

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 janvier 2009 – 9 h 30

« Les différents modes d'acquisition des droits à la retraite en répartition : description et analyse comparative des techniques utilisées »

<b>Document N°14</b>
----------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---

**Une technique au service des partenaires sociaux :  
l'exemple de l'AGIRC et de l'ARRCO**

*Extrait de la Lettre de l'observatoire des retraites N°14 – Mars 2005*

*Arnaud d'Yvoire*

# Une technique au service des partenaires sociaux : l'exemple de l'Agirc et de l'Arrco

Arnauld d'YVOIRE

*Secrétaire général de l'Observatoire des Retraites*

*Adoptée par les créateurs du régime complémentaire des cadres, la technique par point constitue depuis 1947 l'outil des partenaires sociaux pour gérer les régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco. L'histoire de ces deux régimes fournit une illustration pratique du recours à cette technique.*

## *Le contexte de l'après guerre et des « trente glorieuses »*

Est-il besoin de rappeler combien le contexte dans lequel les régimes complémentaires de retraite des salariés sont nés, l'Agirc en 1947 et l'Arrco en 1961, était différent de celui d'aujourd'hui ? L'inflation dominait depuis la fin de la première guerre mondiale, ruinant les épargnants et les titulaires de rente à rendement nominal. La dénatalité et les guerres laissaient des générations peu nombreuses face à la tâche de reconstruire le pays. L'espérance de vie à 60 ans demeurait faible, les progrès ayant jusque-là surtout concerné la mortalité infantile. L'âge de la retraite était pour le plus grand nombre fixé à 65 ans, et l'âge de cessation d'activité était souvent plus élevé, notamment pour les cadres.

## **Préserver les retraites de l'inflation**

Face à l'inflation, la technique par point, alliée à un financement en répartition choisi en raison de la volonté de valider le passé, allait s'avérer d'une efficacité sans pareil. Maintenir le pouvoir d'achat des retraités constituait en soi un objectif qui paraissait très ambitieux dans une époque de ruine des épargnants. Les carrières passées, reconstituées, permettaient d'obtenir des points de retraite calculés à l'aide d'un prix d'achat (dit

« salaire de référence ») dont l'évolution avait été calculée essentiellement en fonction de l'inflation depuis 1914. Avant cette date, le prix d'achat du point était le même quelle que soit l'année considérée. En fixant chaque année la valeur de ces points les partenaires sociaux avaient pour premier objectif de compenser l'inflation.

## **Partager les fruits de la croissance entre les actifs et les retraités**

Ces revalorisations étaient rendues possibles par le développement du salariat, inattendu en 1947, en plein essor en 1961, et par une augmentation des salaires supérieure à l'inflation. La préoccupation de sauvegarder le pouvoir d'achat des retraités allait bientôt laisser la place à une ambition plus grande encore, les faire « bénéficier des fruits de la croissance ». Outre la création de droits nouveaux, réversions, majorations pour enfants, la fixation de la valeur du point se prêtait à une telle politique. Il suffisait de lui faire suivre la progression des salaires.

## **Échapper au prélèvement par l'inflation**

Soucieux de gérer à long terme, après les premières années d'expérimentation et de tâtonnement, les partenaires sociaux avaient mis au point une formule de calcul de la valeur du point Agirc. La



valeur retenue chaque année était celle permettant de maintenir l'équilibre sur les 10 années à venir entre les évolutions prévisibles des charges et des ressources, réserves comprises. La rapide augmentation des ressources conduisait à accumuler des réserves. La loi obligeait les partenaires sociaux à placer la moitié au moins de ces réserves dans des emprunts d'État, ou garantis par l'État, offrant en pratique un rendement très faible. En théorie source de sécurité, en pratique financement à bon compte des politiques publiques, les réserves se dépréciaient au fur et à mesure par rapport à la croissance des salaires et des droits à retraite. Falloit-il continuer à accroître des placements aussi peu rentables pour le régime ?

Cette question fut résolue, non sans débats, par l'utilisation du taux de cotisation. Les partenaires sociaux décidèrent de limiter les réserves à une année environ de prestations et d'appeler en conséquence les cotisations à un taux réduit, dit « taux d'appel », les points acquis continuant d'être calculés sur le taux « contractuel ». Il était entendu que ce taux d'appel pourrait être majoré en cas de besoin inverse. L'équivalent de deux années de cotisation ne fut ainsi pas appelé dans les années cinquante et soixante, ceci au bénéfice des cadres en activité et des entreprises et au détriment indirect du financement de l'État.

### *Le choc pétrolier de 1973 et le tournant économique*

Le premier choc pétrolier mit fin à trente années de croissance exceptionnelle, forte et régulière. Pour la France tout particulièrement, ce fut la fin du plein emploi et le début du chômage de masse. Alors que la population autochtone en âge d'activité continue d'augmenter, conséquence du baby boom, et que l'immigration se poursuit, le nombre d'emplois réels n'est guère plus élevé aujourd'hui qu'en 1973. Mais personne alors, les partenaires sociaux pas plus que les autres, n'imagine une telle perspective à long terme. Par ailleurs, depuis 1964, le taux de fécondité décroît, mais, inertie des phénomènes démographiques, la population continue de croître sous l'effet du baby boom. En outre,

depuis la guerre, l'espérance de vie progresse, notamment aux âges élevés, phénomène longtemps sous-estimé par les démographes. Enfin, grâce au développement des régimes de retraite et à leur amélioration, les retraités ne sont plus les pauvres de la société française comme après guerre, mais l'habitude retarde la prise de conscience de ce changement.

### **Maintenir le pouvoir d'achat des retraités**

Dès 1977, la formule de calcul de la valeur du point adoptée par l'Agirc conduit à revaloriser le point Agirc moins que l'inflation, en rupture avec les trente années précédentes de victoire sur l'inflation et de progression du pouvoir d'achat. Les partenaires sociaux décident, dans l'attente d'un retour à la situation économique favorable connue jusqu'alors, de ne pas répercuter totalement sur la valeur du point l'effet d'une dégradation, que l'on croit temporaire, de l'emploi et des salaires. Ils s'affranchissent donc « provisoirement » de la formule de calcul de la valeur du point qu'ils avaient adoptée. Mais ils savent aussi que les années quatre-vingt vont voir l'arrivée à la retraite de générations ayant effectué des carrières complètes pendant les trente glorieuses, alors que le rythme de croissance des ressources devrait se ralentir. Aussi adoptent-ils une politique de revalorisation modérée de la valeur du point, proche du maintien du pouvoir d'achat.

### **Augmenter les ressources des régimes**

Cependant, l'équilibre financier est maintenu principalement par l'augmentation des ressources. Elles s'accroissent grâce au relèvement du taux d'appel des cotisations qui permet d'augmenter les cotisations sans attribution supplémentaire de droits à retraite. À l'Agirc, le taux d'appel était, depuis 1966, de 100 %, c'est-à-dire égal au taux dit contractuel sur lequel sont calculés les points de retraite acquis chaque année. Les partenaires sociaux le portent à 103 % en 1979, puis à 106 % en 1986 et 110 % l'année suivante. Il atteindra 125 % en 1995, niveau auquel il demeure. À l'Arrco, le taux d'appel avait été porté à 102,5 % dès 1970. En 1974, il atteint 110 % et se stabilise à 125 % depuis 1992.

## La valeur de service du point, une variable d'équilibre technique : un choix décisif opéré en 1978 par l'Agirc

Chantal du BOISROUVRAY

*Historienne, membre du service Documentation du Gie Agirc-Arrco,  
membre du jury du prix de l'Observatoire des Retraites*

Lorsqu'en 1946 les fondateurs du régime de retraite complémentaire des cadres ont fait le choix d'un système par points, ils ont posé le principe selon lequel la valeur annuelle du point de retraite doit être calculée de façon à réaliser l'équilibre annuel entre les ressources et les dépenses du régime. Appliqué jusqu'en 1950, le texte originel de l'article 37 de l'annexe I à la Convention collective nationale du 14 mars 1947 fixant la formule de calcul du point de retraite fut remanié en 1951 puis en 1961 par la commission paritaire afin d'inscrire la formule dans une perspective d'équilibre décennal du régime. Dès l'origine, les organisations signataires de ladite Convention ont conféré au conseil d'administration de l'Agirc le pouvoir de procéder à la fixation de la valeur du point obtenue par la formule qui pouvait conduire les partenaires sociaux gestionnaires du régime à revaloriser les retraites ou au contraire à réviser celles-ci à la baisse, afin d'ajuster les dépenses aux ressources.

Utilisée continûment pendant trente ans, la formule de calcul de la valeur du point fut mise en question au milieu de la décennie 1970, eu égard aux évolutions concomitantes des ressources et des charges du régime. À partir de cette période, le régime des cadres subit, plus encore que les autres régimes de retraite, le contrecoup du net ralentissement de la croissance économique qui s'est traduit par une dégradation de l'emploi et des salaires. Ces facteurs se sont conjugués aux effets de la forte augmentation du plafond de la Sécurité sociale et à un alourdissement des charges consécutif à l'arrivée à maturité du régime. Ainsi, les ressources du régime enregistraient, en 1977, une baisse de 5,96 % par rapport à l'exercice précédent, alors que la prévision décennale des charges augmentait de 3,86 %. Dans ces conditions, la valeur du point calculée selon la formule ressortait à 0,8925 franc, ce qui représentait une augmentation moyenne annuelle de 7 %, inférieure à la hausse du coût de la vie (9,4 %), et impliquait donc une baisse sensible du pouvoir d'achat des allocataires. Le conseil d'administration fut donc placé devant l'alternative suivante : soit une valeur du point respectant la formule de calcul fixée par la Convention, soit une valeur du point permettant aux retraités de maintenir leur pouvoir d'achat.

Ayant opté pour cette seconde solution, le conseil d'administration décida d'arrêter la valeur de service du point au 1<sup>er</sup> juillet 1977, à 0,91 franc, soit une majoration de 1,96 % par rapport à la valeur calculée en dissociant cette dernière, qualifiée de « valeur technique », de la « valeur de service officielle ». L'année suivante, les membres du conseil s'accordèrent pour maintenir en l'état la formule inscrite à l'article 37 de l'annexe I à la Convention et la conserver à titre d'indicateur donnant, pour chaque exercice, la « valeur technique du point », et pour dissocier définitivement cette valeur de la « valeur de service du point », celle-ci devant désormais être indexée, pour un exercice donné, sur la plus faible des deux variables au cours de cet exercice : le salaire médian des cadres ou le coût de la vie. Ces dispositions qui apportaient un changement fondamental aux règles régissant la gestion technique du régime depuis 1947 furent adoptées par le conseil d'administration au vu des études techniques réalisées par l'Agirc sur la base de la formule conventionnelle qui démontraient que, quels que soient les aménagements susceptibles d'être apportés à cette formule, le maintien du pouvoir d'achat du point avait pour conséquence la consommation des réserves dans un délai de quinze à dix-huit ans et que le maintien du niveau des réserves (les trois quarts des allocations de l'année) entraînait une diminution du pouvoir d'achat du point de 50 % sur une période variant de dix à quinze ans.

### Mobiliser des ressources extérieures aux régimes

Dès 1967, les partenaires sociaux, en posant le principe de l'attribution de points de retraite pour les périodes de chômage indemnisé, avaient prévu leur financement partiel par le régime de l'assu-

rance chômage. Cette mesure atténuait l'impact du chômage sur les régimes complémentaires de retraite. Mais, en 1982, l'instauration de la « retraite à 60 ans » dans les régime général et les régimes alignés des salariés agricoles, commerçants et artisans bouleverse l'équilibre des régimes Agirc et

Arcco. Politiquement, les partenaires sociaux pouvaient difficilement s'opposer à cette réforme et maintenir les abattements pour les retraites complémentaires demandées à 60 ans. De plus, la nouvelle retraite à 60 ans prenait le relais d'une formule de préretraite, la « garantie de ressources », plus généreuse à bien des égards, et devenue financièrement insoutenable pour l'assurance chômage. La solution fut trouvée dans la création d'un organisme de financement, l'ASF (« Association pour la Structure Financière »), chargé de financer à la fois le coût des garanties de ressources appelées à disparaître progressivement et le surcoût entraîné par la « retraite à 60 ans » dans les régimes Agirc et Arcco. L'ASF était financée à l'origine par une subvention de l'État et par deux points de cotisation d'assurance chômage.

### **La diminution de la masse salariale en 1993 et la recherche d'un équilibre de long terme**

En 1993, pour la première fois depuis la guerre, la masse salariale se contracte sous l'effet du ralentissement de l'activité. Le nombre de cotisants au régime chômage, dont le champ se confond presque avec celui des régimes Agirc et Arcco, diminue de 1,7 %. La masse salariale soumise à cotisation accuse une diminution de 0,4 %, à comparer aux augmentations de 3,9 % en 1992 et 4,3 % en 1991. Ces chiffres provoquent un choc, accélèrent la prise de conscience d'un contexte durablement différent de celui connu pendant les années de développement des régimes. Les accords de 1994 et 1996 traduisent cet état d'esprit nouveau.

#### **La remise en cause de certains droits « acquis »**

Dès 1994, les partenaires sociaux doivent adopter des mesures pour rétablir l'équilibre du régime des cadres, équilibre d'autant plus fragile que son assiette de cotisation est réduite par l'augmentation rapide du plafond de la sécurité sociale. Un consensus se crée pour « partager les efforts » entre ceux qui paient, les cadres et leurs entreprises, et ceux qui reçoivent, les retraités. Les cotisations des premiers augmentent sous l'effet d'un nouveau relè-

vement du taux d'appel, et également du taux minimum obligatoire de cotisation. Les seconds subissent le gel de la valeur du point, c'est-à-dire la non revalorisation de leur pension, ainsi qu'une réduction des majorations pour enfants par application d'un « pourcentage de service ».

En outre, le principe européen d'égalité entre les hommes et les femmes est appliqué de manière à réaliser des économies : l'alignement des conditions de réversion pour les hommes et les femmes se traduit par un relèvement de l'âge de la réversion de 50 à 60 ans<sup>1</sup> pour les conjointes survivantes (sauf invalidité ou enfants à charge).

Ce faisant, les partenaires sociaux entendaient peser non seulement sur les futurs retraités, mais également sur ceux dont les retraites étaient déjà liquidées. C'était compter sans les recours judiciaires des intéressés. Au terme de nombreuses décisions de grande instance et d'appel, la Cour de Cassation considérait, en 1999, que le « pourcentage de service » revenait à diminuer le nombre de points, et qu'une telle mesure ne pouvait pas s'appliquer aux pensions déjà liquidées. Les partenaires sociaux auraient pu, semble-t-il, baisser la valeur du point. Mais ils ne sont pas autorisés à modifier le nombre de points d'une pension déjà liquidée.

#### **L'utilisation du prix d'achat du point**

L'accord Agirc de 1994 était dicté par la nécessité de rétablir un équilibre financier menacé à court terme. Les accords Agirc et Arcco de 1996 visent à créer les conditions d'un équilibre à moyen terme. Ils font appel à un ensemble de mesures d'économies et de financement. Mais ils innovent sur un point central : pour la première fois, ils diminuent le nombre de points attribués pour un même niveau de cotisation contractuel. Ce résultat est obtenu par une augmentation du prix d'achat du point supérieure à celle des salaires des cotisants. De 1996 à 2000, ce prix d'achat, qui suit depuis l'origine l'évolution des salaires<sup>2</sup>, est en outre majoré chaque année de 3,5 % à l'Arcco et de 4 % à l'Agirc. Il s'agit d'une mesure d'équilibre à long terme qui entérine l'état de fait créé par l'allonge-

1. L'Arcco égalisera à 55 ans les âges de réversion pour les hommes et les femmes en 1996.

2. D'où l'expression de « salaire de référence » pour désigner le prix d'achat du point.

ment de la durée de vie, et donc de retraite, et qui prépare à l'augmentation du nombre de retraités avec l'arrivée des générations nombreuses du baby boom à l'âge de la retraite. Cette diminution du nombre de points attribués est, dans une certaine mesure, compensée par l'augmentation des taux minimum obligatoires de cotisation, portés depuis la création des régimes, au fil des accords successifs, de 2,5 à 6 % en Arrco et de 8 à 16 % en Agirc.

Avec l'accord commun à l'Agirc et à l'Arrco de février 2001, les partenaires sociaux utilisent à nouveau le prix d'achat du point, mais cette fois-ci pour atténuer l'effet de la mesure précédente. Le prix d'achat du point est en effet provisoirement indexé sur l'évolution des prix. Celle-ci étant inférieure à l'évolution des salaires, cette mesure conduit à augmenter le nombre de points attribués pour un même niveau de cotisation. Il s'agit de limiter la baisse du niveau futur des retraites, sans pour autant augmenter les cotisations, en attendant une reprise de l'emploi permettant un relèvement de l'âge de cessation d'activité. Avec l'accord de 2003, qui fait suite à la réforme Fillon tendant à relever l'âge de départ en retraite, les partenaires sociaux renouent avec la revalorisation traditionnelle du prix d'achat du point (le « salaire de référence ») en fonction de l'évolution des salaires des cotisants.

### L'utilisation de la valeur du point

L'augmentation de la valeur du point avait permis de préserver les retraités de l'inflation, puis de les faire bénéficier de la croissance des salaires. La détérioration de la situation de l'emploi à partir des années 70 oblige les partenaires sociaux à infléchir cette politique dans le régime des cadres. Les accords des années 90 marquent une nouvelle évolution. L'accord Agirc de 1994 gèle la valeur du point.

Les accords Agirc et Arrco de 1996 indexent la valeur du point sur l'évolution du salaire moyen des cotisants diminué d'un point et prévoient que « cette revalorisation ne pourra en aucun cas dépasser l'évolution annuelle des prix ». Le maintien du pouvoir d'achat, objectif minimum, même s'il n'était pas toujours atteint à l'Agirc, devient, pour une durée de cinq ans, un maximum, pour l'Arrco comme pour l'Agirc. Avec les accords 2001 et 2003, la valeur du point est indexée jusqu'en 2008 sur « l'évolution annuelle moyenne des prix hors tabac ».

Ce rapide survol d'environ cinquante années de fonctionnement de deux régimes par points montre l'intérêt et la souplesse de cet outil. Pour le bénéficiaire du régime, rien n'a changé depuis l'origine en ce sens qu'il s'agit toujours d'accumuler des points dont le nombre dictera le montant de sa retraite complémentaire. Derrière cette règle de base, les partenaires sociaux ont su adapter les deux régimes à des évolutions économiques et démographiques considérables. Loin de leur dicter leur conduite, de réduire leur souveraineté et leur pragmatisme, la technique par points les sert dans la recherche d'un consensus entre les diverses parties prenantes, entreprises, salariés en activité, retraités. Elle les sert également dans la recherche d'un équilibre qui tienne compte des contraintes du présent tout en ménageant l'avenir. À la différence des formules italienne et suédoise de comptes notionnels<sup>1</sup> qui recherchent un « pilotage automatique » des régimes de retraite, le point « à la française » apparaît comme un instrument au service des responsables du pilotage du régime, instrument dont la valeur dépend de l'usage qui en est fait.

1. Voir ci-après l'article d'Élise Prats : « Le développement des comptes notionnels en Europe ».