



HAL
open science

Une réforme systémique : réflexions sur le cas français à partir de quelques exemples étrangers

Philippe Martin

► To cite this version:

Philippe Martin. Une réforme systémique : réflexions sur le cas français à partir de quelques exemples étrangers. *Droit Social*, 2021, 4, pp.314-321. <hal-03508224>

HAL Id: hal-03508224

<https://hal.science/hal-03508224v1>

Submitted on 3 Jan 2022

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.



HAL Authorization

« Une réforme systémique : réflexions sur le cas français à partir de quelques exemples étrangers »

Philippe Martin COMPTRASEC- Université de Bordeaux

Résumé : La réforme des retraites engagée depuis les années 1990 s'était contentée de mesures paramétriques. Le projet mis sur la table en 2019-2020 est d'une autre nature. Il s'agirait d'instaurer un régime universel se substituant à la pluralité des régimes existants. On parle de réforme systémique. D'autres pays européens nous ont précédé dans cette voie. On peut tirer quelques enseignements de ces expériences ; celles-ci nous invitent aussi à prendre la mesure des transformations profondes qu'impliquerait une telle réforme quant à la conception-même du droit à la retraite tel qu'il s'était constitué dans le « modèle social français » au cours du siècle précédent.

Depuis les années 1990, la France s'est engagée dans un long processus de réforme des retraites. Il s'est agi jusque-là de jouer sur les paramètres de calcul de la pension : allongement de la durée de cotisation exigée pour le « taux plein », recul de l'âge légal de la retraite, appréciation du salaire de référence sur 25 années pour les salariés du secteur privé, etc. Le projet élaboré en 2019 et débattu devant la représentation nationale début 2020 a pour particularité d'œuvrer à une réforme « systémique ». L'ambition est de substituer un régime unique à la pluralité des régimes existants. L'idée ou la notion de réforme systémique comporte en réalité plusieurs dimensions qu'on peut ici brièvement esquisser.

Elle revêt indéniablement une dimension technique. S'agissant d'instaurer un seul régime pour toutes les catégories socioprofessionnelles, cela suppose de s'entendre sur la modalité – désormais uniforme – de constitution des droits à pension. Plusieurs choix sont théoriquement possibles : maintenir la technique du calcul en annuités (un salaire de référence rapporté à une durée d'affiliation) sur une base unifiée¹; opter pour la retraite par points comme elle existe déjà dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO (les cotisations versées sont converties en points chaque année et la pension est le produit du nombre de points accumulés multiplié par une valeur du point déterminée) ; mettre en place des « comptes notionnels » (les cotisations sont virtuellement stockées sur un compte individuel; elles constituent à la fin un genre de capital converti en rente selon une formule tenant compte, entre autres, de l'espérance de vie). Le choix ainsi opéré aura des implications sur la nature-même des droits à pension. Les régimes en annuités sont en général analysés comme de régimes « à prestations définies », dans la mesure où l'assuré a la garantie d'un certain taux de remplacement par rapport à son salaire lorsqu'il prendra sa retraite. Les régimes par points et comptes notionnels

¹ Actuellement, les pensions des salariés et des fonctionnaires publics procèdent de ce principe, mais selon des modalités différentes.

peuvent être rangés dans la catégorie des régimes « à cotisations définies », la pension étant essentiellement le reflet de l'effort contributif.

La réforme a aussi une dimension axiologique, exprimée dans le Rapport Delevoye². Sont évoquées tour à tour l'universalité, l'équité, la valeur travail, la solidarité, la responsabilité, mais aussi la simplification et la « solidité » de la protection sociale. La référence à l'universalité est en vogue³; elle est ici un peu dévoyée et renvoie essentiellement à l'idée égalitaire selon le slogan « un euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour tous ». En toile de fond, c'est à nouveau l'idée d'éradication des supposés privilèges. Les fonctionnaires et les régimes spéciaux sont dans la ligne de mire. L'équité, la justice sociale sont aussi convoquées, et il s'agit tout à la fois de rehausser les petites retraites, de ne plus privilégier certains types de carrière par rapport à d'autres. On retrouve en substance la grammaire européenne de la modernisation de la protection sociale, qui invite à dépasser les agencements et le système de droits sociaux construits au siècle précédent. On aura remarqué, aussi, comment l'argument de l'équilibre budgétaire, de la viabilité financière des retraites s'est de nouveau invité dans le débat. Au final, il s'agit « en même temps » de bâtir un système plus juste pour les citoyens et moins onéreux pour les finances publiques.

Il se trouve que cette voie a déjà été explorée par d'autres pays européens qui ont procédé à une réforme systémique de leurs régimes de retraite. Ces expériences peuvent utilement alimenter la réflexion sur le cas français. On tentera ici de montrer en quoi une telle réforme emporte une transformation profonde du droit à la retraite tel que conçu chez nous.

1. Des expériences de réformes systémiques des retraites en Europe

Au moins trois exemples de réformes systémiques des retraites s'offrent à l'observation en Europe: les réformes allemande, italienne et suédoise. Il ne s'agit pas d'un moule uniforme et chaque expérience nationale présente des variantes. Dans les différents cas, néanmoins, la logique de maîtrise de l'équilibre financier du système est affirmée.

A. Allemagne : la réforme de 1992 et le régime par points

L'Allemagne est le berceau des assurances sociales. A la fin du 19^e siècle (loi de 1889), les retraites y ont été conçues sur base professionnelle, les salariés étant obligatoirement affiliés à l'assurance pension (invalidité et vieillesse) financée par des cotisations patronales et salariales⁴. Comme en France, ont coexisté en Allemagne plusieurs régimes de retraite : le régime obligatoire des salariés du secteur privé, le régime des fonctionnaires, le régime des travailleurs indépendants, le régime des professions libérales et le régime des agriculteurs. Ces différents régimes fonctionnent en répartition⁵. Par contre, la manière d'organiser les retraites complémentaires a été et demeure très différente : les formules complémentaires sont

² *Pour un système universel de retraite*, Préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, Juillet 2019.

³ La question du revenu universel revient régulièrement dans le débat public, avec de fortes ambiguïtés d'ailleurs, sur le caractère universel dudit revenu (v. notamment Jean-Pierre Laborde, « Le revenu d'activité universel, fort bien, mais en quel sens ? », *Droit social*, n° 10, 2020, pp. 786-790)

⁴ Le système bismarckien originel était aussi alimenté par des subventions de l'Etat.

⁵ Le système initial était géré en capitalisation. Le choix de la répartition a été opéré dans les années 1950.

volontaires en Allemagne alors que la France a depuis l'après-guerre instauré des régimes obligatoires pour les salariés du secteur privé (AGIRC-ARRCO).

Le système allemand a connu une réforme importante, en vigueur depuis 1992⁶, complétée par des lois successives (2001, 2004, 2012, 2014). Le régime des salariés qui versait des pensions calculées en annuités est devenu un régime par points. La réforme n'instaure pas véritablement un régime unique, mais son ampleur et sa portée sont considérables⁷.

1°) Un régime non universel mais de large portée

Tous les salariés allemands sont désormais couverts par le régime par points instauré en 1992. Certes, la réforme ne vise que les travailleurs salariés du secteur privé, mais sa portée est large puisque le régime verse aujourd'hui plus de 80% du montant total des pensions allemandes⁸. Seuls lui échappent les fonctionnaires⁹, les travailleurs indépendants et les professions libérales. Les fonctionnaires ont en effet conservé leur propre régime en annuités, directement financé par les fonds publics et qui octroie des pensions correspondant à un pourcentage du dernier salaire comme c'est le cas dans la fonction publique française. Les travailleurs indépendants et les professions libérales s'assurent en principe par eux-mêmes (assurances privées) mais ils peuvent choisir de s'affilier au régime général. Dans ce cas, ils doivent s'acquitter de la totalité de la cotisation légale.

2°) La logique des « points de retraite »

Le régime obligatoire des salariés fonctionne par points et en répartition. Il est alimenté par une cotisation de 18,6% payée à moitié par les salariés et à moitié par les employeurs sur un salaire plafonné. Les cotisations ainsi acquittées sont converties en points de retraite. Cette conversion est le résultat d'un ratio entre le salaire brut annuel du salarié et le salaire moyen de l'ensemble des assurés cette même année (salaire annuel de référence). Une année de cotisations au salaire moyen donne droit à un point de retraite. Au moment du départ en retraite, le total des points de retraite acquis par le salarié est multiplié par la valeur du point, et éventuellement par un coefficient de décote ou de surcote. En Allemagne comme dans tous les pays engagés dans une réforme des retraites, la question de la détermination de l'âge de la retraite est centrale. Dans le régime allemand par points, un âge légal a été maintenu avec une perspective de retardement. Le mécanisme se veut flexible tout en incitant à la responsabilité des individus. L'âge de départ à la retraite a été fixé à 65 ans jusqu'en 2012 et il a été prévu qu'il augmente de façon progressive tous les ans pour atteindre 67 ans en 2030. Il est

⁶ Loi du 18 décembre 1989 de réforme du système national d'assurance pension.

⁷ V. notam. Arnaud Lechevalier, « La réforme des retraites publiques en Allemagne. Quelques enseignements des débats sur le modèle assurance du revenu salarial », *Revue de l'OFCE*, n°68, 1999. pp. 83-125 ; Marcel Tambarin, « La réforme des retraites en Allemagne : un modèle à suivre ? », *Allemagne d'aujourd'hui* 2014/4, pp. 184-203.

⁸ Par comparaison, l'assurance vieillesse française ne verse que 36% du total des pensions, du fait de l'existence des régimes multiples, mais aussi de la part importante versée par les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC. V. Jacques Bichot, « Les retraites en Allemagne : une gouvernance courageuse face au défi du vieillissement », *Sauvegarde Retraites, Etudes et analyses*, n° 42, fév. 2013.

⁹ Seuls les fonctionnaires au sens strict bénéficient de ce régime en annuités, c'est-à-dire les fonctionnaires de l'Etat, des Länder et des collectivités locales, soit 1,8 millions de personnes (contre 2,6 millions de contractuels publics qui, eux, relèvent du régime par points).

actuellement possible de prendre sa retraite sans décote entre 65 et 67 ans en fonction de l'année de naissance. Il demeure possible de partir à 63 ans - à condition de justifier de 35 années cotisées - mais s'applique alors une décote de 3,6% par année manquante jusqu'à l'âge légal (0,3% par mois). Un « bonus » est prévu pour ceux et celles qui demandent liquidation de leur pension au-delà de l'âge légal : une surcote de 0,5% par mois (soit 6% par an).

Théoriquement, dans un régime par points, on ne valide des droits que si on cotise. La législation allemande a néanmoins maintenu des éléments de solidarité au sein du nouveau régime, via des transferts du budget fédéral pour couvrir la partie non contributive. La solidarité interne au système est toutefois assez limitée : jusqu'à récemment, il n'y avait pas de mécanisme de « minimum contributif » permettant aux salariés à très bas salaire et ayant cotisé sur cette base d'avoir droit à une pension minimale. Ce point a fait l'objet de longues négociations politiques et depuis le 1^{er} janvier 2021 une pension minimale a été mise en place pour les personnes qui ont cotisé au moins pendant 33 ans. Pour ceux qui ne remplissent pas cette condition, la solidarité nationale s'exprime via l'aide sociale et le minimum vieillesse forfaitaire qui peut être demandé à partir de 65 ans et 7 mois. Par contre, dans le régime par points, il est possible de se voir attribuer des bonifications pour l'éducation des enfants (deux points pour enfants nés avant 1992 et trois points pour enfants nés après 1992). En outre, les périodes de chômage indemnisées au titre de l'assurance chômage donnent lieu à contributions, mais pas celles au titre du régime de solidarité.

3°) Les effets de la réforme allemande

En Allemagne, la réforme du système public a été pensée de manière à laisser de la place à la capitalisation. Une formule de retraite complémentaire facultative a été introduite en 2002 : les « plans Riester »¹⁰. Il y aurait aujourd'hui quelques 15 millions d'épargnants dans ces plans d'épargne retraite (un peu plus d'un travailleur sur trois), mais le système facultatif semble aujourd'hui plafonner. La mise en place du régime par points aboutit aujourd'hui à une baisse du niveau des pensions. La loi du 21 juillet 2004 sur la viabilité des retraites a du reste prévu une baisse du taux de remplacement net jusqu'à 46 % en 2020, et de 43 % en 2030¹¹, ce qui risque de placer encore plus de retraités sous la barre des minimas sociaux. De plus, en dépit de la bonne santé de l'économie allemande – nous ne tenons pas compte ici des difficultés qu'emporte l'actuelle crise sanitaire mondiale - plus de 900 000 retraités dans le pays sont actuellement obligés de travailler pour compléter leur faible pension.

B. Italie : la réforme de 1995 et les comptes notionnels

L'Italie a connu une importante réforme en 1995¹²: la « Réforme Dini » du nom du président du Conseil de cette période, un économiste à la tête d'un gouvernement d'experts. Ces derniers réussirent là où leurs prédécesseurs avaient échoué, parvenant à créer un consensus

¹⁰ Il s'agit d'une formule d'épargne-retraite conçue pour compenser la baisse du taux de remplacement du régime public obligatoire. Les cotisations dans ces plans sont abondées par l'Etat et déduites de l'impôt.

¹¹ En comparaison, pour un salaire moyen, le taux de remplacement est de 71,4% en France en additionnant les pensions CNAV+ARRCO-AGIRC.

¹² Loi du 8 août 1995.

avec les syndicats et à la suite d'un référendum organisé en mai 1995¹³. Le nouveau système est un régime par répartition dit en « comptes notionnels ». Les cotisations sont accumulées sur un compte fictif personnel. La retraite est calculée comme une rente dans un régime par capitalisation, en tenant compte de l'espérance de vie au moment de la liquidation.

S'agissant de substituer un tout nouveau régime unique aux différents régimes préexistants, la législation a entendu préserver les acquis du passé pour les travailleurs les plus âgés. Toutes les personnes qui ont commencé à cotiser à partir de 1996 dépendent exclusivement du nouveau régime. Ceux qui ont commencé à cotiser avant 1996 perçoivent ou percevront deux pensions : une calculée suivant l'ancien système en annuités pour les périodes travaillées avant 2012, et une calculée suivant le nouveau système pour les périodes travaillées à compter de 2012.

1°) *Le chemin vers l'universalité*

L'ancien système italien de retraites était très éclaté et jugé coûteux par les réformateurs. La Sécurité sociale (*Instituto Nazionale delle Previdenza Sociale*) gérait quatre régimes principaux : le régime des salariés du secteur privé et les trois régimes des indépendants (artisans, commerçants, exploitants agricoles). Elle gérait aussi toute une série de régimes spéciaux, dont le régime des cheminots, celui de la compagnie nationale d'électricité, des transports urbains et des télécommunications. D'autres régimes particuliers étaient gérés en dehors de l'INPS. Les règles de calcul de la retraite n'étaient pas unifiées, mais tous ces régimes étaient « à prestation définie »¹⁴.

La réforme de 1995 n'a tout d'abord visé que les travailleurs du secteur privé. Elle a été prolongée en 1997 pour être étendue aux salariés du secteur public. On observera que la réforme des retraites s'est faite en parallèle d'une grande réforme du statut de la fonction publique (en 1993). Les agents publics sont désormais recrutés sous contrat de droit privé. Les syndicats italiens – ou du moins une partie - ont soutenu cette réforme, jugeant l'ancien système inégalitaire. Seules certaines catégories d'agents publics ont été maintenues dans un statut de fonction publique dérogatoire au droit commun : les magistrats, professeurs d'université, militaires et officiers de police, diplomates et corps préfectoral. Ces agents ne représentent toutefois que 15% des agents publics.

Le régime est financé par des cotisations versées par l'employeur et le salarié, dont le taux peut varier suivant les secteurs, le nombre de salariés, voire leur qualification. Dans l'industrie (hors bâtiment), le taux s'élève à 33% (dont 9,19% à la charge du salarié), mais il couvre à la fois la vieillesse, l'invalidité et l'assurance décès. Il n'y a pas de régime complémentaire. La

¹³ V. Stéphanie Toutain, « Vieillesse et réforme du système des retraites en Italie », *Population*, n°2, 1997, pp. 441- 449; v. aussi Emmanuel Reynaud, « Réforme des retraites en Italie : principaux aspects et questions soulevées », *Revue d'économie financière*, n°40, 1997, Les systèmes de retraite, structure(s), défis et perspectives, pp. 65-84.

¹⁴ Les salariés du secteur privé pouvaient escompter une pension égale à 80% du salaire moyen des cinq dernières années.

cotisation est prélevée sous un plafond de revenu (qui s'élève à un peu plus de 100 000€ annuels).

2°) Mode de calcul de la pension et âge de liquidation

Les cotisations accumulées forment un capital virtuel. Ensuite, le capital virtuel est revalorisé selon le taux de croissance moyen du PIB des cinq dernières années. Au moment de la liquidation de la retraite, le capital virtuel ainsi accumulé est converti en rente en lui appliquant un coefficient de conversion dépendant de l'âge du travailleur ainsi que de l'espérance de vie au moment du départ à la retraite¹⁵.

La question de l'âge de départ en retraite a fait l'objet d'ajustements ultérieurs à la réforme de Dini. Dans la loi de 1995, les futurs retraités avaient le choix de l'âge de départ qui était devenu flexible : entre 57 ans et 65 ans. Une réforme intervenue en 2004 devait revenir sur ce principe et rétablir une norme générale pour l'âge de liquidation de la pension : 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes. Mais cette règle fut ensuite abrogée avec la réforme Prodi de 2007. Celle-ci revient au système flexible de la réforme de 1995, mais programme une augmentation progressive de l'âge de départ à la retraite. Il est actuellement possible de liquider sa pension à 62 ans, à condition de justifier de 38 ans de cotisations. Le système incite toutefois à retarder le moment de la retraite car cela affecte directement le montant de la pension.

Dans le régime italien des comptes notionnels, il n'existe ni montant minimum (contributif) ni montant maximum de la pension. Le principe de contributivité - les prestations étant le reflet mathématique des cotisations - joue à plein. Des éléments de solidarité ont néanmoins été maintenus. Le régime prévoit ainsi un système de réversion : le conjoint survivant, ou le conjoint divorcé non remarié qui percevait une pension alimentaire de l'assuré, reçoit 60% de la pension du défunt s'il n'y avait pas d'enfant à charge, 80% avec un enfant, 100% à partir de 2 enfants.

3°) Les effets de la réforme italienne

En Italie, la réforme de 1995 a conduit à une baisse du taux de remplacement qui se situe aujourd'hui à environ 56%, alors qu'il était de l'ordre de 80% dans l'ancien système. Notons aussi que la réforme a supprimé la pension minimale contributive. La retraite en compte notionnels incite à prolonger l'activité professionnelle et aussi à rechercher des compléments de retraite par capitalisation. Compte tenu du jeu des coefficients applicables au moment de la transformation du « capital virtuel » en rente, qui varient en fonction de l'âge et de l'espérance de vie, on estime qu'un travailleur qui prolonge son activité de 5 années augmente de 30% le montant de sa pension, alors que celle-ci n'aurait augmenté que de 14% dans l'ancien système. Tous les travailleurs ne sont toutefois pas également aptes à prolonger leur

¹⁵ La révision des espérances de vie n'intervenait que tous les 10 ans dans la loi de 1995 (alors qu'elle peut être révisée annuellement en Suède) ; une loi de 2007 a toutefois ramené le délai de 10 ans à 3 ans.

activité. De plus, les travailleurs indépendants, nombreux en Italie, s'exposent à recevoir de maigres retraites car ils cotisent à un taux sensiblement inférieur à celui des salariés. Face au risque de paupérisation des personnes âgées, le gouvernement italien a en 2019 revalorisé le minimum vieillesse (dispositif assistanciel) ouvert aux personnes âgées de 66 ans et 7 mois, qui passe de 19% à 24% du salaire brut moyen.

C. Suède : la réforme de 1998 instaurant des comptes notionnels et une capitalisation obligatoire

Jusqu'en 1998, le régime de retraite public suédois était un système par répartition, à prestations définies. Le calcul de la pension était essentiellement fondé sur le salaire moyen des quinze meilleures années et le taux plein atteint à partir de trente années d'activité professionnelle. On remarquera que l'ancien système était déjà pratiquement universel. Les fonctionnaires étaient affiliés au régime général et disposaient simplement de régimes complémentaires spécifiques (ces régimes professionnels ont été maintenus). La mise en place du nouveau système s'est réalisée progressivement – le premier projet a été présenté en 1991 - avec une recherche de large consensus au sein de la population et des acteurs économiques et sociaux. La loi de réforme a été adoptée le 11 juin 1998 et le nouveau système est pleinement en vigueur depuis 2003¹⁶.

La modalité adoptée en Suède pour le régime en répartition est celle des comptes notionnels. Il s'agit désormais d'un régime à cotisations définies, ce qui permet aux gestionnaires de tenir compte avant tout du niveau des recettes attendues pour fixer celui des prestations, en se réservant le droit d'ajuster les pensions en fonction de l'état des finances.

1°) Un système unique à deux étages

Ce système a été entièrement refondu avec la création de deux régimes obligatoires distincts, l'un fonctionnant toujours en répartition - qui demeure prédominant - l'autre fonctionnant en capitalisation, qui joue un simple rôle d'appoint. Désormais, 86 % du produit des cotisations (correspondant à un taux de cotisation de 16 points) financent le nouveau système de retraite par répartition refondé sur la technique des comptes notionnels, tandis que les 14 % restants (taux de cotisation de 2,5 points) alimentent des comptes financiers individuels utilisant la technique de capitalisation des fonds de pension.

Le niveau de cotisation établi (16% + 2,5%) est supposé rester stable à moyen et long terme, compte tenu du mécanisme d'équilibrage automatique conçu à cet effet. Si les ressources du régime devaient s'avérer insuffisantes pour honorer ses engagements à long terme, c'est-à-dire le montant des retraites à servir aux assurés sociaux, le mécanisme d'équilibrage fondé sur le ratio actif/passif s'enclencherait automatiquement. Ce dispositif tend à restaurer progressivement l'équilibre financier, en agissant sur le taux de revalorisation du capital notionnel accumulé par l'ensemble des assurés sociaux, ainsi que sur l'indice d'évolution des pensions déjà liquidées. Le rythme d'évolution des pensions est alors infléchi jusqu'à ce que le ratio d'équilibre retrouve une valeur supérieure ou égale à un.

¹⁶ Sur la réforme suédoise, v. notam. Ole Settergren, « The reform of the Swedish pension system – initial results, *Revue Française des Affaires sociales*, n°4, 2003, pp. 369-398.

Le système comprend quelques éléments de solidarité, de manière à garantir des droits à pension dans des situations dans lesquelles les assurés sociaux ne sont pas en mesure de cotiser pleinement. C'est notamment le cas lorsque le salarié perçoit des revenus de remplacement (prestations monétaires maladie, allocations de chômage). L'Etat assume une contribution à hauteur de 10,21%. Dans certaines situations telles que des périodes d'études, des congés parentaux pour l'éducation des enfants jusqu'à 4 ans, la période de service national, la contribution est totalement assumée par l'Etat au taux de 18,5%.

2°) Modalités de calcul de la pension et âge de liquidation

Il s'agit d'un système contributif individualisé. Les cotisations acquittées par l'assuré social suédois pendant toute sa carrière professionnelle constituent un capital virtuel, revalorisé chaque année, qui est converti en une rente viagère lors de la liquidation de sa pension. Le niveau de la retraite dépend alors de trois paramètres : le montant du capital virtuel, la génération à laquelle appartient l'assuré, et l'âge auquel il choisit de liquider sa pension. L'espérance de vie au moment de la retraite est donc un élément important dans la régulation du système. Cette variable est mesurée annuellement pour chaque classe d'âge. Dans l'hypothèse où l'espérance de vie augmenterait à l'avenir, le capital virtuel accumulé pendant la vie professionnelle produirait une pension annuelle plus faible pour les classes d'âge suivantes si elles choisissent de liquider leur pension au même âge que les classes précédentes. Cela pousse à retarder le départ à la retraite.

L'âge de départ à la retraite a de ce fait été conçu comme flexible. L'assuré peut exercer son choix dans une fourchette comprise entre 61 et 67 ans. Aucune liquidation de pension n'est donc possible avant l'âge de soixante et un ans. A partir de ce seuil plancher, en revanche, l'assuré social peut percevoir une retraite, qui sera d'un montant croissant en fonction de l'âge de liquidation, grâce au coefficient de conversion.

3°) Les effets de la réforme suédoise

En Suède, comme indiqué, le système mis en place est à deux étages. Or, l'étage en capitalisation n'a pas produit les rendements escomptés et la situation s'est aggravée avec la crise financière de 2008. Le fonds de réserve (« fonds tampon ») du système en répartition a lui aussi vu sa solvabilité menacée, ce qui a conduit à faire jouer le mécanisme d'équilibre automatique en 2010 (baisse des pensions de 3% et moindre valorisation des comptes notionnels). Quant aux taux de remplacement, des projections effectuées en 2005 à l'horizon 2050 montrent une nette tendance à la baisse : on passerait d'un taux moyen de 62,5% pour une carrière complète à 40,4%. De fait, un tiers des retraités actuels perçoit l'allocation assistancielle du minimum vieillesse. On observe par ailleurs que parmi les personnes éligibles au minimum vieillesse, il y a une très forte proportion de femmes.

2. Une transformation profonde du droit à la retraite en France

En 2019-2020, la France s'est engagée dans une réforme systémique empruntant aux expériences étrangères, et tout particulièrement à la réforme allemande pour ce qui est du choix de la retraite par points. Le sujet est éminemment technique, mais il est aussi fortement politique. Il est à cet égard frappant que les porteurs de la réforme en aient appelé à l'esprit même de la Sécurité sociale¹⁷. Il s'agirait de réaliser la volonté du législateur de 1945-1946, à savoir instaurer un régime général couvrant les différentes catégories socioprofessionnelles. On sait que tel ne fut pas le cas, le « régime général » ne couvrant au final que les salariés du secteur privé et coexistant avec des régimes autonomes et spéciaux. Des différences, voire des privilèges auraient subsisté dans le modèle républicain français. Rétablir l'égalité, la logique est a priori imparable. On peut toutefois considérer que le droit social exprime un certain état de la société, un certain type d'agencement des rapports sociaux (le « compromis social ») nécessairement complexes. Cela invite à se questionner sur la nature du droit à la retraite tel qu'il s'est construit au coeur de l'Etat social au siècle précédent. Ce détour historique fera peut-être voir la réforme sous un autre jour. Et s'il s'agissait de faire table rase du passé afin de rendre le système français compatible avec les standards d'un marché du travail plus flexible et d'une gestion drastique de la dépense publique ?

A. Le droit à la retraite dans l'Etat social français

Juridiquement parlant, la retraite présente plusieurs visages. On peut identifier deux grandes variantes, deux manières de concevoir le droit à pension. Une lecture plus sociologique de la retraite et des droits sociaux révèle néanmoins que, par-delà les différences, s'était formé un horizon commun pour les travailleurs.

1°) Les deux grandes variantes du droit à la retraite

Coexistent en France deux conceptions. D'une part, la retraite comme droit face à un risque social : la vieillesse ; d'autre part, la retraite comme récompense de services rendus à la collectivité. Pour les salariés employés par contrat de travail – ceux du « secteur privé » - la retraite a été organisée dans le cadre d'une assurance sociale : l'assurance vieillesse. En théorie, cette assurance garantit les travailleurs contre le risque de ne plus pouvoir gagner décemment leur vie par leur travail à partir d'un certain âge. Avec la loi sur les retraites ouvrières et paysannes du 5 avril 1910, la France rompait avec la logique assistancielle qui avait jusqu'alors dominé, reconnaissant un véritable droit à une « retraite de vieillesse » constituée par des versements obligatoires des assurés, des employeurs (et abondée par l'Etat). On remarquera que la construction du risque vieillesse est demeurée assez fruste sur le plan conceptuel¹⁸. La vieillesse a pu historiquement s'apparenter à une forme d'invalidité liée à l'âge et justifiant ainsi l'octroi d'une pension; elle a aussi à voir avec le chômage ou la perte (définitive) d'emploi car, avant que le droit du travail ne prohibe les « clauses couperets » dans les conventions collectives et les licenciements fondés sur l'âge, les salariés âgés se sont trouvés particulièrement exposés au risque d'éviction du marché du travail, et il n'est pas dit que ce ne soit toujours le cas. Tout l'enjeu, dans ce système, a consisté à s'accorder sur l'âge

¹⁷ Cf. les propos introductifs du Rapport Delevoye de 2019.

¹⁸ Xavier Gaullier, « Le risque vieillesse, impossible paradigme », *Sociétés contemporaines* N°10 Solidarité entre générations au temps de la retraite Solidarité entre générations au temps de la retraite, juin 1992, pp. 23-45.

de la retraite en tant que norme collective déclenchant le droit de réclamer sa pension. On peut considérer que cette norme est essentiellement le résultat d'une délibération politique fondée, selon les époques, sur des considérations morales (la dignité du travailleur vieillissant), sociales (assurer le bien-être dans la vieillesse par la solidarité), ou économiques (permettre le « turn over » entre vieux et jeunes sur le marché du travail)¹⁹. La question du « combien ça coûte » ne s'est pas vraiment posée tant que l'espérance de vie des travailleurs est demeurée faible. Le hiatus entre vieillesse et âge de la retraite n'est apparu qu'à partir des années 1990.

Pour les fonctionnaires publics, la logique est un peu différente car la retraite n'a pas été organisée dans le cadre d'une assurance sociale au sens bismarckien. La pension versée n'est pas une indemnisation octroyée en raison de la survenance d'un risque social ; elle fait partie intégrante du traitement du fonctionnaire. Elle est donc fondée sur le mérite (le recrutement sur concours), la fidélité, la durée de services (notion de carrière) et le grade. C'est la raison pour laquelle le montant de la retraite correspond au dernier salaire²⁰. Elle est au fond la concrétisation d'une *promesse* faite par l'Etat employeur à ses agents. On est donc dans une logique de ressources humaines et d'emploi plutôt que dans une perspective de prise en charge d'un risque social. De plus, si le principe de la retenue sur salaire pour contribuer au financement de ces retraites a bien été acté (à partir de 1853 pour les agents de l'Etat), on peut se demander si cette retenue peut totalement s'assimiler à une cotisation. L'employeur, dans la fonction publique d'Etat, ne cotise pas véritablement et c'est par un jeu de calculs savants que l'on considère aujourd'hui que la contribution de l'Etat-employeur est de l'ordre de 75%. Il n'y a d'ailleurs à proprement parler pas de « caisse de retraite » pour les agents relevant de la fonction publique d'Etat : recettes et dépenses sont inscrites dans le budget national.

2°) *Un horizon commun*

En France, on parle de « la retraite » comme d'un horizon commun acquis par et pour les travailleurs, alors même que le paysage juridique est divers et non homogène (les fameux 42 régimes). Il y a des raisons sociologiques à cela, qui peuvent être ramenées à l'existence d'un imaginaire collectif ancré dans l'idée de société salariale et le concept de « propriété sociale » développé par Robert Castel (repris à Henri Hatzfeld)²¹. Etudiant l'émergence de l'Etat social à la fin du 19^e siècle, puis l'avènement progressif de la « société salariale » au cours du 20^e, Castel a vu dans les droits sociaux rattachés à la relation de travail « un type de propriété pour les non-proprétaires, c'est-à-dire en particulier les travailleurs qui n'ont que la force de leurs bras pour vivre et qui se trouvent démunis de tout, en particulier de droits ». Pour Castel, la propriété sociale est bien une fabrication de droits à partir du travail, distincte de la possession d'un patrimoine privé qui était l'apanage des classes bourgeoises et des rentiers. Il relève que cette propriété sociale n'est pas une marchandise - on ne peut pas vendre son droit à la retraite

¹⁹ A partir des années 1970, les politiques publiques ont utilisé la retraite et les différents mécanismes de préretraite comme instrument de gestion du marché du travail par les âges, dans l'idée de faire entrer les plus jeunes dans l'emploi en faisant sortir les « seniors ».

²⁰ La pension est calculée en fonction du traitement indiciaire brut, hors primes, des six derniers mois d'activité.

²¹ Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, 1995. V. aussi Robert Castel, « La propriété sociale : émergence, transformations et remise en cause », *Esprit*, vol. août/septembre, no. 8-9, 2008, pp. 171-190.

- et elle participe de ce fait de la démarchandisation du travail par le salaire indirect²². La propriété sociale s'est notamment concrétisée dans la retraite par répartition fondée sur un système de solidarité socioprofessionnelle (l'assurance sociale). La retraite ainsi conçue s'écarte résolument de l'idée de prévoyance (l'épargne-retraite individuelle ou collective via la capitalisation). On relèvera que notre système d'assurance-vieillesse, bien qu'alimenté par des cotisations, ne s'apparente pas à une assurance privée. Il n'est à cet égard pas pleinement ou véritablement contributif, dans la mesure où il comporte d'importants éléments de solidarité²³. Selon le concept de propriété sociale, la retraite est un « salaire continué » (et socialisé) dans le sens où c'est avant tout le salaire qui constitue la référence pour le calcul de la pension.

B. Faire table rase du passé ?

Le Rapport Delevoye a donné le ton : « A société nouvelle, réponse nouvelle » y est-il posé. On ne saurait nier que la société d'aujourd'hui n'est plus celle de 1945. Doit-on pour autant considérer que les statuts professionnels (salarié, indépendant, fonctionnaire, profession libérale, etc.) et les organisations syndicales qui les défendent sont des résidus de l'ancien monde qu'il convient de laisser derrière nous? Le propos peut sembler excessif, mais le projet de réforme systémique emporte bel et bien une dynamique de déconstruction des statuts professionnels et de redéfinition du lien entre emploi et retraite. Cette dernière tend à en effet à devenir un revenu différé, plutôt qu'un salaire continué²⁴. Cela affecte particulièrement la fonction publique. La réforme systémique intensifie aussi la logique assurantielle, dans un cadre qui se veut néanmoins collectif.

1°) Une redéfinition du lien entre emploi et retraite

Dans le système construit au cours du siècle précédent, la retraite est fortement liée à l'emploi au sens de statut professionnel des personnes. La retraite de l'assurance-vieillesse a été instaurée comme une forme de protection – avant tout des petits salaires²⁵ - et la pension conçue comme la compensation de la perte de capacité de gain de l'individu. Pour les fonctionnaires, comme on l'a rappelé, c'est l'idée de mérite et de fidélité, et la pension vise au maintien du statut ; elle est une continuation du traitement. Dans son ensemble, ce système peut être qualifié de corporatiste, non seulement parce qu'il accorde une place de choix aux groupements professionnels pour ce qui est de sa gouvernance, mais aussi parce qu'il admet

²² Sur le concept de démarchandisation, v. G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

²³ La pleine contributivité suppose que les prestations versées sont le reflet des cotisations acquittées par l'individu. Dans les régimes de sécurité sociale, ce lien est nécessairement distendu, car jouent notamment des mécanismes de solidarité (droits acquis sans versement de cotisations correspondantes). Rappelons que pour le juge communautaire, l'un des critères déterminants de la solidarité permettant de distinguer un régime de sécurité sociale d'un système d'assurance privée et marchand est précisément l'absence de lien direct entre contribution et prestation (CJCE, Poucet et Pistre, 17 février 1993, Aff. Jointes C-159-91 et C-160-91, Rec. 1993, I-00637).

²⁴ Sur ces différences de logiques entre salaire continué et salaire différé, v. Nicolas Castel, « salaire ou revenu différé ? », *Revue Française de Sociologie*, 2010, Vol. 51, pp. 61-84

²⁵ Le régime général mis en place en 1945 avait opté pour un plafonnement des cotisations à un bas niveau, ainsi que de la pension de retraite. C'est ce qui induira la naissance des régimes complémentaires de retraite, en particulier pour les cadres (création de l'AGIRC en 1947). De ce point de vue, les régimes complémentaires obligatoires et par points (AGIRC-ARRCO) se sont voulus plus contributifs que le régime « de base ».

l'hétérogénéité: les règles peuvent être différentes selon qu'on est salarié, non salarié, fonctionnaire.

Dans un régime par points, l'accent est mis non pas sur le statut salarial des personnes, mais sur le montant des cotisations acquittées pendant la vie professionnelle. C'est l'idée que l'individu, ou une génération donnée, doit recevoir en fonction de ce qu'il ou elle a apporté. On peut considérer cela comme plus juste. Force est de constater que cela emporte un changement conceptuel et conduit à considérer la retraite – fût-elle gérée en répartition – comme une forme de prévoyance et d'épargne. En d'autres termes, au salaire continué, on substitue le revenu différé.

Ce changement est susceptible d'avoir un faible impact sur certaines catégories professionnelles comme les cadres, notamment, pour lesquels la retraite complémentaire par points – et donc la logique du revenu différé – joue déjà un rôle important dans la constitution de la pension²⁶. Il est par contre radical pour ce qui est des fonctionnaires. Les premières projections effectuées par les syndicats de la fonction publique à la fin de l'année 2019, au vu des indications livrées par le Gouvernement sur le taux de cotisation unique envisagé et la valeur du point, montraient des pertes potentielles importantes (de l'ordre de 35%) pour certaines catégories de la fonction publique en cas de passage du système du pourcentage du dernier salaire à celui de la retraite par points. D'où la colère des fonctionnaires, les mouvements sociaux qui s'ensuivirent et les ajustements du projet de loi sur la « clause du grand-père »²⁷. Par-delà ces calculs comparatifs, ce que nous voulons ici pointer c'est le changement dans la nature-même du statut de fonctionnaire public : la retraite, c'est-à-dire la perspective de percevoir 75% du traitement des six derniers mois en cas de carrière complète, faisait partie de l'engagement du fonctionnaire à se dédier à des missions d'intérêt général, en assumer les sujétions particulières et accepter des salaires modestes en début de carrière et une lente progression. Avec la retraite par point, cette conception du travail au service de la collectivité justifiant un statut particulier se voit banalisée, voire niée. La retraite n'est plus vraiment un attribut de l'emploi ; elle devient pour tous le produit d'un effort contributif indexé sur la cotisation.

2°) Un renforcement de la logique assurantielle

La sécurité sociale française est le plus souvent présentée comme « assurantielle », par opposition à la logique de l'assistance sociale, et contributive dans la mesure où le financement par les cotisations sociales y est (encore) dominant par rapport à l'impôt. Cette présentation commode ne permet toutefois pas de saisir de manière fine ce qu'est une assurance sociale. Le sujet est complexe et il n'est pas envisageable de le développer théoriquement dans ces quelques lignes. Considérons que le schème de l'assurance a permis,

²⁶ On estime que pour les cadres, la pension complémentaire produite par les cotisations à l'ARRCO et à l'AGIRC représente entre la moitié et les deux tiers de la pension totale perçue (pour les non cadres, par contre, la complémentaire ARRCO représente entre un quart et un tiers de la pension totale).

²⁷ Le texte du projet de loi de réforme arrêté en mars 2020 après usage de l'article 49.3 de la constitution prévoyait que la première génération concernée par les nouvelles règles de calcul des droits à la retraite serait celle née à partir de 1975, avec une entrée en vigueur en 2025. Pour cette génération, la pension devait être calculée selon un système mixte. Les générations nées à partir de 2004 étaient censées cotiser directement pour le système à points.

dans l'histoire de l'Etat social français, d'accommoder politiquement des forces et idées contradictoires. De ce point de vue, il constitue un mythe²⁸. L'évolution des retraites dans la seconde moitié du 20^e siècle atteste en tout cas d'une distance prise avec les principes assurantiels stricts si on considère que ces principes commandent que le risque pris en charge demeure assurable au plan financier. La logique de solidarité sociale s'est imposée et les politiques de l'emploi ont aussi pesé, visant à permettre aux seniors de quitter le marché de travail assez tôt. Les réformes engagées à partir de 1993, on le sait, ont consisté à « redresser la barre » en redonnant force à l'idée assurantielle. La viabilité financière des retraites, mot d'ordre de l'OCDE repris par l'UE, est devenu le maître-mot. La réforme systémique envisagée s'inscrit clairement dans cette dynamique. Au fond, ce qui est recherché à travers le système de retraite par points (ou en comptes notionnels), c'est un mécanisme de gouvernance et d'équilibrage financier externe au rapport salarial. Pour cela, il faut en finir avec l'idée de retraite comme « prestation définie ».

Dans un régime à prestations définies, lorsque le ratio « actifs-inactifs » devient défavorable, soit on augmente la cotisation, ce qui suppose un accord des syndicats et du patronat (qui doit accepter un renchérissement du coût du travail), soit l'Etat assume le déficit, ce qui est devenu problématique depuis que nous sommes en zone euro. Les régimes de retraite par points ou en comptes notionnels mis en place par l'effet des réformes dites systémiques rompent avec cette logique et entendent renforcer la dimension assurantielle par la maîtrise financière du risque pris en charge. Certes, il s'agit toujours d'assurance sociale : l'affiliation est obligatoire pour tous, le système est géré en répartition et il fait place à des éléments de solidarité via l'octroi de droits non contributifs²⁹. Ce qui change fondamentalement, c'est le mécanisme de régulation : le taux de cotisation est stabilisé *ex ante* au moment de la réforme et le gestionnaire du régime joue ensuite sur la valeur du point, ou bien recourt au calcul actuariel lorsqu'il s'agit de comptes notionnels (rôle du coefficient de conversion du « capital virtuel » en fonction de l'espérance de vie). D'où l'importance de la question de la gouvernance du système et du rôle respectif des représentants du monde du travail, des experts, de l'Etat.

Conclusion

Que nous enseignent les exemples étrangers ? D'une part, que l'unification des régimes de retraite a supposé dans tous les cas une réforme préalable ou concomitante de la fonction publique. Cela représente une difficulté toute particulière en France car la fonction publique y est particulièrement développée (quelques 5,5 millions d'agents publics en activité et autant à la retraite), ce qui atteste d'une certaine conception du service public, de la cohésion sociale et territoriale et, finalement, de l'Etat social. De ce point de vue, le projet de réforme a légitimement pu être perçu comme une attaque frontale contre cette conception. D'autre part, que le passage de régimes à prestations définies à un régime à cotisations définies a permis d'équilibrer les comptes sociaux, mais a conduit de manière mathématique à une baisse du

²⁸ Nicolas Dufourcq, « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Droit social*, 1994, p. 291.

²⁹ Le projet de loi discuté en France en février-mars 2020 prévoyait une cotisation de 2,81% appliquée sur la totalité de la rémunération et non génératrice de droits qui devait précisément permettre de financer les dispositifs de solidarité comme le minimum de pension, une majoration de la pension dès le premier enfant et une pension de réversion renouvelée.

taux de remplacement et donc à une augmentation du nombre de personnes relevant du minimum vieillesse. On a donc un jeu de vases communicants.

En France, la résistance à la réforme des retraites pourrait être lue comme un repli corporatiste. Il faut toutefois observer que, comme souvent, après une rapide phase de dialogue social, le gouvernement a voulu passer en force, sûr de sa légitimité. Le fait est que la retraite continue d'être « chargée politiquement » dans la société française. Les discours consistant à montrer qu'avec le vieillissement de la population, l'allongement de l'espérance de vie - que du reste les crises sanitaires devraient nous faire réévaluer -, il n'est plus possible de financer le système actuel, ces discours « de raison » ont indéniablement un impact. Mais en même temps, il est assez perceptible que cette rhétorique habille une volonté d'en finir avec un certain système de rétribution du travail, ce qu'est fondamentalement la retraite en droit social français.