

Les retraites complémentaires du privé : à la recherche d'une double cohérence

Par Jean-Jacques MARETTE, *Directeur général honoraire du GIE AGIRC-ARRCO*



Jean-Jacques MARETTE a été directeur général de l'AGIRC et de l'ARRCO et membre du Conseil d'orientation des retraites

« Pour espérer, pour aller de l'avant, il faut savoir d'où l'on vient »

Fernand Braudel

En 2014, les prestations du risque vieillesse-survie ont représenté en France 315 milliards d'euros¹, ce qui constitue le premier poste de la protection sociale en étant légèrement supérieur au budget de l'État, hors remboursement de la dette.

Le niveau de vie des retraités comparé à celui de l'ensemble de la population est l'un des plus élevés au sein des pays de l'OCDE² et si le taux de pauvreté des retraités était encore de 35 % en 1970, il est en 2013 estimé à 7,9 %, sensiblement inférieur à celui de la population totale (14 %)³.

Pour autant, les raisons démographiques, tenant tant au baby-boom qu'à l'allongement de l'espérance de vie et le ralentissement de la croissance économique ont conduit depuis une vingtaine d'années à une succession de réformes annoncées souvent comme « la dernière ».

Dans cet « état de réforme permanente », de nombreuses voix s'élèvent pour demander une évolution profonde de l'architecture du système de retraite : il y a une dizaine d'années, des universitaires de sensibilités diverses ont plaidé pour la mise en place d'un régime unique de retraite obligatoire⁴, en lieu et place des 35 régimes existant et les programmes de plusieurs partis politiques et d'organisations syndicales vont dans le même sens.

Il y a aujourd'hui une opinion largement répandue suivant laquelle une réforme « systémique » de l'architecture des régimes de retraite serait indispensable pour pérenniser ce système de retraite obligatoire auquel les français sont par ailleurs très attachés.

Les arguments avancés sont divers et souvent non hiérarchisés : atteindre l'équité entre les différentes catégories d'actifs, améliorer la lisibilité d'un système perçu comme très complexe, réduire les coûts de gestion de ces régimes multiples, simplifier les démarches lors du passage à la retraite. Or chacun sait qu'à vouloir poursuivre plusieurs objectifs à la fois, on prend le risque de n'en atteindre aucun...

1 Comptes provisoires des prestations de protection sociale en 2014 : première estimation Drees novembre 2015

2 Pensions at a Glance 2015 : OECD and G20 indicators, p169

3 13^{ème} rapport du COR – les retraités : un état des lieux de leur situation en France- décembre 2015, p.35

4 « Retraites : pour un système de comptes individuels de cotisations » Antoine Bozzio et Thomas Piketti, avril 2008
« Réforme des retraites : vers un big bang » Jacques Bichot, mai 2009



Pour contribuer au débat et en se focalisant sur les retraites des salariés du secteur privé, qui représentent 62 % des prestations servies mais concernent 81 % des retraités, on relèvera que le système actuel s'est progressivement organisé autour d'une construction à deux niveaux, régimes de base et régimes complémentaires.

La question qui se pose aujourd'hui est la suivante : pour atteindre les objectifs de soutenabilité, de simplification et de réduction des coûts de gestion, est-il préférable de raser cette « maison à deux niveaux » pour en construire une « de plain-pied » ou peut-on réhabiliter chacun des étages en améliorant les circulations entre les deux ?

À cet égard, il faut souligner que l'étage de la retraite complémentaire qui s'est progressivement généralisé pendant les « trente glorieuses » (I) n'a cessé depuis 20 ans de gagner en cohérence pour assurer sa pérennité (II), même si les circulations avec les régimes de base doivent être accrues pour améliorer la cohérence d'ensemble (III).

I- La généralisation de la retraite complémentaire pendant ... « les trente glorieuses »

L'histoire de la mise en place d'un étage complémentaire aux prestations de sécurité sociale a fait l'objet d'un ouvrage remarquable⁵ qui détaille cette construction de manière très complète, auquel le lecteur aura tout intérêt à se reporter. Dans le cadre de cet article, on se bornera à survoler les jalons importants de cette construction (I.1) pour expliquer les caractéristiques essentielles de cet étage qui le distinguent du régime de base (I.2).

I-1/ De 1947 à 1972, une création indissociable des « trente glorieuses »

La sécurité sociale portait en elle-même les germes d'un étage complémentaire

Si les ordonnances d'octobre 1945 n'ont pas réussi à instaurer le régime unique qu'imaginaient les auteurs du plan de sécurité sociale, c'est sans doute la conséquence de corporatismes vivaces dans la France de l'immédiat après-guerre, du rôle de l'État qui ne voulait pas sacrifier des régimes spéciaux préexistants mais aussi des mécanismes forts de solidarité qui étaient incorporés dans le système qui se mettait en place.

La sécurité sociale a été dès l'origine appelée à verser des prestations à caractère contributif mais également des prestations de solidarité, d'où un cantonnement inévitable de ces prestations (plafond de la sécurité sociale, réversions sous conditions de ressources...) qui fait nécessairement d'un régime unique « un régime de base » (cf. régime des allocations familiales).

Dans la France industrielle qui se reconstruisait, il était inimaginable de priver les 200 000 cadres des avantages spécifiques qu'ils avaient pour la plupart acquis dès les années 30. Dix-huit mois après la création de la sécurité sociale, et après un bras de fer avec le gouvernement, les Partenaires sociaux créent, le 14 mars 1947, l'AGIRC, Association générale des institutions de retraite des cadres.

La solution retenue a consisté, non pas à instaurer un régime spécial pour les ingénieurs et cadres comme il en existait dans le secteur public mais, en confirmant l'inscription de cette catégorie de salariés dans le champ de la sécurité sociale, à permettre l'instauration

5 « Retraites complémentaires : 75 ans de paritarisme » François Charpentier – Economica 2014

d'un régime complémentaire obligatoire. L'assiette de ce régime se situant au-dessus du plafond de la sécurité sociale, la question se pose néanmoins de savoir s'il convient de parler d'un régime complémentaire ou d'un régime additionnel.

Le foisonnement conventionnel dans une période de forte croissance

Pour les non-cadres, il préexistait parfois des régimes spécifiques. Mais c'est la croissance forte de la période de la reconstruction pendant laquelle il y avait dans les entreprises et les branches professionnelles « du grain à moudre »⁶ qui a conduit au développement progressif d'une retraite vraiment complémentaire puisqu'intervenant sur la même assiette que celle du régime de base. Cette construction, en « tâche d'huile », en partant des branches dynamiques et des grandes entreprises a produit l'émergence de régimes très hétérogènes dans leur champ, leurs modalités techniques de fonctionnement, le caractère parfois facultatif de l'adhésion : c'est ainsi qu'en 1957, on dénombre 500 à 600 « régimes » de retraite complémentaires.

Une indispensable remise en ordre

Une première tentative est intervenue le 15 mai 1957 avec la création de l'UNIRS, Union nationale des institutions de retraite des salariés, ayant pour objet, sur le modèle de l'AGIRC de coordonner et de compenser les opérations des institutions adhérentes. Si l'UNIRS a fédéré une cinquantaine d'institutions, notamment dans le domaine de l'industrie et du commerce, appliquant la même réglementation, elle n'avait pas de caractère obligatoire, et un grand nombre de régimes pré-existants sont restés en dehors de l'UNIRS qui est devenu un régime de plus.

C'est dans ce contexte qu'a été créée l'ARRCO aux termes de l'accord interprofessionnel du 8 décembre 1961. À un moment où la retraite complémentaire concernait désormais une grande majorité des salariés, les Partenaires sociaux ont ressenti la nécessité de pousser à la généralisation de la retraite complémentaire et d'assurer la pérennité de cet étage en mettant en œuvre une solidarité entre les régimes par le biais d'une compensation et d'une coordination de leurs opérations.

La généralisation de la retraite complémentaire

Dans cette construction, si les Pouvoirs publics sont restés très vigilants compte tenu de l'importance croissante que prenait l'étage complémentaire, ils ne sont juridiquement intervenus qu'à la fin de 1972 en adoptant la loi « portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et des anciens salariés ».

L'État s'est donc contenté d'affirmer le droit de tous les salariés du secteur privé à bénéficier d'une retraite complémentaire, mais sans définir les prestations correspondantes. L'effet de la loi a été d'étendre la retraite complémentaire à des secteurs non représentés au CNPF. On peut estimer⁷ que si en 1972, 13 millions d'actifs cotisaient à l'ARRCO ou à l'AGIRC, la loi de généralisation a permis de rattraper 1 million de salariés qui jusqu'alors étaient privés de droit à retraite complémentaire.

Dans les 20 ans qui ont suivi cette loi de généralisation, des secteurs importants qui n'étaient pas en 1972 dans le champ de l'AGIRC et de l'ARRCO ont estimé que leur base démographique était trop faible et sont venus « se réfugier » dans les régimes nationaux interprofessionnels : il s'agit notamment des salariés du secteur bancaire en 1992, des salariés de la sécurité sociale l'année suivante ou bien encore de ceux du secteur agricole en 1996.

6 « Tant qu'il y aura du grain à moudre » André Bergeron – Robert Laffont

7 « La généralisation de la retraite complémentaire à 20 ans » La retraite complémentaire, printemps 1993



1.2 Les caractéristiques propres de la retraite complémentaire

Au-delà des points communs fondamentaux entre régimes de base et complémentaires (régimes légalement obligatoires gérés en répartition...), la construction de cet étage retraite complémentaire a mis en évidence des spécificités qui perdurent.

Des régimes pilotés et gérés par les Partenaires sociaux

Les accords nationaux interprofessionnels ANI qui rythment les évolutions de l'AGIRC et de l'ARRCO sont applicables dès leur signature. Contrairement aux textes concernant l'assurance chômage, leur validité ne dépend pas d'une procédure d'agrément⁸ mais seulement d'une procédure d'extension et d'élargissement qui n'a pour objet que de les rendre opposables aux secteurs qui n'entrent pas dans le champ des organisations patronales signataires.

Les partenaires sociaux pilotent donc en pleine responsabilité les régimes lors des négociations périodiques mais ils les gèrent aussi directement par leur implication dans les conseils d'administration des Fédérations et des institutions de retraite complémentaire, strictement paritaires. Ce lien entre pilotage et gestion qui n'existe pas dans le régime de base (pilotage par le Parlement et gestion par des conseils d'administration tripartites) permet une chaîne de décision courte entre les évolutions du régime et leur mise en œuvre, les gestionnaires ayant un accès direct aux négociateurs pour leur fournir une estimation de l'impact et de la faisabilité des mesures envisagées.

Des régimes contributifs qui ne sont pas accessoires

Alors que le régime de base qui comporte dès l'origine des éléments forts de solidarité a accru son caractère contributif depuis une vingtaine d'années (calcul du SAM passant des 10 aux 25 meilleures années), les régimes complémentaires reposent fondamentalement sur le principe de contributivité : les prestations sont le reflet des cotisations versées pendant l'ensemble de la carrière, même si des éléments non contributifs ont été progressivement intégrés dans l'étage de la retraite complémentaire (majorations familiales, validation des périodes de maladie ou de chômage...).

La retraite complémentaire, compte tenu de sa généralisation et de l'augmentation des taux de cotisations, notamment en ARRCO, est devenue extrêmement significative ; elle représente aujourd'hui 40 % de la retraite des salariés du secteur privé : pour les cadres, les allocations AGIRC et ARRCO constituent même l'essentiel de leur retraite (en moyenne 57 %) alors que pour les non-cadres, la retraite ARRCO en constitue presque un tiers (31%).

Soumis à une contrainte d'équilibre

La gestion sous l'entière responsabilité des Partenaires sociaux de régimes qui ont versé 74,1 milliards d'euros en 2014 a une contrepartie : l'exigence d'équilibrer ces régimes sans avoir recours à un financement public ou à la possibilité de transférer ses dettes.

C'est le défi relevé par les Partenaires sociaux depuis près de 70 ans : si les régimes sont en déficit depuis 5 ans (- 3,1 milliards d'euros fin 2014), ils n'ont jamais contribué dans leur

⁸ L'accord du 25 avril 1996 instaurant le régime unique ARRCO qui s'est mis en place au 1^{er} janvier 1999 n'a été étendu et élargi que le 30 août 2002.

histoire, à accroître d'un euro la dette publique et ont enregistré encore dans leur bilan l'an dernier un montant de réserves de 62,4 milliards d'euros.

C'est le constat effectué par la Cour des comptes qui, tout en soulignant les « perspectives financières alarmantes des régimes » liées au ralentissement durable de la croissance économique, conclut⁹ : « les partenaires sociaux ont su assumer pleinement depuis leur création leurs responsabilités et, mieux que les pouvoirs publics pour le régime général, définir à chaque période de crise une démarche volontaire, méthodique, rigoureuse et attentive à la juste répartition des efforts entre tous les acteurs ».

Cette construction dont la quasi-totalité des ressources repose sur la masse salariale est en effet fragilisée par le ralentissement de la croissance depuis la fin des trente glorieuses, ce qui a conduit les partenaires sociaux à entreprendre depuis une vingtaine d'années des réformes rapprochées et profondes pour chercher à pérenniser des régimes qui ont été longtemps « dopés à la croissance »¹⁰.

II- Vingt ans de réformes pour renforcer la cohérence de l'étage complémentaire

De 1993 à 2015, ce ne sont pas moins de dix accords qui sont intervenus pour accroître la cohérence de l'étage complémentaire. Deux de ces accords, à vingt ans de différence ont visé à améliorer la lisibilité de l'ensemble en ayant un caractère plus « systémique » (II-1) quand tous ont contenu des mesures « paramétriques » pour maintenir ou rétablir un équilibre affecté par les crises économiques de 1993 et 2008 (II-2).

II-1/ La longue marche vers un régime unifié

Le 25 avril 1996, les Partenaires sociaux instituent, à compter du 1^{er} janvier 1999, un régime unique de retraite complémentaire qui se substitue d'office à l'ensemble des régimes membres de l'ARRCO ; le 30 octobre 2015, ils décident de mettre en place au 1^{er} janvier 2019 un régime unifié de retraite complémentaire qui reprendra l'ensemble des droits et obligations des régimes AGIRC et ARRCO.

De cette longue maturation qui permettra dans trois ans aux salariés du secteur privé d'avoir un seul régime¹¹, plusieurs enseignements peuvent être tirés pour nourrir la réflexion de ceux qui préconisent d'aller beaucoup plus loin en instaurant un seul régime de retraite pour l'ensemble des français.

Le passage au régime unique ARRCO a été une construction progressive qui s'est étalée sur 38 ans

Conçue à l'origine pour permettre la coexistence d'un grand nombre de régimes disparates, l'ARRCO a progressivement organisé la convergence de ces régimes.

La mission de compensation entre ces régimes qui ne reposait pas uniquement sur une compensation démographique mais visait à égaliser les rapports de charge¹² des différents régimes autour du

9 « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) » rapport public thématique p.113, Cour des comptes, décembre 2014.

10 Sur la sensibilité du système de retraite français à la croissance, se reporter aux nombreux articles de Didier Blanchet qui se retrouvent sur son site www.didierblanchet.fr

11 En 2019, dans le cadre actuel, il restera en dehors de l'AGIRC et de l'ARRCO quelques régimes complémentaires, principalement l'IRCANTEC mais aussi la CRPCEN, la CRPN qui, au total, représentent en montant de cotisations, 4 % de l'ensemble des régimes de retraite complémentaires de salariés.

12 Rapport de charge : allocations/ressources totales-prélèvements pour gestion et action sociale.



rapport de charge d'un régime unique « virtuel » a conduit à trier dans les avantages non contributifs, pour ne retenir dans le calcul de compensation que ceux qui étaient considérés comme légitimes et supportables dans une communauté de régimes financièrement solidaires. De ce fait, les charges de certains avantages accordés dans les périodes de croissance forte (primes de fidélité, majorations pour enfants à charge, reconnaissance du concubinage pour la réversion...) par plusieurs régimes ne rentraient pas dans le champ de la compensation et devaient être financées par les réserves propres desdits régimes.

De la même manière, le rendement¹³ des différents régimes a été de plus en plus encadré autour d'un rendement de référence et les régimes qui pratiquaient des sur rendements devaient également les financer avec leurs réserves propres. L'évaporation de ces réserves au fil du temps a fait des dirigeants de régimes très « autonomistes » les avocats les plus zélés du régime unique ARRCO...

La technique du point a permis de faire entrer les régimes en « résonance »

Dans le débat actuel sur l'unification de tous les régimes de retraite, il y a une sorte de consensus sur le fait que le « régime unique » devrait être un régime en points. Le Conseil d'orientation des retraites COR a consacré un rapport spécifique à ce sujet¹⁴ sans que soit démontré l'avantage décisif de cette technique dans le pilotage d'un régime de retraite par rapport aux régimes en annuités.

L'expérience de l'ARRCO montre toutefois que les régimes en points dans lesquels l'unité de compte est l'euro (quand l'unité de compte d'un régime en annuités est le trimestre) permettent une lisibilité plus grande sur le montant futur de sa retraite¹⁵ mais surtout d'établir plus facilement une solidarité financière équitable et techniquement solide pour faire converger des régimes à l'origine très disparates. De la même manière le fait que les deux régimes étaient en points a fondé le mécanisme de solidarité financière entre l'ARRCO et l'AGIRC mis en place en 1996.

Le passage au régime unifié AGIRC-ARRCO en 2019 reflète l'évolution profonde de la société depuis 1945

Créé pour les raisons rappelées ci-dessus, le régime AGIRC correspondait à un besoin réel des ingénieurs et cadres pour lesquels l'instauration de la sécurité sociale n'apportait pas une réponse suffisante.

À la fin des « trente glorieuses » et alors que la retraite complémentaire a été généralisée pour les non-cadres, le taux d'encadrement ne cesse d'augmenter pour dépasser 20 % de la population active. Cette situation résulte notamment de promotions internes qui permettent à des salariés et agents de maîtrise d'accéder au statut de cadre. Techniquement, ces personnes ont cotisé à l'ARRCO pendant une période importante de leur carrière et y ont acquis des droits alors que cette population de plus en plus nombreuse va continuer sa carrière en cotisant à l'AGIRC et fragiliser de ce fait l'assiette de l'ARRCO. Les Partenaires sociaux ont alors décidé d'accrocher les deux régimes en demandant aux cadres de cotiser non seulement à l'AGIRC mais aussi pour la partie de

13 Le rendement d'un régime en point qui mesure la « générosité » du régime rapporte la valeur de service du point au salaire de référence (prix d'achat du point). Un rendement de 6 % signifie que pour un euro de cotisation, la retraite servie annuellement sera de 6 centimes.

14 7^{ème} rapport du COR « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels » janvier 2010

15 En supposant que la valeur du point ne baisse pas, ce qui n'est pas garanti dans les régimes AGIRC et ARRCO

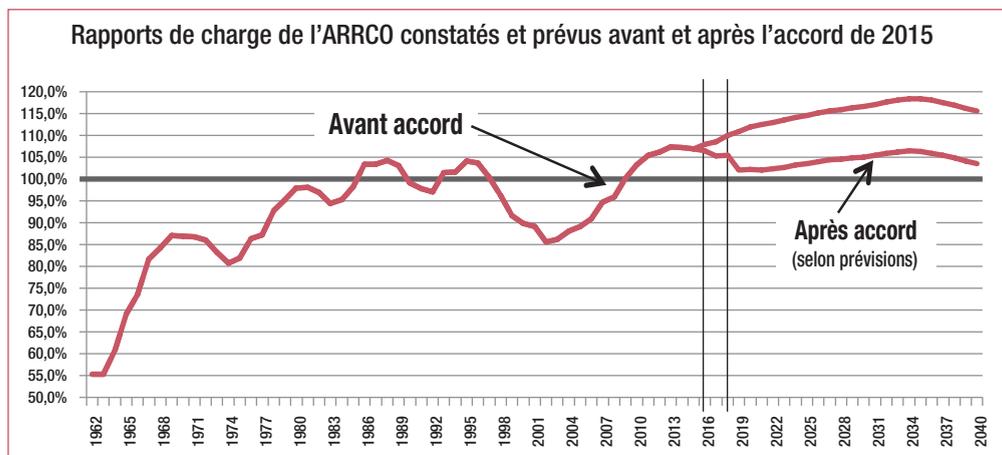
leur salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale à l'ARRCO qui devient le régime de retraite complémentaire de l'ensemble des salariés du secteur privé.

Dès lors, la fin de l'histoire était écrite et pendant les 40 ans qui ont suivi, les Partenaires sociaux n'ont cessé de rapprocher les réglementations et les rendements. Entre temps, ils ont en 1996 prévu une solidarité financière entre l'ARRCO et l'AGIRC, la « frontière » entre les deux régimes, constituée par un plafond de la sécurité sociale qui a évolué de manière plus dynamique que le salaire des cadres fragilisant en sens inverse l'assiette de l'AGIRC. C'est ainsi qu'en 2014, 25 % des cadres avaient un salaire inférieur au plafond de la sécurité sociale.

Cette réforme « silencieuse » qui aura conduit au passage de plus de 500 régimes à la fin des trente glorieuses à un seul, permet de gagner en équité (en partant de régimes disparates, unification des droits et des prestations), en lisibilité et en diminution des coûts de gestion. Sur ce dernier point, après une période d'investissements importants avec un programme ambitieux de réduction du nombre d'organismes gestionnaires et de convergence informatique, les Partenaires sociaux ont fixé l'objectif de « retour sur investissement » en décidant que les coûts de gestion devront diminuer de 30 % entre 2012 et 2022. En revanche, une telle évolution de caractère « systémique » ne permet pas de faire l'économie d'un pilotage « paramétrique » permanent.

II.2/ Le pilotage paramétrique permanent

Le graphique ci-dessous montre bien (pour l'ARRCO ; le constat serait le même pour l'AGIRC) qu'après une croissance rapide lors de la mise en place de régimes qui, dans un système en répartition, permettent dès leur mise en œuvre de verser des retraites décentes à des personnes qui ont peu cotisé, les rapports de charge ont été en permanence pilotés par les Partenaires sociaux pour tenir compte des évolutions démographiques et économiques.



Ce pilotage a essentiellement utilisé deux des trois leviers « paramétriques » qui permettent d'équilibrer dans le temps un régime de retraite et si l'on se concentre sur les 20 dernières années, ce pilotage a été particulièrement rigoureux et efficace :

- ▼ Le levier des ressources a été fortement mobilisé pendant les années 90 et c'est ainsi par exemple que le taux minimum de cotisation ARRCO sous le plafond de la sécurité sociale qui était de 5 % jusqu'en 1995 est de 7,75 % en 2015.



- ▼ La maîtrise des charges se retrouve dans la baisse des rendements des régimes qui entre 1993 et 2008 sont passés de 8,87 % à 6,67 % en ARRCO (- 25 %) et de 10,21 % à 6,78 % pour l'AGIRC (- 33 %). Ces rendements sont aujourd'hui identiques pour les deux régimes à 6,56 %.

Les résultats de ce pilotage entre 1993 et 2007 sont tangibles : 193 milliards d'euros ont résulté des efforts de redressement entre 1994 et 2010, 11 années consécutives d'excédents techniques ont été constatées entre 1998 et 2008 et les réserves qui, sans les réformes des années 90 auraient été épuisées avant l'an 2000, s'élèvent encore à plus de 60 milliards d'euros.

La crise économique qui perdure depuis 2008 a toutefois contraint les Partenaires sociaux à reprendre depuis 2010 un rythme de négociations resserré avec les accords de 2011, 2013 et du 30 octobre 2015. Sans ces accords et notamment le dernier, les réserves auraient été épuisées en 2023 pour l'ensemble des deux régimes et dès 2018 pour la seule AGIRC. Les mesures prises récemment ne rétablissent pas totalement l'équilibre mais rendent l'avenir possible, le déficit technique prévu avant accord à 8,4 milliards d'euros en 2020 devrait être ramené à 2,3 milliards d'euros et l'horizon de consommation des réserves repoussé de plus de dix ans.

Il reste que dans cette dernière négociation, l'utilisation du troisième levier de pilotage, l'âge/durée, a relancé les réflexions sur la nécessaire articulation de l'étage retraite complémentaire avec le régime de base.

III- La nécessaire cohérence d'ensemble suppose d'améliorer les circulations entre les deux étages

Les régimes AGIRC et ARRCO se sont construits en complément des régimes de base¹⁶. Les réformes ont longtemps été menées dans les deux étages de manière relativement indépendante alors même que toute réforme dans un étage peut avoir des conséquences sur l'autre. Depuis une quinzaine d'années, l'exigence d'une cohérence d'ensemble du dispositif de retraite se renforce, tant pour répondre à une demande des salariés de lisibilité et de simplification accrues (III-1) qu'aux nécessités d'un pilotage des finances publiques plus contraint (III-2).

III.1/ La cohérence du point de vue du salarié

La coexistence de deux étages pour les salariés du secteur privé, qui permet d'augmenter de 66% en moyenne le niveau des retraites par rapport aux seules prestations des régimes de base, peut également être perçue comme une source de complexité quand il s'agit de répondre aux trois questions essentielles qui se posent : quand pourrai-je partir à la retraite, combien toucherai-je et quels sont les éléments qui me permettent d'être, de la manière la plus simple possible, l'acteur de ma retraite ? Sur ces trois points, les coordinations entre les deux étages se sont beaucoup renforcées depuis une dizaine d'années et devront le faire encore à l'avenir.

¹⁶ Le présent article ne traite pas des réformes considérables qui ont adapté aux contraintes démographiques et économiques les régimes de base depuis la loi de 1993 ni des travaux de rapprochement entre les régimes « alignés » qui connaissent une accélération avec la loi de 2014 (liquidation unique...).

L'articulation âge/durée

Dans le régime de base, la frontière entre la période de versement des cotisations et celle de perception des allocations est fixée par la loi, à 65 ans lors de la création de la sécurité sociale, cet âge ayant été relevé à 67 ans avec la réforme de 2010. Entre temps, une zone a été définie avec la fixation en 1982 d'un nouvel âge de 60 ans (aujourd'hui revenu à 62 ans) permettant également de bénéficier de la retraite de base sans décote, dès lors que le salarié peut justifier d'une durée de cotisation qui de 37,5 ans en 1982 a été progressivement relevée au fil des réformes jusqu'à 43 ans pour les salariés de la génération 1973.

La durée de cotisation n'est pas en soi un paramètre pertinent pour un régime en points qui nécessite seulement la fixation d'un âge pivot, s'apparentant à l'âge d'équilibre du régime, à partir duquel les points acquis peuvent être versés sans coefficient d'abattement. Cet âge, fixé à l'origine à 65 ans, a été remonté à 67 ans en 2010, en cohérence avec la réforme du régime de base. Il reste qu'en 1982, les régimes AGIRC et ARRCO étant complémentaires au régime de base, les Partenaires sociaux, tout en conservant l'âge de 65 ans, ont admis que les points seraient versés sans abattement dès lors que le salarié pouvait bénéficier de la retraite de base au taux plein. Cette décision entraînant des charges supplémentaires pour les régimes complémentaires, ils ont mis en place un dispositif spécifique qui rembourse aux régimes le surcote supplémentaire résultant du versement des points avant 65 ans¹⁷.

Si seuls les Pouvoirs publics peuvent fixer l'âge légal de la retraite, les Partenaires sociaux sont aussi légitimes à utiliser le levier âge/durée qui est sans doute aujourd'hui le plus adapté pour faire face aux évolutions démographiques et économiques. Depuis 1982, les réformes du régime de base ont eu des effets « ricochets » importants sur les régimes complémentaires. Dans l'autre sens, le dernier accord AGIRC-ARRCO, en instaurant un coefficient de solidarité ou une majoration pour donner aux salariés des éléments de « retraite à la carte » aura inévitablement des conséquences sur le régime de base.

Cette situation milite pour une concertation plus organisée des responsables des deux étages lors des réformes à venir, mais elle suppose également de renforcer les outils d'aide à la décision pour que les salariés utilisent en toute connaissance de cause les degrés de liberté qui leur ont été accordés par les réformes récentes.

Le montant des retraites et le maintien de leur pouvoir d'achat

Si les régimes complémentaires permettent par l'accumulation progressive des points d'avoir au fil de la carrière une appréciation précise du montant futur de la retraite (avec les valeurs du point du moment), ce que n'autorise pas un régime en annuités, les règles d'indexation des pensions qui constituent des leviers de pilotage des charges évoluent aujourd'hui de manière autonome dans les deux étages.

Depuis la fin des « trente glorieuses » pendant lesquelles les pensions évoluaient généralement comme les salaires, l'objectif de revalorisation vise aujourd'hui plutôt à garantir le pouvoir d'achat des pensions. Mais si ce principe est fixé par la loi pour le régime de base, les Partenaires sociaux confrontés au déficit des régimes AGIRC et ARRCO, ont décidé dans les derniers accords, de revaloriser les retraites comme les prix moins 1 point pendant une période de cinq ans et, de ce fait, la visibilité pour le retraité (actuel et futur) sur le niveau des montants de retraite qu'il percevra devient plus floue.

En outre, si les responsables des régimes souhaitent exonérer des efforts de rééquilibrage les plus importants les retraités percevant des « petites pensions », il est indispensable pour des raisons

¹⁷ L'ASF, association pour la structure financière, créée en 1983 a été transformée en 2001 en AGFF, association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO.



d'équité de raisonner, toutes pensions réunies, ce qui impose également de développer des dispositifs pour mettre en commun les informations gérées par les différents régimes de retraite.

La simplification et l'amélioration de la lisibilité

Le droit à l'information, instauré par la loi de 2003, a permis de progresser très significativement pour fournir à chaque actif des informations précises sur sa situation au regard des régimes dont il a relevé et le champ de ce nouveau droit concerne l'ensemble des 35 régimes de retraite, privés ou publics : c'est ainsi que chacun peut au fil de sa carrière consulter en ligne son relevé de situation individuelle RIS, et à partir de 55 ans recevoir une estimation indicative globale EIG du montant de sa retraite et des informations lui permettant de choisir la date à partir de laquelle il pourra en bénéficier. Dans ce domaine, la mise en œuvre dans les prochaines années du « RGCU, répertoire de gestion des carrières unique », devrait constituer le socle du « compte unique de retraite » et permettre à la fois d'améliorer l'information fournie et de constituer un outil de productivité pour les différents régimes.

Au moment du passage à la retraite, les démarches ont déjà été normées au sein de chacun des étages et seront encore simplifiées dans un avenir proche (liquidation unique dans l'étage sécurité sociale pour les régimes alignés en 2017) et processus harmonisé pour les régimes complémentaires en s'appuyant sur les CICAS (centres d'information de conseil et d'accueil des salariés) répartis sur l'ensemble du territoire. En outre, un accord de « signalement croisé » a permis de coordonner entre les deux étages les démarches du salarié.

S'agissant du retraité, il est envisageable de ne lui demander qu'une fois des informations (contrôle de persistance des droits...) qui sont utiles à chacun des régimes pour remplir leur mission comme sont d'ores et déjà coordonnées les démarches entre les différents régimes pour déterminer le taux de CSG applicable aux retraites d'une personne donnée.

Toutes ces évolutions pour simplifier les démarches et améliorer la lisibilité du système peuvent être renforcées : le GIP-Union retraite, créé par la loi de 2014 et auquel adhèrent l'ensemble des régimes a pour objet de coordonner leurs efforts.

III-2/ La cohérence du pilotage global

La nécessité de renforcer la cohérence du système de retraite dans son ensemble s'est traduite par la mise en place de nouveaux dispositifs qui n'ont pas encore trouvé leur vitesse de croisière.

La loi de janvier 2014 a créé une structure, le comité de suivi des retraites, qui a la possibilité de faire des recommandations pour respecter les objectifs que la loi a assignés au système de retraite. Pour ne prendre qu'un exemple, ces recommandations peuvent porter sur des évolutions du taux global de cotisation aux régimes de retraite obligatoire, dans la limite d'un maximum de 28 %. Or, dans un contexte de concurrence entre régimes sur les taux de cotisation, ce dispositif peut s'avérer vain s'il ne s'accompagne pas d'une concertation formalisée entre Pouvoirs publics et Partenaires sociaux en amont des décisions qu'ils sont amenés à prendre dans leur champ de responsabilité.

Si on élargit la réflexion à l'ensemble des finances publiques, les régimes complémentaires qui ne rentrent pas, stricto sensu dans le champ de la sécurité sociale, relèvent de la loi de décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Cette loi prévoit que les lois de programmation des finances publiques déterminent un objectif de moyen terme, sur un horizon d'au moins trois ans ainsi que les trajectoires des soldes structurels et effectifs destinés à converger vers cet objectif ; les soldes effectifs sont décomposés par sous-secteurs des administrations publiques et à cet égard, l'AGIRC et l'ARRCO sont considérées comme des « ASSO, administrations de sécurité sociale ». C'est ainsi que le programme de stabilité 2014-2017 a incorporé un effort d'économies des régimes complémentaires de 2 milliards d'euros sans aucune concertation avec les Partenaires sociaux.

À l'avenir, cette concertation devrait être organisée en progressant dans différentes directions :

- ▼ Les scénarii macro-économiques qui servent aux différents exercices de programmation des finances publiques, aux travaux du COR ou encore aux négociations des partenaires sociaux ne sont pas aujourd'hui partagés et devraient être mieux coordonnés,
- ▼ Les calendriers de prévision à court, moyen et long terme pourraient être mieux articulés...

Si beaucoup de progrès peuvent être faits pour améliorer les dispositifs de pilotage des régimes de retraite en tenant compte d'une cohérence d'ensemble, la limite réside dans la compréhension et le respect des responsabilités de chacun : à cet égard, l'idée qui est parfois émise d'inclure les régimes complémentaires dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale aurait inmanquablement comme conséquence le transfert de la responsabilité de l'équilibre de ces régimes des Partenaires sociaux aux Pouvoirs publics.

Conclusion

Dans l'hypothèse d'une croissance économique durablement ralentie, une nouvelle réforme du dispositif de retraite reviendra vraisemblablement à l'agenda social à partir de 2017. Dans ce cas, le problème de l'architecture du dispositif de retraite entrerait inéluctablement dans le champ des sujets abordés.

La coexistence des deux étages et les travaux considérables qui ont été entrepris depuis 20 ans dans chacun des étages mais aussi dans la coordination entre les deux niveaux devraient être une source d'inspiration et de réflexion pour tous les « architectes », Pouvoirs publics et Partenaires sociaux, qui auront à mettre en œuvre une telle réforme.

En ce qui concerne l'objectif de soutenabilité, une réforme « systémique », surtout si elle est réduite à une approche « organisationnelle » ne permet en aucun cas de faire l'économie d'un pilotage « paramétrique » permanent.

S'agissant de l'équité, elle ne serait pas sensiblement améliorée par une réforme systémique se cantonnant à la fusion du régime de base et de l'étage complémentaire du seul secteur privé, tout au plus peut-on progresser en concentrant davantage les éléments de solidarité dans le régime de base et en renforçant le caractère contributif des régimes complémentaires.

Il ne s'agit pas pour autant de prétendre que dans cette construction à deux étages dans lesquels des investissements considérables ont été et sont effectués pour assurer la cohérence de chacun des niveaux, on ne peut pas progresser pour améliorer la lisibilité du dispositif et réduire les coûts



de gestion. Mais avant d'imaginer une grande réforme d'architecture, il est important de considérer que les travaux entrepris ces dix dernières années ne sont pas encore amortis et que les coûts de transition seraient considérables.

Un régime de retraite a « de la mémoire » : par rapport aux autres risques de la protection sociale, la retraite est celui qui correspond aux engagements les plus longs et il est impossible de partir d'une feuille blanche ; le plus difficile dans une réforme « systémique » n'est sans doute pas d'imaginer le régime de demain mais de savoir y incorporer les informations relatives aux 18 millions d'actifs et 12 millions de retraités qui relèvent du dispositif de retraite du secteur privé.