
Les systèmes de retraite : luttes sociales, choix politiques et équilibres économiques

par Arnaud Lechevalier

La politique des retraites compte parmi les plus importantes des politiques sociales, tant d'un point de vue quantitatif que par les enjeux qui y sont attachés. En 2018 en France, les régimes de retraite versaient des pensions de droits directs ou dérivés (les pensions de réversion versées aux veuves et veufs, dites aussi de « survie ») à 17,5 millions de personnes. Avec 321 milliards d'euros en 2018, les prestations « vieillesse-survie » constituaient 45 % de l'ensemble des prestations sociales et représentaient l'équivalent de 13,7 % du produit intérieur brut (PIB), contre 12,4 % en moyenne dans l'Union européenne à vingt-huit. C'est de loin le premier poste des dépenses publiques, puisque ces dépenses correspondent en quasi-totalité à celles des régimes légalement obligatoires. Les retraites publiques représentent ainsi en France 85 % des ressources des ménages de plus de soixante-cinq ans, contre 70 % à 75 % dans les autres pays européens. Grâce à cela, les ménages de retraités français ont en moyenne un revenu légèrement supérieur aux ménages d'âge actif, quoique avec de fortes disparités.

Comme le montre chaque grande réforme des retraites, peu d'autres politiques publiques sont en outre susceptibles de donner lieu à des débats publics et à des mobilisations sociales d'une ampleur comparable. S'il en va ainsi, c'est parce que les retraites se sont toujours trouvées à la confluence d'enjeux majeurs des sociétés développées. De fait, elles ont toujours été au cœur des dynamiques économiques en raison de leur impact controversé sur l'épargne et

la croissance, de leurs conséquences en matière d'emploi (notamment en fin de carrière) ou encore en termes de « soutenabilité » à long terme des dépenses publiques, *a fortiori* dans le contexte de l'Union européenne. Mais les enjeux socioéconomiques sont au moins d'égale importance : en matière de conflits capital-travail et de dynamique du capitalisme, en matière également de structuration du corps social, à la fois en raison de l'existence de groupes sociaux différenciés suivant les régimes de retraite, et en lien avec l'émergence et la consolidation progressive d'un (« troisième ») âge social spécifique. D'un point de vue politique, les retraites publiques ont, depuis l'origine, joué un rôle majeur en termes de ressources pour le pouvoir politique, de processus de constitution de l'État-nation, d'attachement des citoyens à une communauté politique ou encore en termes d'enjeux électoraux.

Aussi pourrait-on multiplier les problématiques propres à l'analyse des politiques publiques de la retraite, tant des points de vue intra- et intergénérationnel que de celui des comparaisons spatio-temporelles. On se limitera pour l'essentiel dans ce qui suit à mettre en avant trois types d'enjeux liés à l'histoire des régimes publics de retraite en France, correspondant à trois types de temporalités : celui de leur contribution, depuis la fin du XIX^e siècle, à l'émergence du salariat ; celui, épousant à peu près les Trente Glorieuses d'après guerre, d'une politique d'institutionnalisation d'un âge de la retraite et de progression du niveau de vie des retraités ; et enfin celui, depuis les années 1980, de l'ère des réformes néolibérales. On le fera à partir d'une grille de lecture articulant les modèles (politiques, cognitifs et discursifs) et les acteurs du changement social et l'institutionnalisation des compromis sociopolitiques ainsi produits dans le cours de chacune de ces séquences historiques.

LA PRISE EN CHARGE DU RISQUE VIEILLESSE-INVALIDITÉ AU CŒUR DE LA CONSTITUTION DU SALARIAT ET DE L'ÉTAT-NATION

Modèles et acteurs

Dans un contexte d'industrialisation et d'urbanisation, la question sociale – les nécessités d'un revenu en cas d'invalidité ou de grand âge en particulier – apparaît au XIX^e siècle comme le produit

de trois contradictions. La première naît, après la Révolution française, de l'égalité affirmée dans l'ordre politique et des inégalités criantes dans l'ordre social, notamment avec la formation d'un prolétariat industriel. La deuxième contradiction est celle qu'engendre le registre de la responsabilité individuelle, en matière d'accident du travail ou d'épargne, face aux « maux » (risques) sociaux liés à l'industrialisation, que le droit libéral (le Code civil napoléonien) laisse sans solution. La troisième contradiction a pour origine le conflit entre une conception libérale (non interventionniste) de l'État et les impératifs inhérents à la légitimation et à la puissance des États-nations naissants ou en voie de consolidation. La Révolution française avait en effet balayé les formes de protection sociale assurées sous l'Ancien Régime par l'Église et, dans une moindre mesure, la solidarité professionnelle (corporations ou confréries de métier) ou encore les communes, tout en associant à la proclamation des droits de l'homme la reconnaissance de droits sociaux (« l'assistance publique est un devoir sacré », proclame la Constitution, jamais mise en œuvre, de 1793). La loi du 19 mars 1793 posa les bases de l'organisation générale des secours publics et celle du 28 juin définit l'aide en faveur des enfants et des vieillards, mais avec peu de moyens.

L'idée de systèmes obligatoires d'assurances sociales apparaît sous la forme de régimes catégoriels (ceux des États ou ceux des grandes entreprises). Dans la lignée du régime instauré par Colbert en 1681 au profit des gens de mer, en échange de l'obligation de se tenir à la disposition du roi, les agents publics reçoivent des retraites liées à leur statut (en 1831 pour les militaires, 1853 pour les fonctionnaires d'État). La puissance publique s'assure de la fidélisation des agents en échange d'un « traitement continué et réduit ». Parallèlement, émergent des caisses de retraite dans les deux branches qui sont au cœur du développement industriel : les chemins de fer à partir du milieu du siècle, puis les mines (1894 et 1914).

L'idée d'étendre les droits à la retraite est ensuite apparue à la faveur de la constitution d'une classe vivant exclusivement des revenus de son travail et de la confirmation du salariat non plus comme une étape transitoire vers la propriété individuelle mais comme une situation permanente. L'incapacité à régler le problème de la misère ouvrière par les réponses traditionnelles de l'État libéral que sont

la prévoyance individuelle et la bienfaisance pour autrui devient d'autant plus aiguë que les classes laborieuses sont perçues comme « dangereuses » et s'organisent, notamment lors des révolutions de 1830 et 1848. La littérature comparative internationale en science politique met plus généralement en avant un certain nombre de facteurs à l'origine de l'introduction des premiers éléments de *welfare state* : l'urbanisation, l'industrialisation et avec elle l'épuisement du modèle traditionnel de la famille élargie, l'extension du droit de vote et la force croissante des partis de gauche et des syndicats.

Mais, en France, les forces sociales défendant la petite propriété et la prévoyance individuelle ont longtemps résisté, à l'image de l'instauration d'une Caisse facultative des retraites sous Napoléon III (1850) puis des longs débats sur la socialisation de la responsabilité des employeurs, qui trouveront une issue avec la loi de 1898 sur les accidents du travail [Ewald, 1986]. Ainsi, dans un contexte où surgit sous l'influence de la doctrine solidariste du dirigeant politique Léon Bourgeois (1851-1925) la figure du vieux travailleur invalide, la solution émerge dans un premier temps avec les grandes lois d'assistance, qui reconnaissent un droit à l'assistance publique [Laroque, 2015], à l'instar de celle de juillet 1905 sur les vieillards infirmes et incurables.

La généralisation progressive d'un droit à la retraite apparaît après une mutation au terme de laquelle la sécurité ne repose plus sur la propriété individuelle mais sur le droit social. Elle se situe au confluent des stratégies ouvrières et patronales, d'un compromis mis en forme par l'État [Hatzfeld, 1971 ; Guillemard, 1986]. Les politiques de patronage mises en œuvre en réponse aux nouvelles exigences de gestion et de circulation de la main-d'œuvre dans le cadre de la grande entreprise industrielle introduisent les premiers dispositifs, dans une optique d'attachement de la main-d'œuvre. Les premières « retraites ouvrières et paysannes » (ROP) finissent par voir le jour en 1910 grâce aux revendications d'une partie de la classe ouvrière visant à obtenir, avec le soutien de l'État, un droit à la sécurité fondé sur le travail. Accordées seulement à l'âge, tardif pour l'époque, de soixante-cinq ans, elles furent dénoncées comme un « droit pour les morts » par les syndicats. Dans un contexte d'internationalisation des enjeux, la question d'un droit à la retraite resurgit après 1918. Avec le retour de l'Alsace et de la Lorraine, qui bénéficiaient de la législation bismarckienne sur

les assurances sociales, on s'affronte au Parlement français sur le thème « comment être ou ne pas être allemand ? » [Ewald, 1986]. Finalement, activement soutenue par une partie du mouvement syndical ainsi que par le mouvement mutualiste, considérée favorablement par le patronat, qui y voit l'opportunité de se débarrasser des vieux travailleurs improductifs, la loi de 1930 introduit une assurance vieillesse étendue aux travailleurs du secteur privé avec une obligation d'assurance sous plafond d'affiliation (ne sont légalement assujetties que les personnes dont le salaire est inférieur à ce plafond), mais avec des niveaux de prestation si modestes que le maintien en activité ou semi-activité demeure la règle.

Institutionnalisation du compromis politique

La loi sur les ROP de 1910 prévoyait l'établissement d'une Caisse nationale de retraite pour la vieillesse grâce à un double versement mensuel effectué par le patron et le salarié. La caisse fonctionnait selon le principe de la capitalisation (voir encadré). Les cotisations exigées étaient faibles et les prestations tout autant, de sorte que les ouvriers se dérobaient à l'obligation qui leur était faite. La jurisprudence refusa de les contraindre à cotiser. Les organisations syndicales, peu investies dans la protection sociale (hors caisses de chômage), furent tenues en marge de la gestion du système.

La loi sur les assurances sociales de 1930 ne fut guère plus généreuse. Préoccupé par l'ampleur de l'effort nécessaire, le législateur limita le cercle des assurés à ceux dont la rémunération annuelle ne dépassait pas un plafond de salaire assez bas. Ils devaient obtenir après trente ans de cotisations un niveau de retraite (« à prestations définies » donc) équivalent à 40 % du salaire de base. Les autres bénéficiaient de dispositifs transitoires encore moins généreux [Prost, 1964, p. 266]. Le système était financé par capitalisation (voir encadré). La loi de 1930 rendit ainsi obligatoire une prévoyance – limitée – des travailleurs en activité, mais elle ignore la misère des vieillards sans retraite. Le projet d'une retraite minimale, porté à l'origine par le Front populaire, qui abaissa en août 1936 les limites d'âge, n'aboutira que sous le régime de Vichy avec l'allocation aux vieux travailleurs salariés (loi du 14 mars 1941) à un moment où, en raison de la guerre et de la destruction du capital,

Système par capitalisation ou par répartition, systèmes par annuités ou par points, systèmes à contributions ou à prestations définies

Pour comprendre certains enjeux majeurs, il faut avoir en tête plusieurs distinctions. Dans un système de retraite financé par capitalisation, chacun acquiert des droits à la retraite grâce à la constitution au cours de son activité professionnelle d'une épargne, ultérieurement liquidée sous la forme du versement d'un capital ou d'une rente au moment du départ à la retraite. Le rendement des cotisations dépend donc du rendement du capital accumulé. Par opposition, avec un financement par répartition, à l'image des régimes publics de retraite en France, les cotisations prélevées l'année t sont immédiatement reversées cette même année sous forme de prestations aux retraités. Un système par répartition ne peut fonctionner que sur une base légale, qui doit garantir aux actifs qui cotisent pour leurs aînés qu'ils auront eux-mêmes des droits à la retraite, même si leur montant est incertain. Le rendement des cotisations y dépend de la croissance de la masse salariale.

Dans le cadre des régimes par répartition, il faut distinguer, pour le calcul des droits, les régimes en annuités et les régimes par points. Dans un régime en annuités (comme le régime général de base des salariés du secteur privé), le montant annuel de la pension à la date de liquidation est le produit de la durée de la carrière, du taux d'annuité et du salaire de référence. Le terme « annuité » fait référence au décompte en années de la durée validée de cotisations de l'assuré. Dans un régime par points, le nombre de points acquis est fonction des cotisations de l'assuré et du prix d'achat du point ; le montant de la pension se calcule en multipliant le nombre de points acquis par la valeur du point.

Enfin, on distingue les systèmes à cotisations définies, où le montant des retraites, qui sert de variable d'ajustement, est proportionnel au montant des cotisations versées, et les systèmes à prestations définies où le montant de la pension garantie vise à atteindre un certain taux de remplacement, c'est-à-dire un rapport entre le montant de la pension et le salaire de référence pris en compte pour son calcul. Dans le cadre du régime général des salariés du secteur privé, le taux maximum de 50 % (dans la limite du salaire dit « plafond », celui où sont prélevées les cotisations des régimes de base) peut être obtenu soit si la durée de cotisation requise est satisfaite, soit si l'âge d'annulation de la « décote » (c'est-à-dire des abattements sur le montant de la retraite en raison d'une durée de cotisation insuffisante) est atteint.

l'échec de la capitalisation est acté, au profit d'un financement par répartition.

Sur le plan de l'organisation, la législation sur les assurances sociales de 1928 et 1930 s'appuie sur les institutions existantes en matière d'assurance maladie. Parallèlement sont mises en place quatre-vingts caisses d'assurance vieillesse-décès. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, on compte un million de retraités, principalement issus du secteur public (soit un quart seulement des soixante-cinq ans et plus, mais deux fois plus que dans les années 1920) et 750 000 bénéficiaires de l'assistance publique. Alors que les travailleurs indépendants ne sont pas concernés, le plafond d'affiliation a pour effet d'exclure les salariés les mieux rémunérés : ces « collaborateurs » des employeurs, que les entreprises essaient de distinguer des travailleurs ; ceux en passe de devenir les « cadres » [Boltanski, 1982]. L'extension en 1936 des assurances sociales aux salariés dont les revenus dépassent le plafond d'affiliation (agents de maîtrise, cadres et ingénieurs) donne lieu à des accords collectifs dans la métallurgie sur des régimes complémentaires [Laroque, 2015].

L'« ÂGE D'OR » DES RETRAITES : DE 1945 AU DÉBUT DES ANNÉES 1980

Modèles et acteurs

Les fondements du système contemporain de retraite en France reposent sur le « plan français de Sécurité sociale », mis en œuvre dans l'immédiat après-guerre, qui recouvre à la fois un certain nombre de choix doctrinaux effectués à la Libération et les premiers grands textes (ordonnances de 1945 et lois et décrets de 1946). Conçu dans un contexte d'affaiblissement des forces conservatrices et d'effacement du patronat, il est utile, pour en comprendre les grandes orientations, de le situer par rapport au plan Beveridge de 1942 au Royaume-Uni (voir *infra*, chapitres 8 et 9), où s'était réfugié le Conseil national de la Résistance [Kerschen, 1995]. Comme le rapport de William Beveridge (1879-1963), le plan français est inclus dans une politique globale qui vise une société de plein emploi promu par un « État modernisateur », associant nationalisa-

tions, planification et doctrine keynésienne [Rosanvallon, 1990]. De même, conformément au rapport Beveridge et dans le prolongement de la législation en vigueur jusque-là, le plan prévoit une approche contributive du financement, mais dans la limite d'un plafond de cotisations : au-delà d'un certain niveau de revenu, c'est le « devoir des intéressés eux-mêmes de faire un effort de libre prévoyance ».

Contrairement à Beveridge cependant, les réformateurs français rejetèrent le contrôle des caisses par l'État au profit d'une gestion directe par les intéressés, réclamée par les organisations syndicales. Cette autonomie de gestion va donner lieu à une association étroite des forces syndicales, auxquelles à l'origine furent attribuées, par désignation, trois quarts des sièges. Concernant la gestion des risques, les ordonnances du gouvernement Pompidou de 1967, dont les principes sont réaffirmés par une loi de 1994, mettent en place une séparation stricte dans la gestion des fonds afférents aux différents risques sociaux (vieillesse, maladie, accidents du travail, famille). La mise en place de caisses nationales en charge de la gestion des financements de chacun d'entre eux marque, après une histoire mouvementée [Valat et Laroque, 2015], le retour au paritarisme entre employeurs, en position de force, et syndicats, affaiblis et divisés.

Institutionnalisation du compromis politique

Le plan français de Sécurité sociale emprunte dans sa conception initiale à la doctrine des trois U de Beveridge (voir *infra*, chapitre 9) dans son ambition d'unité de l'organisation et d'universalité de la couverture. Toutefois, du point de vue des solutions institutionnelles et en particulier du refus de l'uniformité des prestations au profit de prestations de remplacement de salaires, il est l'héritier direct des assurances sociales de l'entre-deux-guerres [Kerschen, 1995], elles-mêmes influencées par la législation adoptée en Allemagne sous la houlette du chancelier Bismarck à la fin du XIX^e siècle.

L'ordonnance du 4 octobre 1945 porte création du régime général de retraite de base des salariés du secteur privé, financé par répartition, et prévoit un âge légal de la retraite à soixante-cinq ans. L'ambition d'étendre ensuite le bénéfice de la Sécurité sociale à l'ensemble de la population se révèle vite déçue. En 1948, refusant de s'aligner sur le régime des salariés en mettant en avant leurs

spécificités, les professions indépendantes (professions libérales, artisans, commerçants et industriels) se dotent de leurs propres régimes de retraite. De même, les régimes spéciaux des fonctionnaires, des agriculteurs ou ceux des grandes entreprises nationales (SNCF, EDF-GDF, etc.) perdurent, notamment en raison de leur plus haut niveau de prestations. À ce morcellement horizontal des régimes en fonction des statuts professionnels s'ajoute l'autre spécificité du système français, liée au fait que le régime des salariés ne prévoyait des retraites qu'à proportion d'un salaire cotisé, dit plafond, relativement bas dans la hiérarchie salariale. Dans ce contexte, des régimes complémentaires de retraite sont mis en place, d'abord en 1947 par les conventions collectives portant création d'une Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC), puis en 1961 pour les non-cadres avec l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO). Toutes deux sont gérées paritairement et fonctionnent par points (voir encadré plus haut). Le caractère original à deux étages du système français est acté par une loi de 1972 qui les rend obligatoires pour les salariés du secteur privé. Après la mise en place d'une compensation financière entre l'AGIRC et l'ARRCO à partir de 1996, les deux régimes finissent par fusionner à la suite d'un accord en 2017.

Cet « âge d'or » des retraites se caractérise non seulement par une extension de la couverture mais par une plus grande générosité des retraites versées par le régime général. En 1956, est créé un Fonds national de solidarité (FNS), qui finance un « minimum vieillesse » perceptible par toute personne de plus de soixante-cinq ans disposant de revenus inférieurs à un certain seuil. En 1972, la retraite complète à taux plein à soixante-cinq ans passe de 40 % à 50 % du revenu des dix meilleures – et non plus des dix dernières – années, en échange d'une extension de 30 à 37,5 ans de la durée d'assurance exigible pour en bénéficier. Après l'arrivée de la gauche au pouvoir, le gouvernement Mauroy fait voter en 1982 l'abaissement de soixante-cinq à soixante ans de l'âge à partir duquel les assurés peuvent faire liquider leurs droits. Parallèlement, la période de crise postérieure au choc pétrolier de 1974 est marquée par l'introduction massive de systèmes de préretraite accompagnant les restructurations industrielles, avant que ne s'impose au tournant du siècle, sous l'influence de l'UE, l'impératif du « vieillissement actif ». En 1982, le « tournant de la rigueur » des politiques éco-

nomiques marque une rupture, en introduisant une indexation des retraites sur les prix. Jusque-là, leur indexation sur les salaires bruts avait contribué dans l'après-guerre à l'augmentation du niveau de vie, absolu et relatif, des retraité/es grâce à une progression des retraites supérieure aux salaires (nets). Celle-ci avait permis aux ménages de retraités, disposant en outre de carrières salariales plus complètes, d'atteindre dans les années 1990, un niveau de vie *moyen* équivalent à celui des actifs.

LE TEMPS DES RÉFORMES NÉOLIBÉRALES : LA PROGRESSION DU NOMBRE DE RETRAITÉS À COÛT (RELATIF) CONSTANT POUR LES FINANCES PUBLIQUES

Modèles et acteurs

Peu de domaines de l'action publique ont été plus marqués que celui des retraites par le « tournant néolibéral » [Jobert, 1994], qu'il s'agisse du néolibéralisme anglo-saxon *via* le champ de la recherche académique en économie et celui des organisations internationales, ou de sa version ordolibérale allemande *via* l'intégration européenne et l'architecture de l'Union économique et monétaire [Lechevalier, 2010a]. En effet, d'innombrables travaux d'organisations internationales (l'OCDE à partir du début des années 1980, la Banque mondiale dès le milieu des années 1990, l'UE au tournant du siècle) ou d'économistes et d'experts ont eu pour finalité de montrer que les systèmes publics de retraite financés par répartition allaient devenir « non soutenables », autrement dit non finançables à long terme. À la suite de l'économiste américain Edgard K. Browning [1975], un ensemble de modélisations, liant les préférences en matière de choix des systèmes de retraite, à l'âge, ont eu pour objectif de montrer que le *grey power* (celui des personnes âgées) rendait les réformes économiquement d'autant plus urgentes que le vieillissement de l'électorat était censé les rendre de moins en moins faisables politiquement. Cette approche a fait ultérieurement l'objet de plusieurs raffinements pour tenter de rendre compte du fait que des réformes avaient malgré tout été adoptées en les expliquant par la modélisation de votes répétés, par l'altruisme intergénérationnel ou encore par les procédures d'adoption modélisées [Pamp, 2015].

Les « réformes des retraites », c'est-à-dire en réalité pour l'essentiel des coupes budgétaires par rapport à un scénario « au fil de l'eau » (sans réforme), sont en effet d'autant plus difficiles à mener à bien qu'elles sont en général très impopulaires, sauf auprès de l'électorat âgé, qui pèse lourd en termes électoraux, quand ce dernier se croit épargné. Les politiques mises en œuvre ont donc emprunté à des stratégies politiques et à des répertoires discursifs divers mais uniformes en termes d'objectifs. Longtemps, le débat a été dominé, sous l'influence des économistes anglo-saxons repris par l'expertise d'État en France, par les « effets pervers » – selon une rhétorique ancienne et récurrente contre les politiques sociales mise en évidence par Albert O. Hirschman [1991] – des systèmes publics par répartition sur l'épargne, la croissance ou l'offre de travail par rapport aux vertus prêtées aux systèmes d'épargne retraite [Babeau, 1985, chap. 5] dans un contexte pourtant progressivement marqué par les effets délétères de la financiarisation du capitalisme. Puis est venu l'argument selon lequel le « vieillissement démographique », en réalité la modification de la structure par âge de la population, rendait le financement des systèmes publics de retraite financés par répartition « insoutenable ». Pourtant, des analyses concurrentes ont mis en évidence l'importance déterminante des facteurs autres que démographiques – et d'abord économiques – pour expliquer les conditions d'équilibre des régimes de retraite à long terme [Concialdi, 1997]. Surtout, la hausse des taux de cotisations sociales a été considérée comme un interdit pour des raisons de compétitivité-prix (le coût total du travail), alors que les hausses de cotisations sociales se sont toujours traduites à long terme par de moindres progressions des salaires nets. Les contraintes sur les déficits publics dans le cadre de l'Union économique et monétaire ont été mises en avant de manière croissante [Lechevalier, 2010b].

Plus récemment, dans de nombreux pays de l'OCDE, de nouvelles stratégies politiques de justification des « réformes structurelles » ont été déployées [Kohli, 2011]. Elles articulent des méthodes d'« obscurcissement » (« *obfuscation strategies* ») et de « complexité » des enjeux dont la mise en œuvre se déploie à long terme, afin de rendre difficile l'identification des gagnants et des perdants des « réformes ». De manière complémentaire, ont été mis en avant des arguments en termes d'équité *intragénérationnelle* pour justifier la remise en cause des dispositifs spécifiques

accordés à l'origine à un certain nombre de régimes de retraite dits « spéciaux » (fonctionnaires, RATP, SNCF, etc.) en raison de conditions particulières d'assujettissement ou de travail. Ce sont des principes similaires de justice commutative (« à chacun selon sa contribution ») qui ont été avancés pour justifier au nom de la justice intergénérationnelle, la réduction des « charges » (des cotisations retraite) pesant sur « nos enfants » [Lechevalier, 2010a], en ignorant toutes les impasses liées à la mesure des contributions propres aux générations successives [Concialdi et Lechevalier, 2004].

Au regard de l'importance des enjeux économiques, financiers et sociaux, les acteurs centraux des réformes successives ont régulièrement été le pouvoir exécutif et l'administration des finances, avec en général une annonce préalable des réformes dans le cadre d'un programme électoral (présidentiel ou législatif). Si la réflexion sur les réformes des retraites a été inaugurée par le *Livre blanc sur les retraites* lancé par le gouvernement Rocard en 1991, les réformes les plus significatives ont été mises en œuvre par des majorités politiques libérales-conservatrices : après la déroute du Parti socialiste aux élections législatives de 1993 pour la réforme du gouvernement Balladur ; après la réélection de Jacques Chirac en 2002 pour la réforme Raffarin-Fillon en 2003 ; et après l'élection présidentielle ayant porté Nicolas Sarkozy à la présidence pour la réforme Woerth en 2010. Seule y fait exception la réforme de 2014 mise en œuvre, avec certaines contreparties, sous le quinquennat de François Hollande par la ministre des Affaires sociales Marisol Touraine.

Le deuxième cercle, celui des administrations directement concernées, renvoie essentiellement au ministère des Affaires sociales. Face à Bercy, son rôle a été cantonné à la promotion d'une capacité d'expertise visant à produire du consensus, notamment en pesant sur la création en 2000 d'un Conseil d'orientation des retraites. Cette structure rassemble les partenaires sociaux, des représentants de l'État et des experts, afin de produire des diagnostics réguliers et d'éclairer certains enjeux. Le troisième cercle, celui des acteurs extérieurs à l'État, concerne principalement les associations d'employeurs, qui trouvent des relais dans l'administration centrale et chez les syndicats de salariés. Dans ce champ, ces derniers ont toujours eu une capacité de mobilisation importante, mais principalement cantonnée au secteur public. Les

autres acteurs, à l'image des associations de retraités, ont toujours été tenus en marge.

Dans ce contexte, deux facteurs principaux ont été mis en avant pour expliquer la trajectoire et l'aboutissement des réformes annoncées : leur *timing* dans le cycle électoral, d'une part ; la force et l'unité des mobilisations syndicales, d'autre part [Bonoli, 1997 ; Da Conceição-Heldt, 2006]. Bien que divisés sur la réforme de l'assurance maladie dans le cadre du plan Juppé de 1995 visant à réformer la Sécurité sociale, les syndicats ont néanmoins mené un mouvement social puissant et presque unitaire sur les retraites. Alors que le gouvernement avait opté pour la confrontation, celui-ci a été contraint, au terme d'une longue grève des cheminots, à renoncer à la réforme des régimes spéciaux de retraite du secteur public. Les réformes Balladur (1993) et Fillon-Raffarin (2003) furent acquises quelques mois après des élections majeures et grâce à une approche plus consensuelle, qui provoqua la division des syndicats. Les gouvernements ont obtenu l'accord des syndicats réformistes (CFDT, CFE-CGC) grâce à des mesures de compensation (dispositifs spécifiques pour les cotisants à « carrières longues » parce que entrés jeunes sur le marché du travail, montant minimum de retraites pour les salariés à carrières complètes mais à faibles rémunérations). Ces mesures ont été considérées comme insuffisantes par le syndicalisme « de lutte » (CGT, FO). La réforme de 2010, modifiant les âges légaux de la retraite, a fait l'objet d'une contestation plus unitaire et de grande ampleur, mais elle a bénéficié elle aussi de l'effet d'entraînement des élections présidentielles de 2007.

Institutionnalisation

Si le changement a bien été incrémental, par accumulation de réformes « paramétriques », il n'en a pas moins abouti à une érosion significative des régimes publics. Trois paramètres principaux ont été utilisés pour contenir la croissance des dépenses. Le premier concerne l'allongement de la durée de cotisation requise pour obtenir le taux de remplacement maximum (voir encadré plus haut) et du nombre des salaires passés pris en compte pour le calcul de la retraite. Cette durée de cotisation a été portée par étapes, au fil des réformes. Ainsi, dans le secteur privé, elle est passée de 37,5 à quarante annuités (avec la réforme de 1993), puis à quarante-trois

annuités pour les personnes nées à partir de 1973 (réforme de 2014) ; ces dispositions s'appliquent également aux « régimes spéciaux » depuis la réforme de 2003. Parallèlement, le nombre d'années de salaire retenues pour le calcul du salaire moyen de référence auquel s'applique le taux de remplacement a été progressivement porté de dix à vingt-cinq, au nom là aussi d'une plus forte contributivité. Le deuxième paramètre concerne le recul des âges légaux. La réforme de 2010 met fin à la retraite à soixante ans instaurée en 1982 : les bornes d'âge sont relevées de deux ans, de soixante à soixante-deux ans pour l'âge minimal auquel on peut partir à la retraite, et de soixante-cinq à soixante-sept ans pour l'âge à partir duquel on peut bénéficier automatiquement du taux de remplacement maximum sans décote (voir encadré plus haut). Mais les mesures d'économies les plus significatives ont été obtenues par la modification du mode d'indexation des retraites et d'actualisation des salaires passés pris en compte pour le calcul de la retraite [Lechevalier et Pelè, 2002 ; Morino, 2014] : par le passage d'une indexation sur les salaires à une indexation sur les prix, entériné par la loi « Balladur » en 1993. Parallèlement, les régimes complémentaires de retraite du secteur privé, gérés paritairement, ont augmenté en plusieurs étapes les taux de cotisations puis ajusté le prix d'achat du point et sa valeur de service pour réaliser de substantielles économies à long terme. La réforme des retraites, telle qu'inscrite dans le programme présidentiel d'Emmanuel Macron de 2017 et finalement reportée, amplifierait la plupart de ces évolutions, en raison des modalités prévues de mise en œuvre d'un régime « universel par points » [Lechevalier, 2020].

CONCLUSION

La mise en place progressive de régimes légaux de retraite au cours de la première moitié du xx^e siècle a contribué de manière décisive à l'émergence progressive puis à la consolidation du salariat. Après 1945, leur généralisation et l'amélioration du niveau des retraites ont permis l'institutionnalisation d'un « troisième âge de la vie » après l'activité professionnelle, où les ménages de retraités peuvent jouir, pour des périodes croissantes avec l'allongement de l'espérance de vie, d'un niveau de vie en progression, finalement

proche en France du niveau de vie moyen des actifs. Mais l'ère des réformes néolibérales mises en œuvre dans les pays de l'OCDE (recul de l'âge de la retraite, baisse du niveau des pensions, développement de la capitalisation) [Kohli, 2011 ; Palier, 2014, chap. 4] a conduit à une baisse graduelle du niveau de vie *relatif* des retraités par rapport aux actifs et à un « effort contributif » renforcé et indifférencié selon les carrières salariales. Ont été ainsi érodés les dispositifs redistributifs en faveur des salariés, pourtant de plus en plus nombreux au regard des transformations du marché du travail, aux carrières salariales les plus accidentées. L'enjeu des retraites publiques a acquis une portée bien plus générale : les crises économiques et pandémiques depuis un demi-siècle ont montré, de manière récurrente, l'incertitude sur ce qui est à advenir et le rôle essentiel des politiques publiques de redistribution (intra- et inter-générationnelle) – les retraites publiques en premier lieu – pour y faire face et procéder à des choix publics, sauf à s'en remettre aux aléas des seuls marchés.

BIBLIOGRAPHIE

- BABEAU A. (1985), *La Fin des retraites*, Hachette, coll. « Pluriel », Paris.
- BOLTANSKI L. (1982), *Les Cadres. Formation d'un groupe social*, Minit, Paris.
- BONOLI G. (1997), « Pensions politics in France : patterns of co-operation and conflict in two recent reforms », *West European Politics*, vol. 20, n° 4, p. 111-124.
- BROWNING E. K. (1975), « Why the social insurance budget is too large in a democracy », *Economic Inquiry*, vol. 13, n° 3, p. 373-388.
- CONCIALDI P. (1997), « Le débat sur les retraites : l'alibi de la démographie », *La Revue de l'IRE*, n° 23, p. 37-57.
- CONCIALDI P., LECHEVALIER A. (2004), « Pensions reform and intergenerational equity », in Gerard HUGHES et Jim STEWART (dir.), *Reforming Pensions in Europe. Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, p. 247-283.
- DA CONCEIÇÃO-HELDT (2006), « France : the importance of the electoral cycle », in E.M. IMMERGUT *et al.* (dir.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, Oxford, p. 150-202.
- EWALD F. (1986), *L'État-providence*, Grasset, Paris.
- GUILLEMARD A. M. (1986), *Le Déclin du social. Formation et crises des politiques de la vieillesse*, PUF, Paris.

- HATZFELD H. (1971), *Du paupérisme à la Sécurité sociale, 1850-1940. Essai sur les origines de la Sécurité sociale en France*, Armand Colin, Paris.
- HIRSCHMAN A. O. (1991), *Deux Siècles de rhétorique réactionnaire*, Fayard, Paris.
- KERSCHEN N. (1995), « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 4, p. 570-595.
- KOHLI M. (2007), « The institutionalization of the life course : looking back to look ahead », *Research in Human Development*, vol. 4, n° 3-4, p. 253-271.
- KOHLI M., ARAZ C. (2011), « The political economy of pension reform in Europe », in Robert H. BINSSTOCK, Linda K. GEORGE *et al.* (dir.), *Handbook of Aging and Social Sciences*, Elsevier, Amsterdam, p. 251-264.
- LAROQUE A. (2015), « Des premiers systèmes obligatoires de protection sociale aux assurances sociales », *Vie sociale*, vol. 2, n° 10, p. 31-48.
- LECHEVALIER A. (2010a), « L'Europe et nos retraites », in *Tous dans la rue. Le mouvement social de l'automne 2010*, Seuil, Paris, p. 53-69.
- (2010b), « Retraites : réformer en pensant à nos enfants », *Constructif*, n° 25, p. 61-64.
- (2020), « Un système de retraite universel par points serait-il plus juste socialement ? Éléments d'évaluation des principaux enjeux de la réforme Macron/Delevoye », *Sociologies pratiques*, n° 41, p. 99-109.
- LECHEVALIER A., PELÉ L.-P. (2002), « Mode d'indexation et inégalités intergénérationnelles dans les systèmes de retraite par répartition », *Revue d'économie politique*, vol. 112, n° 3, p. 437-460.
- MORINO A. (2014), « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », *Insee-Analyses*, n° 17.
- PALIER B. (2014), *La Réforme des retraites*, PUF, coll. « Que-sais-je ? », Paris.
- PAMP O. (2015), *Political Preferences and the Aging of Populations. Political-Economy Explanations of Pension reform*, Springer Verlag, Munich.
- PROST A. (1964), « Jalons pour une histoire des retraites et des retraités », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 4, p. 263-289.
- ROSANVALLON P. (1990), *L'État en France. De 1789 à nos jours*, Seuil, Paris.
- VALAT B., LAROQUE M. (2015), « La démocratie sociale dans la gestion de la Sécurité sociale de 1945 à 1994 », *Vie sociale*, vol. 2, n° 10, p. 89-107.