Introduction. Le système de retraite français face à la logique gestionnaire et comptable : une fuite en avant

Fabien Eloire, Anne Fretel, Camille Noûs

▶ **To cite this version:**

Fabien Eloire, Anne Fretel, Camille Noûs. Introduction. Le système de retraite français face à la logique gestionnaire et comptable : une fuite en avant. Revue Française de Socio-Economie, 2020, Revue Française de Socio-Economie, Hors-série " en lutte ", pp.11-21. 10.3917/rfse.spe2020.0011 . hal-04124454

HAL Id: hal-04124454
https://hal.univ-lille.fr/hal-04124454

Submitted on 12 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction

Le système de retraite français face à la logique gestionnaire et comptable : une fuite en avant

Fabien ÉLOIRE,
Université de Lille, Clersé
fabien.eloire@univ-lille.fr

Anne FRETEL,
Université de Lille, Clersé, Ires
anne.fretel@univ-lille.fr

Camille NOÛS,
Laboratoire Cogitamus
camille.nous@noussommesluniversite.fr

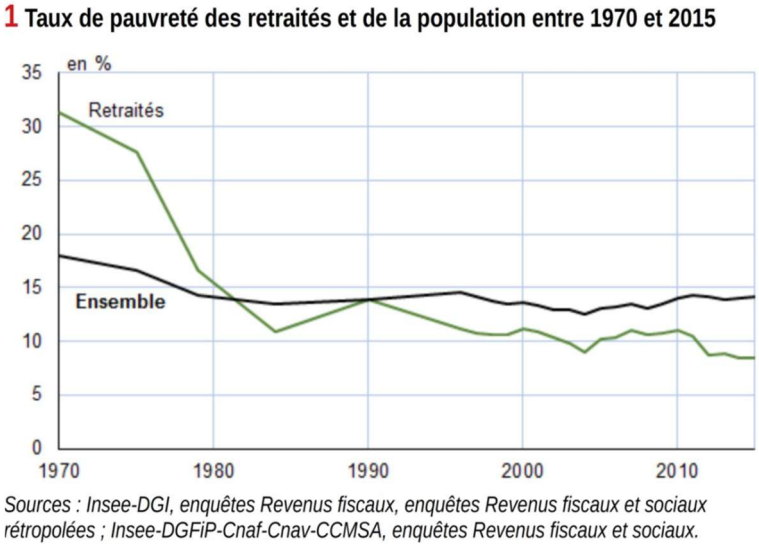
Et
le comité de rédaction de la RFSE

1- Le système de retraite français et ses réformes successives

Le mouvement de lutte contre la réforme des retraites est l'occasion de revenir sur l'organisation d'un système dont la philosophie a été confirmée et généralisée en 1945. Il s'agit d'un système dit « par répartition », et qui s'oppose à un autre type de système dit « par capitalisation ». Dans le système par répartition, tous les travailleurs sont solidaires entre eux, et solidaires avec les travailleurs retraités. Les travailleurs actifs cotisent chaque mois à une caisse de retraite commune (celle du régime général ou celles des régimes spéciaux ou autonomes), et les sommes collectées sont immédiatement transférées aux travailleurs retraités sous forme de pensions. Ce système diffère d'un système de retraite par capitalisation qui fait appel à des acteurs nommés fonds de pensions (entreprises privées), qui investissent sur les marchés financiers, en gérant des portefeuilles d'actifs (actions, obligations). Dans ce second système, chaque salarié épargne personnellement et reçoit, à la retraite, une rente ou un capital, proportionnels à son effort d'épargne

Le système de retraite de 1945, par répartition, est donc fondé sur la solidarité intergénérationnelle. Il est obligatoire puisque tout travailleur cotise obligatoirement pour sa retraite. Il est solidaire car si un travailleur connaît, au cours de sa carrière, des périodes de chômage, maladie, invalidité, elles peuvent être prises en compte pour la retraite. Il est contributif puisque le calcul de la retraite de tout travailleur est effectué en fonction de ses cotisations. Enfin il est redistributif car les inégalités de pensions de retraites versées sont moindres que les inégalités de salaires. Les effets de ce système se sont manifestés par une réduction de la pauvreté des retraités : 32% faisaient partie des pauvres en 1970, contre 17% de la population française ; aujourd'hui, en 2020, ils ne sont plus que 8% à en faire partie, alors que le taux de pauvreté en France est à 14% (cf. graphique 1) La France possède ainsi le deuxième taux de pauvreté des retraités le plus bas de l'Union Européenne.

Graphique 1 : Evolution relative du taux de pauvreté des plus de 65 ans et toute population

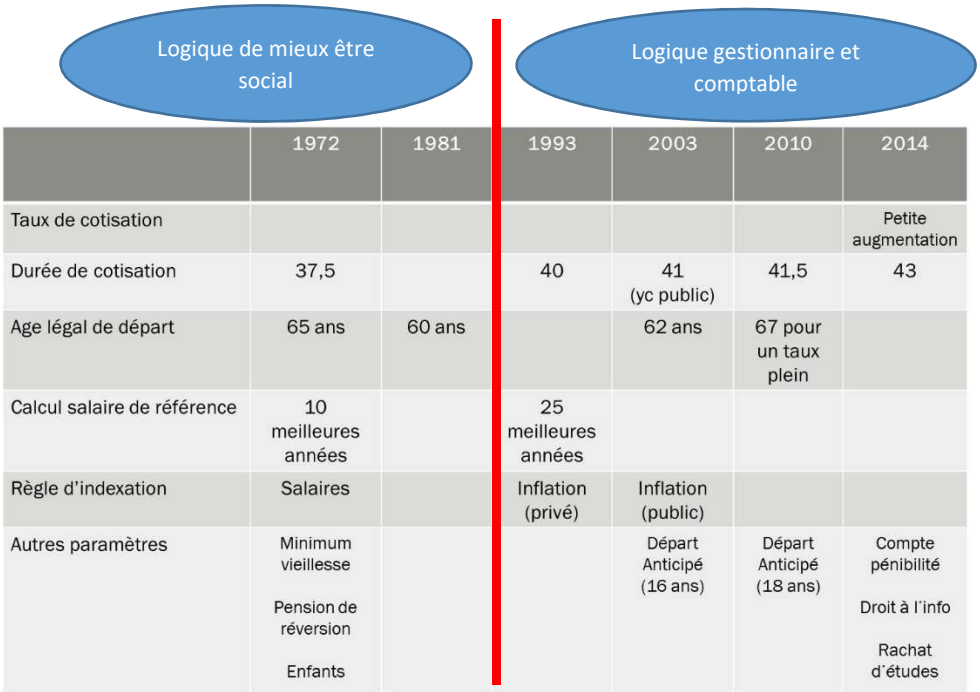


Sources : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétropolées ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux.

Ce système a été progressivement réformé. Mais ces réformes reposent sur des paradigmes distincts (cf. graphique 2). La première période s'appuie plutôt sur une logique de bien-être social. En 1967, les ordonnances Jeanneney instituent la séparation des risques de la Sécurité sociale en quatre branches : assurance maladie, allocations familiales, accident du travail et assurance vieillesse. En 1971 et 972, les lois Boulin apportent des améliorations notables à la prise en charge du risque vieillesse : instauration des régimes obligatoires (Arco, Agirc, Ircantec), augmentation de la durée de cotisation (passée de 30 à 37 annuités), calcul de la pension non plus les 25 dernières années de carrière mais sur les 10 dernières années, mise en place des mesures de solidarité (pensions de réversion, minimum vieillesse, possibilité de cumuler des trimestres pendant les périodes de chômage ou de maladie). En 1982, lors du premier septennat de François Mitterrand, l'âge de la retraite est abaissé à 60 ans. Ce sera l'une des dernières mesures allant dans le sens d'une logique de mieux-être social.

A partir des années 1990, la trajectoire de réformes du système de retraite entre progressivement dans une autre logique, d'évolution gestionnaire et comptable. En 1991, un *Livre blanc* préfacé par M. Rocard, alors Premier ministre, pose pour la première fois la question des conséquences du vieillissement de la population sur l'équilibre du système et propose : un allongement de durée de cotisation, une augmentation de la durée de référence pour le calcul des pensions (au-delà des 10 meilleures années), une indexation des pensions sur les prix, la création de mécanismes de retraite complémentaires par capitalisation. En 1993, la réforme Balladur est en continuité avec le *Livre blanc*, avec notamment le passage de 37,5 à 40 annuités de cotisation et un passage des 10 aux 25 meilleures années de la carrière pour le calcul du montant de la pension, ou encore l'indexation de l'évolution des pensions sur les salaires plutôt que sur les prix. En 1999 est créé le Fonds de réserve des retraites (FRR).

Graphique 2 : Une continuité de réforme du système de retraite mais reposant sur des paradigmes distincts



	1972	1981	1993	2003	2010	2014
Taux de cotisation						Petite augmentation
Durée de cotisation	37,5		40	41 (yc public)	41,5	43
Age légal de départ	65 ans	60 ans		62 ans	67 pour un taux plein	
Calcul salaire de référence	10 meilleures années		25 meilleures années			
Règle d'indexation	Salaires		Inflation (privé)	Inflation (public)		
Autres paramètres	Minimum vieillesse Pension de réversion Enfants			Départ Anticipé (16 ans)	Départ Anticipé (18 ans)	Compte pénibilité Droit à l'info Rachat d'études

Source : A. Fretel, Intervention Université ouverte le 29 janvier 2020

En 2000, le conseil d'orientation des retraites (COR) est mis en place. Composé d'élus, experts, hauts fonctionnaires, partenaires sociaux, associations, il assure le suivi du système et fait des propositions. En 2003, la réforme Fillon prévoit l'allongement de la durée de cotisation à 41 ans, l'alignement de la durée de cotisation du public sur celle du privé, un système de surcote pour inciter à partir plus tard, et la création de produits d'épargne retraite par capitalisation. En 2007, intervient la réforme des régimes spéciaux, qui se trouvent peu à peu alignés sur le régime de la fonction publique (avec mise en place d'une surcote, et le calcul de la pension sur les six derniers mois au lieu du dernier mois de cotisation). En 2010, la réforme Woerth, recule l'âge légal de départ en retraite à 62 ans, et 67 ans devient l'âge automatique du départ à taux plein. En 2014, la réforme Touraine crée le compte pénibilité, et allonge à nouveau la durée de cotisation de 164 à 172 trimestres.

Plus récemment, en 2019, intervient une décision prise en 2015, celle de la fusion des deux caisses complémentaires du privé, Agirc-Arrco, qui fonctionnent à présent avec un système unique de points. En 2020, la réforme Macron-Philippe s'inscrit dans ce continuum prévoyant à nouveau une augmentation de la durée de cotisation, un allongement de la durée du travail (à travers l'âge pivot), et un changement de référence pour le calcul de la pension (qui se ferait désormais par points, sur toute la carrière). Au vu de la fréquence des réformes, notamment depuis les années 1990 et l'entrée dans la phase gestionnaire et comptable, on peut se demander, à présent, quelles sont les raisons qui justifient cette trajectoire réformatrice à laquelle est désormais soumis le système de retraite.

2 - Les « problèmes » rencontrés par le système de retraite français, autant de raisons qui justifient les réformes depuis les années 90

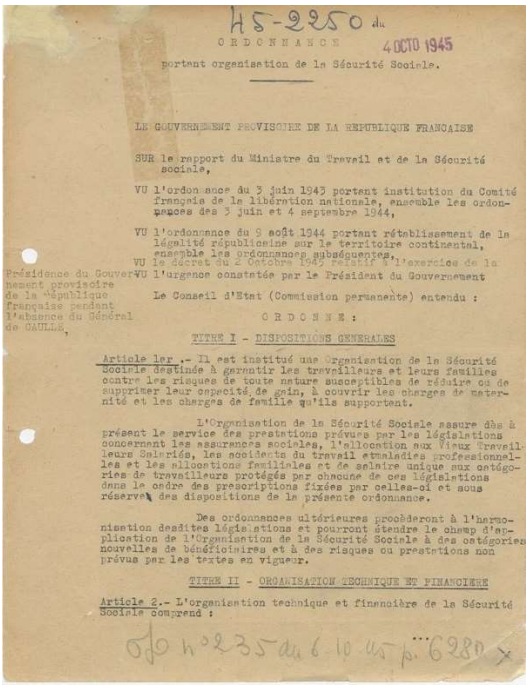
La fréquence des réformes de ce système de retraite est liée à divers éléments érigés comme des « problèmes » du système de retraites divers « problèmes » auxquels il peut sembler difficile de faire face. On peut en identifier (au moins) cinq : un « problème » démographique, du fait du vieillissement de la population ; un « problème » de financement, du fait du déséquilibre régulier entre recettes et dépenses ; un « problème » d'illisibilité, du fait de l'existence de quarante-deux régimes différents, dits spéciaux ou autonomes ; et plus généralement, mais peut-être est-ce le plus important,

un « problème » idéologique, à travers le refus, voire le dégoût éprouvé par certains, face à un système entièrement socialisé. Selon ces derniers, il serait en effet à la fois liberticide, car obligatoire, alors même que l'on devrait avoir le choix, et inefficace, car pas assez rémunérateur, en comparaison, par exemple, de la capitalisation.

Du fait que la population française vieillit, le système de retraite connaît *un problème démographique*. Il y avait 4 actifs pour 1 retraité en 1960, il y a à présent 1,7 actifs pour 1 retraité. La part des 65 ans et plus dans la population française était de 13% en 1970, elle est aujourd'hui de 20 % (cf. graphique 2). Dans un système par répartition, où les travailleurs cotisent pour les retraités, cette situation peut s'avérer problématique… Ce qui conduit à *un problème de financement*. Si la part des retraités augmente et que, dans le même temps, celle des actifs diminue… il y a alors, logiquement, moins de cotisations pour alimenter le système par répartition. Pour faire face à cette difficulté, la part des dépenses consacrée aux retraites dans le PIB n'a cessé d'augmenter. Elle correspondait à 5% du PIB en 1970 ; elle correspond, à présent, à environ 14% du PIB en 2020 (cf. graphique 2) soit 320 milliard d'euros. La question telle qu'elle est posée devient alors celle de la soutenabilité du système par répartition à moyen ou long terme. Dans son rapport paru en 2019, le COR prévoit d'ailleurs un déficit compris entre 8 et 17 milliards d'euros en 2025, soit une somme qui représente entre 2,5 et 5,5% des dépenses consacrées aux retraites.

Le système connaîtrait *un problème d'illisibilité*. Il comporte en effet quatre blocs de régimes : outre le régime général, il existe aussi le régime agricole, le régime des travailleurs non-salariés et non agricoles, et les régimes spéciaux : à solidarité restreinte car ils ne concernent qu'un groupe professionnel bien circonscrit. Parmi eux, il y a certes le régime de la fonction publique (fonctionnaires civils et militaires) et le régime des entreprises et établissements publics (RATP, SNCF), mais il y a aussi de nombreux autres régimes : qu'ils soient à base professionnelle : clercs et employés de notaire, mines, cultes, etc. ; ou à base d'entreprise : de l'Opéra de Paris, de la CCI de Paris, du Port autonome de Bordeaux, etc. En 2019, la DREES donne quelques ordres de grandeur : sur 17,2 millions de retraités français, 80% émargent au régime général et 13% à celui de la fonction publique. Les autres régimes spéciaux représentent en fait moins de 6% des retraités (soit environ 1 million).

Pour finir, le système doit aussi faire face à *une controverse idéologique*. En France au début du XXe siècle, les premiers systèmes de retraite mis en place sont fondés sur le principe de la capitalisation : c'est le cas, par exemple, de la loi des retraites ouvrières et paysannes de 1910. Le premier système par répartition voit le jour en France en 1941, sous le régime de Vichy : il s'agit d'une allocation destinée aux vieux travailleurs salariés, créée avec les excédents du système par capitalisation. Avec la guerre, les risques et les défauts de la capitalisation apparaissent au grand jour. Les ordonnances du 4 octobre 1945 sur la Sécurité sociale (cf. photo ci-dessous) instituent la répartition, un système déjà souhaité par le Front populaire de 1936, mais qu'il n'avait pu mener à bien.



45-2250 du
ORDONNANCE 4 OCTO 1945
portant organisation de la Sécurité Sociale.

LE GOUVERNEMENT PROVISOIRE DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

SUR le rapport du Ministre du Travail et de la Sécurité sociale,

VU l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la libération nationale, ensemble les ordonnances des 3 juin et 4 septembre 1944,

VU l'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental, ensemble les ordonnances subséquentes,

VU le décret du 2 Octobre 1945 relatif à l'exercice de la Présidence du Gouvernement provisoire de la République française pendant l'absence du Général de GAULLE,

VU l'urgence constatée par le Président du Gouvernement

Le Conseil d'Etat (Commission permanente) entendu :

ORDONNE :

TITRE I - DISPOSITIONS GENERALES

Article 1er.- Il est institué une Organisation de la Sécurité Sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu'ils supportent.

L'Organisation de la Sécurité Sociale assure dès à présent le service des prestations prévues par les législations concernant les assurances sociales, l'allocation aux Vieux Travailleurs Salariés, les accidents du travail et maladies professionnelles et les allocations familiales et de salaire unique aux catégories de travailleurs protégés par chacune de ces législations dans le cadre des prescriptions fixées par celles-ci et sous réserve des dispositions de la présente ordonnance.

Des Ordonnances ultérieures procéderont à l'harmonisation desdites législations et pourront étendre le champ d'application de l'Organisation de la Sécurité Sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou prestations non prévus par les textes en vigueur.

TITRE II - ORGANISATION TECHNIQUE ET FINANCIERE

Article 2.- L'organisation technique et financière de la Sécurité Sociale comprend :

...

Cependant, des critiques s'élèvent évidemment à propos de ce système par répartition. Le patronat dénonce à la fois son financement, les cotisations patronales passent de 8% à 16% du salaire, et sa gouvernance paritaire trop favorable aux travailleurs, puisque leurs représentants sont majoritaires dans les conseils d'administration des caisses (possédant les trois quarts des sièges). Parmi les opposants, on trouve aussi les représentants des mutuelles (qui ont été écartées du système), les médecins libéraux qui craignent leur fonctionnarisation, le syndicat CFTC et le parti politique MRP (Mouvement républicain populaire, qui est un parti chrétien-démocrate), qui craignent la mainmise trop forte du syndicat CGT sur le système. Néanmoins, sous l'impulsion du programme du CNR (conseil national de la résistance), un consensus finalement est trouvé autour de la construction d'un système de Sécurité sociale fort.

Si l'on revient à la période actuelle, malgré toutes les réformes effectuées dans une logique gestionnaire et comptable, la répartition reste le système majoritaire : contrairement aux États-Unis où la taille des fonds de pension représente 76,3% du PIB ; celle-ci ne représente que 0,7% du PIB en France. Les pressions sont alors fortes pour développer la capitalisation quitte à raconter de belles histoires sans fondement solides et vérifiable La banque Natixis a ainsi réalisé le calcul suivant : quel aurait été le montant des pensions des retraités français si celles-ci avaient été gérées par capitalisation plutôt que par répartition à partir de 1982 ? Selon eux, 1 euro de 2019 de cotisation retraite investi en 1982, aurait fourni en 2019 une richesse de retraite de seulement 1,9 euro en répartition, contre 21,9 euros en capitalisation, avec un fonds de pension investi 50 % en actions et à 50 % en obligations. CQFD.

Si malgré tout le système par répartition continue à faire consensus (baromètre de la DREES) et n'est pas remis en cause dans son principe, il se trouve cependant confronté aux différents « problèmes » que nous avons énumérés. Mais ces problèmes impliquent-ils nécessairement une réforme, et si oui de quel type ?

3- Les réformes envisagées sont-elles des réponses aux « problèmes » identifiés ?

En ce qui concerne les questions démographiques et du financement, qui sont évidemment liées, le système de retraite français a à y faire face depuis longtemps. Jusqu'à maintenant, ces questions ont été réglées par une augmentation concomitante de la part des dépenses vieillesse : de 5% du PIB en 1970 à environ 14% aujourd'hui, ce qui a une justification politique : à mesure que la population

vieillit, il n'est pas anormal que la part des richesses produites distribuée à cette population, augmente. Et cette évolution a été rendue possible pour plusieurs raisons :

- premièrement, parce que la France connaît une dynamique de croissance : son produit intérieur brut (PIB) par habitant a été multiplié par 3,4 (hors inflation) entre 1960 et 2017. A prix courants, il était : en 1949, de 13,2 milliards d'euros ; en 1960, de 46,8 milliards d'euros ; en 2018, de 2.353,1 milliards d'euros ;
- deuxièmement, parce qu'elle a eu des gains de productivité ;
- troisièmement, parce que la variable clef à analyser dans un système par répartition n'est pas le taux de dépendance démographique (rapport entre les actifs et les retraités), mais le taux de dépendance économique (rapport entre personnes en emploi et personnes sans emploi) : les retraités ne sont pas les seules personnes économiquement « à charge » des personnes en emploi. Les richesses produites par les actifs occupés sont aussi partagées avec les autres inactifs (jeunes ou moins jeunes) et les chômeurs. Le taux de dépense économique augmente lui beaucoup moins voire est stable sur longue période (Concialdi 2000 ; Gadrey 2010, 2019).

Le système est ainsi à l'équilibre en 2020. Mais le rapport du COR paru en 2019, anticipe un déficit pour la période 2025-2030 : entre 7,9 milliards d'euros et 17,2 milliards d'euros en 2025 soit entre -0,3 % et -0,7 % du PIB. Néanmoins, ce que dit explicitement le COR, c'est que ce déficit n'est pas dû à la démographie, c'est-à-dire à l'augmentation du poids des retraités par rapport à celui des actifs. En effet, il prévoit que la part des dépenses de retraite dans le PIB va rester globalement stable pour 2025-2030. La conclusion du COR, c'est qu'il s'agit avant tout d'un problème de sous-financement du système. Il écrit ainsi que « *la part des ressources qui sont affectées au système de retraite diminue sur la période de projection* » (p.8).

Un système par répartition c'est, de fait, d'une part, des recettes (les cotisations prélevées) et d'autre part, des dépenses (les pensions versées). Ce que rappelle le rapport du COR, c'est que les recettes proviennent à 80% de cotisations sociales, qui représentent actuellement 31 % des revenus des actifs, et que le reste des ressources (12%) est constitué d'impôts et taxes qui compensent les exonérations de cotisations sur les bas salaires, ainsi que d'autres ressources issues d'organismes tiers : l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale pour 4 % ; des subventions de l'État pour équilibrer certains régimes spéciaux pour 3 % ; et d'autres fonds, tels le fonds pénibilité pour 0,8 %.

Si le COR explique que le déficit résulte de problèmes de financement, il explique aussi d'où cela provient : de plusieurs mesures politiques qui ont contribué à creuser ce déficit. En ce qui concerne le régime des fonctionnaires, c'est d'abord la baisse des effectifs de l'emploi public (peu de recrutements, non-remplacement des départs en retraite) qui ont entraîné la baisse du volume des cotisations sociales. A cela s'est aussi ajouté, depuis les années 2000, une austérité salariale à travers un gel du point d'indice, qui a lui aussi amoindri le volume des cotisations retraites. En ce qui concerne le secteur privé, ce sont toute une série de mesures d'allègement et exonération des cotisations sociales (sur les bas salaires, par exemple) qui ont été menées dans les années 1990. Celles-ci étaient cependant compensées par l'État, selon un mécanisme qui a été supprimé en 2018. On pourrait évoquer à ce propos, une stratégie connue, nommée « politique des caisses vides » (Guex, 2003), consistant à vider dans un premier temps, les caisses de l'État pour, dans un second temps, reprocher au système de ne plus fonctionner.

En ce qui concerne les questions d'illisibilité, les régimes spéciaux sont vus comme une rupture de l'égalité et de l'universalité du système de retraites. C'est incontestable, cependant, s'il y a une quarantaine de régimes différents, on a vu plus haut qu'ils ne concernent en fait qu'une minorité de retraités : 1 million sur 17, soit 6%. Par ailleurs, beaucoup de régimes disparaissent d'eux-mêmes : on comptait une centaine de régimes différents avant la création de la Sécurité sociale en 1945, certains disparaissent en même temps que les professions, comme celui des mines, ou celui des tabacs qui ne comptait plus, en 2017, que 5 cotisants pour 8 482 bénéficiaires. On peut citer d'autres exemples : la SNCF compte environ 144 000 cotisants pour 258 000 bénéficiaires, soit presque 1 actif pour 2 retraités

; à l'inverse les avocats, très mobilisés contre la réforme des retraites, comptent 4,3 actifs pour 1 retraité. Ainsi, il apparaît que les problèmes des régimes spéciaux sont avant tout démographiques, et appelés pour certains à se résorber d'eux-mêmes au fil de la disparition de leurs derniers retraités. Par ailleurs, il importe de souligner qu'en dépit de régimes distincts notre système de retraite fonctionne sur la base de grands principes communs (obligation de cotisation, répartition, continuité du salaire).

Après examen, il apparaît donc que les principaux « problèmes » identifiés comme les principales raisons justifiant les réformes gestionnaires et comptables sont tous assez relatifs. En revanche, d'autres limites de notre système de retraite ne sont jamais abordées frontalement et font peu - ou pas - l'objet de proposition de réformes, au premier rang desquels les questions d'inégalités entre les femmes et les hommes, les inégalités d'espérance de vie et la question de l'emploi des seniors.

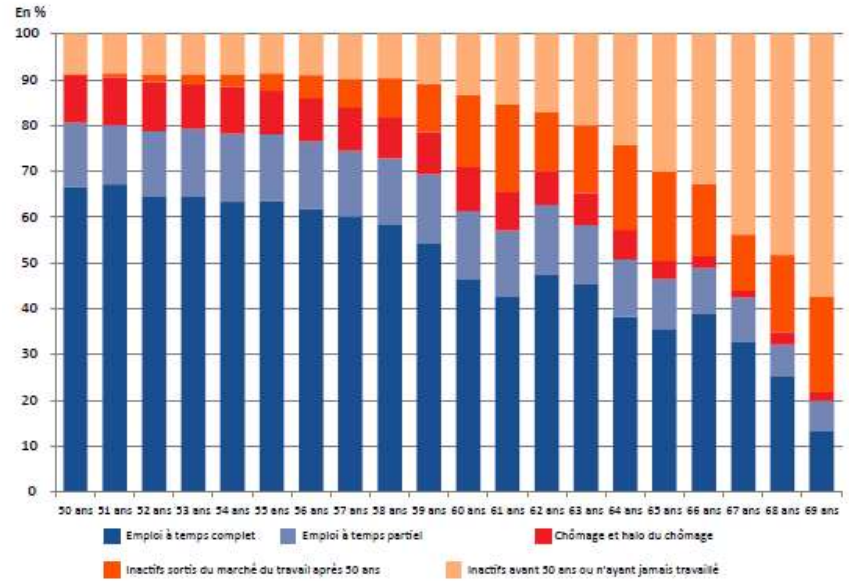
En l'état le système par répartition étant fondé sur une continuation du salaire, et les réformes successives ayant pris comme période de référence pour la carrière, les 25 meilleures années, le niveau de pension des femmes de droit direct est bien inférieur à celui des hommes. Alors que les inégalités de salaire entre hommes et femmes actifs sont d'environ 25%, au niveau des pensions de droit direct ces inégalités sont de 42% (1 123 euros par mois pour les femmes, 1 933 euros pour les hommes, Drees 2019). Si l'on intègre les règles de solidarité existantes, notamment les pensions de réversion, l'écart de pension baisse à 29%. La position défavorable des femmes sur le marché du travail a donc une incidence directe sur ces inégalités de niveau de vie lorsqu'elles sont retraitées. Or cette question transperce peu dans le débat.

En ce qui concerne l'espérance de vie, si celle-ci augmente globalement, les écarts d'espérance de vie entre cadres et ouvriers ou entre riches et pauvres, eux, se maintiennent. Ainsi il y a près de 8 années d'écart d'espérance de vie entre un cadre et un ouvrier et les 5% les plus riches vivent près de 15 ans de plus que les 5% les plus pauvres (Collectif statistique du travail 2019).

Autre enjeu fort : l'âge de cessation d'activité. Si l'allongement de la durée de cotisation a été la variable d'ajustement du système la plus mobilisée ces trente dernières années, elle n'a pas intégré le fait que l'âge de départ à la retraite et l'âge de fin de carrière sont déconnectés. Dès 57 ans, la part des personnes en emploi diminue. A 60 ans, seuls 45% des personnes non retraitées sont en emploi à temps complet (cf. graphique 3).

Graphique 3 :

Situations au regard de l'emploi - Hors retraités (moyenne 2016-2018)



Champ : France (hors Mayotte), personnes de 15 ans ou plus vivant en ménage ordinaire.
Lecture : en 2018, les personnes non-retraitées de 60 ans sont 64 % à être en emploi, 5 % au chômage, et 31 % en inactivité hors-retraite.
Source : Insee, enquête Emploi 2016 ; calculs Dares ; rapport du COR 2019 (adapté de figure 1.25) [3].

Source : Collectif statistique du travail 2019

Qu'en est-il alors de la réforme proposée par le gouvernement ? Répond-elle aux défis et aux évolutions du système social français ?

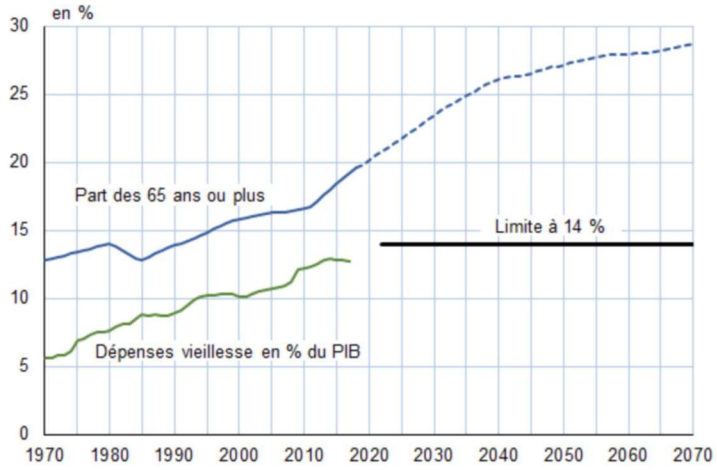
4 - La réforme des retraites Macron-Philippe : toujours dans la même direction

La réforme proposée a été mis en scène comme s'appuyant sur un groupe d'experts pour gagner en légitimité. Or le COR précise dans son préambule, que son rapport est d'abord et avant tout un diagnostic, qu'il a été adopté par tous ses membres, tout en prévenant cependant que « *le fait que le système de retraite présente un déficit en 2025 n'implique pas nécessairement pour tous les membres du COR que celui-ci doive être résorbé à cette échéance par des mesures d'économies. De même, le fait que ce rapport présente l'impact chiffré de potentielles mesures ne signifie pas que celles-ci soient considérées comme opportunes par tous* ». Le message est donc clair, il y a débat au sein du COR. Si le constat peut être partagé (modulo la reformulation des « problèmes » que nous avons soulignés plus haut), les solutions à mettre en œuvre ne le sont pas. Quelles sont alors les options prises par le gouvernement dans sa réforme ? Celle d'un retour au mieux-être social, ou celle de l'approfondissement de la logique gestionnaire et comptable ?

Pour répondre à ces interrogations, nous proposons de souligner quatre aspects marquants de la réforme.

Premièrement, c'est clairement une réforme conforme à la logique gestionnaire. En effet l'article 1 du projet de loi organique instaure une « règle d'or » posant comme principe premier non plus l'assurance que le système versera aux retraités leurs prestations, mais la garantie d'un équilibre financier quitte à ce que les prestations versées deviennent une variable d'ajustement. Il s'agit donc de transformer en profondeur le système dès 2022 en passant d'un système à prestations définies à un système à cotisations définies (Bernard et Zemmour 2020). Ce qui est acté, c'est le plafonnement des ressources consacrées aux retraités. Alors que depuis les années 60, la part des ressources nationales consacrées aux retraités avait suivi la progression de leur nombre, l'instauration de la règle d'or consistera en une baisse programmée des niveaux de retraite compte tenu de la croissance à venir des plus de 65 ans (cf. graphique 4).

Graphique 4 :
2 Part des seniors et dépenses de retraites en % du PIB entre 1970 et 2070



Sources : Drees, Compte de la protection sociale ; Insee, Comptes nationaux annuels, estimations de population et statistiques de l'état civil, projections de population.

Deuxièmement, c'est une réforme qui n'a laissé aucune de place au débat public : celui-ci a en effet été éclipsé tout au long du processus. Entre une « concertation » de près de deux ans où rien de concret n'a pu être acté – et les syndicats ont considéré ne pas avoir été écoutés –, des documents

préparatoires sans chiffrages précis (Rapport Delevoye, étude d'impact) – ce qui a été souligné fortement par le conseil d'État –, un projet de loi qui fait indique que, sur les 62 articles qu'il contient, près de la moitié (29) seraient actés par ordonnance, et, pour couronner un tel processus, le recours à la procédure du 49.3, on ne peut pas dire que le débat d'idées et la concertation politique aient eu une réelle place.

Troisièmement, l'universalité tant vantée s'avère finalement toute relative : outre les exceptions déjà actées pour certaines professions, c'est un système à deux vitesses qui s'engage car dans le projet de loi, les cadres ne cotiseront plus au-delà de huit fois le plafond de la sécurité sociale. C'est donc clairement une incitation qui leur est adressée à se constituer un complément de retraite par capitalisation sur la partie de leur salaire non soumise à cotisation. Autre question de fond, le mot d'ordre de l' « universalité » est mobilisé comme quasi synonyme d'égalité. Or peut-on imposer des règles égalitaires face à des trajectoires d'emploi et des carrières très différenciées, sans produire plus d'inégalité des situations à l'arrivée ?

Enfin quatrièmement, c'est une réforme qui ne répond pas aux vrais enjeux que pose le système de retraite : très clairement les inégalités ne seront pas diminuées, et les mesures dites « d'âge » (âge pivot/âge d'équilibre) vont avoir surtout pour effet de renforcer les difficultés d'emploi des seniors.

Dans un contexte politique difficile, marqué par un mouvement social sans précédent tel que celui des « gilets jaunes », et suite au grand débat organisé début 2019, Emmanuel Macron avait solennellement affirmé devant les Français, vouloir enclencher une nouvelle phase de son quinquennat, un « acte II ». En décidant malgré tout, de mener une réforme du système de retraite, et en la menant de cette façon, il aura surtout montré son incapacité à comprendre la société française et à mener à bien les réformes de l'État social dans le sens souhaité par la majorité des Français. En son temps, François Mitterrand avait déclaré : « *après moi, vous n'aurez plus que des comptables !* » Nous y sommes.

Bibliographie

Bernard J. et Zemmour M. (2020), « Au cœur de la réforme des retraite « une règle d'or » pour faire diminuer les pensions », Blog Alternatives économiques, 17 février, https://blogs.alternatives-economiques.fr/zemmour/2020/02/17/au-coeur-de-la-reforme-des-retraite-une-regle-d-or-pour-faire-diminuer-les-pensions

Collectif statistique du travail (2019), « Emploi des seniors : une situation déjà fortement dégradée », https://ufsecgt.fr/IMG/pdf/collectif_statistiques_du_travail_version_def.pdf$

Comité de mobilisation de la DG INSEE (2019), « Analyses Retraites », n° spécial, https://mobilisation-insee-dg.frama.site/blog/analyse-retraites

Concialdi P. (2000), « Débats et enjeux autour des retraites : un état des lieux », *L'Année de la régulation*, vol. 4, p. 171-207 https://rechercheregulation.files.wordpress.com/2013/07/ar4-concialdi.pdf#page=3&zoom=auto,-40,695

COR (2019), Rapport du Conseil d'orientation des retraites, juin 2019 : https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-4646.pdf

DRESS (2019), *Les retraités et les retraites*, https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/panorama-retraite-2019.pdf

Fretel A. (2020), « Le système français de retraite, état des lieux », Intervention à l'Université ouverte le 29 janvier 2020, Lille

Gadrey J. (2019), « Le rapport numérique entre les personnes en emploi et toutes les autres « économiquement dépendantes » serait constant en France jusque 2070 ! », Blog Alternatives économiques, 18 décembre, https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2019/12/18/le-rapport-numerique-entre-les-personnes-en-emploi-et-toutes-les-autres-economiquement-dependantes-serait-constant-en-france-jusque-2070

Gadrey J. (2010), « Selon l'Insee, en 2050, on aurait le même ratio (population hors emploi/emploi) qu'en 1993 », Blog Alternatives économiques, 13 décembre, https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2010/12/13/selon-l-insee-en-2050-on-aurait-le-meme-ratio-population-hors-emploiemploi-qu-en-1993

Guex Sébastien, (2003), « La politique des caisses vides. État, finances publiques et mondialisation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2003/1 (n° 146-147), p. 51-62.

Natexis (2020), « France : Quelle serait la situation des retraités s'ils avaient eu des fonds de pension depuis le début des années 1980 ? », Flash économie, 2 janvier.