

Paris, 20 Octobre 2023

Contribution de la CFTC au sujet de la ponction des excédents agirc-arrco

Contexte

A l'occasion du dépôt du PLFSS 2024 par le Gouvernement, plusieurs interventions dans la presse – générale comme spécialisée – ont fait état du souhait des pouvoirs publics de voir le régime Agirc-arrco contribuer au financement du système de retraite. Cette idée a été exprimée alors que les négociations paritaires relatives au pilotage quadriennal de l'agirc-arrco étaient en cours.

Pour mémoire, les partenaires sociaux gestionnaires de la retraite complémentaire « du privé » devaient définir le cadrage paramétrique du fonctionnement du régime pour les 4 prochaines années.

Ainsi, profitant de la concomitance des deux rendez-vous (PLFSS et négociations agirc-arrco), et au regard à la fois de l'entrée en vigueur de la réforme des retraites et du niveau de réserves affiché par l'agirc-arrco, le Gouvernement a exprimé plusieurs idées. Elles concourent au même objectif, à savoir faire contribuer le régime agirc-arrco au financement du système de retraites. Le gouvernement a notamment soutenu que :

- La réforme a ouvert de nouveaux droits (minimum de pension notamment) qu'il convient de financer ;
- L'augmentation de la durée du travail générera des excédents pour le régime agirc-arrco, qui ne se constateraient pas sans réforme. Ces excédents ont été chiffrés entre 1,5 et 3 mds € d'euros environ, évolutifs avec la montée en charge de la réforme. Pour la première année, le besoin du système serait d'1 md € environ ;
- Le régime agirc-arrco dispose de réserves conséquentes ;
- Le gouvernement a assumé le coût politique d'une réforme décriée et ne trouve pas équitable que l'agirc-arrco en récolte les fruits, d'autant que le système des retraites est déficitaire ;
- L'agirc-arrco doit contribuer pour financer notamment des dispositifs de solidarité créés par la réforme et participer aux charges résultant de la fermeture des régimes spéciaux ;
- La piste d'une telle contribution avait été évoquée lors des concertations menées avant la réforme des retraites, fin 2022.

Décision du gouvernement

A ce jour, et via l'article 9 du PLFSS 2024, le Gouvernement a prévu une mesure de compensation qui tire les conséquences de la fermeture des régimes spéciaux, d'une part.

D'autre part, ce même article met en œuvre la fusion des règles de compensation démographique entre régimes – mise à la charge de la CNAV.

En outre, cet article 9 dispose qu'à défaut d'une convention « conclue entre le régime agirc-arrco et le régime général » pour déterminer le niveau d'une contribution du premier vers le second, **un décret pourra fixer le montant de cette participation.**

Si l'article 9 semble cantonner aux régimes spéciaux **cette obligation**, la lecture de l'annexe du PLFSS s'agissant de cet article est plus trouble et laisse entrevoir un périmètre plus important. En effet, cette obligation de participation est envisagée au regard des « différents enjeux de solidarité au sein du système de retraite, dont celui résultant de la fermeture des régimes spéciaux ».

Enfin, l'article 10 – qui minore la compensation revenant à l'Unédic – laisse entrevoir une possible symétrie de procédé pour le régime agirc-arrco, lequel perçoit environ 8 milliards d'euros au titre de la compensation des allègements généraux.

Présentée ainsi, cette approche conduit nécessairement à y voir une **volonté de ponction des ressources du régime agirc-arrco**.

Analyse CFTC

En dehors de la compensation légitime pour les régimes spéciaux clôturés au 1^{er} septembre, la décision du Gouvernement nous paraît critiquable à plusieurs égards.

A) Une proposition pouvant se comprendre, mais qui s'avère...

L'affiliation des nouveaux embauchés de la RATP, de la banque de France, des IEG, des clercs et employés de notaires...au régime général entraîne une perte de recettes pour les caisses prestataires de retraite de ces régimes, alors que leurs charges s'inscrivent encore dans la durée.

Par conséquent, à l'image de ce qui a été fait pour la SNCF, il nous paraît tout à fait légitime que l'agirc-arrco « reverse » aux régimes concernés les produits de cotisations perçues alors qu'elle n'assure pas encore le service des prestations.

A cet égard, un modèle de convention calqué sur celui en vigueur pour la SNCF nous paraît adéquat. Aussi, nous nous inscrivons en faux contre l'analyse du gouvernement qui écarte un tel procédé, au motif qu'il serait nécessaire de conclure une convention tous les 5 ans.

Outre le fait qu'une clause de revoyure ne nous pose pas de difficultés particulière, cette supposée contrainte ne nous paraît pas suffisante pour écarter un mécanisme qui fait ses preuves et qui nous évite une remise à plat complète des relations financières entre régimes.

B) ... caricaturale,

Par ailleurs, notre organisation a été particulièrement surprise par les arguments soulevés à l'appui de cette disposition.

En effet, selon le Gouvernement, cette réforme générerait des excédents pour le régime agirc-arrco et il serait inéquitable de ne pas participer à l'effort collectif rendu nécessaire par la santé financière du système de retraite à terme.

Tout d'abord, il n'y a pas de consensus sur les effets de la montée en charge : là où le gouvernement évoque 1 md € en 2024, les services agirc-arrco visent 400 millions d'euros.

Ensuite, et au-delà des masses financières en présence sur lesquelles il y aura toujours matière à débat, il nous semble pertinent de rappeler que le relèvement de la durée d'assurance comme le recul de l'âge d'ouverture des droits occasionnent des cotisations supplémentaires des actifs concernés par la réforme. Ils s'acquitteront donc de cotisations agirc-arrco en conséquence de la décision du Gouvernement d'augmenter la longueur des carrières.

Dès lors, le régime agirc-arrco aura donc l'obligation mécanique de leur reverser les droits y afférents, au moment de leur liquidation, ce qui augmentera tout aussi mécaniquement les charges du régime.

Partant, faire le procès à l'agirc-arrco de ce qu'il ne souhaiterait pas restituer, en quelques sortes, les « retombées » de la réforme, paraît particulièrement discutable. En présentant ainsi la situation, le Gouvernement entretient une regrettable confusion, en ce qu'il ne prend pas en compte les charges supplémentaires futures et opposables au régime.

En outre, s'il est vrai que des excédents (au sens d'exercices excédentaires) pourraient tout à fait être réalisés grâce à cette réforme – et c'est d'ailleurs ce que nous souhaiterions en tant que gestionnaires – il n'est pas intuitif pour nous de les flécher vers les régimes de base.

En effet, nous rappelons que le régime agirc-arrco obéit à une règle prudentielle, l'obligeant à disposer de 6 mois de pensions sur 15 années glissantes. Dès lors, les excédents dégagés sont placés en pratique en réserve pour pouvoir être mobilisés au besoin, ou pour générer des produits financiers, toujours en vue d'être mobilisés pour les pensionnés du régime.

Aussi, en cas d'excédents ou de bonne santé financière, il nous semble évident qu'un mécanisme de redistribution doit intervenir pour les ressortissants du régime, comme nous l'avons décidé dans l'ANI du 5 octobre courant.

C) ... pouvant fragiliser et dénaturer le régime agirc-arrco (combinaison des articles 9 et 10)

En raison des règles prudentielles et de l'évolution constante des charges du régime, décider arbitrairement d'une baisse de recettes pour le régime (par la baisse de la compensation opérée au titre des allègements « Fillon ») ou une hausse de ses charges (fixation d'une contribution excédant celle revenant aux régimes spéciaux clôturés) sans prise en compte des décisions issues de la gestion paritaire, mettra inévitablement le régime en danger.

En effet, le pilotage du régime agirc-arrco aujourd'hui dépend de la conjugaison de plusieurs facteurs : la conjoncture économique, l'inflation, l'état des ressources, des dépenses, l'évolution des salaires...ainsi, lorsque la situation le permet, la gestion peut se faire dans un sens plus favorable aux retraités. De même, lorsque la situation l'exigeait, ces derniers ont également eu à assumer une gestion plus rigoureuse (malus temporaire, gel des pensions...).

Or, en prenant des décisions arbitraires à la faveur de ce que semble cadrer l'article 9, le Gouvernement déstabilisera le pilotage du régime agirc-arrco, et l'articulation entre les régimes de base et complémentaires de retraite.

L'approche retenue tend effectivement à créer un canal de financement direct entre le régime complémentaire des salariés du privé et l'ensemble des régimes de base, puisqu'il est expressément fait allusion à la solidarité dans l'ensemble du système de retraite.

L'agirc-arrco assurerait une sorte de perfusion pour les régimes de base, en méconnaissance de notre système à deux étages (voire à trois si on tient compte des régimes supplémentaires).

Nous nous y opposons, que ce canal soit fléché uniquement vers l'assurance vieillesse de base du régime général ou pour l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Il se pourrait également que le Gouvernement adopte le même procédé que pour l'Unédic (article 10), en ce qu'il ne compenserait pas intégralement au régime agirc-arrco les pertes de recettes résultant de l'application de la « réduction Fillon ». Si cette voie était retenue, cela reviendrait à appauvrir dans un but ne pouvant relever de l'intérêt général, un régime de protection sociale complémentaire rendu obligatoire par la loi et serait de nature à fragiliser l'efficacité de la répartition qu'il opère entre actifs et pensionnés. La conformité d'une telle disposition à la constitution pourrait également interroger.

Par ailleurs, le régime agirc-arrco est entièrement contributif, c'est-à-dire que le lien entre la cotisation acquittée et le droit généré est mécanique, là où les régimes de base permettent aussi – et nous nous en satisfaisons – des prestations non contributives.

Pour notre organisation, financer des dispositifs tels que le « MiCo » via une contribution de l'agirc-arrco est de nature à remettre en cause le fondement contributif de ce régime, et nos concitoyens ne le comprendraient pas.

Evidemment sensibles à la solidarité de nos régimes de retraite, nous avons décidé de créer un groupe de travail – dans le cadre de l'ANI – qui permettrait d'aboutir à la création de mécanismes solidaires pour les ressortissants du régime agirc-arrco, dans le cadre de ce même régime.

Si nous devons résumer : nous ne serions pas opposés à un « Mi - Complémentaire », dès lors que la solidarité serait envisagée entre des ressortissants d'un régime ayant cotisé dans les mêmes proportions, selon les mêmes règles et contraintes.

Aussi, indépendamment de la finalité réservée à la contribution agirc-arrco que souhaite le Gouvernement, nous nous y opposons dès lors que la solidarité s'envisage dans un périmètre excédant le régime agirc-arrco.

D) ... inéquitable...

En effet, il est de notoriété publique que la récente réforme des retraites a surtout impacté les salariés du régime général. Pourtant, parmi l'ensemble des régimes composant le système de retraite, le régime général n'est pas le plus déficitaire, ni le plus en danger.

Comme le Haut commissaire au plan l'avait soulevé, la question des retraites du « Public » aurait dû être mieux appréhendée, puisque le déficit global du système de retraite est largement porté par ce périmètre, là où les réserves de l'agirc-arrco – prises en compte dans la comptabilité du système – ont permis d'en présenter un meilleur visage.

Aussi, en tant que représentants des salariés, nous ne pourrions pas soutenir que des mouvements de curseurs particulièrement durs pour eux au regard de l'impact sur la durée des carrières, aboutissent au financement de régimes présentés ou perçus comme plus avantageux.

Il ne s'agit pas d'opposer les assurés ou affiliés entre eux, mais en tant que représentants des salariés, nous ne pouvons pas ignorer cet argument.

En outre, nous écarterions tout procès en refus de solidarité, car l'agirc-arrco dispose de tels mécanismes depuis toujours (hors champs de l'action sociale), comme la prise en compte des périodes de chômage permet d'en témoigner.

E) ... et qui ne tient pas compte des efforts ni du savoir-faire des partenaires sociaux

Enfin, il semble nécessaire de rappeler que le niveau des réserves actuelles (environ 9 mois de pensions) a été constitué au prix d'un effort conjoint et collectif tant des salariés que des retraités.

De plus, une gestion responsable des partenaires sociaux, à qui les services agirc-arrco ont su apporter un concours précieux (*développement des outils SI, maillage du réseau des institutions de retraite complémentaire, partenariats divers et notamment avec la CNAV...*) est également à relever.

Pourtant, les conditions n'ont pas toujours été favorables : crise sanitaire ayant un effet direct sur la masse salariale, projet de transfert de la mission de collecte – auquel des sénateurs se sont opposés – et intégration des cotisations agirc-arrco au périmètre des allègements Fillon.

A aucun moment, le concours de l'Etat ou de la CNAV n'a été sollicité, ce qui n'a pas empêché les gestionnaires du régime de le redresser. Par conséquent, il serait regrettable qu'une gestion qui a fait ses preuves jusqu'ici soit heurtée par une ponction qui serait de nature à la fragiliser.

Aussi, la position du Gouvernement qui souhaiterait ponctionner – car tel est le mot adéquat – les ressources de l'agirc-arrco serait particulièrement critiquable. Quel message serait ainsi envoyé aux gestionnaires ? Qu'il serait davantage pertinent d'être dispendieux plutôt que de faire émerger des réserves, au terme d'une gestion équilibrée ?

Pour toutes ces raisons, notre organisation s'oppose au projet du Gouvernement de ponctionner le régime agirc-arrco au profit du système de retraite, que ce soit via une « décompensation » ou via l'instauration d'une contribution obligatoire.

Proposition CFTC

Les partenaires sociaux ayant décidé d'une autre voie pour prendre leur part au financement des petites retraites cet article n'a plus lieu d'être.

La voie de la compensation pour les régimes spéciaux peut être trouvée par le mécanisme actuellement mis en œuvre pour la SNCF.

La CFTC propose que l'article 9 soit amendé de telle sorte que la gestion financière du régime agirc-arrco reste pleinement une prérogative des partenaires sociaux, sans qu'une possibilité d'immixtion du pouvoir réglementaire ne soit ouverte.

Enfin, nous profitons des observations formulées sur l'article 9 en lien avec la « ponction » agirc-arrco pour indiquer notre vive inquiétude quant au rôle assigné à la CNAV au titre de l'équilibrage des régimes, cette mesure n'étant pas suffisamment encadrée à notre sens, et pouvant prêter à confusion – à terme - sur la comptabilité de la branche vieillesse du régime général.
