

ENTRETIEN AVEC PAUL HECQUET

DIRECTEUR GÉNÉRAL HONORAIRE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIMES DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE (ARRCO)

«On a surchargé les finances des régimes de retraite en ajoutant des prestations, sans apporter de cotisations correspondantes»

REF: Comment sont nées les caisses de retraite ?

Paul Hecquet : La création des caisses de retraites renvoie à l'histoire, à l'organisation sociologique, à la manière dont les hommes ont pris conscience d'un problème auquel on avait apporté jusque là que des solutions partielles. Colbert avait créé son système de retraite pour les marins et quelques corps de métiers avaient pensé qu'il fallait organiser une certaine solidarité .

A l'origine, la notion de retraite est l'expression d'une solidarité entre des individus exerçant une même activité. Les textes le montrent bien : la loi du 1er juin 1853 est intervenue au bénéfice des fonctionnaires; celle du 28 juin 1894 au bénéfice des mineurs; et au moment de la création des chemins de fer, on voit apparaître très rapidement le même phénomène. Petit à petit, des individus se regroupent et créent des structures. A la même époque, on voit s'organiser aussi la réparation des préjudices subis lors d'accident du travail. C'est l'amorce de la future couverture sociale des salariés.

Dans sa conception d'origine la retraite était le moyen de vivre quand on ne peut plus travailler. Il ne s'agissait pas d'un droit acquis à partir d'un certain âge, alors qu'on pourrait travailler au delà de cet âge. La retraite était la prestation minimale qu'il était nécessaire d'octroyer à un individu pour qu'il ne meure pas de faim. La notion était donc restrictive.

Le développement de l'Etat a été à la base des solutions apportées au problème des retraites. Un peu avant la loi de 1853 sur les fonctionnaires, la loi de 1850 a créé la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse, essentiellement destinée à permettre à la petite épargne, aux petites gens, de pouvoir déposer leur argent en étant à l'abri des risques de placement car son fonctionnement était garanti par l'Etat.

Puis en 1886 a lieu un tournant : on donne à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse une assise beaucoup plus large et des moyens beaucoup plus développés pour remplir sa mission. A partir de cette époque, elle devient un instrument de collecte d'épargne, de placement de

* Voir l'entretien avec Jean-Marie Thibaud dans ce numéro.

cette épargne, de développement des moyens destinés à assurer une retraite, prise sous une forme individuelle. Petit à petit se fait le rapprochement des besoins d'individus exerçant une même activité, et atteignant, progressivement, le même état. C'est ainsi que le premier texte à tenter de jeter les bases d'un véritable système de retraite dans notre pays est la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. C'était un projet d'assurance sociale. On connaît la suite : en 1910, quatre ans avant la guerre de 1914, les employeurs ont renâclé, les organisations syndicales n'étaient pas toutes préparées à cette évolution, et la guerre a fait le reste. Ce fut donc un demi-échec. Il faut noter que la Caisse des dépôts, largement impliquée dans la gestion de la loi de 1910, a vivement ressenti l'échec de l'application de ce texte dans lequel elle avait placé un espoir important.

Pour terminer cette rétrospective incomplète et rapide, il y a eu en 1868 une loi créant les Caisses Nationales d'Assurance en cas de Décès et d'accident. Ce qui témoignait du désir assidu de la Caisse des dépôts - qui assurait aussi la gestion de ce secteur-collecteur d'épargne - de participer activement à ce mouvement dont on vient de définir quelques étapes.

- Comment évolue la situation dans l'Entre-deux-guerres ?

350 - Après la réparation des dommages de guerre, deux étapes ont été franchies dans les années d'après-guerre et de reconstruction : les pensions d'invalidité et celles de veuves et d'orphelins. On s'est alors souvenu de la loi de 1910 et en 1928 on lui a donné une nouvelle forme. Mais les esprits n'étaient pas suffisamment mûrs et il a fallu attendre 1930 pour parvenir enfin à la grande réalisation des assurances sociales qui, pour le risque vieillesse, fonctionnait en capitalisation. La Caisse des dépôts s'est mise sur les rangs pour gérer le risque, comme elle l'avait fait en 1910. Mais elle fut fortement concurrencée par la mutualité et en fait, elle n'a eu à assurer que la gestion financière. Elle est devenue le banquier des assurances sociales. Elle a continué à gérer la section des retraites ouvrières et paysannes de 1910, mais la part qu'elle a pu prendre à l'élaboration des lois de 1928 et 1930 s'est en réalité limitée à la collaboration de certains de ses actuaires à la rédaction du texte. La loi de 1928-1930 est un texte très important mais il faut tout de même préciser que la loi de 1930 n'a pas été l'équivalent de ce qu'était la Sécurité sociale en 1945. Le système témoignait encore du manque de préparation, de maturité, tant de la part du patronat que de certains syndicats. On ne voyait pas le problème sur un plan général : assurer à tous les salariés le bénéfice d'une couverture. Si bien que la loi de 1930 a éliminé de son bénéfice les salariés dont les émoluments dépassaient un certain montant. Vous avez là l'origine du plafond de la Sécurité sociale. Et à la différence de ce qui a été fait plus tard - limitation du salaire soumis aux cotisations et donc à calculs de prestations au moment venu -

avoir un salaire supérieur à un certain montant était une condition d'élimination du régime créé en 1930.

Mais tout le monde était satisfait parce qu'au sein d'un certain nombre d'entreprises s'étaient développé, d'abord au bénéfice du personnel d'encadrement - on ne parlait pas encore de cadres - des systèmes de retraites «maison». On ne peut pas ne pas rapprocher ce qui s'est fait à cette époque de ce que certains souhaitent faire aujourd'hui en créant des fonds de pensions d'entreprise. On avait incité les entreprises à faire cela par une loi de 1895 portant statut des caisses de retraites d'entreprises. La Caisse des dépôts a été habilitée à gérer les fonds que les entreprises lui confiaient pour effectuer leurs opérations de règlement de retraites. Et si je dis règlement de retraite, c'est parce que je les ai personnellement bien connues au moment où l'on a créé les régimes complémentaires, et où la Sécurité sociale telle que nous la connaissons a été mise sur pied. La loi de 1930 a donc éliminé un nombre important de salariés pour ne considérer en définitive que les salariés de l'industrie, du commerce et des services, laissant de côté ceux qui étaient organisés comme les cheminots, les fonctionnaires. Elle a, sous certaines conditions, dispensé d'affiliation les salariés qui pouvaient justifier avoir mis en place ou bénéficier d'un régime reconnu équivalent à celui instauré par la loi.

La loi de 1924 avait modifié la loi de 1853, et la Caisse nationale de retraite gérait les fonds déposés soit auprès de la Caisse des dépôts pour ce qui concerne les fonds d'entreprise, leurs régimes de retraites, soit auprès de la Caisse Nationale des Retraites lorsqu'il s'agissait d'opérations d'assurance faisant appel aux techniques de l'assurance, conformément aux dispositions d'un règlement de prévoyance. Car, ou bien les entreprises créaient une sorte d'autorité, une caisse de retraite «maison», ou bien elles élaboraient un règlement de prévoyance comportant une participation de l'entreprise, sinon une prise en charge intégrale, à la garantie décès invalidité-maladie. Ces régimes de prévoyance ont fonctionné assez largement de 1930 à la guerre.

C'est pour cela que plus tard, en 1945, les cadres pour qui la Sécurité sociale était une pompe à finances au bénéfice des catégories les plus modestes, ont considéré qu'ils n'avaient pas à bénéficier de ce système car ils appartenaient à une catégorie socio-économique d'un niveau supérieur. Ne pas cotiser à la Sécurité sociale était une sorte concrétisation de la promotion sociale. On justifiait ainsi d'une rémunération d'un montant supérieur à celle qui obligeait à cotiser à un système de solidarité, synonyme de charité publique.

C'est donc la loi de 1928 qui crée les assurances sociales pour ceux dont les ressources n'étaient pas supérieures à un certain montant. En revanche, ceux dont les ressources étaient supérieures à ce montant s'organisaient

eux-mêmes par le biais des systèmes de retraites d'entreprise ou de la Caisse nationale. Dans la grande majorité des cas, comme il n'y avait pas de couverture du tout, ces systèmes de prévoyance faisaient très souvent appel à la Caisse Nationale d'Assurance en cas de Décès, ou à des compagnies d'assurances pour garantir les prestations pour la maladie. Toute une catégorie de population n'avait aucune couverture car les salaires étaient supérieurs au plafond et que leur entreprise n'avait pas créé de système. Il appartenait donc à chacun d'entre eux de souscrire des assurances individuelles. Bon nombre d'entreprises avaient organisé ce système pour des catégories aujourd'hui appelées cadres ou agents de maîtrise. La Caisse Nationale avait ainsi des millions de comptes ouverts par les grandes entreprises françaises, particulièrement celles appartenant à la métallurgie, secteur de pointe de l'époque.

- *Que se passe-t-il après 1945 ?*

- La guerre a créé un état d'esprit différent en brassant des gens appartenant à un milieu socio-économique élevé et d'autres appartenant à un milieu très modeste, comme pendant la guerre de 1914. Le Conseil national de la Résistance avait prévu la création d'une Sécurité sociale. Ce terme marque bien la différence avec la terminologie de 1930 où l'on parlait d'assurances sociales. Le gouvernement provisoire a concrétisé le projet. Dès 1945, on a commencé à réfléchir aux conditions dans lesquelles pourraient être transformées les assurances sociales de 1930 de manière à ce qu'elles s'appliquent à tous les salariés de l'industrie, de l'agriculture, des mines ¹, des cheminots, etc...

Le système de retraite était la conséquence de la mise en place d'un statut. Le gouvernement intervenait surtout pour en fixer les bases. On a considéré que c'était la totalité des salariés qui devaient en bénéficier quel que soit le niveau de leurs ressources. L'ordonnance du 4 octobre 1945 a donc permis une révolution : tout le monde devait cotiser pour le risque vieillesse, la maladie ou l'invalidité. Les assurances sociales d'origine étaient en capitalisation alors que l'ordonnance du 4 octobre 1945 mettait en œuvre un système de répartition.

- *Pourquoi avoir abandonné, en 1945, ces formes de capitalisation pour passer au système par répartition ?*

- Ce choix n'est pas le fait du hasard. C'était une nécessité. On s'était bien demandé si ces régimes de prévoyance particuliers instaurés pour certains, avant la loi de 1930, pour d'autres pendant la période de 1930 à 1945, ne

1. Les mineurs avaient leur propre régime de retraite: un certain montant était retenu sur le salaire de chaque mineur et l'employeur versait des contributions, fixées par les textes, sur la base de ce salaire.

pourraient pas continuer. Mais dès lors qu'on instaurait une solidarité, il ne pouvait plus être question d'y faire échapper les éléments qui, antérieurement, pouvaient être maintenus à l'extérieur du circuit.

Il y a alors eu une période, qui, aujourd'hui, apparaît très curieuse : les cadres sont partis en guerre contre l'ordonnance de 1945 parce qu'ils ne voulaient pas participer à un système qu'ils considéraient comme de l'assistanat. Ils n'avaient pas confiance dans un système imposé par l'Etat alors que le leur avait le mérite d'exister.

Une seconde raison est qu'il ne faut pas oublier qu'après la guerre, les Français, les rentiers, les retraités étaient ruinés : l'érosion monétaire des années 1930-1935 et surtout des années de guerre avait enlevé toute valeur non seulement aux retraites mais aussi aux droits acquis et non liquidés correspondant à des cotisations versées dans le passé. Les gens âgés qui n'avaient pas demandé leurs retraites se sont vus sans ressources puisque les retraites étaient toujours exprimées en francs et que ces francs n'avaient plus la même valeur. Or comment servir des retraites dans un système de capitalisation lorsqu'il n'y a pas de réserve mathématique constituée ? C'est impossible puisque la prestation d'un système de capitalisation est la mise en coupe réglée de la réserve technique qui est la contrepartie ou la contre-valeur permanente actuariellement définie de la prestation servie ou promise. S'il n'y a pas de réserve, il n'y a pas de prestation.

353

La répartition était donc une nécessité : des millions d'individus avaient cotisé mais d'autres pas, puisqu'on n'avait pas encore créé pour eux de système de retraite. A partir du moment où l'on créait la Sécurité sociale, il fallait une technique différente de celle utilisée jusqu'alors, sauf dans des circonstances particulières où l'on décidait de servir une prestation sans réserve technique². Avant la loi de 1924, les fonctionnaires cotisaient aussi à la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse et avaient des comptes qui comportaient des réserves mathématiques. En réalité, on était passé à la répartition pour les fonctionnaires dès cette époque, mais une répartition qui ne disait pas son nom. Etait-ce vraiment de la répartition que de voir chaque année des crédits inscrits à une ligne budgétaire qui est celle de la dette viagère ? Peut-être, mais ce n'est pas conforme à la notion technique que nous avons aujourd'hui de la répartition.

Il faut souligner ceci : la répartition n'exclut en aucune manière la relation entre la cotisation versée et la prestation promise, c'est à dire le contributif. Très souvent, pour bon nombre de gens, la répartition est destinée à donner des ressources à ceux qui n'en ont pas, sans pour autant percevoir la nécessité de cotiser antérieurement. Mais les besoins de type socio-économique sont tels à certains moments qu'il faut adjoindre au

2. Par exemple, l'Etat décide de servir une prestation d'un montant déterminé

contributif, qui est la base du fonctionnement du système, une prestation d'assistance.

Le gouvernement de Vichy avait créé l'Allocation aux Vieux en 1941. D'où le fait que certains marquent à cette date l'abandon de la capitalisation au bénéfice de la répartition. Ils n'ont pas tout à fait tort mais la technique de répartition n'est pas nécessairement la même qu'aujourd'hui. C'est de 1941 que date la certitude de l'impossibilité de faire fonctionner un système de capitalisation, tel celui créé en 1930. «L'allocation aux vieux», devenue «l'allocation aux vieux travailleurs», correspond au minimum de prestations pour le régime général. Ensuite, à partir de 1956, on a créé l'allocation de base et le fonds national de solidarité et la fameuse vignette automobile dont le produit n'a d'ailleurs jamais été affecté à sa véritable destination.

L'opposition des cadres à leur assujettissement à la Sécurité sociale a été d'une extrême violence : ils sont descendus dans la rue. La Confédération Générale des Cadres, organisation nationale syndicale catégorielle, a vu le jour à ce moment-là : elle a été le ciment de l'opposition. Pendant dix-huit mois, une partie de bras de fer s'est déroulée entre le gouvernement et les cadres. Dans cette partie de bras de fer, un homme a joué un rôle particulièrement important du côté de l'administration: Francis Neter³ a essayé de voir si les cadres, en contrepartie d'une acceptation de leur affiliation à la Sécurité sociale naissante, ne pourraient pas bénéficier d'un régime de retraite complémentaire et aussi de prévoyance. En effet, depuis de nombreuses années, ces cadres bénéficiaient d'un régime de prévoyance dont les prestations étaient souvent supérieures à celles que la nouvelle Sécurité sociale allait leur apporter. Mais il fallait que le régime complémentaire soit général et obligatoire. On tournait le dos au système de retraite d'entreprise qui, par définition, a un caractère limité, sinon facultatif. Car rien n'obligeait les salariés, si ce n'était leur dépendance vis à vis de leur employeur, à prélever une partie de leur salaire au bénéfice de ce système.

- *Quel était le cadre juridique qui avait permis la mise en place du système de retraite complémentaire ?*

- L'obligation de faire résulte de la loi, du pouvoir réglementaire, mais il n'y avait pas de cadre juridique dans ce cas-là. Alors, en 1946, on s'est demandé comment l'établir. On ne pouvait pas laisser subsister une situation quasi-insurrectionnelle, qui a entraîné une non-application de l'ordonnance de 1945, et une agitation considérable, tout en perpétuant le système antérieur à 1945 en ce qui concerne ces régimes de prévoyance et de retraite.

³ Directeur adjoint de la Sécurité sociale, Francis Neter a été à l'origine de la création de tous les systèmes de protection sociale.

Il y avait une possibilité de rendre un système obligatoire : le placer dans une convention collective. C'est la raison pour laquelle le régime de retraite des cadres s'est appelé «Convention collective du 14 Mars 1947». Pour qu'il y ait convention collective, il faut que juridiquement, il y ait définition des conditions dans lesquelles le contrat de travail s'exerce : durée du travail, conditions dans lesquelles il est réalisé, nombre d'heures par mois, par semaine, etc. Or on ne pouvait imaginer que dans tous les cas, on allait insérer le régime des cadres dans une convention définissant ces caractéristiques du contrat de travail.

On a donc fermé les yeux, et en contrepartie de l'acceptation par les cadres d'une affiliation à la Sécurité sociale, on les a autorisés à créer un système de retraite complémentaire : l'AGIRC. Avec la bénédiction des pouvoirs publics, par l'entremise de Francis Neter pour la théorie, et du président Pierre Laroque⁴ sur le plan juridico-administratif, on a abouti à la Convention du 14 mars 1947. Celle-ci n'intéressait pas que la retraite, elle fait aussi obligation de cotiser sur la fraction de salaire supérieure au plafond de la Sécurité sociale, celle sur laquelle la Sécurité sociale ne prélevait rien. La Convention prévoit aussi le versement d'une cotisation minimale de 0,50% destinée prioritairement à des garanties décès et accessoirement aux invalidités-maladies sur la fraction de salaire égale au plafond de la Sécurité sociale.

355

Il apparaissait ainsi clairement que l'on créait, pour les cadres de l'industrie, du commerce et des services, une obligation de mettre en œuvre un système de prévoyance dont les prestations devaient s'ajouter à celles de la Sécurité sociale. Alors que pour la retraite, les cotisations étaient assises sur la fraction supérieure au plafond, comprise entre une et quatre fois le plafond de la Sécurité sociale. Ce qui veut dire que pour le dernier stade de l'évolution, les salaires les plus élevés étaient éliminés car une trop grande hétérogénéité de salaires biaise le système : on risque de ne plus avoir les ressources adéquates pour pouvoir servir les retraites d'un montant trop élevé. On a donc mis en place ce dispositif sur la base juridique de la convention collective.

Quelques années plus tard, le conseil d'Etat a considéré cette base comme illégale parce que ce n'était pas une convention collective. C'est la raison pour laquelle en février 1959, Joseph Fontanet a fait prendre une ordonnance instaurant un système d'agrément des accords de retraite comparable à celui que la loi de 1950 avait instauré au bénéfice des conventions collectives.

⁴ *Inspirateur de la réforme de la Sécurité sociale, il fut le premier directeur général de la Sécurité sociale au ministère du Travail de 1945 à 1951.*

- 1947 a donc vu la création du régime des cadres pour le secteur privé. Et pour le secteur public ?

- Le secteur public, dont les régimes spéciaux étaient maintenus provisoirement en dehors des régimes spéciaux de la Sécurité sociale, comptait de nombreuses catégories : fonctionnaires, agents des collectivités locales, de la SNCF, personnels de l'Opéra, tous dispensés provisoirement d'intégration dans la Sécurité sociale. Un provisoire qui dure toujours ! Mais en 1946, les esprits n'étaient pas préparés à une véritable généralisation, une couverture totale des fonctionnaires, des agents, des non-salariés. Et puis il faut aussi considérer que les non-salariés n'étaient pas tout à fait seuls en cause. Il y avait tous ceux qui avaient été salariés pendant un temps et qui avaient cotisé lorsqu'ils étaient salariés. Ces gens-là étaient sans ressources. On a pensé qu'il ne fallait pas limiter la Sécurité sociale aux seuls salariés. Le 22 mai 1946⁵ le législateur étend la Sécurité sociale à tous les Français. Mais ce texte n'est jamais rentré en application : les non-salariés ont fait ce que les cadres avaient fait quelque temps auparavant, ils ont menacé de descendre dans la rue et de provoquer des émeutes.

Mais il y avait des gens, appartenant particulièrement aux secteurs qui refusaient l'application de ce texte, c'est-à-dire les non-salariés, qui n'avaient aucune ressource. Le législateur a alors adopté une loi le 13 septembre 1946 créant l'Allocation Spéciale Temporaire réservée aux plus démunis ne remplissant pas les conditions d'octroi de l'allocation des travailleurs salariés.

Pendant deux ans, c'est l'Etat qui a pris en charge le service de cette Allocation Spéciale Temporaire jusqu'à la création, le 17 janvier 1948, des quatre caisses d'allocation vieillesse des non-salariés : les commerçants, les artisans, les travailleurs indépendants (médecins, architectes, etc.) et puis la quatrième, celle des exploitants agricoles. La gestion de ces caisses était assurée par les administrés eux-même.

Car, il n'était plus question pour le gouvernement de faire supporter à l'ensemble du pays, par le biais de l'impôt, des charges incombant aux non-salariés. L'Etat décide donc de mettre à leur charge le montant de l'Allocation Spéciale Temporaire, qui devient la prestation minimale servie par toutes les caisses, mais aux conditions de l'octroi de l'Allocation Spéciale Temporaire : ne pas avoir de ressources. Autrement dit, on créait un impôt à caractère professionnel à la charge des non-salariés des quatre caisses

5 C'est une date importante parce que cela montre, à un moment où on se pose des problèmes un peu partout sur les conditions dans lesquelles il faut revoir le fonctionnement des systèmes de retraites, qu'en 1946 on a pensé à l'adoption d'un système de base applicable à tous les Français avec un système général à double détente : la Sécurité sociale et les régimes conventionnels.

6 Cette dernière n'a pas fonctionné immédiatement. Il a fallu attendre la loi de 1952 pour confirmer la création de cette caisse en quatre ans.

parce que ceux dont les ressources étaient supérieures n'avaient pas le droit à la prestation qu'on leur demandait de financer.

- *Comment les contractuels à cotiser ?*

- L'astuce de Neter a été de formuler la proposition suivante : si vous acceptez de verser une cotisation complémentaire minimale, vous aurez droit, quelles que soient vos ressources, à l'Allocation Spéciale Temporaire à laquelle s'ajoutera le bénéfice des cotisations que vous aurez versées en plus. C'était l'amorce de la réalisation du système de retraite dont ils ne voulaient pas ! Il y avait des classes de cotisations choisies par les intéressés. C'est pourquoi, en même temps que les quatre caisses précédentes, la loi de 1952 a créé une cinquième caisse, la Caisse des Exclus, dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts.

- *Qui cotisait à cette Caisse des Exclus ?*

- Ceux qui n'appartenaient à aucune des quatre caisses. Par exemple, les rentiers, les propriétaires fonciers percevant des loyers, etc. On les assujettissait sur la base d'une évaluation de leurs ressources effectuée par les impôts.

- *Quelle était la situation des contractuels de l'Etat et des collectivités locales non fonctionnaires ?*

357

- Cette catégorie n'existait pas ou très peu avant la guerre mais en 1949 elle s'était considérablement développée. Ces contractuels cadres, affiliés à la Sécurité sociale puisqu'ils ne relevaient pas du régime des fonctionnaires, se sont dit : si nous étions dans le secteur privé, nous aurions un régime de retraite, l'AGIRC. Nous voulons un régime comparable. C'est ainsi que l'Etat a été amené à créer un régime dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts. Il s'est appelé l'IPACTE (Institution de Prévoyance Complémentaire du Personnel des Agents Contractuels et Temporaires de l'Etat).

Il faut préciser que, dans l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui a créé la Sécurité sociale, il est stipulé que des institutions de prévoyance⁷ - c'est la première fois que l'on employait ce terme - gérées paritairement par les employeurs et les représentants des salariés, pourraient assurer des avantages complémentaires à ceux du régime général de la Sécurité sociale. Et ce, dans des conditions définies dans le décret du 8 janvier 1946.

C'est donc sur ces bases que l'Association générale d'institutions de retraite des cadres (AGIRC) a été créée, puis l'IPACTE, en 1949 ainsi que toutes les caisses de retraites complémentaires, y compris celles qui

⁷ Jusqu'alors, cela n'était possible que pour un organisme d'assurance ou une société mutualiste dont les fonds étaient gérés par la Caisse des Dépôts ou par les caisses autonomes mutualistes.

peuvent être créées aujourd'hui. En créant la Sécurité sociale, on avait prévu la possibilité de dépasser ces prestations en prévoyant le fonctionnement d'un système complémentaire dont on jetait les bases à travers cette institution de prévoyance à structure paritaire, créée par un accord et administrée par un Conseil d'Administration, lui-même paritaire.

- *C'est de là que vient le nom de «complémentaire» ?*

- Oui, puisque système apportait des compléments au régime de base, mais c'est le terme «institution de prévoyance» qui avait une connotation nouvelle. L'IPACTE a donc été créée et à partir de ce moment, ont commencé à se manifester dans certaines entreprises des pressions de la part de certaines organisations syndicales en faveur de la création d'un régime de retraite complémentaire au bénéfice des non-cadres. Quelques caisses se sont créées en 1949, 1950, 1951, 1952. Le mouvement est allé en grandissant jusqu'à 1956, date de création de la Caisse de retraite de Renault, établissant un système de retraite complémentaire très avantageux dont Renault prenait en charge une partie non négligeable des cotisations. Ce régime de retraite était assorti du bénéfice de prestations complémentaires en matière de prévoyance. Ce mouvement va aboutir à la signature d'un accord recommandant⁸ aux entreprises désireuses de mettre en application un système de retraite complémentaire d'adhérer à l'UNIRS (Union Nationale des Institutions de Retraites de Salariés). Entre temps, il s'était créé un certain nombre de caisses de retraite pour les non-cadres à la suite de la création de l'AGIRC. On avait créé par exemple l'ANEP qui était une émanation de compagnies d'assurances. Pour les non-cadres, la diffusion des systèmes a été considérablement accentuée par les compagnies d'assurances qui y ont vu le moyen de maintenir une clientèle. Elles ont donc pris l'initiative de proposer à des entreprises qu'elles démarchaient d'adhérer à une institution de prévoyance en invitant les employeurs et les représentants des salariés à entrer au Conseil d'Administration. C'est ainsi que se sont constituées les caisses de retraite en marge de l'UNIRS mais en liaison étroite avec les compagnies d'assurances. Elles n'étaient pas juridiquement dépendantes de la compagnie d'assurance, mais la compagnie d'assurance y mettait du personnel détaché.

- *Ce côté facultatif n'était-il pas périlleux dans ce système ?*

- On a petit à petit pris la mesure du danger que pourraient faire courir aux salariés des institutions de prévoyance auxquelles il n'était pas obligatoire d'adhérer. L'obligation de cotiser n'existait pas à l'égard de l'ensemble des entreprises. Autrement dit, l'équilibre assuré à un moment donné n'était

⁸ On n'a pas pu obtenir du patronat l'obligation.

pas nécessairement assuré trente ou quarante ans plus tard. On retrouve là la critique majeure qu'il faut faire à des fonds de pension : ce qui est réalité aujourd'hui n'est pas nécessairement réalité demain. Ce que l'entreprise peut faire aujourd'hui et qu'elle ne peut plus faire demain. Le risque est encore bien plus grand *a fortiori* dans des systèmes de capitalisation de fonds de pension puisqu'il y a accumulation de capitaux et comme l'entreprise n'a pas juridiquement le plus souvent la possibilité de préserver ses capitaux, ils sont souvent soumis au même régime que les fonds propres de l'entreprise, c'est-à-dire à la disposition des créanciers. Le danger était donc très grand de voir s'instaurer une solidarité au sein d'un vaste ensemble qu'était l'UNIRS, avec des cotisations d'un montant supérieur à celui demandé par les caisses qui fonctionnaient en dehors d'elle et au bénéfice de salariés d'entreprises dont la situation était déjà particulièrement favorable.

- *Pourquoi a-t-on créé l'Association des régimes de retraite complémentaire, ARRCO ? Quelle été sa mission ?*

- Compte tenu de ce que je viens de dire, il s'agissait désormais de créer un organisme auquel devait adhérer obligatoirement toutes les institutions de retraites créées ou à créer. Sa mission serait d'assurer une compensation entre tous ces systèmes et une coordination, de manière à ce que les salariés ayant cotisé dans les entreprises diverses ne soient pas soumis à des conditions restrictives d'ouverture de droits. J'ai connu ainsi des règlements de retraite qui prévoyaient des cotisations pendant vingt ans. Sinon, le cotisant perdait tout.

359

Alors les moyens mis en œuvre pour créer l'ARRCO ont été extrêmement chiches pour ne pas employer un autre terme. En réalité, les responsables du patronat et certains autres des organisations syndicales ne voulaient pas de la création de cette super institution. Ils voulaient que l'UNIRS soit ce que l'ARRCO est devenue mais ne devait pas, dans leur esprit, devenir.

- *Cela voulait dire qu'il fallait transformer l'UNIRS ?*

- Oui, mais grâce à l'ARRCO, à l'obligation nouvelle faite aux entreprises dans l'accord du 8 décembre 1961 qui a créé l'ARRCO en particulier. C'est à Théo Braun que l'on doit très largement la création de cette maison. Il était alors vice-président de la CFTC et leader incontesté dans le domaine syndical en matière de Sécurité sociale, de retraite en général. Il avait joué un rôle très important au moment de la création de la Sécurité sociale en 1945 dont il était devenu aussi vice-président. Il a été vice-président de la Caisse nationale très rapidement, et a rempli en Alsace des fonctions de président de la Caisse régionale. On a fait ensemble les bases des statuts, du règlement de l'ARRCO. Il est devenu président de l'ARRCO, puis du

conseil provisoire et ensuite d'un conseil définitif. Il a quitté la présidence après la scission de la CFTC.

- Concrètement, comment a fonctionné l'ARRCO ?

- On a mis en œuvre une compensation très sophistiquée. Les bases de cotisations n'étaient pas les mêmes, on les a normalisées à travers le taux de cotisation compensé. On a eu recours à la notion de rendement - c'est-à-dire la relation entre la cotisation versée et la prestation promise - pour réaliser ce que l'on a considéré comme indispensable c'est-à-dire la solidarité au travers de cette coopération technique.

Le règlement de retraite de l'ARRCO a donc été très sophistiqué. Il a trouvé son expression initiale dans la recherche d'une solution aux problèmes des opérations de retraite par répartition qui préoccupait à l'époque, où elle n'avait pas un caractère obligatoire, où l'ARRCO n'existait pas, où seule l'AGIRC existait et où, enfin, se créaient les caisses déjà mentionnées: l'ANEP, les caisses de retraite du secteur public, IPACTE, etc. Plus tard certains ont considéré qu'il fallait faire quelque chose pour les non-cadres. J'ai assumé le secrétariat de cette commission dont les travaux ont abouti à l'ordonnance du 7 janvier 1959 qui a défini les conditions dans lesquelles les opérations de répartition pouvaient être réalisées. Le comment a été renvoyé à des décrets. Pour les non-salariés, les textes ont été pris cinq ans plus tard, en 1964, à une époque où les problèmes nés de la création des caisses dont je parlais, créées par les lois de janvier 1948 et de juillet 1952, avaient déjà été rodées. Pour les salariés, ils ne l'ont jamais été, mais ils l'ont été à travers le règlement de l'ARRCO. Voilà comment s'est faite la liaison entre les travaux qui ont abouti à cette ordonnance du 7 janvier 1959 et l'agrément ou l'approbation donnée au règlement de l'ARRCO créé en application de l'accord du 8 décembre 1961.

- Comment se sont passées ces opérations avec la Caisse des dépôts ?

- La Caisse des dépôts n'était pas du tout préparée à faire des opérations de ce type. Elle ne savait pas ce qu'était la répartition. Elle ne voulait d'ailleurs pas en entendre parler. Il fallait que cela se fasse à l'extérieur : on assumait la gestion mais sans la moindre responsabilité. Si bien que l'on faisait créer une institution de prévoyance par entreprise, jusqu'au jour où l'on n'a plus voulu de l'AGIRC. On a créé un groupement: le Groupement des Institutions de Retraites Agréées auprès de la Caisse des dépôts. La négociation des conventions de gestion financière avec l'UNIRS a suscité des problèmes terribles : le CNPF avait opposé une fin de non recevoir à une intervention de la Caisse Nationale dans le système et les assureurs se frottaient les mains.

- *Comment un accord conclu entre le patronat et les syndicats a-t-il pu contraindre des caisses extérieures, qui sont des entités juridiques distinctes à entrer dans la maison ?*

- L'accord du 8 décembre 1961 indique que les entreprises ne seront en règle qu'après versement d'une cotisation de 2,5% à l'origine, portée ensuite à 4% dans des conditions de répartition à définir entre employeurs et salariés. L'accord dit : les entreprises ne seront en règle vis-à-vis de l'accord du 8 décembre 1961 que si les caisses de retraite, si les institutions de prévoyance auxquelles elles cotisent sont membres de l'ARRCO. On ne pouvait pas viser les institutions qui étaient des personnes morales extérieures mais seulement les éléments constitutifs de ces institutions. Cela revenait un peu au même, mais juridiquement ce n'était pas pareil.

- *Se posent donc les questions de taux de cotisation et les points de retraite...*

- Revenons un peu en arrière. La Sécurité sociale donne des prestations en fonction du salaire des dix meilleures années revalorisées. Mais à raison de 1/33% par année de cotisation cela fait 50% ($37,5 \times 1/33$), alors que les régimes complémentaires, eux, utilisent des points de retraite. Il faut y voir la marque de leur origine, souvent des compagnies d'assurances ou des caisses nationales qui pratiquaient la capitalisation. Le point de retraite permet de neutraliser l'incidence de la valeur monétaire puisqu'il exprime un droit en fonction de la valeur donnée à ce droit au moment considéré. La valeur du point est déterminée chaque année comme le prix qu'il faut payer pour l'acquérir. La relation entre les deux c'est le rendement. L'accumulation de ces points donne le droit de tirage auquel l'intéressé peut prétendre. Il a droit à tant de points et la valeur du point est de tant au moment considéré, donc la retraite est le produit du nombre de points par la valeur unitaire. La valeur du point est plutôt changeante en fonction de l'évolution du prix des salaires. L'évolution de la retraite suit la variation de la valeur du point. Et le prix qu'il faut payer pour acquérir un point, puisqu'il est tactique, varie également dans les mêmes proportions. Si les proportions sont les mêmes, le rendement est inchangé. S'il faut payer un peu plus ou si on donne un peu moins, le rendement diminue.

361

- *Qui décide de la valeur du point ?*

- A l'AGIRC, c'est le conseil d'administration. Compte tenu du fait que c'est une fédération de caisses de retraite, ce n'est pas le Conseil d'Administration qui décide de la valeur du point puisqu'il y en a autant que de régimes ; mais ce qui est défini par les partenaires sociaux, c'est le rendement. Et l'ARRCO intervient par ailleurs pour neutraliser les écarts qui peuvent exister entre la croissance moyenne et la croissance observée dans chacune

des caisses. A travers cette technique un peu compliquée, on impose une uniformité dans les variations de la valeur du point et du prix qu'il faut payer pour l'obtenir.

- *Reste la cotisation versée...*

- Reste la cotisation versée qui dépend du salaire perçu. Si le salaire d'il y a vingt ans était le vingtième de ce qu'il est aujourd'hui, on donnait pour un même nombre de francs le vingtième du nombre de points qu'on donne aujourd'hui. On rétablissait l'équilibre en faisant varier avec le temps le prix du point. Si la relation entre le prix qu'il faut payer et la valeur que l'on donne au point demeure constante et si le salarié n'a pas de promotion, si on se contente de lui apporter chaque année un complément nécessaire pour compenser l'érosion monétaire, il a rigoureusement le même nombre de points chaque année. Et le total c'est le nombre de points annuel multiplié par le nombre d'années d'activité. Telle est la théorie mais ce n'est une réalité pour personne. L'individu a nécessairement une promotion. L'augmentation de la rémunération correspondant à la promotion n'est pas prise en compte dans un système par points alors qu'elle l'est dans un système en pourcentage. Quand on tient compte du salaire des dix meilleures années, en général les dix dernières années sont les meilleures. Alors je comprends mal que certaines organisations souhaitent voir le régime général adopter une formule de points. En effet, dans la valeur donnée au point, il n'y a pas seulement la compensation de l'érosion monétaire, il y a aussi la croissance des salaires des actifs dus à la croissance économique.

362

- *Quel est l'avenir du système par point ?*

- Certaines organisations syndicales se demandent aujourd'hui s'il n'y aurait pas lieu d'adopter pour le régime général le système des points comme l'ont fait l'AGIRC et l'ARRCO. On a adopté ce système pour deux raisons : la première pour se doter d'outils de gestion de la capitalisation; la seconde pour neutraliser la valeur de la monnaie. On ne raisonne plus en franc mais en signes extérieurs. Il n'y a pas d'équivalence entre le système en pourcentage (le salaire des dix meilleures années comme le prévoit aujourd'hui le régime général) et celui des points pour une raison très simple : la prestation est le produit du nombre total de points acquis, lesquels sont fonction du salaire perçu à l'époque. Dans un système par points on neutralise les augmentations de salaires promotionnelles⁹ pour déterminer le droit de tirage.

⁹ Les augmentations de salaires destinées à maintenir le pouvoir d'achat sont, elles, prises en compte.

- *En 1978, M. Raymond Barre trait déjà le signal d'alarme. Plus récemment, M. Michel Rocard a qualifié la situation d'explosive. Que pensez-vous de ces alertes à répétition ?*

- Quand on voit la croissance des dépenses du risque vieillesse, cette inquiétude est justifiée. Mais si l'on veut agir sur les effets, il faut agir sur les causes. En 1930 on a établi une relation entre une cotisation et une prestation. Le système est contributif et il était d'autant plus en 1930 que l'on avait recours à la capitalisation. En 1945, quand on a créé la Sécurité sociale on a retenu la même technique. Pour avoir des droits, il faut avoir cotisé.

Pourquoi a-t-on le résultat que l'on constate ? Tout simplement parce qu'il y a une évolution dans le nombre des retraités. Quand on a manqué d'hommes en France après la guerre, on est allé chercher des Maghrébins par bateaux entiers. L'expansion des années 1955-1960 jusqu'en 1973 a été due essentiellement à l'apport de main d'œuvre étrangère. Beaucoup de travailleurs ont cotisé. Aujourd'hui, ce qui pèse sur nos systèmes, ce sont les trois millions de chômeurs. La retraite se réduit. C'est une évolution logique, normale et parfaitement prévisible. On a surchargé les finances en permanence en ajoutant des prestations, le plus souvent sans apport de cotisations correspondantes et on a mélangé le contributif avec le non contributif et l'assistance. On a ainsi pollué le régime général qui est devenu partiellement contributif et partiellement non contributif. Vous voulez des exemples ? Les majorations de droit attribuées à des femmes ayant eu des enfants, la validation des périodes de maladie, la validation des périodes de chômage, l'abaissement de l'âge de la retraite, etc. Aucune de ces décisions n'a donné lieu à une augmentation des ressources. Alors peut-on parler de croissance anormale des charges dès lors que l'on a pris de telles décisions, tout au long des âges et toutes formations politiques réunies ?

363

La situation des régimes conventionnels est beaucoup moins grave. Par analogie avec ce qu'a fait le régime général, on a accepté de valider les périodes de maladie, mais à la différence de ce qui s'est passé au régime général, on a tenu compte dans le rendement de ces majorations de droit. On a considéré que le rendement était supérieur à celui qu'il devait être, et que de ce fait, il fallait réduire l'évolution de la valeur du point. Donc, on a tenu compte par une réduction des dépenses de l'existence de certaines prestations non contributives, mais il est vrai, qu'on a validé gratuitement et que l'on continue à le faire les périodes de maladie.

En revanche, on a refusé de valider les périodes de chômage gratuitement, et on a refusé surtout de liquider des retraites à un âge inférieur à l'âge à partir duquel le droit est normalement ouvert, c'est-à-dire soixante-cinq ans. L'Etat a mis en place un dispositif destiné à recevoir des participations de l'Etat pour d'une part valider les périodes de chômage et, d'autre part,

pour verser à l'ARRCO la différence entre la valeur de la retraite à soixante ans et la valeur de la retraite à soixante-cinq ans.

- *Estimez-vous qu'il faut budgétiser le financement des retraites ?*

- Non, pas nécessairement ; il faut budgétiser ce qui n'est pas contributif. Il faut rendre contributif tout ce que l'on estime devoir servir. Pour atteindre cet objectif, il faut valider les périodes de chômage, de maladie et de maternité. Mais il faut apporter les cotisations correspondantes ce qui signifie un transfert de la Caisse maladie à la Caisse vieillesse et au régime conventionnel. On ne discute pas du niveau du salaire donné à quelqu'un qui travaille, on ne doit pas plus discuter du niveau de la retraite considéré comme nécessaire à quelqu'un qui a travaillé. A mon avis, le niveau nécessaire ne peut pas descendre au-dessous de 65%, au-dessous des deux tiers du salaire d'activité, sinon la cassure est trop grande.

Si nous voulons conserver les acquis que nous avons difficilement obtenus tout au long des trente-cinquante dernières années, il faut raisonner avec rigueur. Fixons un niveau de prestations que l'on considère comme nécessaire et faisons peser sur la distribution du revenu national le poids nécessaire. Mais ne mélangeons pas le prioritaire nécessaire avec le supplémentaire facultatif et souhaitable. A cet égard, les régimes conventionnels n'ont pas donné le bon exemple en acceptant des avantages s'ajoutant à ceux rendus obligatoires, ce qui était sans doute conforme à une action syndicale mais doit être, à mon avis, revu.

Il faut parvenir à intégrer ces données dans le cadre d'une politique sociale dont le niveau des prestations est considéré comme nécessaire.