

« Il faut donner de la cohérence à notre système de retraite »

Pour Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques, il est urgent d'agir de façon structurelle pour unifier les innombrables règles en matière de retraite et pour réduire les inégalités

PROPOS RECUEILLIS PAR
JEAN-BAPTISTE CHASTAND

S pécialiste des retraites, Antoine Bozio est directeur de l'Institut des politiques publiques. Ce chercheur associé à l'École d'économie de Paris se situe dans la veine de l'économiste Thomas Piketty, qui fut son directeur de recherche. Il plaide pour une réforme d'ampleur de notre système des retraites.

Le système français est-il trop complexe ?

C'est l'un des points les plus problématiques. La France n'est pas le seul pays à avoir un système compliqué, mais elle a poussé cette complexité à l'extrême. Nous avons une multiplicité de régimes dotés de règles incohérentes, qui sont très difficiles à comprendre par les salariés, mais aussi par les agents des caisses et même par les parlementaires. Résultat : ces derniers prennent souvent des décisions sans pouvoir en mesurer l'impact.

Je peux comprendre qu'unifier immédiatement tous les régimes soit politiquement difficile, mais il est possible de le faire progressivement. La réforme présentée par Jean-Marc Ayrault comporte d'ailleurs un point qui est passé un peu inaperçu, mais qui me semble crucial : la création d'un compte unique de retraite qui rassemble l'ensemble des informations, tous régimes confondus. Ce compte sera animé par une structure interrégimes. Il pourrait s'agir d'un – petit – premier pas pour arriver à terme à une réforme systémique.

Notre système est-il injuste ?

Le système français se caractérise d'abord par des dépenses, en matière de retraite, qui se situent parmi les plus élevées du monde. Il garantit à la fois l'un des temps passés à la retraite les plus longs de la planète et des pensions élevées.



Manifestation contre la réforme des retraites, à Paris, mardi 10 septembre.

MICHEL EULER/AF PHOTO

Notre système compte des éléments « anti-redistributifs », c'est-à-dire qui désavantagent les plus pauvres. Le fait de calculer les retraites sur les vingt-cinq meilleures années – en les revalorisant par l'inflation plutôt que par la croissance des salaires – favorise les carrières ascendantes, ce qui est plutôt le cas pour les cadres. Les ouvriers, qui ont bien souvent une évolution de salaire beaucoup plus plate, y perdent. Sans compter que l'espérance de vie des ouvriers est bien plus faible que celle des cadres.

Il existe toutefois aussi des mécanismes redistributifs, comme les avantages familiaux, les validations de droits pour les chômeurs ou le minimum vieillesse. Selon le Conseil d'orientation des retraites, ils compensent les aspects antiredistributifs, mais après avoir transféré beaucoup d'argent des plus pauvres vers les plus riches d'abord, avant de le redistribuer ensuite. Un certain nombre de mécanismes ratent en outre leur cible en procurant des avantages à des personnes qui n'en ont pas forcément besoin. Il serait possible de faire beaucoup plus simple et efficace.

Par ailleurs, le système français est très contributif : plus vous cotisez, plus vos retraites sont élevées. Et cette relation est parmi la plus forte du monde. Dans la plupart des autres pays, les retraites publiques sont beaucoup plus faibles et plus redistributives, mais elles sont souvent complétées par de l'épargne retraite privée.

Vous estimez qu'il faut supprimer le bonus de 10 % des pensions de retraite réservé aux parents de trois enfants et plus. Pourquoi ?

Ce bonus profite davantage aux hommes qu'aux femmes et plus aux hauts revenus qu'aux bas revenus. Il ne réduit pas les inégalités hommes/femmes, n'incite pas à la fécondité et n'est pas versé au moment où les familles ont leurs enfants à charge, et tout ça pour 5 milliards d'euros par an ! Cette somme serait beaucoup plus utile si elle était affectée à la création de places de crèches. Comme les femmes subissent toujours des aléas concernant leur niveau de pension, on pourrait aussi imaginer que ce bonus soit versé dès le premier enfant, uniquement pour les femmes et, de manière plus ciblée, sur celles qui sont les plus pauvres.

La création d'un « compte pénibilité » pour permettre aux salariés du privé soumis à



Antoine Bozio.

DR

A LIRE
« POUR UN NOUVEAU
SYSTÈME DE RETRAITE :
DES COMPTES
INDIVIDUELS DE
COTISATIONS FINANCÉS
PAR RÉPARTITION »
d'Antoine Bozio
et Thomas Piketty
(Editions Rue d'Ulm
collection « Cepremap »,
2008).

¶
SUR LE WEB
« RÉFORMER LE SYSTÈME
DE RETRAITE :
LES DROITS FAMILIAUX
ET CONJUGAUX »
Ce rapport de l'Institut
des politiques publiques
(IPP), rédigé en juin,
auquel a contribué
Antoine Bozio, est
accessible dans
la rubrique
« publications » du site
de l'Institut :
www.ipp.eu

des conditions de travail difficiles de partir plus tôt est-elle selon vous un changement important ?

Ce « compte pénibilité » est quasiment unique au monde, même s'il y a dans tous les pays des dispositifs dérogatoires pour certains types de métier. Jusqu'à maintenant, la prise en compte de la pénibilité était cantonnée aux régimes spéciaux et à la fonction publique (on les appelle « catégories actives ») sans qu'il y ait un véritable lien avec les conditions réelles de travail. Un policier qui travaille dans un bureau peut bénéficier d'un départ anticipé, alors qu'à l'inverse un salarié du privé qui travaille dans des conditions pénibles n'y avait pas droit.

Ce compte est donc une bonne chose, même si, dans l'idéal, il vaudrait mieux supprimer les fameuses « catégories actives » – pompiers ou contrôleurs aériens par exemple – et appliquer ce compte à l'ensemble des régimes de retraite. Il faut par ailleurs faire attention à ce que ce compte pénibilité ne se transforme pas en une « subvention » à la pénibilité qui n'inciterait pas les employeurs à améliorer les conditions de travail de leurs salariés.

Toutes les réformes menées jusqu'ici ont été qualifiées de « paramétriques » parce qu'elles se contentaient de changer des règles sans toucher aux structures. Vous plaidez pour une réforme systémique. Quel serait son avantage ?

Comme notre système est très compliqué, il n'est plus en mesure d'offrir de véritables garanties aux salariés sur leurs retraites. Une bonne réforme doit redonner de la cohérence afin que l'on puisse enfin prendre des décisions dont on peut estimer l'impact.

Prenons l'exemple du mécanisme dit du « minimum contributif » qui a été mis en place dans les années 1980. On s'était aperçu que certains ouvriers qui avaient cotisé toute leur vie se retrouvaient avec des pensions inférieures au minimum vieillesse. Au lieu de remettre à plat les règles de calcul, on a créé un dispositif complexe destiné à leur donner une retraite un peu plus élevée. Or, trente ans plus tard, une étude du ministère de la santé a montré que la moitié des bénéficiaires du minimum contributif étaient en fait des fonctionnaires qui bénéficiaient certes d'une petite retraite du privé, mais qui avaient aussi une bonne pension du public. On a corrigé le dispositif par un plafonnement mais sans répondre finalement à la source du problème ini-

tial. Cet exemple est symptomatique des ratés des réformes paramétriques.

Il faut absolument redonner de la cohérence au système : il n'y a pas de raison que deux personnes qui ont eu la même carrière et les mêmes revenus aient des droits différents parce qu'elles ne sont pas affiliées au même régime de retraite. Je n'aime pas le mot systémique : il donne l'impression que l'on veut mettre fin au principe de la répartition publique et obligatoire, ce qui est hors de question. L'idée est simplement de changer la formule de calcul qui transforme les salaires passés en droits à la retraite futurs.

Actuellement, les régimes de base sont calculés en annuités ; les complémentaires, en points. Or, un troisième type de système, baptisé « comptes notionnels », existe en Suède. C'est un peu comme des points, sauf que les droits sont exprimés en euros et qu'ils sont immédiatement compréhensibles par les assurés. Les comptes notionnels sont plus transparents que notre système : chaque euro de cotisation donne des droits à la retraite. Il est en outre difficile de modifier discrètement leur valeur sans que les assurés s'en aperçoivent, comme c'est le cas dans les systèmes par points ou annuités. Il n'y a pas de miracle : aucun des trois systèmes ne changerait l'équilibre économique des retraites, mais cette transparence renforcerait la crédibilité du système.

Cette réforme est-elle possible sans déclencher un mouvement social d'ampleur ?

Il y a une forte demande sociale pour que les règles soient les mêmes pour tous. Il n'est pas nécessaire de faire un big bang immédiat : la tendance vers l'alignement des règles est très lente, mais elle existe. A mon sens, il est possible d'unifier les règles tout en gardant des taux de contribution différents selon les régimes. Une telle structure serait, en plus, beaucoup plus facile à piloter. Le compte unique de retraite va dans ce sens. Donnons-nous donc un peu de temps : je suis sûr qu'il est possible de préparer une réforme structurelle redonnant de la cohérence au système.

Jusqu'ici, chaque réforme a plutôt ajouté un niveau de complexité...

En effet, on n'arrive pas à en sortir car, pour corriger des inégalités sans changer de système, la seule solution consiste toujours à rajouter un niveau de complexité. Une réforme structurelle permettrait de sortir de ce magma de règles. ■