

## Retraites : un 49-3 pour voter quoi exactement ?



Trois questions centrales sont en jeu : 1) la réforme est-elle plus juste que le système d'avant ?, 2) améliore-t-elle vraiment la pérennité du système ?, 3) permet-elle une maîtrise économique, juridique et technique ?

Avec Marc de  
Basquiat

Avec Éric Verhaeghe

### Atlantico.fr : Est-ce qu'avec cette réforme, le système sera plus juste que le précédent ?

**Marc de Basquiat :** Pour décider si un système A est plus juste qu'un système B, il faudrait d'abord s'accorder sur les critères de justice. Là, on est face à une difficulté majeure, car la diversité des situations individuelles – difficulté classique pour la plupart des questions de fiscalité et de prestations sociales – est démultipliée par un paramètre qui échappe à tout calcul économique : l'inconnue de la date de notre mort.

Pour ceux qui décèdent tôt, on peut toujours calculer qu'un système de retraite qui leur verse peu d'années de pensions alors qu'ils ont cotisé pendant quarante ans est injuste. Pour ceux qui jouent les prolongations, la somme des pensions perçues peut dépasser le double de l'ensemble des cotisations. Faut-il alors s'inspirer des critères de la justice divine ? Dans l'évangile de Luc (13,20) on entend la réflexion de l'homme riche : « Te voilà avec des réserves en abondance pour de nombreuses années. Repose-toi, mange, bois, jouis de l'existence ». Mais Dieu lui dit : « Tu es fou : cette nuit même, on te redemande ta vie. Et ce que tu auras mis de côté, qui l'aura ? ». L'indétermination est totale.

Ce préalable étant posé, s'interroger sur la justice d'un système de retraite a quelque chose de relatif, de statistique, visant plus les principes généraux que les cas particuliers. On peut observer par exemple que ceux dont la carrière s'est déroulée sans accroc dans des métiers intellectuels vivent en moyenne plus longtemps que ceux qui ont extrait leur subsistance à la force de leurs bras. On pourrait en déduire une règle qui surpondère les retraites des métiers manuels car elles sont statistiquement souvent moins longues. Mais il y a beaucoup d'exceptions.

Le constat de la variété des dispositifs adoptés dans les autres pays invite également à la prudence sur un critère supérieur de justice. L'exemple de la Nouvelle-Zélande est parlant. Depuis 1977, chacun y perçoit après 65 ans une pension de base forfaitaire, environ 1000 euros par mois pour une personne vivant seule, 20% de plus pour un couple, versée même à ceux qui n'ont jamais cotisé. Des compléments de retraite financés par les cotisations des employeurs et des salariés sont optionnels. Ce système, qui semble donner satisfaction à toute la population, est-il plus ou moins juste que ce que nous connaissons en France ?

Regardons notre système actuel : [42 régimes de retraite avec des règles très variées](#). En toute bonne logique, si on considère que l'un d'eux est juste, c'est que les autres le sont moins. Donc, nous avons actuellement au moins 41 régimes dont la justice est discutable. Le gouvernement souhaite remplacer cet ensemble par un système universel qui aura toutes les qualités. C'est admirable. Mais qui va

en décider ?

Compte tenu de la contestation virulente de l'extrême gauche dans la rue et sous la forme d'une montagne d'amendements à l'Assemblée Nationale, le gouvernement ne dispose d'aucun lieu pour accueillir un débat démocratique de qualité. L'utilisation du 49-3 en prend acte, logiquement. La discussion de la réforme est donc confiée aux technocrates des ministères et des administrations, face aux syndicats associés à la gestion paritaire du système. Bref : ce sont les tailleurs de pierre et les maçons qui décident du plan de la cathédrale, par les architectes, ni les fidèles, ni même les banquiers...

Du coup, le Premier ministre tente de donner une légitimité à ces choix en rappelant dans toutes ses interventions la décision de bâtir « un système de retraite par répartition à points »...sauf que le schéma initial était celui d'un système en comptes notionnels. [Ce changement n'a rien d'anodin](#) : un système par point nécessitera un pilotage permanent, justifiant l'implication perpétuelle des technocrates et des syndicats, alors qu'un mécanisme en comptes notionnels serait largement auto-régulé.

Pour le citoyen, ceci signifie très concrètement qu'il sera impossible d'établir des projections sur le niveau de sa pension de retraite future, qui restera soumis à des aléas politiques. En conséquence, on peut prédire que chacun continuera à se constituer un capital privé, sous une forme ou une autre, pour assurer son futur.

Le choix du système universel et de ses modalités s'étant fait sans implication significative des citoyens et de leurs représentants à l'Assemblée Nationale, on peut d'abord s'inquiéter d'un processus démocratique lacunaire, avant de discuter de la justice de tel ou tel aspect de la réforme, en comparaison avec le détail des 42 régimes précédents.

**Eric Verhaeghe** : L'argument initial d'Emmanuel Macron, et peut-être son seul argument pour justifier une réforme systémique portait sur la justice du nouveau dispositif. Alors que le système actuel propose des rendements très différents pour un euro cotisé, le projet d'Emmanuel Macron était de faire table rase du passé, et de proposer la même règle pour tous, quelle que soit la profession exercée.

En réalité, ce projet qui a du sens s'est très vite heurté à une difficulté de compréhension structurelle. La même règle pour tous est-elle juste lorsqu'elle est comprise comme un âge de départ unique pour le banquier et le maçon, alors que l'espérance de vie de chacun est très différente ? Cette question simple était totalement occultée dans le projet macronien, et c'était une grande faiblesse, car faute d'argument percutant pour répondre à cette objection, le gouvernement était acculé à admettre tout et son contraire, naviguant tantôt en faveur d'une uniformité des âges de départ, tantôt en faveur d'une unité des espérances de vie à la retraite. Or ces notions sont exclusives l'une de l'autre.

L'impréparation du pouvoir exécutif à ces questions pourtant tout à fait prévisibles car évoquées et débattues par les experts depuis de nombreuses années a d'emblée condamné le projet présidentiel. Pour combattre le désastre final, il faut lire cette publication de gauchistes invétérés, rebelles dans l'âme, appelée l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi. Les petits camarades d'Édouard Philippe n'ont pas fait dans la demi-mesure. Ils ont en particulier pointé que les différentes concessions lâchées par un gouvernement qui avait mal préparé son dossier conduisent à préserver cinq régimes spéciaux sous l'étiquette unique de régime universel. Faute d'avoir pu négocier dans de bonnes conditions, le gouvernement a dû lâcher plus que de raison des contreparties qui dénaturent le texte, sans pour autant avoir calmé la grogne syndicale.

Au final, le système proposé a manqué la cible de justice annoncée par Macron durant sa campagne électorale. Le système qui subsiste est profondément injuste, puisque les fonctionnaires continueront à partir dans de meilleures conditions que les salariés du privé, qui plus est avec l'argent des salariés du privé. Ceci n'a pas de sens. Et que dire de ces clauses qui renvoient l'entrée dans le nouveau système aux calendes grecques, de telle sorte que, dans une même entreprise, les jeunes vont se serrer la ceinture pour financer la retraite des plus anciens mieux payés qu'eux. Il y a une vraie rupture d'égalité dans ce qui s'annonce, qui est aux antipodes des promesses faites par le pouvoir.

## **Peut-on dire que l'avenir du système des retraites est plus garanti avec cette réforme ? L'est-il plus que sur la réforme passée ?**

**Marc de Basquiat** : La logique d'un système en comptes notionnels assure par définition l'équilibre budgétaire. Ce n'est pas le cas d'un système à points, qui nécessitera des palabres perpétuels entre toutes les parties prenantes de la gestion paritaire. Pour évaluer la pérennité du système, il faut commencer par examiner l'évolution de la pyramide des âges. [Dans un rapport récent, j'ai tracé une évolution hypothétique de la courbe française](#), qui prendra bientôt la forme d'un muffin, alors que l'Allemagne et l'Italie se rapprochent déjà de la silhouette d'une toupie.

Ensuite, la logique fondamentale d'un système par répartition nécessite d'équilibrer les cotisations versées par les actifs et les pensions perçues par les retraités. Comme il n'est pas question d'augmenter encore le niveau des cotisations et que l'équilibre démographique continue à se dégrader, il faudra bien freiner la progression du niveau des pensions. En France, les retraités perçoivent en moyenne 75% de leur dernier salaire. En Allemagne, c'est 50%, au Japon 40%...

Avec un système à points, l'équilibre de long terme dépendra d'arbitrages sans cesse à renouveler entre les taux de cotisation et de conversion. Ce ne sera pas un long fleuve tranquille, mais oui, techniquement, le système peut tout à fait s'équilibrer sur la durée, avec une bonne dose de courage politique pour éviter la facilité de la dette.

**Eric Verhaeghe** : Là encore, la notion de garantie pour le système des retraites est très naïve. On peut payer les retraites tant qu'il y a de l'argent disponible pour le faire. Du jour où l'argent manque, il faut réduire les droits. On peut plus ou moins anticiper la situation. Dans le cas du projet gouvernemental, cette anticipation n'existe pas, en tout cas pas formellement, puisque le financement du futur système n'est ni connu ni détaillé. Faute d'une délibération démocratique sur ce que sera le financement des retraites dans dix ans, dans vingt ans, on avance dans le brouillard et celui qui soutient le contraire est un fieffé menteur.

On peut se borner à ce stade à faire une moyenne. On sait qu'en calculant les futures retraites sur la base de toute la carrière et non sur les seules 25 meilleures années, la baisse des pensions sera mécanique. On peut donc prédire sans trop se mouiller (mais cela reste... du doigt mouillé) que la dépense sera contenue à l'avenir, ce qui va dans le bon sens. Je n'ai pas dit pour cela que la réforme était juste. Je dis que, d'un point de vue financier, la logique est globalement bien orientée. Mais on aurait pu obtenir le même résultat avec moins d'incertitude en repoussant l'âge de départ à 65 ans. Cette mesure simple aurait gardé de la lisibilité au système et aurait

---

préservé des droits (parfois mal) acquis dans de meilleures conditions que le système par points.

Mais en soi, avec ou sans réforme, on sait que le financement des retraites à partir de 2040 devrait être assuré. Toute la difficulté est de savoir comment on arrive à 2040, parce que les problèmes d'équilibre vont surtout se poser durant cette période. Et les deux décennies qui arrivent pourraient être cruelles pour les dépenses publiques, tant la dépense retraite est sous tension.

Sur ce point, on reste sur sa faim. En repoussant l'entrée en vigueur de la réforme à 2025, le gouvernement s'est interdit de rétablir les comptes à court terme. Si l'on veut éviter le déficit et l'aggravation de la dette, la seule solution consiste donc à relever l'âge de départ... ce qui est une absurdité politique. Et là encore, à moins que Macron ne se mette définitivement à dos les entreprises et les entrepreneurs en augmentant les cotisations pour rétablir les comptes, il devra rapidement arbitrer des mesures impopulaires contraire à tout ce qu'il fait passer aujourd'hui.

## **Est-ce que quelqu'un est capable de faire une étude d'impact, de mesurer ce que va produire cette réforme ?**

**Marc de Basquiat** : L'étude d'impact publiée par le gouvernement fin janvier a laissé tout le monde sur sa faim. [Dans un article précédent, nous avons expliqué](#) pourquoi cet exercice imposé de notre bienveillante technocratie est un peu vain. Publier 1000 pages de chiffres ne remplace aucunement un exercice démocratique où les citoyens se verraient proposer des alternatives sur l'ensemble des paramètres de la réforme. [Nous proposons quelques formulations de ces alternatives.](#)

Les simulations sont publiées avec l'intention plus ou moins explicite que chaque citoyen reconnaisse son cas personnel et soit rassuré sur le fait « qu'il ne va pas y perdre ». Compte tenu de la complexité du point de départ, la variété des situations est infinie. Aucun outil informatique n'est capable de donner une vision d'ensemble consistante.

C'est différent au niveau macro-économique : les simulations de Bercy et des diverses institutions participant à la gestion des retraites suivent des indicateurs assez fins et peuvent probablement modéliser convenablement les conséquences du passage au système universel. La conférence sur le financement devrait logiquement être alimentée avec des simulations assez crédibles, si la transparence est de mise. Il est trop tôt pour le dire.

**Eric Verhaeghe** : On le sait, la réforme est très faible juridiquement, puisque le Conseil d'Etat a d'ores et déjà renoncé à toute forme de responsabilité dans ce qui s'annonce comme un désastre de premier ordre. Dès lors que le Conseil d'Etat a multiplié ses réserves sur le texte, il a ouvert la voie à de nombreux contentieux qui se contenteront de reprendre son argumentation pour demander l'annulation des textes pris par ordonnance. Au fil des années, on verra donc se succéder des contentieux qui modifieront fondamentalement l'économie de la réforme.

D'ici là, il est vrai qu'il existe une vraie difficulté technique pour expertiser l'impact de la nouvelle mesure. Il faudrait une sorte de consortium public-privé pour simuler la situation dans dix ans, puis à chaque décennie durant les cinquante ou soixante prochaines années. Cet exercice par nature incertain compte tenu des projections futuristes auxquelles il est contraint suppose de mobiliser un véritable big data dont aucun acteur ne dispose aujourd'hui. On doit donc se contenter d'études à la louche, de cotes mal taillées et, in fine, de prévisions hasardeuses. D'où la gêne du gouvernement à présenter une valorisation satisfaisante de sa mesure. Au lieu de perdre un temps infini avec des syndicats inutiles comme l'a fait Jean-Paul Delevoye, Macron aurait plutôt dû se lancer dans cette tâche digne de la start-up nation qu'était la simulation actuarielle de la réforme en préparation.

Précisons ici toutes les simulations souffrent d'un manque : on calcule toujours le montant mensuel de la pension espérée, on ne dit jamais combien elle coûte en flux actualisé. Autrement dit, combien coûte un retraité durant toute sa retraite, durant les 22 annuités qu'il passe aux frais de la collectivité ? Car une chose est de payer une retraite d'un montant satisfaisant pendant dix ans, autre chose est de la verser pour une durée deux fois plus longue. Les engagements que le gouvernement est en train de prendre ne peuvent se réduire à un coût annuel. Ils doivent être globalisés sur toute la durée de versement des pensions.

Ainsi, verser une pension de 1.000 euros par mois pendant 22 ans coûte 264.000 euros au contribuable. Augmenter de 200 euros les pensions coûte 53.000 euros par retraité. Il ne vient à l'esprit de personne de dire : "je suis pour une augmentation de 53.000 euros pour chaque retraité". Si le gouvernement avait pris soin de déminer le terrain en présentant le coût global d'une mesure et non son coût mensuel, il aurait probablement refroidi pas mal d'ardeurs. Mais ce travail d'explication et d'éclairage n'a pas été fait. Et il est désormais trop tard pour le faire.