

Retraites : qui pilotera la valeur du point ?

 alternatives-economiques.fr/retraites-pilotera-point/00091243



L'avantage d'un système de retraites à points est qu'il est censé s'ajuster automatiquement. Nul besoin de se lancer dans une réforme socialement explosive tous les cinq ou dix ans : la nouvelle structure doit garantir l'équilibre financier du régime. C'est l'un des arguments forts avancés par Emmanuel Macron pour justifier l'entreprise dans laquelle il s'est plongé. Ce serait, enfin, la der des der.

Selon le rapport Delevoye, qui fait foi jusqu'aux prochaines déclarations du Premier ministre attendues ce mercredi, le régime s'adaptera aux variations de l'espérance de vie. L'âge pivot ou âge d'équilibre, qui serait fixé à 64 ans à l'entrée en vigueur de la réforme en 2025, évoluerait ensuite à 65,4 ans pour la génération 1980. Celle née en 1990 devrait patienter jusqu'à 66,25 ans pour espérer toucher une retraite à taux plein.

La valeur du point – proposée à 1 point équivaut à 55 centimes de pension annuelle – est quant à elle calculée sur la base d'une hypothèse de croissance de la productivité du travail de 1,3 %. Le rendement définitif comme l'âge pivot ne seront actés qu'en 2024, voire plus tard, en fonction du calendrier que précisera Edouard Philippe. Une fois fixée et gravée dans la loi, la valeur du point ne pourrait pas baisser puisqu'elle serait indexée sur les salaires (qui progressent plus vite que l'inflation actuellement) et les pensions, elles, seraient indexées sur les prix. C'est en tout cas le message martelé par les ministres sur toutes les antennes depuis maintenant des semaines.

Inquiétudes sur la baisse des pensions

Mais ils sont loin d'avoir rassuré les organisations syndicales. Et elles sont bien placées pour savoir, notamment en siégeant à l'Agirc-Arrco – le régime des retraites complémentaires des salariés du privé, qui fonctionne déjà par points –, qu'il est possible de baisser le niveau de pension en augmentant la valeur d'achat du point. *« Dans le projet Delevoye, on nous explique que 10 euros cotisés vaudront un point et qu'ensuite la valeur de service du point sera de 55 centimes, rappelle Michel Beaugas en charge du dossier des retraites à FO. Mais si vous dites demain qu'il faudra cotiser 12 euros pour obtenir un point, le point aura beau rester à 55 centimes, les retraités vont y perdre. Ils devront amasser beaucoup plus de points pour maintenir leur niveau de retraite. C'est là qu'est le piège d'un système à points. »*

Il est possible de baisser le niveau de pension en augmentant la valeur d'achat du point

Le niveau de la pension future, gros sujet d'inquiétude pour une grande partie des Français, se jouera aussi sur l'âge d'équilibre. Plus on partira avant cette borne fatidique, plus on y perdra, à savoir 5 % de décote par an. Plus on la dépassera, plus on y gagnera grâce à une surcote de même proportion. Voilà pour le pilotage automatique annoncé par le haut-commissaire. Le plan de vol reste en revanche très nébuleux. Où le gouvernement veut-il vraiment atterrir ? Pour poser la question plus franchement : la réforme systémique poursuit-elle un objectif d'équité et de lisibilité... ou d'économie budgétaire ?

On ne sait toujours pas, en outre, si l'exécutif a totalement abandonné sa volonté de réduire la dépense publique grâce à des mesures paramétriques classiques qui visent à travailler plus longtemps, comme introduire une décote si on décide de partir avant un âge déterminé. Ce travail de résorption du déficit tomberait alors dans l'escarcelle des partenaires sociaux, appelés à siéger dans un établissement public des retraites aux côtés de l'Etat. Car dès le vote de la loi en 2020, cette instance de gouvernance paritaire, avec un collège employés et un collège employeurs, se mettrait immédiatement en place pour préfigurer la nouvelle réforme qui s'appliquera selon un calendrier que le Premier ministre précisera mercredi.

Quelles marges de manœuvre pour les syndicats ?

Sur le principe, syndicats de salariés et patronaux devraient donc avoir leur mot à dire dans la gestion du système. Ils assument déjà ce rôle au sein de l'Agirc-Arrco. Pour maintenir l'équilibre du régime, ils ont ainsi introduit une décote pour les salariés partant avant 63 ans, lors de l'accord du 17 novembre 2017 signé par toutes les centrales hormis la CGT et FO. En mai dernier, ils ont décidé de revaloriser les retraites complémentaires au niveau de l'inflation après les avoir temporairement sous-indexées.

Chaque année, une loi de finances votée par les parlementaires déterminerait l'objectif de dépenses à ne pas dépasser

Toutefois, la réforme systémique n'obéira pas aux mêmes règles. Il reste à déterminer, dans le futur cadre d'ajustement automatique, quelles seront les marges de manœuvre des partenaires sociaux pour passer en mode manuel. Une règle d'or devrait être inscrite dans la future loi attendue pour 2020 afin d'éviter tout dérapage budgétaire sur cinq ans, en clair pour aboutir à ce que le régime soit parfaitement à l'équilibre avant que ne s'appliquent aux futures générations les modalités du texte. Ensuite, chaque année, une loi de finances votée par les parlementaires déterminerait, à l'instar de l'Ondam pour l'assurance maladie, l'objectif de dépenses à ne pas dépasser. Et là, plusieurs scénarios sont possibles. On peut imaginer que députés et sénateurs s'appuient, pour chiffrer ces dépenses, sur les compromis trouvés au sein de la nouvelle instance. Mais l'Etat pourrait aussi reprendre la main pour imposer ses visées budgétaires.

Syndicats échaudés

Les partenaires sociaux ne savent donc pas s'ils seront décisionnels sur l'âge de la retraite à taux plein et la valeur du point. Or c'est un élément crucial à leurs yeux : à l'instar de la CFDT, qui ne s'en cache pas, les syndicats veulent bien jouer le jeu de la gouvernance, à condition d'avoir des marges de manœuvre. *« Les intentions du gouvernement sur la gouvernance sont encore floues. Nous ne voulons pas d'un strapontin, comme à la Sécu aujourd'hui, où nous donnerions seulement un avis consultatif. En revanche, si on nous laissait les mains libres sur la valeur du point par exemple, les choses pourraient être différentes »*, poursuit Michel Beaugas de FO mobilisé pour l'heure contre la réforme à points.

« Nous ne voulons pas d'un strapontin, comme à la Sécu aujourd'hui, où nous donnerions seulement un avis consultatif », Michel Beaugas, FO

Des syndicats qui sont durablement marqués, et affaiblis, par l'échec retentissant de la dernière négociation sur l'assurance chômage. Imposer un cadrage financier et un point d'arrivée – 3 milliards d'euros d'économie à réaliser – dès le début a été le plus sûr moyen de faire capoter une négociation, opposant un patronat et des syndicats de salariés irréconciliables sur la mise en œuvre d'un *bonus-malus* sur les contrats courts. *« Le gouvernement a ensuite beau jeu de dire que les partenaires sociaux ne peuvent pas s'entendre*, note Rémi Bourguignon, professeur à l'université Paris-Est Créteil et spécialiste des relations sociales. *Mais il a bel et bien repris la main »*. Par décret, il a transformé en profondeur les règles de l'Unédic, sans que les partenaires qui gèrent paritairement l'assurance chômage puissent lever le petit doigt.

Le paritarisme sur la sellette

Ce mouvement d'étatisation des organismes sociaux est également constaté par l'économiste Jacques Freyssinet : *« La stratégie est clairement de mettre fin au paritarisme. Et ce n'est pas nouveau : l'Etat a repris le contrôle de la sécurité sociale dès 1967 avec les ordonnances Jeanneney². Mais depuis deux ans, l'assaut est donné. Les réformes ont d'abord torpillé la gestion paritaire de la formation professionnelle. Les opérateurs de compétences,*

les Opcos [ex-organismes paritaires collecteurs agréés des fonds de la formation] sont réduits à un rôle de prestataires de services, tandis que France Compétences a désormais tout pouvoir pour assurer le financement, la régulation et l'évaluation de la formation professionnelle. Puis, cela a été le tour de l'assurance chômage ».

Pour que le dialogue social puisse pleinement jouer son rôle dans le nouveau système de retraites il faudrait, estime le professeur émérite à l'université de Paris-1, que « *les règles fassent l'objet d'un accord politique et ne soient pas soumises à l'automatisme. Sinon, on ne voit pas comment les organisations syndicales pourront se mettre d'accord face à l'Etat. Leur donner une place dans cette instance serait alors de l'ordre de l'habillage, de la concession formelle pour faire passer la pilule de la réforme* ». Voire dénouer un conflit dans lequel les syndicats ont repris du poil de la bête.

Le pilotage automatique loin d'être parfait

Ecueil supplémentaire, la nouvelle gouvernance pourrait être tripartite (Etat, syndicats de salariés et patronat), un modèle jusque-là assez inédit en France et qui a plutôt tendance à affaiblir la voix des syndicats. « *Il y a des cas en Allemagne, précise Jacques Freyssinet. Notamment au Bundesagentur für Arbeit, l'équivalent de Pôle emploi. L'Etat, les länder, les syndicats y siègent, mais les réformes Hartz ont contribué à ce que le rôle de ces organisations soit purement consultatif* ».

« En 2008, avec la crise, tout l'édifice a explosé. L'Etat suédois a dû laisser tomber ce système d'ajustement automatique et reprendre le contrôle », Jacques Freyssinet, économiste

Or, dans l'Hexagone le mouvement de fond ne va pas dans le sens d'une plus grande autonomie laissée aux centrales syndicales. « *Leur concéder plus de pouvoir, voire accroître leur périmètre puisqu'ils auraient leur mot à dire pour l'ensemble du système, libéraux et indépendants compris, serait une vraie rupture* », considère Rémi Bourguignon, qui observe que gouvernement n'a pas tenu, dans ce dossier des retraites, de discours clair sur sa vision de la démocratie sociale et de la manière dont elle s'articule avec la démocratie politique. « *Emmanuel Macron n'est pas "fan" du paritarisme. Pour lui, la négociation doit s'opérer au niveau des entreprises, un peu au niveau des branches, mais il considère que la conduite des négociations au niveau interprofessionnel est un frein à l'efficacité des réformes : plus il y a d'intermédiaires, moins on avance. Or l'exécutif va devoir clarifier son positionnement. A moins qu'il ne décide justement de "noyer" les organisations syndicales avec d'autres acteurs qui siègeront également au conseil d'administration* ».

Reste une question essentielle : avec ou sans organisations syndicales, le pilotage automatique du régime des retraites est-il viable ? Jacques Freyssinet, fin connaisseur des questions d'emploi, ne croit guère à ce modèle chimiquement pur. « *En Suède, c'est l'option qui avait été privilégiée. Mais en 2008, avec la crise, tout l'édifice a explosé. L'Etat a dû laisser tomber ce système d'ajustement automatique et reprendre le contrôle* ». Le

gouvernement a dû aussi jouer les pompiers afin que le niveau des pensions ne s'effondre pas drastiquement. Même si, en France, l'exécutif se défend d'avoir choisi le modèle suédois, il y a sans doute quelques leçons à tirer de cette expérience.