

## Le savant et la politique

### Les institutions du dialogue social dans le système de retraite français

Riel Michaud-Beaudry  
Observatoire de la retraite

Les systèmes de retraite sont le résultat de choix politiques, qui traduisent l'état des délibérations publiques concernant cet enjeu. D'une manière générale, plus ces délibérations seront larges et informées, plus les choix politiques auront de chances de tendre vers l'intérêt général. C'est la raison pour laquelle il importe de tenir compte, dans l'architecture et la conception des institutions de la retraite, des mécanismes permettant à la société de participer aux réformes législatives et à la gestion des régimes et de se les approprier. Ce bulletin est le premier de deux visant à documenter les caractéristiques des systèmes de retraite ailleurs qu'au Québec, en insistant sur les institutions favorisant l'appropriation sociale de l'enjeu de la retraite. L'objectif est ici d'améliorer notre connaissance des modèles nationaux de la retraite, ainsi que des innovations institutionnelles destinées à améliorer le dialogue social. Ce premier bulletin est consacré au cas français.

#### Un aperçu du système de retraite français

L'une des caractéristiques saillantes du système français a longtemps été son morcellement. Étendus en 1945 à l'ensemble des travailleurs, les quarante-deux régimes de retraite composant ce système ont été établis sur une base socioprofessionnelle. Ils reposent largement sur des régimes de retraite obligatoires de type contributifs par répartition. Cela veut dire que les entrées d'argent correspondent aux cotisations et que ces dernières servent à payer les pensions des retraités pour la même année. Hormis la mise sur pied en 2001 d'un fonds visant à soutenir le financement des retraites, le Fonds de réserve des retraites<sup>1</sup>, les régimes ne sont pas capitalisés. Si le financement des retraites est majoritairement assuré par les cotisations des travailleurs et des employeurs, il provient aussi des taxes, des subventions pour soutenir les régimes en déficit structurel et des compensations issues d'autres caisses pour financer des périodes non travaillées (chômage, maladie, maternité)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> [www.fondsdereserve.fr](http://www.fondsdereserve.fr)

<sup>2</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Lettre pour le débat sur les retraites N.3*, 2002. Repéré à : <http://212.43.199.53/IMG/pdf/doc-9.pdf>

Ce système de retraite s'organise en quatre étages administrés par des organismes différents. Le premier étage est constitué de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), dont le montant versé diminue en fonction des autres revenus afin que l'ensemble des revenus corresponde au minimum que peut recevoir une personne retraitée, le « Minimum vieillesse ». Pour la majorité des travailleurs, elle est versée par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), qui dépendent de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse (Cnav) et de la Caisse nationale d'assurance-maladie (Cnam)<sup>34</sup>. Ce premier étage est financé par un établissement public, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Le deuxième étage est composé des régimes de retraite de base obligatoires organisés selon l'appartenance socioprofessionnelle. C'est l'Assurance retraite qui gère la retraite du régime de base pour la majorité des travailleurs (environ le 2/3 de la population active), soit principalement les salariés de l'industrie, du commerce et des services (voir figure 1)<sup>56</sup>. Les dettes issues des déficits de la caisse du régime général, la Cnav, sont gérées par un organisme chargé de l'amortissement de la dette de toutes les caisses de la sécurité sociale, la Caisse d'amortissement de la dette sociale<sup>7</sup>. Cela participe à son rééquilibrage et confirme l'intégration de la Cnav dans l'ensemble du domaine de la sécurité sociale<sup>8</sup>.

Le troisième étage est composé des différents régimes complémentaires obligatoires qui complètent le régime de base dont les plus importants sont l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) et l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc). Les régimes du deuxième et du troisième étage sont divisés selon l'appartenance socioprofessionnelle (salariés ou exploitants agricoles, professions libérales, mineurs, marins, industries du commerce et des services, etc.) ou le statut des travailleurs (salarié du secteur privé, non-salarié, fonctionnaire). Cela contribue entre autres à cristalliser l'identité socioprofessionnelle<sup>9</sup>. Ces régimes (voir la figure 1 pour les régimes des salariés) présentent un certain degré de complexité, qui se trouve à différents niveaux : différences dans les méthodes de calcul, la situation financière et démographique, la taille, etc.<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16871>

<sup>4</sup> <http://www.carsat-ra.fr/accueil/decouvrir-la-carsat/la-carsat-rhone-alpes-dans-le-reseau-securite-sociale>

<sup>5</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Lettre pour le débat sur les retraites N.3*, 2002

<sup>6</sup> <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/files/live/sites/pub-bootstrap/files/images/articles-QSN/Tableau-des-regimes.jpg>

<sup>7</sup> <https://www.cades.fr/index.php/en/>

<sup>8</sup> Patrice Ract Madoux, *La gestion de la dette issue du système de retraite : le rôle de la CADES*, 14e colloque du Conseil d'orientation des retraites, 2016

<sup>9</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Lettre pour le débat sur les retraites N.3*, 2002

<sup>10</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Option et modalités techniques*, 2010

**Figure 1. Un aperçu des régimes de retraite de base et complémentaires pour les salariés du secteur privé en France**

	Retraite de base		Retraite complémentaire
<b>Salariés</b>			
Salariés agricoles	MSA Mutualité Sociale Agricole (www.msa.fr)	+	ARRCO Retraite complémentaire des salariés (www.agirc-arrco.fr) + AGIRC Retraite complémentaire des cadres (www.agirc-arrco.fr)
Salariés de l'industrie, du commerce et des services	L'ASSURANCE RETRAITE Régime général de la sécurité sociale (www.lassuranceretraite.fr)	+	IRCANTEC (www.ircantec.fr)
Agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques		+	
Personnel navigant de l'aéronautique civile			CRPN (www.crpn.fr)
Salariés relevant d'entreprises ou de professions à statut particulier	BANQUE DE FRANCE (www.bdfretraite.fr), RETRAITE DES MINES (www.retraitedesmines.fr), CNIEG Gaz - Élec. (www.cnieg.fr), CRPCF (Comédie Française), CRPCEN Clercs et employés de notaires (www.crpcen.fr), ENIM Marins (www.enim.eu), CROPERA Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris (www.caisse-de-retraite-opera-de-paris.fr), PORT AUTONOME DE STRASBOURG, CRP RATP (www.crpratp.fr), CPRPSNCF (www.cprpsncf.fr)		

Source : L'Assurance retraite<sup>11</sup>

Ces deux étages peuvent se regrouper en un seul régime, comme c'est le cas de caisses gérant à la fois le régime de base et le régime complémentaire. Cela se constate principalement dans les régimes spéciaux, soit ceux qui sont antérieurs à 1945 (SNCF, mineurs, ouvriers de l'État, etc.) et ceux des non-salariés (artisans, professions libérales, exploitants agricoles, etc.). De plus, un mécanisme de compensation instauré en 1974 vise à répartir les ressources en fonction des charges de retraite relatives aux plus importants régimes<sup>12</sup>. Le choix des paramètres des régimes de base relève de la loi et du règlement, mais cette responsabilité incombe, pour une majorité des régimes complémentaires, aux partenaires sociaux ou aux délégués des professions qui les administrent<sup>13</sup>.

La loi du 21 août 2003 portant sur la réforme des retraites, dite « loi Fillon sur les retraites », a ajouté à ces étages trois nouveaux dispositifs de type universel et volontaire : le Plan d'épargne retraite populaire (PERP), le Plan d'épargne pour la retraite d'entreprise (PERE) et le Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Ces programmes peuvent correspondre à une souscription individuelle ou à un dispositif mis en place dans une entreprise, dans le but d'encourager l'épargne personnelle en complément des régimes obligatoires<sup>14</sup>.

### Les institutions du dialogue social sur la retraite

Les caisses de retraite sont soumises au contrôle de l'État et entrent notamment dans le champ de contrôle de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)<sup>15</sup>. Cette dernière institution, conjointement avec certains régimes de base, définit les conditions dans lesquelles le régime

<sup>11</sup> <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/files/live/sites/pub-bootstrap/files/images/articles-QSN/Tableau-des-regimes.jpg>

<sup>12</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : la rénovation des mécanismes de compensation*, 2011

<sup>13</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Modes de gouvernance et acteurs du système de retraite*, document de travail N.2, Séance plénière du 29 mars 2017, p.1

<sup>14</sup> Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : un état des lieux du système français*, 2013

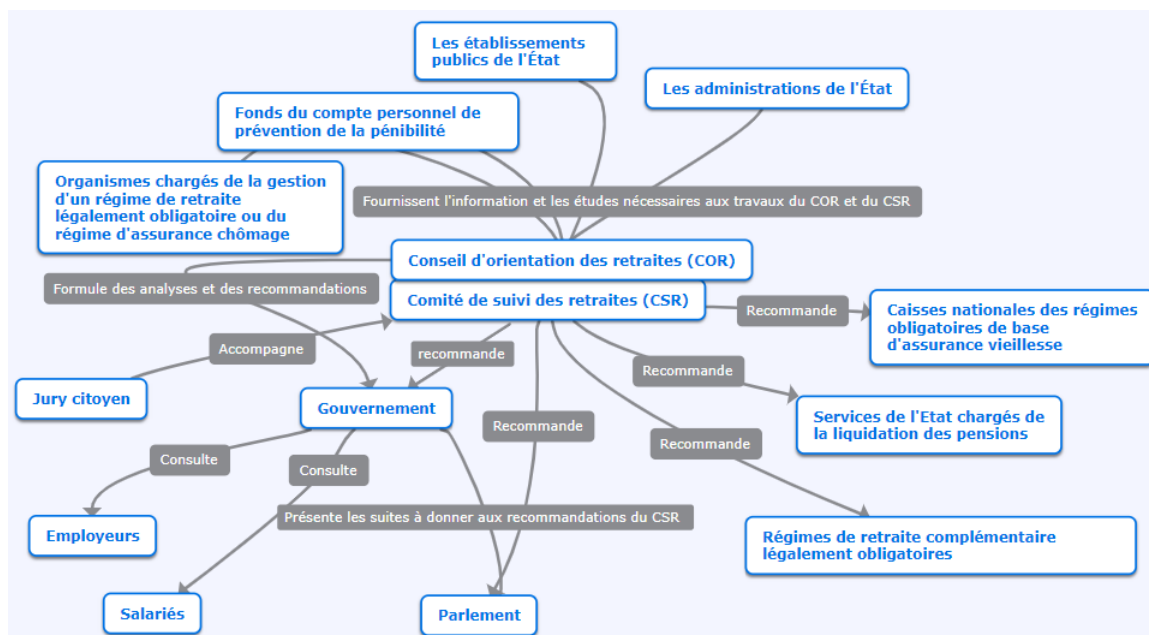
<sup>15</sup> <http://www.igas.gouv.fr/>

assurera le service dans les 4 à 5 ans de la durée d’une convention d’objectifs et de gestion (COG)<sup>16</sup>. Ainsi, les pouvoirs publics influencent la gestion des caisses de retraite en demandant des réductions d’employés ou en recommandant des politiques de placement ou de gouvernance, par exemple<sup>17</sup><sup>18</sup>.

Bien que chacune des caisses de retraite fasse des études sur ses bénéficiaires et sa situation financière, un organisme extraparlamentaire créé en 2000 a pour mission d’avoir une perspective d’ensemble sur la situation de la retraite. Le Conseil d’orientation des retraites (COR) analyse notamment la situation des retraités, suit l’évolution de la santé financière des régimes et mène une réflexion sur le financement des régimes de retraite en France<sup>19</sup>.

Les travaux du COR sont la principale source d’inspiration pour le Comité de suivi des retraites (CSR) (anciennement le Comité de pilotage des régimes de retraite) qui a pour mission de rendre chaque année un avis public portant sur les objectifs assignés au système de retraite. S’il considère que le système s’éloigne de façon significative de ces objectifs, ce comité adresse au gouvernement, au Parlement et aux caisses de retraite des recommandations publiques. Sur la base de celles-ci, le gouvernement consulte les partenaires sociaux, puis présente au Parlement les suites qu’il entend donner aux propositions<sup>20</sup>. La figure suivante montre les acteurs impliqués dans le parcours de l’information et des recommandations portant sur l’ensemble du système de retraite.

**Figure 2. Les responsabilités institutionnelles des acteurs de la retraite en France**



<sup>16</sup> <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/home/qui-sommes-nous/missions-et-organisation/notre-gouvernance/conventions-objectifs-gestion.html>

<sup>17</sup> Conseil d’orientation des retraites, *Modes de gouvernance et acteurs du système de retraite*, document de travail N.2, Séance plénière du 29 mars 2017

<sup>18</sup> IGAS, *Contrôle des placements des fédérations Arrco et Agirc : Rapport définitif*. Juin 2013. Repéré à : [http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RM\\_2013\\_053\\_AGIRC\\_ARRCO.pdf](http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/RM_2013_053_AGIRC_ARRCO.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.cor-retraites.fr/article1.html>

<sup>20</sup> <http://www.csr-retraites.fr/>

Ce sont essentiellement des institutions publiques qui formulent et mettent en œuvre les recommandations et les réformes, mais les partenaires sociaux sont impliqués dans le conseil d'administration du COR, dans les suites à donner aux recommandations du CSR et dans la réforme des retraites en cours<sup>21</sup>. Ils avaient aussi été consultés lors de la réforme de 2010<sup>22</sup>.

Puisque la retraite est intégrée au dispositif de sécurité sociale et que les gouvernements ont des pouvoirs de réforme sur l'ensemble des régimes de retraite complémentaires, cela ouvre la voie à de larges contestations. Ainsi, lors de la réforme de 2010, en plus des syndicats de travailleurs, des syndicats étudiants étaient en grève<sup>23</sup>. La réforme actuelle entamée par le président Macron<sup>24</sup> et la fusion entre les deux plus grands régimes complémentaires (Arrco et Agirc)<sup>25</sup> modifieront le portrait de la retraite français.

Tous les partenaires sociaux concernés par les régimes de retraite des salariés, soit les employeurs, les salariés et les retraités, sont impliqués dans les conseils d'administration des caisses de retraite des régimes de base et complémentaire. De plus, si l'ancêtre du CSR intégrait des partenaires sociaux en son sein, c'est un jury citoyen qui est maintenant consulté par les membres du CSR pour délibérer des orientations à donner aux avis et recommandations à être formulées. Le tableau suivant donne un aperçu des instances où sont intégrés les partenaires sociaux.

---

<sup>21</sup> <http://reforme-retraite.gouv.fr/la-reforme/article/methode-et-calendrier>

<sup>22</sup> <https://www.toutsurmesfinances.com/retraite/dossier-des-retraites-le-calendrier-de-la-reforme-selon-eric-woerth.html>

<sup>23</sup> <https://www.parismatch.com/Actu/Societe/Retraites-lyceens-et-etudiants-au-coeur-des-manifestations-144209>

<sup>24</sup> [https://www.lemonde.fr/economie-francaise/article/2018/01/22/emmanuel-macron-souhaite-finaliser-le-texte-de-la-reforme-des-retraites-en-2019\\_5245224\\_1656968.html](https://www.lemonde.fr/economie-francaise/article/2018/01/22/emmanuel-macron-souhaite-finaliser-le-texte-de-la-reforme-des-retraites-en-2019_5245224_1656968.html)

<https://www.toutsurmesfinances.com/retraite/reforme-des-retraites-macron-2017-programme-calendrier.html>

<sup>25</sup> <https://www.agirc-arrco.fr/ce-qui-change-au-1er-janvier-2019/comprendre-la-fusion-agirc-arrco/>

**Tableau 1. L'implication des partenaires sociaux dans le système de retraite français**

Partenaires sociaux / lieux de consultation ou de négociation	Retraités	Salariés / Syndicats	Employeurs/ Patronat	Citoyens	Remarques
Conseil d'orientation des retraites (COR)	1 membre sur 40	10 représentants sur les 16 membres représentants des partenaires sociaux	6 représentants sur les 16 membres représentants des partenaires sociaux <sup>26</sup>		15 personnes siégeant au COR sont des parlementaires ou des représentants des administrations
Comité de suivi des retraites (CSR)				Un jury composé de 9 citoyennes et de 9 citoyens est consulté par les membres du CSR.	Les cinq membres (dont la présidente) proviennent de l'administration publique ou parapublique.
Réforme des retraites en cours	Une concertation avec les partenaires sociaux s'échelonne tout au long de l'année et porte sur des grands blocs thématiques			Une plateforme de participation citoyenne a été mise en ligne	
Gouvernement (dans les suites à donner aux recommandations du CSR)		Consultation auprès d'organisations représentatives des salariés	Consultation auprès d'organisations représentatives des employeurs		
Principales caisses de retraite des régimes de base et complémentaire des salariés (Cnav, Arrco + Agirc, Ircantec, CPRN, MSA)	Gouvernance partagée entre les trois parties au sein du conseil d'administration. Toutefois, la représentativité n'est pas toujours égale entre salariés/retraités et employeurs				

Sources : <http://www.cor-retraites.fr/article269.html> (COR) (CSR)

<http://reforme-retraite.gouv.fr/la-reforme/article/methode-et-calendrier> (Réforme des retraites)

Code de la sécurité sociale, livre 1, titre 1, chapitre 4, section 6, article L 114-4 (Gouvernement)

L'Assurance-retraite, 2017 Missions et chiffres clés, 2018 (Cnav)

Les régimes complémentaires Agirc-Arrco, La gestion paritaire des régimes et des institutions de retraite complémentaire, 2010 (Arrco + Agirc)

<https://www.ircantec.retraites.fr/article/conseil-administration> (Ircantec)

## Conclusion

Malgré - ou à cause de - sa segmentation, le système de retraite français dispose de dispositifs d'intégration importants, qui permettent d'impliquer les partenaires sociaux dans les délibérations. Ainsi, que ce soit au sein des caisses de retraite, au COR ou lors de vastes projets de réforme, ces partenaires participent aux décisions en siégeant sur les conseils d'administration et examinent les

<sup>26</sup> La FNSEA et l'UNAPL ont été classés dans la section « employeurs »

règles et dispositions des réformes ou des recommandations suggérées. De plus, l'État est très impliqué dans le financement, l'atténuation des inégalités entre les caisses de retraite et leur gestion. Composé d'un deuxième étage plus morcelé que le Régime des rentes du Québec, mais disposant de régimes complémentaires de retraite en moins grand nombre qu'au Québec, le système de retraite français sollicite la contribution des partenaires sociaux au sein des organisations publiques chargées de surveiller la santé des régimes de retraite et de formuler des recommandations.