionnent généralement en répartition provisionnée, le niveau des réserves devant mettre le régime en situation, soit de pourvoir à tous les engagements qu'il a souscrits (cas du RAAP), soit de le faire pour une période donnée (d'un à dix, voire vingt ans de prestations pour certaines sections professionnelles de la CNAVPL). L'ampleur des réserves, la dynamique des ressources et la



situation démographique vont logiquement être les trois termes de l'équation de l'équilibre financier des régimes.

À la différence des régimes de base, les régimes complémentaires ne sont pas réunis dans des systèmes de solidarité collective, de nature économique ou démographique, tels que les intégrations financières ou la compensation démographique vieillesse. Pour autant, ces régimes s'insèrent dans un système de retraites, composé de l'ensemble des régimes obligatoires, dont la soutenabilité est appréciée globalement, notamment dans les projections du Conseil d'orientation des retraites ou les avis du Comité de suivi des retraites.

Depuis 2005, le processus d'élaboration et de pilotage des finances publiques dans leur ensemble s'est fortement renforcé, notamment sous l'effet des règles européennes relatives à la surveillance mutuelle des finances publiques au sein de l'Union européenne, et plus particulièrement de la zone euro. Si, s'agissant de la sécurité sociale, des dispositions ont été prévues, notamment par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, pour organiser la cohérence entre engagements gouvernementaux (précisés dans les programmes de stabilité) et lois de financement de la sécurité sociale, le processus reste lacunaire s'agissant de régimes complémentaires obligatoires dont la gestion et le pilotage restent largement autonomes. Or, les perspectives d'évolution des comptes des administrations sociales décrites dans les programmes de stabilité, les lois de programmation des finances publiques et les rapports économiques, sociaux et financiers annexés aux projets de loi de finances incorporent des mesures, en dépenses et en recettes, portant sur les régimes complémentaires. Ainsi, en 2014, le rapport annexé à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 précisait que, sur les 20 Mds € prévus de moindres dépenses cumulées des administrations de sécurité sociale pour les trois exercices 2015, 2016 et 2017, 2 Mds € résulteraient d'efforts supplémentaires réalisés par les régimes de retraite complémentaire. Cependant, cet effort n'était pas documenté et l'engagement n'était pas partagé par les partenaires sociaux gestionnaires de l'AGIRC et de l'ARRCO, qui avaient leur propre calendrier et leurs propres objectifs d'économies.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a estimé qu'un encadrement des dépenses des régimes AGIRC et ARRCO et la fixation de leurs trajectoires devraient donner nécessairement lieu, a minima, à une concertation préalable entre l'État et les partenaires sociaux, dans un cadre plus formalisé et plus précoce<sup>4</sup>, et, de manière plus ambitieuse, à une réflexion sur l'extension du champ des LFSS aux régimes conventionnels<sup>5</sup>.

En effet, à l'heure actuelle, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent porter que sur les recettes, les dépenses et les soldes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, même si les annexes aux PLFSS destinées à l'information du Parlement peuvent traiter des dispositifs de protection sociale dans un champ plus large : c'est en particulier le cas des programmes de qualité et d'efficience (annexe 1 au PLFSS) qui comportent des indicateurs dont la portée est plus large que le cadre strict de la sécurité sociale, tels que le taux de pauvreté avant et après transferts ou le taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions de retraite versées par les régimes de base et complémentaires.

4 Cour des comptes, « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », décembre 2014.

5 Cour des comptes, « Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014 », notamment le chapitre V : « Les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir ».



Sans se prononcer sur l'opportunité d'une loi de financement de la protection sociale, recommandée par la Cour des comptes, le Haut Conseil du financement de la protection sociale a pour sa part étudié deux pistes de réflexion : d'une part, un enrichissement des documents qui accompagnent à titre informatif la transmission du PLFSS au Parlement, notamment les programmes de qualité et d'efficience ; d'autre part, un élargissement de l'annexe « B » de la LFSS, qui précise aujourd'hui les prévisions de recettes, de dépenses et de soldes de la sécurité sociale pour les quatre années à venir, et pourrait être complétée de tableaux relatifs aux perspectives financières quadriennales de l'UNEDIC et des régimes obligatoires de retraites complémentaires<sup>6</sup>. Des modalités appropriées devraient alors être trouvées, au regard des compétences des partenaires sociaux quant au pilotage de ces régimes, sur la concertation à opérer, ainsi que sur la présentation et le degré de détail des informations financières les concernant. Le Haut Conseil a également insisté sur le besoin, en amont même de la définition de ces objectifs partagés, de se fonder sur des projections elles-mêmes mieux coordonnées et partagées.

Ce cadre de négociation est d'autant plus nécessaire que, sur les recettes notamment, des discussions sont nécessaires.

À plusieurs reprises au cours des dernières années, ont ainsi été évoquées des idées de « swap » de cotisations, une hausse des cotisations des régimes conventionnels pouvant être gagée par une baisse parallèle des cotisations de sécurité sociale, à prélèvement constant. On l'a vu, le cadre juridique pour organiser ce type de mouvement fait défaut, dans un contexte où il faut tenir compte d'une double spécificité du financement des régimes complémentaires : l'absence de dispositif d'allègements de cotisations sur les bas salaires et l'absence de ressources autres que les cotisations. On peut à ce titre relever que la perspective du redéploiement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations ou contributions sociales pose inévitablement la question de l'opportunité de pratiquer des allègements sur les cotisations chômage ou de retraites complémentaires et des moyens d'y parvenir. En effet, dans l'hypothèse d'une transformation totale du CICE en allègements, à paramètres constants, c'est-à-dire à niveau de soutien inchangé au long de l'échelle des salaires par rapport au cumul actuel des deux dispositifs, les taux d'allègement de cotisations devraient, à chaque niveau de salaire, être augmentés d'au moins 7,5 points – ce qui justifie une réflexion, technique et politique, sur l'implication des régimes conventionnels. La Cour des comptes a ainsi noté que « en cas de transformation totale du CICE en allègements généraux supplémentaires, un arbitrage devrait intervenir entre la préservation de la logique contributive de financement des régimes conventionnels, qui est au fondement même de leur fonctionnement et le maintien du niveau actuel du soutien public au niveau du SMIC »<sup>7</sup>.

### III.2/ L'équité et la justice

Le même besoin de tenir compte de considérations inter-régimes s'applique sur les paramètres mêmes des droits puisque l'accent mis par les dernières réformes sur l'équité du système entre générations, entre sexes et entre régimes suppose d'examiner, en bloc, les pensions de base et complémentaires au regard de leurs effets sur ces considérations. L'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale fixe en effet au système de retraites pour objectif que : « Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent ».

6 Haut Conseil du financement de la protection sociale « Rapport sur la lisibilité des prélèvements et l'architecture financière des régimes sociaux », notamment son chapitre VI, Juillet 2015

7 Cour des Comptes, « Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », septembre 2015, notamment le chapitre IV : « Les cotisations sociales : une place prépondérante mais en déclin dans le financement de la sécurité sociale, une cohérence et une lisibilité à rétablir ».



La nature contributive des régimes complémentaires rend cependant leur apport à ces objectifs plus délicate à définir. L'harmonisation des droits entre régimes est une des solutions possible pour avancer en ce sens, sans que tous les paramètres des régimes soient requis d'y concourir.

Concernant les âges, il existe des spécificités, concernant les régimes complémentaires des professions libérales notamment, mais les régimes complémentaires ont historiquement « transposé » les décisions retenues pour les régimes de base. Dans cette perspective, la mesure prévue par le dernier accord AGRC-ARRCO et instaurant un bonus-malus (sur la base de « coefficients de solidarité » et de « coefficients majorants »), à partir de 2019 pour la génération 1957, peut poser débat. Elle vise à inciter les assurés à repousser leur âge de départ même quand seront remplies les conditions nécessaires pour partir avec une retraite à taux plein (âge légal et durée de cotisation) mais elle peut conduire à une moindre compréhension du système, et notamment des décotes et surcotes qui s'appliqueront dans les autres régimes, par les personnes qui vont liquider.

Les modalités de revalorisation des droits et des pensions sont également proches, l'indexation se faisant sur les prix pour les pensions et l'AGIRC-ARRCO ayant décidé de décaler au 1<sup>er</sup> novembre cette revalorisation, à la suite du mouvement de passage du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre retenu pour le régime général. Cependant, les mesures temporaires de moindre revalorisation, retenues par l'AGIRC et l'ARRCO à partir de l'accord de 2013 et confirmées par l'accord de 2015, comme les mesures, temporaires également, de gel retenues pour les pensions de base (en cas de pension globale supérieure à 1 200 €) posent à nouveau la question de l'intelligibilité du système pour les assurés et de la complexité qui a trait au pluralisme de régimes, comme l'a montré en 2015 la difficulté à identifier des pensionnés ayant moins de 1 200 € de pensions tous régimes confondus.

Un sujet de rapprochement des règles qui demeure concerne les avantages familiaux et conjugaux. Des différences subsistent dans le bénéfice des majorations de pension pour enfants<sup>8</sup> et l'octroi de points en cas d'interruption d'activité. De même, les cinq principaux paramètres des droits à réversion (âge minimal d'ouverture, conditions de ressources, taux de réversion, prise en compte de la durée de mariage, conditions en matière de remariage) sont très variablement définis tant entre régimes complémentaires que par rapport aux règles applicables dans les régimes de base du privé ou les régimes publics.

### III.3/ La gestion

La gestion interne des régimes est à la fois l'un des sujets au cœur de leurs compétences, et sur lesquels partenaires sociaux et élus des professions souhaitent conserver une forte autonomie, et l'un des thèmes qui se prête a priori le plus à des coopérations renforcées entre régimes. L'absence de conventions d'objectifs et de gestion avec l'État (à l'exception de l'IRCANTEC) manifeste cette autonomie autant qu'elle prive peut-être les régimes d'un cadre de réflexion utile pour leur propre pilotage.

Pour autant, le pilotage des régimes et les coordinations inter-régimes se développent.

La montée en puissance progressive des fédérations AGIRC et ARRCO sur les sujets de pilotage et de coordination, de contrôle de la gestion des IRC et de mutualisations de leurs

<sup>8</sup> Cette majoration n'est pas appliquée dans les régimes de retraite complémentaire des exploitants agricoles, des artisans et des commerçants, ainsi que dans les régimes de certaines professions libérales (CAVEC, CRN, CAVOM et CARPIMKO).

activités, comme la perspective annoncée de création d'un régime unifié au 1<sup>er</sup> janvier 2019 sont autant d'éléments qui manifestent la dynamique de cette première évolution, au moins dans le champ des retraites complémentaires des salariés du secteur privé.

Concernant les coordinations avec les régimes de base, celles-ci sont au cœur des missions de l'Union Retraite, créée par la loi du 20 janvier 2014, et qui réunit les organismes de retraite obligatoire (de base et complémentaire) au sein d'un groupement d'intérêt public. A ainsi pu être créé, à la suite des premières réalisations du GIP Info Retraite, un cadre d'échange pour l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation qui doivent rendre le système de retraites plus simple et plus compréhensible pour les assurés. On notera que le premier contrat d'objectifs pluriannuels de simplification et de mutualisation de l'assurance vieillesse, qui lie pour la période 2015-2018 le GIP et l'État, offre d'ores et déjà aux régimes de base et complémentaires un programme ambitieux (et commun) sur ces sujets.