

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 29 mars 2017 à 9 h 30

« Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes »

Document N° 13

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Adossements et intégrations

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Adossements et intégrations

L'adossement et l'intégration ont des conséquences relativement proches sur les liens financiers entre les régimes concernés (régime adossé ou intégré et régime d'accueil), mais leurs effets sur l'architecture du système de retraite et sur les assurés concernés sont différents. L'un comme l'autre reposent sur des principes de neutralité financière pour le régime d'accueil : des versements sont prévus pour compenser les modifications du *ratio* démographique dues à l'ajout de cotisants et de retraités du régime initial. Mais si, dans le cas de l'adossement, le régime initial subsiste, ce n'est pas le cas lorsqu'il y a intégration.

Ce document présente les grands principes de ces opérations et introduit le **document n° 14** qui détaille le cas de l'adossement de la CNIEG aux régimes de la CNAV, de l'ARRCO et de l'AGIRC.

1. Les grands principes

1.1. L'intégration

L'intégration signifie l'affiliation effective des assurés concernés au(x) régime(s) d'accueil¹ (les assurés sont intégrés à ce régime) et la disparition du régime initial concerné. Il peut cependant subsister un régime spécifique versant des prestations supplémentaires, par exemple calculées en différentiel entre les droits garantis historiquement et les droits dorénavant assurés par le ou les régimes d'accueil.

Les régimes intégrés le sont à des régimes ayant une population affiliée plus importante, ce qui conduit à sécuriser davantage les prestations futures des assurés de ces régimes.

Le régime intégré est dissout ; ses assurés sont affiliés au régime d'accueil et, éventuellement, à un régime chapeau, qui gère les droits spécifiques au-delà des droits du régime d'accueil que pouvait garantir le régime intégré.

Ce processus d'intégration a été mis en œuvre à plusieurs reprises dans le passé, pour les régimes des agents de change et du Crédit Foncier de France en 1989, de la Compagnie Générale des Eaux en 1991, des personnels au sol d'Air France en 1993, des Banques Populaires en 1993, des Organismes de Sécurité sociale (CPPOSS) et des banques AFB en 1994, des Caisses d'Epargne en 1996, des entreprises et organismes du secteur tertiaire agricole en 1997, des Chambres de Commerce et d'Industrie de Lille, Roubaix, Tourcoing en 1998 et de Paris en 2006. Parmi ces entreprises, le groupe des Banques Populaires a par exemple créé un régime supplémentaire (RSRC, Régime Supplémentaire de Retraite Collective géré par l'Institut de Prévoyance Banque Populaire) après intégration.

L'architecture du système de retraite (voir le **document n° 2**) peut ainsi évoluer au gré des intégrations de régimes au cœur d'autres régimes.

¹ Au pluriel dans le cas, par exemple, d'une intégration à un régime de base et un régime complémentaire.

1.2. L'adossement

L'adossement implique le maintien au profit des assurés des règles de liquidation des pensions. Comme l'intégration, il s'accompagne de flux financiers et comptables au nom de la neutralité financière, mais « *il exclut toute relation directe entre les régimes d'accueil et les entreprises, salariés et retraités du groupe adossé. Une structure écran est instaurée entre les entreprises et les salariés du secteur adossé d'une part, et les régimes de droit commun d'autre part. Elle gère des flux financiers globaux, assis sur des opérations virtuelles car les personnels n'ont aucun lien juridique ni administratif direct avec les institutions de retraite accueillant l'adossement* »². La réglementation du régime adossé n'est pas modifiée dans l'opération.

L'adossement peut être préféré à l'intégration pour des raisons de poursuite, par le régime initial, des relations de proximité vis-à-vis de ses assurés. Il peut s'imposer pour des raisons de couverture trop importante des engagements de l'intégralité des droits à retraite sur l'ensemble des cotisants, telle qu'indiquée par la réglementation comptable. Comme l'évoque la Cour des Comptes³, « *les normes comptables internationales (norme IAS 19 en particulier) imposent depuis 2005 (pour les entreprises cotées) ou 2007 (pour les autres) à une entreprise disposant de son propre régime de retraite d'inscrire ses engagements dans ses états financiers. Quand ces entreprises ne sont pas en état de les provisionner au vu des sommes en jeu*⁴, *il devient alors nécessaire de les externaliser. Par ailleurs, l'ouverture à la concurrence de certains marchés impose de revoir les modalités de financement de ces régimes pour permettre aux entreprises concernées de ne pas dégrader leur situation concurrentielle, tout en ne contrevenant pas aux règles communautaires concernant les aides d'Etat.* »⁵.

Dans ce contexte, le seul adossement réalisé à ce jour dans le système de retraites français concerne la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) qui a été adossé à la CNAV, l'AGIRC et l'ARRCO en 2005.

L'adossement a pour objet de faire prendre en charge par la CNAV, l'AGIRC et l'ARRCO la partie des prestations de la CNIEG équivalente aux prestations servies par ces régimes de droit commun. L'adossement se traduit ainsi par le versement à la CNIEG par les régimes de droit commun de pensions calculées selon leur propre réglementation ; en contrepartie la CNIEG reverse aux régimes de droit commun des cotisations patronales et salariales établies sur la base des taux et assiettes de droit commun, équivalentes à celles qui seraient perçues si les ressortissants du régime spécial relevaient des régimes de droit commun.

² Willard, Jean-Charles « Intégration ou adossement de régimes spéciaux - La neutralité financière, toujours », Cahiers de la retraite complémentaire Agirc-Arrco - 4e trimestre 2005, pp 4-6.

³ Rapport de la Cour des Comptes sur la Sécurité Sociale, 10 septembre 2008, p 366-370.

⁴ Plus de 280 milliards d'euros d'après le rapport Carrez (2005) entre EDF, GDF, La Poste, la RATP, la SNCF ; cité par Mélanie Glénat et Michelle Tourne (2006), « Adossement de régimes de retraite au régime général vieillesse : un premier pas vers la réforme des régimes spéciaux ? », Retraite et société n° 49, octobre, pp 144-179.

⁵ L'adossement n'est pas la seule « solution » envisageable. Ainsi, la RATP et la SNCF ont chacune créé une caisse autonome de sécurité sociale qui, contrairement aux entreprises, n'est pas soumise à l'obligation de provisionnement.

1.3. Le calcul des droits

Il est nécessaire d'évaluer les droits à retraite des personnes intégrées ou adossées au régime d'accueil. Les options de calculs des droits sont multiples et dépendent de la qualité d'information sur les carrières des assurés adossés ou intégrés.

Dans le cas d'une intégration, les éléments de carrière avant intégration, récupérés depuis le régime intégré, et ceux composant la carrière connue après intégration sont regroupés et servent à calculer une pension, unique, établie suivant la législation du régime d'accueil et versée directement aux assurés du régime intégré. Pour les régimes de taille modeste (tels ceux intégrés listés précédemment) et en particulier dans le cas de fichiers de carrière peu fiables, la reconstitution des droits peut se fonder sur le salaire moyen des assurés du régime intégré et, individuellement, sur la durée de carrière reconstituée de chaque assuré.

Dans le cas d'un adossement, des pensions « indicatives » sont aussi calculées suivant la réglementation en vigueur dans le régime d'accueil. Elles servent uniquement de base de calcul de la soulte (ou droit d'entrée) versée par le régime adossé et à distinguer les droits spécifiques au-delà des droits liés aux régimes d'accueil. Indépendamment de ces évaluations de pension opérées par le régime d'accueil, le régime adossé continue à verser à ses assurés, selon sa propre réglementation, les pensions de retraite.

Ainsi, pour les seuls assurés déjà retraités de la CNIEG, la rente au titre de la CNAV est calculée comme étant égale à 50 % du salaire moyen de l'ensemble des actifs au moment de l'adossement pondéré par le ratio de durée passée en tant qu'actif du régime adossé dans l'ensemble de la carrière⁶. Pour ces mêmes assurés déjà retraités, les droits AGIRC et ARRCO sont basés sur des salaires fictifs reconstitués sur le passé suivant la même méthodologie.

Les données individuelles fournies par la CNIEG permettent à la CNAV, à l'AGIRC et à l'ARRCO de reconstituer les droits acquis des actifs ou préretraités⁷, ce qui leur permet de calculer un « équivalent-pension »⁸ en appliquant leur réglementation au moment de l'adossement pour l'assuré concerné. Ainsi, la CNAV calcule une pension selon un processus similaire aux rétablissements dans les droits⁹, en attribuant le dernier salaire connu sur chaque année passée de la carrière supposée de chaque assuré. Les régimes complémentaires font de même.

⁶ Selon Mélanie Glénat et Michelle Tourne (2006), « Adossement de régimes de retraite au régime général vieillesse : un premier pas vers la réforme des régimes spéciaux ? », *Retraite et société* n° 49, octobre, pp 144-179, : « (...) quelle que soit leur durée d'assurance tous régimes, aucune décote n'est appliquée sur le taux de liquidation. Cette méthode a ainsi tendance à favoriser les assurés du régime spécial par rapport aux assurés du régime général. Il est encore plus délicat d'appliquer la rente garantie à des actifs. En effet, il s'agit d'une rente figée (...) »

⁷ Retraités du régime adossé mais n'ayant pas atteint l'âge ou la durée pour l'éligibilité au taux plein dans la réglementation du régime général.

⁸ Base de calcul de la contribution au maintien des droits ou soulte contribuant à la neutralité financière, voir partie suivante.

⁹ Réintégration de la carrière passée au régime général des assurés ne satisfaisant pas la durée de stage suffisante dans la fonction publique.

2. L'application de la neutralité financière pour le régime d'accueil

Le principe étant posé mais n'étant pas déterminé précisément par le cadre juridique, il revient aux actuaires des régimes concernés par l'opération d'intégration ou d'adossment de fixer les règles aboutissant à la neutralité souhaitée pour le régime d'accueil.

Si la loi¹⁰ pose le principe de la neutralité financière dans le cadre de l'adossment, elle renvoie aux conventions conclues entre les régimes concernés le soin de fixer les modalités de mise en œuvre de ce principe. La technique mise en œuvre dans le cas de la CNIEG est ainsi basée sur la comparaison du rapport des charges et recettes, projeté sur un horizon de 25 ans.

La compensation peut prendre deux formes : une soulte (ou droit d'entrée) et/ou un abattement sur les droits acquis par les assurés du régime intégré ou adossé. Dans le cas de la soulte, il s'agit alors de compenser la surcharge pesant sur le régime d'accueil¹¹, égale à la somme actualisée des surcoûts engendrés par l'adossment du régime accueilli. Le régime d'accueil peut, à défaut par exemple d'accord sur le montant de la soulte, effectuer un abattement sur les droits repris.

Si les cotisations et prestations des régimes concernés par l'opération évoluaient de concert au niveau individuel, il suffirait de se référer à une année donnée pour établir le calcul du droit d'entrée. Celui-ci serait alors défini par la formule suivante (correspondant à l'égalité des ratios charges/cotisations – appelé « rapports de charge » – avant et après l'adossment ou l'intégration), où la valeur actuelle des droits acquis¹² V et la masse des cotisations de l'année C sont indexées *ini* pour le régime d'accueil initial (avant l'adossment ou l'intégration), et *fin* pour le régime d'accueil final (après l'adossment ou l'intégration) :

$$\frac{V_{fin} - \text{droit d'entrée}}{C_{fin}} = \frac{V_{ini}}{C_{ini}}$$

La soulte équivaldrait alors à :

$$\text{droit d'entrée} = V_{fin} - \frac{C_{fin}}{C_{ini}} \cdot V_{ini} = C_{fin} \cdot \left(\frac{V_{fin}}{C_{fin}} - \frac{V_{ini}}{C_{ini}} \right)$$

Ce calcul relativement simple est appliqué dans le cas d'intégration de petits régimes (voir 1.1.), mais il ne tient pas compte de l'évolution future de la situation financière des régimes. Or, les cotisations et prestations des assurés des régimes concernés n'évoluent *a priori* pas parallèlement au cours du temps, de sorte que la formule de calcul du droit d'entrée serait rapidement caduque. Une autre méthode, dite prospective, consiste alors à évaluer l'évolution des rapports de charge séparément et sur un horizon temporel fini (au-delà duquel la

¹⁰ Articles L. 222-6 et L. 222-7 du code de la sécurité sociale. Ce dernier dispose notamment que « l'adossment d'un régime de retraite spécial ou de tout autre régime de retraite sur la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés est réalisé conformément aux dispositions de l'article L. 222-6 et respecte le principe de stricte neutralité financière de l'opération pour les assurés sociaux du régime général. ».

¹¹ Les intégrations des régimes spéciaux ou l'adossment de la CNIEG ont toujours pesé davantage qu'ils n'ont contribué aux régimes d'accueil, la pérennité des droits étant une des motivations à l'opération. Si le régime adossé ou intégré améliorait la position relative des charges et des cotisations du régime d'accueil, il ne bénéficierait pas d'une soulte pour autant, au nom de la solidarité d'ensemble.

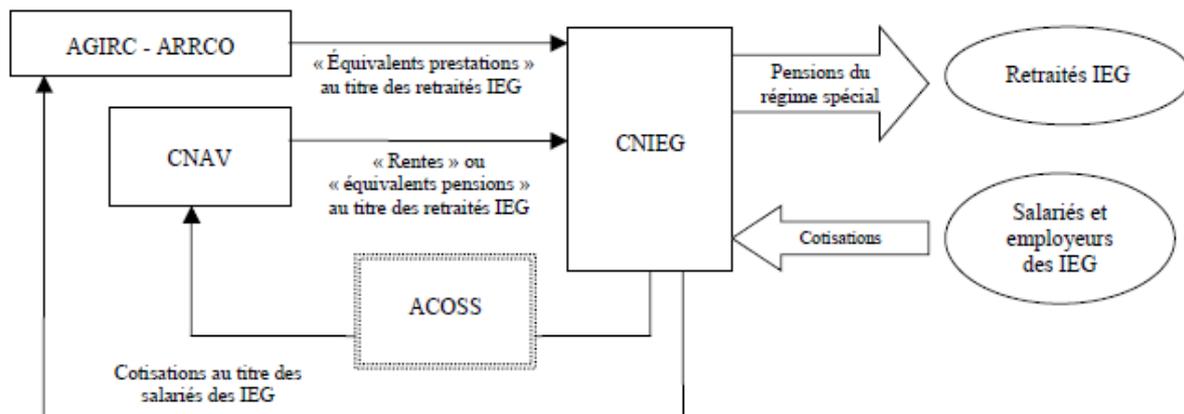
¹² Somme des prestations versées par le régime d'accueil, compte tenu de l'espérance de vie projetée au moment du départ potentiel à la date correspondant à une pension attribuée au taux plein.

convergence des ratios est jugée aboutie) – en l’occurrence 25 ans dans le cas de l’adossement de la CNIEG. Le droit d’entrée finalement appliqué est alors la « *somme actualisée des compensations nécessaires chaque année pour maintenir ce rapport de charge* »¹³.

Les adossements ne modifient pas les calculs pour la compensation démographique (voir le **document n° 5**). En revanche, les transferts de compensation peut être intégrés au calcul des charges et donc de la soulte, comme c’est le cas de l’adossement de la CNIEG.

Les procédures mises en place depuis la loi de financement de la sécurité sociales pour 2006 imposent que toute opération d’adossement fasse l’objet d’une information initiale et de publications de rapports annuels (établis par la personne morale en charge du régime adossé) et quinquennaux présentés au Parlement sur la neutralité du dispositif. Ces rapports peuvent mentionner des évolutions dans les soultes ou abattements compte tenu des divergences constatées entre les prévisions de charges et de recettes et leur réalisation depuis le point d’accord précédent.

Le **document n° 14** présente au travers de l’adossement de la CNIEG à la CNAV et aux régimes complémentaires AGIRC et ARRCO les calculs aboutissant à la neutralité financière pour ces derniers. Le schéma suivant issu du rapport de la Commission des Comptes 2005 en synthétise l’opération.



Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2005)

¹³ Mélanie Glénat et Michelle Tourne (2006), « Adossement de régimes de retraite au régime général vieillesse : un premier pas vers la réforme des régimes spéciaux ? », *Retraite et société* n° 49, octobre, pp 144-179.