



Inspection générale
des affaires sociales
RM2008-084P

RAPPORT SUR LA FONCTION DE CONTROLE AU SEIN DES INSTITUTIONS AGIRC ET ARRCO

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Mme Pascale ROMENTEAU M. Michel LAROQUE M. Didier NOURY

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- décembre 2008 -

Résumé

- [1] Le présent rapport sur la fonction de contrôle au sein des institutions AGIRC et ARRCO s'inscrit dans le cadre du programme annuel de travail de l'IGAS. Il a été établi en juillet 2008 par Michel Laroque, Didier Noury et Pascale Romenteau, Inspecteurs généraux des affaires sociales. Il n'examine pas la conduite des audits, essentiellement externes, menés dans le domaine de l'informatique, sinon pour remarquer que l'audit interne y est insuffisamment associé.
- [2] Les régimes de retraites complémentaires par répartition AGIRC et ARRCO ont comptabilisé, en 2007, 68,1 milliards d'euros de produits. Au niveau national, les fédérations AGIRC et ARRCO, dotées de conseil d'administrations paritaires, sont gérées administrativement par un Groupement d'intérêt économique (GIE), employant 407 salariés. La gestion est assurée par 21 groupes nationaux de protection sociale complémentaire (plus 5 dans les DOM), parmi lesquels 6 groupes gèrent plus de 55 % de l'activité. S'ils gèrent majoritairement la retraite obligatoire à travers 23 institutions de retraite complémentaires (IRC) dans le cadre du régime AGIRC et 36 dans le cadre du régime ARRCO, ces groupes, qui emploient 28 000 salariés, ont d'autres activités, principalement de prévoyance. Les services du GIE assurent, en particulier, le contrôle de l'activité retraite des groupes et plus particulièrement des IRC.

Réponse de l'organisme : § 2. Les produits comptabilisés par les régimes AGIRC et ARRCO se sont élevés en 2007 à 68,6 milliards d'€ (AGIRC : 21,8 ; ARRCO : 46,8).

Résultat – Exercice 2007 (en milliards d'euros)

	AGIRC	ARRCO	AGIRC- ARRCO
Produits d'exploitation	21,2	45,0	66,2
Résultat financier	0,5	1,8	2,3
Résultat exceptionnel	0,1	0,0	0,1
Total	21,8	46,8	68,6
Charges	20,1	43,1	63,2
Résultat de l'exercice	1,7	3,7	5,4

Observation de la mission : Vu

- [3] **I. Un système perfectible de contrôle**
- [4] Il existe une diversité organisée des formes de contrôle, y compris la supervision.
- [5] Elles sont assurées au niveau du GIE par des services spécialisés dans l'audit et le contrôle, notamment une direction de l'audit et du contrôle (DAC), qui a une approche professionnelle, marquée par les méthodes de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne, et par des directions à vocation plus générale qui suivent l'activité des groupes. Ces activités sont présentées sous forme synthétique aux instances paritaires.
- [6] Au niveau de chaque Groupe, est mis en œuvre un contrôle interne dans le cadre d'un décret et d'une circulaire des Fédérations.

- [7] Par ailleurs, des commissaires aux comptes sont désignés et doivent être différents pour les IRC d'une part, l'organisme de moyens d'autre part, et, enfin, les autres activités.
- [8] Cette organisation comporte des imperfections.
- [9] La conception du champ d'intervention de l'AGIRC et de l'ARRCO est ambiguë et soulève un problème de maîtrise des risques. Les représentants paritaires des IRC contrôlent en principe les Groupes à travers les instances sommitales dont elles se sont dotées, notamment dans le cadre de l'accord du 25 avril 1996. Mais cette maîtrise organisée s'accompagne d'une volonté de séparation juridique et comptable entre les activités, qui vise en principe à protéger la retraite par répartition. Cela se traduit en particulier dans les mandats, dans l'organisation des commissaires aux comptes, dans les limites données à l'exercice du droit de suite prévu par la loi qui conduit notamment le GIE à ne pas s'intéresser vraiment à la situation des institutions de prévoyance et à ne pas approfondir suffisamment le mode de rémunération des autres activités des groupes. Cela conduit à ce que les profits récoltés grâce à la retraite par répartition par les autres activités d'un Groupe de protection sociale complémentaire ne profitent pas suffisamment aux IRC. Cela génère en outre des risques d'appel en solidarité de la retraite par répartition vers la prévoyance en cas de difficultés financières de ces dernières, le juge pouvant être amené à qualifier un groupe d'unité économique et financière, sur la base tant de la réalité du fonctionnement des groupes que des dispositions conventionnelles sur « la maîtrise des organismes communs de gestion » par les IRC et du droit de suite prévu par le code de la sécurité sociale.

Réponse de l'organisme : § 9. *Ce paragraphe qui constitue, nous semble-t-il, le cœur du rapport et dont l'argumentation est reprise dans les § 94 à 114 ainsi que dans les § 147 et 148 dans la partie recommandation affirme que « la conception du champ d'intervention de l'AGIRC et de l'ARRCO est ambiguë et qu'elle soulève des risques » .*

Il nous semble que cette opinion prend insuffisamment en compte le cadre législatif et réglementaire qui délimite la compétence des fédérations ainsi que les mesures prises par les Partenaires sociaux pour éviter que les « intérêts matériels et moraux de la retraite complémentaire » ne soient mis en cause du fait de la gestion de ces régimes au sein de groupes de protection sociale exerçant, outre la gestion de régimes d'intérêt général, des activités de nature concurrentielle dans les autres domaines de la protection sociale.

Les structures d'associations sommitales définies par les conseils d'administration de l'AGIRC et de l'ARRCO en 1997 ont été mises progressivement en place dans les groupes de protection sociale ; elles ont précisément pour but de permettre aux Partenaires sociaux de vérifier qu'il n'est pas porté atteinte aux intérêts de la retraite complémentaire par les autres activités tout en cherchant à éviter le risque de gestion de fait.

Observation de la mission : *Il convient de choisir entre séparer ou contrôler. Les partenaires sociaux ont tenté de faire les deux à la fois, mettant en place, dans la ligne des évolutions législatives, des formes de séparation (commissaires aux comptes, non exercice du droit de suite...), démenties par une volonté de maîtrise à travers les instances sommitales, qui ne s'accompagne pas d'un contrôle adapté. Il en résulte un risque pour les régimes AGIRC-ARRCO que l'on ne peut atténuer que par une véritable clarification préconisée par le présent rapport.*

- [10] Sur le plan technique, diverses limites existent actuellement au regard du contrôle de la DAC : celles résultant de la conception susmentionnée, celles tenant également à un audit trop centré sur les processus et ne se portant pas suffisamment sur le contrôle, l'absence d'examen de l'exécution des contrats d'objectifs et du management général, une faible mise en perspective du financement du paritarisme et la non systématisation de l'analyse de la fonction de contrôle et d'audit interne des groupes. Par ailleurs, jusqu'à présent, la DAC n'avait pas de compétence d'audit à l'égard du GIE et la culture de contrôle et d'évaluation des directions du GIE, au champ de compétence parfois trop étroit, étaient inégales. Au niveau des groupes, en particulier du Groupe Mornay, le contrôle et l'audit interne, malgré des efforts, restent insuffisants, notamment en ce qui concerne le contrôle de proximité.

II. Des propositions

- [11] Le rapport recommande de clarifier les responsabilités institutionnelles pour limiter les risques, en optant entre deux scénarios d'organisation, soit séparer à terme les IRC des groupes, soit renforcer l'activité du contrôle sur les groupes.
- [12] L'organisation sera fonction du choix du scénario retenu, le choix du second impliquant l'organisation d'un contrôle sur les institutions de prévoyance, exigeant des ressources actuarielles, et un contrôle des profits générés par les IRC pour les sociétés des groupes afin de neutraliser l'enrichissement des sociétés de ce fait. L'articulation avec le contrôle de l'Etat méritera d'être mise au point.
- [13] Les compétences et le champ d'intervention de la DAC mériteraient, en tout état de cause, d'être renforcées, en étendant sa compétence aux institutions centrales, en élargissant son mode d'examen au-delà des processus techniques pour rendre son contrôle plus opérationnel.
- [14] Le rapprochement de certaines directions du GIE et le développement d'une politique de contrôle et d'évaluation contribueraient à l'amélioration du contrôle et de la supervision des groupes.
- [15] L'audit et le contrôle interne des groupes devraient faire l'objet de nouvelles directives et d'une animation par le GIE.
- [16] Ces propositions font l'objet de 22 recommandations.

Sommaire

RESUME.....	3
RAPPORT SUR LA FONCTION DE CONTROLE AU SEIN DES INSTITUTIONS AGIRC ET ARRCO.....	13
1. PREMIERE PARTIE UN SYSTEME PERFECTIBLE DE CONTROLE.....	14
1.1. <i>Une diversité organisée des formes de contrôle.....</i>	14
1.1.1. Au niveau du GIE AGIRC-ARRCO	14
1.1.2. Au niveau de chaque Groupe et, en particulier du Groupe Mornay	24
1.1.3. L'organisation du contrôle des commissaires aux comptes des Groupes.....	24
1.2. <i>Des imperfections de l'organisation du contrôle et de la supervision</i>	25
1.2.1. Une conception ambiguë du champ d'intervention AGIRC-ARRCO qui soulève un problème de maîtrise des risques	25
1.2.2. Des limites du contrôle de la DAC.....	30
1.2.3. Interrogations sur certaines limites du contrôle des directions du GIE	34
2. SECONDE PARTIE PROPOSITIONS	40
2.1. <i>Clarifier les responsabilités institutionnelles pour limiter les risques : deux scénarios</i>	40
2.1.1. Scénario 1 : Séparer à terme les IRC des Groupes	40
2.1.2. Scénario 2 : Renforcer l'exercice du contrôle sur les Groupes.....	40
2.2. <i>Renforcer les compétences de contrôle de la DAC du GIE.....</i>	43
2.2.1. Tirer les conséquences du scénario choisi.....	43
2.2.2. Etendre les compétences de la DAC aux institutions centrales : GIE, Fédérations et autres instances	43
2.2.3. Elargir les appréciations de la DAC à l'analyse de la qualité du management, à l'évaluation des contrats d'objectifs et au financement du paritarisme	43
2.2.4. Renforcer la dimension « contrôle » des audits de la DAC.....	44
2.2.5. Systématiser dans le cadre des audits complets l'examen de la fonction de contrôle et d'audit : un questionnaire adapté mériterait d'être conçu sur ce point.	45
2.2.6. Contrôler les profits générés par les IRC pour les sociétés des Groupes et en tirer des conséquences adaptées pour neutraliser l'enrichissement des sociétés de ce fait	45
2.2.7. Mieux impliquer les directions du GIE dans la politique de contrôle et d'évaluation.....	46
2.3. <i>Améliorer certains aspects de la supervision du GIE.....</i>	46
2.3.1. Simplifier progressivement l'organigramme du GIE pour favoriser un meilleur exercice par fonction.....	46
2.3.2. Poursuivre les réflexions sur une meilleure gestion de certaines fonctions pour les rendre plus efficaces.....	47
2.4. <i>Dynamiser l'audit et le contrôle interne au niveau des groupes et IRC.....</i>	47
3. CONCLUSION	49
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	51
PRINCIPALES PERSONNES RENCONTREES	53
ANNEXE : BASES INFORMATIQUES ET PRINCIPAUX TRAITEMENTS NATIONAUX	55

Réponse de l'organisme : *Compte tenu de l'observation sur le §9 et des éléments y afférents, il nous semble que l'intitulé du point 1.2.1 mériterait d'être revu : une conception « liée au principe de spécialisation » plutôt qu' « une conception ambiguë » rendrait mieux compte de la situation dans laquelle ont été amenées à s'organiser les fédérations dans leur mission de contrôle des institutions de retraite complémentaire.*

Observation de la mission : *Rédaction maintenue, compte tenu de la réponse sur le §9 du résumé.*

Réponse de l'organisme :

Monsieur André NUTTE
Chef de l'Inspection générale des
affaires sociales
Section des rapports
39-43 quai André Citroën
75739 PARIS CEDEX 15

Paris, le 18 septembre 2008

VOS REF. : Rapport initial IGAS RM2008-084P

Monsieur,

Dans le cadre de la procédure contradictoire, nous vous adressons ci-jointes les réponses de l'AGIRC et de l'ARRCO au rapport initial établi par la mission de l'IGAS sur « la fonction de contrôle au sein des institutions AGIRC et ARRCO ».

Nous vous remercions d'avoir bien voulu accepter, compte tenu de l'envoi de ce rapport le 4 août dernier au cœur de la période estivale, de nous accorder un délai supplémentaire jusqu'au 19 septembre, pour étudier ce document et vous transmettre les observations que nous souhaitons apporter sur les constatations et les recommandations qu'il comporte.

Nous notons que, tout en reconnaissant que l'exercice de la fonction de contrôle « s'appuie sur une organisation déjà solide », les rapporteurs mettent en exergue un certain nombre d'imperfections de nature assez diverse et émettent 22 recommandations.

Il nous paraît essentiel de mettre en perspective, dans un premier temps, le contexte dans lequel s'est située cette mission et de préciser, dans un deuxième temps, un certain nombre de points sur le champ de la mission de contrôle des fédérations.

La fonction contrôle au sein de l'ensemble des missions des fédérations

Au regard de la gestion administrative et technique des régimes, l'examen par l'IGAS de la fonction de contrôle intervient au terme d'un mouvement très important de regroupement des institutions voulu par les Partenaires sociaux, impulsé et coordonné par les fédérations.

C'est ainsi que de 1996 à 2007, le nombre d'institutions AGIRC a été ramené de 55 à 23 et celui des institutions ARRCO de 93 à 36.

Les institutions sont gérées au sein de groupes paritaires de protection sociale eux-mêmes réduits de

55 en 2001 à 20 aujourd'hui, le rapprochement des groupes Malakoff et Médéric étant intervenu cet été.

Dans le même temps, les services des deux fédérations AGIRC et ARRCO ont été regroupés en juillet 2002 au sein du GIE AGIRC-ARRCO afin de permettre la gestion de deux régimes distincts au sein d'une même structure administrative.

Cette mise en commun des moyens humains et informatiques a permis des résultats concrets tels que l'unicité de service AGIRC-ARRCO, la mise en place d'une plate-forme unique de gestion des liquidations (PRC), la participation active aux chantiers du droit à l'information et aux simplifications administratives, le déploiement des contrats d'objectifs des institutions.

Ces contrats d'objectifs mis en place à compter de 2004 pour des périodes triennales constituent un dispositif central dans la recherche d'une amélioration permanente de la gestion des régimes. La seconde génération de contrats d'objectifs accroît les exigences pesant sur les gestionnaires tant en termes quantitatifs que qualitatifs et vise à une meilleure homogénéité entre les différents intervenants.

Chacun admettra que ces regroupements sont en eux-mêmes des facteurs de maîtrise des risques en permettant aux groupes et aux fédérations de disposer d'une taille critique suffisante pour mettre en place des instruments et des structures de contrôle plus professionnels.

Chacun comprendra également que des regroupements, qui ne sont ni très fréquents ni très faciles à réaliser dans le domaine de la sphère sociale, se sont opérés de manière relativement harmonieuse, sans que les ressortissants des régimes n'aient eu à en souffrir, même si en contrepartie, le traitement social de ces opérations n'a pas toujours permis d'aboutir aussi rapidement que souhaité aux organisations cibles évoquées par le rapport.

Pendant la décennie qui vient de s'écouler, les fédérations ont eu également à mettre en place avec les institutions de retraite complémentaire les réformes engagées par les Partenaires sociaux pour rétablir l'équilibre des deux régimes de retraite complémentaire et pour consolider leur situation.

Ces mesures supposaient, pour certaines d'entre elles, des évolutions d'organisation, de systèmes d'information significatives, notamment celles liées à la mise en place du régime unique ARRCO en 1999 ou de l'unicité de service AGIRC-ARRCO à partir de 2001.

L'ensemble de ces dispositions a produit des résultats significatifs, les deux régimes dégagant sur les dix dernières années un excédent global de près d'une année de cotisations destiné à préparer ceux-ci aux difficultés à venir.

Ces observations nous paraissent importantes pour mettre en perspective les évolutions des régimes complémentaires avec la fonction de contrôle qui ne peut pas être détachée des autres missions qui sont imparties aux fédérations AGIRC et ARRCO.

Nous en venons maintenant aux questions liées au champ du contrôle des fédérations qui constitue, nous semble-t-il, le cœur du rapport.

Contrôle des fédérations et groupes de protection sociale

S'agissant de ce que le rapport introduit sous le titre « une conception ambiguë du champ d'intervention AGIRC-ARRCO » et donc du contrôle exercé par les fédérations, il convient de rappeler que les institutions de retraite complémentaire et les fédérations sont, aux termes du Code de la Sécurité sociale, régies par un principe de spécialité.

En application de ce principe, les fédérations ont compétence pour exercer leur contrôle sur les personnes morales qui y adhèrent, c'est-à-dire les institutions de retraite complémentaire.

Le champ restrictif du droit de suite introduit par la loi du 8 août 1994 et ouvert par exception illustre bien le principe de spécialité : le droit de suite vers « les groupements dont les institutions sont membres ou vers d'autres institutions liées directement ou indirectement par convention », n'est ouvert que « lorsque cela est nécessaire à la vérification de la situation financière des institutions mentionnées » (les IRC).

Compte tenu de ce contexte législatif, les Partenaires sociaux se sont employés à mieux appréhender la situation des institutions de retraite complémentaire participant à des groupes de protection sociale en établissant un certain nombre de principes d'organisation régissant le fonctionnement de ces derniers.

Ils ont, dans l'accord du 25 avril 1996, fixé des principes de gouvernance des groupes visant à ce que la cohabitation d'activités d'intérêt général avec des activités à caractère concurrentiel ne porte pas atteinte aux intérêts de la retraite complémentaire. Cela s'est traduit par la mise en place de structures de tête dans chacun des groupes, structures dans lesquelles la retraite est majoritaire afin de lui permettre d'exercer un meilleur contrôle du groupe.

Des statuts de référence établis par les Conseils d'administration des fédérations AGIRC et ARRCO ont été adoptés au plan national et mis en œuvre, dès 1997, au sein de chacun des groupes de protection sociale permettant de progresser dans le sens d'une meilleure homogénéité d'organisation et d'une sécurité accrue des opérations, dans un contexte également marqué par d'importantes concentrations comme rappelé précédemment.

Il nous semble que le rapport ne met pas, dans sa rédaction actuelle, suffisamment en perspective ces évolutions qui ont apporté des améliorations structurelles.

Nous ajoutons que, soucieux de faire un état des lieux des dispositions mises en place il y a douze ans et de mieux encadrer le fonctionnement des groupes, les Partenaires sociaux ont, de leur propre initiative, demandé au Professeur Langlois et à M. Laigre une étude sur la gouvernance des groupes de protection sociale au regard des textes en vigueur, de la pratique dans lesdits groupes et d'éventuels risques inhérents à la cohabitation des activités.

La prise en compte d'éventuels risques de gestion de fait de la retraite en cas de difficulté de la prévoyance et le souci d'écarter cette qualification constituent un axe majeur des réflexions des Partenaires sociaux se traduisant dans les statuts de référence des groupes de protection sociale.

Nous soulignons, en outre, que les Partenaires sociaux ont d'ores et déjà prévu, au cours de leur rencontre du 16 juillet dernier consacrée à la prorogation de l'accord du 13 novembre 2003, de se réunir lors du quatrième trimestre 2008 pour établir un bilan détaillé du fonctionnement des groupes et de réexaminer, à la lumière des évolutions tenant tant à la réglementation qu'à la pratique, les statuts de groupes mis en place suite aux accords de 1996.

Nous pouvons vous assurer que le rapport de l'IGAS, dès qu'il sera définitif, sera porté à la connaissance des Partenaires sociaux dans le cadre de l'examen de ce dossier.

Pour le reste, nous appelons votre attention sur le fait qu'un certain nombre de remarques du rapport résultent de constatations faites auprès d'un groupe de protection sociale : ces constats ne peuvent être généralisés à l'ensemble des structures gestionnaires des régimes complémentaires.

Sous réserve de ce qui a été indiqué précédemment, les pistes de progrès qui seront retenues dans le rapport définitif seront, bien entendu, soumises aux conseils d'administration des fédérations et du GIE AGIRC-ARRCO pour celles qui les concernent. Seront examinés à la fois la teneur des

recommandations ainsi que les moyens nécessaires le cas échéant à leur mise en œuvre ; une position définitive pourra alors être prise sur les délais de réalisation des recommandations mises en œuvre.

Les observations ci-après aux remarques des rapporteurs suivent, comme vous le demandez, le déroulé du rapport.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Le Président de l'AGIRC

Philippe VIVIEN

Le Président de l'ARRCO

Bernard DEVY

Le Vice-Président de l'AGIRC

Bernard VAN CRAEYNES

Le Vice-Président de l'ARRCO

Georges BOUVEROT

Observation de la mission : *Relative à la lettre introductive de réponse:*

Les auteurs du rapport ne contestent pas que des progrès ont été faits par l'AGIRC et l'ARRCO dans le contrôle des IRC.

Ils ont conscience qu'un certain nombre d'observations du rapport s'appuient sur les constatations faites auprès d'un Groupe de protection sociale contrôlé dans le cadre de la même mission. Une mission précédente de l'IGAS avait, toutefois, relevé une situation similaire, mais encore plus critique, certes il y a plusieurs années, dans le rapport de contrôle du groupe CRI au regard du principe de spécialité applicable aux IRC N°1999002 de février 2000.

Il est nécessaire que les réflexions en cours des partenaires sociaux contribuent à clarifier les ambiguïtés actuelles de manière à assurer un contrôle plus adapté et efficace.

Rapport sur la fonction de contrôle au sein des institutions AGIRC et ARRCO

- [17] Le présent rapport sur l'évaluation de la fonction de contrôle au sein des institutions AGIRC-ARRCO s'inscrit dans le cadre du programme annuel de travail de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), conformément à l'article L 922-14 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que les institutions de retraite complémentaire et leurs fédérations sont soumises au contrôle de l'IGAS. Il a pour objet le contrôle des instruments et structures de contrôle mis en place par l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) au sein du réseau des institutions de retraite complémentaire qu'elles fédèrent ; il s'agit d'examiner leur adaptation et la capacité de l'ARRCO et de l'AGIRC à maîtriser les risques inhérents à un secteur complexe géré paritairement. Il a été établi en juillet 2008 par Michel LAROQUE, Didier NOURY et Pascale ROMENTEAU, Inspecteurs généraux des affaires sociales, chargés de cette mission qui s'est déroulée de janvier à juin 2008.
- [18] Ce rapport est, principalement au niveau des Fédérations ARRCO-AGIRC et de leur Groupement d'intérêt économique (GIE) qui en assure la gestion, le résultat d'entretiens dont la liste figure en annexe, de documents fournis par le GIE à la demande de la mission et d'un contrôle du Groupe Mornay au regard du principe de spécialité applicable aux institutions de retraite complémentaire par répartition qui fait l'objet d'un rapport distinct.
- [19] Les régimes de retraites complémentaires obligatoires AGIRC-ARRCO ont comptabilisé, en 2007, 68,1 milliards d'euros de produits (AGIRC : 21,4 ; ARRCO : 46,7). Au niveau national, les fédérations AGIRC-ARRCO, dotées de conseils d'administration paritaires, sont gérées administrativement par un Groupement d'intérêt économique (GIE AGIRC-ARRCO), employant 407 salariés. La gestion des cotisations et des pensions de retraite est assurée par 21 Groupes nationaux (plus 5 groupes dans les DOM, adossés à des groupes nationaux), parmi lesquels 6 groupes gèrent plus de 55 % de l'activité. S'ils gèrent majoritairement la retraite obligatoire à travers 23 institutions de retraite complémentaire (IRC) dans le cadre du régime AGIRC et 36 dans le cadre du régime ARRCO, ces Groupes qui emploient 28 000 salariés ont d'autres activités, principalement de prévoyance. Les services du GIE assurent, en particulier, le contrôle de l'activité retraite des Groupes et plus particulièrement des IRC.

Réponse de l'organisme : § 19. Le montant des produits comptabilisés par les régimes se sont élevés à 68,6 milliards d'euros (AGIRC 21,8 ; ARRCO 46,8).

Observation de la mission : Vu

- [20] Le rapport dresse, dans une première partie, un constat de la diversité des formes de contrôle, des imperfections et interrogations qu'elles peuvent soulever. Il dégage, dans une seconde partie, un ensemble de propositions de nature à clarifier les responsabilités, à renforcer les compétences de contrôle et de supervision du GIE et à améliorer l'audit et le contrôle interne au niveau des groupes.

1. PREMIERE PARTIE UN SYSTEME PERFECTIBLE DE CONTROLE

[21] L'analyse de l'organisation des fonctions de contrôle au sein des institutions AGIRC-ARRCO permet de constater une diversité organisée des formes de contrôle, y compris la supervision, des imperfections dans l'exercice de ces fonctions et soulève quelques interrogations sur certaines limites du contrôle.

1.1. Une diversité organisée des formes de contrôle

[22] Les directions du GIE AGIRC-ARRCO ont trois types de mission :

- une fonction de conception et prévision relative aux dispositions des régimes AGIRC et ARRCO en appui des partenaires sociaux ;
- une fonction de mise en œuvre des accords paritaires et des décisions des instances paritaires ;
- une fonction de contrôle de la mise en œuvre des dispositions adoptées par les diverses instances paritaires et le GIE, qu'elles soient conventionnelles, réglementaires, financières ou de gestion.

[23] La mission de l'IGAS a porté son examen sur ce troisième volet. Elle a constaté une diversité organisée des formes de contrôle, à trois niveaux : GIE AGIRC-ARRCO, Groupes d'IRC, Commissaires aux comptes, sans parler des contrôles exercés par l'Etat.

1.1.1. Au niveau du GIE AGIRC-ARRCO

[24] Le contrôle est partagé entre les divers services du GIE, même si l'on peut distinguer des services principalement spécialisés dans l'audit et le contrôle et d'autres services intervenant plus en supervision. Les instances paritaires et la direction générale du GIE assurent leur management et le suivi de leurs travaux.

Réponse de l'organisme : § 25. « Le GIE dispose de services relativement spécialisés dans l'audit et le contrôle ». Nous proposons de supprimer le terme « relativement ». Comme indiqué dans le rapport provisoire, la DAC, la DOQ ont une vocation tournée vers les IRC, le contrôle interne et la direction du contrôle de gestion et de la comptabilité (DCGC) ont une activité qui concerne le GIE lui-même. Seule la DCGC n'a pas exclusivement des activités d'audit et de contrôle.

Observation de la mission : Le terme « principalement » peut remplacer le terme « relativement ».

1.1.1.1. Les services principalement spécialisés dans l'audit et le contrôle

[25] Le GIE dispose de services relativement spécialisés dans l'audit et le contrôle. Les deux premiers ont une vocation tournée vers les IRC, les deux derniers ont une activité tournée vers le GIE lui-même.

a. La direction de l'audit et du contrôle (DAC)

[26] Elle dispose de 27 agents (31 en 2002). 5 de ces agents se centrent sur le contrôle de la qualité des fichiers des IRC. Elle réalise principalement des audits, soit complets, chaque IRC devant faire au moins tous les cinq ans l'objet d'un audit complet, soit de suivi dix huit mois à deux ans après les audits complets. Ces audits de suivi ont été développés depuis 2002 pour s'assurer de la mise en œuvre des recommandations. En outre, dans le cadre du programme annuel de la DAC, des audits transversaux et des audits de processus sont menés à raison d'un par an (les derniers ont porté sur les processus financiers et l'enrichissement des fichiers). A la demande du directeur général, peuvent intervenir des audits ponctuels.

- [27] La DAC s'est fait certifiée en tant qu'organisme d'audit et a une approche professionnelle de l'audit, marquée par les méthodes de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI). Elle s'appuie sur des instruments méthodologiques (questionnaires, feuilles de test, fiches de révélation et d'analyses de problèmes-FRAP- débouchant sur des recommandations avec calendrier de mise en œuvre et suivi). Elle planifie ses travaux de manière à assurer en principe l'examen de tous les groupes par des contrôles complets dans une période de cinq ans, conformément aux règles. Elle y ajoute la tenue d'une analyse multi-critères permettant une analyse de risques.
- [28] Elle n'est pas aujourd'hui compétente pour l'audit du GIE, ni celui des CICAS qui relèvent de la seule direction des relations avec les institutions du GIE (DRI).

b. La direction objectifs qualité (DOQ)

- [29] La direction des objectifs et de la qualité dispose de 13 agents (12 en 2002). Elle est avant tout la direction nationale du contrôle de gestion des IRC. Elle exerce un contrôle de gestion classique sur la base d'indicateurs de gestion et d'un suivi des coûts unitaires de gestion et des coûts informatiques des IRC. Elle n'a toutefois pas d'indicateurs sur la gestion des CICAS, suivie seulement par la direction des relations avec les institutions. Ses agents, à l'exception du directeur maintenant commun à la DAC et à la DOQ, n'ont pas accès à l'analyse multi-critères de la DAC que leurs travaux alimentent pourtant pour partie.
- [30] La mise en place d'un INFOCENTRE devrait permettre à ses agents de consacrer moins de temps à la réunion des informations et plus à leur exploitation.

c. La direction du contrôle de gestion et de la comptabilité du GIE

- [31] Elle compte 16 agents et a été créée en 2005. Elle tient la comptabilité du GIE, assure le contrôle de gestion du GIE et le secrétariat général du programme de convergence informatique.
- [32] Elle n'a toutefois pas de tableau de bord d'ensemble de la gestion du GIE et n'a pas encore mis en place de comptabilité générale des engagements, dont des éléments existent toutefois pour la direction des systèmes d'information et pour les moyens généraux.

d. L'unité de contrôle interne du GIE

- [33] Elle fonctionne depuis 2005 avec le concours de correspondants dans les directions et a engagé successivement un inventaire des macro-processus du GIE (50 ont été arrêtés dans le cadre d'un processus stratégique de maîtrise des risques), une analyse des risques génériques, la mise au point des processus par activité opérationnelle. L'actualisation des processus réalisés se poursuit. L'unité établit un rapport annuel de contrôle interne.
- [34] Il n'existe pas encore de processus d'audit interne du GIE, mais des propositions ont été formulées en ce sens.

Réponse de l'organisme : § 32. *Les tableaux de bord d'ensemble de la gestion du GIE sont produits par la DCGC du GIE dans le cadre des processus budgétaires (situation au 30 juin établie en août, estimé de l'année réalisé en octobre) et de l'arrêté des comptes (analyse comparaison budget/réel).*

En complément de ces documents remis à la direction générale et présentés aux instances, des points de suivi sur les postes et directions les plus significatifs sont effectués aux moments nécessaires (engagement de dépenses notamment).

A cet égard, le processus achat, piloté également par la DCGC, prévoit la vérification, avant engagement, de la disponibilité budgétaire.

Tout engagement hors budget fait l'objet d'une note d'opportunité élaborée par la direction souhaitant engager la dépense, puis validée par la DCGC avant décision de la direction générale.

La comptabilité est tenue en respectant les principes du plan comptable général et notamment celui de comptabilité d'engagement (par opposition à la comptabilité d'encaissement).

Le suivi des commandes est effectivement assuré pour certaines directions (dont le budget est le plus significatif) dont la direction des systèmes d'information (DSI), les moyens généraux (MGX) mais également la communication (direction du Cabinet) et la formation (DRI).

Des points réguliers sont organisés entre la DCGC et ces directions.

Par ailleurs, la masse salariale fait l'objet d'un suivi mensuel avec réajustement de la masse annuelle, compte tenu des mouvements connus.

§ 33. L'unité de contrôle interne fonctionne depuis 2002 ; elle s'appuie sur un réseau de correspondants de contrôle interne dans chacune des directions du GIE depuis 2005.

Cette fonction de contrôle interne qui préexistait dans les fédérations avant le rapprochement a été consolidée au moment de la constitution du GIE AGIRC-ARRCO : le contrôle interne est rattaché au Directeur général.

Conformément à l'instruction 2004-1, un rapport annuel sur le fonctionnement du dispositif de contrôle interne a été soumis aux instances au titre des exercices 2005, 2006 et 2007.

Le processus d'audit interne du GIE est en place depuis 2007 et concerne dès à présent les services de la DAC. Ce processus se partage en effet, selon les missions, entre les services de la DAC, le contrôle interne et le recours à un auditeur extérieur lorsque cela est nécessaire.

Il peut être noté à titre d'illustration que :

- le responsable de la coordination du contrôle interne du GIE a mené une mission sur le processus de traitement des demandes d'information et des réclamations au sein de la DRE,*
- la DAC mène actuellement un audit du processus de traitement des dossiers AGS par la DSI,*
- un audit sera mené, également en 2008, par la personne chargée de la coordination du contrôle interne sur la gestion*

Observation de la mission : §32. *Vu ces précisions.*

§ 33. Bien, si le processus d'audit interne est désormais principalement de la responsabilité de la DAC. Mais la rédaction de la réponse confirme bien qu'actuellement la DAC n'intervient encore que ponctuellement.

1.1.1.2. Les autres services intervenant dans la supervision des institutions

a. La direction financière

[35] Elle compte 27 personnes (24 en 2002), réparties entre :

- une unité de gestion financière qui gère les fonds de réserve à moyen et long terme et les flux financiers, notamment la compensation financière des fonds techniques des IRC ;
- une unité de comptabilité des régimes qui centralise les comptes et les combine par régime, un plan comptable unique, aménagé à partir du plan comptable des organismes de sécurité sociale s'appliquant ;
- une personne gérant la péréquation des dotations de gestion administrative et le contrôle interne de la direction.

b. La direction technique

[36] Elle dispose de 10 agents (12 en 2002) et exerce une double fonction : gestion des statistiques, études et projections.

1. La fonction statistique

[37] Le système statistique actuel reste issu des plans statistiques de l'AGIRC (plan centralisé) et de l'ARRCO (plan fédératif). L'essentiel des données remonte encore des IRC, après traitement par celles-ci, ce qui oblige à des contrôles de cohérence.

[38] Un nouveau système, en partie lié à l'« usine retraite », reposera sur une centralisation de données individuelles et des sous-produits du système informatique : dans le cadre de la « brique Oscar », des bases de données individuelles seront alimentées.

[39] D'ores et déjà, il existe une base individuelle des allocataires (13 millions d'enregistrements, correspondant à une couverture de 90 %), alimentée soit déjà par « Oscar » dans certains groupes, soit par des requêtes spécifiques. Elle contient les éléments du numéro d'identification (NIR) : âge et sexe, les points cotisés et non cotisés, les coefficients éventuels de liquidation, les avantages annexes (majoration pour enfants), mais ne comporte pas de données sur le lieu de résidence.

[40] Pour les cotisants, une base individuelle est en cours de constitution et devrait être opérationnelle en 2008, mais elle a été construite indépendamment du projet de convergence informatique et d'Oscar, car la brique DN (déclarations nominatives) n'est prévue que pour 2009 et ne sera pleinement opérationnelle qu'en 2013. Elle vise l'exhaustivité (23 millions d'enregistrements) et contiendra des données de la déclaration annuelle de données sociales (DADS) : données du NIR, dates d'affiliation, durée et temps de travail, salaire. Elle concernera une année donnée sans historique.

[41] Au niveau financier, la direction technique se cale sur les données de la direction financière. Les statistiques trimestrielles, issues des enquêtes de trésorerie de la direction financière, posent certaines questions de qualité, liées au processus de remontée dépendant des données disponibles de chaque Groupe.

Réponse de l'organisme : § 38 à 40. *Le « nouveau système » fondé sur des données individuelles est d'ores et déjà constitué, à côté du système plus ancien de remontées des données agrégées des institutions : outre la base individuelle « allocataires » (exploitée depuis 2007) et la base individuelle « cotisants - salaires » (exploitée à partir de 2008), la direction technique exploite depuis 2005 une base « signal de fin » sur les flux annuels d'allocataires. Elle réalise également des analyses statistiques sur la base « localisation » et la base « chômage ».*

Le développement à venir portera sur l'exploitation statistique de la future Base Fédérale Droits qui devrait parfaire le dispositif, en affectant aux individus l'historique de leurs droits à retraite complémentaire et des modalités de constitution de ceux-ci.

Il doit être noté que c'est l'alimentation de la base cotisants qui est construite en dehors du programme de convergence puisque les systèmes opérationnels actuels sont différents. En contrepartie, la base par elle-même et les outils d'investigation construits pour et par la direction technique sont bien pérennes.

Observation de la mission : Vu.

2. Etudes et projections

- [42] Le GIE dispose d'un modèle assez fruste, mais relativement performant pour les projections de charges. Pour l'AGIRC, il est actuariel (sexe, âge, espérance de vie, nuptialité, divortialité...). Pour l'ARRCO, il est plus en masse financière, les données ne permettant pas de faire vieillir les points individuels. Actuellement, la durée d'activité ne peut, par exemple, être prise en compte, faute de données.
- [43] Les projections sont réalisées sur la base des hypothèses établies :
- l'exercice réalisé pour le COR en février 2007 ne révèle pas de problèmes sérieux d'ici 2050 ;
 - les scénarios 2006-2007 faits à la demande des partenaires sociaux montrent un déficit technique à partir du milieu de la prochaine décennie et la fin des réserves entre 2020 et 2025.
- [44] Des études sont menées sur l'adossement ou l'intégration des régimes spéciaux et sur les montants à facturer à l'Etat ou l'UNEDIC.
- [45] Le GIE AGIRC-ARRCO ne dispose pas d'un échantillon représentatif qui lui soit propre et ne mène pas d'enquêtes statistiques par échantillon. Toutefois, il alimente les échantillons nationaux de cotisants (EIC) et de retraités (EIR), gérés par l'INSEE et la DREES et mène des études à partir de ces échantillons, mais leur représentativité n'est pas adéquate pour l'AGIRC et l'ARRCO.
- [46] La direction ne fait pas d'analyse par institution et n'a jamais travaillé sur les institutions de prévoyance, notamment leur solvabilité. Elle ne dispose que d'un actuaire, son directeur.

Réponse de l'organisme : § 41. *La fiabilité des enquêtes de trésorerie de la direction financière a fait l'objet d'un examen systématique à la demande de cette direction, lors de l'audit de processus de la gestion financière mené fin 2006 et celui-ci n'a pas amené à relever de différences significatives entre les chiffres et états communiqués et ceux constatés sur place, ce qui a permis de confirmer la fiabilité du dispositif de suivi mis en place.*

La direction technique les utilise d'ailleurs pour suivre ses prévisions.

§ 45. *Les enquêtes par échantillon et la constitution d'échantillons ont été jusqu'à présent statistiquement difficiles à réaliser du fait des contraintes de double échantillonnage (échantillonner les IRC, et à l'intérieur de l'IRC, l'unité statistique - entreprise ou participant). La disponibilité croissante de bases individuelles exhaustives permettra dans un futur proche de résoudre ces difficultés.*

Des travaux statistiques en cours menés en collaboration avec des chercheurs extérieurs visent à assurer une représentativité acceptable aux sous-populations AGIRC et ARRCO de l'échantillon inter cotisants (EIC) et de l'échantillon inter retraités (EIR).

§ 46. *La direction technique mène ses travaux au niveau « régimes » : mener des analyses au niveau de chaque institution trouve sa limite par le fait que le pilotage des régimes s'opère au niveau global, une solidarité générale étant mise en œuvre par la compensation financière.*

Des contrôles de vraisemblance sur les données statistiques sont cependant effectués au niveau de chaque institution lors de la collecte des données.

La direction technique comprenait trois actuaires jusqu'en 2007, deux depuis (le directeur et son adjoint).

Observation de la mission : § 41. Vu.

§ 45. La rédaction de la mission correspond à l'analyse exprimée par le directeur technique.

§ 46. Bien pour les évolutions en cours.

c. La direction des relations avec les institutions (DRI)

[47] Elle compte 48 personnes (46 en 2002). Elle exerce des fonctions diverses de trois principaux types :

- aide à l'accompagnement juridique institutionnel du GIE, des Fédérations et des IRC :

[48] Elle gère les actes juridiques des institutions nationales et instruit pour approbation les statuts et conventions de gestion des IRC. Elle est chargée du suivi et de l'instruction des regroupements des IRC et de leurs groupes et, le cas échéant, des scissions.

- animation et gestion du réseau des CICAS :

[49] Si chaque CICAS est géré par une institution de rattachement qui est l'employeur de son personnel, le réseau de 600 à 750 personnes, qui accueille 65% du flux d'entrée des demandes des allocataires, est animé par la DRI pour son fonctionnement et sa gestion financière. Cette dernière mène également des audits des CICAS, à partir d'un référentiel détaillé.

- gestion d'un centre de formation professionnelle agréé, d'un observatoire des métiers et d'une bourse d'emplois.

d. La direction de la réglementation

[50] La direction de la réglementation est responsable de la préparation et du suivi de la réglementation des régimes AGIRC et ARRCO. Elle dispose de 43 agents et est divisée en 4 services :

- service classification professionnelle,
- service juridique-contentieux en charge des questions de recouvrement,
- service étude et élaboration des règles,
- service application réglementaire.

[51] Elle participe aux comités de l'« Usine retraite » : comités métiers, recouvrement... sans qu'une procédure formelle de validation des logiciels réglementaires n'ait toutefois été définie jusqu'à présent avec la DSI ; elle est envisagée dans le cadre d'un processus étudié par le contrôle interne.

[52] Le rapprochement de l'AGIRC et de l'ARRCO a conduit à un travail d'harmonisation et de simplification des règles et a abouti à un guide unique.

[53] La direction autorise également les admissions en non valeur (ANV) des IRC, lorsqu'elles sont supérieures à 3 000 euros, cette procédure étant toutefois largement automatisée.

[54] Elle ne semble pas avoir vis-à-vis de la DAC de politique de contrôle de la réglementation et n'a à son égard que des demandes assez ponctuelles et limitées. Elle n'exploite pas systématiquement les rapports d'audit, dont son directeur est pourtant destinataire, en l'absence de note spécifique destinée à la Direction.

Réponse de l'organisme : § 51. Les logiciels et applicatifs de gestion sont développés selon la réglementation établie par la DRE et en liaison étroite avec elle.

La mission de validation des logiciels réglementaires est, dans le cadre de l'usine-retraite, prise en charge par la DAC en accord avec les Commissaires aux comptes.

§ 54. Si effectivement les demandes de la DRE mériteraient d'être mieux formalisées, il n'est pas exact de dire que cette direction n'exploite pas les rapports de la DAC.

Ainsi, s'agissant des règles concernant le recouvrement des cotisations, la DAC avait relevé les difficultés rencontrées par les institutions dans le calcul des majorations, principalement sur les soldes régularisateurs, et des pénalités en cas de production tardive des états annuels.

Il avait également été constaté l'absence de règles relatives aux seuils applicables pour les petits soldes et de règles d'affectation de ces mêmes soldes aux différents fonds.

Ces recommandations ont été prises en compte et la DRE a émis de nouvelles règles dans la circulaire DRE 2004-17.

S'agissant des règles concernant le contentieux, la DAC avait suggéré une harmonisation entre AGIRC et ARRCO des règles de provisionnement des indus allocataires.

Les règles ont été modifiées et la recommandation prise en compte pour l'arrêté des comptes 2006.

Sur le traitement des indus allocataires suite à détection tardive, la DAC avait émis le souhait d'une modification de la réglementation.

De nouvelles dispositions ont été reprises et figurent dans le titre X-6-4 du guide réglementaire.

Enfin, la DAC avait suggéré d'actualiser les règles de contrôle de la persistance des droits. Il est prévu que cette actualisation soit réalisée dans la PRC.

Observation de la mission : § 51. Observation maintenue en ce qui concerne la nécessité d'une validation formelle.

§ 54. Les exemples donnés ne remettent pas en cause les observations générales formulées.

e. La direction des systèmes d'information et la direction opérationnelle de projet

– Organisation

[55] La direction des systèmes d'information compte 122 personnes (114 en 2002), dont les trois quarts sont à Gradignan à côté de Bordeaux. Certaines tâches administratives lui sont rattachées : gestion des moyens de Gradignan et traitement AGS. Les effectifs du GICR d'Aix-en-Provence, bien que sous l'autorité du directeur des systèmes d'information, qui est l'administrateur unique du GICR, ne sont pas compris dans cet effectif.

[56] La fonction Etudes est répartie entre Paris et Bordeaux. La fonction Production est à Bordeaux. La plateforme nationale du Centre informatique national –CIN- (annuaire des actifs et adresses des caisses d'affiliation de leur carrière) est à Bordeaux.

[57] A Paris, on trouve l'informatique de proximité et les correspondants des directions ainsi que 7 à 8 agents qui participent à la maîtrise d'ouvrage du GIP MDS.

[58] Il est envisagé de remettre au point l'organigramme, en distinguant plus clairement, d'une part la fonction production, d'autre part la gouvernance globale avec la mise au point de l'« usine retraite ».

[59] Les bases informatiques et principaux traitements nationaux, dont l'« usine retraite », sont présentés dans l'annexe ainsi dénommée.

[60] L'« usine retraite » s'inscrit dans le cadre de la rationalisation de l'informatique AGIRC-ARRCO et d'une « convergence informatique ». Elle a été précédée d'une réduction du nombre de plateformes informatiques des caisses qui sont passées de 44 en 2000 à 6 (plus une petite) en 2008. Ce projet fait l'objet d'une organisation particulière dans le cadre d'une direction opérationnelle de projet (DOP), associant les divers partenaires, sans constitution formelle d'une nouvelle structure. Des audits de la DOP interviennent tous les ans, par exemple l'an dernier sur l'interopérabilité. Des audits externes sur des points précis sont organisés.

- Sécurité informatique

[61] Pour Gradignan, un centre de secours provisoire est prévu. Le réseau est doublé. Deux essais par an sont prévus. Le passage à la PRC a compliqué les processus et le plan de secours est devenu d'un niveau insuffisant. Un projet de plan de continuité d'activité du CIN est en cours d'étude.

[62] Il n'y a pas aujourd'hui de référentiel national de contrôle informatique, permettant de lutter contre des fraudes éventuelles. Le GIE travaille toutefois avec la DSS au répertoire national de la protection sociale. La DAC a un dispositif de vérification des spécifications et des recettes.

[63] Des instructions (instruction 2007-129) ont été données en ce qui concerne la sécurité informatique dans les Groupes. La situation est suivie à partir d'audits par le groupe sécurité informatique des Fédérations.

Réponse de l'organisme : § 62. *S'il n'existait pas effectivement de référentiel national de contrôle informatique, la DAC a travaillé, en 2007, avec les groupes producteurs pour que les briques de l'usine-retraite prennent en compte à la fois des règles génériques de contrôle interne informatique, mais aussi des règles particulières à chaque brique destinées, notamment, à lutter contre la fraude ou les détournements.*

Dans l'attente de la généralisation de ces contrôles dans l'usine-retraite, la DAC a été amenée, à l'occasion de ses audits, à demander la mise en place de contrôles informatiques quand ceux-ci n'existaient pas dans les applications.

S'agissant du référentiel de sécurité informatique, qui a été élaboré par un travail commun de la DSI, de la DAC et des responsables sécurité des groupes, la situation est suivie sur une base déclarative mais les réponses font l'objet d'une vérification systématique lors des audits complets des institutions.

Observation de la mission : *Vu pour ces progrès en cours.*

f. La direction de l'action sociale

[64] Elle dispose de 13 personnes (11 en 2002). Elle anime la politique d'action sociale et suit l'usage des dépenses d'action sociale qui représente 0,7 % des cotisations (en réduction progressive). Ces dernières se répartissent entre cotisants (ARRCO : 30 % ; AGIRC : 40 %, les bourses d'étude étant pour l'AGIRC le premier poste de dépenses) et retraités.

[65] Des orientations prioritaires ont été définies pour la période 2003-2008 :

- désengagements des établissements de vacances et de l'aide ménagère,
- prévention et accompagnement par le maintien à domicile,
- accompagnement de la perte d'autonomie par des structures collectives : 67 structures appartenant aux IRC auxquelles s'ajoutent des droits de souscription dans des établissements.

[66] Outre un audit de processus, mené par la DAC, un audit externe des structures a été réalisé.

Réponse de l'organisme : § 64. *La direction de l'action sociale compte 12 ETP.*

Le chiffre ARRCO est de 26 % au lieu de 30 %.

Observation de la mission : Vu***g. La direction des ressources humaines et des moyens généraux***

[67] Elle dispose de 35 personnes (2002 : 10 pour les ressources humaines). Elle n'est compétente que pour le GIE. Le centre informatique d'Aix-en-Provence, géré par le GICR, ne relève pas d'elle, bien que son administrateur soit le directeur des systèmes d'information.

[68] Les effectifs du GIE sont passés de 392 agents en 2002 à 407 agents en 2007, les principales directions gagnantes étant la direction des systèmes d'information et la direction financière.

h. La gestion institutionnelle des ressources humaines des Groupes

- Organisation de l'Association d'employeurs

[69] Une Association d'employeurs a été créée en 2005 pour négocier les accords collectifs des IRC et IP, qui relevaient avant du conseil d'administration paritaire du GIE. L'Association d'employeurs est dotée uniquement d'un conseil d'administration de 15 membres : le directeur général du GIE et 14 directeurs de groupe. Sur le plan administratif, il comprend deux personnes : le responsable des relations sociales de l'Association et une collaboratrice, tous deux rémunérés comme salariés du GIE.

[70] Le responsable des relations sociales tient une réunion mensuelle des DRH des groupes.

- Objet de l'association

[71] L'Association traite, du côté des employeurs, les éléments de la négociation collective du secteur des IRC et des IP : convention collective et avenants.

[72] Cela concerne 28 000 salariés (60 % retraite, 40 % prévoyance, grosso modo). La tendance est plutôt à l'accroissement des effectifs avec l'augmentation des activités due au papy-boom et au développement de la prévoyance.

[73] En 2007, un avenant, dit N° 9 a été négocié puis adopté le 18 juillet 2007. Il est relatif à la formation professionnelle, aux classifications et rémunérations.

[74] Les accords négociés sont des minima à compléter éventuellement d'accords d'entreprise.

[75] L'Association ne dispose que d'informations relativement pauvres, même si les réunions tenues régulièrement permettent de cerner les pratiques générales. Elle ne dispose pas de tous les accords d'entreprise et encore moins d'un recueil sur les pratiques au sein des Groupes.

[76] Elle s'appuie sur l'Observatoire des métiers du GIE, qui mène certaines enquêtes.

Réponse de l'organisme : § 69. *L'Association d'employeurs n'a pas été créée en 2005 comme indiqué mais en 1993 : en 2005, c'est la composition du Conseil d'administration qui a été modifiée de façon à en confier la responsabilité aux directeurs qui disposent de la responsabilité de gérer les ressources humaines.*

Le Conseil d'administration était auparavant composé de :

10 représentants des organisations d'employeurs et de salariés, membres des Conseils d'administration des fédérations,

4 directeurs d'institutions.

Il est désormais composé de 15 directeurs :

14 directeurs d'institutions et le Directeur général du GIE AGIRC-ARRCO, Président statutaire.

§ 73. *L'année 2007 a également vu la signature d'avenants importants portant notamment sur l'Observatoire des métiers et sur les outils de branche.*

§ 75. Cette remarque (sur les informations) doit être mise en perspective des évolutions présentées précédemment.

Observation de la mission : *Dont acte. Observation maintenue en ce qui concerne la pauvreté des informations.*

1.1.1.3. Le management et le suivi du contrôle et de la supervision par les instances paritaires et le directeur général du GIE

a. Au niveau des instances paritaires

[77] Présentation des rapports annuels d'activité de la DAC

[78] Un compte-rendu des audits, la présentation des rapports annuels d'activité de la DAC et des outils de la DOQ donnent lieu à un bureau spécial des conseils d'administration des fédérations AGIRC-ARRCO, qui entend le directeur de la DAC.

[79] Présentation du rapport de contrôle interne du GIE

[80] Le rapport de contrôle interne du GIE est présenté à la commission de contrôle du GIE et au conseil d'administration.

b. Au niveau du directeur général

[81] 1. En ce qui concerne la DAC

[82] La décision sur le programme annuel de contrôle de la DAC est prise, sur proposition du directeur de la DAC, par le directeur général, après discussion avec ce dernier. Elle ne donne pas lieu à examen au comité de direction.

[83] Le comité de direction permet au directeur de la DAC d'évoquer les rapports de contrôle ou certains résultats de l'analyse multi-critères.

[84] 2. En ce qui concerne le management et la coordination générale du contrôle et des supervisions

[85] Les points les concernant sont évoqués avec chaque direction, sans développement au sein du comité de direction d'une politique de contrôle d'ensemble.

Réponse de l'organisme : § 82. *Le programme de contrôle donne lieu à présentation en comité de direction. La DAC fera le nécessaire pour, dès la fixation du programme d'activité 2009, mieux associer les directions du GIE à son élaboration.*

Il faut noter que ce programme n'est pas figé définitivement et peut, en tant que de besoin, être modifié en cours d'année en fonction des besoins exprimés par la direction générale ou les autres directions. En outre, il est fait un point au cours de chaque comité de direction sur les audits en cours.

Il sera veillé à mieux systématiser et formaliser la politique de contrôle en y associant davantage le comité de direction et à mieux sensibiliser ainsi l'ensemble des directions aux exigences de l'audit et du contrôle.

Observation de la mission : *Bien.*

1.1.2. Au niveau de chaque Groupe et, en particulier du Groupe Mornay

- [86] L'article R 922-43 du code de la sécurité sociale prévoit que le règlement de la Fédération précise « les règles de contrôle interne des IRC ». L'article 20 du Règlement de l'ARRCO renvoie à une lettre circulaire de l'ARRCO. La circulaire commune AGIRC-ARRCO de janvier 2004 a défini des règles de contrôle interne, obligeant les institutions à mettre en place un dispositif de contrôle interne. Elle prévoit qu'une fois par an le directeur général soumet un rapport sur les conditions dans lesquels le contrôle est assuré au conseil d'administration de l'IRC. Ces règles sont complémentaires des missions qui pourraient être confiées aux auditeurs internes ou externes.
- [87] Au niveau du Groupe Mornay, la mission de l'IGAS, conjointement avec la mission d'audit complet de la DAC, a constaté un effort central d'organisation du contrôle, concernant divers services, mais en particulier le service d'audit interne et de contrôle interne, doté de 4 agents.
- [88] Un système de contrôle interne central relativement élaboré a été construit et s'appuie sur les services gestionnaires. Il repose sur des études trimestrielles par échantillon aléatoire sur 45 opérations de gestion et est géré grâce un outil informatique.
- [89] Une étude sur le contrôle interne des Groupes a été menée en 2007 par la DAC du GIE sur la base de réponses déclaratives à un questionnaire. Les résultats annexés au rapport annuel de la DAC aux instances pour la période 2006-2007 montrent un bon état d'avancement de la mise en œuvre des règles de contrôle interne, qui mériterait toutefois d'être approfondi, comme l'a montré l'audit du Groupe Mornay, confirmant des efforts, mais aussi d'importantes insuffisances.

Réponse de l'organisme : §89 *L'avancement de la mise en œuvre des règles de contrôle interne fait effectivement l'objet d'un suivi annuel déclaratif : une synthèse assortie des précautions nécessaires est présentée aux instances des régimes.*

Ces éléments font l'objet d'une vérification systématique lors des missions d'audit, et des divergences peuvent être constatées comme pour le groupe Mornay où l'audit a montré une surestimation des réalisations. Dans d'autres groupes, l'inverse a aussi pu être constaté également.

Observation de la mission : Vu.

1.1.3. L'organisation du contrôle des commissaires aux comptes des Groupes

- [90] L'annexe n° 2 à l'accord du 10 février 2001 prévoit, en ce qui concerne les Groupes, que « doivent être désignés des commissaires aux comptes différents pour les IRC d'une part, l'organisme de moyens d'autre part, et, enfin, les autres activités ».
- [91] Cette disposition s'inscrit dans la philosophie de séparation des activités.
- [92] Toutefois, elle a pour conséquence de rendre complexe le contrôle effectif d'un Groupe, faute de commissaires aux comptes, ayant un mandat et une perception d'ensemble.
- [93] Au sein du groupe Mornay, des commissaires aux comptes distincts ont bien été choisis pour les IRC et les autres entités du Groupe. Toutefois, c'est le même cabinet qui intervient pour une IRC et pour l'Association de moyens. Le groupe n'a pas arrêté de mandats précisant ce qu'il attend d'eux, au-delà de leur compétence réglementaire. Les commissaires aux comptes des diverses entités du groupe n'ont organisé ni une coordination ni échanges entre eux.

Réponse de l'organisme : §90 *Les Partenaires sociaux ont pris cette règle de Commissaires aux comptes distincts en fonction d'une analyse des avantages et des inconvénients de l'une et l'autre formule qui leur avaient été soumises.*

Un cas de difficulté dans un groupe dans les années 1990 et le contrôle de l'IGAS sur une institution en 2000 ont conduit à observer un certain nombre d'inconvénients pouvant résulter de l'unicité de Commissaire aux comptes.

Un des points importants de cette analyse était le risque de perte d'indépendance du Commissaire aux comptes : ce risque a été constaté avant la mise en place de l'incompatibilité, du fait notamment de l'importance du montant des honoraires versés par un groupe, liée au cumul des mandats.

§93 S'agissant du groupe Mornay, il est souligné qu'un même cabinet intervient pour une IRC et pour l'Association de moyens. Toutefois, en cas de nomination d'un co-commissariat, et selon l'interprétation donnée par les fédérations, la désignation d'un Commissaire aux comptes qui a déjà un mandat auprès d'une autre entité du groupe, peut être considérée comme ne contrevenant pas au principe d'indépendance des commissariats retenu par les Partenaires sociaux, si dans le co-commissariat, l'autre co-Commissaire n'est mandaté par aucune autre entité du groupe.

La remarque concernant l'absence de mandat précisant par le groupe ce qui est attendu des Commissaires aux comptes « au-delà de leurs compétences réglementaires » nous paraît se heurter au principe selon lequel l'étendue de la mission des Commissaires aux comptes est définie par les textes régissant la profession des Commissaires aux comptes : ni les fédérations ni les institutions ne peuvent intervenir sur celle-ci.

Si un programme de travail est généralement élaboré, il sert essentiellement à formaliser la fonction particulière qui sera examinée et à justifier les honoraires demandés.

S'agissant de l'absence de coordination et d'échanges entre les Commissaires aux comptes du groupe, cette situation est anormale notamment en ce qui concerne les Commissaires aux comptes des IRC et ceux du (ou des) organisme(s) de moyens. Le guide de contrôle des IRC, qui est en cours d'élaboration au niveau de la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes (CNCC) devrait préciser ce point.

Observation de la mission : *Sur le premier point, une nouvelle réflexion mérite d'être engagée, afin de lever les ambiguïtés et de bien responsabiliser les commissaires aux comptes.*

La mission de l'IGAS ne comprend pas la distinction relative au « co-commissaire ».

Elle partage l'analyse de la seconde partie de la réponse sur l'étendue de la mission et ses modalités, notions qu'il faut effectivement distinguer.

1.2. Des imperfections de l'organisation du contrôle et de la supervision

1.2.1. Une conception ambiguë du champ d'intervention AGIRC-ARRCO qui soulève un problème de maîtrise des risques

1.2.1.1. Les représentants des régimes AGIRC-ARRCO des IRC contrôlent en principe les Groupes à travers les instances sommitales des groupes

[94] La circulaire commune AGIRC-ARRCO sur la mise en œuvre des dispositions de l'accord du 25 avril 1996 préconise de :

- faire en sorte que la maîtrise des organismes de gestion communs n'échappe pas aux IRC relevant de l'AGIRC et de l'ARRCO ;
- permettre, conformément à la loi du 8 août 1994 précitée, l'exercice par les Fédérations AGIRC et ARRCO de leur mission de contrôle et en particulier de leur droit de suite sur les Groupes dont sont membres les IRC, afin de veiller notamment au respect des décisions prises par les partenaires sociaux et à la défense des intérêts matériels et moraux des régimes complémentaires.

- [95] Les IRC ne peuvent participer à des Groupes ayant pour objet la mise en commun des moyens de gestion que sous réserve de l'accord des Fédérations ARRCO et/ou AGIRC qui habilite les statuts et les règlements intérieurs des organismes assurant la gestion des Groupes (Association et, le cas échéant, GIE) et peuvent enjoindre à une IRC d'en sortir...
- [96] L'Association a notamment pour objet de :
- réaliser les opérations de gestion et d'administration qui lui sont confiées par les organismes membres ;
 - définir, en liaison étroite avec les organismes concernés, les orientations du groupe, notamment liées à son développement, dans le cadre de la déontologie propre aux IRC ;
 - contrôler les conditions d'exécution de ces décisions.
- [97] Des précisions sur les majorités sont données afin d'assurer un contrôle des IRC.
- [98] Certes, certaines dispositions parlent de l'existence d'une séparation juridique et comptable entre les différentes activités gérées par les institutions et organismes adhérant à l'association et indiquent que la réalisation des missions de l'Association ne peut avoir pour effet de faire obstacle à la maîtrise par les IRC des opérations de gestion commune, ni de transférer à un autre organisme ou à l'Association la responsabilité de chacun des organismes à l'égard de ses propres engagements.
- [99] En ce sens, les services du GIE ont été invités à ne pas s'investir sur les autres institutions des Groupes. Si la DAC demande à l'occasion de ses contrôles systématiques des IRC un rapport de solvabilité des IP, elle ne l'exploite pas et ne dispose pas d'actuaire compétent à cet effet. Elle n'exerce pas son droit de suite sur l'IP à cet égard et ne demande pas la certification de ce rapport au commissaire aux comptes compétent.
- [100] Par ailleurs, les instances paritaires ont précisé certains points de ces principes par l'annexe N° 2 à l'accord du 10 février 2001 et, notamment, prévu :
- de rendre incompatibles les mandats de présidents et de vice-présidents des IRC avec ceux d'administrateurs des organismes exerçant d'autres activités et faisant appel aux mêmes organismes de moyens ;
 - une séparation des commissaires aux comptes pour qu'ils soient distincts entre les IRC et les IP pour renforcer la séparation.

Réponse de l'organisme : §99 et 105 La DAC demande, lors de ses audits, les rapports de solvabilité des institutions de prévoyance. Ces rapports sont examinés et compréhensibles par des non actuaires. Il n'est donc pas exact de dire qu'elle ne les exploite pas. Par contre, il est vrai que la DAC n'effectue pas de vérifications sur les données contenues dans ces rapports, mais, dans la plupart des situations, ces rapports sont établis avec l'appui d'un actuaire conseil extérieur qui engage sa responsabilité sur les éléments communiqués.

Le droit de suite prévu par l'art. L922.5 du Code de la Sécurité sociale est strictement encadré par des dispositions législatives. Outre son caractère exceptionnel marqué par l'expression « lorsque cela est nécessaire à la vérification de la situation financière des IRC », il convient de relever que ses conditions de mise en œuvre ou sa portée n'ont été précisées par aucune disposition réglementaire.

Au-delà de l'examen des imputations analytiques des charges, la DAC exerce son droit de suite sur des domaines divers et variés, quand elle l'estime nécessaire au regard de la défense des intérêts moraux et financiers des régimes.

Mais ce droit de suite ne peut s'exercer que par exception, quand la situation le justifie.

Le fait que les fédérations disposent de ce droit de suite ne veut donc pas dire qu'elles sont habilitées à contrôler les institutions de prévoyance pour lesquelles un organisme de contrôle, l'ACAM, est compétente.

Observation de la mission : *La réponse ne précise pas la raison pour laquelle une certification n'est pas demandée au commissaire aux comptes.*

Si le droit de suite existe, c'est pour pouvoir être exercé pour « vérifier la situation financière des IRC » appartenant à un Groupe, même unité économique et sociale, dont les membres de l'instance sommitale sont, en vertu des dispositions prises par les partenaires sociaux, en majorité issus des IRC.

L'existence de l'ACAM, organe supérieur de contrôle de l'Etat, ne dispense pas les partenaires sociaux, gérant les institutions paritaires complémentaires de protection sociale, de l'exercice de leur responsabilité de contrôle.

1.2.1.2. La distinction de la retraite par répartition et des autres activités des Groupes soulèvent des questions

a. L'organisation des commissaires aux comptes n'est pas satisfaisante

[101] L'organisation susmentionnée vise à bien distinguer les activités. A la séparation entre les IRC et les IP, s'ajoutent généralement la séparation avec les autres entités financières, immobilières ou de service du Groupe.

[102] Elle pose question, car la fragmentation des compétences des commissaires aux comptes risque de limiter la vision globale du Groupe, en l'absence d'une obligation de coordination, généralement non prévue dans leur mandat. Certes, elle peut être palliée par les commissaires aux comptes de l'Association sommitale ou de moyens, mais on a pu constater que ces derniers n'établissent pas nécessairement de liens avec leurs collègues et qu'une partie de l'information risque donc de leur échapper.

b. L'exercice du droit de suite est trop limité

[103] Le droit de suite n'est que partiellement exercé par les auditeurs de la DAC.

[104] Ils regardent les imputations de la comptabilité analytique pour essayer de cerner les frais qui pourraient ne pas incomber aux IRC.

[105] Mais ils ne s'intéressent pas vraiment à la situation des IP, pour lesquels ils ne demandent qu'un rapport non certifié de solvabilité, que, faute d'actuares, ils ne sont pas vraiment en mesure d'analyser.

[106] Au regard de la rémunération des placements financiers et immobiliers, ils s'efforcent de regarder, mais leur analyse, centrée sur les processus, n'est pas toujours assez approfondie, comme l'ont montré les travaux sur le Groupe Mornay.

Réponse de l'organisme : *§106 S'agissant de l'audit du groupe Mornay, il faut préciser que les auditeurs ont été fortement mobilisés sur la partie technique des opérations de gestion de la retraite complémentaire dont tous les indicateurs étaient préoccupants.*

Observation de la mission : *Certes.*

c. Les profits récoltés grâce à la retraite par répartition par les autres activités d'un Groupe de protection sociale complémentaire ne profitent pas suffisamment aux IRC

[107] Le GIE préconise que les IRC se séparent de leurs intérêts financiers dans les sociétés se rattachant à un Groupe de protection sociale complémentaire.

- [108] Si l'on peut comprendre cette orientation, d'essence prudentielle, l'analyse de la réalité soulève à cet égard plusieurs questions qui ne paraissent pas avoir été suffisamment approfondies.
- La valorisation des parts cédées par des IRC
- [109] Les parts cédées sont généralement celles de sociétés non cotées. La valeur comptable est fréquemment retenue pour la valoriser. Or celle-ci ne reflète pas nécessairement la valeur réelle. En particulier, l'apport de l'IRC qui persiste généralement après la cession n'est pas pris en compte, alors que les profits de la société sont souvent étroitement liés à ses liens avec l'IRC.
- La rémunération de l'apport de la retraite par répartition aux profits réalisés par les sociétés d'un Groupe
- [110] Au sein d'un Groupe, les IRC constituent généralement, au moins en pratique, une clientèle captive des sociétés du groupe et cette clientèle est substantielle pour les sociétés concernées, soit grâce aux recettes provenant des services rendus (recettes de facturation, commission ou rétrocession...), soit par l'apport de produits des IRC (fichier des actifs et des retraités, connaissance d'une population...).
- [111] La présence ou la clientèle des IRC peut donc générer de profits non négligeables pour les sociétés généralement possédées par les institutions de prévoyance qui se sont substituées aux IRC et contribue donc au développement de ce champ. Cet enrichissement des sociétés des Groupes complémentaires de protection sociale correspond soit à une volonté délibérée des partenaires sociaux d'utiliser la retraite pour la prévoyance soit à un manque de visibilité. Il ne prend pas suffisamment en compte les intérêts financiers de la retraite par répartition qui devrait bénéficier d'un plus juste retour, via d'autres mécanismes que le paiement de dividendes.

Réponse de l'organisme : §107 Nous proposons d'indiquer « les fédérations AGIRC et ARRCO » au lieu de « le GIE ».

§109 Le rapport indique que la valeur comptable est « fréquemment retenue » pour valoriser les parts cédées de sociétés non cotées. Cette affirmation n'est pas exacte. Les cessions qui ont eu lieu (titres Copernic et Inter-expansion par IONIS, SAID, SAF BTP Vie, SAF BTP Iard, PRO BTP FINANCE et DOM PLUS par PRO BTP) ont été réalisées sur la base d'une évaluation, par expert, effectuée à partir de la valeur d'actif net réévalué, la valeur des fonds de commerce faisant l'objet d'une valorisation.

Si pour le groupe Mornay, les parts de Mornay Multigestion ont été cédées à la valeur comptable, les conditions de cette cession ne sont pas acceptables et les fédérations en demanderont le réexamen.

S'agissant des sociétés généralement détenues par des institutions de prévoyance et à propos desquelles le rapport estime que les profits de ces sociétés profitent insuffisamment à la retraite complémentaire, doivent être notés les points suivants :

-le souci de clarification des rôles et responsabilités des différents intervenants dans les groupes a conduit les Partenaires sociaux, suite à l'accord du 25 avril 1996, à demander aux IRC de céder les participations qu'elles avaient pu prendre dans des sociétés commerciales,

-ces sociétés sont pour la plupart passées sous le contrôle d'institutions de prévoyance et leurs liens avec la retraite se sont distendus

-il conviendra que les Partenaires sociaux fassent un bilan coût/avantage de ces cessions et recherchent des évolutions possibles afin d'améliorer les conditions dans lesquelles les IRC bénéficient d'un juste retour.

§110 et 111 Le rapport relève que la retraite constitue une clientèle captive substantielle des sociétés des groupes et devrait bénéficier d'un plus juste retour de ses apports (clientèle, commissions, rétrocessions...).

Il faut noter, tout d'abord, que cette clientèle n'est pas toujours captive et que, dans certains groupes, ces sociétés internes, notamment financières, sont mises en concurrence avec des organismes externes.

A cet égard, une analyse des performances financières a été demandée au regard des modes de gestion adoptés par les IRC, gestion directe, gestion par une société membre du groupe ou gestion externe.

Par ailleurs, la DOQ a effectivement été amenée à demander ponctuellement une réduction des commissions.

Sur un plan plus général, compte tenu de la position de l'IGAS, la question de la non détention de participations dans des sociétés commerciales non cotées sera soumise à nouveau à l'examen des Partenaires sociaux.

A cette occasion pourra, également, être examinée la question de la rémunération des autres apports de la retraite.

Observation de la mission : *Accord sur les trois premiers points.*

Il est nécessaire que les points suivants soient effectivement réexaminés par les partenaires sociaux.

Bien en ce qui concerne les évolutions envisagées. C'est un sujet important.

1.2.1.3. Un problème de maîtrise des risques

[112] L'absence d'un véritable contrôle sur les autres entités que les IRC n'est pas sans poser une question de maîtrise des risques, alors que les Fédérations AGIRC-ARRCO affirment à la fois leur volonté de contrôler les Groupes et refusent simultanément d'organiser techniquement ce contrôle, se cachant derrière une séparation financière, qui apparaît fragile au regard d'une possible requalification d'unité économique et financière, à la merci d'un juge, s'appuyant sur le statut et les circulaires des Fédérations et le droit de suite prévu dans les textes législatifs. De surcroît, la propriété des réserves et placements gérés par les IRC est celle des IRC et n'a pas été transférée aux Fédérations.

[113] Chaque Groupe gère, plus ou moins conjointement, les réserves de ses IRC, IP, mutuelles et autres entités.

[114] Le risque d'une mise en cause éventuelle des fonds d'intérêt général des IRC au profit d'IP, mutuelles ou autres entités d'un Groupe, n'apparaît donc pas négligeable, alors que les Fédérations ne se sont pas dotées d'instruments de maîtrise à cet égard, essayant même d'échapper à des responsabilités éventuelles par la pose de limites, qui ne paraissent pas en phase avec leur volonté de maîtriser les groupes, ni avec le droit de suite dont elles sont dotées par la loi.

Réponse de l'organisme : *§112 à 114 Le rapport provisoire fait état d' « un problème de maîtrise des risques », de contradictions sur le positionnement qui « se cachent derrière une séparation financière qui apparaît fragile au regard d'une possible requalification ... à la merci des juges ».*

Il nous semble que ces mots très forts ne replacent pas en tendance les évolutions intervenues pour sécuriser la participation des institutions de retraite dans les groupes de protection sociale.

Il convient de rappeler le cadre légal qui jusqu'au début des années 1990 conduisait les institutions à gérer en leur sein des opérations de retraite complémentaire et de prévoyance collective.

Ces institutions historiquement connues sous la numérotation « L4 » et sous l'appellation « institution de prévoyance » ont vu leurs statuts précisés à la suite des directives européennes et de l'application du principe de spécialité.

Une loi du 12 janvier 1993 confortée par la loi du 8 août 1994 impose très clairement la séparation de l'activité des institutions de retraite complémentaire, d'une part, et des activités de prévoyance, d'autre part.

Cette séparation des activités au sein des personnes morales nécessitait que soient mises en place des règles précisant l'organisation des groupes, ce qui a été fait par les Partenaires sociaux en 1996.

La préoccupation du risque de gestion de fait a été et demeure présente dans les réflexions des Partenaires sociaux sur ce sujet.

Observation de la mission : Vu.

Des progrès législatifs ont, certes, été faits, mais l'ambiguïté, contestée par la réponse, persiste.

1.2.2. Des limites du contrôle de la DAC

[115] Ces limites se reflètent, en particulier, au niveau de la DAC.

1.2.2.1. Limites reflétant la conception ambiguë du champ d'intervention des institutions AGIRC-ARRCO

[116] Elle n'est pas incitée à exercer son droit de suite sur les IP et, d'ailleurs, ne s'est pas vu affecter les compétences correspondantes. Elle n'a pas essayé non plus d'établir des relations régulières avec l'Autorité de contrôle des institutions de prévoyance et des mutuelles (ACAM).

[117] En matière de gestion financière, sa focalisation, plus sur les processus, que sur le contrôle, lui fait parfois négliger des accommodements qui profitent au secteur concurrentiel des Groupes au détriment des IRC.

Réponse de l'organisme : §116 *La DAC exerce son droit de suite sur les IP quand elle l'estime nécessaire, mais elle n'est pas habilitée à contrôler systématiquement ces dernières puisque ce contrôle est réalisé par l'ACAM.*

Lors de la mise en place de cet organisme, une réunion a eu lieu au GIE, avec la responsable de l'époque. Depuis, une réunion s'est tenue pour échanger sur un dossier et ponctuellement des échanges informels ont eu lieu.

Dans le budget de la DAC, il est prévu chaque année une enveloppe pour faire appel à un intervenant extérieur en tant que de besoin. En conséquence, si elle n'a pas toutes les compétences en interne, rien ne l'empêche de faire appel aux compétences externes nécessaires.

§117 La situation relevée au groupe Mornay est la conséquence de la non participation des IRC dans le capital des sociétés commerciales voulue par les Partenaires sociaux suite à l'accord de 1996. On ne peut donc pas parler d'accommodements profitant au secteur commercial. Cette question sera donc soumise à l'examen des Partenaires sociaux (cf. notre réponse au § 109 in fine).

Observation de la mission : *Les précisions apportées ne remettent pas en cause l'observation sur le non exercice du droit de suite à l'égard des IP, qui est maintenue (voir également le dernier § de l'observation en retour §95 et 105).*

Vu, en ce qui concerne le Groupe Mornay, mais il pourrait être demandé à la DAC de mieux éclairer sur ces sujets les partenaires sociaux.

1.2.2.2. Limites tenant à une conception technique du contrôle, tourné vers un audit des processus, reposant sur des questionnaires et des fiches de test

[118] Les interventions des auditeurs du GIE s'inscrivent plus dans une perspective d'audit que de contrôle. Elles se centrent sur une analyse des processus métiers qui sont répartis entre les membres d'une équipe d'audit, parfois nombreuses (8 auditeurs), seul le chef de la mission conservant une vue globale sur la base des investigations des auditeurs et des compléments qu'il recherche lui-même, le cas échéant. L'analyse des processus repose quasi-exclusivement sur des référentiels de questions et des feuilles de tests préétablis. Ces outils, certes, facilitent le travail et assurent une certaine homogénéité des audits entre les groupes et entre les auditeurs, mais ils contribuent à enfermer les auditeurs dans une grille limitative et qui conduit une partie d'entre eux à ne pas s'interroger suffisamment sur l'existence d'autres dysfonctionnements et à mettre de côté le besoin d'un véritable contrôle de certains éléments de fonctionnement.

- Jusqu'à aujourd'hui, les contrats d'objectifs ne sont pas contrôlés par la DAC, mais font l'objet d'enquête de la DOQ. La qualité des prestations offertes, la productivité et l'efficacité de gestion sont insuffisamment mesurées.
- Le management général, élément fondamental de la gestion, ne fait pas l'objet d'un examen explicite.
- Le financement du paritarisme, s'il peut être entrevu, à travers certains éléments figurant dans les divers référentiels, ne fait pas toujours l'objet d'un examen systématique, permettant de cerner les éventuelles mises à disposition, les frais de communication, le coût de fonctionnement des instances...
- Il n'y a pas de contrôle systématisé de la fonction de contrôle et d'audit interne d'un Groupe, même si la mission d'audit sur le groupe Mornay a mis l'accent sur ce sujet, pour lequel n'existe jusqu'à présent aucun référentiel d'analyse et de test.

Réponse de l'organisme : §118 L'élaboration d'un référentiel d'audit a été faite dans un objectif d'harmonisation des méthodes d'audit et de contrôle lors du regroupement des moyens AGIRC et ARRCO.

Il a permis également, comme le souligne le rapport, une homogénéisation des audits et contrôles entre les groupes.

Mais, en aucun cas, il ne doit constituer une grille limitative.

La réflexion sur l'évolution de la méthodologie d'audit et de contrôle qu'il est prévu d'entreprendre permettra de recadrer les choses.

Cette réflexion intégrera, également, les pistes (management général, financement du paritarisme, réalisation des contrats d'objectifs, audit de la fonction contrôle et d'audit interne...) soulignées dans le rapport.

S'agissant du contrôle des contrats d'objectifs, l'audit de fin du premier contrat n'a effectivement pas été mené par la DAC. La raison est que celle-ci était mobilisée sur l'important audit transversal sur les opérations d'enrichissement des fichiers. L'audit a donc été mené par des membres de la DOQ (anciens auditeurs) sur la base d'une méthodologie validée avec la DAC. En outre, des contacts importants ont eu lieu à cette occasion avec la DAC compte tenu de sa connaissance du terrain. La qualité de cet audit ne peut donc être mise en cause.

S'agissant du suivi du nouveau contrat d'objectifs 2008-2010, il ressort que sur les 56 mesures sur lesquelles s'appuie le suivi du nouveau contrat :

4 auront comme origine les IRC, avec en contrepartie un audit systématique de conformité qui sera assuré par la DAC.

Il s'agit de la mise en place de procédures de contrôle et d'outils de mesure sur les réclamations, sur les plate formes téléphoniques, sur la détection des versements d'indus et de la fiabilité des échanges avec les fédérations. Il s'agit en fait de réalisations et de chiffres qui ne peuvent émaner, sauf pour le volet des réclamations, directement reçues par les fédérations, des outils centraux.

8 s'appuieront sur la validation par les fédérations des supports de réalisation (résultats des enquêtes de satisfaction internes, utilisation des articles clés en mains et identification de l'image retraite dans les prestations fournies).

44 auront une source directe fédérations, pour des données déjà consolidées par les fédérations. Le GIE développe en même temps une batterie d'indicateurs issus des bases fédérales.

Par ailleurs, en ce qui concerne la mesure de la qualité des prestations, de la productivité et de l'efficacité de la gestion, ces éléments sont suivis par la DOQ au travers des indicateurs trimestriels, de l'étude sur les coûts unitaires de gestion et des contrats d'objectifs qui font l'objet d'un engagement spécifique (engagement 6) dans le nouveau contrat 2008-2010.

Observation de la mission : *Bien en ce qui concerne l'engagement d'une réflexion sur l'évolution de la méthodologie d'audit et de contrôle. Elle devrait porter également sur le contrôle des contrats d'objectifs, qui devraient notamment mieux hiérarchiser des objectifs d'importance inégale.*

1.2.2.3. Limites tenant aux compétences à l'égard du GIE

[119] La DAC n'a pas jusqu'à présent de compétence de contrôle sur le GIE. Ses auditeurs ne s'estiment pas fondés à faire des recommandations au GIE, à l'occasion d'audit de groupes. Il n'est pas établi, lors d'un audit, de notes destinées aux directions du GIE sur les points qui pourraient mériter des initiatives de leur part. Des contacts informels peuvent toutefois être établis.

Réponse de l'organisme : *§119 La formalisation des recommandations, à l'égard des autres directions du GIE, est systématiquement effectuée à la suite des audits de processus et font l'objet d'un suivi, dont il est rendu compte aux Bureaux annuels des fédérations dédiés au contrôle.*

Ce dispositif, qui est plus informel pour les autres types d'audit, sera amélioré.

Observation de la mission : *Bien.*

1.2.2.4. Limites tenant à l'insuffisance de la culture de contrôle et d'évaluation de certaines directions du GIE

[120] Les directions du GIE ne considèrent pas, toutes, que la fonction de contrôle de la mise en œuvre de leurs activités au regard des Groupes relève de leur compétence et appellerait de leur part des propositions d'audit et de contrôle, au moins annuelles, fondées sur une analyse des risques et des priorités des Fédérations.

[121] Les quelques demandes des directions du GIE à la DAC sont très inégales :

- Le plus souvent, il s'agit de demandes ou observations ponctuelles formulées à l'occasion d'un audit complet ;
- Généralement, il n'y a pas de réflexion, ni de demandes thématiques sur la mise en œuvre d'un dispositif. La direction de la réglementation n'a pu produire de demandes de fond à cet égard. La direction de l'action sociale a eu recours à un audit externe sur les établissements, sans expertiser préalablement les possibilités internes ;

- La DSI n'associe pas les auditeurs du GIE au processus d'audit de la convergence informatique, alors même que le passage des auditeurs dans les Groupes permettrait un certain nombre de vérifications, complémentaires de ce qui peut être attendu d'audits externes.

Réponse de l'organisme : §121 La DAC est non seulement associée aux travaux de la DSI dans la construction de l'usine-retraite mais elle est partie prenante, à la fois pour le compte des fédérations mais aussi pour le compte des CAC. Ce travail a donné lieu à une approche méthodologique et à des spécifications disponibles.

Il n'est pas exact de dire que la DSI n'associe pas la DAC au processus d'audit de la convergence informatique.

Fin 2005, une mission a été menée, à la demande de la DSI, à l'Ircem-GIPS avec pour objet de faire le point sur la convergence des applicatifs de l'Ircem vers la plate-forme du GIPS.

S'agissant du recours par la direction de l'action sociale à un audit externe, il convient de relever que cette décision a été prise après avoir vérifié que les compétences nécessaires n'étaient pas existantes en interne. Il s'agit ensuite de mettre en relation le coût et la maîtrise des risques s'agissant de compétences particulièrement spécialisées (évaluation du parc immobilier d'établissements de vacances ou d'organismes sanitaires et sociaux).

En 2007 et 2008, deux missions ont été menées, dans tous les groupes et GIE informatiques producteurs de briques, sur le respect des principes d'imputation des charges sur le programme de convergence informatique.

Enfin, ainsi qu'il l'a déjà été indiqué, la DAC a demandé la mise en place de règles de contrôle dans ces briques et il est prévu qu'elle s'assure, en temps utile, de leur bonne prise en compte.

Observation de la mission : Vu.

Toutefois, la DAC n'a pas paru pleinement associée à la définition de la politique d'audit informatique et est cantonnée à des interventions ponctuelles sur des points parfois secondaires. Ses audits complets ne sont pas suffisamment orientés sur la participation des institutions et de leurs centres informatiques à la convergence informatique.

1.2.2.5. Limites tenant aux imperfections du contrôle interne des groupes et de son suivi par le GIE.

[122] L'étude sur l'avancement du contrôle interne dans les Groupes susmentionnés débouche sur des résultats relativement satisfaisants au regard des questions posées par la DAC et des réponses déclaratives des Groupes. Cela était, en particulier le cas du Groupe Mornay, déclarant avoir atteint 100 % des objectifs requis par le questionnaire.

[123] L'examen du fonctionnement du contrôle interne du groupe Mornay a toutefois, montré que la réalité des pratiques de contrôle, malgré les efforts faits dans le sens de la circulaire du GIE, comportait des carences importantes, ce qui manifeste les limites d'une enquête par questionnaire insuffisamment précis.

- [124] Au sein du Groupe Mornay, les agents qui effectuent dans les services gestionnaires le contrôle trimestriel interne sont aussi ceux qui gèrent les dossiers ; le traitement des anomalies n'est pas toujours suivi, ni garanti ; le champ des opérations de gestion couvert et défini au niveau central est limité et non dynamique ; il n'y a pas jusqu'à présent de politique annuelle de ciblage central sur des zones à risque.
- [125] De surcroît, la présence d'un contrôle central interne, auquel se sont ajoutées des difficultés de gestion et la mise en place de nouveaux logiciels, tels la PRC, remettant en cause les instruments antérieurs de requête et de contrôle de proximité, a démobilisé les gestionnaires de ce sujet et limité le contrôle de proximité qui s'effectuait antérieurement sous la responsabilité du chef de service. Les vérificateurs ont disparu depuis plusieurs années. La gestion du recouvrement et des retraites est peu contrôlée (essentiellement supervision des débutants). En outre, mais cela n'est pas spécifique au Groupe Mornay, aucun contrôle de la masse salariale, directement dans les entreprises, n'est prévu alors même qu'elle sert de base aux déclarations annuelles et aux cotisations.
- [126] L'audit interne n'a pas les moyens de compenser les limites du contrôle interne, même s'il a pu, par exemple, mener un excellent audit sur la gestion du compte de points. Compte tenu des audits du GIE, il centre ses interventions, plutôt sur les autres métiers du Groupe.
- [127] Une cartographie des risques en cours de validation pourrait être à même de faire évoluer la politique d'audit et de contrôle interne.

Réponse de l'organisme : §122 à 127 Voir réponse § 89

§125 Il est relevé que, depuis 1996, les Partenaires sociaux ont pris l'initiative d'aligner l'assiette de cotisations sur celle de la sécurité sociale.

Les institutions n'effectuent pas de contrôle auprès des entreprises de la masse salariale servant de base à l'assiette des cotisations, mais il faut rappeler que l'article L.243-7 du code de la Sécurité sociale qui fixe la compétence des agents de contrôle des organismes de recouvrement a été complété pour élargir leur champ d'intervention.

Désormais, leur champ de compétence s'étend à la vérification de l'assiette, du taux et du calcul des cotisations destinées au financement des régimes de retraites complémentaires AGIRC-ARRCO et des contributions d'assurance chômage. Ce processus, qui a donné lieu à une première réunion entre les directions générales de l'ACOSS et des fédérations reste néanmoins à mettre en œuvre pour l'AGIRC et l'ARRCO, l'ACOSS ayant été amenée à travailler en premier lieu avec l'UNEDIC.

Observation de la mission : Vu

1.2.3. Interrogations sur certaines limites du contrôle des directions du GIE

1.2.3.1. Limites de la transversalité

- [128] Les processus de contrôle interne, qui ont le mérite d'avoir été mis en place, sont essentiellement verticaux. Les risques potentiels, dans une grande organisation, concerne toutefois au moins autant les liaisons transversales que les processus relevant d'une seule direction.
- [129] La DOQ n'a pas accès à l'analyse multicritère, alors même qu'elle fournit une large partie des données qui la rendent opérationnelle.
- [130] Les directions sont peut-être trop nombreuses, même si cela tient à des préoccupations humaines liées notamment à la création du GIE AGIRC-ARRCO :

- [131] La DAC et la DOQ restent distinctes, malgré un chef désormais commun.
- [132] Les directions financière et technique travaillent sur des champs très voisins qui pourraient gagner à être intégrés, comme cela était le cas à l'AGIRC et à l'ARRCO, avant le regroupement. Cela pourrait aussi contribuer à une explication plus approfondie des orientations stratégiques du GIE en matière de placements.
- [133] Trois entités s'occupent de ressources humaines : la DRH, la DRI et l'association d'employeurs.
- [134] Deux directions s'occupent de questions juridiques : la DR et la DRI.
- [135] Des regroupements permettraient des visions plus transversales et pourraient faciliter la supervision des Groupes.

Réponse de l'organisme : §128 *Il convient de noter que la démarche initiée en 2005 a permis l'identification des liaisons transversales entre les activités des différentes directions du GIE et qu'un inventaire des principaux risques d'interface inhérents à ces liaisons a été réalisé.*

§129 *L'analyse multicritères étant de création récente, il avait semblé préférable, dans un premier temps, d'en faire une diffusion restreinte qui a été limitée à la direction générale.*

Rien ne s'oppose, aujourd'hui, à une diffusion plus large au sein des directions du GIE qui peuvent être intéressées.

§133 *La constitution d'une DRH associant l'aspect branche et le GIE est prévue avant la fin de l'année.*

§134 « DRE » au lieu de « DR »

Les remarques concernant l'organigramme et une certaine complexité de l'organisation ne tiennent pas compte des regroupements successifs qui ont été opérés (UNIRS-ARRCO puis AGIRC et ARRCO dans le cadre du GIE).

Il doit être noté que l'intervention de la DRE et de la DRI sur les questions juridiques s'organise selon les champs suivants qui ne se recouvrent pas :

-la DRE traite des questions liées aux ressortissants des régimes,

-la DRI traite des statuts de groupes et d'institutions.

Observation de la mission : *Il convient d'atténuer les risques de difficultés d'interface.*

Bien pour la diffusion de l'analyse multi-critères.

Certes, mais DRE ET DRI disposent de compétences juridiques.

1.2.3.2. Autres limites

a. Limites de la compensation financière et de la péréquation des dotations de gestion

- [136] La mission n'a pu approfondir la question de la bonne adaptation des techniques de compensation financière et de la péréquation des dotations de gestion. Elle s'interroge toutefois sur certaines de leurs règles au regard de la supervision et du suivi effectivement exercé par la direction financière.

[137] La « compensation financière » organise chaque trimestre des transferts pour, d'une part, compenser les déficits de trésorerie de certaines IRC par les excédents des autres et, d'autre part, organiser la répartition de l'excédent (ou du déficit) global de trésorerie du régime par trimestre entre les institutions en proportion de leur réserve de moyen et long terme. Même si, par souci d'éviter le saupoudrage, l'excédent n'est pas réparti au bénéfice des IRC dont la réserve de moyen et long terme est inférieure à 30 M€, la compensation financière conforte très largement les fortes inégalités de réserves entre IRC, inégalités héritées du passé et sans lien avec les performances actuelles de leur gestion financière. Sans être illégitime, une telle répartition indifférente aux performances des gestionnaires soulève au moins trois questions. Ne privilégie-t-elle pas certains Groupes, qui peuvent dans le cadre de l'ARRCO, mais non de l'AGIRC, bénéficier d'une rémunération de 2,90 % des produits comptables des placements des réserves ? En prenant en compte les performances, la compensation ne constituerait-elle par pour le GIE une meilleure formule de gestion de ses réserves, alors que la mission n'a pas noté de remise en cause de la répartition des réserves, quand bien même l'examen comparatif auquel se livre le GIE révèle une gestion de bien moindre qualité des réserves par certains Groupes ? Ne faudrait-il pas reconnaître la propriété du GIE sur ses réserves des régimes plutôt que de la laisser aux IRC au sein de Groupes, susceptibles d'être régis en dernier ressort par une solidarité financière entre la prévoyance et la retraite complémentaire ? La croissance des réserves au niveau des Fédérations a amorcé une évolution en ce sens.

[138] La péréquation des dotations de gestion administrative s'appuie sur une formule rénovée, intégrant des variables de flux et des discriminants tenant compte de la complexité et de la qualité des traitements. Ce progrès n'en laisse pas moins subsister plusieurs interrogations tenant à la neutralité de la formule de péréquation et à l'insuffisante articulation de la gestion technique et de la gestion administrative.

[139] Sur le premier point, la nouvelle formule vise à mieux prendre en compte l'activité des différentes institutions. Officiellement, elle ne constitue pas un outil de pilotage au service d'une politique dynamique favorisant une convergence vers les meilleures performances constatées en gestion. Toutefois, cette formule se caractérise par une sous-pondération (de l'ordre de 6 à 7 %) de l'activité allocataires et notamment de la liquidation. Cette sous-pondération augmente les difficultés de gestion de groupes qui, comme le groupe Mornay, connaissent une faible productivité de leurs liquidateurs, mais peut s'expliquer par une volonté d'accroître la productivité que devrait favoriser la PRC.

[140] Sur le second point tenant à l'articulation des gestions technique et administrative, il apparaît que les fonds de la gestion technique ne donnent pas lieu à un suivi approfondi des activités les concernant, notamment au niveau de la qualité du recouvrement et des liquidations de retraite : ces champs n'entrent pas dans le contrôle de gestion des Groupes, alors que les Groupes sont sensibilisés à une gestion administrative dont la dotation est limitative. Un responsable du Groupe Mornay s'interrogeait ainsi sur l'intérêt du groupe à investir en moyens dans une meilleure gestion du recouvrement, grâce à une individualisation du suivi, couteuse en hommes (gestion administrative), mais productive en rentrées financières précoces (gestion technique).

Réponse de l'organisme : §137 *Les excédents trimestriels de trésorerie sont répartis entre les institutions en proportion de leurs portefeuilles de titres de placement (part de la réserve technique hors emploi de trésorerie, à l'exclusion des immobilisations). Dans le cas d'un déficit global de trésorerie du régime, toutes les institutions seraient cependant amenées à réaliser une part de leurs actifs placés à moyen ou long terme en proportion de leurs portefeuilles de titres de placement.*

Par le jeu de ces mécanismes de compensation, les dotations (ou les prélèvements), par conséquent les calendriers d'investissements ou de désinvestissements, et l'horizon de placement sont identiques pour toutes les institutions. Ces dernières réalisent donc la gestion de leurs portefeuilles de placement dans des conditions homogènes, leurs performances étant ainsi comparables.

Ces modalités de répartition des fonds qui visent à une optimisation des conditions de gestion de la réserve technique dans le cadre du règlement financier, sont accompagnées d'un suivi comparatif des résultats financiers de l'ensemble des institutions.

D'autre part, selon les dispositions de l'article 2 des règlements financiers de l'AGIRC et de l'ARRCO, le Conseil d'administration de la fédération décide de la répartition de la réserve technique de moyen et long terme entre les institutions. Il peut, notamment, après avis de la commission financière, modifier cette répartition pour améliorer les conditions de la gestion financière.

Les instances des fédérations disposent donc chaque année d'un examen comparatif des résultats financiers des institutions et peuvent en conséquence modifier la répartition des réserves.

Cependant, les gestions menées par les institutions correspondent à des cycles longs et à un horizon implicite de placements d'environ dix ans. Leur appréciation nécessite donc des séries historiques longues.

Les mécanismes de compensation ont été mis en œuvre en 2000-2001. Les séries relatives aux performances n'ont jusqu'alors pas été considérées comme suffisamment longues pour permettre des décisions de modification de la répartition des fonds techniques.

Cette question ainsi que celles des rémunérations et de l'allocation stratégique des actifs financiers seront soumises aux instances des fédérations en 2009, après signature des accords paritaires sur les conditions de fonctionnement des régimes.

Une étude juridique sur la propriété des réserves sera également réalisée.

§139 Les nouvelles règles de péréquation de la dotation de gestion, revues en 2003, ont effectivement été mises en place pour financer au plus près l'activité de gestion en se basant sur les volumes d'actes administratifs réalisés.

Les Partenaires sociaux ont en même temps mis en place une règle de révision des poids des différents paramètres en cas d'évolution significative.

Cette opération a été déléguée aux Bureaux des deux fédérations.

Chaque année, un point comparatif sur le poids des différents paramètres d'activités tels qu'ils ressortent de l'auto analyse des coûts de gestion est donc présenté aux Bureaux AGIRC et ARRCO, de façon à ce qu'ils décident si un correctif est à apporter.

La sous pondération de l'activité Allocataires leur a été soumise, mais une décision d'attente a été adoptée, prenant en considération d'une part, une amélioration attendue de la productivité du fait de la PRC et d'autre part, un alourdissement éventuel de la gestion de l'activité entreprises/participants du fait de la mise en œuvre de l'information des actifs.

§140 S'agissant de l'articulation entre la gestion technique et la gestion administrative, il convient de rappeler que la nouvelle formule ne rémunère que les actes de gestion réalisés.

Ainsi, tout retard dans la gestion entraîne mécaniquement une baisse de la dotation annuelle.

Par ailleurs, il faut rappeler que, si la dotation de gestion ne comporte pas de paramètre prenant en compte la qualité de gestion, les défauts dans le recouvrement des cotisations (retard) ou dans des liquidations (erreurs) sont sanctionnés par un autre moyen.

En effet, les institutions sont responsables, sur leur fonds de gestion, du non recouvrement des cotisations, en raison de retard ou de carence dans leur gestion et de leurs erreurs dans les liquidations.

La remarque d'un responsable de la gestion telle qu'elle est relatée par le rapport montre donc une méconnaissance de cette règle et de la situation de son groupe, une partie de son déficit de gestion étant liée à ces prises en charge.

Observation de la mission : Vu ces précisions qui confirment la nécessité de nouvelles réflexions et évolutions.

Certes, le système a été amélioré, mais de nouvelles réflexions n'en semblent pas moins nécessaires, compte tenu, notamment, du décalage dans le temps de l'effet des mauvaises gestions. Pénaliser les futurs gestionnaires et non les responsables est contre-productif.

b. Limites de l'approche de la direction technique

[141] La direction technique apporte des contributions importantes, mais s'est cantonnée dans certains types d'études, sans développer d'enquête par échantillon, leur préférant, lorsqu'elle peut être obtenue, une exhaustivité peut-être trop lourde.

[142] Elle ne mène pas d'analyse par Groupe ou IRC, alors que cela pourrait ne pas être inutile dans une perspective de maîtrise des risques.

Réponse de l'organisme : §141 Outre les observations consignées supra, il faut relever que la direction technique contribue activement, par ses exploitations statistiques, à diagnostiquer les dysfonctionnements éventuels des bases centrales du CIN et à améliorer leur qualité, amélioration qui se répercute sur la gestion et les indicateurs de gestion.

§142 La direction technique restitue en tant que de besoin aux IRC les séries statistiques les concernant, en stocks et flux, et les éléments de comparaison avec la situation et les perspectives des régimes afin qu'elles puissent procéder à des analyses comparatives.

Observation de la mission : Vu pour le premier point.

La réponse n'est pas suffisante sur le deuxième point. Observation maintenue.

c. Limites de l'approche de la direction de la réglementation

[143] Elle n'a pas défini de directives nationales de procédure de contrôle, assurant un socle minimal de contrôle sur le recouvrement des cotisations ; la gestion du compte de points, la liquidation et le paiement des pensions.

d. Limites de la gestion des ressources humaines du GIE

[144] Il y a une étanchéité entre la convention de branche et la dotation de gestion administrative du GIE. Lors de la préparation des négociations, il n'est pas toujours procédé, en tout cas, au niveau de l'Association d'employeurs, à un calcul suffisant des incidences financières d'un avenant. Pour la nouvelle classification, il a été considéré que les groupes s'organisaient pour la financer.

Recommandation n°1 : Mieux intégrer les coûts financiers dans les négociations collectives.

[145] La gestion des ressources humaines que représentent des auditeurs ou contrôleurs n'est pas non plus intégrée dans la GRH du GIE, pas plus qu'au sein du groupe Mornay. L'atout que peut représenter l'alternance de périodes d'audit et de responsabilités de gestion n'est pas suffisamment pris en compte pour assurer une mobilité adaptée de l'encadrement.

Recommandation n°2 : Développer une GRH qui prenne notamment en compte le métier d'auditeur et de contrôleur ainsi qu'une alternance de fonctions opérationnelles et de contrôle.

[146] On peut enfin s'interroger sur l'émiettement actuel des structures de GRH. L'Association, l'observatoire des métiers, la bourse des emplois, le centre de formation pourraient constituer un ensemble, reposant sur une direction éventuellement commune pour la GRH des Groupes et du GIE. Cette direction contribuerait aux travaux des instances paritaires et à la négociation sociale.

Réponse de l'organisme : §144 L'Association d'employeurs s'est préoccupée de mieux cerner les incidences financières des textes qu'elle adopte. Un responsable des relations humaines d'un grand groupe de protection sociale est systématiquement associé à la négociation.

§144 Recommandation n° 1 : Mieux intégrer les coûts financiers dans les négociations collectives.

Des outils visant à perfectionner la simulation des impacts financiers des mesures intervenant au niveau de la branche seront mis en place à court terme.

§145 Recommandation n° 2 : Développer une GRH qui prenne notamment en compte le métier d'auditeur et de contrôleur ainsi qu'une alternance de fonctions opérationnelles et de contrôle

Une négociation sur la GPEC s'engage en 2009 et pourra intégrer cette dimension concernant l'ensemble des salariés. Il pourrait en effet à cette occasion être systématisé une pratique mise en œuvre à la DAC selon laquelle les nouveaux embauchés du GIE devraient effectuer une période de stage dans un groupe de protection sociale afin de mieux appréhender les réalités de la gestion

Observation de la mission : Bien.

Il s'agit également d'envisager une gestion de carrière avec alternance de types de fonctions

2. SECONDE PARTIE PROPOSITIONS

2.1. Clarifier les responsabilités institutionnelles pour limiter les risques : deux scénarios

[147] Les réflexions menées depuis de longues années par les partenaires sociaux manifestent l'ambivalence d'une gestion institutionnelle qui mêle une mission d'intérêt général de gestion de la retraite complémentaire par répartition et des missions de prévoyance qui contribuent au développement des Groupes et à leur articulation avec les mondes de la mutualité, de l'assurance et d'autres activités de prestations de service ou financières. A leur demande, un rapport nuancé a été produit par MM. Laigre et Langlois, mais il ne contribue que partiellement à une clarification des ambiguïtés actuelles ; il ne prend pas vraiment en compte le risque potentiel que la coexistence d'institutions de type différent fait courir financièrement à la retraite par répartition, dès lors que de mêmes unités économiques et sociales les gèrent conjointement avec des possibilités juridiques de suivi et contrôle.

[148] Pour la mission de l'IGAS, le choix est entre deux scénarios :

Recommandation n°3 : Opter entre deux scénarios d'organisation.

Réponse de l'organisme : §148 Les Partenaires sociaux ont prévu, lors de leur réunion paritaire de cet été consacrée à la prorogation de l'accord du 13 novembre 2003, de réexaminer le fonctionnement des groupes de protection sociale et les textes les régissant à la lumière des évolutions tenant tant à la réglementation qu'à la pratique

Réponse de l'organisme : (cf. lettre d'envoi).

Observation de la mission : Vu.

2.1.1. Scénario 1 : Séparer à terme les IRC des Groupes

[149] Le scénario 1 viserait à une séparation à terme des IRC du reste des Groupes.

[150] L'avantage serait d'éviter toute confusion entre une mission d'intérêt général et des missions concurrentielles et de renforcer la qualité d'une gestion métier qui, dans certains Groupes, laissent à désirer.

[151] L'inconvénient serait de s'éloigner des réalités sectorielles et de ne plus bénéficier des économies d'échelle que peuvent permettre aujourd'hui la coexistence d'activités diverses. La désimbrication des systèmes informatiques avec la construction de l'« usine retraite » est toutefois de nature à limiter ces économies externes au profit d'économies métier.

[152] Au niveau législatif, le droit de suite serait supprimé en ce qui concerne les autres institutions. Les règles conventionnelles, qui assurent le contrôle du GIE sur les instances des Groupes, seraient modifiées pour dégager les Fédérations AGIRC et ARRCO de tout risque de mise en œuvre de leur responsabilité financière. Les réserves financières deviendraient la propriété des Fédérations.

2.1.2. Scénario 2 : Renforcer l'exercice du contrôle sur les Groupes

[153] Le second scénario maintient l'ambivalence actuelle, mais en l'assortissant d'un contrôle renforcé des activités autres que la retraite par répartition.

- [154] Le rôle du GIE serait maintenu et renforcé à l'égard des Groupes. En liaison avec les autorités de l'Etat participant à leur contrôle, le GIE suivrait la solvabilité des institutions membres des Groupes et s'assurerait effectivement que les institutions de service des groupes ne financent pas leurs activités au détriment de la retraite par répartition.
- [155] Il y aurait responsabilité financière du GIE, mais assumée et gérée.
- [156] Le premier scénario assure la transparence et paraît plus compatible avec la mission d'intérêt général de l'AGIRC-ARRCO et l'entrée dans la coordination européenne en matière de sécurité sociale. Le second scénario devrait s'assortir d'un effort accru de transparence, assorti d'un contrôle renforcé. La décision relève d'un choix des partenaires sociaux, qui implique une prise en conséquence de l'ensemble des conséquences de chacun des scénarios.

2.1.2.1. Le contrôle AGIRC-ARRCO

- [157] L'organisation du contrôle AGIRC-ARRCO sera donc fonction du choix du scénario retenue.
- [158] A défaut d'une option pour le scénario 1, il devrait être notablement renforcé pour limiter les risques potentiels, en l'absence actuelle de tout contrôle actuariel par le GIE et d'un contrôle minimal sur les placements financiers.

Recommandation n°4 : **A défaut de séparer les IRC des groupes de protection sociale complémentaire, le contrôle des Fédérations AGIRC-ARRCO devrait être fortement renforcé pour faire face aux risques potentiels, notamment sur les plans actuariel et financier.**

Réponse de l'organisme : §158 Cette question est subordonnée aux décisions que prendront les Partenaires sociaux sur le dossier gouvernance.

Observation de la mission : Vu.

2.1.2.2. Le contrôle de l'Etat

- [159] Le contrôle de l'Etat est aussi susceptible d'améliorations. Partagé actuellement entre diverses institutions (IGAS, ACAM, Autorité des marchés financiers, Commission bancaire, Cour des Comptes...), il n'est pas pleinement satisfaisant, faute de coordination institutionnelle et d'intensité des contrôles menés.
- [160] Le premier scénario serait de nature à le faciliter. Le second impliquerait l'organisation d'une coordination plus grande entre autorités et corps de contrôle de l'Etat.

Recommandation n°5 : **Adapter le contrôle de l'Etat au scénario retenu.**

2.1.2.3. L'articulation entre les deux contrôles

- [161] De meilleures articulations devraient également être mises au point entre le contrôle de premier niveau du GIE et le contrôle de l'Etat, sans enlever au GIE sa responsabilité première.
- [162] L'IGAS pourrait organiser un rendez-vous annuel avec le GIE, à partir du rapport d'audit présenté par le GIE à ses instances délibérantes qui lui serait systématiquement transmis. Cette réunion annuelle permettrait, articulée avec la programmation du GIE, d'organiser un contrôle périodique approfondi et conjoint d'un groupe ou d'un processus, associant à l'IGAS une mission d'audit du GIE.

[163] Si le second scénario était retenu, une articulation adéquate devrait également être trouvée entre l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) ainsi que les autres Autorités de contrôle et le GIE afin d'assurer l'efficacité nécessaire aux contrôles menés de part et d'autre.

Recommandation n°6 : Mieux articuler les contrôles de l'Etat et le contrôle des Fédérations.

Réponse de l'organisme : §160 *Le positionnement en la matière dépend largement de la position que prendront les Partenaires sociaux sur l'ensemble du dossier comme évoqué précédemment.*

D'ores et déjà, comme il est proposé dans le rapport provisoire, un rendez vous annuel avec l'IGAS pourrait être organisé à partir du rapport d'audit présenté par le GIE à ses instances délibérantes, qui serait systématiquement transmis à l'IGAS ainsi qu'il est également proposé dans le rapport.

La question d'une articulation avec l'ACAM se heurte au principe de spécialité et suppose sans doute une évolution des textes réglementaires, voire législatifs.

Observation de la mission : *Vu. Bien pour ce qui concerne directement l'IGAS.*

2.1.2.4. Le renforcement du contrôle des commissaires aux comptes

[164] Il serait souhaitable de réviser la règle de séparation des commissaires aux comptes selon les entités et de ne pas exclure la possibilité de recourir à un commissariat aux comptes commun au Groupe.

[165] Il devrait s'accompagner d'un mandat du groupe, précisant, outre les contrôles réglementaires, les contrôles approfondis qu'il souhaite. Une procédure d'appel d'offres avec un renouvellement périodique des commissaires aux comptes serait préconisée.

Recommandation n°7 : Renforcer et unifier, le cas échéant, le contrôle des commissaires aux comptes.

Réponse de l'organisme : §164 et 165 *Un réexamen des incompatibilités des mandats de Commissaires aux comptes sera soumis aux instances.*

S'agissant de la formalisation de la mission par un mandat, cette procédure paraît difficile en l'état actuel, la mission des Commissaires aux comptes étant régie par des textes spécifiques à cette profession.

Seule paraît donc pouvoir être précisée, le cas échéant, dans ce mandat la fonction particulière qui doit être audité chaque année.

Des modalités-type d'organisation pourraient être précisées afin d'assurer un plein exercice des responsabilités par chaque commissaire aux comptes.

§165 Un bilan des règles établissant la séparation des Commissaires aux comptes selon les entités sera établi afin que les Partenaires sociaux puissent, le cas échéant, décider d'une évolution de la règle.

Cet examen qui associera les Commissaires aux comptes portera également sur la possibilité d'établir un mandat du groupe.

Observation de la mission : *Bien.*

2.2. Renforcer les compétences de contrôle de la DAC du GIE

2.2.1. Tirer les conséquences du scénario choisi

- [166] Le champ de compétence et la compétence métier des auditeurs sera donc lié au scénario choisi.
- [167] En tout état de cause, tant que les groupes subsisteront dans leur forme actuelle, un examen plus approfondi des relations financières méritera d'être systématisé, comme le montrent les observations des quelques rapports de l'IGAS.
- [168] Même dans le cas du premier scénario, un certain nombre d'améliorations paraissent utiles.

2.2.2. Etendre les compétences de la DAC aux institutions centrales : GIE, Fédérations et autres instances

- [169] Le GIE n'a pas aujourd'hui organisé son audit interne, même si, après les travaux de contrôle interne, il a commencé à prendre conscience de ce besoin. Il a toutefois eu recours à des audits externes, notamment au niveau de la DSI, de la direction de l'action sociale et de la DOP.
- [170] Il paraît souhaitable d'élargir la compétence des auditeurs de la DAC à l'audit interne des Fédérations et des instances centrales qui relèvent d'elles. Cela n'exclut toutefois pas le recours à des audits externes, menés soit indépendamment de la DAC, soit avec son concours.
- [171] Cet élargissement devrait aussi concerner les missions classiques de la DAC, qui devraient à l'avenir inclure des suggestions ou des recommandations vers les directions du GIE.

Recommandation n°8 : Mettre en place un audit interne des Fédérations, appuyé sur la DAC.

Réponse de l'organisme : §169 et 171 Sur l'audit interne du GIE, la réponse a déjà été apportée au § 22.

§171 Le processus d'audit interne existant, dont les principes de fonctionnement ont été présentés aux instances en 2007, prévoit la répartition des missions entre la DAC, le contrôle interne et le cas échéant un prestataire.

Ainsi qu'il a été prévu dans le rapport de contrôle interne 2007, ces modalités de fonctionnement donneront lieu à un travail visant une formalisation plus détaillée.

Observation de la mission : Vu, mais trop timide.

La mission insiste sur la nécessité de mettre au clair une responsabilité d'audit interne au niveau du GIE. Pour la DAC, elle est aujourd'hui au mieux dans une position d'exécutante ponctuelle à cet égard, ce qui, à défaut d'une autre autorité d'audit interne, n'est pas satisfaisant.

2.2.3. Elargir les appréciations de la DAC à l'analyse de la qualité du management, à l'évaluation des contrats d'objectifs et au financement du paritarisme

- [172] L'approche de la DAC mériterait également d'être élargie, afin de ne pas se limiter à une approche purement technique, qui ne débouche pas toujours sur une solution aux problèmes rencontrés, en l'absence d'une analyse suffisamment systémique.

[173] Une analyse du management aux divers niveaux ne peut être écartée systématiquement, alors que c'est une donnée fondamentale de l'amélioration d'une organisation. L'évaluation des contrats d'objectifs ne peut relever d'une direction distincte du GIE qui travaille principalement sur des résultats déclaratifs, mais doit faire partie du référentiel de contrôle des auditeurs. Il en est de même du contrôle des CICAS, qui ne peut relever de la direction qui a en charge leur animation.

[174] Le sujet délicat du financement du paritarisme mériterait d'être examiné en tant que tel.

[175] Cette approche renouvelée impliquerait un élargissement de la compétence et de la formation des auditeurs, dont une plus grande polyvalence permettrait des équipes plus ramassées facilitant une analyse fonctionnelle élargie.

Recommandation n°9 : Elargir le champ des contrôles de la DAC pour les rendre plus opérationnels.

Réponse de l'organisme : §175 Les axes de progrès, pour élargir le champ des contrôles de la DAC, seront intégrés dans la réflexion entreprise par la DAC sur sa méthodologie, réflexion qui devrait aboutir à des propositions aux instances pour la fin de l'année 2009 et à des évolutions, le cas échéant, de la charte de l'audit et du contrôle.

Observation de la mission : Vu.

2.2.4. Renforcer la dimension « contrôle » des audits de la DAC

[176] Il convient de ne pas se limiter aux seules questions des questionnaires, mais de se préoccuper de tous les risques dans une optique de contrôle, ne se limitant pas à l'examen des processus habituels. Tous les auditeurs devront être incités à une curiosité suffisante et formés à l'utilisation d'outils d'extraction informatique, permettant des rapprochements adaptés.

Recommandation n°10 : Améliorer la formation au contrôle des auditeurs de la DAC.

Réponse de l'organisme : §176 Le renforcement de la dimension « contrôle » sera intégré également dans la réflexion sur la méthodologie.

En ce qui concerne l'utilisation d'outils d'extraction informatiques, une équipe dédiée s'y emploie à Gradignan.

En plus, l'achat de deux licences complémentaires de l'outil d'extraction ACL a été prévu sur le budget de 2008 et un groupe d'auditeurs a commencé une réflexion sur l'utilisation de cet outil d'extraction lors des audits complets.

§176 *En ce qui concerne la recommandation n° 10 : Cf. notre réponse antérieure*

Observation de la mission : *La réponse antérieure reste trop partielle.*

2.2.5. Systématiser dans le cadre des audits complets l'examen de la fonction de contrôle et d'audit : un questionnaire adapté mériterait d'être conçu sur ce point.

[177] Les activités de contrôle au regard de chacun des métiers sont généralement examinés par les rapports d'audit et leurs imperfections fréquentes débouchent sur des recommandations de mise en place de contrôles ciblés, sans préconisation sur les systèmes de contrôle et d'audit interne. Le contrôle du Groupe Mornay a été l'occasion d'aller au-delà, mais cette approche indispensable reste à organiser avec notamment un questionnaire adapté et à systématiser dans le cadre des contrôles à mener.

Recommandation n°11 : Systématiser le contrôle des fonctions d'audit et contrôle au sein des Groupes et IRC.

Réponse de l'organisme : §177 Il doit être remarqué que le contrôle du groupe Mornay a donné lieu aux diligences habituelles sur le contrôle des fonctions d'audit et de contrôle au sein du groupe, ce contrôle ayant été effectué au sein de chaque fonction examinée comme le prévoit le référentiel.

Pour le groupe Mornay, pour être plus percutant compte tenu des insuffisances importantes, toutes les remarques ont été regroupées sous un chapitre particulier.

La réflexion sur la méthodologie intégrera ce point, car il semble important, comme le souligne le rapport, d'avoir une vision transversale sur ces fonctions grâce à un chapitre dédié dans un rapport d'audit.

Observation de la mission : Bien.

2.2.6. Contrôler les profits générés par les IRC pour les sociétés des Groupes et en tirer des conséquences adaptées pour neutraliser l'enrichissement des sociétés de ce fait

[178] Tout audit complet de la DAC devrait comprendre un tableau financier des profits des sociétés du groupe permettant de cerner l'apport des IRC dans les profits, que ce soit du fait de leur clientèle captive ou du fait de leurs apports.

Recommandation n°12 : Etablir dans le cadre des audits complets de la DAC un questionnaire, assorti de tableaux sur l'origine des profits des sociétés d'un Groupe.

[179] Un comportement non lucratif des sociétés à l'égard des IRC d'un même Groupe devrait être exigé par le GIE et se traduire par des principes adaptés aux activités menées : coûts de prestation réduits au prix de revient, fourniture de prestations supplémentaires compensatrices...

Recommandation n°13 : S'assurer du comportement non lucratif des sociétés d'un Groupe à l'égard des IRC de ce Groupe.

Réponse de l'organisme : §178 Sans préjudice des décisions qui seront prises par les Partenaires sociaux sur le dossier gouvernance dans son ensemble, de meilleures modalités de suivi de l'origine des profits des dites sociétés ainsi que des avantages que ces sociétés apportent aux IRC seront recherchées et mises en place courant 2009.

Observation de la mission : Bien.

2.2.7. Mieux impliquer les directions du GIE dans la politique de contrôle et d'évaluation

[180] L'établissement du plan annuel d'audit de la DAC et des audits externes devrait associer collectivement les directions du GIE et donner clairement lieu par chacune d'elle à des propositions les impliquant dans la politique de contrôle et d'évaluation.

Réponse de l'organisme : §180 Dès l'élaboration du programme d'activité de la DAC pour 2009, des dispositions seront prises pour mieux impliquer les autres directions du GIE dans la politique de contrôle (meilleure formalisation des relations, meilleure association du comité de direction...).

Observation de la mission : Bien

2.3. Améliorer certains aspects de la supervision du GIE

2.3.1. Simplifier progressivement l'organigramme du GIE pour favoriser un meilleur exercice par fonction

[181] La fusion de plusieurs directions, mises en place pour favoriser le regroupement de l'AGIRC et de l'ARRCO, paraît souhaitable et devrait être facilitée par des départs de responsables dans les prochaines années.

[182] D'ores et déjà, la DAC et la DOQ, maintenant dotées d'un même directeur, pourrait constituer, pour ce qui concerne les fonctions d'information, d'audit et de contrôle, une seule direction, ce qui faciliterait l'intégration du contrôle des objectifs, de la qualité et de la gestion réglementaire et financière.

[183] Le rapprochement de la direction financière et de la direction technique favoriserait une articulation entre le court, le moyen terme et le long terme.

[184] Les attributions hétérogènes de la DRI pourrait être réparties entre plusieurs directions selon leur objet fonctionnel : réglementaire, ressources humaines, contrôle.

[185] Cette agrégation des fonctions lèverait certaines limites tenant à l'étroitesse de la vision de certaines directions et favoriserait l'élargissement du champ de l'audit interne, chargé désormais du contrôle des objectifs, de la qualité et des CICAS, en sus de ses attributions traditionnelles.

Recommandation n°14 : Envisager une évolution des structures administratives des Fédérations pour améliorer le contrôle et la supervision des Groupes.

Réponse de l'organisme : §185 Les structures de direction du GIE seront progressivement simplifiées et adaptées. Les structures administratives du GIE qui mettent en œuvre les missions des fédérations seront progressivement simplifiées et adaptées pour parvenir à une organisation cible telle que celle qui existait dans les fédérations avant la constitution du GIE, tout en tenant compte des nouvelles missions (gestion de la convention, stratégie de l'informatique de la retraite complémentaire).

Des actions concrètes visant à une meilleure transversalité entre les directions du GIE sont en cours de définition dans le cadre des contrats d'objectifs internes.

Observation de la mission : Bien.

2.3.2. Poursuivre les réflexions sur une meilleure gestion de certaines fonctions pour les rendre plus efficaces

Recommandation n°15 : Au niveau de la direction financière, des réflexions mériteraient d'être menées sur la compensation financière et la péréquation des dotations afin d'améliorer ces processus fondamentaux.

Recommandation n°16 : Au niveau de la direction technique, il serait utile d'envisager le développement d'enquête par échantillon et d'analyse par Groupe.

Recommandation n°17 : L'extension de la comptabilité des engagements au sein du GIE pourrait être envisagée.

Réponse de l'organisme : §185 Les mécanismes de compensation ont été mis en œuvre en 2000-2001. Les séries relatives aux performances n'ont jusqu'alors pas été considérées comme suffisamment longues pour permettre des décisions de modification de la répartition des fonds techniques.

Cette question ainsi que celles des rémunérations et de l'allocation stratégique des actifs financiers seront soumises aux instances des fédérations en 2009, après signature des accords paritaires sur les conditions de fonctionnement des régimes.

Une étude juridique sera menée en 2009 sur la question de la propriété des réserves détenues par les institutions et gérées pour le compte des régimes. Il pourrait s'ensuivre une réflexion sur l'organisation de la gestion et des modalités de répartition entre les fédérations et les institutions ainsi que sur les modalités de rémunération de la gestion.

§185 Comme indiqué supra, le développement d'enquêtes par échantillon à partir des fichiers maîtres constitués est prévu pour répondre aux besoins de simulations actuarielles (projections et pilotage des régimes).

Mener des analyses au niveau de chaque institution trouve sa limite par le fait que le pilotage des régimes s'opère au niveau global, une solidarité générale étant mise en œuvre par la compensation financière.

§185 La comptabilité est tenue en respectant les principes du plan comptable général et notamment celui de comptabilité d'engagement (par opposition à la comptabilité d'encaissement).

La comptabilisation des commandes des directions du GIE est prévue au second semestre 2009.

Observation de la mission : Vu. Bien..

Il serait souhaitable d'envisager également, dans la mesure des moyens, des analyses par Groupe.

2.4. Dynamiser l'audit et le contrôle interne au niveau des groupes et IRC

[186] La circulaire commune AGIRC-ARRCO de janvier 2004 sur les règles de contrôle interne mériterait d'être complétée par la préconisation au niveau de chaque Groupe d'une véritable politique de contrôle, couvrant l'ensemble du contrôle interne, contrôle central interne, contrôle de proximité et audit interne, y compris le contrôle de la qualité et le contrôle de gestion. Elle devrait comporter, pour ces diverses formes, des principes de structuration et de rattachement au Directeur général et de rapport aux conseils d'administration, comme déjà prévu pour le contrôle interne au sens restreint de la circulaire sus-mentionnée.

[187] Il conviendra de veiller attentivement à sa mise en œuvre, non seulement par des études déclaratives, mais lors des audits menés, dont ce devrait être, comme déjà indiqué, un axe systématique d'examen, reposant au moins pour partie sur un référentiel à définir.

[188] Une réflexion devrait être engagée pour compléter les contrôles informatisés d'un socle minimal de contrôle de proximité, reposant sur des sondages a posteriori ciblés sur les anomalies à incidence sur les droits ou les dépenses du régime.

Recommandation n°18 : Refondre la circulaire de janvier 2004 sur les règles de contrôle interne et assurer un suivi de la politique de contrôle de chaque Groupe ou IRC dans le cadre des audits de la DAC.

Recommandation n°19 : Mettre au point un référentiel d'examen des politiques de contrôle d'un Groupe.

Recommandation n°20 : Mener une étude sur la définition d'un socle de contrôle a posteriori par sondage assurant une maîtrise minimale du risque financier et social de la retraite par répartition.

Recommandation n°21 : Développer dans les cursus de formation la culture du contrôle et de l'évaluation des actions menées.

Recommandation n°22 : Animer la politique d'audit et de contrôle au niveau du GIE par des réunions régulières des responsables de ces fonctions dans les Groupes.

Réponse de l'organisme : §188 *Recommandation n° 18 : Refondre la circulaire de janvier 2004 sur les règles de contrôle interne et assurer un suivi de la politique de contrôle de chaque groupe ou IRC dans le cadre des audits de la DAC*

La réflexion sur l'évolution de la méthodologie d'audit devrait permettre d'élaborer un référentiel d'examen des politiques de contrôle des groupes

Recommandation n° 19 : Mettre au point un référentiel d'examen des politiques de contrôle d'un groupe

La réflexion sur l'évolution de la méthodologie d'audit visera à permettre de formaliser un référentiel d'examen des politiques de contrôle des groupes.

Recommandation n° 20 : Mener une étude sur la définition d'un socle de contrôle a posteriori par sondage assurant une maîtrise minimale du risque financier et social de la retraite par répartition

Ce point est également à l'ordre du jour du travail sur l'évolution de la méthodologie d'audit.

Recommandation n°21 Développer dans les cursus de formation la culture du contrôle et l'évaluation des actions menées

Ce point donnera lieu à réflexion s'agissant des auditeurs mais aussi de l'ensemble des directeurs et salariés du GIE (cursus spécifiques, stages dans des groupes de protection sociale, meilleure association et sensibilisation du comité de direction, GPEC ...).

Recommandation n° 22 : Animer la politique d'audit et de contrôle au niveau du GIE par des réunions régulières des responsables de ces fonctions dans les groupes

L'animation de la politique d'audit et de contrôle des groupes, qui a été réalisée, mais effectivement abandonnée par manque de temps cette dernière année, sera réactivée et à cette occasion seront examinées :

-la refonte de la circulaire de 2004,

-la définition d'un socle de contrôles a posteriori.

Observation de la mission : *Bien.*

3. CONCLUSION

[189] L'exercice de la fonction de contrôle au sein des institutions AGIRC-ARRCO, s'il s'appuie sur une organisation déjà solide, reste donc perfectible.

[190] La mission précise qu'elle n'a pas examiné la conduite des audits, essentiellement externes, menées dans le domaine de l'informatique, qu'ils concernent la DSI ou la DOP du GIE, la convergence informatique ou l'« usine retraite », sinon pour remarquer que la DAC y était insuffisamment associée, ce qui lui paraît devoir être corrigée, compte tenu des enjeux des actions menées.

[191] Les recommandations formulées devraient être de nature à remédier aux imperfections constatées.

Réponse de l'organisme : *§ 190. Même remarque que 121*

Observation de la mission : *Même observation en retour que celle §121*

Michel LAROQUE

Pascale ROMENTEAU

Didier NOURY

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Mieux intégrer les coûts financiers dans les négociations collectives.	GIE AGIRC-ARRCO	Moyen terme
2	Développer une GRH qui prenne notamment en compte le métier d'auditeur et de contrôleur ainsi qu'une alternance de fonctions opérationnelles et de contrôle.	GIE AGIRC-ARRCO	2009
3	Opter entre deux scénarios d'organisation 1. Séparer à terme les IRC des Groupes 2. Renforcer l'exercice du contrôle sur les Groupes	GIE / Etat	Moyen terme
4	Adapter le contrôle de l'Etat au scénario retenu	Etat	Moyen terme
5	Mieux articuler les contrôles de l'Etat et le contrôle des Fédérations.	GIE / Etat	Moyen terme
6	Renforcer et unifier, le cas échéant, le contrôle des commissaires aux comptes.	GIE AGIRC - ARRCO	2009
7	Elargir le champ des contrôles de la DAC pour les rendre plus opérationnels	GIE AGIRC - ARRCO	Eté 2009
8	Mettre en place un audit interne du GIE et des Fédérations, appuyé sur la DAC.	GIE AGIRC - ARRCO	Fin 2008
9	Améliorer la formation au contrôle des auditeurs de la DAC.	GIE AGIRC - ARRCO	Printemps 2009
10	Systématiser le contrôle des fonctions d'audit et contrôle au sein des Groupes et IRC.	GIE / Groupes	Eté 2009
11	Etablir dans le cadre des audits complets de la DAC un questionnaire, assorti de tableaux sur l'origine des profits des sociétés d'un Groupe.	GIE AGIRC - ARRCO	2009
12	S'assurer du comportement non lucratif des sociétés d'un Groupe à l'égard des IRC de ce Groupe.	GIE AGIRC - ARRCO	2009
13	Envisager une évolution des structures administratives des Fédérations pour améliorer le contrôle et la supervision des Groupes.	GIE AGIRC - ARRCO	Moyen terme
14	Au niveau de la direction financière, engager des réflexions sur la compensation financière et la péréquation des dotations afin d'améliorer ces processus fondamentaux.	GIE AGIRC - ARRCO	2009
15	Au niveau de la direction technique, envisager le développement d'enquête par échantillon et d'analyse par Groupe.	GIE AGIRC - ARRCO	2009
16	Etendre la comptabilité des engagements au sein du GIE pourrait être envisagée.	GIE AGIRC - ARRCO	2009
17	Refondre la circulaire de janvier 2004 sur les règles de contrôle interne et assurer un suivi de la politique de contrôle de chaque Groupe ou IRC dans le cadre des audits de la DAC.	GIE AGIRC - ARRCO	Printemps 2009
18	Mettre au point un référentiel d'examen des politiques de contrôle d'un Groupe.	GIE AGIRC - ARRCO	Printemps 2009

19	Mener une étude sur la définition d'un socle de contrôle a posteriori par sondage assurant une maîtrise minimale du risque financier et social de la retraite par répartition.	GIE AGIRC - ARRCO	Printemps 2009
20	Développer dans les cursus de formation la culture du contrôle et de l'évaluation des actions menées.	GIE AGIRC - ARRCO	2009
21	Animer la politique d'audit et de contrôle au niveau du GIE par des réunions régulières des responsables de ces fonctions dans les Groupes.	GIE AGIRC - ARRCO	Fin 2008

Principales personnes rencontrées

Direction de la sécurité sociale

M. Franck Le Morvan

Autorité de contrôle des assurances, des mutuelles et institutions de prévoyance

M. Antoine Mantel

M. Cyril Roux

GIP Info retraite

M. Palach

Conseil d'orientation des retraites

M. Yves Guéguano

AGIRC-ARRCO

Présidence de l'ARRCO

M. Devy

M. Bouverot

Présidence de l'AGIRC

M. Vivien

M. Van Creynest

Directeur Général

M. Jean-Jacques Marette

Directeur de cabinet

M. Pierre Chaperon

Directeur de l'audit et du contrôle, Directeur des objectifs et de la qualité

M. Loïc du Pontavice et ses collaborateurs, dont M. Le Touzé et Mme Apeche

Directeur des ressources humaines

M. Mancy

Association d'employeurs

M. Marc Landais

Directeur des relations avec les institutions

M. Boisset

Directeur financier

M. Goubeault

Directeur technique

M. Willard

Directeur de la réglementation

M. Devilder

Et son adjoint M. Vouillarmet

Directrice du contrôle de gestion et de la comptabilité

Mme Poussin

Responsable contrôle interne

Mme Doucet-Beaudrie

Directrice de l'action sociale

Mme Saint-Laurent

Directeur des systèmes d'information

M. Daniel Lefebvre

Groupe Mornay

Présidence de l'Association sommitale et du GIE

Direction générale

Collaborateurs

Annexe : Bases informatiques et principaux traitements nationaux

Base localisation

Le GIE gère à partir de remontées d'information des groupes la base localisation du CIN, où figurent l'ensemble des cotisants avec les caisses dont ils ont relevé au cours de leur carrière et l'ensemble des allocataires. La base permet de préparer les liquidations et les CICAS lui sont directement connectés. Elle doit éviter les doubles liquidations et faciliter l'arrêt des pensions en cas de décès.

Base AURA des entreprises

Elle est alimentée depuis 3 ans par l'INSEE et diffusée aux caisses, compte tenu du système de prédétermination des caisses compétentes par département et métier.

Base chômage

Elle contient les attestations individuelles de chômage de l'UNEDIC. Elle sert à l'enregistrement des droits des chômeurs en matière de retraite complémentaire et à l'établissement par le GIE de sa facture à l'égard de l'UNEDIC.

Absence de base maladie-maternité-invalidité

Les attestations fournies relatives aux périodes de maladie-maternité-invalidité sont traitées, soit au fil de l'eau, lorsqu'elles sont adressées aux IRC ou apparaissent dans les déclarations annuelles des entreprises, soit lors de la liquidation, ce qui n'est pas, dans ce dernier cas, sans soulever des questions de preuve.

Base « **référentiel des IRC** » avec leur historique.

Base statistique des allocataires

Elle existe déjà et devrait constituer la brique OSCAR de l'« usine retraite ». Elle sert aujourd'hui à la réunion d'informations qui sont anonymisées pour leur usage par la direction technique.

Préparation du RNCPS

Le GIE participe à l'élaboration du répertoire national commun de protection sociale (RNCPS), destiné à lutter contre la fraude.

Processus PRC Plateforme retraite complémentaire

La PRC qui a remplacé à l'automne 2007 la PRU a une portée plus large que cette dernière : elle concerne désormais, en plus de l'ARRCO, l'AGIRC et concerne tous les comptes (certifiés et non certifiés). Elle comporte deux phases : une phase d'accueil ou initialisation de la préliquidation et de la liquidation : établissement du relevé de carrière à partir de la base de localisation et de demandes adressées automatiquement à tous les groupes concernés avec retour dans les 24 heures, permettant l'établissement du dossier ; une phase d'instruction avec un autre outil, géré par le liquidateur du Groupe de paiement ; cette phase comporte la consultation de la base chômage du CIN et permet des questions complémentaires vers les IRC ; elle s'appuie sur le relevé de carrière CNAVTS, après autorisation de l'assuré. La PRC s'arrête avec la mise en paiement.

- Autres fonctions informatiques pour les caisses

La certification des NIR transite par la DSI qui saisit la CNAVTS.

La CNAVTS, en liaison avec la DGI, transmet au CIN des informations sur le statut fiscal des allocataires.

Les DADS sont en principe transmises directement par les entreprises aux IRC. Dans le cadre du processus dématérialisé Net-entreprise, la CNAVTS effectue de premiers contrôles et la DSI examine les anomalies strictement métiers. La sortie s'effectue vers les IRC par un concentrateur, délégué à la SI 2 M. Le GIE n'intervient pas dans le recouvrement des IRC, à l'exception d'une petite application pour les admissions en non valeur. Il dispose également désormais d'une remontée des salaires des cotisants à fin statistique pour permettre le calcul central du salaire moyen.

Bordeaux gère la plateforme retraite complémentaire (PRC) et les outils d'information des actifs. En 2008, est en préparation, pour les besoins du GIP Info retraite, à partir des bases référents des IRC, une base nationale de droits ; elle qui comportera un compte individuel de droits. Elle devrait être opérationnelle fin 2008.

- « Usine retraite »

L'« usine retraite » s'inscrit dans le cadre de la rationalisation de l'informatique AGIRC-ARRCO et d'une « convergence informatique ». Elle a été précédée d'une réduction du nombre de plateformes informatiques des caisses qui sont passées de 44 en 2000 à 6 (plus une petite) en 2008.

L'« usine retraite » devrait aboutir à un logiciel informatique unique à horizon 2013. Elle est composée de diverses briques réparties en mai 2005, dont la construction est assurée par les principales IRC, dans le cadre d'un plan qualité avec un système de référentiel :

- recouvrement
- traitement DADS
- paiement... (voir mémento usine retraite)

L'outil de liquidation resterait dans les IRC. Des sous-produits statistiques (cotisants et allocataires) seraient fournies au GIE.

L'objectif est de disposer des briques fin 2008 ou au plus tard au cours de 2009.

Un référentiel général d'interopérabilité, de sécurité, de webservice, d'articulation informatique des groupes est également construit.

Une désimbrication entre la retraite et la prévoyance est demandée. La dématérialisation est intégrée à ces projets.

Une fois les logiciels au point, les divers groupes devront restructurer leur informatique pour mettre en place cette « usine retraite » d'ici 2013. Il conviendra de veiller aux migrations nécessaires pour assurer la transmission correcte des droits d'un système à l'autre.

