

Considérations sur la gauche et l'âge de départ à la retraite

Société

Par [Jean-Marc Daniel](#)

Publié le 24 avril 2023

économiste, professeur émérite à l'ESCP Europe

Les débats sur l'âge de départ à la retraite sont aussi anciens que les régimes de retraite eux-mêmes. Vus de gauche, ils se confondent avec les hésitations, voire les contradictions de cette famille de sensibilité pour qui baisser l'âge légal de départ en retraite a été successivement la marque d'un manque de courage politique, un levier de la politique de l'emploi et un symbole de progrès social. Une longue histoire que retrace ici Jean-Marc Daniel.

Sommaire

Départ à la retraite dans les temps anciens

La gauche de gouvernement face à la retraite

Contourner les 60 ans

Le rapport de l'âge de départ à la retraite a nourri de longue date un débat où s'affrontent des considérations sur l'équilibre financier du système, la quantité de travail dont le pays a besoin pour assurer son niveau de vie, le partage du travail entre les différentes générations et le bien-être procuré par la liberté d'organiser sa vie, lié à la retraite.

Départ à la retraite dans les temps anciens

Dans ce texte, nous ne nous intéresserons pas en détail à l'histoire du système de retraite mais, dans le débat sur l'âge de départ, aux positions prises au fil du temps principalement par les leaders de la gauche. En effet, si ceux-ci sont associés en général à une défense de la baisse du temps de travail dans le but d'améliorer la vie des salariés, à y regarder de plus près, leurs positions en la matière sont moins catégoriques et reposent assez souvent sur l'idée d'un partage du travail par la réduction de sa durée comme moyen privilégié de garantir le plein emploi.

Si c'est Louis XIV qui a créé les premiers régimes concernant deux professions très précises, à savoir les marins et les danseurs de l'Opéra, il n'est pas question de remonter au XVIIe siècle pour définir les motivations conditionnant l'âge de départ à la retraite. Soulignons cependant au passage que l'âge de départ des danseurs de l'Opéra a été fixé par Louis XIV à 40 ans. Déjà, à l'époque, trois interprétations circulaient sur ce choix. Pour certains, le roi considérait qu'au-delà de 40 ans, les danseurs avaient perdu les capacités physiques indispensables à l'affirmation de leur art ; pour d'autres, eu égard à l'espérance de vie de l'époque, il avait adopté cet âge pour que sa décision se concrétise effectivement dans la vie des danseurs ; pour d'autres enfin, il s'agissait de libérer la place pour de jeunes

talents et permettre à ceux-ci de ne pas se décourager dans l'attente de la reconnaissance de leur mérite.

Quoi qu'il en soit, c'est au début du XXe siècle que la retraite a été généralisée à toutes les professions et donc que le problème de l'âge de départ s'est posé réellement. La loi qui établit cette généralisation a été promulguée le 5 avril 1910. C'est une des dernières lois votées par la majorité de gauche élue en mai 1906, majorité appelée à revenir devant les électeurs les 24 avril et 8 mai 1910. Depuis juillet 1909, le chef du gouvernement est Aristide Briand. Mais le porteur effectif du projet est le ministre du travail René Viviani. Le poste a été créé en octobre 1906 et René Viviani en est le tout premier titulaire. « La retraite ouvrière et paysanne » votée en ce printemps 1910 est une de ses réalisations majeures. Alors qu'existent déjà à l'époque des systèmes pour certaines professions comme les fonctionnaires ou les mineurs de fond, l'objet de cette loi du 5 avril 1910 est de créer une caisse de retraite obligatoire pour les ouvriers, les employés et les salariés agricoles qui gagnent moins de 3000 francs par an. Il faut avoir en tête que le salaire moyen annuel est alors de 1000 francs, ce qui équivaut en pouvoir d'achat à 4270 € d'aujourd'hui. En 1910, l'âge de départ est fixé à 65 ans tandis que l'espérance de vie des hommes à la naissance est de 50 ans et que l'âge moyen du décès est de 61 ans. C'est pourquoi les syndicats sont hostiles au projet qu'ils jugent hypocrite car il promet un repos en fin de vie inaccessible pour beaucoup. Sensible à cet argument, le parlement abaisse l'âge de départ à 60 ans en 1912. En ce qui concerne le financement, le régime est en capitalisation. Il associe ainsi le destin des retraités à la croissance de l'économie plus qu'à la croissance du revenu des travailleurs, ce qui en cette période de stabilité monétaire et de reprise nette de la croissance depuis la fin du XIXe siècle, leur est favorable. Cela suscite l'hostilité cette fois-ci du patronat qui voit d'un mauvais œil le monde salarié récupérer une partie du capital productif et donc être appelé à se mêler plus ou moins directement de la gestion des entreprises. Il intente des actions en justice contre

la loi et obtient de la Cour de Cassation en 1911 la possibilité de contourner le caractère obligatoire de l'adhésion au régime.

La phase significative qui suit est la création de la Sécurité sociale par les ordonnances des 4 et 19 octobre 1945. Le principe général adopté est celui d'une retraite à 65 ans, un calcul de durée de cotisation de 37 ans et demi (150 trimestres) et un financement par répartition et non plus par capitalisation, ce changement de référence correspondant à l'entrée de l'économie dans une phase d'inflation. Ce dispositif est complété le 17 janvier 1948 par une assurance vieillesse pour les non-salariés non-agricoles et le 10 juillet 1952 par la création d'une assurance vieillesse pour les agriculteurs.

En 1952, le gouvernement décide de réagir à un déficit de la sécurité sociale qualifié de « catastrophique » (il est de 60 Mds de francs, soit 8% du PIB). Après plusieurs tergiversations propres à la IV^e République, Joseph Laniel devient président du Conseil le 28 juin 1953. Il s'appuie sur une majorité centriste dont l'aile gauche s'incarne dans le parti radical et l'UDSR (Union démocratique et socialiste de la Résistance), parti qui se déclare proche du travaillisme anglais. Au sein du gouvernement Laniel, l'UDSR est représentée par François Mitterrand. Dans le programme du gouvernement Laniel, il est prévu de retarder l'âge de départ à la retraite de ceux qui peuvent partir avant 65 ans, notamment dans la fonction publique. Un décret en ce sens est pris en août 1953 dont l'exposé des motifs est ainsi libellé :

« Les règles actuellement en vigueur ne sont plus adaptées à la situation démographique du pays, qui a évolué avec rapidité au cours des dernières années.

La proportion des habitants âgés de plus de soixante ans par rapport à la population totale, est passée, entre 1920 et 1950, de 13 à 16 %. De plus, l'accroissement de la population enregistré depuis la fin de la guerre a surtout porté sur les enfants et les personnes âgées de plus de soixante ans. Ainsi

une population active qui est restée pratiquement inchangée depuis trente ans doit-elle assurer aujourd'hui l'entretien de quatre millions de personnes supplémentaires.

Parallèlement à cette évolution, on relève, pour l'ensemble des activités professionnelles non agricoles, un accroissement continu du nombre des travailleurs âgés de plus de soixante ans.

Jusqu'ici, les services de l'Etat ne se sont pas associés à ce mouvement.

Or, l'évolution démographique de la nation tend, précisément, à accroître de manière plus rapide encore la charge des services attendus de l'Etat. Alors qu'entre 1946 et 1952, l'effectif des fonctionnaires civils a pu être réduit de 50 000 agents, celui du personnel enseignant devrait, sous la pression de besoins urgents, s'accroître de quarante mille personnes.

Cette augmentation des charges qui pèsent autant sur la population active que sur les finances publiques impose, en ce qui concerne les fonctionnaires, un aménagement du régime des départs en retraite, sans que pour autant l'âge d'ouverture du droit à pension se trouve modifié.

Le présent décret tend à fixer à soixante-cinq ans, soixante ans ou éventuellement soixante-deux ans, les âges jusqu'auxquels, en règle générale, et suivant la catégorie à laquelle ils appartiennent, les intéressés peuvent rester en fonctions ».

La publication de ce décret déclenche immédiatement une grève dans les services publics, notamment aux PTT. Fin août, le gouvernement recule et le décret est abrogé. Ce recul est condamné par l'aile gauche du gouvernement. Lors du congrès du parti radical de fin septembre 1953, Pierre Mendès France considère que l'exigence économique imposait de ne pas céder et qu'il ne fallait pas se tromper sur les causes de la grève et donc sur les réponses à y apporter. Il déclare notamment :

« Les grèves récentes n'étaient pas des grèves politiques ni exactement des grèves professionnelles. Certains grévistes étaient incapables de définir avec précision leurs revendications. C'étaient les grèves de la tristesse, du désespoir, du découragement. »

Quant à François Mitterrand, il a démissionné le 4 septembre pour marquer son désaccord avec ce qu'il considère comme un manque de fermeté du gouvernement tant face aux grévistes qu'aux lobbies coloniaux en ce qui concerne l'avenir du Maghreb.

La gauche de gouvernement face à la retraite

Devenue une opposante résolue au pouvoir gaulliste, la gauche inscrit en 1962 dans ses programmes un abaissement de l'âge de départ à la retraite à 60 ans. La revendication est inscrite dans le programme commun de 1972. Mais elle ne fait pas l'unanimité. Des voix s'élèvent pour en dénoncer le caractère démagogique, comme celle du démographe Alfred Sauvy.

Dans le cadre de la préparation du 8^e plan, Robert Lion préside le groupe « Prospectives personnes âgées ». Les conclusions de ses travaux paraissent en 1980 dans un rapport intitulé « *Vieillir demain : rapport du groupe « prospective personnes âgées »* » qui contient une introduction signée de Robert Lion dans laquelle on peut lire :

« Dans l'immédiat, l'essentiel n'est ni d'abaisser l'âge de la retraite ni de proposer des distractions aux personnes âgées ; l'essentiel est de regarder en face les phénomènes de négation et d'exclusion qui touchent aujourd'hui les populations âgées et de leur porter remède ; il ne faut pas une "politique de la

vieillesse" s'intéressant au sort des plus de 60 ans. Il faut – et c'est possible sur le long terme – changer les rythmes et le cours de la vie entière, partager autrement le travail et le temps, distribuer différemment les rôles entre les générations. La solution n'est pas de généraliser l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite. »

Il se trouve que Robert Lion est membre du Parti socialiste et sera nommé directeur de cabinet de Pierre Mauroy après l'élection présidentielle du 10 mai 1981.

Lors de cette élection, les 110 propositions du candidat socialiste François Mitterrand stipulent :

« 23. La durée du travail sera progressivement réduite à trente-cinq heures après négociation entre les partenaires sociaux. La cinquième équipe sera instaurée dans les métiers pénibles. La cinquième semaine de congés payés sera généralisée.

82. Le droit à la retraite à taux plein sera ouvert aux hommes à partir de 60 ans et aux femmes à partir de 55 ans. Les retraités auront le droit de siéger dans les instances de la Sécurité sociale et les caisses de retraite. Les cotisations prélevées par le régime général de la Sécurité sociale sur les retraites seront supprimées. Une loi définissant les nouveaux droits des retraités et des personnes âgées en matière de ressources, de logement, de santé et de culture, et assurant leur réelle participation à la vie sociale, sera déposée. »

La présentation qu'en font le candidat socialiste et son entourage est qu'il s'agit de partager le travail pour contribuer à la réduction du chômage. Cette réduction s'appuie dans le programme de François Mitterrand non seulement sur le partage du travail, mais également sur une politique de relance de type keynésien et sur l'ouverture de 200 000 emplois nouveaux dans la fonction publique.

Un des arguments en faveur de l'abaissement de l'âge de départ à la retraite est que, d'ores et déjà, le gouvernement Chirac a mis en place en 1975 un dispositif assez généreux de pré-retraite pour résorber le chômage, si bien que la retraite à 60 ans aura pour effet avant tout de transformer des préretraités en retraités et ne devrait en pratique presque rien coûter de plus aux finances publiques.

Cet état d'esprit est confirmé quand l'ordonnance abaissant l'âge de départ à la retraite est prise en mars 1982. On trouve une défense de la mesure allant dans ce sens dans l'exposé des motifs :

« A défaut d'une volonté politique de réaliser pleinement l'abaissement de l'âge de la retraite, des mesures conventionnelles temporairement reconduites et destinées à remédier aux conséquences de la crise économique ont permis à certains salariés de démissionner de leur emploi à partir de soixante ans en bénéficiant jusqu'à la liquidation de leur pension d'une « garantie de ressources ». Dans d'autres cas, où le retrait de l'activité est la conséquence d'une privation involontaire de l'emploi, le maintien d'une « garantie de ressources » pour licenciement d'un montant équivalent a été prévu.

Ni ces retraites anticipées, ni ces « préretraites » souhaitées ou subies qui ne garantissent aucun droit durable à ceux qui sont susceptibles d'en bénéficier ne concernent la totalité des salariés. Elles ne peuvent tenir lieu du véritable droit au repos que les travailleurs sont fondés à revendiquer en contrepartie des services rendus à la collectivité à l'issue d'une durée de carrière normale. »

Quelques jours après la publication, le 7 avril 1982, François Mitterrand prononce un discours à l'OMS sur la politique à mener en faveur des personnes âgées. Il déclare :

« Les choses doivent être claires : à partir de 60 ans, le départ en retraite est un droit qui relève de la sécurité sociale ; et avant 60 ans, les départs relèvent de la politique de l'emploi. Mais vous le savez bien, les retraités ne sauraient se désolidariser du problème de l'emploi : ainsi chacun reste libre de travailler, même après son départ en retraite, mais c'est vrai que l'ordonnance sur le cumul institue une contribution de solidarité à partir d'un certain niveau de ressources. Je répète, à partir d'un certain niveau élevé de ressources. C'est ainsi que se combinent la politique de la retraite et la politique de l'emploi »

La politique de la retraite est donc, entre autres, une composante de la politique de l'emploi.

Cela n'empêche pas Alfred Sauvy de qualifier l'ordonnance de mars 1982 de « *contresens impardonnable, test d'une ignorance plus poussée que raisonnable* » et de « *défaite démographique* ».

Et, comme pour se faire pardonner, commentant la mise en application effective de la mesure en avril 1983, François Mitterrand déclare :

« Je rêve d'une société où le travail deviendrait si intéressant que la revendication numéro un consisterait à demander le recul de l'âge de la retraite » (in *Verbatim* de Jacques Attali)

Simultanément est confirmé l'abandon de la fixation de l'âge de départ à 55 ans pour les femmes.

Contourner les 60 ans

En fait, la rigueur est passée par là, et avec elle, une vision que l'on pourrait qualifier de plus réaliste des enjeux de la retraite. C'est ainsi que Laurent Fabius, devenu Premier ministre en 1984, lance un groupe de réflexion sur les retraites axé sur les problèmes d'équilibre financier. Les conclusions servent de base à des travaux menés au sein du Commissariat général au plan

sous l'autorité de l'IGAS Pierre Schopflin. Le résultat final est un rapport entériné en 1987 par un comité des Sages auquel participe notamment Pierre Laroque, le père fondateur de la Sécurité sociale. Ce rapport suggère deux types d'action sur la retraite :

- « le durcissement des conditions d'ouverture du droit à taux plein qui peut porter sur la condition d'âge ou la condition de durée d'assurance ou simultanément sur les deux, le relèvement de la condition de durée d'assurance étant à privilégier ;
- la prise en compte dans le calcul de la pension des prolongations d'activité avec deux voies envisageables : l'élévation – voire la suppression – du plafonnement du nombre de trimestres retenus ou la majoration du taux de la pension en cas de prolongation d'activité ».

L'orientation prise est donc d'utiliser la durée de cotisation pour reporter indirectement l'âge de départ. C'est ainsi que dans la préface au livre blanc sur les retraites que fait paraître Michel Rocard en tant que Premier ministre en 1991, ce dernier écrit :

« On ne prévoit pas de toucher aux droits actuels des retraités et on garde la retraite à 60 ans. Mais on envisage de porter progressivement la durée de versement des cotisations de 37,5 ans à 41 ou 42 ans. »

Il s'agit de préserver un héritage symbolique à propos duquel François Mitterrand, cultivant comme souvent l'ambiguïté, déclarait à l'automne 1993 :

« De la même façon, je suis un partisan fervent de la retraite à 60 ans. On oublie toujours de dire quand on parle de cela que la retraite à 60 ans – que le gouvernement Mauroy sous mon autorité a fait adopter par le Parlement il y a maintenant pas mal d'années, peu après ma première élection – on oublie toujours de dire que cela s'adresse à des volontaires, à ceux qui le veulent » (extrait de l'entretien accordé dans le cadre de l'émission « *l'heure de vérité* » du 25 octobre 1993)

Depuis, les réformes s'enchaînent dans la douleur, la gauche étant prise dans la contradiction entre la nécessité économique et la fidélité à la symbolique de 1981. Après le livre blanc de la période où Michel Rocard était à Matignon, Lionel Jospin, devenu à son tour Premier ministre en 1997, a de nouveau demandé un rapport. Menés sous l'autorité de Jean-Michel Charpin, alors commissaire au plan, les travaux auxquels sont associés les partenaires sociaux conduisent à constater des désaccords mais également 12 points de convergence.

Les points 7 et 8 s'énoncent comme suit :

« 7° – Le recul progressif de l'âge de la retraite pourrait favoriser le rééquilibrage des régimes par répartition sans peser ni sur les revenus des retraités ni sur ceux des actifs. Il est justifié à la fois par l'allongement de la vie, le recul de l'âge d'entrée dans la vie active et l'amélioration de l'état de santé des plus de 60 ans. Sa mise en œuvre suppose, d'une part, qu'il soit compatible avec la résorption des préretraites et du chômage, d'autre part, que les employeurs soient capables d'offrir à cette catégorie des emplois adaptés à leur âge et à leur savoir-faire, le cas échéant dans le cadre d'une retraite progressive. Il n'a de sens que dans le cadre d'une politique économique orientée résolument vers la priorité à la croissance et à l'emploi.

8° – Une modalité intéressante de recul de l'âge de la retraite est l'allongement de la durée de cotisation pour obtenir la retraite à taux plein. Elle introduit un recul endogène de l'âge de la retraite, fonction du décalage de l'âge d'entrée dans la vie active. Elle traite plus favorablement les catégories qui ont commencé à travailler précocement. Elle soulève des questions de validation de périodes de formation ou d'inactivité, qu'il conviendra de traiter. »

Dans le corps même du texte, on lit au chapitre III :

« Quoi qu'il en soit, même dans le cas où la charge des retraites serait intégralement prise en charge par les actifs et favoriserait une baisse du chômage plus importante que prévue, le taux de cotisation d'équilibre resterait cependant élevé. Les simulations réalisées montrent que seule une remontée de l'âge de la retraite aurait au final un impact à la baisse significatif sur le taux de prélèvement nécessaire au financement des retraites. »

Puis au chapitre VII :

« La réforme envisagée prend acte de l'amélioration de l'état de santé au-delà de 60 ans. Décaler l'âge de la retraite a toutefois ses limites. À l'horizon 2020, l'âge qui permet – sous les hypothèses actuellement retenues de gains d'espérance de vie et d'entrée dans la vie active – de maintenir le taux de dépendance à son niveau actuel est de 64 ans et 6 mois ».

Depuis, la gauche de gouvernement, qui avait annoncé quand elle était dans l'opposition à Nicolas Sarkozy qu'elle annulerait le report de l'âge de départ à 62 ans, a conservé les 62 ans et allongé la durée de cotisation, tandis que d'autres se sont chargés d'aller à 64 ans (sans les 6 mois...).

Finissons donc avec François Mitterrand qui rappelait en 1983 sa volonté d'atteindre le plein emploi. Il mettait en avant, concernant cet objectif, le préambule de la Constitution de 1946, émanation directe du programme du Conseil national de la Résistance, un préambule qui a été conservé par celle de 1958. Or ce préambule précise dans son article 5 :

« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ».