

NEWSLETTER

HISTOIRE DE RETRAITE

AELLA CONSEIL

76 boulevard Exelmans 75016 Paris
Courtage en Assurance et Conseil en Investissement Financier
Inscrit auprès de l'Orias sous le n° 10056683
Inscrit auprès de l'ANACOFI-CIF et ANACOFI-Assurances sous le n° E002691

janvier/février 2023

HISTOIRE DE RETRAITE

Dans un 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.

Le système de retraite français datant de 1945, fonctionne sur ce principe et est donc fondé sur la solidarité intergénérationnelle.

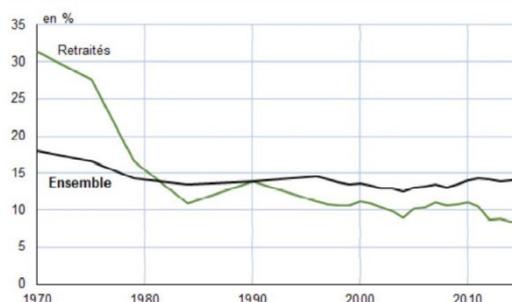
Jusque-là, je ne vous apprends rien.

Dans le temps, ce système a fait preuve de son efficacité par une réduction notable sur la pauvreté des retraités : 32 % faisaient partie des pauvres en 1970, contre 17 % de la population française ; en 2020, ils ne sont plus que 8 % à en faire partie, alors que le taux de pauvreté en France est à 14 %. La France possède ainsi le deuxième taux de pauvreté des retraités le plus bas de l'Union Européenne.

Déjà plus intéressant.

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

1 Taux de pauvreté des retraités et de la population entre 1970 et 2015



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

Depuis sa mise en place, ce système a bien entendu subi des ajustements pour ne pas utiliser le mot de réformes. Mais celles-ci ont été de natures différentes selon la période observée.

La première période que l'on pourrait situer **entre 1967 et 1991** s'appuie plutôt sur une logique de **bien-être social**. Des améliorations notoires sont apportées avec l'instauration des régimes complémentaires Arco, Agirc et Ircantec, 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). Et enfin abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans.

Durant la seconde période, la trajectoire de réformes du système de retraite entre progressivement dans une autre logique, d'évolution **gestionnaire et comptable**. En 1991, le *Livre blanc* préfacé par Michel Rocard met en avant pour la première fois la question des conséquences du vieillissement de la population sur l'équilibre du système et propose des solutions correctrices. C'est en **1993** que la réforme Balladur met en musique quelques pistes apparues dans le *Livre blanc*, comme 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.

Puis s'ensuit tout une série de réformes : 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. 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**, réforme avortée d'un passage à un régime par points sur l'ensemble des caisses de retraite. Et maintenant **2023**...

50 années de bonheur et 30 années de soupe à la grimace !

Le régime est en difficulté. On peut identifier a minima quatre problèmes :

- 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 à l'idée d'un système entièrement socialisé.

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 %. Dans un système où les travailleurs cotisent pour les retraités, cette situation peut s'avérer problématique. Ce qui conduit à un problème de financement avec une baisse des recettes face à des dépenses partant à la hausse. Ainsi 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 soit 320 milliard d'euros.

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 : Opéra de Paris, CCI de Paris, 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 XX^{ème} 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. De fait, de nombreux acteurs voudraient bien y voir ajouter une dose de capitalisation et sortir d'un régime paritaire : le patronat qui déplore le taux de représentativité des syndicats trop élevé, les mutuelles et banques qui sont absentes du jeu, le syndicat CFTC qui rejette la prépondérance de la CGT....

Ainsi, une étude de 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. *C'est pas de chance !*

Des problèmes bien réels. Mais pas forcément les plus importants

Un 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. Celui-ci explicite 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 mais avant tout d'un problème de sous-financement du système. Il écrit ainsi que si la part des dépenses de retraite dans le PIB va rester globalement stable pour 2025-2030, « *la part des ressources qui sont affectées au système de retraite diminue sur la période de projection* ».

Il s'agit là d'un problème comptable auquel il peut être trouvé des réponses comptables comme le propose la réforme Macron de 2023 avec un décalage de l'âge de départ à la retraite de 2 années et une accélération de l'allongement de durée de cotisations par rapport à la réforme Touraine.

Mais est-ce bien là les véritables problèmes de fond ?

Les auteurs de cette étude datant de 2020 en doutent. Ils relèvent d'autres limites de notre système de retraite qui ne sont jamais abordées frontalement et font peu - ou pas - l'objet de proposition de réformes,

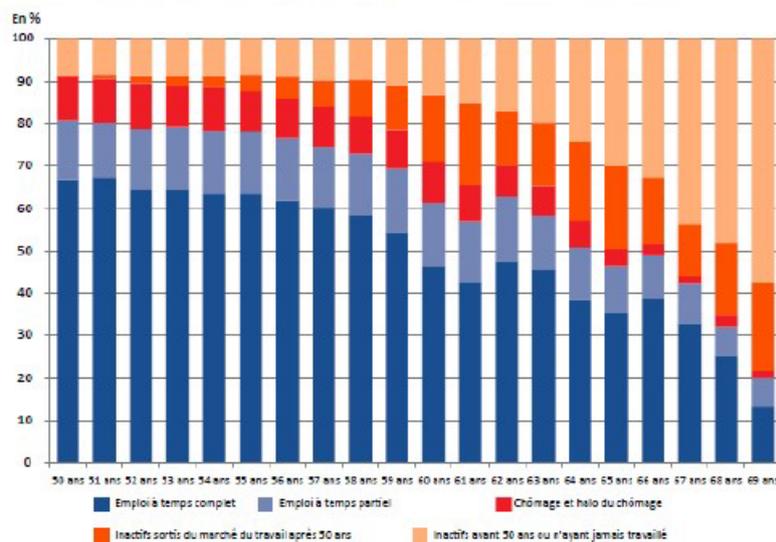
au premier rang desquels les questions d'inégalités entre les femmes et les hommes, les inégalités d'espérance de vie et la question de l'emploi des seniors.

En l'état le système par répartition est étant fondé sur une continuation du salaire, et les réformes successives prenant 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 généralement constatées sont d'environ celles-ci sont de 42 %, au niveau des pensions de retraite (1 123 euros par mois pour les femmes contre 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.

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.

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-retraités.
 Source : Insee, enquête Emploi 2016 ; calculs Dares ; rapport du COR 2019 (adapté de figure 1.25) [3].

Ainsi selon le graphique, le taux d'emploi à temps complet à l'âge de 62 ans passe de 46 % à 38 % à 64 ans, soit une baisse de 8 points (17 %) !

Retour en 1945

Rares sont les réformes essentielles dans la vie d'une nation qui doivent à la vision et à la constance d'un seul homme, comme celle qui créa la Sécurité sociale en 1945.

Dans les semaines qui suivent la Libération, **Pierre Laroque**, le directeur général des assurances sociales du ministère du Travail, amorce la révision de la législation des assurances sociales qui aboutit à la mise en place de la Sécurité sociale avec l'adoption de l'ordonnance du 4 octobre 1945.

En 1934, alors membre du Conseil d'Etat, il émet un rapport remarqué traitant des modèles français, italiens, allemands et britanniques de conventions collectives du travail, où il montre sa sympathie pour la

classe ouvrière, sa foi en un État interventionniste et ses critiques à l'endroit des milieux patronaux et du libéralisme économique.

Pierre Laroque est nommé directeur général des Assurances sociales dans les semaines qui suivent la Libération. En accord avec Alexandre Parodi, le ministre du Travail du Gouvernement provisoire, son objectif est de préparer la mise en place d'un système de Sécurité sociale. La création de celui-ci était un projet du Comité français de Libération nationale (CFLN), institué en juin 1943, ainsi qu'une mesure proposée par le Conseil national de la Résistance (CNR) en mars 1944. Dans ce contexte, la contribution de Pierre Laroque est essentielle. Il a l'expertise nécessaire pour mener cette réforme et jouit de l'entière confiance d'Alexandre Parodi. Les deux hommes sont des amis et collègues de longue date et leurs parcours sont liés : tous deux membres du Conseil d'État, ils ont été affectés au ministère du Travail et se sont engagés dans la Résistance. Alexandre Parodi a assumé de hautes responsabilités en tant que représentant du général de Gaulle auprès des mouvements de la résistance intérieure ; il jouit d'un grand prestige au sein du Conseil des ministres ; comme Laroque, sa foi dans le progrès social est intimement liée à la poursuite de la justice sociale.

Pour Pierre Laroque, la Sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'il disposera des moyens d'assurer sa subsistance et celle de sa famille afin d'assurer aux allocataires le maintien de leurs revenus à travers les aléas de la vie professionnelle. Elle doit couvrir l'ensemble des risques sociaux mais sa signification dépasse le cadre de la protection sociale. Elle s'inscrit dans un vaste ensemble de mesures sociales et économiques visant à enrayer le chômage, assurer la sécurité d'emploi et favoriser la santé publique.

Assurances sociales, allocations familiales et prise en charge des accidents de travail doivent être intégrées au sein d'une même structure administrative. Pierre Laroque considère en effet que les trois régimes ont le même objectif d'apporter un revenu de substitution face aux aléas de la vie. Mais derrière ce souhait de régime unique se cachent également d'autres objectifs, notamment celui de donner aux représentants des intéressés, les syndicats ouvriers, des responsabilités nouvelles pour déposséder les compagnies d'assurance privées et autres systèmes mutualistes corporatistes de pans entiers de la protection sociale qu'elles occupent alors (accidents du travail par exemple).

La mise en place d'une caisse unique demeure fidèle à la pensée sociale que Pierre Laroque a défendue avant-guerre : la politique sociale doit soutenir la participation des intéressés et inculquer aux ouvriers le sens de l'initiative et une prise de conscience de leur indépendance, contribuant ainsi à l'évolution des mentalités et au développement de la solidarité sociale. S'il a conscience de la dimension économique de la Sécurité sociale, il continue à mettre l'accent sur sa dimension psychologique :

« L'effort à accomplir tend précisément à développer notre démocratie politique en une vraie démocratie sociale, à la fois en assurant une plus grande égalité dans la sécurité du lendemain et en développant une participation responsable de chacun et de tous à l'animation et à la gestion de l'action entreprise. L'on ne saurait y parvenir que par une transformation profonde de notre société. Le problème à résoudre n'est pas seulement ou principalement un problème technique. Il s'agit surtout de créer et de développer des comportements nouveaux, de modifier profondément la société dans son esprit même ».

Dans la mise en place de son projet, il est obligé de reculer à propos de l'intégration des allocations familiales, qui suscite l'inquiétude des milieux natalistes. Ceux-ci craignent que les allocations ne soient plus en mesure de favoriser la natalité française si elles sont soumises à la gestion commune des ressources financières de la Sécurité sociale. Le général de Gaulle se montrant sensible à cette critique dans le contexte démographique de la Libération, il est finalement décidé de créer des caisses d'Allocations familiales (Caf) autonomes au sein de la nouvelle organisation.

Cette réforme de 2023 n'est donc qu'une réforme comptable de plus au chevet d'un régime dont la pérennité sous sa forme actuelle est sujette à caution.

Pour autant, l'on peut dire que c'est sûrement l'une des réformes les plus mal reçues. Au lieu d'être vendue par le gouvernement comme un effort (supplémentaire) demandé à tous, elle a été promue comme une réforme de justice sociale. Et là patatras, les pieds dans le tapis...

En se concentrant d'abord sur les personnes les plus proches du départ à la retraite et donc souvent celles qui sont rentrées le plus tôt dans le monde du travail, le mot de justice a mis le feu au poudre car les intéressés se sont au contraire sentis victimes d'une grande injustice.

D'autres ont eu des bourdons dans les oreilles en entendant le mot de justice sociale alors que les thématiques qu'ils considèrent comme majeures ; inégalité de traitement des femmes, différences d'espérance de vie et pénibilité ont été écartées des textes.

Un bel exemple de communication ratée de mon point de vue. Et ce d'autant plus qu'elle n'a pas été exempte d'omission. En effet, le gouvernement a pris comme pilier de sa communication un rapport du COR.

Or celui-ci stipule en avertissement : « *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* ». Histoire de dire qu'il n'y avait pas de consensus clair pour la préconisation de mise en place d'actions correctrices rapides !

Et que dire du comportement des représentants du peuple à l'Assemblée nationale ...

Sources :

- Cairn.info « Le système de retraite français - Introduction. le système de retraite français face à la logique gestionnaire et comptable : une fuite en avant » - 2020 - Fabien Eloire, Anne Fretel, Camille Noûs
- Cairn.info « Pierre Laroque et les origines de la sécurité sociale » - 2015 - Eric Jabbari