

Congrès AFSP Aix-en-Provence 2015

ST 36 : Le rôle des syndicats dans les réformes de la protection sociale

Mickaël Ciccotelli, laboratoire IRISSO, UMR 7170, Université Paris-Dauphine – CNRS, mickael.ciccotelli@gmail.com

La retraite, une politique salariale patronale ? Promotions externes et usages internes des politiques patronales de la retraite (France, 1985-2010).

La ressemblance est frappante entre d'une part les propositions avancées par le patronat français, depuis la fin des années 1980, pour réformer les retraites des salariés du secteur privé et d'autre part les mesures prises à cet effet par les pouvoirs publics : augmentation de la durée de cotisation et de l'âge du départ à la retraite à taux plein, constitution et revalorisation des pensions selon des règles moins avantageuses et enfin, développement de plans d'épargne retraite en capitalisation. Cette proximité ne signifie toutefois pas que les organisations patronales ont un rôle décisif dans la définition des politiques publiques de la retraite. Bien que ces organisations contribuent à la structuration et à la gestion des régimes de retraite, la portée de leur action demeure secondaire comparée à celle des pouvoirs publics. Ce constat vaut également pour les régimes de retraite complémentaires, pourtant considérés comme étant entre les mains des organisations d'employeurs. Dans ce cadre, la revendication par les responsables patronaux d'une influence sur les décideurs publics, ou à l'inverse leur amertume lorsqu'ils déplorent leur éloignement d'avec les centres de décision, doivent se comprendre comme des tentatives de leur part de se légitimer auprès des adhérents et des militants des organisations patronales.

The pension policy, a distributive policy controlled by the employers ? External promotion and internal uses of the business pension policies (France, 1985-2010)

There is a striking similarity between on the one hand the proposals formulated by the French business organizations since the end of the 1980's to reform the pension policy of the private sector employees and on the other hand the measures finally taken by the governments : increase of the fees' duration and of the retirement age, pensions defined and upgraded in a less advantageous way and development of financial pension saving plans. Yet, this similarity does not mean that the business organizations have a crucial role in the definition of the pension public policies. Even if these organizations contribute to the structuring and the administration of the pension systems, their action is much less important than the government's one. This is also true concerning the « additional pension systems », yet considered as being ruled by the employers. In this context, the claiming coming from the business leaders, about their influence over the government rulers, or conversely their bitterness when they deplore their distance from the government rulers, can be understood as attempts to legitimate themselves towards the business organizations' members and activists.

En 2013, les pensions servies en répartition aux retraités français du secteur privé ont représenté près de 171 milliards d'euros. Ce chiffre représente approximativement le montant des cotisations sociales récoltées auprès des entreprises françaises au titre de cette politique sociale. Les organisations patronales considèrent qu'il s'agit-là d'une somme trop élevée et incompatible avec la bonne santé financière des entreprises. Certains voient également dans un tel niveau de prélèvements obligatoires la raison du faible développement de la retraite par capitalisation.

Les retraites des salariés du secteur privé sont prises en charge par trois types de régimes. Les deux plus importants sont obligatoires et gérés en répartition. On y trouve d'une part le régime de base de la Sécurité sociale, créé en 1945 et principalement dirigé par les pouvoirs publics mais dont la gestion fait aussi intervenir les organisations patronales et salariales. En 2013, il a distribué 108 milliards d'euros de retraites, principalement par le biais de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV). En plus de ce régime de base, l'ARRCO et l'AGIRC servent des retraites complémentaires, à l'ensemble des salariés pour la première et uniquement aux cadres et ingénieurs pour la seconde. Créés entre 1947 et 1961 par des accords entre le patronat et les syndicats de salariés, les régimes complémentaires sont, aujourd'hui encore, dirigés et gérés par ces « partenaires sociaux ». En 2013, ils ont versé près de 63 milliards d'euros de prestations. Enfin, à côté de ces systèmes obligatoires, les salariés peuvent disposer de plans d'épargne retraite, qui sont facultatifs et dont le développement demeure limité. En 2013, ils ont versé moins de 7 milliards d'euros de rentes à leurs détenteurs. Ces supports de retraite par capitalisation sont parfois gérés par les organisations patronales et salariales ; plus souvent, ils sont entièrement entre les mains de sociétés financières. Du régime de base aux régimes supplémentaires facultatifs, les représentants des employeurs sont donc présents dans toutes les institutions de la retraite des salariés du secteur privé.

Leur action collective dans ces systèmes les conduit à assumer un rôle dans la construction et la mise en œuvre de la politique des retraites. La ressemblance est d'ailleurs frappante entre d'une part les propositions avancées par le patronat français, depuis la fin des années 1980, afin réformer les retraites des salariés du secteur privé et d'autre part les mesures prises à cet effet par les pouvoirs publics : augmentation de la durée de cotisation et de l'âge du départ à la retraite à taux plein, constitution et revalorisation des pensions selon des règles moins avantageuses pour les salariés et enfin, développement de plans d'épargne retraite en capitalisation [Palier, 2002, 2010 ; Castel, 2008 ; Friot, 2010]. Pourtant, les études consacrées à l'action publique en France soulignent le rôle central de l'Etat dans le processus d'élaboration des politiques publiques, relativisant à l'inverse celui des groupes d'intérêt [Lascombes et le Galès, 2007 ; Geniès, 2008 ; Hassenteufel, 2011]. Ceci ne signifie certes pas que ces derniers n'existent pas et qu'ils n'interfèrent pas dans l'action publique [Courty, 2005 ; Grossman et Sauruger, 2012]. Le répertoire d'action d'un groupe d'intérêt dépend de ses ressources, de son fonctionnement interne mais aussi de ses interactions avec d'autres groupes et en particulier avec les institutions étatiques [Tilly, 1978 ; Mathieu, 2002 ; Offerlé, 2008]. La place centrale des dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires français dans l'élaboration des politiques publiques nationales s'accompagne d'un degré élevé d'institutionnalisation des formes d'actions collectives de ces groupes d'intérêt, qui lie ces derniers aux équilibres institutionnels existantes bien plus qu'il ne les conduit à les remettre en cause.

En matière de retraite, l'Etat est au centre de la prise de décision et suit de près la gestion des régimes. Les organisations patronales et salariales jouent toutefois un rôle dans ces processus, plus ou moins important selon que l'on considère le régime général, les régimes complémentaires ou les plans d'épargne retraite. Pour ce qui concerne plus particulièrement les organisations d'employeurs, une évolution notable de leurs pratiques a eu lieu durant les années 1990. Après avoir, jusqu'à cette période, largement contribué à la mise en place de régimes obligatoires en répartition [Hatzfeld, 1971 ; de Swaan, 1989 ; Mares, 2003], elles ont tenté de réduire leur développement, désormais dénoncé comme étant trop coûteux pour les entreprises françaises. En contrepartie, elles ont promu les systèmes facultatifs de retraite par capitalisation. Au-delà de ces principes généraux relatifs à la politique patronale de la retraite, rien n'a été écrit à propos des actions collectives patronales mises en place afin de défendre cette politique, notamment auprès des pouvoirs publics. Nous proposons

de revenir sur le fonctionnement et la portée de ces actions collectives. Notre objectif est de démontrer que pour les responsables du patronat français, le lobbying est autant une manière d'essayer de changer la politique publique de la retraite, qu'un moyen de diriger leurs organisations.

Notre appuierons notre propos sur une partie du matériau que nous avons récolté dans le cadre de notre travail de thèse en science politique, qui porte sur les politiques patronales de la retraite, en France, depuis 1985¹. Ce matériau comprend d'abord près de quatre-vingt entretiens, réalisés principalement avec des représentants patronaux mais également avec des responsables de syndicats de salariés et des hauts fonctionnaires. Nous nous reposerons également sur des documents d'archives. Ces derniers sont soit des coupures de presse rassemblées par nos soins soit des articles issus de la revue mensuelle du CNPF/MEDEF, *Patronat. La revue des entreprises*, consultée et photographiée au centre de documentation du MEDEF, Avenue Bosquet et couvrant la période des années 1950 au début des années 2000.

Nous décrivons dans un premier temps les formes d'actions collectives patronales en matière de retraite. Nous montrerons ensuite que leurs effets sur l'action publique sont limités. Enfin, nous analyserons les différents usages qui sont faits par les responsables patronaux de ces actions collectives – notamment dans le cadre du fonctionnement interne des organisations patronales.

L'action collective patronale dans le domaine de la retraite

Les représentants patronaux tentent d'intervenir de trois manières différentes dans la construction de la politique des retraites : en prenant des positions publiques, en participant à la gestion d'institutions de retraite étatisées et en mettant en place des systèmes de retraite autonomes.

Porter la parole patronale dans le débat sur les retraites

Depuis le début des années 1980, les responsables des organisations patronales affirment publiquement la nécessité de réformer les régimes de retraite obligatoires. La doctrine de la principale confédération, le CNPF-MEDEF², n'a pas changé depuis trente ans. Les confédérations plus petites, l'UPA³ et la CGPME⁴, se sont toujours alignées sur la doctrine du CNPF-MEDEF. Les effets du *papy-boom*, cumulés à ceux de l'augmentation régulière de l'espérance de vie, se traduisent par une augmentation rapide des prestations servies par les régimes de retraite, principalement financées par les salariés et leurs employeurs. Ce « coût » devient « insupportable » dans le cadre d'une économie globalisée, dans la mesure où il détériore la « compétitivité » de l'économie française. Dans le même temps, le patronat considère que les retraites par capitalisation devraient être développées, afin de financer à la fois les pensions des salariés et l'investissement des entreprises, à la manière de ce qui se fait dans les pays anglo-saxons. Ces principes sont défendus par toutes les fédérations patronales qui composent ces trois confédérations patronales mais certaines insistent plutôt sur le premier point – en particulier les fédérations industrielles, menées par l'UIMM⁵ – tandis que d'autres insistent plutôt sur le second point – notamment les fédérations financières, comme la FFSA⁶ ou l'AFB⁷.

Durant les assemblées générales du CNPF-MEDEF, les responsables du patronat français présentent leurs activités et les positions qu'ils défendent aux adhérents de leur organisation. Ainsi, en 1984, Yvon Chotard, qui était alors le président de la commission sociale du CNPF, dénonça

¹ Thèse dirigée par D. Damamme et M. Offerlé.

² Centre National du Patronat Français, créé en 1945 et devenu en 1988 *Mouvement des Entreprises de France* [Offerlé, 2009].

³ Union Professionnelle Artisanale, créée en 1975.

⁴ Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, créée en 1944.

⁵ Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie, créée en 1901. Cette fédération patronale est considérée comme la plus puissante des fédérations patronales françaises.

⁶ Fédération Française des Sociétés d'Assurance.

⁷ Association Française des Banques, en charge des affaires sociales des entreprises bancaires.

l'augmentation du déficit de la CNAV, résultat selon lui de l'abaissement à 60 ans de l'âge du départ à la retraite à taux plein décidé en 1983⁸. En 1989, Jean-Louis Giral, le successeur d'Yvon Chotard, renouvela ses critiques à l'encontre de la réforme de 1983⁹. En 1993, Jean Domange, qui avait remplacé Jean-Louis Giral, félicita la « courageuse » réforme alors décidée par le gouvernement d'Edouard Balladur, qui devait se traduire par un durcissement des règles d'attribution des pensions de retraite¹⁰. Dernier exemple : en 1998, lors du congrès de Strasbourg, qui a vu la transformation du CNPF en MEDEF, la nouvelle équipe dirigée par le tandem Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler en a profité pour défendre une diffusion massive des fonds de pension¹¹. La couverture de ces événements par les journalistes permet à ces responsables de disposer d'une tribune publique afin de faire valoir leurs idées¹². Ces formes de « lobbying externe » [Grossman et Saurruger, 2012] ne sont pas les seuls outils dont disposent les représentants patronaux afin d'être présents dans les médias. Ils y diffusent également leurs opinions à propos de ce que devrait être la politique de la retraite par le biais de communiqués et de conférences de presse, ainsi que d'interviews. Ainsi, Laurence Parisot, « patronne des patrons » de 2005 à 2013, a souvent profité de ses apparitions médiatiques pour revendiquer un recul de l'âge du départ à la retraite à taux plein. Le 20 mai 2008, elle a organisé une conférence de presse afin de suggérer un relèvement de cet âge à 63,5 ans. Le 3 juin 2010, en plein débat sur la réforme des régimes de retraite, elle réitéra cette revendication dans une interview accordée au journal *Le Figaro*. Enfin, le 15 janvier 2013, durant sa conférence de presse mensuelle, elle a réévalué cette proposition, en affirmant que la retraite à taux plein devrait être fixée à 66 ou 67 ans.

Ces interventions publiques sont généralement fondées sur des rapports relatifs à la question des retraites, rédigés par des institutions publiques mais aussi, parfois, directement par le CNPF-MEDEF lui-même ou par des mouvements de réflexion qui lui sont proches. Par exemple, en janvier 1988, Jean-Louis Giral a publié un rapport de 450 pages à propos de la protection sociale française, de ses problèmes et des moyens de les résoudre¹³. La politique des retraites y occupait une place importante et l'auteur développait les thèmes alors chers au CNPF, notamment l'allongement de la durée de cotisation et retour à la retraite à 65 ans. En 1995, la commission sociale du CNPF, présidée par Guillaume Sarkozy, actualisa ce rapport¹⁴. En se basant sur une comparaison européenne des dépenses sociales, les auteurs déplorent le niveau « largement supérieur » consacré par la France à ces dépenses. Concernant la retraite, ils estiment que les mesures prises par les pouvoirs publics en 1993 doivent être amplifiées. Les pensions doivent continuer à être moins bien revalorisées, tout en étant calculées sur une base plus large que celle des 25 meilleures années. Selon eux, il va également s'avérer nécessaire d'augmenter encore la durée de cotisation. Plus récemment, en 2007, en partie sous la plume de l'un des principaux responsables du MEDEF, Bernard Lemée, l'Institut de l'Entreprise a publié un rapport synthétisant les orientations patronales actuelles en matière de retraite¹⁵. On y évoque notamment la nécessité de reculer l'âge de départ à la retraite, de développer « l'emploi des seniors », d'assurer « l'équité » entre les régimes des fonctionnaires et ceux des salariés du secteur privé, de favoriser l'épargne retraite et d'accroître la « contributivité » du régime de base. A ces quelques exemples de rapports, choisis parmi d'autres, s'ajoutent des études plus brèves mais plus régulières, publiées dans la revue du CNPF-MEDEF et

⁸ CNPF, *La revue des entreprises*, n° 464, janvier 1985.

⁹ CNPF, *La revue des entreprises*, n° 516, janvier 1990.

¹⁰ CNPF, *La revue des entreprises*, n° 556, janvier 1994.

¹¹ MEDEF, *La revue des entreprises*, n° 607, décembre 1998-janvier 1999.

¹² Par exemple : Lécluse (M.), « CNPF : la crise économique avive les tensions internes », *Les Echos*, 15/12/1992 ; Costemalle (O.), « Le CNPF entraîne Gandois dans son virage libéral », *Libération*, 18/12/1996 ou encore Wenz-Dumas (F.) et Nathan (H.), « Le MEDEF vote sur son départ des organismes paritaires », 18/01/2000, *Libération*.

¹³ Jean-Louis Giral, *La protection sociale en France*, janvier 1988.

¹⁴ CNPF, *Pour une protection sociale performante*, octobre 1995.

¹⁵ Lemée (B.) et Gruson (D.), « Retraites : échapper à la guerre des générations », *Les notes de l'Institut de l'entreprise*, avril 2007.

qui reprennent ses propositions principales¹⁶. L'intense activité éditoriale de la principale confédération patronale française vient prouver que ses dirigeants tentent d'orienter l'agenda de la politique des retraites et les termes du débat public, en utilisant une stratégie basée sur l'expertise.

Ainsi, les interventions des responsables du CNPF-MEDEF dans les débats de la politique de la retraite sont fréquentes. Ils tentent de convaincre l'opinion publique que les régimes de retraite français doivent être profondément réformés, sur le modèle anglo-saxon. Afin de donner tout leur poids à ces principes, ils les défendent dans le cadre de leur participation à la structuration de certaines institutions de retraite dirigées par l'Etat.

Prendre part à la structuration d'institutions publiques de retraite

En prenant part à la structuration de diverses institutions publiques de retraite, les représentants des employeurs établissent des relations de long terme avec les responsables politiques et les hauts fonctionnaires en charge de cette question. Cet accès privilégié aux décideurs publics est un préalable à toute tentative de modification de la législation des régimes.

De la même manière que dans le cas des syndicats de salariés, les organisations patronales réalisent un important travail de gestion et de prospection au sein d'institutions de retraite dirigées par les pouvoirs publics. En particulier, elles siègent au conseil d'administration de la CNAV et participent aux travaux du conseil d'orientation des retraites (COR). Dans le cadre de leur rôle dans ces instances, les représentants patronaux rencontrent des responsables publics susceptibles d'être chargés de la politique des retraites. En retour, ces derniers reconnaissent la légitimité technique – c'est-à-dire l'expertise – et politique de leurs interlocuteurs patronaux. De telles relations facilitent les contacts lorsqu'il s'agit pour des responsables politiques et des hauts fonctionnaires, préparant d'une réforme des retraites ou rédigeant un rapport à ce sujet, de recueillir l'avis des dirigeants des organisations d'employeurs, voire de négocier avec eux. Ces occasions officielles sont nombreuses, comme en témoigne un ancien permanent en charge de la protection sociale au CNPF-MEDEF :

« Bah, attendez ! Moi, j'ai passé ma vie à être auditionné par la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, par la Commission des Affaires sociales du Sénat... C'est là où on donne le point de vue politique. »

Elles ne constituent pourtant que la forme la plus visible des interactions qui peuvent survenir entre agents sociaux publics et privés en charge de la politique des retraites. Les cadres plus routiniers de la gestion de la CNAV ou de la participation au COR peuvent en effet permettre aux représentants patronaux de chercher à faire passer telle idée de réforme auprès des responsables publics ou de tenter de modifier tel point particulier de tel texte. Deux anciens responsables du secteur social du CNPF-MEDEF (années 1980-années 2000) insistent sur cet aspect du travail d'influence :

« 1 : Si vous voulez, quand les grandes lignes d'un texte arrivent, vous dites : « ça ne va pas, c'est mal rédigé », le commissaire du gouvernement entend, il répercute. Et puis, vous avez des déclarations solennelles, ça remonte forcément au niveau du ministre, ça enfonce un petit peu le clou. Oui, ça sert quand même de tribune. Il y a le travail technique : « ça, ça ne colle pas là », mais il y a aussi tout le côté politique.

2 : Et quelquefois, c'est plus intéressant de donner un avis clair sur un sujet concret que de faire un grand discours à la Commission des Affaires sociales du Sénat, où tout le monde s'en fout.

Q : Ah oui ?

1 : C'est vrai qu'il y a beaucoup de travail quand même, à côté, en amont. »

¹⁶ Voir notamment : CNPF, avril 1993, « Notes et documents. L'avenir des retraites », *Patronat. La revue des entreprises* ; Entreprises et Progrès, février-mars 1992, « Retraites : comment inverser la tendance au départ prématuré ? », *Patronat. La revue des entreprises* ; CNPF, juin 1998, « Dossier Retraites », *Patronat. La revue des entreprises* ; MEDEF, avril 2000, « Retraites complémentaires. Assurer la pérennité », *La revue des entreprises* ; MEDEF, janvier 2001, *Retraites : pour garantir l'avenir, agir aujourd'hui*.

A la différence des représentants des salariés – qui disposent des mêmes postes institutionnels dans le domaine de la retraite – les représentants des employeurs ont deux caractéristiques sociales qui les avantagent dans les relations qu'ils entretiennent avec les décideurs publics. D'une part, ils proviennent souvent des mêmes milieux sociaux, ont réalisé des études similaires et, dans un grand nombre de cas, leurs carrières professionnelles ont été marquées par des aller-retour entre le public et le privé. Cette homogénéité sociale favorise l'accès des dirigeants du CNPF-MEDEF à l'élite des politiques de l'Etat. La trajectoire de Mme S. est emblématique de ces affinités sociales. Née au milieu des années 1920 dans une famille aisée de la haute fonction publique – « J'ai toujours été entourée de Professeurs d'Université ! » – elle a étudié le latin et le grec à la Sorbonne avant d'intégrer l'ENA. Entre 1948 et 1957, elle a travaillé au ministère des Affaires sociales. Repérée par l'UIMM, elle y a été recrutée, pour y prendre la responsabilité du secteur des retraites. Elle est restée en poste à l'UIMM jusqu'à la fin de sa carrière, au milieu des années 1980 et c'est elle qui a formé les principaux responsables du secteur social de l'UIMM et du CNPF-MEDEF en poste des années 1980 aux années 2000. Cette proximité sociale entre les responsables patronaux et les décideurs publics implique bien souvent une proximité de conceptions quant aux orientations générales à suivre en matière de politique sociale et plus précisément, de politique la retraite. Ainsi, à propos du débat « répartition/capitalisation », un très haut fonctionnaire issu du ministère des Affaires Sociales regrette que la France se soit engagée dans les réformes avec « quinze ans de retard », du fait de batailles idéologiques qui n'auraient pas eu lieu d'être. Les deux systèmes ne s'opposent pas, « chacun a ses avantages et ses inconvénients » et il aurait fallu développer plus tôt une complémentarité entre les deux. Plus explicite, un ancien haut fonctionnaire du ministère de l'Economie et des Finances (années 1990) décrit l'état d'esprit qui y règne :

« Je pense que la culture dominante chez les hauts fonctionnaires est plutôt une culture... pas financière mais pas forcément pro-répartition. Ce n'est pas pour dire que les hauts fonctionnaires soient de droite mais « il faut s'adapter au choc démographique, la répartition c'est cher » donc le MEDEF n'a pas spécialement besoin d'aller faire du lobbying, c'est assez bien retenu par le Ministère des Finances... »

Investis dans la structuration de certaines institutions publiques de retraite et partageant des propriétés sociales proches de celles des décideurs publics du secteur, les responsables du patronat français peuvent espérer peser sur les orientations de la politique de la retraite. A cette fin, ils peuvent également s'appuyer sur les régimes de retraite privés qu'ils contrôlent.

L'engagement dans des régimes de retraite autonomes

Pour les responsables politiques et les hauts fonctionnaires, les pensions de retraite doivent fournir à leurs bénéficiaires une quantité d'argent suffisante à ce qu'ils vivent correctement. Les employeurs ne considèrent pas la politique de la retraite sous cet angle. Pour eux, les retraites correspondent à un coût qu'ils veulent maîtriser et distribuer en tant qu'élément du salaire. C'est d'ailleurs dans cette logique que les organisations patronales ont développé des régimes de retraite privés et autonomes de l'action de l'Etat. Il s'agissait pour elles d'éviter que les systèmes dirigés par l'Etat ne s'accroissent trop, tout en permettant aux entreprises de disposer d'outils supplémentaires dans le cadre de leur politique de gestion des ressources humaines. Leur engagement dans le développement des régimes complémentaires et supplémentaires de retraite répond à ces attentes.

Créés par les organisations patronales et salariales entre 1947, pour l'AGIRC, et 1961, pour l'ARRCO, les régimes de retraite complémentaire sont organisés et gérés selon les règles du paritarisme. Les représentants des « adhérents », les employeurs, et des « participants », les salariés, y ont la même importance numérique et l'Etat est totalement absent [Pollet et Renard, 1995]. Dans les faits, comme l'ont déjà souligné les travaux qui se sont penchés sur cette forme de régulation des

relations professionnelles [Damamme et Jobert, 1997 ; Higelé, 2012 ; Ciccotelli, 2014a] elle signifie que les employeurs contrôlent l'ARRCO et l'AGIRC. Ce responsable de la CGT le confirme :

« La gestion strictement paritaire, c'est moitié patron, moitié organisations de salariés. Alors, évidemment, les patrons ont un avantage exorbitant puisqu'ils bloquent tout. Il faut forcément que le patron soit d'accord pour faire quelque chose. Alors que pour empêcher les organisations de patrons de faire quelque chose, il faut que toutes les organisations de salariés soient d'accord... [rires] les cinq... il y en a toujours une qui n'est pas d'accord et on perd... »

Les responsables patronaux s'appuient sur le fait que leur rôle central dans le fonctionnement des régimes complémentaires paritaires afin d'affirmer leur capacité à diriger des institutions de retraite d'envergure plus grande encore. En effet, ce rôle légitime les grands principes de la politique patronale des retraites, autant que la prétention des dirigeants patronaux à s'exprimer au sujet des régimes publics et de leur réforme. Selon le CNPF-MEDEF, les pouvoirs publics devraient suivre l'exemple des régimes complémentaires. Alors que l'Etat tente de prendre le contrôle de ces régimes, un ancien président de l'ARRCO au nom du MEDEF récusé cette tentative en vantant en ces termes la gestion paritaire impulsée par le patronat :

« Les systèmes complémentaires sont bien gérés. Les partenaires sociaux ont été responsables et pour tout ce qui est complémentaire ils ont pris des mesures difficiles des deux côtés. Ils ont réussi à trouver... et j'espère qu'on arrivera à faire la même chose dans la négociation en cours... les compromis et faire accepter à leurs mandants les conditions de ces accords. Qui fait qu'aujourd'hui que sans avoir recours à la dette les systèmes complémentaires offrent un service et ne sont pas en faillite. »

A côté de ces systèmes privés mais obligatoires, certaines entreprises proposent à leurs salariés, ou à une partie d'entre eux, des plans d'épargne retraite, qui sont facultatifs et fonctionnent sur la logique de l'accumulation financière. Depuis la fin des années 1990, la croissance de ces plans d'épargne a été constante. Ainsi, alors qu'en 2004, les cotisations aux régimes supplémentaires correspondaient à 3,7 % des cotisations versées aux régimes obligatoires, en 2013, ce chiffre est passé à 5,2 % en 2009¹⁷. Aux mêmes dates, les prestations versées par ces régimes supplémentaires représentaient respectivement 1,8 % puis 2,3 % des prestations versées par les régimes obligatoires. Ces progressions peuvent sembler faibles mais elles signifient tout d'abord que les sommes gérées par les plans d'épargne retraite progressent plus vite que celles gérées par les régimes obligatoires – dont le rythme de progression est pourtant régulièrement pointé du doigt, notamment par les organisations patronales, comme étant trop rapide. Surtout, derrière ces chiffres, le développement de la retraite par capitalisation a des conséquences stratégiques. Les entreprises utilisent principalement les plans d'épargne comme un moyen de rémunération destiné à motiver leurs cadres. Or, l'essor rencontré par les régimes par répartition depuis la fin des années 1940 provient justement du fait qu'ils ont intégré ces cadres. Cette intégration a assuré d'importantes contributions financières à ces régimes et elle a largement contribué à asseoir la légitimité politique et sociale de la retraite par répartition [Friot, 1995]. En favorisant, chez les cadres, la diffusion du sentiment selon lequel le maintien de leur niveau de vie à la retraite dépend de leur inclusion dans des systèmes fondés sur l'accumulation financière, les entreprises les éloignent peu à peu des régimes en répartition. En retour, ce processus remet en cause la légitimité de ces régimes. En d'autres termes, même si leur poids dans l'économie des retraites demeure très relatif, les plans d'épargne retraite promus par le patronat constituent une forme de mise au défi symbolique des arrangements institutionnels soutenus par l'Etat. Alors que l'ARRCO et l'AGIRC incarnent une contestation patronale du bien-fondé des institutions étatiques de retraite, le développement de la retraite par capitalisation vient quant à lui contester les principes qui sont sous-jacentes aux institutions de retraite par répartition élaborées par ou avec l'accord de l'Etat.

¹⁷ DREES, « Enquête retraite supplémentaire facultative 2004 à 2011 ».

Investis de différentes manières dans la politique de la retraite, les responsables du patronat français espèrent ainsi peser sur ses orientations. Pourtant, si l'on considère cet objectif, la portée de leurs actions collectives demeure limitée.

Des actions collectives à la portée limitée sur les politiques publiques de la retraite

Bien que très actives dans le domaine de la retraite, les organisations patronales ne prennent que difficilement part à l'élaboration des orientations de cette politique sociale. Les prérogatives des pouvoirs publics ne sont pas contestées dans cet exercice.

Le régime général sous le contrôle de l'Etat

Même si les réformes du régime de base de la Sécurité sociale menées ces dernières décennies vont dans le même sens que les recommandations patronales, en réalité, elles sont décidées uniquement par des hauts fonctionnaires et des responsables politiques.

Le point commun aux trois réformes du régime de retraite de base qui ont eu lieu entre 1993 et 2010 – la réforme Balladur de 1993, la réforme Fillon de 2003 et la réforme Woerth de 2010 – est qu'elles se sont traduites par une nette diminution de sa générosité. À l'origine, l'âge légal de départ à la retraite à taux plein était fixé à 60 ans : en 2010, il a été réévalué à 62 ans. De la même manière, jusqu'en 1993, un salarié qui avait atteint l'âge de 60 ans pouvait prétendre à prendre sa retraite s'il avait cotisé 37,5 annuités : en 2010, cette durée de cotisation a été portée à 41,5 annuités. Enfin, les règles de constitution et de revalorisation des pensions de retraite de la CNAV ont été durcies. A partir de 1993, elles n'ont plus été calculées sur les dix meilleures années mais sur les vingt-cinq meilleures années. Depuis cette date, leur revalorisation ne dépend plus de l'évolution des salaires mais de celle des prix, plus lente. Toutes ces mesures ne sont pas sans rappeler celles que recommande le CNPF-MEDEF depuis le début des années 1980. Pourtant, ses représentants déplorent vivement la monopolisation par les pouvoirs publics du processus de décision pour ce qui concerne la politique du régime général. Les deux anciens responsables de la protection sociale au CNPF-MEDEF que nous avons déjà cités dénoncent ainsi l'attitude de l'Etat :

« Quant à la Sécu... alors la Sécu, c'est censé être tripartite et géré par les partenaires sociaux, mais la réalité, c'est entièrement de la gestion d'Etat. C'est l'Etat ! On fait de la figuration plus ou moins intelligente mais l'Etat s'en fout ! »

Cette manière de minorer sa propre influence sur les décisions publiques pourrait certes s'apparenter à une stratégie : un bon lobbying n'est-il pas un lobbying discret ? Pourtant, les critiques virulentes très souvent exprimées en entretien à l'encontre de la gestion étatique du régime général invalident cette hypothèse de duplicité. « Incapable » de réformer le régime de base, par « faiblesse » voire par « lâcheté » dans le cas des dirigeants politiques et par « éloignement total des réalités » dans le cas des « énarques », l'Etat « laisse filer les déficits » et perdurer une vraie « gabegie ». « Il faudrait faire comme dans une entreprise, établir les dépenses en fonction des recettes. Et non l'inverse ! ». Les responsables patronaux regrettent de ne pas pouvoir apporter à des institutions publiques « dépensières » leur supposée compétence de « bons gestionnaires ». Ces récriminations esquissent un univers de représentations et de pratiques de distinction nette entre le public et le privé.

Les hauts fonctionnaires et les responsables politiques en charge de la politique des retraites, affirment eux aussi que les décisions des pouvoirs publics ne dépendent pas des propositions du patronat, incarné dans leur esprit par le CNPF-MEDEF. Un très haut fonctionnaire du ministère de l'Economie déplore le fait que, la plupart du temps, les dirigeants du patronat français préfèrent jouer leur rôle de dirigeants patronaux plutôt que de participer à l'élaboration des lois sur la retraite :

« Sur les grands axes, je dirais que la plupart du temps, le patronat a été actif, mais souvent à côté, donc actif plutôt pour rien. » puis, à propos de l'engagement patronal en faveur de la capitalisation : « C'est souvent comme ça dans le débat public, il y a des thèmes qui sont des faux thèmes. Pour faire parler, mais tout le monde sait très bien que ça n'a aucun sens. »

Un ancien directeur de la Sécurité sociale (années 2000) abonde dans cette direction. Selon lui, les représentants patronaux sont trop marqués par leur ancrage sectoriel pour pouvoir prétendre jouer un rôle important dans la politique de la retraite. Cette dernière engageant l'ensemble de la société, seul l'Etat est légitime à s'en saisir.

« Mais c'est lié aussi à ce que j'évoquais : le débat est devenu un débat national, tout régime confondu. Ces sujets ne peuvent être bougés séparément : l'âge ou la durée de cotisation plus globalement tout dans le régime... donc il n'y a que l'Etat qui peut le faire. Donc le MEDEF... peut juste effectivement essayer de dire qu'il faudrait faire ci ou ça mais il n'est pas en capacité d'aller beaucoup plus loin... »

Ces propos, semblables à ceux que nous avons recueillis député très investi sur les questions sociales, renvoient à la définition que les décideurs public aiment à donner et à entendre de leur rôle : celle de garants de l'intérêt général. Le haut fonctionnaire ou le dirigeant politique, tels qu'ils se donnent à voir, ont toujours l'initiative et le dernier mot : ils « voient » ou « reçoivent » un responsable patronal, ils « discutent » avec lui, mais dans tous les cas, ce dernier ne peut rien faire de plus que « informer », « soutenir » ou « déplorer » l'initiative publique. La définition de l'intérêt général, qui repose sur l'universalisation d'intérêts privés par leur transformation en politiques d'État, demeure le privilège des responsables publics. Une décision en matière de retraite ressemblant de trop près à une proposition patronale serait ainsi de nature à discréditer durablement son auteur, si l'on suit l'ancien directeur de la Sécurité sociale : « Il n'y a pas pire, pour un gouvernement, que de se voir dire : « vos propositions sont issues du MEDEF ! Vous êtes le porte-parole du MEDEF ». Les réformes du régime de retraite de base sont inspirées non pas par les propositions patronales mais par les dizaines de rapports publics relatifs au problème des retraites. Les plus connus sont : le Livre Blanc de 1991, le rapport Cottave de 1992, le rapport Briet de 1995, le rapport de Foucauld de 1995, le rapport *Retraites et épargne* de 1998, le rapport Charpin de 1999, le rapport Teulade de 2000 et, à partir de 2001, les rapports annuels du Conseil d'Orientation des Retraites (COR). Presque tous ces rapports évoquent la question des retraites dans les mêmes termes et proposent les mêmes solutions. Ces termes et solutions sont ceux qui ont été choisis par les différents gouvernements qui ont réformé les retraites [Castel, 2008]. Leur proximité avec les termes et solutions avancés par les organisations patronales renseigne plus, nous l'avons dit, sur la proximité sociale qu'entretiennent ces milieux que sur l'existence ou non d'intervention des responsables patronaux dans la construction de la politique de la retraite.

Pour ce qui concerne le régime de retraite de base, l'action patronale n'a donc que peu d'effets sur les décideurs publics. L'institutionnalisation de ce régime par l'Etat est trop forte pour permettre à un acteur extérieur d'y revendiquer un rôle décisif.

Des régimes complémentaires sous contraintes publiques

Plus encore, dans le cadre de la structuration et de la gestion des régimes complémentaires, les responsables patronaux sont loin d'être autonomes des décisions publiques.

En 1983, comme il l'avait promis lors de sa campagne présidentielle, François Mitterrand abaisse l'âge légal de départ à la retraite à taux plein à 60 ans. Les organisations patronales étaient tout à fait en désaccord avec cette décision. Non seulement elle signifiait une augmentation des cotisations sociales mais, surtout, elle avait des conséquences importantes sur les régimes complémentaires. Sauf à assumer publiquement que les salariés ne pourraient pas bénéficier d'une retraite entière à 60 ans du fait de la réglementation spécifique à l'ARRCO et l'AGIRC, le CNPF

n'avait d'autre choix que d'adapter ces deux régimes à la nouvelle donne. Une solution intermédiaire fut donc trouvée. Refusant d'endosser pleinement le passage aux 60 ans, les dirigeants du patronat français ont maintenu la retraite à 65 ans dans le complémentaire mais, afin d'éviter une intervention étatique unilatérale dans le complémentaire, ils ont accepté la création de l'Association pour la Structure Financière (ASF), qui finance les retraites complémentaires entre 60 et 65 ans. Censée être une structure provisoire, l'ASF existe toujours, sous un nouveau nom, l'Association de Gestion du Fonds de Financement (AGFF). L'ancien responsable de la protection sociale du CNPF-MEDEF déplore le coût de « l'Association Sans Fric » pour le patronat et les salariés :

« Et cette association-là a donc pris en charge... et ça continue, parce qu'on est toujours à la retraite à 60 ans [entretien réalisé début 2010] et qu'il y a toujours la retraite à 65 ans pour l'AGIRC et l'ARRCO, ça n'est pas changé. Et il y a toujours l'ASF. Au départ... ça coûtait 30 milliards de francs, 20 milliards de francs à charge des partenaires sociaux et 10 milliards pour l'Etat. Et c'était créé pour 7 ans, parce que d'après les pronostics, au bout de 7 ans, ça devait être supprimé. Je passe le détail des discussions avec l'Etat pour se partager le gâteau, parce que l'Etat ne voulait plus payer, l'Etat n'a jamais de sous, donc menace de ne plus payer la retraite entre 60 et 65 ans... Toujours est-il que l'ASF a été transformée en AGFF, Association de Gestion du Fonds de Financement. Et ceci a été financé entièrement par les partenaires sociaux par une cotisation, qui est de 2 % en-dessous du plafond et, au-delà, de 2,20 % . »

Dans un second temps, les responsables patronaux ont certes cru pouvoir tirer un profit politique de l'ASF. Durant certaines négociations paritaires ultérieures relatives aux retraites complémentaires, voire durant certaines concertations sociales avec les pouvoirs publics, le CNPF-MEDEF utilisa la dénonciation des accords ASF/AGFF comme une menace, une « épée de Damoclès » pour reprendre les termes d'un ancien responsable de la CGT-FO. Ainsi, à la fin de l'année 2000, Ernest-Antoine Seillière et Denis Kessler, en pleine promotion d'une « refondation sociale » destinée à réévaluer les engagements sociaux des entreprises françaises, avaient entrepris de renégocier dans le même temps les paramètres de l'ARRCO et de l'AGIRC et la reconduction de l'ASF. Leur objectif était d'intégrer de revenir sur la retraite à 60 ans dans le complémentaire afin d'obliger les pouvoirs publics à agir de la sorte pour le régime général de la Sécurité sociale. Les syndicats ont refusé ce schéma sur le fond et sur la forme, estimant que c'est à l'Etat, et non aux partenaires sociaux, de fixer les paramètres d'âge. La discussion s'enlisa et aucun accord ne fut trouvé avant la fin de l'année 2000. L'accord ASF ne fut pas reconduit – même s'il continua à fonctionner. Dès le début 2001, les syndicats ont souhaité reprendre les négociations¹⁸. Le MEDEF pointa « l'immobilisme » des partenaires sociaux et réaffirma ses propositions, notamment en termes de durée de cotisation et d'âge de départ à la retraite¹⁹. Il critiqua en outre l'Etat, pour son inaction. Au final, les négociations reprirent et, le 10 février 2001, un accord fut trouvé entre le patronat et les syndicats. Le patronat obtint de maigres concessions de la part de certains syndicats, notamment la formulation d'une demande, auprès du gouvernement, afin qu'il réforme les retraites de la Sécurité sociale. Mais l'accord ASF fut reconduit, sous le nouveau nom d'AGFF. Autrement dit, le MEDEF n'a pas pu faire passer ses mesures de durée de cotisation et d'âge de départ à la retraite.

En plus de peser sur les principaux paramètres des régimes complémentaires, les pouvoirs publics interviennent sur leur forme d'organisation institutionnelle. Entre la fin des années 1980 et la fin des années 2000, les caisses et groupes de retraite complémentaire ont connu un intense processus de « rationalisation » – le terme est celui de nos enquêtés. Les activités liées à la prévoyance ont été clairement distinguées de celles liées à la retraite complémentaire, les régimes ARRCO ont été entièrement unifiés du point de vue des taux de cotisation et enfin le nombre de caisses et groupes a significativement été réduit [Castel, 2008]. Ces évolutions ont fait suite à des négociations et des accords paritaires nationaux : accords ARRCO du 10 février 1993, accord AGIRC du 9 février 1994, accord AGIRC et ARRCO du 25 avril 1996, accord AGIRC et ARRCO

¹⁸ 11 janvier 2001, « Retraites complémentaires : les syndicats exigent la reprise des négociations », *Les Echos*.

¹⁹ Kessler D., janvier 2001, « Des paroles aux actes ! », *La revue des entreprises*.

du 10 février 2001 et accord AGIRC et ARRCO du 8 juillet 2009. Les responsables patronaux insistent sur leur rôle dans l'élaboration de ces textes, comme cette ancienne responsable de la protection sociale à l'UIMM (années 1980-2000) :

« Dans l'accord de 96, on a pris un principe, avec B., on avait dit : « il ne faut pas qu'il y ait plus de 25 groupes », parce qu'à ce moment-là, on a réfléchi à la gestion, on a trouvé qu'il y avait dix fois trop d'institutions. Alors déjà, le régime unique ARRCO permettait de diviser par deux le nombre d'institutions ARRCO. Enfin, ce n'était pas tout à fait vrai mais à peu près. Mais à ce moment-là, on s'est dit qu'il y avait trop de petites institutions et on a travaillé au niveau patronal, parce que les syndicats, la gestion, ce n'était pas leur truc et donc on avait dit : « il faut qu'on arrive à 25 groupes ». Alors qu'on en était à peu près au double. »

Pourtant, derrière ces orientations données par le patronat se trouvent des évolutions, effectives ou anticipées, du cadre légal de l'activité des institutions de retraite complémentaire. Ainsi, c'est la loi Veil du 8 août 1994, portant transcription de deux directives européennes de 1992, qui a rendu nécessaire la séparation des activités prévoyance et retraite. Dans le cas de l'unification des régimes ARRCO et des rassemblements de caisses et de groupes de retraite complémentaire, l'engagement du CNPF-MEDEF s'explique par sa volonté de devancer les exigences étatiques de bonne gestion des fonds issus des prélèvements obligatoires. Comme en témoignent deux anciens responsables de la politique sociale patronale, ils gardaient toujours à l'esprit l'hypothèse d'une reprise en main des régimes complémentaires par les pouvoirs publics :

« Q : *Mais que peut faire l'Etat exactement ? Ce lobbying dont vous parliez... que peut faire l'Etat sur les régimes complémentaires ?*

1 : Eh bien il peut les annexer, les intégrer.

Q : *C'est ça ?*

2 : C'est ça ! Faire un super-régime. »

Ainsi, les responsables patronaux n'ont qu'une maîtrise relative des régimes conventionnels de retraite. Ils ne contrôlent ces régimes que tant qu'ils réussissent à s'adapter aux orientations et réformes qui concernent le régime de base. Leur capacité à s'appuyer sur l'ARRCO et l'AGIRC afin de participer à la construction de la politique de la retraite est donc limitée. Ceci vaut également pour les régimes supplémentaires par capitalisation.

La capitalisation, une affaire de financiers (d'Etat)

L'élaboration des plans d'épargne est réalisée par le ministère de l'Economie et des Finances. Les fédérations patronales financières réussissent à jouer un rôle dans cette élaboration²⁰.

Depuis la fin des années 1980, les deux grands moments de l'institutionnalisation de la retraite par capitalisation en France ont été l'élaboration des plans d'épargne retraite de la loi Thomas et la mise en œuvre du PERCO et du PERP, prévus par la réforme Fillon de 2003. Dans ces deux cas, la direction du Budget a suivi de près l'avancée des débats, dans le but d'éviter que les exonérations fiscales et sociales ne grèvent trop le budget de l'Etat. Elle n'a toutefois pas promu la réforme. A l'inverse, la direction du Trésor, l'une des principales directions du ministère de l'Economie et des Finances, a été chargée de la définition juridique et technique des produits. Cette direction a en effet pour objectif de développer le niveau de l'épargne nationale, au titre qu'elle favorise l'investissement et par conséquent la croissance économique. Un ancien responsable du Trésor (début des années 1990-début des années 2000) revient sur la division du travail qui s'opère entre les hauts fonctionnaires de sa direction d'alors et Jean-Pierre Thomas :

²⁰ Cette sous-partie s'inspire largement de notre article dans *Politix* [Ciccotelli, 2014].

« C'était l'initiative parlementaire mais qui avait quand même été beaucoup travaillée [par le Trésor] avec M. Thomas à l'époque. Le texte de sa proposition de loi, on l'avait vu, on l'avait rencontré, on avait mis au point, il n'avait pas travaillé dans son coin, c'était de façon concertée avec l'administration. »

Un ancien membre du cabinet Fillon explique qu'en 2003, ce sont deux députés de l'UMP, Éric Woerth et Hervé Novelli, qui amendent la loi Fillon afin de créer des plans d'épargne retraite. Et c'est à nouveau le Trésor qui définit les caractéristiques du PERP – bureau des assurances – et du PERCO – bureau des marchés financiers. La direction de Bercy a, en particulier, poussé à la mise en place du PERCO afin de relier la question de l'épargne salariale à celle de l'épargne retraite [Rémond, 2007].

Alors que ces deux réformes étaient en discussion, les représentants des principales professions financières – les assureurs de la FFSA, les banquiers de l'AFB-FBF et les gestionnaires de fonds de l'AFG – se sont mobilisés afin de faire entendre leurs revendications. Il s'agissait d'une part pour eux de disposer d'un produit financier exploitable par les entreprises de leur secteur : placement avec sortie en rente pour les assureurs et avec sortie en capital pour les banquiers et gestionnaires de fonds et d'autre part de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales suffisamment importantes afin de permettre la commercialisation de ces produits. L'ancien responsable du Trésor confirme qu'en vue de la définition des caractéristiques techniques et fiscales des plans d'épargne, sa direction et celle du Budget étaient « très sollicitées par les lobbys bancaire et assurance ». De son côté, l'ancien membre du cabinet Fillon explique qu'en 2003, la FFSA et la FBF se mobilisent à nouveau mais elles ne sont plus les seules : le « lobby de l'épargne salariale », c'est-à-dire l'AFG, intervient également afin de pousser à la création d'un plan d'épargne retraite basé sur l'épargne salariale. La mobilisation de ces responsables du patronat financier s'appuie sur les relations de proximité qu'ils entretiennent avec les hauts fonctionnaires du Trésor. Ils ont fréquenté les mêmes grandes écoles : l'IEP de Paris dans la plupart des cas, l'ENA ou Polytechnique moins fréquemment. De plus, leur carrière professionnelle est marquée par des circulations entre les trois pôles – bureaucratique, politique et économique – du secteur financier.

Polytechnicien, M. A. a débuté sa carrière dans les années 1980 au ministère des Finances, au bureau des Assurances puis au cabinet de Pierre Bérégovoy. Durant les années 1990, il travaille à la direction des AGF, puis devient haut responsable permanent du patronat de l'assurance. Enfin, après 2005, il prend la direction d'un grand groupe d'assurance français. Diplômé de l'IEP de Paris, de HEC et de l'ENA, M. B travaille à la direction du Trésor à la fin des années 1980 puis à la FFSA jusque 1997. Il devient ensuite délégué général de l'AFG. M. C., quant à lui, a été conseiller à la direction du Trésor du début des années 1990 au début des années 2000, avant d'intégrer l'AFB à un poste de haut responsable.

Ces affinités sociales s'accompagnent très souvent de représentations du monde social proches, d'intérêts convergents et de ressources semblables – en matière d'expertise financière, assurancière et fiscale. Financiers d'Etat et financiers du privé se reconnaissent mutuellement en tant qu'interlocuteurs légitimes. Ceci facilite la prise en compte par les premiers de revendications des seconds. Ainsi, en 2003, un produit d'épargne retraite basé sur l'épargne salariale a effectivement été créé : le PERCO. De la même manière, entre 2003 et 2008, plusieurs amendements, défendus par la FFSA ou la coalition FBF-AFG, ont favorisé la diffusion des PERP et des PERCO. Néanmoins, dans le domaine des politiques publiques financières, comme ailleurs, les responsables politiques et les hauts fonctionnaires continuent de revendiquer avec succès le monopole de l'initiative légale et de la définition de l'intérêt général. L'efficacité du lobbying des intérêts privés est relative car il ne peut déboucher que sur des ajustements d'orientations déjà actées.

La structure du secteur de l'épargne retraite est donc favorable aux interventions patronales dans le processus de construction des politiques publiques. Ce dernier demeure toutefois contrôlé par les agents d'Etat de la finance. Au total, qu'il s'agisse du régime de base de la Sécurité sociale,

des régimes complémentaires ou des régimes supplémentaires, le poids des décideurs publics est partout prépondérant, ne laissant qu'une place inexistante à limitée aux revendications patronales. Pourtant, les représentants des employeurs continuent de s'engager dans de multiples formes d'actions collectives afin de modifier la politique de la retraite. Un tel paradoxe met en lumière certains aspects du fonctionnements internes des principales organisations patronales.

Les usages multiples de la politique d'influence patronale

Pour les dirigeants patronaux, la mise en scène publique de leur politique de lobbying en matière de retraite est un moyen de tenter de régler certains problèmes internes : tensions entre fédérations, manque de légitimité de l'échelon confédéral, manque d'unité des employeurs français.

Solder les tensions entre les principales fédérations patronales

Bien que nous n'ayons pas abordé de front la question des rapports différenciés que les principales fédérations patronales entretiennent avec la politique des retraites, nous avons toutefois dit à plusieurs reprises que certaines – derrière notamment l'UIMM – étaient plus investies dans les régimes obligatoires, tandis que d'autres – les fédérations financières en particulier – regardaient plus du côté des régimes par capitalisation. Ces divergences d'intérêt peuvent nourrir des tensions entre fédérations, que leurs responsables peuvent être tentés de solder dans l'espace public. Le débat répartition contre capitalisation, qui a fait rage durant les années 1990, fournit un point d'observation de l'attitude adoptée par les uns et les autres en matière de retraite.

Au début des années 1990, la FFSA lança un débat public à propos de la nécessité de développer des plans d'épargne retraite, sur le modèle des fonds de pension anglo-saxons. En 1990, en compagnie de Didier Blanchet, Denis Kessler publie une étude sur le financement des retraites à moyen et long termes²¹. Peu de temps après, il prend la tête de la FFSA. A l'époque, ce transfert avait été interprété comme une volonté de la FFSA de porter l'offensive contre la retraite par répartition. Par conséquent, lorsqu'en novembre 1990, les UAP – dirigées par Jean Peyrelevade, qui a fait venir Denis Kessler à la FFSA – lancent la campagne de publicité : « La génération qui a découvert la mini-jupe aura-t-elle une mini-retraite ? », les intentions des assureurs ne font plus de doute. Quelques mois plus tard, la FFSA publie un Livre Blanc sur la question des retraites²². Le but des assureurs n'était pas de s'attaquer au régime général de la Sécurité sociale : ce but aurait été inaccessible et, surtout, ce régime n'offre aucun espoir de rentabilité. Ils entendaient plutôt modifier les paramètres des régimes complémentaires, où le poids des décisions patronales est plus important et qui peuvent laisser entrevoir des marges de rentabilité financière.

Or, l'entreprise des assureurs se heurta au fait que ces régimes complémentaires avaient été mis en place sous l'impulsion de l'UIMM et que, depuis leur création, ils étaient sous son contrôle. Une ancienne permanente de la fédération du bâtiment (années 1980-années 2000) évoque cette mainmise de la métallurgie sur la structuration de l'ARRCO et de l'AGIRC, en insistant sur la capacité des responsables de l'UIMM à prendre en compte les préoccupations d'autres professions :

« C'était beaucoup la métallurgie, mais la métallurgie qui avait le profil interpro. Des gens de la métallurgie mais avec une philosophie de l'interpro. Des gens comme Mme S. et Mme T., vous voyez ? Pour moi, c'était ça... Parce que le CNPF puis le MEDEF ont des structures tellement légères que vous ne pouviez pas demander à C. de faire l'UNEDIC, l'assurance vieillesse, la sécurité sociale, les régimes complémentaires, le 1% logement... c'est hallucinant ! »

²¹ Blanchet (D.) et Kessler (D.), « Prévoir les effets économiques du vieillissement », *INSEE Première*, n° 233, juin 1990.

²² Voir notamment FFSA, *Contribution aux réflexions en cours sur la retraite*, mai 1991.

Un ancien responsables des affaires sociales de la FFSA (années 1970-années 2000) confirme cette répartition des tâches, tout en relativisant sur les prétentions interprofessionnelles de l'UIMM :

« Moi, le sentiment que j'en ai, c'est que, comment dire... le poids de l'UIMM au sein du CNPF puis MEDEF était historiquement toujours prépondérant. Je l'ai ressenti comme ça : pour l'UIMM, la gestion des régimes de protection sociale des salariés, à l'AGIRC, l'ARRCO, était un outil de gestion sociale générale, un terrain sur lequel on pouvait traiter, faire avancer un certain nombre de choses sans trop de difficultés. A la différence des conditions de travail, des salaires, tout ce que vous voudrez. Par conséquent, la vision que pouvaient avoir les dirigeants de l'UIMM sur ces questions était assez naturellement différente, pour ne pas dire complètement contraire, à celle que pouvaient avoir les assureurs. Il y avait des intérêts... il faut bien voir que là, je me situe sur un terrain qui était extrêmement délicat, et qui l'est toujours aujourd'hui. »

Durement attaqués quant à la capacité de leurs régimes complémentaires à financer la retraite des salariés français, les responsables de l'UIMM se défendent avec la même virulence. En juin 1991, l'AGIRC achète des pages dans les grands journaux du pays pour dénoncer les « mauvais présages » des « faux prophètes » de la retraite, ainsi que leurs « remèdes miracles ». Durant plusieurs années, les échanges sont rugueux et les contacts sont parfois rompus. Ainsi, les dirigeants d'IBM, tentés d'organiser un débat sur la retraite par capitalisation sont menacés de perdre l'important contrat dont ils disposent à l'AGIRC s'ils font intervenir Denis Kessler. Ce dernier est toutefois invité et il est mis en difficulté par un représentant de la CGT, félicité à la fin du débat, à mots à peine couverts, par le délégué général de l'UIMM, Pierre Guillen. Sous l'impulsion de la métallurgie, un espace de réflexion sur la retraite est même créé, adossé à l'AGIRC : l'Observatoire des Retraites. Son objectif, inavoué mais bien compris de tous, est de faire pièce aux arguments avancés par les tenants de la capitalisation.

Dans certains cas, qui peuvent concerner des revendications centrales pour les organisations patronales, il arrive donc que leur lobbying soit au moins autant destiné à tenter de régler des désaccords mutuels en prenant l'opinion publique à témoin qu'à infléchir l'action des décideurs publics. De manière similaire, leur politique d'influence peut parfois être destinée à améliorer les relations entre les organisations et leurs adhérents.

Légitimer l'organisation vis-à-vis de ses membres

En règle générale, les employeurs rejoignent une organisation professionnelle parce qu'ils recherchent des services particuliers, comme des conseils juridiques ou des certifications professionnelles. Il est rare qu'ils s'engagent à rapidement dans les structures des organisations, qui leur apparaissent lointaines et dont la légitimité ne leur semble pas toujours établie [Offerlé, 2014]. Les responsables patronaux actifs dans le secteur social sont, plus particulièrement encore, suspectés de contribuer au fonctionnement et au renforcement d'institutions coûteuses pour les entreprises. Deux anciens responsables du CNPF-MEDEF évoquent l'effarement des nouveaux administrateurs patronaux de caisses de retraite lorsqu'ils prennent leur poste :

« 1 : Et je pense que c'est plus compliqué pour un chef d'entreprise qui arrive là-dedans. Ca n'est pas les mêmes procédures...
2 : Ils sont complètement désorientés !
1 : Ils hallucinent !
2 : On ne leur parle que de dépenses, jamais de ressources ! C'est quand même stupéfiant quand on arrive dans ce machin, c'est vrai ! [rires]. »

Dans ce schéma, les dirigeants patronaux et notamment ceux qui sont chargés des relations sociales, tentent de défendre la pertinence de leur rôle en généralisant leur propre intérêt. Pour ce faire, ils soulignent la nécessité pour le CNPF-MEDEF d'être un interlocuteur fiable des pouvoirs publics dans le domaine des relations sociales, notamment dans celui de la politique de retraite. Ils

montrent en effet que cet engagement social trouve directement son origine dans des problèmes économiques importants pour les entreprises. Tout d'abord, ils retournent le stigmate de l'argument du coût du social pour les entreprises. En rappelant eux-mêmes aussi souvent que possible que, pour ces dernières, la retraite est un coût, plus important encore que les impôts, ils peuvent revendiquer le fait que les employeurs ne sauraient laisser l'Etat et les syndicats de salariés gérer seuls de telles sommes d'argent. Les représentants patronaux se présentent ici comme des garants quasi-moraux de la bonne utilisation des prélèvements obligatoires. De manière plus subtile, les dirigeants patronaux tentent de faire comprendre aux adhérents des organisations professionnelles que leur capacité à obtenir des concessions dans le domaine économique – avantages fiscaux, réglementations des professions, commande publique par exemple – dépend de leur capacité à s'imposer comme des interlocuteurs de l'Etat dans le domaine social. L'ancien responsable de la protection sociale au CNPF-MEDEF (années 1980-années 2000) explique qu'une confédération patronale qui se fixerait pour seul objectif de faire du lobbying économique est vouée à l'échec car les pouvoirs publics la considéreraient comme étant inutiles :

« Il y a, en gros, et je n'ai pas changé d'avis, je continue de penser, malgré ce qu'en pense Laurence Parisot, que c'est très important que le Medef soit dans la sphère sociale, s'il veut avoir une écoute, un minimum d'écoute et un minimum de crédibilité sur la sphère économique. Bien sûr qu'il faut produire avant de répartir, moi je suis tout à fait de cet avis-là ! Mais on ne peut intéresser les gens que si on ne produit pas simplement pour enrichir la Bourse ou je ne sais qui mais qu'il s'agit du niveau de vie général de la population. J'ai toujours défendu cela comme une clé majeure de notre crédibilité ! »

Ensuite, les représentants patronaux investis dans la politique des retraites mettent en valeur ses effets positifs sur la gestion de la main d'œuvre. Des systèmes de retraite généreux et stables contribuent à la « paix sociale » dans les entreprises, ce qui est une condition nécessaire de leur bon fonctionnement. Un ancien président de l'AGIRC, ancien DRH d'un grand groupe industriel, établit un lien entre l'investissement professionnel des employés et la garantie qu'ils ont de disposer d'une pension de retraite après la fin de leur activité :

« Donc moi, je le voyais comme affaires sociales, comme un élément de gestion du personnel et puis je voyais un autre point aussi, je l'ai souvent dit mais je n'ai pas souvent été entendu, je l'ai souvent dit à mes collègues des entreprises, au MEDEF par la suite et à l'UIMM, qu'on allait de plus en plus dans une période de mobilité croissante et que si on voulait que les gens acceptent cette mobilité de manière cohérente, il fallait les rassurer sur la retraite, et que tant qu'on ne les rassurerait pas sur la retraite, on n'obtiendrait jamais des mobilités, on ne pourra jamais construire quelque chose ! »

Plus claire encore, cette ancienne responsable de la protection sociale à l'UIMM (années 1950-années 1980) vante l'intérêt pour les entreprises des relations qui peuvent se nouer entre représentants des salariés et des employeurs dans le cadre de la gestion des caisses de retraite :

« Alors les patrons sont allés au conseil d'administration de la CNAV, ils ont établi des relations avec les syndicats. Il y avait des gens de Peugeot qui y étaient, ils m'ont dit : « vous savez, nous avons des relations conflictuelles avec les syndicats, depuis que nous nous rencontrons dans les comités d'action sociale des conseils d'administration, ils ne font plus de conflits »

Les responsables patronaux cherchent donc à légitimer leur rôle vis-à-vis des adhérents des organisations professionnelles en présentant leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de la retraite comme étant utiles aux affaires des entreprises françaises.

Dénoncer l'Etat et les syndicats afin de renforcer l'unité patronale

S'appuyant sur cette expérience dans la structuration des régimes de retraite, les représentants des employeurs dénoncent d'autre part les mauvaises pratiques de l'Etat et des syndicats de salariés. Ce type de dénonciation créé du consensus parmi les dirigeants d'entreprise.

L'évocation de l'épisode du départ des conseils d'administration de la Sécurité sociale du MEDEF et de la CGPME, puis celui de leur retour, étaient souvent l'occasion, en entretien, de développer ce thème du « Eux/Nous ». En 1998, le gouvernement dit de la « gauche plurielle » de Lionel Jospin décida de réduire le temps de travail hebdomadaire, de 39 heures à 35 heures. Les dirigeants d'entreprise protestèrent vivement contre cette décision mais les contreparties dont ils bénéficièrent en termes d'exonérations de cotisations sociales calmèrent les esprits. Ces contreparties devaient également convaincre le MEDEF et la CGPME d'accompagner la diminution du temps de travail mais, au contraire, elles ont eu pour effet de radicaliser leurs positions. Les deux organisations dénoncèrent le fait que l'Etat faisait financer sa mesure par la Sécurité sociale, sans demander leur avis à ses gestionnaires. Afin de protester contre ces exonérations, elles décidèrent de ne plus siéger dans les conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale, notamment dans celui de la CNAV. Cette décision fit l'objet d'un intense traitement médiatique et offrit une tribune au CNPF-MEDEF pour exprimer ses critiques à l'encontre du gouvernement et, plus profondément encore, à l'encontre de l'organisation du régime général de Sécurité sociale²³. Depuis longtemps, les confédérations patronales jugeaient sévèrement l'organisation du régime général et en particulier, la distinction entre les agents chargés de prendre les décisions et ceux chargés de gérer le régime²⁴. En effet, d'après elles, cette distinction était supposée engendrer l'irresponsabilité des uns et des autres. D'un côté, elle permettrait aux pouvoirs publics, manquant de « courage politique », de légitimer leurs décisions en les faisant endosser par les représentants des salariés et des employeurs. D'un autre côté, la tutelle gouvernementale conduirait les syndicats de salariés à moins se soucier de la bonne gestion du régime, puisqu'ils sauraient que quoiqu'il arrivât, les pouvoirs publics interviendraient en dernier ressort. Dans ces conditions, les responsables patronaux estiment fondé de dévaloriser l'attitude de leurs interlocuteurs, comme le fait l'ancien responsable de la protection sociale du CNPF-MEDEF :

« On est les seuls à se préoccuper de ne pas dépenser plus que ce qu'on reçoit. On a toujours affaire à des interlocuteurs qui veulent dépenser plus. Et on a beau leur dire : « - Attendez, regardez quand même un peu ! - Mais, on s'en fiche, il n'y a qu'à taxer les riches ! , - Mais les riches, ça fait belle lurette qu'ils sont barrés ! » [rires]. Et j'ai toujours dit aux syndicats de salariés : « Arrêtez de taper sur les riches, c'est une espèce lâche et fuyante, vous allez tous les faire déguerpir, et quand ils seront partis, on va tous se retrouver entre pauvres et on aura l'air con ! » [rires]. »

Le MEDEF et la CGPME adoptent la politique de la chaise vide de 2001 à 2004. En 2004, pour diverses raisons – notamment liées à une évolution de leurs rapports de force – les deux organisations ont choisi de retourner au conseil d'administration de la CNAM. En 2005, elles ont rejoint l'ACOSS. Ce n'est qu'en 2008 qu'elles ont réintégré la CNAV. Ce retour fut pour eux l'occasion de prendre connaissance de la manière dont les syndicats de salariés et l'UPA avaient géré les caisses durant la période 2001-2008. Des accusations de laxisme gestionnaire n'ont pas tardé à se faire jour, comme en témoignent ces propos d'une ancienne administratrice de la CNAV issue des rangs de la CGPME :

²³ Voir par exemple : Favereau (E.) et Wenz-Dumas (F.), « "L'occasion de sortir de l'hypocrisie" », *Libération*, 20 juin 2001 ; « Le MEDEF donne son préavis de départ de la Sécu », *L'Express*, 26 juin 2001 ; de Commarmond (L.), « Sécurité sociale : le départ du MEDEF et de la CGPME ne bloquera pas le système », *Les Echos*, 30 juillet 2001 ou « La Sécurité sociale sans les patrons », *Le Nouvel Observateur*, 1er octobre 2001.

²⁴ Voir notamment Leenhardt (A.), *Paritarisme : conditions et enjeux*, Notes de l'Institut de l'Entreprise, Paris, 1995. Arnaud Leenhardt a présidé l'UIMM de 1992 à 1999 et la commission sociale du CNPF au milieu des années 1990.

R : On se disait : « Mais ça ne va pas ! Ils ont perdu la tête ». Je me souviens, pendant tellement d'années, ils ont perdu l'habitude d'avoir quelqu'un qui exprime des... Non, mais c'est humain, je comprends... si c'est nous qui le disons d'une certaine façon, on peut au moins obtenir une abstention d'une organisation...

Q : *Oui... il y a un jeu de rôles...*

R : Voilà, c'est plus facile pour nous de dire : « Non ».

Ces accusations, que nos enquêtés peinent à étayer tant les gestionnaires de la Sécurité sociale ont un pouvoir limité, constituent en réalité une manière de réinvestir leur rôle revendiqué de « bons gestionnaires » financiers.

Plus généralement, en attaquant, si possible publiquement, les pouvoirs publics et les syndicats pour leur soi-disant mauvais sens gestionnaire, les responsables patronaux jouent une partition dont ils pensent qu'elle fait l'unanimité parmi l'ensemble des dirigeants d'entreprise. A nouveau, leur stratégie de lobbying doit s'analyser à partir de logiques internes au patronat.

Conclusion

Les organisations patronales tentent de jouer un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des retraites. Leurs actions collectives sont fondées sur les interventions dans l'espace public, la participation à la structuration de certaines institutions publiques de retraite et la prise en charge de régimes de retraite indépendants de l'Etat. Ces formes d'action ont un effet limité sur l'orientation de la politique des retraites. Dans le domaine des régimes obligatoires par répartition, qui représentent plus de 95 % des prestations de retraite, les décideurs politiques et la haute administration du ministère des Affaires Sociales et du ministère de l'Economie et des Finances contrôlent le processus de la prise de décision – directement dans le cas du régime général et indirectement dans le cas des régimes complémentaires. Dans le cas des régimes supplémentaires en capitalisation, les organisations patronales de la finance ont un rôle plus important, parce qu'elles disposent des ressources sociales nécessaires afin d'accéder aux décideurs publics en charge de structurer ces régimes. Mais ces systèmes représentent moins de 5 % des prestations de retraite. Au total, les représentants patronaux n'ont donc qu'une capacité très limitée à prendre part à la construction de la politique des retraites. En réalité, les actions collectives qu'ils organisent dans ce but ont moins d'effets externes que d'effets internes. Le lobbying en matière de retraite est un moyen parmi d'autres, pour les dirigeants patronaux français, de gérer les contradictions internes aux organisations dont ils ont la charge.

Bibliographie

Baumgartner F. R. and alii [2009], *Lobbying and Policy Change. Who Wins ? Who Loses ? and Why*, The University of Chicago Press, Chicago.

Bourdieu P. [2000], *Propos sur le champ politique*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon.

Bourdieu P. [2012], *Sur l'Etat. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Seuil, Paris.

Briet R. [1991], *Livre blanc sur les retraites. Garantir dans l'équité les retraites de demain*, (préface de Michel Rocard) Commissariat général au Plan, la Documentation française, Paris.

Briet R., Rubinstein J.C., Zaidman C. [1995], *Perspectives à long terme des retraites*, Commissariat général au Plan, la Documentation française, Paris.

Castel N. [2008], *Poursuite du salaire ou revenu différé ? La réforme des retraites en France*

(1987-2005), thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Ouest-Nanterre.

Charpin J.M. (dir.) [1999], *L'avenir de nos retraites*, Commissariat général au Plan, la Documentation française, Paris.

Chotard Y. [1989], *Comment sauver la Sécurité sociale ?*, Economica, Paris.

Ciccotelli M. [2014a], « Organisations patronales et syndicales face à la gestion des caisses de retraite des salariés du secteur privé (1945 à nos jours) », Fraboulet (D.), Humair (C.) et Vernus (P.), dir., *Coopérer, négocier, s'affronter. Les organisations patronales et leurs relations avec les autres organisations collectives*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

Ciccotelli [2014b], « De l'épargne longue à l'épargne retraite. Mise sur les marchés financiers de la retraite par répartition ou mise en politique sociale d'un produit financier ? (France, 1993-2013) », *Politix*, n° 105.

Conseil d'Analyse Economique [1998], *Retraites et Epargne*, la Documentation française, Paris.

Courty G. [2005], *Les groupes d'intérêt*, Repères, La Découverte, Paris.

Damamme D. et Jobert B., [2000], « Les paritarismes contre la démocratie sociale », *Pouvoirs*, n° 94.

De Foucauld J.B. [1995], *Le financement de la protection sociale*, Commissariat Général au Plan, la Documentation française, Paris.

European Commission [1997], *Livre vert sur les retraites complémentaires dans le marché unique*, COM (97).

Friot B. [1995], « Le salariat avec des cadres et sans épargne : les enjeux de la naissance de l'AGIRC », in *Sociétés Contemporaines*, n° 24.

Friot B. [1998], *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, Paris.

Friot B. [2010], *L'enjeu des retraites*, La Dispute, Paris.

Genièys W. [2008], *L'élite des politiques de l'Etat*, Presses de Sciences Po, Paris.

Grossman E. et Saurruger S. [2012], *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégie de représentation*, Armand Colin, Paris (2006).

Hassenteufel P. [2011], *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris (2008).

Hatzfled H. [1971], *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy.

Higelé J.P. [2012], « Les formes de la délibération professionnelle : le sens du dialogue », *Sociétés Contemporaines*, n° 86.

Kessler D. et Strauss-Kahn D. [1982], *L'épargne et la retraite*, Economica, Paris.

- Lascoumes P. et Le Galès P. [2007], *Sociologie de l'action publique*, A.Colin, Paris.
- Leenhardt A. [1995], *Le paritarisme : conditions et enjeux*, Institut de l'Entreprise, Paris.
- Mathieu L. [2002], « Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », *Revue Française de Science Politique*, vol. 52.
- Mares I. [2003], *The Politics of Social Risk : Business and Welfare State Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Michel H. dir. [2005], *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- Offerlé M. [1998], *Sociologie des groupes d'intérêt*, Monchrestien, Paris, (1994)
- Offerlé M. [2008], « Retour critique sur les répertoires d'action collective (XVIII^e-XXI^e siècles) », *Politix*, n° 81.
- Offerlé M. [2009], *Sociologie des organisations patronales*, La Découverte, Paris.
- Palier B. [2002], *Gouverner la Sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, Paris.
- Palier B. [2010], *La réforme des retraites*, PUF, Paris (2003).
- Pollet G. et Renard D. [1995], « Régimes de retraite et paritarisme », in *Sociétés Contemporaines*, n° 24.
- Rémond A. [2007], *L'épargne salariale dans le capitalisme financier : un mécanisme de régulation improbable*, thèse de science économique sous la direction de Dominique Pilhon.
- Schmitter P.C., Streeck W. [1999], *The Organization of Business Interests. Studying the Associate Action of Business in Advanced Industrial Societies*, Max Planck Institute, Cologne.
- Smith M.J. [1993], *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the United States*, Harvester Wheatsfer, New York and London.
- Teulade R. (rapporteur) [2000], *L'avenir des systèmes de retraite*, Avis et conseils du Conseil Economique et Social, Editions des Journaux Officiels, Paris.
- Tilly [1978], *From mobilization to revolution*, Addison-Weshley Publishing Co.
- Woll C. [2006], « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action collective patronale », in *Revue Française de Science Politique*, n°2.