

N° 332

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 1992.

## RAPPORT D'INFORMATION

• FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la gestion administrative et la situation financière de l'Institution de Retraite Complémentaire des Agents non Titulaires de l'Etat et des Collectivités Publiques (I.R.C.A.N.T.E.C).*

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arhuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Crozé, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Göttschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.*

---

Fonctionnaires et agents publics.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION : LES MODALITES DU CONTRÔLE

Pages

### I - UN REGIME COMPLEMENTAIRE ATYPIQUE ET HETEROGENE :

9

1°) Un régime complémentaire de retraite institué par décret :

9

2°) Un champ d'application particulièrement hétérogène :

10

a) *Un régime initialement institué en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques*

10

b) *Le rattachement de catégories d'affiliés étrangères à la vocation originelle du régime*

11

3°) L'altération progressive des paramètres initiaux de l'Ircantec :

12

### II - LE RETABLISSEMENT TARDIF D'UN EQUILIBRE FINANCIER TOUJOURS MENACE :

17

1°) Une situation initiale favorable :

17

2°) Une dégradation progressive au cours des années 1980 :

20

a) *L'accroissement significatif des charges techniques supportées par le régime*

20

b) *Des causes aisément identifiables*

20

3°) La définition tardive et incomplète de solutions palliatives :	23
4°) Un équilibre financier toujours menacé :	25
<b><u>III - UN INCONTESTABLE EFFORT DE MAÎTRISE DES COÛTS DE GESTION ADMINISTRATIVE :</u></b>	<b>27</b>
1°) La diminution des charges administratives par rapport aux charges techniques :	27
<i>a) L'évolution des coûts de gestion administrative ne saurait expliquer la dégradation de la situation financière du régime constatée au cours de la dernière décennie</i>	27
<i>b) La résolution du problème des frais d'assistance et de structure facturés à l'Ircantec par la Caisse des Dépôts et Consignations</i>	31
2°) La recherche d'une plus grande transparence financière :	33
<i>a) L'amélioration de l'information du Conseil d'Administration</i>	33
<i>b) Le développement des contrôles internes et externes</i>	33
<b><u>IV - LA PLEINE ET ENTIÈRE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT :</u></b>	<b>37</b>
1°) Un Conseil d'Administration, insuffisamment représentatif, et ne disposant que d'une autonomie de gestion limitée :	37
<i>a) Une représentation imparfaite des différentes catégories d'employeurs et de cotisants</i>	37
<i>b) Une autonomie de gestion limitée</i>	38
2°) L'affrontement de deux logiques contradictoires :	39
<i>a) La sollicitation constante des autorités de tutelle</i>	39
<i>b) La priorité accordée par l'Etat aux contraintes de son propre budget</i>	40
<b>CONCLUSION :</b>	<b>LA NECESSITE D'UNE RENOVATION LEGISLATIVE DES STRUCTURES ET DES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DE L'IRCANTEC.</b>

## INTRODUCTION

### LES MODALITES DU CONTRÔLE

A la demande de M.Christian Poncelet, Président de la Commission des Finances du Sénat, le contrôle de la gestion administrative et financière de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (I.R.C.A.N.T.E.C) fut entrepris au mois de mars 1992.

Ce contrôle s'inscrit dans le cadre de la réflexion générale du Sénat concernant les modalités de fonctionnement et l'avenir de cette institution, dont le rapport d'information présenté par M.Roger Husson au nom de la commission des Affaires sociales de la Haute Assemblée a par ailleurs excellemment décrit la problématique d'ensemble.

Compte tenu des délais impartis à la réalisation dudit contrôle, le présent rapport a été exclusivement établi à partir, d'une part, des documents financiers et administratifs communiqués à votre Rapporteur par les différentes autorités compétentes et, d'autre part, des informations obtenues à l'occasion de diverses auditions.

D'une manière générale, votre rapporteur se félicite de la disponibilité et de l'obligeance du service gestionnaire de l'Ircantec et des autorités responsables de la gestion de cette institution à la Caisse des dépôts et Consignations. En revanche, il regrette que le Ministère du Budget, à la différence du Ministère des Affaires sociales et de l'intégration, n'ait toujours pas répondu à ses demandes d'informations à la date de rédaction du présent rapport.

**Le contrôle de la gestion administrative et financière de l'Ircantec a été réalisé à l'aide des éléments suivants :**

**AUDITIONS :**

**mardi 17 mars 1992 :** M. Cochemé, Directeur de la branche Caisses de retraites de la Caisse des Dépôts et consignations et M. Demarest, Directeur de l'Ircantec.

**mercredi 8 avril 1992 :** M. Le Berre, Président de l'Ircantec.

**DOCUMENTS RELATIFS A LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DE L'IRCANTEC :**

- Rapport d'information de M. le Sénateur Roger Husson (Commission des Affaires sociales).
- Convention de gestion conclue entre la Caisse des dépôts et Consignations et l'Ircantec.
- Travaux du conseil d'administration de l'Ircantec de 1978 à 1991.
- Bilans, comptes de résultat et rapports de la Commission de contrôle des comptes de l'Ircantec de 1978 à 1991.
- Rapports de certification des comptes 1986 à 1990 de l'Ircantec par le cabinet d'audit externe ACL.
- Note de service de la Caisse des Dépôts et Consignations en date du 23 octobre 1989 et relative à la définition d'une charte de sécurité informatique.
- Rapport annuel de sécurité informatique pour la branche caisse de retraites d'Angers 1991-1992.
- Dossier communiqué par M. le Président de L'Ircantec à Mme le Premier Ministre (2 juillet 1991).

- Travaux de la commission prospective du conseil d'administration de l'Ircantec (1987).
- Travaux du groupe interministériel et intersyndical sur l'avenir de l'Ircantec (1989-1990).
- Notes et documents internes de la Direction de la Sécurité sociale (sous-direction de l'assurance vieillesse) du Ministère des Affaires sociales et de l'Intégration (1980-1991).
- Rapport public de la Cour des Comptes 1980
- Notes de la branche Caisses de retraites, adressées à la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, et relatives à la situation financière de l'Ircantec.
- Bulletin de l'Association nationale des contractuels du secteur public (A.N.C.S.P) n° 24 Décembre 1987.
- Lettres de M. Patrick Louis, Président de l'Association nationale des contractuels du secteur public (A.N.S.C.P), à l'Association des maires de France et à M. Maurice Michel, Conseiller technique auprès du Ministre d'Etat, Ministre de la Fonction Publique et des réformes administratives (15 mars et 14 février 1990).
- Bilans et comptes de résultat de l'AGIRC et de l'ARRCO pour 1990.
- Rapport de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale - Février 1991.

**DOCUMENTS DEMANDES ET NON ENCORE OBTENUS A LA DATE DE REDACTION DU PRESENT RAPPORT :**

**Ministère du Budget :**

- Ensemble des notes et documents établis par la Direction du Budget au cours de la période 1981-1991 et concernant la situation financière et comptable de l'Ircantec ainsi que les prévisions d'évolution de ce régime.
- Note de synthèse explicitant et justifiant les décisions récentes ayant été prises et relatives à l'évolution du taux de cotisation.

**GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DE  
L'INSTITUTION DE RETRAITE COMPLEMENTAIRE DES  
AGENTS NON TITULAIRES DE L'ETAT ET  
DES COLLECTIVITES PUBLIQUES  
(I.R.C.A.N.T.E.C)**

**I - UN REGIME COMPLEMENTAIRE ATYPIQUE ET HETEROGENE :**

L'I.R.C.A.N.T.E.C se caractérise par trois éléments essentiels qui lui confèrent un statut particulier au regard des autres régimes complémentaires de retraite. Il s'agit en effet d'un régime :

- institué par décret;
- au champ d'application particulièrement hétérogène...

...dont l'évolution paraît financièrement défavorable aux Collectivités locales.

**1°) Un régime complémentaire de retraite institué par décret :**

A la différence des autres régimes complémentaires de retraite, définis par voie conventionnelle, l'Institution de Retraite Complémentaire des Agents non Titulaires de l'Etat et des Collectivités publiques (IRCANTEC) a été créée par un décret du 23 décembre 1970 à l'intention des personnels non titulaires de la fonction publique qui relèvent des régimes de base de la Sécurité sociale.

L'Ircantec est une institution de retraite fonctionnant par répartition dans les conditions fixées par les articles 1.731 et 1.732 du code de la Sécurité sociale (ancien article



1.4), comme les organismes privés fédérés au sein de l'A.G.I.R.C. <sup>(1)</sup> et de l'A.R.R.C.O <sup>(2)</sup>

Elle a succédé, en les fusionnant, à deux organismes qui géraient séparément des régimes complémentaires de retraite au profit de ces personnels, l'un depuis 1951 pour les cadres (I.P.A.C.T.E), l'autre depuis 1959 pour les autres bénéficiaires (I.G.R.A.N.T.E). L'une des principales particularités du régime est donc de regrouper, au sein d'un même organisme, des cadres et des non-cadres. En conséquence, des taux de cotisation différents sont appliqués en fonction de la tranche de rémunération considérée (en dessous et au dessus du plafond de la Sécurité sociale).

Au-delà de cette mission originelle, l'institution a été progressivement appelée à accueillir de nouvelles catégories de bénéficiaires (maires et adjoints, fonctionnaires titulaires quittant l'administration sans avoir accompli les quinze années de service public nécessaires à l'obtention d'une pension civile, praticiens hospitaliers).

## 2°) Un champ d'application particulièrement hétérogène :

Le champ d'application de l'Ircantec est particulièrement vaste et hétérogène. Il regroupe en effet, outre les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, diverses catégories d'affiliés étrangères à la vocation originelle du régime.

### *a) Un régime initialement institué en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques*

La notion de non titulaires : le personnel non titulaire relève de régimes juridiques les plus divers (stagiaires ayant vocation à devenir titulaires; auxiliaires; personnels issus de l'ancienne ORTF, du CNRS, de l'INRA; contractuels de droit public ou de droit privé).

D'une manière générale, on peut distinguer trois catégories principales d'agents non titulaires, à savoir :

- ceux dont la carrière est longue et régulière (contractuels);
- ceux dont la carrière est extrêmement courte et qui intègrent au bout de quelques mois le statut de la Fonction publique (stagiaires);
- ceux dont la carrière est très irrégulière (auxiliaires, agents à temps partiel, vacataires).

(1) L'Association générale des institutions de retraite des cadres, créée par une convention collective nationale du 14 mars 1947, constitue le régime obligatoire de retraite complémentaire des cadres.

(2) L'Association des régimes de retraite complémentaire, créée par un accord du 8 décembre 1961, regroupe les régimes complémentaires de retraite des non cadres.

La notion de collectivités publiques correspond :

- à l'Etat et aux collectivités locales;
- aux établissements publics de l'Etat et des collectivités territoriales;
- aux organismes d'intérêt général à but non lucratif dont le financement est principalement assuré par des fonds publics.

*b) Le rattachement de catégories d'affiliés étrangères à la vocation originelle du régime, à savoir :*

**\* Les agents titulaires**

- des départements, des communes, des établissements publics départementaux et communaux ayant un emploi à temps partiel (moins de 31h30 par semaine) et qui ne sont pas, de ce fait, affiliés à la C.N.R.A.C.L (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales);

- de l'Etat, des collectivités locales, de la Banque de France, d'EDF/GDF, de l'imprimerie nationale et les ouvriers de l'Etat qui, n'ayant pas accompli 15 années de service, n'ont pas droit à une pension statutaire.

*En revanche, les ressortissants de l'Ircantec titularisés peuvent demander à transférer leurs droits dans leur nouveau régime d'affiliation.*

**\* Les agents de la Banque de France, des entreprises de production de transport et de distribution de l'énergie électrique et gazière qui ne relèvent pas des régimes spéciaux propres à ces organismes.**

**\* Les médecins salariés et les praticiens des établissements hospitaliers publics.**

\* certains élus, à savoir :

- les maires et adjoints en fonction au 1er janvier 1973 ou ultérieurement à cette date et qui perçoivent une indemnité de fonction;

- les représentants à l'Assemblée des communautés européennes qui ne sont ni députés, ni sénateurs.

Il convient de noter à cet égard que le rattachement de ces catégories d'affiliés étrangères à la vocation initiale du régime vient "alourdir une gestion qui, limitée aux premières catégories de bénéficiaires, serait déjà fort complexe." (1)

### 3°) L'altération progressive des paramètres initiaux de l'Ircantec :

L'analyse de l'évolution, de 1981 à 1990, des parts respectives de chaque catégorie d'affiliés dans la population totale de l'Ircantec met en évidence l'altération progressive de la composition initiale du régime (Cf Graphiques page 15).

Au sein de la population cotisante, la part des Collectivités locales s'accroît ainsi d'environ 5 points (45,4% en 1990 ; 40,6% en 1981), celle de l'Etat en perd 8 (39 % en 1990 ; 47% en 1981) et la différence se répartit entre les médecins et les élus locaux;

Au sein de la population retraitée, en revanche, la part des Collectivités locales diminue d'environ 6 points (35,36% en 1990 ; 41,54% en 1981) et celle de l'Etat augmente d'environ 4 points (58,32% en 1990 ; 54,55% en 1981).

Par ailleurs, cette évolution, qui résulte notamment de la mise en oeuvre de la décentralisation au cours de la dernière décennie, s'accompagne de modifications également significatives dans la structure des cotisations perçues et des allocations servies par le régime (Cf Graphiques page 16).

On constate à ce sujet que :

- la part de l'Etat représentait :

en 1981 : 61,9% des cotisations et 57,74% des allocations;

en 1990 : 44,9% des cotisations et 60,02% des allocations.

- la part des Collectivités locales représentait :

en 1981 : 27% des cotisations et 33,22% des allocations;

en 1990 : 32,5% des cotisations et 28,25% des allocations.

En d'autres termes, le décalage constaté entre, d'une part, le legs du passé de l'Ircantec (prédominance de l'Etat employeur) et, d'autre part, sa réalité présente (diversification des catégories d'actifs cotisants) se traduit par une altération progressive des paramètres initiaux du régime.

**Cette altération :**

- frappe d'obsolescence les actuels principes d'organisation et de fonctionnement de l'Ircantec (absence de représentation effective des collectivités locales, des élus locaux et des praticiens hospitaliers au sein du Conseil d'administration, responsabilités réelles aux mains de l'Etat) et rend indispensable, de ce fait, leur réforme;

- s'accompagne, au sein même du régime, d'un transfert de charges au profit de l'Etat et au détriment des autres acteurs dont, principalement, les Collectivités locales. En effet le montant des cotisations perçues au titre des agents non titulaires de l'Etat par l'Ircantec est aujourd'hui inférieur à celui des allocations versées aux retraités de cette catégorie.

## PRINCIPALES DONNEES SIGNIFICATIVES

### COTISANTS

L'Ircantec gère plus de 8 millions de comptes d'actifs, soit :

1,8 million d'actifs, relevant directement de l'Ircantec, et se répartissant de la manière suivante :

172 000 Médecins salariés (dont 152 500 praticiens hospitaliers);

152 000 Elus municipaux percevant des indemnités de fonction (maires et adjoints);

700 000 Agents non titulaires de l'Etat et des établissements publics en dépendant, exerçant à temps complet, à temps partiel, de façon saisonnière ou par vacation;

800 000 Agents non titulaires des collectivités locales, régions, départements et communes et des établissements en dépendant, exerçant dans les mêmes conditions que ci-dessus;

Environ 6 millions d'actifs exerçant un emploi relevant d'un autre régime de retraite complémentaire, mais ayant exercé un emploi relevant de la compétence de l'Ircantec et qui, en fin de carrière, seront comptabilisés dans ce régime.

Un ensemble hétérogène d'environ 40 000 actifs (députés français à l'Assemblée des Communautés européennes satisfaisant à certaines conditions, agents de la Banque de France, de l'EDF/GDF, des sociétés publiques de l'audiovisuel, salariés des organismes d'intérêt général (associations) à but non lucratif principalement financées à l'aide de fonds publics).

**ALLOCATAIRES : 1,1 million**

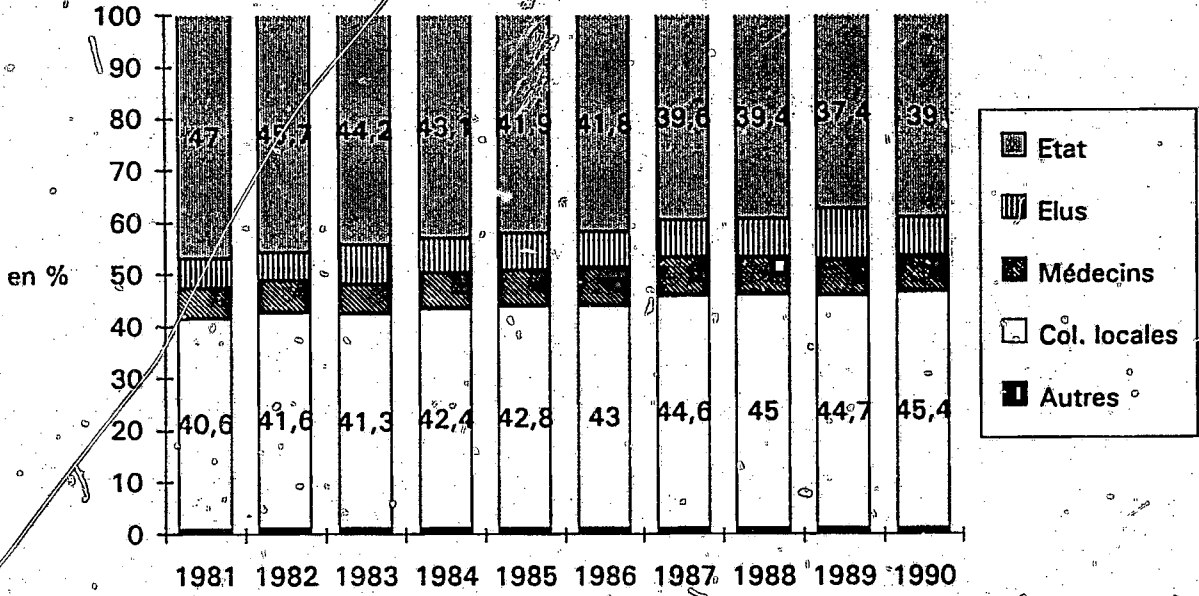
**DUREE MOYENNE DE LA CARRIERE VALIDEE : 8 ans et quatre mois.**

**MONTANT DE LA PENSION MOYENNE : 2 193 francs par mois**

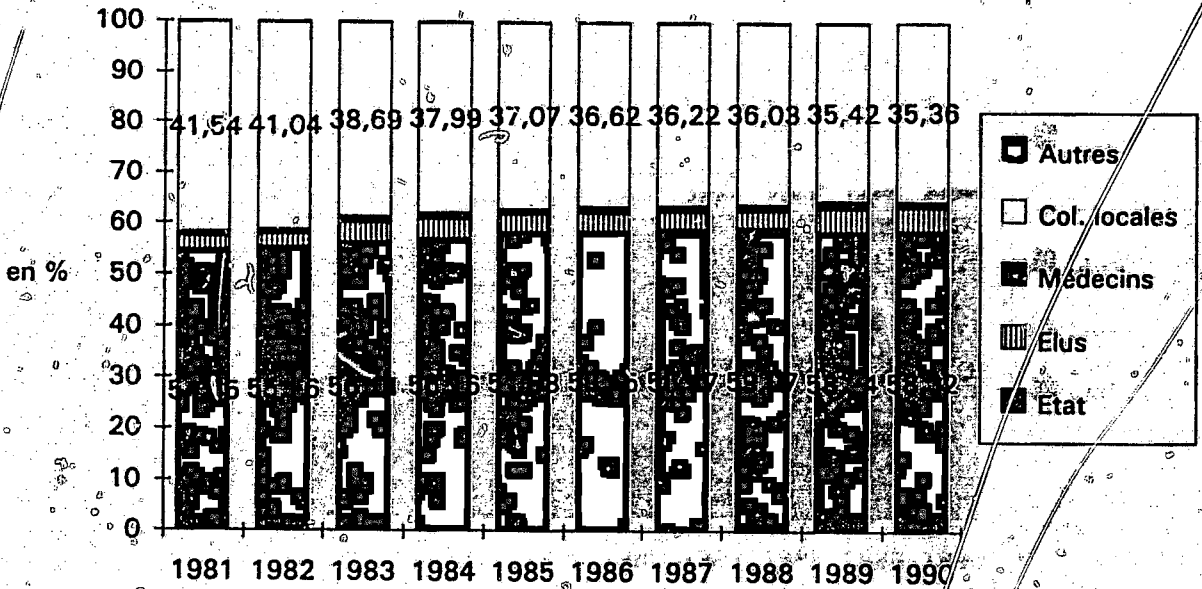
320 000 retraités perçoivent une pension inférieure à 350 francs par mois.

48 000 retraités perçoivent une pension mensuelle supérieure à 830 francs par mois.

### Evolution de la population cotisante de l'Ircantec de 1981 à 1990

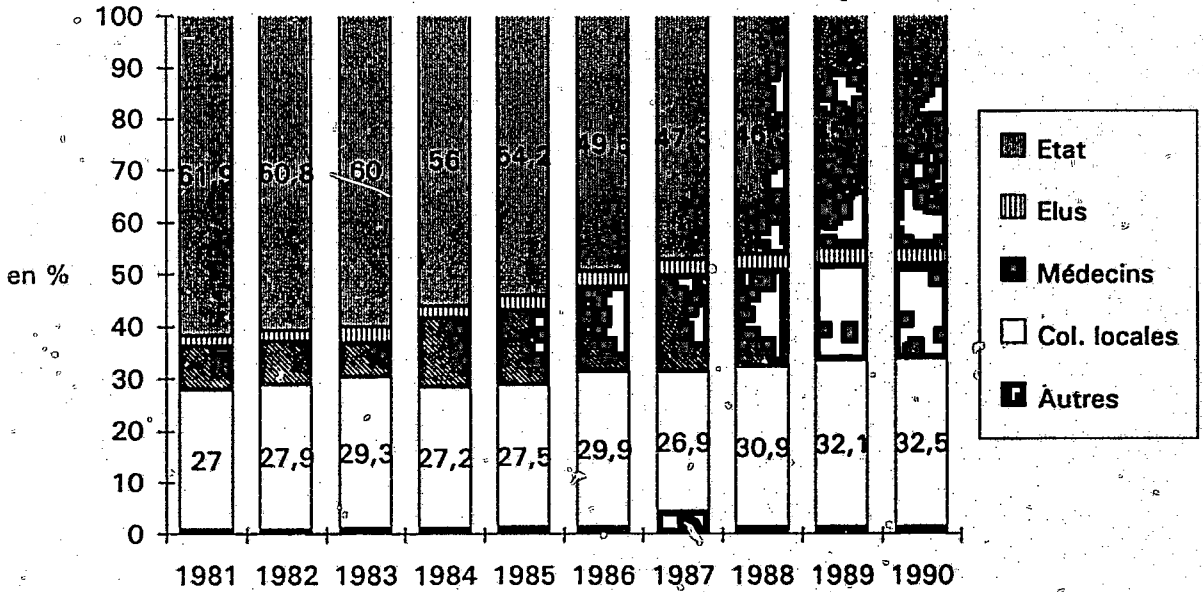


### Evolution de la population retraitée de l'Ircantec de 1981 à 1990

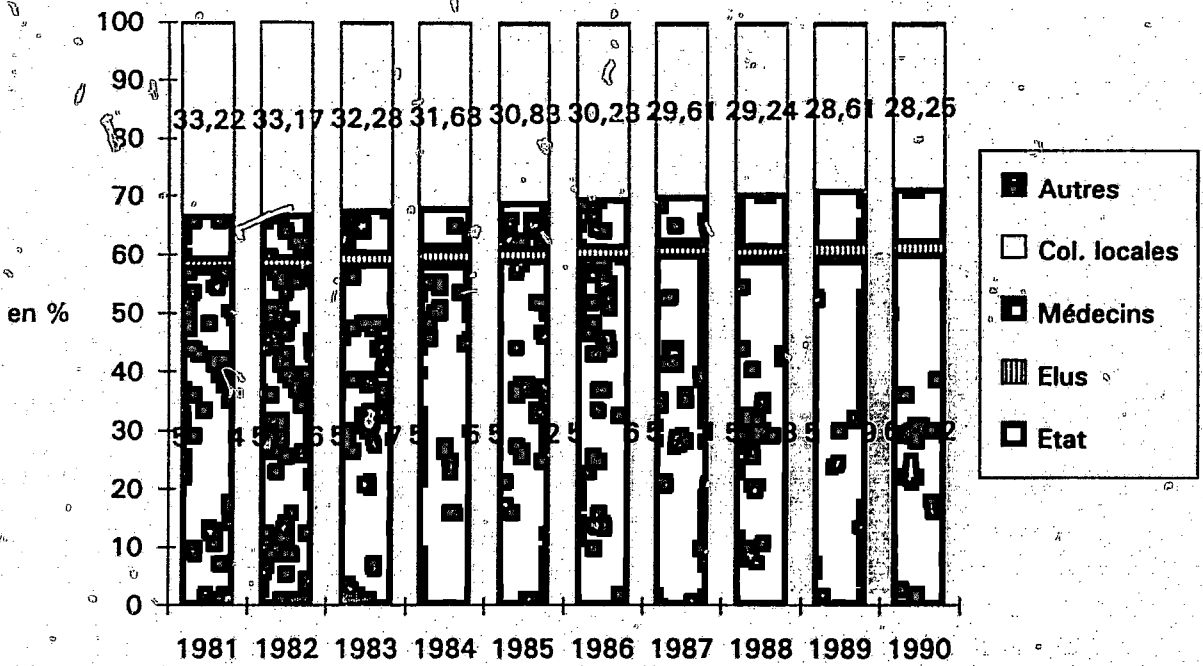


2

Evolution de la structure des cotisations perçues de 1981 à 1990



Evolution de la structure des allocations servies de 1981 à 1990



## **II LE RETABLISSEMENT TARDIF D'UN EQUILIBRE FINANCIER TOUJOURS MENACE**

L'analyse de l'évolution de la situation financière de l'Ircantec au cours de la dernière décennie (CF graphique page 18 et tableau page 19) met en évidence qu' :

**Après une situation initiale favorable,**

**le régime fut confronté à une dégradation progressive de son équilibre financier au cours des années 1980...**

**..qui a rendu nécessaire la mise en oeuvre, tardive et incomplète, de mesures palliatives...**

**...autorisant un rétablissement précaire.**

### **1°) Une situation initiale favorable :**

Durant la décennie 1970, l'Ircantec a bénéficié d'un excellent rapport démographique, rendu encore plus favorable par la faible période moyenne d'activité rénumérée par le régime.

Ainsi, le taux de rendement brut (1), déterminé en fonction de l'équilibre socio-démographique, est établi à un niveau relativement élevé, supérieur à celui de l'ARRCO et de l'AGIRC.

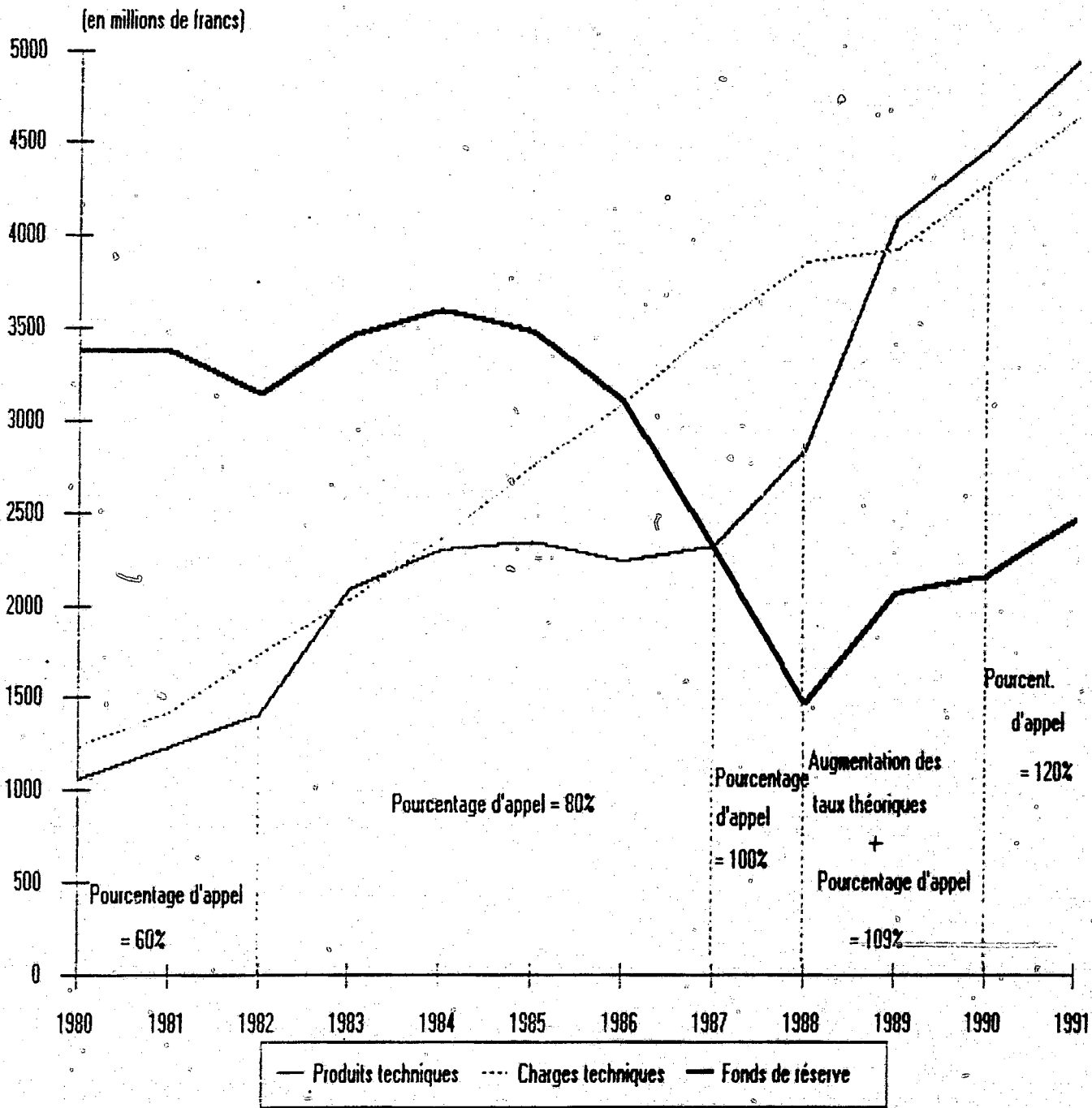
Par ailleurs, cette situation favorable a permis de minorer très fortement les cotisations des salariés et des employeurs (cotisations appelées à 60% de 1970 à 1982). Ces cotisations ont également été fortement rénumérées et un fonds de réserve important (10 années de prestations en 1972, 3 années en 1980) a pu ainsi être constitué.

Toutefois, dès 1978, le service gestionnaire prévoyait un déficit technique à compter de 1981 et une étude sur les prévisions démographiques et financières, réalisée en 1979, précisait que l'augmentation du taux d'appel de 60 à 80 % permettrait d'équilibrer le régime en 1981 sans toutefois enrayer les évolutions tendanciennes déjà constatées.

(1) aussi appelé "rendement théorique", il s'agit du rapport de la valeur du point au salaire de référence (prix d'achat d'un point)



Évolution des données caractéristiques de l'Ircantec de 1980 à 1991



Evolution du compte de résultat de l'Ircantec de 1980 à 1991

(Millions de francs)	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Produits techniques (1)	1 066	1 230	1 410	2 087	2 304	2 349	2 241	2 324	2 847	4 102	4 486	4 963
Charges techniques (2)	1 235	1 426	1 732	2 033	2 361	2 753	3 090	3 517	3 863	3 936	4 297	4 642
RESULTAT TECHNIQUE	-169	-196	-322	54	-57	-404	-849	-1 193	-1 016	166	189	321
Fonds social	17	20	21	23	27	38	53	42	46	58	81	10
Gestion administrative	97	120	151	183	198	208	231	245	212	231	238	260
Compensation de l'Etat (3)										495		
RESULTAT AVANT GESTION FINANCIERE	-283	-336	-494	-152	-282	-650	-1 133	-1 480	-1 274	372	130	50
Gestion financière	303	332	362	380	418	541	741	692	429	224	223	261
RESULTAT DU REGIME	20	-4	-132	228	136	-109	-392	-788	-845	596	93	313

(1) Cotisations

(2) Prestations, allocations diverses et transferts de cotisations

(3) Compensation versée par l'Etat au titre des mesures d'abaissement de l'âge de la retraite

## **2°) Un dégradation progressive au cours des années 1980 :**

### *a) L'accroissement significatif des charges techniques supportées par le régime*

A compter de 1980, l'Ircantec fut confrontée à un accroissement de ses charges techniques (prestations et transferts de cotisations). De 1980 à 1988, celles-ci passent en effet de 1.235 millions de francs à 3.863 millions de francs, soit une progression de 212% au cours de la période considérée.

Au sein de ces charges techniques :

- les prestations enregistrent une progression régulière depuis 1980 (1.087 millions de francs en 1980; 3.683 millions de francs en 1989);
- les transferts de cotisations, qui correspondent aux remboursements de cotisations effectués par l'Ircantec au profit d'autres régimes de retraite, connaissent à partir de 1985-87 une progression sensible (148 millions de francs en 1980, 209 millions de francs en 1985, 422 millions de francs en 1987, 520 millions de francs en 1988).

En conséquence, l'équilibre financier du régime se dégrade rapidement au cours des années 1983-1988.

Le solde du compte de résultat passe ainsi d'un excédent de 228 millions de francs en 1983 à un déficit de 845 millions de francs en 1988. Le seul résultat technique (cotisations et prestations hors gestion financière et administrative) passe, au cours de la même période, d'un excédent de 54 millions de francs à un déficit de 1.106 millions de francs (1.193 millions de francs en 1987).

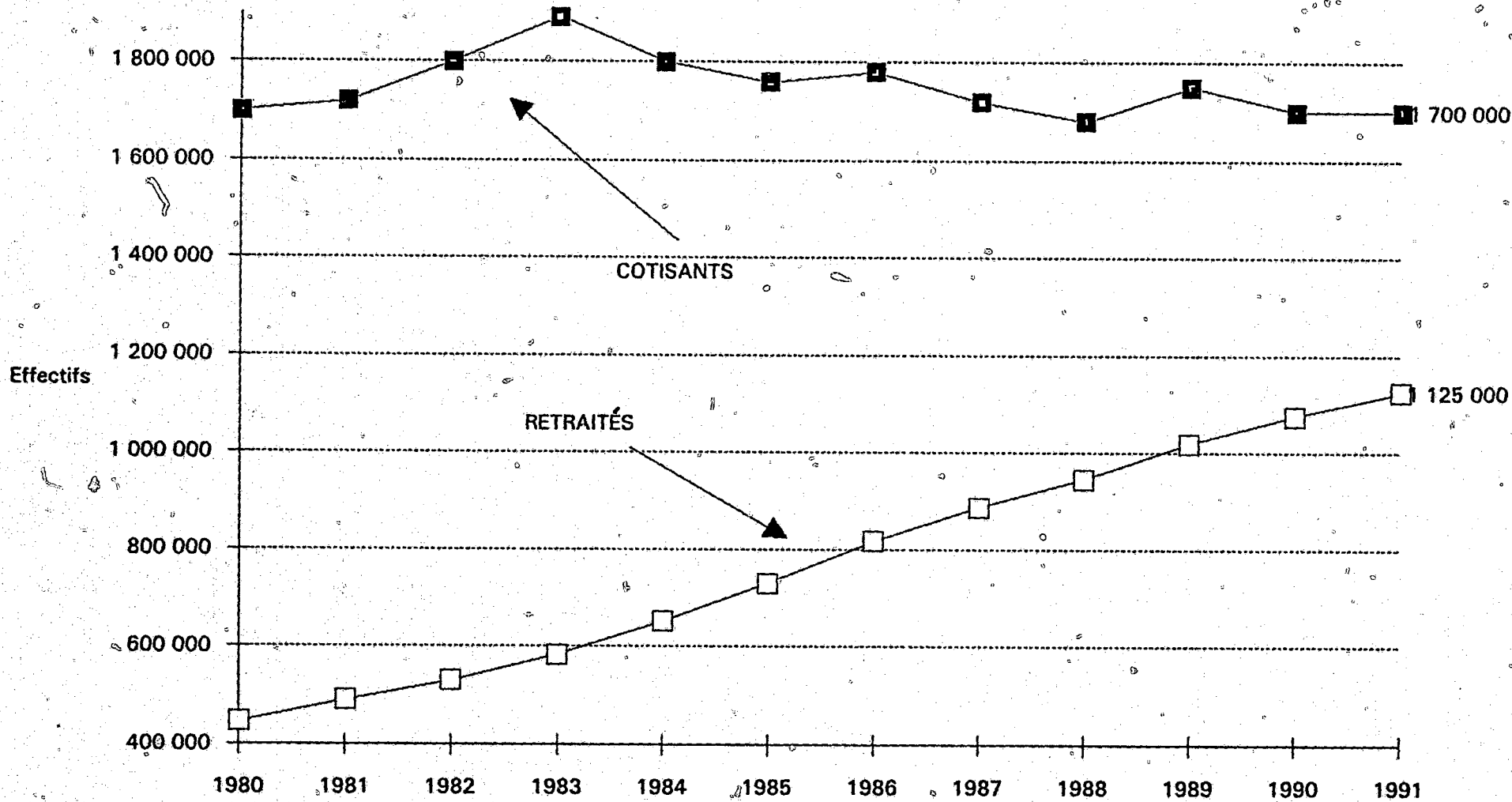
### *b) Des causes aisément identifiables*

Le déséquilibre financier auquel se trouve confrontée L'Ircantec au milieu des années 1980 résulte de la conjonction de plusieurs causes aisément identifiables, qu'il s'agisse :

\*soit de difficultés inhérentes à tout régime de retraite par répartition, telles "la montée en charge" du nombre d'allocataires (progression de l'ordre de 10% par an au cours des années 1980), et de l'abaissement de l'âge légal de la retraite (qui s'est notamment traduit par un allongement continu de la durée de service des allocations depuis 1983). Il convient également de signaler à ce sujet que l'Ircantec ne fut pas intégrée à l'Association pour la structure financière (A.S.F) dont bénéficièrent par ailleurs l'AGIRC et l'ARRCO.

Au total, le nombre des retraités (CF graphique page 21) est ainsi passé de 446.000 en 1980 à 946.000 en 1988 et à 1.076.000 en 1990.

Evolution des effectifs de cotisants et de retraités de l'Ircantec de 1980 à 1991



\* soit de difficultés spécifiques à l'Ircantec, parmi lesquelles on peut principalement distinguer :

- *l'hétérogénéité et la "volatilité" des affiliés* qui s'exprime principalement par la durée moyenne des carrières validées (8 ans et 4 mois). Dans son rapport public de 1980, la Cour des Comptes avait déjà souligné les nombreuses difficultés de gestion résultant des particularités de la population affiliée.

- *les modalités de revalorisation des pensions*. En application des dispositions réglementaires en vigueur, la valeur du point est en effet alignée sur l'évolution des traitements de la Fonction publique. Or, l'évolution desdits traitements est supérieure à celle de la moyenne des rémunérations sur lesquelles sont assises les cotisations de l'Ircantec. Selon la Cour des Comptes (Cf rapport précité), *"cet alignement sur la fonction publique est (donc) incompatible avec les principes de la répartition. Ceux-ci devraient conduire à adopter un indice de référence reflétant mieux l'évolution des rémunérations perçues par la population que couvre le régime."*

- *les titularisations intervenues dans le secteur public et parapublic* et, plus particulièrement, dans les établissements publics scientifiques et techniques qui représentaient une part significative des populations affiliées à l'Ircantec.

En effet, les agents nouvellement titularisés, et qui étaient auparavant affiliés à l'Ircantec, ont la possibilité de faire valider leurs période de non-titulariat auprès de leur nouveau régime d'accueil à qui, dans ce cas, l'Ircantec doit reverser les cotisations déjà encaissées. Par ailleurs, le paiement des pensions aux retraités appartenant à la même catégorie que les actifs titularisés demeurent à la charge de ce dernier.

Les conséquences financières de ce dispositif, qui résulte des dispositions du Code des pensions civiles, sont particulièrement pénalisantes pour l'Ircantec, qu'il s'agisse :

- de la perte immédiate de cotisants, et donc de cotisations futures;
- du prélèvement effectué sur les réserves du régime pour transférer au régime d'accueil les cotisations déjà encaissées au titre des agents nouvellement titularisés;
- du maintien, à la charge de l'Ircantec, des pensions des retraités appartenant aux catégories dont les actifs viennent faire l'objet des mesures de titularisation.

Ces règles paraissent contradictoires avec le principe même de la répartition selon lequel les cotisations des actifs, versées au cours d'une année donnée, servent à payer, au cours de la même année, les prestations versées aux retraités. Ces cotisations, immédiatement utilisées, ne sont donc pas épargnées en vue de paiements ou de remboursements futurs.

Ainsi, le principe de la coordination avec les autres régimes spéciaux, acceptable dans le cas de titularisations individuelles, s'avère financièrement contestable dans le cas de titularisations massives, telles celles qui sont intervenues dans la Fonction publique au cours des années 1980.

Les effets conjugués de ces différents facteurs se sont notamment traduits par une stabilisation des effectifs cotisants du régime (Cf graphique page 21) qui, après une modeste croissance de 1980 (1.700.000 cotisants) à 1986 (1.780.000 cotisants), sont redescendus au niveau constaté au début de la décennie (1.700.000 cotisants en 1990).

Or, le déséquilibre ainsi constaté entre, d'une part, cette stabilisation de l'assiette des cotisations et, d'autre part, la progression vigoureuse des charges techniques (prestations et transferts) n'a pas été immédiatement compensé par un relèvement progressif et modulé du taux d'appel des cotisations.

L'inadéquation prolongée des pourcentages d'appel des cotisations au regard de l'évolution des charges financières du régime constitue donc l'une des causes essentielles des difficultés financières auxquelles fut confrontée l'Ircantec au cours des années 1980.

### 3°) La définition tardive et incomplète de mesures palliatives :

Diverses mesures palliatives furent prises afin de rétablir l'équilibre financier de l'Ircantec, à savoir :

- \* la maîtrise des dépenses d'action sociale et le ralentissement de la progression des dépenses de gestion administrative.

- \* l'intensification du recours au Fonds de réserve du régime, les bénéfices tirés de la gestion financière permettant de limiter, sinon de combler entièrement, le déficit de la gestion technique. En conséquence, le Fonds de réserve de l'Ircantec, qui représentait 2 ans et 9 mois de charges techniques en 1980, ne représentait plus que l'équivalent de 6 mois de prestations à la fin de l'exercice 1991 (Cf tableau page 24). Il convient de noter que cette évolution a également affecté la structure de Fonds de réserve en privilégiant, dans le but de financer les besoins en fonds de roulement du régime, les produits de trésorerie.

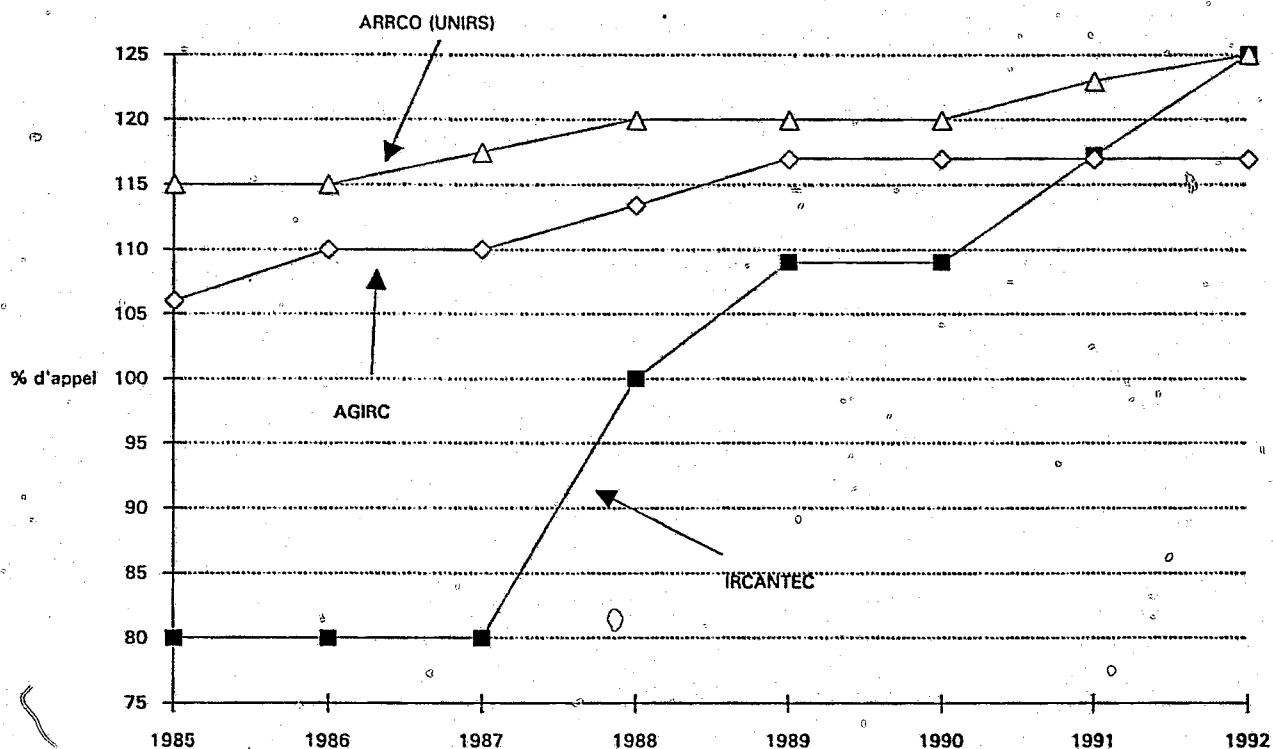
- \* une subvention, tardive et insuffisante, de 495 millions de francs octroyée par l'Etat en 1989 au titre de l'abaissement de l'âge de la retraite et de la validation des années de cessation involontaire d'activité de 1983 à 1989, la charge réelle supportée à ce titre par l'Institution étant évaluée à 1.400 millions de francs;

- \* le relèvement brutal, et également tardif, du pourcentage d'appel des cotisations (60% de 1970 à 1982; 80% en 1983; 100% en 1988; 109% au 1er janvier 1989; 120% au 1er avril 1991; 125% au 1er janvier 1992).

**Evolution du Fonds de réserve de l'IRCANTEC  
par rapport aux charges techniques**

Années	Fonds de réserve au 1er janvier (A)	Fonds de réserve au 31 décembre (B)	Fonds de réserve moyen $C = (A + B) / 2$	Charges Techniques (D)	Couverture Fonds de réserve / charges techniques $(C / D) \times 12$
1980	3 354	3 374	3 364	1 235	33 mois
1981	3 374	3 370	3 372	1 426	28 mois
1982	3 370	3 238	3 304	1 732	23 mois
1983	3 238	3 466	3 352	2 033	20 mois
1984	3 466	3 602	3 534	2 361	18 mois
1985	3 602	3 493	3 548	2 753	15 mois
1986	3 493	3 101	3 297	3 090	13 mois
1987	3 101	2 314	2 708	3 517	9 mois
1988	2 314	1 469	1 892	3 863	6 mois
1989	1 469	2 065	1 767	3 936	5 mois
1990	2 065	2 157	2 111	4 297	6 mois
1991	2 157	2 457	2 307	4 640	6 mois

Evolution comparée du pourcentage d'appel des cotisations des principaux régimes complémentaires de retraite



La comparaison avec d'autres régimes complémentaires de retraite (CF graphique ci-dessus) permet d'établir à ce sujet que :

- d'une part, le pourcentage d'appel des cotisations de l'Ircantec fut pendant longtemps maintenu à un niveau inférieur à celui constaté dans les autres régimes.

- d'autre part, son relèvement fut particulièrement brutal. Le pourcentage d'appel des cotisations de l'Ircantec passe ainsi de 80% à 125% de 1987 à 1992 contre une progression de 110% à 117% pour l'Agirc au cours de la même période.

\* la revalorisation des taux théoriques de cotisation au 1er janvier 1989 (de 3,5% à 4,5% sur la tranche A et de 12,5% à 14% sur la tranche B). Il convient de noter à ce sujet que ce relèvement des taux théoriques n'a fait l'objet d'aucune rétroactivité sur le niveau des droits antérieurement acquis afin de ne pas alourdir davantage les charges financières supportées par le régime.

**4°) Un équilibre financier toujours menacé :**

La conjonction des différentes mesures palliatives précédemment exposées permet d'assurer au régime un équilibre précaire à partir de 1989.



**Le solde du compte de résultat passe ainsi d'un déficit de 845 millions de francs en 1988 à un excédent de 93 millions de francs en 1990 et de 313 millions de francs en 1991.**

Par ailleurs, les mesures de relèvement de cotisations intervenues à partir de 1989 permettent également de reconstituer pour partie le Fonds de réserve de l'institution.

**Toutefois, l'équilibre financier du régime, ainsi assuré à court terme, est toujours menacé.**

Il convient en effet de souligner que :

- le contentieux relatif à la compensation de l'abaissement de l'âge légal de la retraite et aux titularisations n'est pas encore résolu d'une manière satisfaisante;

- les projections établies en 1987 pour la période 1987/2001 par la Commission prospective de l'Ircantec, actualisées en juin 1989 pour la période 1990/2005, mettent en évidence un décalage structurel entre, d'une part, la stabilité des recettes (dont l'extrapolation sur 15 ans demeure toutefois tributaire de la politique mise en oeuvre dans la Fonction publique) et, d'autre part, la progression des dépenses, qu'il s'agisse des pensions (les charges correspondantes augmentant de 43% sur 15 ans) ou des transferts de cotisations (environ 200 millions de francs par an après 1992).

- les études réalisées par le service gestionnaire de l'institution à ce sujet prévoient le maintien de l'équilibre financier du régime jusqu'en 1994, puis la réapparition d'un déficit structurel dès 1995.

### **III- UN INCONTESTABLE EFFORT DE MAITRISE DES COÛTS DE GESTION ADMINISTRATIVE :**

La gestion de l'Ircantec fut initialement confiée à la Caisse Nationale de prévoyance (C.N.P) qui était, à l'origine, un établissement public administratif.

Compte tenu de la transformation du régime juridique de la C.N.P (devenue en 1989 un établissement public industriel et commercial), la responsabilité de la gestion du régime fut alors directement transférée à la Caisse des Dépôts et Consignations qui traite, en application d'une convention en date du 10 mai 1989, les opérations administratives et financières de l'institution.

La Caisse des Dépôts et Consignations :

- enregistre ainsi chaque année pour le compte de l'Ircantec 2.400.000 lignes de déclarations d'actifs émanant des 84.000 collectivités cotisantes;
- détient dans ses fichiers plus de 8.000.000 comptes d'actifs;
- détermine et met en paiement 80.000 retraites nouvelles par an, auxquelles s'ajoute le traitement de 14.000 pensions de réversion;
- assure le versement des prestations aux retraités du régime.

Par ailleurs, les personnels affectés à la gestion de l'Ircantec, soit, au total, près de 600 personnes, se répartissent entre les sites de Paris (16 personnes), d'Angers (521 personnes) et de Cholet (50 personnes).

L'analyse de l'évolution des coûts de gestion administrative de l'Ircantec au cours de la dernière décennie met en évidence :

- la diminution du poids des charges administratives par rapport aux charges techniques;
- la recherche d'une plus grande transparence financière.

#### **1°) La diminution du poids des charges administratives par rapport aux charges techniques :**

*a) L'évolution des coûts de gestion administrative ne saurait expliquer la dégradation de la situation financière du régime constatée au cours des années 1980*

L'analyse de la gestion de l'Ircantec par la Caisse des Dépôts et Consignations (CF tableau page 29) fait apparaître une maîtrise de la progression des charges administratives, qui a notamment contribué à limiter le déficit du régime dans les années 1985-1990.

**En 1980, les charges administratives (soit 97 millions de francs) représentaient ainsi:**

- **7,85% des charges techniques (prestations et transferts) qui atteignaient alors 1.235 millions de francs;**
- **9,10% des cotisations, dont le total s'élevait à 1.066 millions de francs.**

**En 1990, lesdites charges (soit 238 millions de francs) ne représentaient plus que :**

- **5,54% des charges techniques ( soit 4.297 millions de francs);**
- **5,36% des cotisations ( soit 4.440 millions de francs).**

Il convient de noter que cette évolution favorable n'est pas uniquement imputable à l'augmentation des charges du régime et au relèvement du pourcentage d'appel des cotisations (qui ont pour conséquence de diminuer la part relative des coûts de gestion par rapport au total des dépenses et des recettes du régime), **mais traduit également un ralentissement effectif du rythme de progression des coûts de gestion administrative.**

En effet, le rythme de progression des charges administratives (CF tableau page 27) avait été constamment supérieur à celui des cotisations jusqu'en 1982 et à celui des charges techniques jusqu'en 1983.

En revanche, à partir de 1984, le ralentissement de la progression des coûts de gestion (+ 25, 83% en 1982; + 21,19% en 1983; + 8,20% en 1984; +5,05% en 1985), qui, à l'exception d'une année (1989) est désormais inférieure à celle des charges techniques, contribue à limiter la dégradation de la situation financière du régime.

Ainsi, les deux années où le déficit du compte de résultat de l'Ircantec est le plus élevé, à savoir 1987 (-788 millions de francs) et 1988 (-845 millions de francs), les charges administratives :

- **augmentent de 6,06% en 1987 ;**
- **puis diminuent de 13,47% en 1988.**

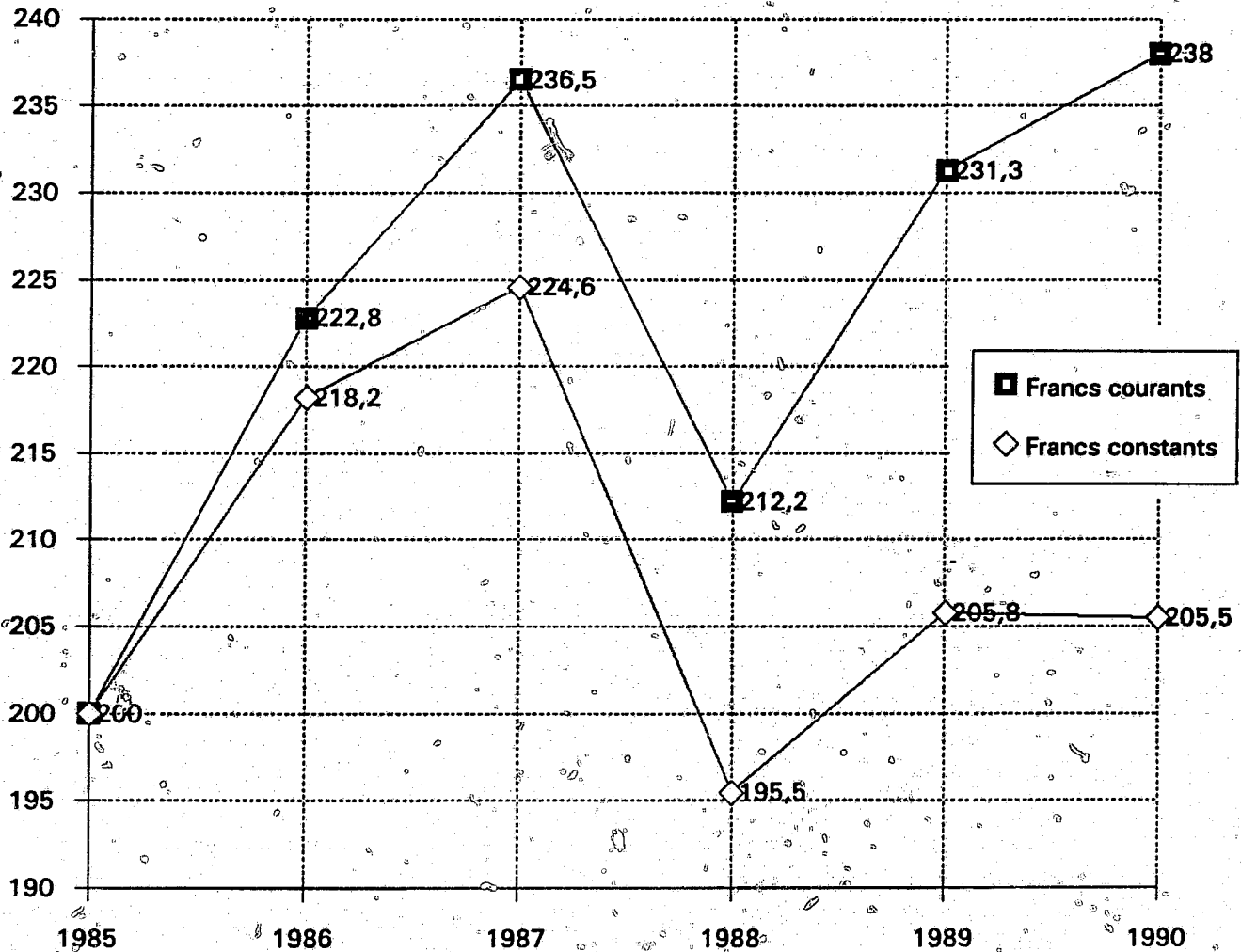
millions de francs et et % annuel d'augmentation	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Charges techniques (1)	1235	1426 15,47%	1732 21,46%	2033 17,38%	2361 16,13%	2753 16,60%	3090 12,24%	3517 13,82%	3863 9,84%	3936 1,89%	4297 9,17%
Cotisations (2)	1066	1229 15,29%	1410 14,73%	2086 47,94%	2298 10,16%	2344 2,00%	2239 -4,48%	2319 3,57%	2818 21,52%	4084 44,93%	4440 8,72%
Charges administratives (3)	97	120 23,71%	151 25,83%	183 21,19%	198 8,20%	208 5,05%	231 11,06%	245 6,06%	212 -13,47%	231 8,96%	238 3,03%

Ratio 3/1	7,85%	8,42%	8,72%	9,00%	8,39%	7,56%	7,48%	6,97%	5,49%	5,87%	5,54%
Ratio 3/2	9,10%	9,76%	10,71%	8,77%	8,62%	8,87%	10,32%	10,56%	7,52%	5,66%	5,36%

Au total, le coût de la gestion administrative (CF graphique ci-dessous) passe ainsi de 200 millions de francs en 1985 à 238 millions de francs en 1990, soit une augmentation annuelle moyenne de 3,6% en francs courants. En francs constants, ce coût passe de 200 millions de francs en 1985 à 205 millions de francs en 1990, soit une augmentation annuelle moyenne de 0,5%.

### Evolution des frais de gestion administrative de l'Ircantec (1985-1990)

Millions de francs



Par ailleurs, on constate sur la période 1986-1992 que les frais de gestion augmentent de 24% en francs courants, contre une progression de 44% du nombre d'allocataires servis par le régime.

Enfin, le ratio coûts de gestion/total des cotisations s'établit désormais à un niveau sensiblement équivalent à celui des autres caisses de retraite du secteur conventionnel dont les modalités de gestion sont similaires à celles de l'Ircantec (Cf tableau ci-dessous).

**Coûts de gestion des principaux régimes de retraite complémentaires**

Régimes	Ratio frais de gestion/cotisations
ARRCO	5,48%
IRCANTEC	5,36%
AGIRC	3,89%

L'évolution des coûts de la gestion administrative du régime ne saurait donc expliquer les difficultés financières auxquelles celui-ci s'est trouvé confronté au cours de la dernière décennie.

Le rétablissement de l'équilibre financier du régime en 1989 et 1990 ne devra toutefois pas conduire à un abandon de toute vigilance en ce domaine, comme pourrait le faire craindre la croissance des charges administratives constatée en 1991 (1) et prévue pour 1992 (soit + 9,24% en 1991 et + 7% en 1992, contre + 8,96% en 1989 et + 3,03% en 1990).

***b) La résolution du problème des frais d'assistance et de structure facturés à l'Ircantec par la Caisse des Dépôts et Consignations***

L'effort de maîtrise des coûts de gestion administrative de l'Ircantec constaté au cours des années 1980 s'est également traduit par la résolution progressive du problème de la facturation, au régime, des frais d'assistance et structure engagés en son nom par la Caisse des Dépôts et Consignations.

(1) L'augmentation des charges administratives constatées en 1991 est essentiellement imputable à l'agrandissement et au renforcement de la sécurité du centre de traitement informatique de l'institution.

Différentes directions de la Caisse des Dépôts concourent en effet au fonctionnement de l'Ircantec. Il s'agit essentiellement de :

- la **branche Caisses de retraites d'Angers**, dont l'intégralité des moyens humains, informatiques et matériels est consacrée à la gestion de l'institution. Les dépenses engagées à ce titre, et intégralement imputables à l'Ircantec, constituent les "**Frais directs**" du régime;

- la **Direction des Activités bancaires et financières de Paris** qui assure pour le compte de l'Ircantec, et au même titre que pour d'autres entités gérées, un certain nombre de prestations (acheminement des ordres de paiement émis par la branche Caisses de retraites, collecte des cotisations par l'intermédiaire du réseau des comptables publics, gestion des placements mobiliers et immobiliers de l'institution). L'ensemble des coûts facturés par la Direction des Activités bancaires et financières constitue les "**Frais d'assistance**";

- la **Direction des Services centraux et la Direction Générale de la Caisse des Dépôts et Consignations** dont les prestations, fournies au service gestionnaire de l'Ircantec (administration des personnels, services sociaux, gestion technique des équipements et des locaux administratifs), représentent les "**Frais d'assistance**" facturés à l'institution.

Au cours de la dernière décennie, la Commission de contrôle des Comptes et le Conseil d'administration de l'Ircantec s'étaient fréquemment interrogés sur :

- d'une part, la progression des frais d'assistance et de structure à un rythme supérieur à celui des frais directs de l'institution ;

- d'autre part, les modalités de facturation de ces frais et leur justification.

Or, la réflexion engagée à ce sujet par le Conseil d'Administration, le service gestionnaire et les services compétents de la Caisse des Dépôts et Consignations a permis d'aboutir à l'élaboration récente de nouvelles modalités plus satisfaisantes de facturation des frais d'assistance et de structure, se caractérisant essentiellement par :

- le rattachement fonctionnel et hiérarchique à la Branche Caisses de Retraites d'Angers de certains services prestataires de la Direction des Services centraux de la Caisse des Dépôts et Consignations (administration des personnels, logistique);

- la facturation des frais d'assistance et de structure sur la base des actes de gestion effectués, et non plus, comme antérieurement, en fonction d'une clé générale de répartition reflétant l'activité d'ensemble de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Au total, le domaine de responsabilité de la Branche Caisses de Retraites d'Angers, considérablement élargi, représente aujourd'hui environ 95% des frais de gestion de l'Ircantec, les frais de structure étant parallèlement réduit à un niveau probablement incompressible (soit 5%).

## **2°) La recherche d'une plus grande transparence financière :**

a) *L'amélioration de l'information du Conseil d'Administration* fut progressivement obtenue par :

- la mise en place d'une **Commission d'Administration Générale**, qui procède à l'étude préliminaire des diverses questions techniques ou administratives relevant de la compétence du Conseil d'Administration, et d'une **Commission de Contrôle des Comptes**, qui contrôle sur pièce la gestion du régime, examine le budget prévisionnel et le rapport financier après cloture de chaque exercice;

- l'élargissement des compétences du Conseil d'Administration en ce qui concerne la gestion administrative de l'institution (Décret n° 88-101 du 23 janvier 1988 : vote du budget de gestion administrative, et non plus simple avis consultatif);

- la conclusion, en application des dispositions du décret n° 88-1248 du 30 décembre 1988, d'une **convention de gestion** en date du 10 mai 1989 entre l'Ircantec et la Caisse des dépôts et Consignations, cette dernière devant par ailleurs "fournir au Conseil d'administration, avant le 1er juillet de chaque année, le bilan et les comptes de résultat ainsi qu'un compte rendu détaillé d'activité de l'institution" (article II du décret précité);

- la clarification de la structure et de la présentation des comptes établis par le service gestionnaire au profit de la **Commission de contrôle des Comptes**, telle qu'elle a été demandée par le Conseil d'Administration de l'institution.

### *b) Le développement des contrôles internes et externes*

\* **Le contrôle interne de la gestion** est organisé au niveau :

- opérationnel, à l'aide de multiples procédures de contrôle internes de sécurité et de qualité mises en oeuvre par les services;

- directionnel, au moyen de missions d'audit réalisées par le service d'audit local.

Par ailleurs, le contrôle de la mise en oeuvre des sécurités de gestion est supervisé à l'échelon national par le contrôleur général de la Caisse des Dépôts et Consignations et par le service d'audit interne de la Caisse des Dépôts et Consignations.



\* **les contrôles externes relèvent quant à eux essentiellement :**

- d'une part, de la Cour des Comptes qui, dans son rapport public de 1980, avait formulé diverses observations relatives à la gestion administrative de l'institution dont la plupart ont, depuis, fait l'objet de réponses adaptées. Il s'agissait essentiellement :

- de l'amélioration nécessaire du suivi des versements de cotisations et des déclarations correspondantes ( la mise en place d'un système de traitement automatisé et l'institution réglementaire, en 1989, des majorations et des pénalités de retard ont contribué depuis à optimiser les procédures de recouvrement);

- de la non conformité des modalités de gestion du Fonds social aux dispositions réglementaires (Depuis 1982, la gestion du Fonds social est directement assurée par les services de la Caisse des Dépôts et Consignations sous le contrôle et la maîtrise du conseil d'administration, dans le cadre d'une convention approuvée par ce dernier);

- du non-respect de la disposition réglementaire visant à réévaluer la part agent de cotisations rétroactives pour validation de services demandée après expiration du délai de 2 ans à compter de l'ouverture du droit (le respect de cette disposition est assurée de manière automatisée depuis 1984).

- d'autre part, de la mission annuelle de révision des comptes réalisée par le cabinet d'audit externe ACL depuis 1986 à la demande de la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans le cadre de cette mission, les comptes de l'Ircantec ont été certifiés chaque année, sous réserve de diverses recommandations dont la mise en oeuvre effective fait l'objet, d'une part, d'une vérification a posteriori et, d'autre part, d'un suivi régulier en interne. Pour l'année 1990, les recommandations du cabinet d'audit ACL concernent principalement :

- l'imprécision des évaluations de transferts financiers à destination ou en provenance des autres régimes qui ne paraissent "*pas justifier un ajustement des comptes*" mais rendent néanmoins nécessaires une meilleure collaboration avec les divers régimes concernés;

- l'absence d'apurement du compte d'attente "recettes à réimputer" au 31 décembre 1990, "*induisant une surévaluation du total du bilan de 7 millions de francs*";

- la détermination de la provision pour dépréciation des obligations et titres assimilés par rapport à leur valeur de remboursement in fine, et non par rapport à leur valeur de marché (en 1990, la sous-estimation de la dotation aux provisions pour dépréciation du portefeuille-titres est d'environ 11,6 millions de francs);

- l'absence de provision correspondant à la participation minoritaire de l'Ircantec (20 millions de francs) dans un groupement forestier;

- diverses faiblesses de contrôle dans le fonctionnement du site informatique d'Angers (protection logique des accès, insuffisances dans le contrôle de fiabilité des

données issues des applications micro-informatiques et de leur cohérence avec la base de données principale). (1)

Il ressort du contrôle de la gestion administrative de l'Ircantec que la Caisse des Dépôts et Consignations et le service gestionnaire semblent s'être acquittés au mieux de leur tâche compte tenu des contraintes inhérentes au régime. Il se sont ainsi efforcés, en collaboration ou sous l'impulsion du Conseil d'Administration, de maîtriser le rythme de progression des dépenses administratives et d'assurer une plus grande transparence financière, notamment par le développement des contrôles internes et externes.

---

(1) Les résultats de l'audit informatique réalisé au cours du 4ème trimestre 1991 n'ont pas encore été communiqués à la Commission des Finances

#### **IV - LA RESPONSABILITE PLEINE ET ENTIERE DE L'ETAT :**

A l'examen, il apparait en définitive que la responsabilité de la situation financière de l'Ircantec incombe doublement à l'Etat qui :

- d'un part, détient le pouvoir effectif de décision en la matière, le Conseil d'Administration de l'institution, par ailleurs insuffisamment représentatif, ne disposant que d'une autonomie de gestion limitée;
- d'autre part, parait avoir fait trop longtemps prévaloir les contraintes de son propre budget.

##### **1°) Un conseil d'administration insuffisamment représentatif et ne disposant que d'une autonomie de gestion limitée :**

Les régimes complémentaires de retraite se caractérisent traditionnellement par l'autonomie et *"la capacité des partenaires sociaux à prendre eux-mêmes (...) les décisions courageuses et nécessaires pour équilibrer les recettes et les dépenses en jouant alternativement, voire simultanément, sur le niveau des cotisations et le taux d'évolution des prestations."* (1)

Or, l'Ircantec constitue ce domaine une exception, dans la mesure où son Conseil d'Administration :

- n'assure qu'une représentation imparfaite des différentes catégories d'employeurs et de cotisants;
- ne dispose que d'une autonomie de gestion limitée, l'évolution des paramètres techniques d'équilibrage du régime relevant de la responsabilité exclusive des autorités de tutelle.

a) *Une représentation imparfaite des différentes catégories d'employeurs et de cotisants*

L'Ircantec est gérée par un Conseil d'Administration paritaire de 28 membres répartis de la manière suivante :

---

(1) Rapport de la "Mission Retraites" présidée par M. Cottave (décembre 1991).

- 14 membres, représentant les salariés et les retraités du régime, sont désignés par sept confédérations syndicales (CGT - CFDT - CGT/FO - CFTC - CGC - FEN FGAF). Le nombre de sièges attribués à chacune d'entre elles a été fixé par un arrêté en date du 1er juillet 1971;

- 14 membres représentant l'Etat, désignés par les Ministères des Affaires sociales et de l'Intégration (4 sièges), de l'Economie, des Finances et du Budget (4 sièges), de l'Intérieur (3 sièges) et de la Fonction Publique (3 sièges).

Le Conseil se réunit cinq fois par an. Lors de sa première séance, il élit pour un an un président et un vice-président.

Dans la pratique, la présidence de l'institution est assurée à tour de rôle par chacune des organisations syndicales qui assument donc, sauf désistement, cette responsabilité tous les sept ans.

La vice-présidence, quant à elle, est traditionnellement assurée par un représentant de la sous-direction de l'Assurance-Vieillesse au Ministère des Affaires sociales.

La composition du Conseil d'administration n'assure ainsi qu'une représentation très imparfaite de la diversité des catégories d'employeurs et de cotisants regroupées au sein du régime. En effet, ni les collectivités territoriales, ni les élus, ni l'administration hospitalière ne participent directement à ses délibérations.

#### *b) Un autonomie de gestion limitée*

Le Conseil d'Administration de l'Ircantec :

- vote le budget de gestion administrative (frais de personnel, dépenses informatiques et de matériel, etc...) et en assure le suivi;

- décide également de l'action sociale qu'il entend développer et gère, à ce titre, le Fonds social du régime. Le Ministère des Affaires sociales et celui des Finances, qui assurent la tutelle de l'institution, disposent toutefois en la matière d'un droit de veto.

En revanche, et à la différence des autres régimes complémentaires de retraite (AGIRC, ARRCO), le Conseil d'administration de l'institution n'est investi que d'un pouvoir consultatif en ce qui concerne la gestion technique du risque (extension des droits, taux théorique et taux d'appel des cotisations, valeurs d'achat et de service du point de retraite...). Les autorités de tutelle ne sont pas tenues de se conformer à l'avis exprimé en la matière.

A l'exception de l'action sociale, le Conseil d'Administration de l'Ircantec ne dispose donc pas de véritable pouvoir délibératif.

En conséquence, l'évolution des paramètres techniques d'équilibrage du régime relève de la responsabilité pleine et entière de l'Etat.

## 2°) L'affrontement de deux logiques contradictoires:

### *a) La sollicitation constante des autorités de tutelle*

Confrontés à la dégradation progressive de la situation financière du régime dès le début des années 1980, le Conseil d'administration de l'Ircantec et le service gestionnaire ont, tout au long de la décennie, sollicité les autorités de tutelle, et plus particulièrement, le Ministère des Affaires sociales, le Ministère des Finances et, le cas échéant, le Premier Ministre, afin que celles-ci :

- prennent, d'une part, les mesures de redressement nécessaires et relevant de leur responsabilité exclusive (relèvement du pourcentage d'appel des cotisations; compensation financière de l'abaissement de l'âge légal de la retraite et des transferts résultant des titularisations);

- mettent en oeuvre, d'autre part, des procédures paritaires de réflexion sur l'avenir du régime.

Un inventaire, non exhaustif, des principaux courriers ainsi adressés aux autorités de tutelle permet d'établir la constance de cette sollicitation et la permanence des problèmes évoqués à cette occasion, à savoir :

- **18 mai 1983** : Lettre du syndicat CFDT au Premier Ministre sur l'avenir du régime.

- **2 juin 1983** : Réponse du Premier Ministre portée à la connaissance du conseil d'administration ("le Gouvernement est favorable au principe de la constitution d'un groupe de travail entre l'administration et les organisations syndicales sur l'avenir de l'ircantec").

- **15 avril 1986** (conseil d'administration) : "Il convient de rappeler de toute urgence aux différents ministères de tutelle, sous forme d'une lettre du président avec accord du conseil d'administration, qu'il y a vraiment urgence à redéfinir l'avenir de l'Ircantec et poser l'ensemble des problèmes, y compris celui du relèvement du taux d'appel".

- **21 avril 1987** : Lettre de M. Robert Lion, Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations, aux autorités de tutelle sur l'équilibre financier du régime.

*12 octobre 1987 : Réponse de M. Edouard Balladur, Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des finances et des privatisations au président du Conseil d'Administration (relèvement du taux d'appel des cotisations de 80 à 100% au 1er janvier 1988; création d'un groupe de travail "chargé d'éclairer les perspectives de l'Ircantec" au sein de l'institution).*

**1er juin 1989** : Lettre du Ministre de la fonction publique portée à la connaissance du conseil d'administration ("*une réflexion sur la situation de l'institution a été engagée au niveau interministériel*").

- **22 novembre 1989** : Lettre du président du Conseil d'Administration à la Direction du budget (correction des premières estimations communiquées au Budget concernant le coût de l'abaissement de l'âge légal de la retraite. Le coût réel de cette mesure est fixé à 1,4 milliards de francs, contre 495 millions de francs dans l'évaluation précédente).

**23 novembre 1989** : Début des travaux du groupe de travail interministériel et intersyndical sur l'avenir de l'Ircantec (travaux suspendus en avril 1990).

- **20 septembre 1990** : Lettre du président du conseil d'administration au Premier Ministre (avenir de l'ircantec et budget 1991).

- **19 décembre 1990** : Lettre du président du conseil d'administration au Premier Ministre (demande de reprise des travaux du groupe de travail interministériel et intersyndical).

- **12 mars 1991** : Lettre du président du conseil d'administration au Premier Ministre réitérant ses demandes précédentes.

**26 mars 1991** : Lettre conjointe des quatre ministères de tutelle (fonction publique, intérieur, affaires sociales et finances) au président du conseil d'administration (taux d'appel des cotisations porté à 120% au 1er avril 1991 et à 125 % au 1er janvier 1992; report, sur l'exercice 1992, des transferts de cotisations devant intervenir au titre de l'année 1991).

- **2 juillet 1991** : Lettre du président du conseil d'administration au Premier Ministre demandant un nouvel arbitrage en ce domaine et la résolution des problèmes de fond.

- **20 décembre 1991** : Confirmation de la demande précédente par le président du conseil d'administration ("*Le conseil d'administration serait honoré de savoir que vous avez bien pris connaissance de la démarche du 2 juillet*").

#### *b) La priorité accordée par l'Etat aux contraintes de son propre budget*

L'inaction et le mutisme prolongés des autorités de tutelle paraissent essentiellement imputables à la priorité accordée par l'Etat aux contraintes de son propre budget, au détriment de la définition, au moment opportun, des moyens financiers garantissant l'équilibre du régime.

Divers indices corroborent une telle analyse, et notamment :

1°) le faible degré de priorité apparemment accordé par les autorités de tutelle à la résolution des problèmes spécifiques de l'Ircantec, comme semblent l'attester,

par exemple, certaines déclarations des représentants des autorités de tutelle au Conseil d'Administration. (1)

2°) *le maintien, pendant de longues années, du pourcentage d'appel des cotisations du régime à un niveau particulièrement bas (soit 60% de 1970 à 1982 puis 80% jusqu'en 1988) afin de ménager les budgets publics.*

**Or, il convient de rappeler que :**

- d'une part, la part employeur représente 60% du taux des cotisations en ce qui concerne l'Ircantec;

- l'inadéquation prolongée du pourcentage d'appel des cotisations à l'évolution des charges techniques du régime constituait l'une des causes essentielles de ses difficultés financières au cours des années 1980.

Il paraît également nécessaire de s'interroger à ce sujet sur la coïncidence constatée entre :

- d'une part, la diminution de la part de l'Etat, appréciée tant en termes d'effectifs (47% des effectifs cotisants en 1981, 41,8% en 1986 et 39% en 1991) que de cotisations (61,9% du total des cotisations, 49,5% en 1986, 44,9% en 1991);

- et, d'autre part, le relèvement tardif et brutal du pourcentage d'appel des cotisations (80% en 1987; 125% en 1992).

3°) *La compensation tardive et incomplète de l'abaissement de l'âge légal de la retraite.*

Cette compensation prit la forme d'une subvention unique de 495 millions, versée en 1989, soit six ans après la début de mise en oeuvre de cette mesure.

Par ailleurs, la somme ainsi accordée à l'Ircantec ne représente qu'une partie de son coût réel pour le régime, évalué à environ 1.400 millions de francs. Il convient toutefois de signaler que l'origine de cette différence relève pour partie de la responsabilité du service gestionnaire. En effet :

"En 1987, la Direction du budget a demandé une estimation du coût de l'abaissement de l'âge de la retraite (...) assortie d'une exigence de grande rapidité dans la production (de l'ordre de 24 heures). L'estimation a été réalisée à l'aide d'une méthode graphique (...) qui a conduit à un résultat sous-estimé". (2)

(1) Conseil d'administration du 18 Décembre 1990 : le représentant du Ministère des Affaires sociales "ajoute qu'un certain nombre de dossiers importants a du être gérés (contribution sociale généralisée), ce qui a conduit à un manque de disponibilité pour traiter du problème de l'Ircantec. Il observe que ce problème, extrêmement technique, est d'un point de vue macro-économique relativement accessoire." (page 90255-90256)

(2) Conseil d'administration du 23 octobre 1990 Note relative au calcul du coût de l'abaissement de l'âge légal de la retraite.

4°) *Les divergences d'approche constatées entre le Ministère du Budget et le Ministère des Affaires sociales quant au problème des transferts de cotisations résultant des titularisations*

Ce problème fut en effet évoqué à de nombreuses occasions dans le cadre de la réflexion interministérielle entreprise, depuis le début des années 1980, au sujet de la situation financière et l'avenir de l'Ircantec.

Or, la lecture attentive des notes et courriers administratifs échangés à cette occasion permet de mettre en évidence :

- d'une part, la proposition du Ministère des Affaires sociales de supprimer les transferts de cotisations en cas de titularisation, assimilés à "un transfert de charge de l'Etat sur ce régime de retraite" (Note de la Sous-Direction de l'Assurance vieillesse à M. le Ministre des Affaires sociales en date du 3 mai 1983 Annexe 3), voire à "un enrichissement sans cause de l'Etat" (Lettre de M. le Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale à M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des Finances et du Budget en date du 28 août 1988 Annexe 6). En conséquence, le Ministère des Affaires sociales a proposé (Lettre de M. le Ministre de la Solidarité, de la santé et de la protection sociale à M. le Premier Ministre en date du 8 août 1990 Annexe 7) la suppression des mécanismes de transferts de droits vers les régimes de titulaires et le remboursement "au moins pour ce qui concerne l'Etat, des versements de cotisations dont il a bénéficié depuis 1986 au titre des établissements publics scientifiques et techniques" (Lettre de M. le Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale à M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget précitée);

- d'autre part, le mutisme, sinon l'opposition clairement formulée, du Ministère du Budget quant à la mise en oeuvre effective d'une telle proposition.

**Cette contradiction :**

- paraît avoir retardé, en entravant la définition d'une position commune et cohérente de l'ensemble des administrations concernées, le développement d'une concertation efficace avec les organisations syndicales représentées au sein du Conseil d'administration de l'Ircantec;

- a récemment conduit les autorités de tutelle à préconiser la mise en oeuvre d'une solution provisoire qui s'est avérée, à l'usage, impraticable.

Par lettre en date du 26 mars 1991 (Annexe 8), lesdites autorités ont institué au profit de l'Ircantec un différé comptable d'une année en ce qui concerne le paiement des cotisations dues aux régimes de titulaires pour 1991.

En conséquence, l'institution a cessé d'honorer les demandes de remboursement à compter du mois d'avril 1991.



Toutefois, il est apparu à l'usage que la mise en oeuvre de cette mesure engendrait des perturbations importantes dans les relations de l'Ircantec avec ses interlocuteurs. En effet, les comptables publics n'étaient plus en mesure de transmettre les titres de recettes exécutés auprès de l'administration concernée. Or, cette transmission constitue la condition préalable exigée pour la validation des périodes de cotisation auprès des régimes de titulaires (décret n° 66-809 du 28 octobre 1966).

Le processus de validation des carrières étant de ce fait interrompu, cette situation était défavorable aux personnels titulaires, et, principalement, aux personnes en fin de carrière pour lesquelles la validation des services accomplis est l'un des éléments de calcul de la pension.

En conséquence, le service gestionnaire de l'Ircantec a été autorisé par les autorités de tutelle, et à sa demande, à sursoir à cette mesure provisoire de différé de paiement jusqu'à la mise en place d'un système de traitement informatique adapté.

## CONCLUSION

### LA NECESSITE D'UNE RENOVATION LEGISLATIVE DES STRUCTURES ET DES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DE L'I.R.C.A.N.T.E.C

L'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (I.R.C.A.N.T.E.C) fut confrontée au cours des années 1980 à une dégradation significative de sa situation financière. Celle-ci ne saurait être expliquée par l'évolution des coûts de sa gestion administrative, mais résulte :

- d'une part, de l'inadéquation prolongée du pourcentage d'appel des cotisations au regard de la progression des charges techniques du régime;

- d'autre part, de la compensation incomplète de l'abaissement de l'âge légal de la retraite et des effets des transferts financiers et de cotisants résultant de titularisations massives.

La priorité accordée par l'Etat, principal employeur du régime jusqu'au milieu des années 1980, aux contraintes de son propre budget s'est notamment traduite en ce domaine par le relèvement tardif et brutal du pourcentage des taux d'appel des cotisations qui a permis de rétablir récemment l'équilibre financier du régime.

**Cet équilibre paraît, toutefois, fragile et menacé.**

Les prévisions réalisées à ce sujet par le service gestionnaire de l'institution annoncent ainsi la réapparition d'un déficit structurel à partir de 1995.

Par ailleurs, l'évolution des effectifs cotisants constatée au cours des vingt dernières années a pour conséquence d'altérer significativement la nature de l'Ircantec.

Initialement conçu comme un régime prioritairement destiné aux agents non titulaires de l'Etat, et, de ce fait, organisé sur la base de principes administratifs (création par décret, responsabilités réelles aux mains des autorités de tutelle et non du conseil d'administration), l'Ircantec est aujourd'hui devenu un régime complémentaire de retraite particulièrement diversifié où, notamment, le poids des collectivités locales ne cesse de s'affirmer.

Cette dernière évolution ne pourra qu'être accentuée par les dispositions de la loi n° 92-108 du 2 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux qui étendent à l'ensemble des élus locaux l'affiliation obligatoire à l'Ircantec dès lors que ceux-ci perçoivent une indemnité de fonction. Selon les estimations effectuées par la Commission des Affaires sociales du Sénat à l'occasion de l'examen de ce texte, 6.000 conseillers généraux et régionaux devraient ainsi s'ajouter aux 152.000 élus déjà affiliés à l'Ircantec.

**Il convient donc de dépasser la mise en oeuvre de simples mesures palliatives et définir, au contraire, les conditions susceptibles de garantir l'avenir de l'Ircantec.**

Dans l'immédiat, ces conditions paraissent être :

1°) d'ordre financier, à savoir :

\* la compensation intégrale de l'abaissement de l'âge légal de la retraite;

\* le respect des règles techniques de la répartition par la suppression :

- des mécanismes de transferts de droits en cas de titularisation et le remboursement, au moins pour ce qui concerne l'Etat et la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales (C.N.R.A.C.L), des versements effectués à ce titre par l'Ircantec au cours de ces dernières années;

- de l'indexation de la valeur du point sur les traitements de la fonction Publique.

2°) d'ordre institutionnel :

Deux préoccupations, contradictoires mais également légitimes, paraissent s'affronter en ce domaine, à savoir :

- d'une part, la volonté des différentes catégories d'actifs actuellement regroupées au sein de l'Ircantec de bénéficier d'un niveau de cotisations et de prestations reflétant le plus fidèlement possible leurs capacités contributives et leur situation démographique propres;

- d'autre part, le souci des autorités responsables d'éviter un émiettement institutionnel qui serait susceptible, d'une part, de favoriser l'augmentation des coûts de gestion et qui laisserait non résolu, d'autre part, le problème de l'affiliation de certaines catégories d'actifs d'ores et déjà numériquement trop restreintes pour pouvoir constituer un régime autonome et viable.

Une solution de compromis pourrait être trouvée en s'inspirant des principes d'activité et de gestion qui gouvernent aujourd'hui l'Association Générale des Institutions de retraite des Cadres (A.G.I.R.C) et l'Association des Régimes de retraite Complémentaires des non-cadres (A.R.R.C.O).

En effet, ces deux organismes, qui ont d'ores et déjà un statut juridique identique à celui de l'Ircantec (institutions de retraite et de prévoyance régies par les articles L.731 et L.732 du Code de la Sécurité sociale), fédèrent plus d'une centaine de caisses ou institutions de retraite dont ils assurent "une compensation (des) charges, une caution des engagements (et) une mise en commun des moyens de gestion" (article R.731-2 du Code de la Sécurité sociale).

Dans cette optique, et sous réserve d'une étude plus approfondie des conditions financières et juridiques nécessaires à la mise en œuvre d'une telle solution, la création d'un troisième ensemble de régimes de retraite complémentaires, parallèlement à l'AGIRC et à l'ARRCO, pourrait être envisagée.

Une "Association des Institutions de retraite Publiques" (A.I.R.E.P) pourrait ainsi assurer la gestion commune et la compensation entre les différentes caisses complémentaires de retraite issues de l'éclatement de l'actuelle Ircantec, et notamment :

- une institution de retraite des élus locaux, à laquelle seraient rattachés, par extension, les représentants à l'Assemblée des Communautés européennes;
- une caisse de retraite des médecins salariés et des praticiens hospitaliers;
- une institution de retraite des agents non titulaires des collectivités locales;
- une institution de retraite des agents non titulaires de l'Etat à laquelle seraient rattachées, par extension, les catégories d'actifs "irréductibles" à tout autre affiliation.

Pour être efficace, cette nouvelle structure devrait également disposer d'une légitimité et de moyens qui lui soient propres:

- \* en améliorant la représentation, dans son Conseil d'Administration, de la diversité des catégories d'employeurs et d'affiliés regroupées en son sein;
- \* en confiant audit Conseil d'Administration une responsabilité pleine et entière en ce qui concerne la gestion technique du risque, dans des conditions comparables à celles constatées à l'AGIRC ou à l'ARRCO.

Ainsi, et plutôt que de s'attacher davantage à déterminer les responsabilités, par ailleurs aisément établies, quant à la situation passée du régime, il conviendrait de s'atteler rapidement à la définition du nouveau statut de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

Compte tenu de la nature particulière des employeurs concernés (collectivités publiques), et à la différence de l'AGIRC et de l'ARRCO, ce nouveau statut ne pourrait être établi par voie conventionnelle mais devrait être défini dans le cadre d'un texte législatif.

## ANNEXES

- 1 - Compte de résultats de l'Ircantec (1980 - 1991)
- 2 - Evolution des frais de gestion administrative selon leur nature (1980-1991)
- 3 - Note de la Sous-Direction de l'assurance vieillesse à M. le Ministre des Affaires sociales en date du 3 mai 1983
- 4 - Lettre de M. Robert Lion, Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations, aux autorités de tutelle, en date du 21 avril 1987.
- 5 - Lettre de M. Edouard Balladur, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget en date du 12 octobre 1987.
- 6 - Lettre de M. le Ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale à M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget en date du 28 août 1988
- 7 - Lettre de M. le Ministre de la Solidarité, de la santé et de la protection sociale à M. le Premier Ministre en date du 8 août 1990
- 8- Lettre conjointe des quatre ministères de tutelle (Fonction Publique, Intérieur, Affaires sociales et Finances) au Président du Conseil d'Administration de l'Ircantec en date du 26 mars 1991
- 9 - Evolution comparée des effectifs cotisants et bénéficiaires par catégories d'affiliés (1981-1990)
- 10 - Evolution comparée du montant des cotisations perçues et des allocations servies par catégories d'affiliés (1981-1990)

## EVOLUTION DU COMPTE DE RESULTAT DU REGIME IRCANTEC DE 1980 A 1991

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991 (previsions)
<b>Produits techniques</b>												
Cotisations (normales et rétroactives)	1 066	1 229	1 410	2 086	2 298	2 344	2 239	2 319	2 818	4 084	4 440	4 900
Autres produits techniques		1		1	6	5	2	5	29	18	46	50
<b>Total</b>	1 066	1 230	1 410	2 087	2 304	2 349	2 241	2 324	2 847	4 102	4 486	4 950
<b>Charges techniques</b>												
Prestations (Allocations et divers)	1 087	1 285	1 594	1 871	2 213	2 544	2 872	3 095	3 343	3 683	4 001	4 290
Transferts de cotisations	148	141	138	162	148	209	218	422	520	253	296	350
<b>Total</b>	1 235	1 426	1 732	2 033	2 361	2 753	3 090	3 517	3 863	3 936	4 297	4 640
<b>RESULTAT TECHNIQUE</b>	- 169	- 196	- 322	+ 54	- 57	- 404	- 849	- 1 193	- 1 016	+ 166	+ 189	+ 310
<b>Compensation de l'Etat *</b>										+ 495		
<b>Fonds social (Dotation à partir de 1988)</b>	17	20	21	23	27	38	53	42	46	58	81	10
<b>Gestion administrative</b>	97	120	151	183	198	208	231	245	212	231	238	260
<b>Marge avant gestion financière</b>	- 283	- 336	- 494	- 152	- 282	- 650	- 1 133	- 1 480	- 1 274	+ 372	- 130	+ 40
<b>Gestion financière</b>												
Revenus nets des placements	300	326	347	378	395	407	357	218	164	171	88	130
Plus-values nettes des cessions	3	6	15	2	23	134	384	474	265	53	135	130
<b>Total</b>	303	332	362	380	418	541	741	692	429	224	223	260
<b>RESULTAT DU REGIME</b>	+ 20	- 4	- 132	+ 228	+ 136	- 109	- 392	- 788	- 845	+ 596	+ 93	+ 300

\* Compensation versée par l'Etat au titre des mesures d'abaissement de l'âge de la retraite

**EVOLUTION DES FRAIS DE GESTION DU REGIME**  
**PAR NATURE - PERIODE 1980-1990**

(en millions de francs)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Frais de personnel .....	51,6	61,1	81,5	98,0	102,5	107,5	112,8	108,5	98,6	114,8	90,3
Informatique .....	26,5	37,9	40,8	50,0	58,1	59,0	71,6	86,0	68,1	70,2	62,6
Charges immobilières .....	4,7	5,4	8,2	9,3	10,6	11,7	12,1	15,4	12,8	12,9	6,2
Prestations de services .....	13,9	15,6	20,7	26,1	27,1	29,8	34,8	35,4	32,8	33,4	22,0
	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	96,7	120,0	151,2	183,4	198,3	208,0	231,3	245,3	212,3	231,3	181,1(1)
FRAIS D'ASSISTANCE .....											12,8
FRAIS DE STRUCTURE .....											45,1
<b><u>TOTAL</u> :</b> .....	<b>96,7</b>	<b>120,0</b>	<b>151,2</b>	<b>183,4</b>	<b>198,3</b>	<b>208,0</b>	<b>231,3</b>	<b>245,3</b>	<b>212,3</b>	<b>231,3</b>	<b>239,0</b>
	====	====	====	====	====	====	====	====	====	====	====

(1) A compter de 1990, la facturation de la CDC relative aux frais de structure et aux frais d'assistance s'est effectuée sur la base de coûts de prestations globales. La ventilation par nature de frais n'est possible qu'au niveau des frais directs.



S/Direction de l'Assurance-Vieillesse  
et des Prestations Familiales

03 MAI 1983

BUREAU V.4

392

**NOTE**

pour

MONSIEUR le MINISTRE

A l'attention de Mademoiselle PITOIS.

OBJET : évolution du régime de l'IRCANTEC.

Le régime de l'IRCANTEC d'origine réglementaire s'est toujours trouvé dans une situation fautive, placé d'une part entre le régime des fonctionnaires et les régimes de retraites complémentaires privés (AERCO-AGIRO).

Cette double référence a constitué une source de conflit avec la parité syndicale qui estimait que l'Administration lui opposait à sa guise les dispositions les moins favorables des deux régimes précités.

La loi de titularisation soulève indirectement à nouveau cette question. En effet, outre les problèmes financiers qu'elle entraîne pour l'IRCANTEC (1), la question se pose de savoir vers quelle orientation (régime des fonctionnaires ou régimes privés) doit s'infléchir le régime de l'IRCANTEC.

.../...

(1) Voir la note du 29 décembre 1982. 1

Ainsi, il peut être considéré que les personnes qui continueraient à relever du régime (à l'exception des agents non titulaires des collectivités locales) ont un statut qui les rapproche plus des salariés du privé. Dans ces conditions, il pourrait être envisagé d'établir des liens juridiques et financiers avec l'ARECO et l'AGIES. Pour être négociable avec les partenaires sociaux gestionnaires des régimes privés, cette orientation doit à mon sens concerner tous les régimes non compensés (CRPHAL, CRAF, CPPOSS, IREANTIC).

À l'inverse, plusieurs organisations syndicales membres du conseil d'Administration de l'IREANTIC souhaitent que le régime évolue sur une base proche du régime des fonctionnaires (4).

En toute hypothèse, il paraît opportun de dégager des lignes directrices sur la matière.

Je rappelle à cet égard qu'à la suite de l'audience accordée à la parité syndicale par Monsieur LICH, Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, deux groupes de réflexions ont été constitués entre les services de la Caisse et les organisations syndicales.

Ces groupes vont très certainement élaborer des projets de réforme qui seront vraisemblablement soumis ensuite aux administrations. Il importe donc que les Pouvoirs Publics soient en mesure de répondre à ces propositions.

Par ailleurs, comme suite à une décision inter-ministérielle du 13 octobre 1981, le Ministère des Affaires Sociales avait pris l'initiative de réunir les services compétents des ministères concernés. Ce groupe de travail a établi un projet de liste des problèmes de l'IREANTIC qui a reçu l'accord des cabinets des ministères intéressés. Vous voudrez bien trouver, ci-joint, copie de cette liste.

Certains points de celle-ci ne sont plus à l'ordre du jour, c'est ainsi qu'une augmentation du taux d'appel des cotisations a été décidée à compter du 1er janvier 1983 (passage de 60 à 80 %). De même, s'agissant de l'élaboration d'un règlement intérieur, l'administration est prête à en discuter mais les organisations syndicales n'ont pu s'accorder jusqu'alors sur un projet commun.

Cependant, celles-ci viennent de soulever plusieurs problèmes (augmentation de la pension de réversion, augmentation des taux théoriques de cotisations, mise en place d'un régime de prévoyance) auxquels il est souhaitable d'apporter une réponse conforme à la logique choisie.

.../...

La revendication concernant le passage à un régime par annuité pourrait être satisfaite dans le cadre des régimes privés (ARECO-AGIES).

Ainsi, si l'IRCANTEC s'oriente vers les régimes privés, il paraît opportun d'accepter un taux de réversion de 60 %, d'accepter une augmentation des taux théoriques de cotisation équivalente au niveau des cotisations des régimes privés. Il paraît également logique d'envisager la création d'un régime de prévoyance et d'organiser l'élection des membres du conseil d'administration.

En revanche, le choix d'un alignement sur le régime des fonctionnaires plaiderait plutôt pour un taux de réversion de 52 % ou de 50 % avec suppression de la condition d'âge, pour un refus de la mise en place d'un système de prévoyance et pour le maintien du statu-quo en matière de désignation des membres du conseil d'administration.

Les incertitudes persistantes sur le devenir du régime entraînent l'inquiétude des salariés et le malaise de vos représentants, une confusion tendant rapidement à s'instaurer entre le débat sur la nature du régime et le débat sur sa pérennité.

La difficulté réside :

1) dans la double nature du régime qui est à la fois le régime complémentaire des agents non titulaires du secteur public et le régime d'accueil des agents qui ne sont pas pris en charge par les régimes spéciaux,

2) dans la double nature de la population qui recouvre un petit nombre d'agents contractuels à statut ou de médecins hospitaliers et autant des salariés qui y font un court passage ou représentent la catégorie la plus défavorisée du secteur public.

Le Ministre du Budget joue de la première confusion pour opérer un transfert de charges de l'Etat sur ce régime de retraite ; c'est tout le problème des titularisations qui prend aujourd'hui toute son ampleur avec le texte sur les agents de l'Etat et les projets sur les agents des collectivités publiques ; c'est également celui de la transformation juridique d'établissements avec passage du secteur privé au secteur public.

L'un des aspects sensible en est l'intégration de l'enseignement privé pour lequel les ministères de la fonction publique, de l'éducation, de l'économie des finances et du budget, envisagent de faire reprendre par l'IRCANTEC les droits annulés par les régimes privés.

.../...  
.../...

Les représentants des salariés jouent de la seconde ambiguïté pour demander les avantages des deux systèmes publics et privés : on peut d'ailleurs considérer qu'ils ont obtenu largement satisfaction puisqu'ils cotisent comme dans le privé sur la totalité de l'assiette et sans plafonnement de durée de carrière et qu'ils bénéficient d'une incrémentation sur les traitements les plus faibles de la fonction publique (par conséquent ceux qui évoluent le plus rapidement) et d'un rendement très élevé compte tenu du faible taux d'appel.

L'intérêt de notre département ministériel est donc bien de séparer les problèmes : sur le premier point, il faut absolument traiter (et sans financer) d'une façon distincte les opérations liées à la titularisation, sur le second, il faut probablement connaître avec certitude d'ampleur des opérations de titularisation (y compris pour les collectivités locales).

Dans ce contexte, trois solutions sont envisageables :

1) Le maintien de la situation actuelle écarte à court terme les difficultés politiques relatives à un changement d'orientation ; cependant cette solution, qui maintient les blocages structurels et le paradoxe de la situation des non titularisés (plaintes sur l'exclusion et réalité du bénéfice), est intenable à moyen terme quand la tension s'accroît et si les actifs résiduels devraient financer des droits dont la prise en charge incombe à l'Etat (titularisation notamment).

2) L'alignement sur le secteur privé renforce l'harmonisation des situations individuelles et diminue la charge politique de ce régime pour l'Etat ; en revanche, cette solution, qui se heurte à l'opposition politique d'une majorité syndicale et introduit un certain contrôle des organismes privés sur les organismes publics, ne peut être poussée à son terme puisque, pour des raisons structurelles, le régime ne peut devenir conventionnel.

3) L'alignement sur le secteur public manifeste l'unité du secteur public et constitue une alternative à un blocage éventuel des titularisations ; inversement, cette orientation ne rend pas compte de la diversité de la population du régime et renforce les régimes spéciaux.

On peut toutefois utiliser des éléments empruntés à chaque orientation pour conforter le régime sur des bases moins discutables : des régimes publics ; on retiendrait le calcul des prestations par annuités (actuellement étudié par la Caisse des Dépôts et Consignations et les syndicats), des régimes privés on utiliserait deux éléments :

- le retour à une véritable répartition en supprimant l'indication de la valeur du point sur les traitements de la fonction publique ;

- l'entrée dans la compensation avec l'ARCO et l'AGIRC, sur la base des opérations relatives à la gestion du régime des non titulaires, à l'exclusion des autres opérations déjà mentionnées (titularisation, passage du privé au public) ; certaines opérations mettent en cause des relations juridiques et financières avec l'Etat et appellent des financements budgétaires individualisés qu'il ne saurait être question de faire prendre en charge par les régimes privés.

Je vous serais gré de me faire savoir si vous approuvez cette manière de voir et souhaitez une réflexion interne au Ministère des Affaires Sociales avant une négociation interministérielle éventuelle.

Jean MARMOT



CAISSE  
DES  
DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Paris, le 21 Avril 1987

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

D.P. n° 90

Monsieur le Directeur,

En 1986, pour la seconde année consécutive, l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des Collectivités publiques) a enregistré un résultat financier négatif.

Les données dont dispose actuellement le service de la Caisse des Dépôts qui est chargé de la gestion administrative et financière de ce régime font apparaître des perspectives de résultats constamment négatifs pour ces prochaines années.

Le conseil d'administration de l'Institution, parfaitement informé de cette situation, s'est prononcé en faveur d'un relèvement du taux d'appel des cotisations au 1er janvier 1988. Les Ministères chargés de la tutelle de l'IRCANTEC prennent au cours de cette année les dispositions en ce sens.

Cependant la note technique que vous trouverez en annexe, analyse l'ampleur du déséquilibre actuel de l'Institution, en identifie les principales causes et présente quelques hypothèses de travail dont l'objectif est de maintenir au cours des années 1988, 1989 et 1990 le fonds de roulement de l'Institution à un niveau compatible avec le versement régulier des prestations aux allocataires de l'IRCANTEC (816 000 ayants droit au 31 décembre 1986).

Je crois nécessaire de vous adresser cette étude, dont j'ai saisi également le Directeur de la Sécurité Sociale, et d'appeler votre attention sur les relèvements successifs et substantiels du taux d'appel des cotisations indispensables à terme pour éviter de placer l'Institution en situation de rupture de trésorerie.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de ma considération distinguée.

Monsieur Michel PRADA  
Directeur du Budget

Robert LION

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE MINISTRE D'ÉTAT

Paris, le

12 OCT. 1987

Séance du 27-10-1987

Monsieur le Président,

Vous avez appelé mon attention sur la situation du régime de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC), en particulier sur le déséquilibre actuel de l'institution et sur les modalités de son rétablissement financier, qui passe dans un premier temps, par le relèvement des taux d'appel des cotisations de 80 à 100 % des taux théoriques au 1er janvier prochain.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le principe de ce relèvement a été admis et son incidence financière (pour la part de l'Etat-employeur) prise en compte dans le projet de loi de finances pour 1988 en cours de préparation.

Le projet d'arrêté portant relèvement des taux d'appel a été présenté au Conseil d'Administration du 30 juin 1987 et adopté le même jour.

Ce texte réglementaire sera publié dès l'adoption du projet de loi de finances pour 1988, et rendra effectif le relèvement des taux d'appel au 1er janvier 1988.

Pour assurer cette modification dans les meilleures conditions, et suite à la décision du Conseil d'Administration, il a été demandé aux services gestionnaires de prendre une circulaire dans les plus brefs délais en vue de diffuser l'information à l'ensemble des collectivités cotisant à l'IRCANTEC.

/...

Monsieur Jean-Pierre SOISSON  
Président de la Commission  
de Surveillance de la Caisse  
des Dépôts et Consignations  
56, rue de Lille  
75007 PARIS

REPUBLIQUE FRANÇAISE

- 2 -

Il est vrai toutefois que si cette première mesure apportée à l'IRCANTEC des ressources supplémentaires d'environ 600 MF, elle ne règle pas pour autant le problème du déséquilibre à long terme, eu égard à l'importance des besoins constatés, et n'exclut pas les risques de difficultés de trésorerie dès 1989 ; c'est pourquoi un groupe de travail chargé d'éclairer les perspectives de l'IRCANTEC a été créé au sein de l'Institution, en vue notamment de mettre en place un dispositif efficace pour équilibrer le régime à long terme.

Ce dispositif, qui devra certainement faire appel à la solidarité de l'ensemble des parties concernées - affiliés, retraités, collectivités cotisantes, nécessite une concertation approfondie avec les partenaires sociaux.

Dès à présent, des efforts soutenus ont été réalisés dans le cadre de la gestion technique du fonds social, qui relève de la seule compétence du conseil d'administration de l'institution.

Enfin je crois devoir signaler que pour l'avenir, des économies devront également être réalisées sur la gestion administrative de l'IRCANTEC, qui connaît depuis plusieurs années des taux de progression excessifs (+ 13,3 % en 1986), en particulier des frais de "CDC-Structure" imputés au fonds géré au nom de l'IRCANTEC par la Caisse des Dépôts et Consignations et relatifs aux charges immobilières et informatiques (respectivement + 24,5 % et + 205 % pour la seule année 1986).

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs./.

Signé : E. BALLADUR



*Le Ministre de la Solidarité,  
de la Santé et de la Protection Sociale,  
Porte-Parole du Gouvernement*

*République Française*

*Paris, le*

**26 AOUT 1988**

*J. Incantec  
Gest. h. m.*

LE MINISTRE DE LA SOLIDARITE,  
DE LA SANTE ET DE LA PROTECTION SOCIALE,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

à

MONSIEUR LE MINISTRE D'ETAT,  
MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET  
Direction du Budget  
- Bureau 6.C -

**OBJET** : projet de loi de finances pour 1989 : équilibre  
financier de l'IRCANTEC.

Pour la 4<sup>ème</sup> année consécutive, l'IRCAN  
TEC sera en déficit en 1988 et ce, malgré le relèvement  
des cotisations de 25 % intervenu au 1<sup>er</sup> janvier dernier

Les perspectives financières établies  
sur la période 1987/2002 montrent que ce déficit ne  
fera que croître dans les années à venir.

Dès l'année prochaine, les réserves  
seront épuisées pour la 1<sup>ère</sup> fois depuis la création  
du régime.

Cette situation appelle une réflexion  
de fond sur le champ d'application et l'évolution du  
régime, celui-ci pouvant évoluer de deux façons opposées  
soit vers une intégration dans les régimes complémentaires  
privés regroupés et compensés par l'ARRCO et l'AGIRC ;  
soit vers une transformation en régime spécial subven-  
tionné chaque année par l'Etat.

Un tel choix nécessite des simulations  
financières et une réflexion approfondie que mes services  
ont engagées avec les vôtres.

...../.....

Dans leur attente, il convient de prendre des mesures de sauvegarde pour l'exercice 1989.

Je vous propose pour ma part deux mesures

1) un nouveau relèvement des cotisations qui doit financièrement être comparable à ce qui a été consenti en 1988. Il vous revient à cet effet de prévoir pour les cotisations de l'Etat-employeur les crédits supplémentaires nécessaires au chapitre 33-92 du budget des charges communes. Ce relèvement pourra concerner soit les taux théoriques, soit les taux d'appel, soit l'un et l'autre. J'estime pour ma part qu'il ne serait pas possible d'imposer aux allocataires pour la deuxième année consécutive un relèvement de 25 % de leurs cotisations sans que celui-ci ne leur apporte de droits et qu'au moins en partie le relèvement devra concerner les taux théoriques de cotisations.

2) la suppression des transferts de cotisations en cas de titularisation.

Les règles actuelles où sont transférés au régime de la fonction publique et de la CNRACL en cas de titularisation non seulement des droits en cours d'acquisition et des cotisants mais aussi leurs cotisations passées sont contraires au fonctionnement des régimes en répartition puisque les cotisations passées ont déjà servi au paiement des pensions passées.

Certes, il n'est pas illogique pour un régime d'accueil d'exiger d'un régime cédant un certain droit d'entrée pour éviter que celui-ci ne lui transfère que des cotisants proches de la retraite et n'aggrave ses charges.

Mais ce n'est pas le cas entre l'IRCANTEC et les régimes de la Fonction Publique et de la CNRACL. Les personnes titularisées qui font le choix d'un transfert de leurs droits à pension sont en moyenne des cotisants jeunes (l'IRCANTEC l'estime à 35 ans) dès lors que ce transfert laisse à la charge du titularisé un reversement personnel de cotisations. Ce sont donc ainsi les carrières courtes qui sont transférées et à la limite seraient au régime de la Fonction Publique et à la CNR/ . J'indemniser l'IRCANTEC par un droit d'entrée négatif de la perte de ces cotisants.

Ces éléments rejoignent le sentiment souvent exprimé par la parité salariale au sein du conseil d'administration qui constate le départ de cotisants jeunes, le maintien à la charge de l'IRCANTEC des pensions liquidées et le paiement par celle-ci d'un droit d'entrée à ces mêmes régimes qui la déséquilibre.

Il n'est pas possible de faire payer aux cotisants qui demeurent à l'IRCANTEC - et demain sans doute à ses pensionnés par diminution du taux de rendement - le prix de cet enrichissement sans cause de l'Etat et de la CNRACL.

Dans ces conditions, je vous propose :

- de modifier pour le futur l'article 9 du décret du 23 décembre 1970 (évidemment en toute logique seraient supprimées les cotisations rétroactives à la charge de l'Etat et des autres régimes spéciaux pour le rétablissement à l'IRCANTEC des titulaires partis sans droit à pension) ;

- de rembourser - au moins pour ce qui concerne l'Etat - les versements de cotisations dont il a bénéficié depuis 1986 au titre des établissements publics scientifiques et techniques.

Je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître votre avis sur ces propositions. J'adresse copie de la présente correspondance au Ministre chargé des collectivités locales et au Ministre chargé de la Fonction Publique.

Pour le Ministre  
et par délégation  
Le Directeur de Cabinet,

  
Jean-René BRUNETIERE

MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ, DE LA SANTÉ  
ET DE LA PROTECTION SOCIALE

DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

SOUS-DIRECTION DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

BUREAU V. 4 - 353 -

République française

PARIS, le - 8 AOÛT 1990  
1, Place de Fontenoy 75350 PARIS 07 SP

40-56-60-00

N° Télécopieur : 40-56-72-05

Personne chargée du dossier :

Daniel MENAL - Tél. : 40-56-74-26

Le ministre de la solidarité, de la santé  
et de la protection sociale

à

Monsieur le Premier ministre

OBJET: Groupe de travail administrations-syndicats sur l'avenir de  
l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires  
de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC)

P.J.: Annexes A,B,C,D,E,F,G,H (réunies en brochure)  
Annexes 1,2,3

L'IRCANTEC met en oeuvre le régime complémentaire de retraite des  
agents non titulaires de l'Etat, des collectivités locales et de leurs  
établissements publics, notamment les hôpitaux.

Ce régime est dans une situation préoccupante puisqu'il est en déficit  
depuis 1984 et qu'il a réduit le niveau de ses réserves de 16 mois de  
prestations fin 1983 à 6 mois de prestations fin 1989. Les projections  
tendanciennes prévoient un déficit de l'ordre de 1,7 milliard, soit 27% des  
dépenses dans 10 ans.

Le régime de l'IRCANTEC est un régime réglementaire (organisé par le  
décret simple n°70-1277 du 23 décembre 1970); son Conseil d'Administration  
est composé de 14 représentants des organisations syndicales et 14  
représentants de l'Etat (ministères chargés de la Sécurité Sociale, du  
Budget, de l'Intérieur et de la Fonction Publique).

Un groupe de travail a été mis sur pied à la demande des organisations

.../...

syndicales pour étudier les causes des difficultés de l'IRCANTEC et les moyens d'y porter remède (ci-joint en Annexes A à H réunies en brochure l'ensemble des documents issus des 7 séances du groupe de travail). Son fonctionnement a été interrompu en avril 1990 pour permettre à chaque partie de définir sa position.

Les travaux de ce groupe ont mis en évidence 3 types de problèmes; pour chacun d'eux une solution semble se dégager.

### 1) L'instabilité de la population des non-titulaires.

La population des ressortissants de l'IRCANTEC constitue une marge intermédiaire entre les deux grands blocs que constituent d'une part les fonctions publiques, d'autre part les salariés du secteur privé (Annexe E2). Toute modification de ces champs, liée soit à des politiques de titularisation des personnels de la fonction publique, de privatisations (périodes 1986-1987) ou de rectifications des frontières entre le secteur public et le secteur privé se traduit donc par des à-coups très importants et non prévisibles sur la population de l'IRCANTEC.

D'autre part, la population de l'IRCANTEC se compose de deux catégories principales de cotisants:

- Les contractuels "permanents" tels les praticiens hospitaliers ou les spécialistes recrutés par les différents ministères;

- Les vacataires et les intérimaires des différentes administrations. Cette catégorie cumule souvent faible salaire et faible durée d'activité, quelques mois voire quelques heures dans le cas des vacataires de l'enseignement supérieur.

En soi, ce deuxième point n'est pas une cause de déséquilibre d'un régime de retraite en répartition, les faibles cotisations devant correspondre à des droits également réduits.

Toutefois, ces facteurs d'incertitudes sur la stabilité de la population IRCANTEC conduisent à estimer que l'Institution doit fonctionner avec des réserves plus importantes que celles d'autres régimes en répartition n'ayant pas à faire face aux mêmes incertitudes. Il semble alors nécessaire de porter ces réserves au niveau d'un an de prestations.

### 2) Les reversements de cotisations.

Lorsque l'une des fonctions publiques titularise un contractuel, celui-ci a la possibilité de faire valider ses périodes de non-titulariat par le régime de titulaire qui l'accueille. Dans ce cas, l'IRCANTEC (tout comme le régime général) doit reverser les cotisations encaissées.

Or l'IRCANTEC fonctionne en répartition, les cotisations de l'année servent à payer les prestations de l'année et ne sont pas épargnées pour payer les prestations futures. La titularisation représente donc pour l'IRCANTEC non seulement la perte d'un cotisant mais aussi un coût immédiat.

L'application des principes de la répartition conduirait, en appliquant les règles de transferts de groupes utilisées pour accueillir des ressortissants de régimes spéciaux, à des flux inverses au profit de l'IRCANTEC qui auraient été de l'ordre de 1 milliard en 1988 (Annexes D1, H3.).

Toutefois, cette solution suppose des estimations de paramètres fragiles (Annexe H3) et s'applique plus facilement dans le cas d'absorption de régimes que dans celui de glissements progressifs de population.

Pour le futur, il est proposé de supprimer les mécanismes de transferts de droits et de poser le principe que, lorsqu'un régime a encaissé des cotisations, il doit honorer ses engagements.

Les ajustements de droits se font alors dans des "régimes chapeaux" ainsi que l'explique l'Annexe 1.

Pour le passé, La référence à cette méthode doit permettre d'organiser un défraiement forfaitaire de l'IRCANTEC pour les versements indus de ces dernières années au titre des titularisations massives pour 1 milliard de F partagé entre le budget de l'Etat et la CNRACL.

### 3) Le rendement de l'IRCANTEC.

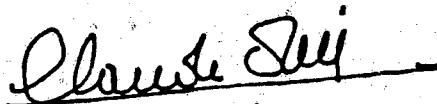
Les prestations accordées par l'IRCANTEC sont maintenant d'un niveau supérieur aux minimums AGIRC et ARRCO (ce qui n'était pas le cas dans le passé) pour des taux de cotisations inférieurs. Le rendement de l'IRCANTEC est donc supérieur à celui de l'AGIRC et de l'ARRCO et très supérieurs aux régimes des fonctions publiques (Annexe H4).

Dans ces conditions, ce n'est pas dans des mécanismes de compensation qu'il convient de trouver des financements permettant de faire face au déficit prévisionnel de l'IRCANTEC (tout au contraire, l'IRCANTEC y serait débiteur), mais dans des relèvements de taux de cotisations.

Il est proposé ainsi de porter l'actuel taux d'appel des cotisations de 109% à 120% en 1991 et 125% en 1992; au delà, un relèvement du taux d'appel de 1% par an sera nécessaire, très proche donc des mesures que prendront les autres régimes de retraite.

Ces deux dernières mesures sont propres à rééquilibrer l'IRCANTEC sur la période de 10 ans qui s'ouvre, ainsi que le montre le scénario de financement joint en annexe 2, une reconstitution des réserves au niveau d'une année de prestations nécessitant toutefois un effort supplémentaire.

Je vous remercie de bien vouloir organiser une réunion interministérielle au cours de laquelle ces propositions seraient discutées et une position gouvernementale arrêtée pour reprendre des discussions avec les organisations syndicales, dont les positions ne sont pas définies sauf exception (Annexe 3).



**Claude EVIN**

## A N N E X E 1

### Suppression des mécanismes de transfert de droits et de reversement des cotisations

#### 1 - Titularisation -

1.1 - Actuellement, le titulaire peut faire reprendre ses droits acquis en tant que non titulaire auprès du régime général et de l'IRCANTEC par les régimes de titulaires en contre-partie :

- du reversement par les 2 premiers régimes cités des cotisations passées et non actualisées ;

- du paiement d'un surplus individuel très important, puisque calculé sur le premier traitement de titulaire.

1.2 - Désormais, ce transfert de droit ne serait plus possible et donc le reversement immédiat de cotisations serait supprimé ; à terme les charges du régime général et de l'IRCANTEC seraient plus élevées.

Les régimes de fonction publique auraient le choix entre deux solutions :

- ne plus valider les périodes de non titulariat ;

- les valider mais désormais financer une simple différentielle portant le total régime général + IRCANTEC au niveau des régimes de titulaires, en contrepartie d'un rachat de cotisations individuel beaucoup plus réaliste qu'actuellement.

Pour le service de la pension :

- soit les régimes de titulaires serviraient un 3ème étage ;

- soit ils verseraient la totalité de la pension, recevant par ailleurs le total régime général + IRCANTEC.

..../....

2 - Titulaire sans droit à pension.

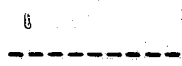
2.1 - Actuellement, un titulaire ayant cotisé moins de 15 ans est rétabli dans les droits qu'il aurait eus au régime général et à l'IRCANTEC en contrepartie du reversement par le régime de titulaires aux 2 premiers régimes cités des cotisations qu'il y aurait acquittés.

2.2 - Désormais, ce transfert de droit ne serait plus possible et donc le reversement immédiat de cotisations serait supprimé ; à terme les charges des régimes de titulaires seraient plus élevées.

Cette solution ne s'analyse pas strictement dans les régimes de la fonction publique. comme la suppression de la clause de stage.

En effet, rien n'empêche ceux-ci de garantir aux "moins de 15 ans" moins que l'actuel code des pensions civiles et militaires ; à la limite, ils peuvent garantir "régime général + IRCANTEC" comme actuellement, demandant même à chacun de ces 2 régimes de liquider administrativement la pension des moins de 15 ans.

Mais ce montant serait financé par les régimes de titulaires, contrairement à la situation actuelle où ils sont financés par le Régime Général et par l'IRCANTEC en contrepartie de reversements de cotisations contraires aux règles de fonctionnement des régimes en répartition.



Bien évidemment, dans un premier temps, seul le premier problème (titularisation) peut être traité, le second étant réservé et nécessitant d'ailleurs des mesures législatives.



## Annexe 2

### UN SCENARIO D'EQUILIBRAGE DES COMPTES DE L'IRCANTEC AU COURS DES 10 PROCHAINES ANNEES

Les services de l'IRCANTEC ont établi des projections à long terme qui n'incluent aucune mesure de rééquilibrage des comptes.

Ces projections sont réalisées sous deux hypothèses d'évolution de l'assiette des cotisations: assiette constante, assiette augmentant de 0,3% par an au titre d'un effet GVT. La réglementation des transferts de droits est supposée inchangée. Les réserves sont épuisées en 1992; il n'y a plus ensuite de produits financiers.

Le déficit est compris, en 2000, entre 1,6 et 1,7 milliard de F.

#### PROJECTIONS TENDANCIELLES

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cotisations normales	4097	4109	4122	4134	4146	4159	4171	4184	4196	4209	4222
rétroactives	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
divers	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
total	4202	4214	4227	4239	4251	4264	4276	4289	4301	4314	4327
allocations capitx décès	3909	4200	4410	4609	4739	4862	4978	5088	5190	5284	5368
	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
transferts divers	300	300	300	300	200	200	200	200	200	200	200
	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
total	4284	4575	4785	4984	5014	5137	5253	5363	5465	5559	5643
solde technique	-82	-361	-558	-745	-763	-873	-977	-1074	-1164	-1245	-1316
GA et ASS	287	292	297	297	297	297	297	297	297	297	297
produits financ. plus values	185	64	22	0	0	0	0	0	0	0	0
	30	165	205	0	0	0	0	0	0	0	0
résultat net	-1,4	-424	-628	-1042	-1060	-1170	-1274	-1371	-1461	-1542	-1613
résultat cumulé 2000	1576	948	-94	-1154	-2324	-3598	-4969	-6430	-7972	-9585	

Pour passer d'une projection tendancielle à un scénario vraisemblable, il est nécessaire d'imaginer un ensemble de mesures de financement aboutissant à un résultat cumulé proche de l'équilibre en 2000.

.../...

Deux séries d'hypothèses ont été faites:

(1) Le mécanisme de transfert des droits

- les reversements de cotisations sont supprimés
- l'Etat et la CNRACL versent 1 milliard de F en 2 ans à titre de compensation des versements indus de l'IRCANTEC au cours des dernières années.

(2) Les taux d'appel des cotisations et le rendement

- le rendement théorique est inchangé
- le taux d'appel est porté à 120% en 1991 et à 125% en 1992, valeurs analogues à celles actuellement envisagées pour l'ARRCO. A partir de 1993, les taux d'appel sont augmentés de 1% chaque année.

SCENARIO D'EQUILIBRAGE DES COMPTES

taux d'appel	109	120	125	126	127	128	129	130	131	132	133
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cotisations normales	4097	4524	4727	4779	4831	4884	4936	4990	5043	5097	5152
rétroactives	80	0	500	500	0	0	0	0	0	0	0
divers	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
total	4202	4549	5252	5304	4856	4909	4961	5015	5068	5122	5177
allocations capix décès	3909	4200	4410	4609	4739	4862	4978	5088	5190	5284	5363
	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55	55
transferts divers	300	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
total	4284	4275	4485	4684	4814	4937	5053	5163	5265	5359	5443
solde technique	-82	274	767	620	42	-28	-92	-148	-197	-237	-266
GA et ASS	287	292	297	297	297	297	297	297	297	297	297
produits financ. plus values	185	170	183	238	286	289	286	277	263	243	218
	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
résultat net	-154	152	653	561	31	-36	-103	-168	-232	-291	-345
réserves	2000	2152	2805	3366	3397	3360	3257	3089	2858	2567	2221

### Synthèse des propositions Affaires Sociales:

- relèvement des taux de cotisations: taux d'appel porté à 120% en 1991 et 125% en 1992.
- suppression des mécanismes de transferts de droits vers les régimes de titulaires.
- versement par le budget de l'Etat et par la CNRACL de 1 milliard de F d'ici 1993 pour compenser les reversements indus des 10 dernières années au titre des titularisations.
- réserves portées à 1 an de prestations.

### Calendrier et modalités de mise en oeuvre:

Pour une mise en oeuvre au 1er janvier 1991,

- prévoir une séance de conclusion du groupe de travail
- puis, Conseil d'Administration de l'IRCANTEC devant être saisi
  - . réglementairement début décembre
  - . protocolairement avant la Commission d'administration générale du 20 novembre.

#### Instruments juridiques:

- taux d'appel des cotisations: arrêté
- suppression des mécanismes de transfert de droits et de reversement des cotisations
  - . décret simple pour l'IRCANTEC et le régime général
  - . divers textes pour les régimes de fonction publique
- versement du budget de l'Etat: loi de finances
- versement par la CNRACL: décret en Conseil d'Etat

Il convient donc que la position de l'Administration soit fixée dès le mois de septembre.

## Annexe 3

### POSITION DES ORGANISATIONS SYNDICALES

CGT - Création d'une compensation avec les régimes de titulaires

CGT-FO "

CFDT - Position non arrêtée

CFTC "

CFE-CGC "

FEN "

FGAF "

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE  
ET DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES

Direction Générale de l'Administration  
et de la Fonction Publique

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

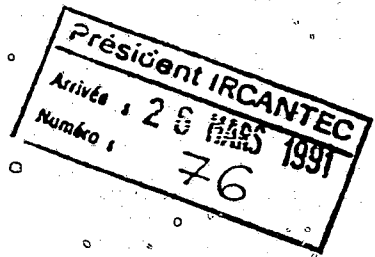
Direction Générale  
des Collectivités Locales

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES  
ET DE LA SOLIDARITÉ

Direction de la Sécurité Sociale

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES ET DU BUDGET

Direction du Budget



Monsieur le Président,

Les travaux du groupe chargé d'étudier l'avenir de l'IRCANTEC, qui a réuni les administrations de tutelle des employeurs publics et les organisations syndicales représentatives des personnels affiliés à l'IRCANTEC d'octobre 1989 à avril 1990, ont retenu toute l'attention du Gouvernement.

Ces travaux ont notamment mis en évidence le caractère favorable du rendement net de l'IRCANTEC par rapport à celui des régimes complémentaires relevant de l'ARRCO et de l'AGIRC qui sont comparables à l'IRCANTEC en tant que régimes complémentaires.

Ces systèmes de retraite complémentaires gérés par les partenaires sociaux sont équilibrés.

Le Gouvernement estime que la pérennité de l'IRCANTEC peut être garantie dès lors que des recettes complémentaires sont dégagées comme l'autorise le rendement favorable du régime.

Monsieur Yves PESSEAU  
Président du Conseil d'Administration  
de l'IRCANTEC  
33, rue Villiers de l'Isle Adam  
75971 PARIS CEDEX 20

Celui-ci peut être amené à un niveau comparable à celui des autres régimes complémentaires afin de se prémunir contre tout risque éventuel de dégradation de l'équilibre financier, par relèvement des taux d'appel.

Le Gouvernement a décidé de porter le taux d'appel des cotisations de l'IRCANTEC à 120 % du taux théorique à compter du 1er avril 1991 puis à 125 % du taux théorique à compter du 1er janvier 1992.

Ce relèvement des taux d'appel, qui entrainera un effort supplémentaire des cotisants, se traduira notamment par l'accroissement des charges supportées par les employeurs publics.

Le Gouvernement s'engage à mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires pour stabiliser et étendre la base cotisante de l'IRCANTEC.

Le problème des transferts de cotisations en cas de titularisation a été examiné. Les transferts de cotisations entre le régime général et l'IRCANTEC d'une part, et les régimes de retraite de titulaires, d'autre part sont liés aux possibilités de validation de services de non titulaires.

En application des règles régissant les régimes de retraite de titulaires seules les périodes ayant donné lieu à cotisation peuvent être prises en compte dans le calcul de la pension. C'est pourquoi la validation des services de non titulaire est subordonnée au versement rétroactif de la retenue pour pension au titre des périodes validées.

Il existe donc un problème de coordination entre deux régimes fonctionnant sur des bases techniques différentes.

Les règles applicables aux régimes de retraite de titulaires interdisent le cumul d'une pension avec une autre retraite rémunérant une même période de services accomplis à l'Etat. La validation des périodes de non titulaire fait en conséquence perdre tout droit à pension au régime général et à l'IRCANTEC. Cette perte de droit à pension, n'implique pas pour autant, dans une stricte logique de retraite par répartition, un droit à remboursement des cotisations : en effet, le régime général et l'IRCANTEC fonctionnant selon les principes de la répartition, les cotisations perçues dans le passé ont déjà été utilisées pour payer des prestations de retraite et ne peuvent être normalement remboursées.

Toutefois, lors de la mise en place des règles de validation en 1950, le pouvoir réglementaire a souhaité atténuer les inconvénients qu'aurait représenté pour les titularisés une application trop stricte des règles de la répartition et a retenu un compromis entre la logique de la répartition et l'intérêt des agents en autorisant le régime général et l'IRCANTEC à rembourser en francs courants les cotisations versées par les agents avant leur titularisation.

Ainsi, toute modification des règles actuelles de transfert de cotisations entre l'IRCANTEC et les régimes de titulaires a-t-elle des répercussions sur les possibilités de validation de services de non titulaires. C'est à ce titre que la procédure de gel des transferts financiers entre l'IRCANTEC et les régimes de retraite de titulaires a été accompagnée, en 1988, du gel des transferts de droit, interdisant par là-même, les possibilités de validation de services. Cette procédure de gel des transferts a en conséquence été abandonnée.

La suppression des transferts de cotisations entraînerait inévitablement une modification, voire la suppression des possibilités de validation de services de non titulaire concernant aussi bien l'IRCANTEC que le régime de base de l'assurance vieillesse.

La suppression des transferts de cotisations entraînerait inévitablement une modification, voire la suppression des possibilités de validation de services de non titulaire concernant aussi bien l'IRCANTEC que le régime de base de l'assurance vieillesse.

En raison des enjeux importants que représentent pour les agents les possibilités de validation de services en liaison avec la règle des 15 ans de services exigée pour ouvrir droit à pension dans un régime de titulaire, il ne paraît pas possible de remettre en cause le principe des validations dans les régimes de titulaires; en revanche, une mesure de différé de paiement a été retenue. Il s'agit dès lors, de reporter à 1992, les transferts devant intervenir au titre de l'année 1991; cette mesure ne concerne que l'IRCANTEC et est de nature à améliorer la situation de trésorerie de ce régime dès 1991.

Cette mesure de trésorerie permettra d'attendre que le relèvement des taux d'appel produise son plein effet et, dès lors que le rendement net de l'IRCANTEC sera compatible avec la situation démographique de l'institution l'équilibre financier à moyen ou long terme du régime sera assuré.

*Non versé pour l'Agence, mais le droit  
L'annule de l'Etat. Esclatine Aditque*

LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE  
DE LA FONCTION PUBLIQUE  
ET DES REFORMES ADMINISTRATIVES,

*P. Esclatine*  
Par le Ministre d'Etat,  
et par dérogation

Par empêchement du directeur général de  
l'Administration de la Fonction Publique  
le Chef de Service

Pierre ESCLATINE

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR,

Par le Ministre de l'Intérieur

et par dérogation

Administratif

Aditque

Corinne DESFORGES

LE MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES  
ET DE LA SOLIDARITE,

*Par le Ministre et par dérogation  
la direction de la Solidarité sociale  
Par empêchement du directeur de la  
Solidarité sociale  
le Par. dérogation de l'annule vieillesse*

Etienne MARIE

LE MINISTRE DELEGUE AU BUDGET,

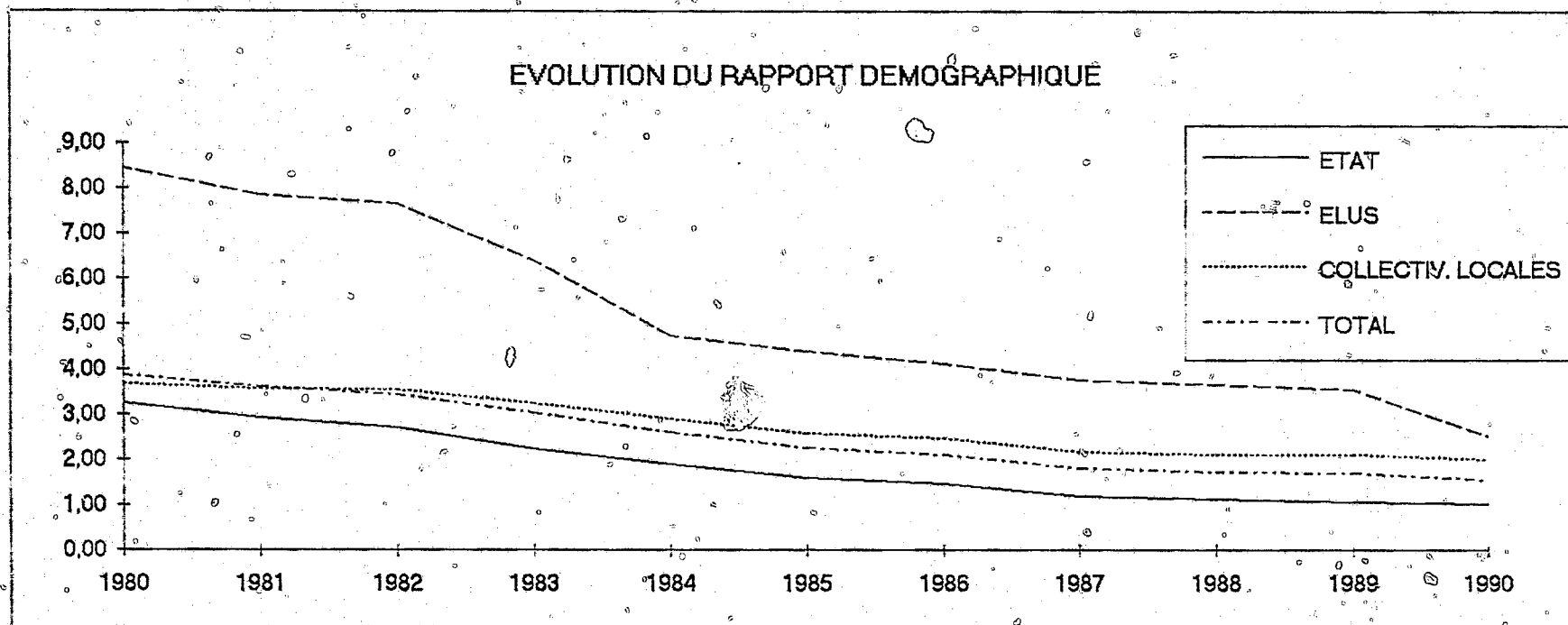
Pour le Ministre et par dérogation  
Le Directeur du Budget  
par empêchement du Directeur du Budget

Le Sous-Directeur  
*Arlet*

Jean-Paul MARCHETTI



ANNEE	ETAT			ELUS			MEDECINS			COLLECTIV. LOCALES			AUTRES			TOTAL		
	Cotisants	Retraités	C/R	Cotisants	Retraités	C/R	Cotisants	Retraités	C/R	Cotisants	Retraités	C/R	Cotisants	Retraités	C/R	Cotisants	Retraités	C/R
1980	767522	236544	3,24	107870	12765	8,45	126707	3347	37,86	676281	183966	3,68	13202	1058	12,48	1691582	437680	3,86
1981	771834	263074	2,93	108399	13789	7,86	130675	3922	33,32	713092	200307	3,56	13754	1127	12,20	1737754	482219	3,60
1982	786612	290375	2,71	108756	14191	7,66	134746	4551	29,59	763508	216051	3,53	15456	242	12,44	1809078	526413	3,44
1983	790522	350865	2,25	164922	25726	6,41	136931	5325	25,71	786474	241926	3,25	16215	1449	11,19	1895064	625291	3,03
1984	747592	391644	1,91	128340	27071	4,74	138506	5992	23,12	759081	261188	2,91	15790	1691	9,34	1789309	687586	2,60
1985	714415	446568	1,60	129145	29314	4,41	141979	6935	20,47	740899	285488	2,60	15767	1875	8,41	1742205	770180	2,26
1986	721292	492154	1,47	128777	31257	4,12	147741	8165	18,09	765751	308396	2,48	16273	2070	7,86	1779834	842042	2,11
1987	639814	536763	1,19	124465	33143	3,76	144923	9258	15,65	722913	330798	2,19	16422	2358	6,96	1648537	912320	1,81
1988	646852	573862	1,13	125626	34362	3,66	142014	10534	13,48	741164	350003	2,12	16434	2657	6,19	1672090	971418	1,72
1989	652430	604532	1,08	181401	51256	3,54	140254	11650	12,04	773950	367644	2,11	17354	2841	6,11	1765389	1037923	1,70
1990	644069	632270	1,02	133573	52774	2,53	135470	12731	10,64	772766	383330	2,02	17055	3025	5,64	1702933	1084130	1,57



ANNEE	ETAT			ELUS			MEDECINS			COLLECTIV. LOCALES			AUTRES			TOTAL		
	Cotis.	Alloc.	C/A	Cotis.	Alloc.	C/A	Cotis.	Alloc.	C/A	Cotis.	Alloc.	C/A	Cotis.	Alloc.	C/A	Cotis.	Alloc.	C/A
1980	634072	519025	1,22	21113	11561	1,83	127485	67494	1,89	276901	302460	0,92	10504	2142	4,90	1070075	902682	1,19
1981	725138	643882	1,13	24341	13646	1,78	151327	84604	1,79	329089	370451	0,89	12621	2529	4,99	1242516	1115112	1,11
1982	821767	792563	1,04	27737	16125	1,72	171264	105090	1,63	391703	455168	0,86	14950	3194	4,68	1427421	1372140	1,04
1983	1192601	1003087	1,19	48172	32738	1,47	311865	127354	2,45	582616	556542	1,05	23736	4650	5,10	2158990	1724371	1,25
1984	1222719	1176478	1,04	55231	36420	1,52	359788	150398	2,39	608102	635549	0,96	26167	7051	3,71	2272007	2005896	1,13
1985	1209825	1380318	0,88	57890	39954	1,45	394804	190589	2,07	615227	722285	0,85	27103	9596	2,82	2304849	2342742	0,98
1986	1039416	1575104	0,66	60139	43195	1,39	427814	222205	1,93	620353	802122	0,77	28163	10838	2,60	2175885	2653464	0,82
1987	974671	1745752	0,56	59281	44940	1,32	435518	253706	1,72	615056	865838	0,71	29177	13674	2,13	2113703	2923910	0,72
1988	1205476	1908285	0,63	75591	46195	1,64	548382	294220	1,86	787436	935868	0,84	37200	15767	2,36	2654085	3200335	0,83
1989	1706533	2105631	0,81	114029	73487	1,55	761343	325499	2,34	1180695	1011003	1,17	53123	18070	2,94	3815723	3533690	1,08
1990	1737774	2313681	0,75	119676	78227	1,53	783835	353914	2,21	1220122	1088869	1,12	55672	19855	2,80	3917079	3854546	1,02

