Un système de retraite universel par points serait-il plus juste socialement ? Éléments d'évaluation des principaux enjeux de la réforme Macron/Delevoye

Arnaud Lechevalier

▶ **To cite this version:**

Arnaud Lechevalier. 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, 2021, 41, pp.99-109. 10.3917/sopr.041.0099 . halshs-03781917

HAL Id: halshs-03781917
https://shs.hal.science/halshs-03781917

Submitted on 21 Oct 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.

CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

UN SYSTÈME DE RETRAITE UNIVERSEL PAR POINTS SERAIT-IL PLUS JUSTE SOCIALEMENT ? ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION DES PRINCIPAUX ENJEUX DE LA RÉFORME MACRON/DELEVOYE

Arnaud Lechevalier

Presses de Sciences Po | « Sociologies pratiques »

2020/2 N° 41 | pages 99 à 109

ISSN 1295-9278
ISBN 9782724636635

Article disponible en ligne à l'adresse :

https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2020-2-page-99.htm

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.
© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

Un système de retraite universel par points serait-il plus juste socialement ? Éléments d'évaluation des principaux enjeux de la réforme Macron/Delevoye

Arnaud LECHEVALIER

Le modèle social européen s'incarne dans des politiques sociales fondées sur deux approches du bénéficiaire. Certaines sont fondées sur la situation personnelle de la personne : c'est notamment le cas des assurances chômage, d'autres se réfèrent à une approche plus large : la famille, le ménage... Le système social français combine les deux mais le projet de réforme des retraites engagé depuis 2017 semble privilégier l'individualisation de certains droits.

Le comité de rédaction de *Sociologies pratiques* dans son souci de prendre part à un débat sociétal a souhaité éclairer les enjeux d'une individualisation des droits à la retraite, et notamment celle des femmes. Dès 2002, Arnaud Lechevalier avait abordé cette question dans son article : « Quelle individualisation des droits à la protection sociale : le cas de la retraite des femmes ? » publié dans la revue *Déviance et société*. Ce texte est accessible grâce au lien ci-après :

https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2002-2-page-207.htm

Dans le présent numéro de *Sociologies pratiques*, Arnaud Lechevalier nous livre ses analyses actualisées : Quels enjeux sont attachés au projet de loi en débat au Parlement ? Quels points de vigilance convient-il d'avoir présents à l'esprit ?

Une version plus détaillée de son article est en outre disponible sur le site de l'Association des professionnels en sociologie de l'entreprise (APSE). https://web.apse-asso.fr/la-revue-sociologies-pratiques/

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

Un système de retraite universel par points serait-il plus juste socialement ? Éléments d'évaluation des principaux enjeux de la réforme Macron/Delevoye

Arnaud Lechevalier[1]

« Le financement du système de retraites revient sur le devant de la scène », titrait un article du *Monde* en date du 10 septembre 2020. La crise de la Covid-19 avait suspendu un temps la « mère de toutes les batailles », que représentait pour le quinquennat d'Emmanuel Macron l'introduction d'un régime de retraite universel par points. Précédée d'une phase de concertation formelle dans le cadre de la commission présidée par J.-P. Delevoye (2019) et d'une intense bataille médiatique au moment de la présentation du projet de loi, la réforme des retraites est appelée à être remise à l'agenda gouvernemental dans un contexte où la chute de l'activité, inédite par son ampleur, va peser lourdement sur l'équilibre financier des régimes publics de retraite au cours des années à venir. Pourtant, l'intention initiale de la réforme n'était pas d'abord celle-là. En effet les régimes publics de retraite étaient revenus à l'équilibre et les projections de la Commission européenne faisaient état – dans le cadre du scénario central – d'une *stabilisation* de la part des dépenses publiques de retraite dans le PIB à l'horizon 2040, voire d'une baisse au-delà. La démarche politique était certes bien à situer dans le contexte de l'Union européenne et dans la volonté de démontrer la capacité du président de la République à « réformer ». Mais, dans le projet initial, le registre argumentatif n'était plus principalement, comme par le passé, celui des « effets pervers » des régimes publics par répartition sur l'épargne et la croissance appelant des « réformes structurelles », celui des économies à faire en raison du « vieillissement démographique » ou de la « compétitivité » nationale, mais mettait en avant la mise en place d'un régime « universel », en fait, d'un régime unique (puisque l'universalité de la couverture est déjà acquise) et par points se substituant aux régimes actuels par annuités à « prestations définies ». S'il ne faut pas, à notre sens, durcir à l'excès les différences entre le projet initial et le projet de loi finalement déposé, qui en aurait dévoyé l'esprit en conférant la priorité à la seule logique comptable, ce sont bien les principes fondamentaux de la réforme qui feront ici l'objet d'une discussion à partir des principaux arguments mis en avant pour légitimer cette réforme.

1. Université Paris 1, Laboratoire Interdisciplinaire pour la sociologie économique, UMR CNAM-CNRS 3320.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

Régime par annuités, régime par points

Dans le cadre des régimes de retraite par répartition les cotisations prélevées l'année *t* sont immédiatement reversées cette même année sous forme de prestations aux retraités, par opposition à une logique d'épargne capitalisée où les fonds sont liquidés au moment de la retraite. Cependant il faut distinguer, pour le calcul des droits comme pour la logique de fonctionnement, 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 ou celui de la fonction publique), le montant annuel de la retraite perçue, à partir d'un certain âge est le produit de trois facteurs. Le premier est le *salaire de référence*, soit le salaire annuel moyen, calculé sur les *x* (actuellement : 25) salaires annuels bruts les plus élevés, dans la limite du salaire plafond de la Sécurité sociale. Le deuxième est le *taux de liquidation*. Il est qualifié de « plein » (maximal) et s'élève à 50 % du salaire de référence, *soit* si la durée requise d'assurance (y compris les périodes dites « assimilées ») tous régimes est remplie (43 ans pour ceux nés après 1973), *soit* si une condition d'âge (actuellement 67 ans) est satisfaite. Ce taux subit une décote (une minoration) en cas de trimestres manquants et, depuis 2004, une surcote pour les trimestres cotisés au-delà du taux plein. Pour les carrières à durée d'assurance complète, la retraite totale (base et complémentaire) ne peut être inférieure à un certain montant : c'est le *minimum contributif* (1 200 euros). Enfin un *coefficient de proratisation* s'applique aux retraites versées par un régime donné : il rapporte la durée cotisée dans le régime concerné (par exemple, le régime général) et la durée de cotisation de référence pour obtenir une retraite à taux plein ; il est donc inférieur à 1 si la personne concernée n'a pas effectué toute sa carrière dans le régime concerné. Une retraite liquidée dans plusieurs régimes est donc « proratisée » dans chacun d'entre eux.

Dans un **régime par points** (comme les régimes complémentaires du secteur privé en France), le nombre de points acquis une année donnée par un cotisant est fonction des cotisations versées, qui dépendent elles-mêmes du salaire cotisé et du taux de cotisation en vigueur, et de la *valeur d'achat* du point. Le montant de la retraite se calcule en multipliant le nombre de points acquis tout au long de la durée d'assurance validée par la *valeur* dite *de service* du point à la date de liquidation des droits, compte tenu le cas échéant d'un coefficient de proratisation.

Régime universel par points et équité

La mise en place d'un régime universel de retraite vise à mettre un terme à la diversité des règles des « 42 régimes[2] ». Cette diversité des règles a des raisons historiques : l'échec de l'unification des régimes de base dans l'après-guerre mais aussi la mise en place d'un système à deux étages pour les salariés du secteur privé : les régimes en annuités ne garantissant qu'une retraite de base, ils ont été complétés par des régimes

2. En réalité quatre d'entre eux (régime général des salariés du secteur privé et régimes des fonctions publiques) couvrent à eux seuls trois quarts de la population active, et d'autres ont des effectifs très faibles.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

par points pour les cadres puis les non-cadres, mis en place sur une base conventionnelle, puis rendus légaux par une loi de 1972.

Quel est le problème posé par la diversité des régimes de base ? Elle soulève deux questions principales : d'une part, celle des différences de certaines règles de calcul des pensions selon les régimes, notamment des règles plus avantageuses de liquidation dans certains régimes spéciaux[3] et, d'autre part, celle des mobilités professionnelles qui produisent des « polypensionnés » (le fait de percevoir une pension de droit direct de plusieurs régimes). Cela concerne environ 40 % des hommes et 30 % des femmes (Aubert, 2012) ; une proportion appelée à baisser avec la liquidation unique des régimes alignés (LURA) adoptée en 1997 et l'allongement de la durée de cotisation requise. « Les mesures catégorielles » introduites au fil du temps dans les différents régimes conduiraient ainsi à une rupture de l'équité horizontale, définie par le principe : « à cotisations égales, retraite égale ». Cela minerait « le consensus démocratique autour de la retraite » (Bozio et Piketty, 2008) en entretenant le sentiment d'injustice entre salariés[4].

D'où le projet d'introduire un régime « universel » comprenant non seulement l'ensemble des régimes de base – y compris les non-salariés – mais également les régimes complémentaires des salariés ; un projet à ce jour sans équivalent dans aucun autre pays. Seul un régime universel garantirait – c'est là l'argument majeur mis en avant – le principe selon lequel « un euro cotisé ouvre les mêmes droits à la retraite ». Car telle est la conception de « l'équité » abondamment mobilisée par le rapport Delevoye : elle consisterait en un traitement identique des personnes : « Des droits identiques, à carrières identiques, en résulteront, ce qui se traduira en pratique par la fin des régimes spéciaux » (Rapport Delevoye, p.6). Il s'agit là d'un contresens sur la signification de la notion même d'équité et sur son articulation avec celle de justice.

On le sait depuis Aristote, « être juste, c'est traiter de manière égale ». On peut affiner cet énoncé en précisant « qu'être juste c'est traiter de manière identique les êtres appartenant à une même catégorie essentielle » (Perelman, 1963), selon la formule générique « à chacun selon... ». Toute la difficulté naît cependant du fait que notre sentiment du juste tient compte, simultanément, de plusieurs caractéristiques essentielles (de différences légitimes[5]) au regard desquels l'égalité entre les hommes peut et doit être pensée. Ainsi si l'impératif de la justice formelle peut être satisfait par un principe de distribution comme celui énonçant « à chacun un même droit à la retraite selon le nombre d'euros cotisés », ce principe nous paraît injuste au regard d'autres principes de justice, issus de catégories essentielles concurrentes, telle que : « à chacun selon la pénibilité de sa carrière salariale » ou encore « à chacun le droit d'éviter la pauvreté au cours de la vieillesse », etc. C'est précisément ici qu'intervient l'équité : « L'équité tend à diminuer l'inégalité là où l'établissement d'une égalité parfaite [d'une égalité comme identité] est rendue impossible par le fait que l'on tient compte simultanément de deux ou plusieurs

3. Les régimes spéciaux, hors fonctions publiques, versaient 15,5 Mrds de prestation sur un ensemble de 321 milliards en 2018 (source : Jaune Pensions, 2019), soit moins de 5 % et comptaient 6 % des effectifs de retraités.

4. Il est à noter qu'a déjà été progressivement mise en œuvre dans le cadre du système actuel (réforme Fillon de 2003 et réformes des régimes spéciaux de 2008) une harmonisation progressive de certains paramètres clés : durée requise pour le taux plein, âge d'annulation de la décote, barème de décote/surcote, etc.

5. C'est-à-dire rationnellement argumentables compte tenu du postulat premier de commune humanité.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

caractéristiques essentielles qui viennent se heurter » (Perelman, 1963, p. 46). Elle intervient lorsque la stricte égalité de traitement est rendue impossible en raison de la prise en compte de plusieurs catégories. Penser l'égalité comme identité sur fond de différences légitimes, telle est la tension propre au jugement équitable.

La conception erronée de l'équité justifiant la réforme, parce qu'elle passe à côté de la difficulté, conduit à des règles précisément inéquitables. Au demeurant, dès le rapport Delevoye, des exceptions au régime « universel » avaient été prévues pour les travailleurs indépendants. Après les premières annonces faites, sous la pression des syndicats de policiers ou des militaires, le gouvernement s'était d'ailleurs empressé de préserver des exceptions aux règles d'âge pour certains fonctionnaires des catégories dites actives (mais pas les agents hospitaliers par exemple). Rien n'atteste cependant mieux la fragilité de cette approche que les hésitations et révisions quant à l'horizon de mise en œuvre de la réforme et les cohortes concernées par son introduction.

Le système par points : plus avantageux pour les carrières salariales les plus défavorisées ?

De manière générale, un système par points est synonyme de renforcement de la contributivité, c'est-à-dire d'un lien plus étroit entre cotisations versées et prestations à recevoir. Schokkaert *et al.* (2017), qui ont été membres en Belgique d'une « commission de réforme des pensions » qui a proposé en 2014 l'introduction d'un régime par points pour les (seuls) régimes de base des salariés, y voyaient un double avantage : en termes d'équité mais aussi en termes de réduction des « distorsions » sur le marché du travail. Les travaux de l'Institut des politiques publiques (Bozio *et al.*, 2019) mettaient surtout en avant le fait que l'introduction d'un système par point favoriserait les salariés les plus défavorisés, si on réduit ces derniers aux assurés sociaux qui ont des carrières « longues » et « plates ».

Comment expliquer qu'un renforcement de la contributivité serait susceptible de réduire les inégalités ? Trois raisons sont mises en avant. La première est que, dans le cadre des règles actuelles du régime par annuité ceux qui ont commencé à travailler tôt, s'ils ont rempli les conditions de durée d'assurance sont contraints de continuer à cotiser en attendant d'atteindre l'âge d'ouverture des droits (62 ans actuellement) sans plus acquérir de droits, ce qui n'est pas le cas de ceux qui sont entrés plus tardivement sur le marché du travail. « Il s'agit là de l'une des principales redistributions à l'envers du système actuel » – tel est l'argument avancé (Bozzio *et al.*, 2019a). Dans le cadre d'un régime par points, l'ensemble des périodes de cotisations sont validées.

A contrario, le recours dans le système actuel au salaire de référence des vingt-cinq meilleures années de salaire (dans le secteur privé) ou aux six derniers mois (fonction publique) tend à avantager relativement les salariés connaissant une progression de salaires. Toutefois, l'allongement déjà programmé des durées de cotisations requises pour obtenir le taux plein (43 ans à partir de la génération 1973) fait que le désavantage pour ceux qui ont commencé à travailler jeunes est appelé à s'atténuer. D'un autre côté, cette règle des 25 meilleures années joue favorablement pour les salariés aux carrières irrégulières et accidentées (cf. infra) et il n'est pas anormal que la retraite dépende du salaire moyen de carrière mais aussi du salaire de fin de carrière, sauf

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

à remettre en cause tout système de hausse des salaires avec l'expérience. De même, le régime par point serait désavantageux pour des carrières salariales certes (modérément) ascendantes mais où le niveau de retraite aurait à souffrir de la prise en compte de l'intégralité des salaires cotisés en raison de salaires de début et de milieu de carrière relativement bas. C'est tout particulièrement le cas des enseignants, qui, en dépit de l'intégration promise des primes au traitement pour tous les fonctionnaires, seraient les plus pénalisés par la réforme.

Plus fondamentalement, si cette redistribution inversée en défaveur des carrières salariales très peu dynamiques existe bien à la marge dans le régime général de base des salariés, s'y limiter – et s'y résigner – ne rend pas justice aux performances redistributives globales du régime de base et du système légal de retraites à deux étages en France. En effet, les taux de remplacement des assurés à carrières complètes sont uniformément décroissants avec le niveau de salaire (Senghor, 2015). Il existe en effet, en premier lieu, des mécanismes non contributifs permettant la validation de périodes sans revenu d'activité (chômage, maladie, congés) et des dispositifs de « minimum contributif » dans les régimes de base, dont les conditions d'attribution ont été améliorées (Briard, 2017). En second lieu, les taux de remplacement (défini comme le rapport entre la pension totale servie et les derniers revenus d'activité) décroissent uniformément avec le niveau de salaire notamment en raison des plafonds de cotisations (régime de base et régimes complémentaires). Les données sur le « patrimoine retraite », servi par les régimes légaux, offrent des éléments d'analyse complémentaires éclairants sur la faculté du système public de retraite à corriger les inégalités de patrimoine (Dherbecourt *et al.*, 2020).

Les carrières accidentées et incomplètes moins pénalisées par un régime plus contributif ?

Puisque la réforme vise à renforcer la contributivité des droits acquis, les salariés à carrières irrégulières et incomplètes ne seraient-ils pas les grands perdants de la réforme ? Non, pour plusieurs raisons nous explique-t-on (Bozio et Piketty, 2008) : premièrement, le système actuel est « déjà contributif » ; deuxièmement, les périodes assimilées à des cotisations existeront encore ; troisièmement, cela permettrait de clarifier le rôle du minimum vieillesse. Après avoir mis en avant les avantages de la contributivité propre au système par points, ses partisans (Bozio et Piketty, 2008 ; Schokkaert *et al.*, 2017) font valoir que l'introduction d'un régime contributif par points serait l'occasion de réfléchir... aux exceptions à cette logique et imaginent des points majorés pour différents cas de figure. Ces propositions mériteraient assurément discussion, en particulier parce que les mécanismes correcteurs des aléas de carrière devraient faire l'objet d'une remise à plat dans le cadre de l'actuel régime par annuités. Mais elles soulèvent un problème de fond qui est de savoir si, au regard des évolutions contemporaines générales des formes d'emploi, des carrières salariales et des conditions de travail de certaines professions, il est souhaitable ou non d'aller vers plus ou moins de contributivité. Celle-ci s'accompagne d'une « individualisation » des droits à la retraite « en fonction de la trajectoire socio-professionnelle ; chacun devenant ainsi comptable de sa propre pension » (CEET, 2020). Il y a *a minima* un paradoxe à défendre les vertus

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

allocatives et distributives d'une contributivité renforcée et indexée sur une logique d'individualisation des droits pour concéder finalement qu'il est indispensable – et dans quelle mesure ? – d'amender cette logique. Le cas des femmes est particulièrement illustratif de ces enjeux car le régime par point refléterait l'inégalité des carrières salariales « en tous genres » (Des chiffres & des luttes, 2020).

C'est un autre argument majeur mis en avant en faveur du régime par points : les actifs disposeraient d'une plus grande liberté pour « liquider leur capital retraite » (Bozio et Piketty, 2008). À cet égard, la logique propre au régime par points est de laisser les assurés sociaux arbitrer entre âge de départ à la retraite et niveau des pension.

Âge de la retraite, âges de cessation d'activité

Deux familles de concepts sont utilisées lorsqu'on parle des âges de la retraite' : les concepts d'âges légaux sont des notions juridiques, qui font référence à la législation des divers régimes de retraite ; les concepts d'âges effectifs (de départ à la retraite, de cessation d'activité, de sortie du marché du travail) désignent, quant à eux, des indicateurs statistiques portant sur les caractéristiques observées des départs à la retraite dans la population, à une date d'observation donnée. La plupart du temps, âges légaux et âges effectifs ne coïncident pas » (Aubert, 2012). L'âge d'ouverture des droits est l'âge minimal à partir duquel on peut percevoir une première pension (62 ans actuellement). Cet âge peut être avancé, sous certaines conditions, pour les départs anticipés pour carrière longues, pour pénibilité, handicap ou encore pour inaptitude, ou pour les fonctionnaires des catégories dites actives. Pour bénéficier d'une retraite *à taux plein*, un assuré doit satisfaire une durée d'assurance tous régimes, variable suivant sa cohorte de naissance (176 trimestres pour les générations nées après 1976). L'âge d'annulation de la décote est l'âge à partir duquel toute pension peut être liquidée au « taux plein », c'est-à-dire sans application d'une décote (ou minoration), et cela quelle que soit la durée d'assurance (67 ans pour les salariés nés après 1955). Quant à l'âge pivot ou « d'équilibre », c'est l'âge minimal à atteindre pour obtenir une retraite sans décote et au-delà duquel on peut bénéficier d'une surcote ; il remplace l'âge à taux plein reposant sur la durée de cotisation.

Les âges effectifs diffèrent selon le **centre** d'intérêt. On peut s'intéresser à l'âge moyen (conjoncturel) de départ à la retraite ou à l'âge de la cessation définitive de tout emploi ou de toute activité.

L'unification des règles s'accompagnerait de l'extinction progressive des départs anticipés des régimes spéciaux et de la fonction publique. Dans une visée d'économies en prestations supplémentaires, le projet de loi prévoyait pour sa part l'introduction – très contestée – d'un âge pivot dit « d'équilibre », c'est-à-dire d'un âge (64 ans au départ[6]) requis pour ne pas subir de décote (voir encadré). Cela conduirait ceux qui ont commencé à travailler jeune, et qui le peuvent, à repousser de 62 à 64 ans l'âge de liquidation de leur pension, mais *a contrario* avantagerait ceux et celles qui étaient contraints jusqu'à présent d'attendre l'âge de 67 ans pour qu'il en soit ainsi.

6. Par la suite cet âge augmenterait *à hauteur des « deux tiers* des gains d'espérance de vie à la retraite ».

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

Les déterminants socio-économiques de l'emploi des seniors et de l'âge de départ en retraite ont fait l'objet de recherches et de débats depuis plusieurs décennies. Les approches en termes de facteurs d'offre de travail, qui supposent que les salariés en fin de carrière peuvent arbitrer, compte tenu des mécanismes incitatifs que comportent les règles de liquidation et de leur « horizon d'activité ». En réalité, si les incitations résultant des règles de liquidation importent (pour les plus qualifiés), elles ne sont qu'un facteur parmi de nombreux autres susceptibles de déterminer les comportements en matière de liquidation des droits.

Or il existe de très grandes inégalités entre actifs occupés suivant les carrières salariales, les types d'emploi et les statuts ou les niveaux de qualification. Les fins de carrière demeurent compliquées pour une large proportion des seniors, peu à même de procéder à des arbitrages. Les fins de carrière se traduisent par un risque de précarité croissant pour un nombre significatif de seniors hors emploi (Cour des comptes, 2019b), *a fortiori* en période de forte croissance du chômage.

Les promoteurs du système par points prétendent vouloir laisser les assurés choisir la date de liquidation des pensions, ce qui implique en réalité une logique d'individualisation des droits, qui pourrait s'avérer délétère du point de vue de la responsabilité des employeurs. En réalité, « toute réforme des retraites qui prétend retarder l'âge de départ, allonger l'âge durée d'activité ou offrir des possibilités de choix [entre les deux] serait injuste si elle ne tenait pas compte des différences d'espérance de vie et de capacités à prolonger son activité, selon la carrière effectuée » (Sterdyniak, 2009, p.129). En outre, la réforme prévue, introduisant un âge d'équilibre (voir encadré), pénaliserait les personnes entrées tôt sur le marché du travail et favoriserait a contrario les cadres à longue espérance de vie.

La question du plafond et de la retraite des cadres de haut niveau

Puisque la réforme proposée suppose une unification générale des régimes actuels, elle requiert une fusion des régimes de base et complémentaires. Elle soulève donc la question du nouveau plafond de cotisation. L'actuel plafond du régime *de base* (3 428 euros bruts mensuels) laisse une large place aux régimes complémentaires : des salaires allant jusqu'à trois fois le plafond pour le régime des ouvriers et huit fois le plafond pour le régime des cadres, ce qui ancre les cadres, y compris les mieux rémunérés, dans le salariat. Bozio et Piketty (2009, p. 43) mettent en avant le fait que les cotisations sur des salaires élevés ouvrent droit à des retraites élevées, servies à des retraités à l'espérance de vie longue pour réclamer que soit limité à deux ou trois plafonds le niveau de salaire sur lequel porte le prélèvement – oubliant au passage que les taux de remplacement sont décroissants avec le niveau de salaire. Dans le même esprit, le rapport Delevoye et le projet de loi qu'il a inspiré avaient prévu que le taux de cotisation de 25 % ne s'appliquerait qu'aux salaires dans la limite de trois fois le plafond actuel du régime de base (soit 120 000 euros bruts), et qu'au-delà seule une cotisation « de solidarité » de 2,81 % serait due, n'ouvrant droit à aucune contrepartie.

Cette disposition produirait des effets « délétères » sur la dynamique du système français (IPS, 2019, p. 29) en désolidarisant les cadres de haut niveau du reste des cotisants et les conduirait à s'en remettre aux systèmes de retraite par capitalisation

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

subventionnés par leur employeur ou aux autres « parachutes dorés ». Elle conduirait à éroder la logique du système par répartition en faisant fi du fait que les taux de remplacement des derniers revenus d'activité sont nettement décroissants à ces niveaux de salaires.

Soutenabilité financière à long terme

Si le système par points est plus immédiatement lisible que le dispositif par annuités, il est faux de dire que le régime est pour autant « plus solide » pour les futurs retraités (IPS, 2019, p. 19). Au contraire, s'il peut être considéré comme mieux soutenable financièrement à long terme, c'est que l'un des intérêts majeurs du régime par points est justement pour les gestionnaires de pouvoir équilibrer aisément les paramètres. Un système par points est plus souple qu'un système par annuités : il ne garantit pas un certain taux de remplacement pour une durée de carrière. L'ajustement peut se faire en réduisant la valeur du point pour équilibrer le système, L'allongement de la durée de vie peut se traduire par une réduction de la retraite versée (annuellement).

Certes les régimes de base par annuités ont fait l'objet, depuis trois décennies, de quatre grandes « réformes », qui ont abaissé le niveau relatif des retraites à long terme et reculé l'âge de cessation d'activité. La logique d'un régime à prestations définies n'en demeure pas moins. Or l'introduction d'un régime universel par points s'accompagne, comme le montrent des réformes similaires dans d'autres pays, de deux choix sociaux majeurs : le taux de cotisation doit demeurer fixe à long terme et face à l'allongement de la durée de vie, les travailleurs doivent choisir individuellement entre la baisse de leur retraite mensuelle et la diminution du temps passé en retraite. Dans l'étude d'impact de la réforme associée au texte de loi, pourtant par ailleurs fort approximative, la baisse de la part des retraites publiques dans le PIB devait atteindre 0,9 point de PIB, passant ainsi de 13,8 % à 12,9 % en 2050. Or, dans le même temps, la part des personnes âgées de plus de 65 ans dans la population totale augmentera d'un tiers (de 20 à 27 %), ce qui aurait dû conduire *ceteris paribus* à une hausse proportionnelle de la part des retraites publiques dans le PIB. « Le système n'apporte de solution au déséquilibre des systèmes de retraite à long terme que de manière unilatérale et en substituant un arbitrage individuel à un arbitrage collectif. » (Sterdyniak, 2009, p.119)

Conclusion

Le projet de loi reprenant les principales préconisations du rapport Delevoye contenait un certain nombre d'améliorations bienvenues (IPS, 2019, p. 8-11) : outre le minimum de retraite de 85 % du SMIC pour une durée d'assurance complète ou, pour les indépendants, l'acquisition d'un minimum de droits acquis, une meilleure lisibilité des droits à la retraite ou le principe d'unification des règles pour les pensions de réversion ou encore des majorations de pension dès le premier enfant. Cependant ces propositions auraient pu faire l'objet d'une mise en œuvre dans le cadre de l'actuel système par annuités. Pour le reste et sur le fond, la réforme proposée au-delà de son souci louable d'harmonisation de certaines règles, reposait sur une conception (commutative)

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)

particulièrement discutable de la justice sociale, posait un interdit sur l'augmentation des prélèvements et accentuait à long terme la baisse du niveau des retraites perçues à un âge plus tardif. Les logiques de contributivité et d'individualisation renforcée, au cœur de cette réforme, seraient en porte-à-faux avec les évolutions de l'emploi et des carrières salariales en cours de longue date, *a fortiori* dans le contexte post-Covid et se feraient au détriment des salariés aux carrières les moins linéaires. Plus globalement, malgré les intentions affichées, la réforme ferait beaucoup de perdants, ce qui est logique compte tenu d'une enveloppe budgétaire en baisse, alors même que le nombre de retraités va croître dans les décennies à venir.

A.lechevalier@wanadoo.fr

Références bibliographiques

Aubert P. (2012), « Les retraités polypensionnés : éléments de cadrage », *Solidarité-Santé*, 32, p. 3-28.

Bozio A., Piketty T. (2008), *Retraite : pour un système de comptes individuels de cotisations. Propositions pour une refonte générale des régimes de retraites en France*, Paris, Éditions rue d'Ulm.

Bozio *et al.* (2019), *Réforme des retraites : quels effets redistributifs attendus ?*, Les Notes de l'Institut des politiques publiques, 4 juin.

Briard K. (2017), « La retraite des salariés du secteur privé en France », *Travail et emploi*, 149, p. 17-41.

Centre d'études de l'emploi et du travail (ceet) (2020), « Un système de retraite « universel » ? Les inégalités du travail à la retraite », *Connaissance de l'emploi*, 156.

Cour des comptes (2019a), *Rapport sur la sécurité sociale*, chapitre V. https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-10/RALFSS-2019-05-depart-retraite-anticipe.pdf

Cour des comptes (2019b), « Les fins de carrière : un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité », note au Premier ministre.

Delevoye J.-P. (2019), *Pour un système universel de retraite. Préconisations de Jean-Paul Delevoye*, Haut-Commissaire à la réforme des retraites.

Des Chiffres et des luttes (2020), *La réforme des retraites favorable aux femmes, vraiment ?*, 2.

Dherbecourt C., Maigne G., Viennot M. (2020), « La retraite, le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ? », *France Stratégie. Les notes d'analyse*, 89.

Guillemard A.-M. (2020), « La réforme universelle des retraites : sa place dans les évolutions de la protection sociale, son ambition systémique et son retour à une logique comptable », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2020/1 (3), p. 96-117.

Hindriks J. *et al.* (2017), « Réformes des pensions légales : le système de pension à points », *Regard économiques*, 130.

Institut de la protection sociale (ips) (2019), *Solidarité, gouvernance, financement. L'inquiétant visage du futur système de retraites*.

Senghor H. (2015), « Le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations », *Études et résultats*, 926.

Sterdyniak H. (2009), « Retraites : à la recherche de solutions miracles », *Revue de l'ofce*, 109, p. 108-139.

© Presses de Sciences Po | Téléchargé le 02/02/2021 sur www.cairn.info (IP: 86.242.99.33)