MEDIAPART

RÉFORME DES RETRAITES : MACRON REMPILE ENTRETIEN

L'économiste Antoine Bozio : pourquoi la réforme des retraites « pourrait aggraver » les inégalités

Spécialiste du sujet et inspirateur de la première réforme qu'Emmanuel Macron a tenté de faire passer, le directeur de l'Institut des politiques publiques avertit sur les choix que pourrait faire le gouvernement. Et explique les revirements du président sur ce dossier brûlant.

Dan Israel

8 janvier 2023 à 18h39

Le 10 janvier, Élisabeth Borne présentera les choix du gouvernement pour la réforme des retraites qu'il entend mettre en place dès l'été prochain. Les syndicats, unanimes dans leur opposition, fourbissent déjà leurs armes et prévoient une première grève, qu'ils espèrent massive, dans les jours suivant l'annonce de la première ministre.

Avant d'entrer dans la fureur des débats, Mediapart a souhaité donner la parole à Antoine Bozio. Spécialiste du sujet des retraites, directeur de l'Institut des politiques publiques, l'économiste a aussi été l'un des principaux inspirateurs de la première réforme qu'Emmanuel Macron a tenté de faire passer durant l'hiver 2019-2020.

Là où le président souhaitait à l'époque une réforme *« systémique »*, bouleversant tout le système, il s'est désormais converti à une réforme *« paramétrique »*, visant à obtenir des économies rapides en faisant reculer l'âge de départ à la retraite.

Quel regard Antoine Bozio porte-t-il sur ce revirement et comment l'explique-t-il ? En quoi les choix du gouvernement risquent-ils d'aggraver les inégalités du système actuel ? Quelles sont les alternatives ? Entretien.

Mediapart : Le système de retraites français est-il en danger ?

Antoine Bozio : Poser cette question, c'est poser celle de l'équilibre financier. Et pour les 15 prochaines années, on constate un déficit du système de retraite. Un déficit pas gigantesque, mais durable : chaque année, il y a aux alentours de 12 milliards d'euros qui manquent.

Il est donc légitime de vouloir s'attaquer à ce sujet. Mais il ne faut pas se tromper sur le diagnostic, on ne peut pas dire que le système est en danger. Le déficit n'est pas explosif, il n'y a pas de dérive des dépenses de retraite. Ces dépenses sont maîtrisées, mais à un niveau qui est supérieur aux ressources qu'on y consacre chaque année.

Cette stabilisation des dépenses est-elle la conséquence des réformes déjà votées ?

Antoine Bozio en avril 2017. © Photo Jacques Demarthon / AFP

Oui, et la plus grande de ces réformes est peu connue : il s'agit du changement d'indexation des droits à la retraite, en 1987. On est passés d'une indexation du montant des pensions sur la croissance des salaires à une indexation sur la croissance des prix. Or, en moyenne, les salaires augmentent plus vite que les prix. Évidemment pas en cette année de forte inflation, mais cela s'est toujours vérifié sur une longue période.

C'est ce qui explique principalement que les dépenses de retraites ont fini par se stabiliser. Et qu'elles devraient diminuer à l'avenir, malgré la hausse prévue de l'espérance de vie. Il n'y a rien de magique là-dedans : il y aura une dégradation du niveau relatif des pensions par rapport aux salaires. Aujourd'hui, les retraités ont plutôt un niveau de vie supérieur au niveau de vie moyen. Mais dans les 20 à 30 ans, cela ne sera plus le cas.

Quel regard portez-vous sur cette baisse annoncée ?

Le fait que les retraités aient un niveau de vie plus élevé que les actifs, ce n'est pas forcément facile à justifier. Pourquoi le niveau de vie des familles avec enfants devrait-il être plus faible que celui des retraités ? Ce n'est donc pas aberrant de faire porter une partie de l'effort sur les retraités plutôt que sur les actifs.

Mais jusqu'à quel point a-t-on envie d'aller ? Au moment où nous arriverons à la retraite, notre niveau de vie ne sera pas celui de nos parents actuellement à la retraite. On a donc déjà fait beaucoup.

Faut-il alors mettre à contribution les retraités actuels, partis en moyenne assez tôt, et qui touchent, toujours en moyenne, des pensions plus élevées que dans le futur ?

On dépense chaque année 300 milliards pour payer les retraites. Si on en retire un pour cent, on gagne un quart des 12 milliards de déficit prévus. Cette année, l'inflation est forte et les salaires ne suivent pas. C'est un argument fort pour choisir cette voie : pourquoi le choc négatif du pouvoir d'achat ne devrait-il reposer que sur les actifs et pas sur tout le monde ?

On pourrait par exemple revaloriser le montant des pensions de 5 % au lieu de 6 %. Mais cela ne veut pas dire qu'il faut baisser le niveau des pensions chaque année pendant 15 ans, car le système de retraite doit pouvoir garantir un niveau de pouvoir d'achat aux retraités.

Quelles sont les autres marges de manœuvre à la disposition du gouvernement ?

On peut augmenter les cotisations sur les salaires. Cela ne poserait pas de problème économique. Mais il faut bien voir les conséquences de ce choix : une baisse du pouvoir d'achat des actifs.

Vous avez évalué la hausse moyenne de cotisations nécessaire à environ 60 euros par mois, par salarié…

Oui. Ce n'est pas gigantesque, mais on ne peut pas dire que les salariés ne le verront pas. Dans le contexte actuel, cela ne sera pas anodin. Mais c'est un choix politique : on peut dire que nous préférons augmenter les cotisations pour financer les retraites, et accepter que notre pouvoir d'achat actuel soit plus faible, parce que nous passerons plus de temps à la retraite.

À Toulouse, le 29 septembre 2022. © Photo Frédéric Scheiber / Hans Lucas via AFP

Le gouvernement rejette clairement ces deux premières options et préfère décaler l'âge de départ à la retraite.

Oui, mais décaler l'âge effectif moyen auquel les Français partent à la retraite, ce n'est pas forcément décaler l'âge légal de départ ! Cela peut aussi être augmenter le taux d'emploi des seniors. Avec plus de seniors qui travaillent, plus de gens cotisent, et cela a mécaniquement un impact positif sur l'équilibre du système.

Comment y parvenir ?

On peut chercher à ce que les seniors soient moins licenciés par leurs employeurs, ou qu'ils puissent partir à la retraite de façon progressive, en gardant une activité plus longtemps… Il y a de nombreux paramètres.

Il est important de comprendre, parmi tous les leviers disponibles, lesquels vont permettre de décaler la sortie du

marché du travail des seniors et comment cela peut se faire dans les meilleures conditions possibles : qui supportera le mieux le décalage de l'âge de départ ? Qui est en condition physique et de santé suffisante ? Dans quel type d'emploi ?

Cette approche n'est pas du tout la même que de dire que pour augmenter l'âge moyen de départ à la retraite, il y a un levier magique : l'augmentation de l'âge légal.

Le gouvernement et les syndicats s'accordent pour souligner qu'en France, le taux d'emploi des seniors est très faible : 33 % des 60-64 ans travaillent, contre 60 % en Allemagne et 80 % en Suède. Pourquoi ?

Il faut remonter au début des années 1980. On avait alors un taux de chômage en forte augmentation, et on a pensé, en France et dans d'autres pays en Europe, que si on incitait les entreprises à se débarrasser des seniors, on allait résoudre le problème du chômage. On a dépensé des milliards dans ce type de politique.

Et ça a très bien marché pour faire partir les seniors : leur taux d'emploi, qui était au même niveau en France qu'ailleurs, a chuté *[le taux d'emploi des 55-64 ans est passé de 46,9 % à 28,3 % entre 1980 et 1998, contre 56 % fin 2021 – ndlr]*.

> « Il est certain que mobiliser les compétences des seniors dans le monde du travail, cela demande plus de travail que de s'en débarrasser. Et le patronat a toujours cette tentation. »

Cette politique volontariste a rencontré l'adhésion des entreprises qui ont compris que cela leur coûtait moins cher de se débarrasser des plus âgés en étant financées par la collectivité. On s'est mis dans cette logique de préretraite, qui a eu des effets très puissants sur le marché du travail, où on a considéré que les actifs étaient vieux de plus en plus tôt, dès 50 ans parfois.

Et cela a-t-il fait baisser le chômage ?

Pas du tout. L'emploi des seniors a baissé fortement, mais rien ne s'est passé pour les plus jeunes. On a seulement réduit le taux d'emploi en France. Nos voisins ont arrêté ces politiques plus vite que nous. Ils ont compris qu'il fallait au contraire dépenser de l'argent pour aider les seniors à rester en emploi, en finançant des formations, en favorisant des transitions plus douces vers la retraite. La France, elle, a fermé tardivement les dispositifs de préretraite. Et dans les entreprises, ces politiques existent encore, avec des primes de départ…

Le dirigeant de la CGT Philippe Martinez raconte en effet souvent que Renault, dont il est officiellement employé, lui a envoyé un courrier, comme à tous les plus de 60 ans, pour l'inciter à partir contre de l'argent. Est-ce une politique spécifique des entreprises françaises ?

Beaucoup d'entreprises en Europe l'ont fait, mais en France, les pouvoirs publics ont beaucoup aidé, avant de comprendre qu'il y avait un problème. Il est certain que mobiliser les compétences des seniors dans le monde du travail, cela demande plus de travail que de s'en débarrasser. Et le patronat a toujours cette tentation. Il demande beaucoup de baisses de charges et réclame la réduction des dépenses publiques. Mais sur ce sujet-là, il y a une gêne, cela l'embête beaucoup.

Là où la France est très singulière aussi, c'est que les départs se font d'un coup. On passe directement d'un temps

plein à la retraite.

Pourquoi n'y a-t-il pas de transition progressive ?

Principalement parce que notre façon de calculer le montant de la pension que vous allez toucher pénalise ce choix : dans le privé, on calcule sur vos 25 meilleures années de carrière *[et sur les six derniers mois de carrière pour les fonctionnaires – ndlr].* Puisque l'inflation est prise en compte dans le calcul, ce sont les dernières années qui pèsent le plus. Si vous étiez à temps partiel pendant les cinq dernières années, c'est donc très mauvais.

Selon les projections, les mesures déjà prises, notamment la réforme Touraine qui augmente petit à petit la durée de cotisation nécessaire pour toucher le taux plein, aboutiront de toute façon à amener l'âge moyen de départ à 64 ans en 2030…

Cette augmentation de durée de l'assurance va toucher progressivement plus de monde. Actuellement, il faut avoir cotisé pendant 41,5 ans, et cela augmente à chaque génération. Les plus jeunes générations ont aussi fait plus d'études en moyenne, elles ont donc commencé à travailler plus tard.

Ce double effet explique que de plus en plus de monde va être touché par le recul de l'âge de départ. Mais le gouvernement regrette que ce mouvement soit lent : à l'horizon des dix prochaines années, il ne permet pas de combler le déficit. D'où l'idée d'accélérer. Et ce qui est très tentant, c'est de reculer l'âge légal de départ à la retraite.

« Les départs à 67 ans, ce n'est pas, comme on pourrait le penser, des gens qualifiés avec des métiers plutôt sympas. Ce sont des femmes et des hommes aux carrières très hachées et difficiles. »

Pourquoi ce choix est-il inéquitable ?

Parce que ceux qui ont commencé à travailler tôt, qui ont de longues durées d'assurance et qui peuvent partir dès qu'ils ont atteint l'âge légal, seront les premiers touchés.

Et ce sont les moins bien formés, qui gagnent généralement le moins bien leur vie…

Oui, ce sont des gens moins qualifiés. Mais, et c'est là que cela devient subtil, ceux qui peuvent partir à l'âge légal sont aussi ceux qui ont les carrières les plus complètes. Car ceux qui ont des faibles pensions du fait de carrières morcelées doivent attendre 67 ans, pour ne pas subir une décote sur le montant de leur pension.

Les départs à 67 ans, ce n'est pas, comme on pourrait le penser, des gens qualifiés avec des métiers plutôt sympas. Ce sont des femmes et des hommes aux carrières très hachées et difficiles.

C'est d'ailleurs l'un de vos principaux reproches envers le système actuel.

Ce n'est en effet pas du tout comme cela qu'on aimerait penser un système de retraite. On aimerait qu'il y ait un âge normal de départ pour ceux qui ont de bonnes carrières, et un âge de départ *[plus précoce]* pour ceux qui ont commencé tôt ou qui ont des difficultés de santé…

La réforme prévue par l'exécutif va-t-elle changer les choses ?

Elle pourrait les aggraver. Reculer uniquement l'âge d'ouverture des droits toucherait beaucoup plus ceux qui sont dans le bas de la distribution *[des revenus]* que ceux qui sont le plus haut.

Mais on peut déjà rééquilibrer un peu les choses en créant une exception pour les personnes qui partent en retraite pour inaptitude ou invalidité, en maintenant par exemple leur âge de départ à 62 ans. Ces personnes sont en mauvais état de santé et ont une espérance de vie plus faible que les autres, ce sont plutôt des ouvriers non qualifiés et qui touchent plutôt des salaires très modestes. Et ils sont nombreux dans le bas de la distribution *[lire la note de l'IPP à ce sujet – ndlr]*.

Augmenter la durée de cotisation paraît donc être un choix plus équitable ?

Une augmentation de la durée d'assurance toucherait en effet essentiellement les 20 à 30 % des salaires les plus élevés, les personnes les plus qualifiées, qui ont commencé à travailler plus tard.

Il existe cependant une autre subtilité, que nous avons détaillée dans une note : la formule de calcul du montant de la pension de retraite prend en compte la durée d'assurance, qui permet d'obtenir le taux plein, mais aussi un « coefficient de proratisation » pour les carrières incomplètes *[la pension est alors en réalité calculée en fonction du nombre de trimestres réellement effectués – ndlr]*.

Or, si on augmente dans la même proportion la durée de cotisation et le coefficient de proratisation, comme cela a été le cas dans toutes les réformes depuis 2004, on va pénaliser les personnes qui partent avec une carrière incomplète, soit à 67 ans après annulation de la décote, soit à 62 ans si elles justifient d'une invalidité. Elles obtiendront une pension moins élevée.

D'autres points importants restent encore flous…

Oui, par exemple, quel sera le dispositif pour les carrières longues ? On ne le sait pas encore. Aujourd'hui, pour pouvoir partir à 60 ans, il faut avoir une carrière complète et avoir cotisé au moins 5 trimestres entre ses 18 et ses 20 ans. Dans la nouvelle réforme, qui sera éligible à ce dispositif ? Et pour un départ à quel âge ?

> « Le minimum de pension à 85 % du Smic, annoncé par le gouvernement, ne concernera que les personnes ayant une carrière complète. Je pense que cela va créer beaucoup de déceptions. »

En augmentant l'âge de départ à la retraite, va-t-on augmenter la durée pendant laquelle beaucoup de travailleurs pauvres se retrouvent dans un « sas de précarité », sans travail ni retraite, comme le décrit par exemple l'économiste Michaël Zemmour ?

Je ne crois pas vraiment à cet effet. En analysant les précédentes réformes en France ou dans les pays voisins, on constate que lorsque l'âge de départ augmente, l'effet majoritaire est un maintien en emploi plus important des seniors. Oui, dans un premier temps, les personnes qui étaient au chômage le restent plus longtemps, mais cet effet se résorbe ensuite.

Le gouvernement promet qu'avec sa réforme, les « petites retraites » ne pourront pas être inférieures à 85 % du Smic. Mais cela ne concernera pas tous les retraités, loin de là…

Il y a deux points importants : cela concernera-t-il aussi les personnes déjà à la retraite, ou seulement le « flux » *[les personnes qui commencent à toucher leur retraite – ndlr]* ? Et ce minimum de pension qui est annoncé ne concernera que les personnes ayant une carrière complète. Je pense que cela va créer beaucoup de déceptions, car quand on parle des petites pensions, on parle souvent des personnes qui ont des carrières incomplètes.

Vous étiez l'un des principaux inspirateurs de la précédente tentative de réforme, en 2019-2020. Très ambitieuse, elle visait à refondre complètement le système existant. Avec le Covid, tout s'est arrêté. Et aujourd'hui, Emmanuel Macron a complètement changé de logique.

Oui…

Il est revenu à une réforme visant seulement à faire des économies. Est-ce une déception pour vous ?

Je ne suis pas déçu de ce que fait le gouvernement, ce n'est pas mon sujet. Je n'ai pas d'intérêt personnel à avoir un système plutôt qu'un autre. Mais je suis déçu de notre incapacité collective à mener un débat démocratique sur notre système de protection sociale et notre système de retraite.

> « Dès 2017, il y avait au sein du gouvernement une fracture forte sur l'opportunité de faire une réforme systémique. »

Je cherchais à mettre en place les éléments d'un système fiable et stable financièrement, avec des règles permettant de comprendre clairement les conséquences des mesures que l'on prend, quelles qu'elles soient : augmenter ou non l'âge de départ, rendre ce départ plus ou moins progressif… Comme une Constitution en quelque sorte. Je me disais qu'une fois qu'on aurait cela, il y aurait un débat politique.

Cela ne s'est pas passé ainsi.

Non. D'abord, la réforme sur laquelle on a finalement abouti en 2020, moi je ne la « signais » pas. Elle n'était pas conforme à ce que je pensais être pertinent. Il y avait la question de l'âge pivot, mais aussi la façon de traiter les primes de fonctionnaires, et de la rémunération des catégories disposant de peu de primes, comme les enseignants…

Et il faut savoir être critique : peut-être que c'était trop gros, trop complexe. Mais ce qui m'a posé beaucoup de problèmes à l'époque, c'est qu'on n'était vraiment pas dans le cadre d'un débat éclairé : souvent, les arguments utilisés, pour ou contre la réforme, étaient faux. Les gens n'avaient pas compris qu'il y a des inégalités fortes dans le système *[nous avions présenté certaines de ces inégalités dans cet article – ndlr]*.

Pourquoi Emmanuel Macron a-t-il fait volte-face ?

Dès 2017, il y avait au sein du gouvernement une fracture forte sur l'opportunité de faire une réforme systémique. Un certain nombre de membres éminents du gouvernement, et de l'administration qui le soutenait, y étaient fortement opposés. Et il est très difficile de mener une réforme si elle n'a pas au moins l'assentiment de ceux qui sont chargés de la mettre en place.

Au sein du gouvernement et autour, il y a eu de nombreux débats internes, et ceux qui ont gagné sont ceux qui voulaient abandonner ce qu'ils voyaient comme des élucubrations d'intellectuels inutiles, pour mettre en place les

« vraies » réformes, menées par les « vrais » responsables.

Augmenter l'âge légal, c'est simple, tout le monde comprend, le président le met dans ses engagements de campagne et ensuite, tout le monde est au garde-à-vous, terminé. La réforme systémique était peut-être trop compliquée. Là, au moins, c'est très clair : des gens sont pour, d'autres sont contre et on se tape dessus. Ça crée un clivage politique.

En 2020, le gouvernement ne voulait pas non plus assumer le fait qu'il y aurait des perdants dans sa réforme.

Mais il y aurait eu plein de gagnants tout en bas. Quand les conseillers du ministère du travail m'ont présenté les premières estimations de la réforme, ils ne s'attendaient pas à ça : les grands gagnants étaient les 50 % des salariés du bas de la courbe. Pour moi, c'était l'objectif. Cette réforme devait être redistributive, permettre d'augmenter l'âge de départ moyen, mais de façon proportionnelle au niveau des salaires.

Peut-être qu'il y aurait pu avoir un deal : la gauche aurait vu la réduction des inégalités de retraites, et la droite le fait qu'on équilibre le système. Et on aurait trouvé un accord. Cela n'a pas été le cas.

Pensez-vous qu'une réforme de fond est toujours nécessaire ?

Les problèmes du système de retraite sont toujours là. Le fait que l'indexation sur les prix va faire baisser le niveau de vie des retraités, que la retraite progressive est pénalisée par le mode de calcul des pensions, qu'il y a 12 formules de calcul différentes pour les pensions de réversion, que les montants de pension varient selon les régimes par lesquels vous êtes passé… À un moment, on sera obligés de revenir sur ces sujets. Pas dans les trois prochains mois, certes. Mais le diagnostic n'a pas changé.

Dan Israel

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Stéphane Alliès et Carine Fouteau

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

RCS Paris 500 631 932.

Numéro de CPPAP : 1224Y90071

N° ISSN : 2100-0735

Conseil d'administration : Fabrice Arfi, Jean-René Boisdron, Carine Fouteau, Edwy Plenel, Sébastien Sassolas, James Sicard, Marie-Hélène Smiéjan.

Actionnaires directs et indirects : Société pour l'Indépendance de Mediapart, Fonds pour une Presse Libre, Association pour le droit de savoir

Rédaction et administration : 127 avenue Ledru-Rollin, 75011 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Propriétaire, éditeur, imprimeur : Société Editrice de Mediapart

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonnés de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 11 place Charles de Gaulle 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 127 avenue Ledru-Rollin, 75011 Paris.