

AGIRC – ARRCO : le troisième âge des retraites complémentaires

Par François CHARPENTIER

Journaliste spécialisé à l'agence « Le fil social » et « latribune.fr »



Journaliste spécialisé. Auteur de l'encyclopédie de la protection sociale en 2000 (Economica), il a publié chez le même éditeur « Retraites complémentaires » en juillet 2014. Il publiera aux PUF à la rentrée, dans la collection Que sais-je ? « Les régimes de retraite complémentaires Agirc et Arcco ».

L'histoire des régimes complémentaires en France se confond avec celle des régimes privés. Mais elle est aussi inséparable de celle des régimes publics dont elles assurent le complément. Pour l'essentiel l'assurance vieillesse. Pour comprendre comment ces régimes se sont créés, puis développés dans le secteur privé jusqu'à verser en moyenne, en 2013, 57 % de la pension de retraite d'un cadre et 31 % d'un non-cadre, un rappel historique s'impose. Ensuite, il conviendra dans une première partie d'examiner la phase de constitution de ces régimes de leur naissance à leur généralisation au début des années 1970. Une seconde partie nous permettra de comprendre pourquoi et comment ces régimes se sont adaptés à la nouvelle donne économique et démographique, jusqu'à l'accord du 30 octobre 2015 qui propulse l'Agirc et l'Arcco dans une nouvelle étape de leur histoire.

Première remarque introductive : à l'échelle de l'histoire sociale de la France, ces régimes sont des constructions récentes dont les fondements sont posés à la fin du 18^e siècle. De fait, on a longtemps confondu en France retraite et invalidité. Or, même si les systèmes de pensions mis en place par Colbert d'abord, en 1673 au profit des invalides de la marine, puis Choiseul en 1764 pour les soldats invalides et les vétérans, préfigurent le système de retraite des militaires, ces dispositifs restent indemnitaires et leur bénéfice conditionné au bon vouloir du secrétaire d'État à la guerre. L'apparition du concept de « retraite » au sens moderne du terme – un « revenu de remplacement » – n'apparaît qu'en 1787 avec la « Compagnie royale d'assurance vie » créée par Louis XVI avec l'aide de banquiers genevois. Rompant avec l'interdiction de toute pratique d'assurance dans un pays où il fallait s'en remettre à la providence divine, la Compagnie servira des rentes calculées au prorata de versements effectués pendant la vie active et d'une durée de vie estimée sur la base de calculs de probabilité popularisés par quelques « Lumières » : Diderot, Deparcieux, Viollet de Wagnon, Duvillard de Durand, Lavoisier et Condorcet. Cette compagnie d'assurance se tournera vers « l'épargne retraite ».

Seconde remarque : pendant un siècle, de 1791, date de la loi Le Chapelier, à 1884, adoption de la loi Waldeck-Rousseau portant reconnaissance des syndicats, le concept de retraite est relégué dans l'ombre. Tout ce qui est considéré comme « corporations » (partis, syndicats ouvriers et patronaux, mutuelles...) est interdit. On se trouve dans une situation singulière en Europe quand, au nom de la défense de la liberté individuelle, se met en place, selon le mot de Jean-Jacques Dupeyrou, « un système d'exploitation qui (...) réduira rapidement le prolétariat à des conditions concentrationnaires ». Concrètement, alors que des régimes spéciaux se multiplient pour couvrir les agents du secteur public



et que la révolution industrielle fait émerger d'immenses besoins sociaux en santé comme en retraite, toute réponse par voie de négociation collective est prohibée pour les salariés du privé. Ceux-là n'ont d'autre recours que de se tourner vers « la prévoyance libre ». Les plus exposés n'ayant pas une capacité d'épargne suffisante, le 19^e siècle s'écoule sans que puissent se mettre en place des protections autres que très parcellaires à l'initiative des sociétés d'assurance, de quelques patrons philanthropes ou humanistes ou de mutuelles qui ambitionnent de se positionner sur ce « marché » comme elles le sont déjà sur la santé. C'est d'ailleurs parce que leur compétence est retenue sur ce créneau que, dès 1832, à la faveur de l'épidémie de choléra, les mutuelles retrouvent un droit à l'existence pour gérer une situation que l'État se trouve dans l'incapacité d'affronter. Sous condition de devenir des supplétifs de la police, notamment sous le second Empire, pour contrôler le mouvement ouvrier... Les syndicats en garderont un vif dépit à l'égard du mouvement mutualiste.

Dans un pays où les conflits sociaux se règlent à coup de « Chassepots », la naissance des syndicats ne fait pas émerger une demande forte sur la retraite. Certes, la CGT à son congrès fondateur de Limoges en 1895 y consacre une journée, mais les débats, qui opposent partisans de Jules Guesde et de Jean Jaurès, portent moins sur le principe d'un droit à pension que sur l'opportunité de faire cotiser les salariés. Certes, après 30 ans de discussions le projet de loi sur les retraites ouvrières et paysannes est voté en 1910. Mais cette réforme, qui fixe l'âge de départ à la retraite à 65 ans alors que l'espérance de vie d'un ouvrier ne dépasse pas 48 ans, débouche sur un échec. Quant à la loi de 1930 sur les assurances sociales, elle est votée après 10 ans de débats et met en place un régime unique pour les salariés du privé. Mais l'institution d'un plafond n'en fera jamais un régime universel. C'est d'ailleurs parce que « les collaborateurs » – les cadres à l'époque – se trouvent exclus des assurances sociales, qu'après 1936 et les accords de Matignon qui consacrent les conventions collectives, ils vont négocier, à partir de 1937, avec les employeurs, au niveau des fédérations d'industrie, la mise en place de régimes privés qui serviront de maquette au futur régime des cadres.

De cette période d'un peu plus d'un siècle et demi, il faut donc retenir :

- ▼ en matière de retraite, le secteur privé en France accumule un important retard sur le secteur public, mais aussi sur les pays voisins. C'est en effet entre 1885 et 1889 que le chancelier Bismarck dote l'Allemagne d'un système complet et universel de sécurité sociale ;
- ▼ sur cette période tous les systèmes de retraite mis en place fonctionnent en capitalisation. Y compris en Allemagne. Cela signifie que dans une perspective historique la France a pratiqué la capitalisation sur un siècle et demi, alors qu'à la date d'aujourd'hui la répartition n'a que... 75 ans d'ancienneté. Deux fois moins ;
- ▼ l'histoire enseigne que c'est l'obligation dans laquelle se sont trouvés les cadres de se doter d'un régime privé catégoriel qui a donné naissance au mode de gestion paritaire qui inspirera la plupart de nos régimes sociaux, en particulier les régimes Agirc et Arrco.

Alors que pour la première fois en France, en 1941, le Maréchal Pétain introduit la répartition pour financer « la retraite des vieux », le Conseil national de la Résistance (CNR) adopte en 1944 son programme d'actions comportant un plan complet de sécurité sociale dans

lequel la retraite figure en bonne place. À la fin de 1944, tout est donc en place pour que se crée la Sécurité sociale, des mesures d'urgence étant prises pour assurer la « soudure » entre l'ancien régime des retraites et le nouveau système.

I/ De 1944 à la « généralisation »

La sécurité sociale est issue de deux ordonnances d'octobre 1945. En matière de retraite, l'objectif est la mise en place d'un régime en répartition, unique et universel, géré non pas par des représentants élus par les salariés, mais par des délégués syndicaux. Le choix de la répartition ne se discute plus. Au sortir de la guerre le capitalisme est rendu responsable du dernier conflit et de la ruine des petits rentiers. Par ailleurs, le CNR, puis le gouvernement provisoire mettent en avant les valeurs de solidarité. Exit par conséquent la capitalisation. En revanche, si l'unicité de gestion est acquise, l'unité organisationnelle ne se fait pas. En matière de retraite, cet objectif ne sera pas atteint puisque l'État reconduit à l'identique les régimes spéciaux. Dans la foulée, les exploitants agricoles en 1946, puis les travailleurs non salariés (TNS) en 1947 obtiennent le maintien de leurs régimes spécifiques de l'avant-guerre.


I.1/ 18 mois pour bâtir le régime des cadres

Les cadres, qui créent la Confédération générale des cadres (CGC) en octobre 1944, refusent a priori de cotiser dans un régime d'ouvriers et d'employés. Ils souhaitent eux aussi retrouver leurs régimes privés de l'immédiat avant-guerre. Or, les ordonnances d'octobre 1945 ignorent totalement ces régimes privés mis en place au profit des « exclus des assurances sociales » et imposent la contribution de tous les salariés à l'assurance vieillesse.

La crise s'envenime entre le gouvernement provisoire du général de Gaulle, dans lequel le communiste Ambroise Croizat est ministre du Travail, et la CGC, lorsque, le 6 novembre 1945, un décret précise que devront disparaître au 1^{er} janvier 1947 les régimes privés sous plafond. Ne peuvent subsister des anciens régimes privés que la part au-dessus du plafond, donc des « régimes complémentaires » au régime général, auquel les cadres sont tenus de cotiser. Pendant 18 mois, ils vont donc se battre pour conserver l'intégralité des régimes privés mis en place entre 1937 et 1940 et tenter de se soustraire à l'obligation de cotiser dans le régime général.

Meetings à la Mutualité et à la salle Wagram, manifestations, grève générale... Rien n'y fera. Les cadres perdront la bataille de la généralisation. D'abord, en raison des choix politiques opérés. La loi de généralisation de la sécurité sociale de mai 1946 précise que « la réalisation de la sécurité sociale se traduit économiquement par une redistribution des revenus » et que « celle-ci ne peut être satisfaisante et équitable que si elle englobe l'ensemble de la population et si elle repose sur une large solidarité nationale ». Ensuite, la CGC, qui ne sera déclarée représentative qu'en 1948, se trouve confrontée à une CGT surpuissante au sortir de la guerre et à un patronat discrédité et affaibli. Les Comités d'Organisation mis en place par Vichy dissous ne seront remplacés par le Conseil national du patronat français qu'en juin 1946.

Les cadres pourtant ne perdront pas la guerre. Personne n'imagine les priver d'un avantage spécifique alors que le régime général est universel et, de ce fait, un peu « bas de gamme ». Par ailleurs, la CGT a besoin de se concilier les cadres pour disposer d'un personnel compétent pour diriger les caisses de sécurité sociale. Une « commission nationale paritaire » se met donc en place pour négocier les modalités de fonctionnement d'un régime complémentaire de retraite. Le gouvernement supervisera étroitement les travaux de cette instance qui débouchent le 14 mars 1947 sur la signature de deux conventions collectives.



Ces textes précisent qu'il s'agit d'un régime en répartition, ce point n'ayant semble-t-il pas fait débat, alors qu'il constitue une rupture avec les dispositifs privés d'avant-guerre. Il est vrai que l'AVTS et le régime général sont passés par là, qu'il y a une vraie volonté de la CGT de s'inscrire dans une démarche dirigiste et collectiviste et qu'il faut tenir compte des options constitutionnelles qui mettent en avant le concept de solidarité intergénérationnelle. Enfin, il est de l'intérêt des cadres d'en passer par une technique permettant de valider gratuitement les services passés, ce que ne fait pas le régime général.

Seconde option, le choix d'un régime par points. L'objectif est ici de préserver l'équilibre du régime dans la durée, d'échapper aux variations de la valeur de la monnaie et d'éviter les variations brutales du montant de la pension d'une année sur l'autre. La fixation annuelle de la valeur du point permet ce lissage. Pour définir le point de retraite, on retiendra la définition qu'en donne Pierre de Baudus de Fransures, l'un des pères fondateurs de l'Agirc¹ : « Chaque année la cotisation versée pour le compte de chaque participant, exprimée en unité monétaire, est transformée en points de retraite par l'intervention d'un « taux de change » appelé « salaire de référence » Le nombre de points acquis est déterminé par le rapport de la cotisation exprimée en francs [euros] au salaire de référence. Autrement dit, le salaire de référence est le montant qui doit être versé sous forme de cotisation pour permettre l'acquisition d'un point de retraite ».

Troisième caractéristique, il s'agit d'un régime conventionnel, ce qui n'allait pas de soi. En effet un régime de retraite en répartition suppose une irréversibilité des engagements et une stabilité du groupe des cotisants alors que les termes d'une convention collective se renégocient périodiquement. Ce trait particulier a débouché sur un fonctionnement original avec :

- ▼ une commission paritaire nationale qui détient le « pouvoir législatif » dans laquelle siègent les représentants du CNPF, des sections cadres de la CGT et de la CFTC et la CGC. FO n'y siègera qu'à partir de novembre 1948, après sa création ;
- ▼ l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) qui, à partir de juillet 1947, donne son agrément aux institutions de retraite, les fédère et dispose du pouvoir exécutif ;
- ▼ les institutions de retraite, organismes sui generis, chargées de veiller à une saine gestion et à préserver la pérennité du système. La feuille de route est un peu floue, mais elle laisse les partenaires sociaux libres de s'organiser comme ils l'entendent. La suite montre que l'Histoire de l'Agirc se ramènera à renforcer sa tutelle sur des institutions qui se développent au niveau des branches ou de l'interprofession dans une grande diversité de situations.

Les caractéristiques de la retraite des cadres

Le régime de retraite des cadres prévoit que les droits à la retraite sont liquidés à la cessation d'activité et au plus tôt à 55 ans. L'âge normal étant fixé à 65 ans, des « coefficients d'anticipation » et « d'ajournement » sont prévus en cas de cessation plus précoce. Il faut au moins dix ans de cotisations pour se voir ouvrir des droits. Les participants qui ne remplissent pas ces conditions d'ouverture des droits sont remboursés des cotisations versées à leur compte. Ceux qui ont cessé d'être cadres,

1 L'évolution du régime de retraite et de prévoyance des cadres de 1947 à 1969, CGRCR, 1969

mais qui remplissent ces conditions, bénéficient de la retraite lors de leur cessation d'activité. Les veuves, à 60 ans, perçoivent la moitié de la pension du conjoint, la liquidation pouvant intervenir avant, mais avec des coefficients d'anticipation. Des conditions de durée d'activité du conjoint (15 ans de services), de durée de mariage et de non-remariage sont exigées.

Les périodes antérieures au 1^{er} avril 1947 sont validées. Pour la période 1936-1947, le demandeur doit justifier des salaires perçus chaque année, sauf cas de faits de guerre. Des justifications moins précises sont demandées pour les périodes antérieures à 1936. Il suffit alors de prouver que le salaire dépassait le plafond des assurances sociales. Les années validées donnent lieu à une attribution forfaitaire de points.

La convention prévoit encore que les entreprises adhérentes ou leurs fédérations se voient recommander par le CNPF l'adoption de régimes supplémentaires facultatifs de prévoyance « dont les bases sont à fixer librement par accord entre les intéressés ». La cotisation prévue est de 8 % de la tranche du salaire supérieure au plafond de la sécurité sociale et inférieure au plafond de l'Agirc. La moitié est à la charge de l'employeur, l'autre moitié à celle du salarié.

I.2/ Après l'Agirc, l'Arrco

La souplesse des dispositions mises en œuvre à l'Agirc a permis une montée en charge régulière et puissante d'un régime dont l'histoire est marquée par un constant élargissement du nombre des bénéficiaires. Ainsi, viennent s'adjoindre aux ingénieurs et cadres, les VRP, puis les visiteurs médicaux et dirigeants de sociétés. En 1962, un accord étend le régime aux agents de maîtrise et aux techniciens et assimilés. À cette date, 148 627 entreprises seront adhérentes à l'Agirc, soit 750 000 cotisants pour 195 000 allocataires de droits directs et dérivés. Le système était-il trop avantageux comme on l'entend dire encore quelquefois ? Il est vrai que, dans le contexte démographique et économique favorable de la reconstruction, les gestionnaires ont décidé entre 1952 et 1966 de n'appeler que partiellement les cotisations. Pas question à l'époque de refaire de la capitalisation en accroissant les réserves au-delà d'une année de cotisations. L'investissement des entreprises et la croissance y ont trouvé leur compte...

Le succès de la retraite des cadres ne pouvait laisser les non cadres indifférents. Dès 1948, les partenaires sociaux mettent en place au niveau de l'interprofession (expatriés, coopératives de consommateurs), des bassins d'emploi (Sud Est), des branches (papier carton, BTP, transports...), voire des entreprises (Renault, Sud Aviation...), des institutions, des caisses, voire des régimes. Ils le font sur le modèle de l'Agirc (des régimes en répartition, et par points) et en s'appuyant sur les organismes d'assurances ou mutualistes hérités parfois du 19^e siècle. Ce mouvement extrêmement rapide se traduit par une profusion d'organismes divers et variés. Le ministère du Travail en comptera environ 700 en 1956. Ce développement dans le plus grand désordre inquiète les partenaires sociaux. Ils redoutent que la création de régimes élaborés sans calculs actuariels préalables débouche sur une catastrophe. Ils vont tout faire pour opérer une remise en ordre.

Elle se fait en deux temps. Le 15 mai 1957, le CNPF, FO et CFTC – la CGT ne signe pas le procès-verbal – créent l'Unirs (Union nationale des institutions de retraite des salariés). L'objectif est de réaliser une compensation financière entre les organismes pour limiter le taux de cotisation des entreprises. Il s'agit d'une mutualisation de moyens à laquelle les institutions adhèrent sur une base volontaire. Elle vise à garantir la sécurité et la pérennité des retraites par une meilleure coordination au sein d'un régime unique. L'adhésion n'étant pas obligatoire, les plus grands groupes (AG2R, CRI, CNRO pour le



bâtiment), qui ont tissé leur toile sur tout le territoire et parfois constitué des réserves qu'ils ne veulent pas partager ou qui estiment que leur réseau régional peut servir de socle à un grand régime interprofessionnel de non-cadres, restent à l'extérieur de l'Unirs.

L'essor extrêmement rapide de l'Unirs (1 000 entreprises et 260 000 cotisants en 1957 ; 56 700 entreprises et 2 073 000 cotisants en 1961) incite les partenaires sociaux à voir plus grand. 144 310 entreprises et 1 867 500 cotisants restant hors de l'Unirs, le CNPF, FO et la CFTC signent, le 8 décembre 1961, l'accord portant création de l'Arrco. Paradoxalement – mais le conteste politique a changé – la CGT, qui avait signé en 1947 l'accord permettant aux cadres de bénéficier d'une retraite complémentaire, ne signe pas pour les ouvriers et les employés.

Échaudés par le demi-échec de l'Unirs, les fondateurs de l'Arrco ne visent plus le régime unique. 18 régimes, dont celui de l'Unirs, vont subsister avec des paramètres de fonctionnement distincts. Pour autant la création de l'Arrco est vécue à l'époque comme une victoire du paritarisme et comme une grande conquête sociale. 9 millions de salariés accèdent à un complément de retraite, mais surtout cette retraite est « rétroactive ». « Les anciens salariés ayant quitté l'entreprise depuis 1927 avec 10 ans de service y auront droit² », exulte France Soir.

À partir de là, l'histoire de la retraite complémentaire se résume à :

- ▼ l'élargissement de son périmètre d'application : rapatriés d'Afrique du Nord, mineurs, chômeurs dans les années 1960 et 1970 ; VRP, salariés agricoles, gérants de SARL, médecins, d'hôpitaux privés, chirurgiens-dentistes, pharmaciens et biologistes dans les années 1980, enfin banques, assurances, agents de la sécurité sociale au début des années 1990. Résultat, au début des années 1990, l'Agirc comptait 55 caisses et l'Arrco 43 régimes et plus de cent institutions.
- ▼ l'amélioration des prestations par un relèvement de la cotisation (en 1965, à l'Arrco, elle passe de 2,5 % à 4 %) et par la loi Boulin de décembre 1971 (calcul de la retraite sur les dix meilleures années) ;
- ▼ la généralisation : la loi de décembre 1972 étend le bénéfice de la retraite complémentaire à tous les salariés assujettis au régime général et à la Mutualité sociale agricole et les accords du 6 juin 1973 obligent les cadres à cotiser à l'Arrco ;
- ▼ la réduction progressive du nombre de régimes pour parvenir, sur le modèle de l'Agirc, à un régime unique Arrco. Cette perspective ne deviendra réalité que... le 1^{er} janvier 1999.

II/ Du choc pétrolier de 1973 à l'accord de 2015

En matière de protection sociale, la grande rupture intervient en 1973 avec le « choc pétrolier » qui met fin aux Trente Glorieuses marquées par une période continue de forte croissance économique. Cet événement coïncide avec l'arrivée sur le marché du travail des générations très nombreuses du baby-boom. Il en résulte l'apparition d'un chômage de masse durable qui perturbe les équilibres sur lesquels se fonde la répartition. Partant

2 10-11 décembre 1961.

de là, deux grandes périodes sont à distinguer. De 1973 à 1993, les études et rapports se succèdent pour préparer l'opinion à l'idée que « l'âge d'or des retraites » est passé. 1993 marque alors, tant pour le régime de base que pour les complémentaires, l'entrée dans une phase de réformes qui restent « paramétriques ». Jusqu'à l'accord du 30 octobre 2015 porteur d'une promesse de « régime unifié » à partir du 1^{er} janvier 2019.

II.1/ Vingt ans de débats pour opérer une prise de conscience...

On aurait tort de penser que la vie des régimes complémentaires dans les années 1970-1990 fut un long fleuve tranquille. À l'Arrco d'abord, la direction générale éprouve au démarrage le plus grand mal à imposer ses vues à des institutions autorisées à conserver leur identité pour préserver les spécificités des professions qu'elles représentent. Résultat, les gestionnaires butent sur le fait que le montant des pensions varie selon les régimes de 1 à 4. Pour remédier à cette situation, il est décidé de définir chaque année un « rendement de référence » type³. À partir du 1^{er} janvier 1963, il est laissé cinq ans aux institutions pour ramener leur rendement à une valeur égale au plus à 110 % du rendement de référence. Cette méthode, progressive mais contraignante, se révélera efficace pour harmoniser progressivement le montant des pensions entre les caisses.

À l'Agirc ensuite, le régime souffre des relèvements incessants du plafond de sécurité sociale qui gonflent le nombre de « figurants » au régime, autrement dit de cadres qui gagnent moins que le plafond. Ces hausses de plafond, démarrées dès 1950, s'expliquent par les déficits récurrents de l'assurance maladie et le souci des pouvoirs publics d'augmenter les recettes. Elles provoquent des conflits à répétition entre la CGC et les pouvoirs publics. Entre 1956 et 1993, le salaire médian est multiplié par 17 et le plafond par 28. Quant au nombre de « figurants », il passe de 4 % des cotisants en 1973 à 20 % en 1993 et plus de 30 % en 2013.

La dégradation prévisible qui en résulte pour la retraite des cadres incite les assureurs, encouragés par les travaux du Plan, de l'Igas et par le Premier ministre Raymond Barre lui-même, à déclencher une vigoureuse offensive par voie d'affichage contre le principe de la répartition. Le conflit s'envenimera au point que l'Agirc portera son différend avec l'UAP en justice. Il faudra toute l'habileté politique du ministre de la Santé et de la Sécurité sociale de l'époque, Jacques Barrot, pour éteindre un incendie qui ne tardera pas à reprendre.

Enfin, l'Agirc, comme l'Arrco, vivront très mal le choix fait par l'Union de la gauche en 1972, puis la décision politique prise par François Mitterrand (ordonnances du 26 mars 1982) d'abaisser l'âge de la retraite de 65 à 60 ans. On oublie souvent que la retraite à 60 ans fut mise en place pour les travailleurs manuels par Valéry Giscard-d'Estaing en décembre 1973 et que les députés abaissèrent l'âge de départ en retraite des femmes à 60 ans le 1^{er} juin 1977. Par ailleurs, c'est à partir de 1977 que se développent sur grande échelle les préretraites. Moyennant quoi, avant même que la gauche parvienne au pouvoir en 1981, plus de la moitié de la population française bénéficiait déjà de la retraite à 60 ans. Il n'empêche que les partenaires sociaux n'ont pas accepté que le pouvoir politique veuille leur imposer un déplacement de la borne d'âge qui dégrade de facto l'équilibre financier des régimes. Mais ils devaient tenir compte de l'attachement des Français à cette réforme emblématique. D'où la mise en place en 1983 d'une Association pour la structure financière (ASF), qui deviendra Association de gestion du fonds de financement (AGFF) en 2001. Il s'agit d'une sorte de régime intermédiaire, prévue pour durer sept années, qui finance les retraites complémentaires entre 60 et 65 ans via les cotisations qu'il prélève, une contribution de l'État liée aux économies réalisées sur les garanties de ressources et le produit de deux emprunts obligataires.

³ Le rendement d'un régime est la valeur actuarielle des prestations promises.



Parallèlement à ces grandes manœuvres visant à préserver une répartition mise à mal par le chômage et un « effet plafond » qui s'accroît, l'Agirc tente d'élargir sa base cotisante en intégrant plusieurs régimes de cadres supérieurs. Dans le même temps, les gestionnaires entendent répondre aux assauts incessants des assureurs par les travaux des VIII^e, IX^e et X^e Plans. Les rapports se succèdent à raison d'un ou deux par an. Les états généraux organisés par Jacques Chirac en 1987 ne débouchent sur rien. Il faut attendre la publication du « livre blanc » par Michel Rocard en 1991 pour y voir plus clair sur les perspectives de déficit dans tous les régimes, y compris les régimes complémentaires et entrevoir des solutions possibles.

II.2/ Et vingt ans de réformes qui n'ont pas fait bouger les lignes

La gauche ne faisant pas le premier pas des réformes, c'est Édouard Balladur qui reprend les propositions du « livre blanc » pour les traduire dans les faits. Cette réforme de 1993 (allongement de la durée de cotisations de 37 ans et demi à 40 en 2003, calcul sur les 25 meilleures années en 2008, poursuite de l'indexation des pensions sur les prix décidée dès 1989 par Philippe Séguin, mais surtout mise en place du Fonds de solidarité vieillesse qui aboutit très vite à fiscaliser quelque 25 % des dépenses vieillesse), suit de très peu la réforme allemande de 1989 et coïncide avec les réformes engagées en Grande-Bretagne et en Espagne. Mais elle ne touche en France que les salariés du privé. Elle impacte de ce fait les régimes complémentaires qui doivent négocier, dès 1993 à l'Arrco et en 1994 à l'Agirc, pour s'adapter à la nouvelle donne. Pour l'essentiel, les partenaires sociaux relèvent les taux de cotisations de 4 % à 6 % à l'Arrco et de 12 % à 16 % à l'Agirc et suppriment les « opérations facultatives supplémentaires » développées à tort dans le cadre de régimes en répartition.

Partant de là, les régimes complémentaires entrent dans une spirale de réformes qui ont quelques points communs entre elles.

- ▼ Toutes sont paramétriques et se limitent à déplacer les curseurs de leurs modalités de fonctionnement, notamment la durée exigée de cotisations, en vue de réaliser des économies.
- ▼ Toutes concourent à rapprocher l'Agirc de l'Arrco. Après une négociation unique aboutissant à trois accords en 1996, il n'y aura qu'une négociation et un accord commun en 2001 dont les annexes programment déjà un rapprochement Agirc-Arrco qui se matérialisera dans un GIE commun Agirc-Arrco en 2002.
- ▼ Toutes visent à réduire les coûts dans le système en réduisant notablement le nombre d'institutions. On en comptait 55 à l'Agirc au début des années 90 et plus de cent à l'Arrco. Ces chiffres sont aujourd'hui ramenés à une douzaine de groupes paritaires chacun ne devant compter qu'une institution Agirc et une institution Arrco. Au-delà, ces rapprochements favorisent la « convergence informatique » au sein des groupes et entre les groupes en vue d'une meilleure qualité de service. Ce sont les progrès réalisés à ce niveau qui permettront à partir de 2003 de donner un contenu au droit à l'information des assurés.
- ▼ Toutes vont dans la même direction, les complémentaires s'alignant sur les décisions prises dans le régime de base. En 2003 par exemple, la réforme

Fillon programme l'allongement de la durée de cotisation des fonctionnaires et prend une série de mesures pour relever le taux d'activité des seniors. Nicolas Sarkozy complète l'opération en 2009 en retardant l'âge de départ en retraite. La réforme Ayrault de 2013 reste dans le champ de réformes a minima sans rien changer au problème de fond. Celui d'un déséquilibre profond et durable pour des raisons économiques (une croissance en berne et des perspectives pour les années 2017-2027 peu encourageantes selon France Stratégie en janvier 2016) et des raisons démographiques (l'allongement continu de l'espérance de vie).

- ▼ Toutes ces réformes se sont faites alors que se poursuivait l'élargissement du périmètre d'application des régimes Agirc-Arrco avec l'intégration au début des années 1990 du personnel au sol d'Air France, des agents de la Sécurité sociale, des banques et des sociétés d'assurances.
- ▼ Toutes visent l'équilibre des comptes incontournable dans des régimes privés. Un équilibre d'autant plus nécessaire qu'après avoir tenté de faire prévaloir la règle du « ni-ni », ni régime public puisqu'on a affaire à des organismes de droit privé, ni régime privé puisqu'ils sont obligatoires, l'Agirc et l'Arrco choisissent en 2000 l'assimilation aux régimes obligatoires publics. Moyennant quoi si déficits il y a, ils seront comptabilisés avec ceux de l'État...


Conclusion provisoire : un régime unifié le 1^{er} janvier 2019

Les réformes à répétition intervenues depuis 1993 étaient nécessaires.

- ▼ Par un partage à peu près égal des sacrifices entre les actifs, les retraités et les entreprises, elles ont permis de préserver vaillamment le niveau des pensions. Selon la Drees⁴, le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité était encore en 2013 en France de 64 % contre 53 % en Suède et au Royaume-Uni et 47 % en Allemagne. Même si, comme c'est probable, une légère dégradation s'est produite depuis, la situation française reste incomparablement supérieure à celle de ses voisins.
- ▼ Cette situation n'a été rendue possible que parce que les mesures prises dans les années 1990 et suivantes ont permis l'accumulation d'importantes réserves. L'objectif était de faire face à « la bosse démographique » qui apparaissait en 2006 avec l'arrivée de la génération du baby-boom à la retraite. Cette année-là, le nombre de personnes arrivant à la retraite est passé de 350 000 à 700 000. C'est une situation qui devrait durer pendant près de 30 ans, la Drees observant, pour l'année 2013, une pointe à 760 000 départs contre 600 000 en 2012, conséquence de la réforme de 2010 reportant de deux années de l'âge de départ en retraite.

En 2014, les réserves atteignaient encore 6,7 Mds € à l'Agirc et 55,7 Mds € à l'Arrco. Au rythme des déficits et sans réforme, elles seraient épuisées à l'Agirc dès 2018 et il aurait fallu à cette date diminuer les pensions de 11 %. L'échéance est plus lointaine pour l'Arrco, mais l'issue n'est pas différente. D'où les négociations qui ont duré plusieurs mois en 2014-2015 pour se conclure le 30 octobre par un accord en deux temps. Sont d'abord prises des mesures d'urgence : report de la date de revalorisation des pensions et indexation inférieure à celle des prix. Les retraités paieront le gros de la facture (3,5 Mds €) avant que les actifs ne soient mis à contribution, à partir de 2019, avec l'introduction de coefficients de solidarité, autrement dit d'abattements d'autant plus importants que l'assuré part tôt en retraite. Ainsi se met progressivement en place la « retraite à la carte ». Le second volet de l'accord du 30 octobre 2015 prévoit, dans le prolongement de toutes les réformes intervenues depuis 1993, de créer, le 1^{er} janvier 2019, « un régime unifié » paritaire, en répartition et par points appelé à se

4 La protection sociale en France et en Europe en 2013, édition 2015



substituer aux régimes existants, mais reprenant l'ensemble des droits institués par les conventions de 1947 et 1961. Exit par conséquent l'Agirc et l'Arrco et place à un régime unique. Mais le plus dur reste à venir. Car si les principes de fonctionnement du nouveau régime unique et simplifié sont posés dans l'accord de 2015, encore faudra-t-il leur donner un contenu précis et définir leurs conditions de mise en œuvre. Conformément à ce que prévoit l'accord de 2015, un groupe paritaire a été mis en place pour proposer des règles de fonctionnement qui feront l'objet d'une étude d'impact d'ici au mois de juillet 2016.

Parallèlement, une négociation interprofessionnelle doit s'ouvrir à la rentrée pour définir les grandes lignes de la notion d'encadrement. Cette discussion, politiquement à haut risque, sur le « statut cadre » a pour but de préparer la mise en place d'un troisième niveau de pension, vraisemblablement en capitalisation, au profit des personnels ayant une réelle fonction d'encadrement. Objectif, concevoir un produit dont les engagements puissent être tenus sur le très long terme. Un redoutable défi dans un pays abonné depuis 75 ans à la répartition.