# Élisabeth Borne dévoile les premiers contours de la réforme des retraites (Médiapart)

Dan Israel

7-8 minutes

Derniers préliminaires, premières annonces. L’épineux dossier de la réforme des retraites devrait occuper la première place dans les préoccupations de l’exécutif durant au moins le premier trimestre 2023. La première ministre Élisabeth Borne prend donc soin de mettre toutes les formes avant de se lancer dans le grand bain, avec l’annonce officielle des contours de la réforme, qui aura lieu le 10 janvier – [quatre semaines plus tard](https://www.mediapart.fr/journal/politique/141222/retraites-macron-recule-pour-mieux-sauter) que la date initialement prévue.

Mardi 3 et mercredi 4 janvier, la cheffe du gouvernement reçoit tous les dirigeants des syndicats et des organisations patronales, en démarrant par le patron de la CFDT, Laurent Berger. Ultimes entrevues pour préciser certains détails de la réforme à venir et pour afficher son souci du dialogue social. Mais certainement pas pour changer de cap : la réforme repoussera bien l’âge de départ légal à la retraite, c’est-à-dire celui avant lequel il n’est pas possible de toucher sa pension.

Elisabeth Borne lors de sa visite au commissariat de police d Argenteuil, le 31 décembre 2022.

Emmanuel Macron [l’a redit](https://www.mediapart.fr/journal/politique/311222/emmanuel-macron-un-funambule-sur-le-fil-du-deni-pour-ses-voeux-presidentiels) lors de ses vœux de nouvelle année : *« Cette année sera celle d’une réforme des retraites. »* Et l’on en sait enfin plus sur le calendrier officiel. Ce mardi matin [sur France Info](https://www.francetvinfo.fr/economie/retraite/reforme-des-retraites/direct-retraites-pouvoir-d-achat-energie-sante-suivez-l-interview-de-la-premiere-ministre-elisabeth-borne-dans-la-matinale-de-franceinfo_5576157.html), Élisabeth Borne a indiqué qu’après sa présentation officielle le 10 janvier, le texte sera examiné en conseil des ministres le 23 janvier, puis débattu à l’Assemblée nationale à partir de début février. L’objectif reste de viser *« une entrée en vigueur à la fin de cet été »*.

La première ministre a aussi commencé à dévoiler les arbitrages de l’exécutif. *« Nous n’irons pas au-delà des 43 années de cotisation qui sont prévues dans la réforme Touraine pour avoir une retraite à taux plein »*, a-t-elle annoncé, insistant sur le fait que *« personne ne devra travailler 47 ou 48 ans »*. Elle a aussi répété, comme elle le fait depuis plusieurs semaines, que le report de l’âge légal à 65 ans, défendu par Emmanuel Macron durant la campagne présidentielle, *« n’est pas un totem »*: *« Il y a d’autres solutions qui peuvent permettre aussi d’atteindre notre objectif d’équilibre de notre système de retraite à l’horizon 2030. »*

Avec ces précisions, on comprend le schéma qu’elle a en tête : faire reculer l’âge légal de départ à 64 ans, tout en augmentant plus vite que prévu la durée de cotisation nécessaire pour toucher le « taux plein ». Une augmentation de cette durée est déjà en œuvre : elle augmente d’un trimestre tous les trois ans, comme l’a acté la réforme portée en 2014 par Marisol Touraine, ministre de François Hollande.

Jusqu’à présent, il était prévu que celles et ceux qui prendraient leur retraite en 2035 devaient avoir cotisé 43 ans. Cette borne devrait donc être atteinte plus vite, et donc toucher plus de monde.

En octobre, Emmanuel Macron avait évoqué un recul de l’âge légal de départ *« de quatre mois par an »*. *« À horizon 2025, on passera à 63 ans, à horizon 2028 à 64 ans, et à horizon 2031 à 65 ans »*, [avait-il déclaré](https://www.france.tv/france-2/l-evenement/4219399-emission-du-mercredi-26-octobre-2022.html).

Il semble donc que l’exécutif ait décidé de supprimer cette dernière borne de 65 ans. Sans que cela change profondément la donne : comme le soulignait l’économiste Michaël Zemmour [sur notre plateau](https://www.mediapart.fr/journal/politique/151222/apres-les-fetes-la-retraite-65-ans) fin décembre, cette échéance serait de toute façon intervenue après la fin du second quinquennat d’Emmanuel Macron, et le prochain président aurait pu stopper le processus. D’ici là, de très grosses économies budgétaires auront quoi qu’il en soit été faites entre 2025 et 2027.

Ce changement de cible finale pour la réforme, qui passerait de 65 à 64 ans, ne devrait pas atténuer l’hostilité unanime des syndicats, au moins pour le moment. Les représentants des salarié·es affichent un front uni, pour la première fois depuis 2010 avec, déjà, la réforme des retraites de Nicolas Sarkozy, laquelle avait fait passer l’âge légal de 60 à 62 ans.

## La CFDT vent debout

Tous attendent de connaître le détail exact des annonces du 10 janvier, mais il n’y a aucun suspens : dans la foulée, une réunion intersyndicale sera organisée, et annoncera une première manifestation, sans doute dans la semaine du 16 janvier. La CGT, FO, ou la CFE-CGC ne font pas mystère de leur envie d’en découdre. Et comme elle le répète depuis la fin de l’automne, la CFDT en sera également.

*« Si, le 10 janvier, il y a des annonces avec un report de l’âge légal à 65 ou 64 ans, la CFDT, comme les autres organisations syndicales, appellera les salariés à se mobiliser contre cette mesure »*, [a confirmé](https://www.ladepeche.fr/2023/01/03/entretien-laurent-berger-sur-la-reforme-des-retraites-jappelle-le-gouvernement-a-faire-preuve-de-sagesse-10900569.php) Laurent Berger le 3 janvier dans *La Dépêche*. *« Le courage, ça n’est pas de suivre le gouvernement quand il va dans l’erreur, le courage c’est d’être fidèle à ses convictions et donc, dans ce cas précis, d’appeler les salariés à se mobiliser »*, a-t-il insisté*.*

Les responsables du syndicat défilent ces dernières heures dans les médias pour marteler ce message. *« S’il y a un problème de finances publiques, ce n’est pas au système de retraite de le régler. La situation du régime ne justifie pas les mesures brutales envisagées »*, déclare par exemple aux *Échos* le spécialiste maison du dossier, Yvan Ricordeau.

Si l’exécutif espérait s’attirer, sinon l’approbation, du moins la neutralité du seul syndicat susceptible de le soutenir, il en est donc pour ses frais. Laurent Berger est, il est vrai, tenu par ses adhérent·es qui, en juin lors du congrès confédéral, [ont imposé](https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/06/16/retraites-les-militants-de-la-cfdt-bousculent-laurent-berger-leur-numero-un_6130656_823448.html) une ligne dure sur les retraites. Sa position pourrait-elle évoluer ? C’est la crainte de certains membres de l’intersyndicale, qui anticipent que si suffisamment de compensations sont présentées, la CFDT pourrait se montrer tout à coup moins combative.

Élisabeth Borne est bien consciente du délicat équilibre qu’elle doit trouver. Sur France Info, elle a pris une position similaire à celle de la CFDT concernant l’emploi des seniors : *« Je ne peux pas me satisfaire d’avoir des entreprises, souvent des grandes entreprises, qui font partir les seniors* […] *avec l’idée que la personne pourra être au chômage pendant trois ans avant de prendre sa retraite »*, a-t-elle affirmé.

Mais pour l’heure, contrairement à ce qu’attend l’organisation de Laurent Berger, aucune mesure contraignante n’est au programme pour obliger les entreprises à employer davantage de personnes plus de 50 ans.

Le reste de la partie se jouera autour des mesures compensant la pénibilité des métiers, comme sur les contours précis du dispositif permettant de partir plus tôt à celles et ceux ayant commencé à travailler avant 20 ans, ainsi que sur les mécanismes assurant une pension minimale à un niveau supérieur à celui d’aujourd’hui. Autant de sujets qui seront justement sur la table entre les partenaires sociaux et la première ministre ces prochaines heures.

**Élisabeth Borne précise les contours d’une réforme des retraites injustifiée (Médiapart)**

2 décembre 2022 | Par Romaric Godin et Dan Israel

La première ministre a confirmé son intention de repousser l’âge légal de départ à la retraite à 65 ans en 2031. Sa justification portant sur une urgence financière ne tient pourtant guère. Et les conséquences de la réforme, prétendument positive pour l’économie française, sont en fait très incertaines.

L’exécutif avance méthodiquement ses pions dans la future bataille qui lui permettra, espère-t-il, de faire adopter la réforme des retraites qu’Emmanuel Macron a présentée lors de sa seconde campagne présidentielle. Et bien qu’il ait accordé aux syndicats quelques semaines de débats pour la forme, le cap n’a pas évolué. C’est ce que vient de confirmer la première ministre Élisabeth Borne, dans un entretien au Parisien.

L’objectif du gouvernement est toujours de faire reculer de 62 ans à 65 ans l’âge légal de départ à la retraite – celui avant lequel nul n’a le droit de toucher sa pension, hormis ceux qui ont commencé à travailler avant 20 ans – d’ici 2031. Avec un texte présenté en conseil des ministres « au début de l’année prochaine » et une adoption au Parlement d’ici « le printemps », la réforme pourrait entrer en vigueur dès l’été 2023.

Selon la cheffe du gouvernement, « la génération née au deuxième semestre 1961 » sera la première à devoir travailler plus longtemps que prévu, « quelques mois de plus », avant une montée en puissance régulière pour les générations suivantes. Les détails devraient être présentés le 15 décembre.

Élisabeth Borne a aussi fait un geste en indiquant pour la première fois que la réforme ne toucherait pas au seuil des 67 ans, auquel toute personne peut prendre une retraite « à taux plein », sans décote, même si elle n’a pas cotisé le nombre de trimestres requis (mais sa retraite n’est toujours calculée que sur le nombre de trimestres où elle a réellement travaillé). La première ministre justifie ce choix pour des raisons d’équité, « notamment pour les femmes », qui sont en effet les premières concernées par les carrières incomplètes ou hachées.

Le calendrier des « discussions » choisi par le gouvernement n’en pose pas moins de nombreux problèmes. Le plus évident est celui de la mobilisation sociale, qui ne devrait pas manquer de s’installer à cette occasion. Cette réforme particulièrement impopulaire va en effet être portée alors que la France n’en a pas fini avec l’inflation. Le revenu réel des ménages devrait, selon l’Insee, demeurer nettement à la baisse sur l’ensemble de l’année.

Le point le plus préoccupant reste que la hausse des prix se concentre sur les produits « du quotidien » : produits alimentaires et ventes en supermarché. Selon les derniers chiffres de l’Insee, les prix alimentaires ont connu sur un an en novembre une hausse de 12,2 %, deux fois supérieure à celle de l’indice des prix global (+ 6,2 % sur un an). Et les négociations en cours entre les producteurs et la grande distribution laissent penser que la hausse est loin d’être terminée, et pourrait même s’accélérer.

**Un contexte économique et social défavorable**

Le contexte sera d’autant plus compliqué que le mois de janvier pourrait aussi être celui des coupures d’électricité, ce qui risque de provoquer du mécontentement, mais aussi des perturbations dans la production et la consommation. Et cela nous mène à une question peu évoquée de la réforme des retraites, mais qui ne sera pas anecdotique dans le contexte actuel : quel sera l’impact macroéconomique de la réforme ?

Avant d’entrer dans le détail de la question, rappelons le contexte. La France a jusqu’ici évité la récession, mais la situation n’est guère réjouissante. Sur l’année 2022, le PIB devrait être à peine supérieur à son « acquis de croissance », autrement dit à sa croissance si tous les trimestres avaient été stagnants. Cet acquis était de 2,3 % fin 2021, il est à 2,5 % à la fin du troisième trimestre. En bref : l’économie française est largement en stagnation.

Certes, l’emploi continue de progresser. Mais cela ne se traduit pas par une croissance de la consommation. Ce qui signifie que ces emplois sont peu rémunérateurs – un point cohérent avec l’explosion de l’apprentissage et des créations de postes centrées sur les services aux entreprises – et que les perspectives n’incitent guère à penser que cette embellie (très largement subventionnée par l’État) soit durable. La consommation des ménages a ainsi stagné au troisième trimestre. Or, la consommation représente plus de la moitié du PIB.

Progressivement, les pertes de revenu réel et la hausse des taux vont immanquablement conduire l’Europe de l’Ouest et la France à la récession. Les indicateurs avancés ne laissent que peu de doutes sur ce point. L’indice des directeurs d’achat (PMI) de Markit pour la zone euro en novembre s’est certes un peu amélioré, mais il demeure très largement sous les 50, à 47,8. Autrement dit, il traduit une contraction de l’activité. Et la France, qui était jusqu’ici demeurée au-dessus de ce niveau, est passée en territoire négatif en novembre, à 48,8. Une première depuis février 2021.

Ceci permet d’élaborer un scénario. En tant qu’économie principalement centrée sur les services, la France a un peu mieux résisté aux perturbations mondiales jusqu’ici, même si son activité tend à stagner. Mais la baisse du niveau de vie, la poursuite de l’inflation, la hausse des taux et la morosité ailleurs en Europe entraîneront une récession, qui sera peut-être plus tardive que pour les autres économies européennes. Cela dit, il y a fort à parier que l’on soit dans cette situation début 2023. Et, compte tenu de la persistance des risques cités, que la reprise soit très modeste par la suite.

**L’incertitude des conséquences économiques de la réforme**

La situation macroéconomique est donc peu réjouissante. Cela va sans doute peser également sur le climat social qui entourera le vote de la réforme de retraites. Mais il faut aussi s’interroger sur l’impact économique de cette réforme. Le récit du gouvernement consiste à dire qu’elle aura un impact positif, parce qu’elle fera travailler davantage les Français. Et plus de travail, ce serait plus de production de richesses. Ce discours est démenti par l’histoire même du capitalisme et ne signifie en soi pas grand-chose puisque le problème même du système est son manque de productivité.

En réalité, la question de l’impact économique de la réforme est complexe et le gouvernement l’évite soigneusement, se limitant à son slogan du « travailler plus ». Dans son dernier rapport en septembre dernier, le Conseil d’orientation des retraites (COR) reconnaît qu’il est quasiment impossible d’évaluer correctement les conséquences économiques d’un report de l’âge de la retraite.

La méthode utilisée habituellement est celle dite des « modèles néokeynésiens ». Ce sont des modèles qui décrivent les effets d’un choc externe sur l’économie en décrivant le retour à l’équilibre de cette dernière. Ces modèles sont extrêmement critiquables parce qu’ils sont assez éloignés de la réalité (lire ici un article sur les limites de ces modèles). Ils sont largement aveugles à de nombreux comportements et à l’existence de crises. Ils dépendent aussi très largement de leur calibrage, c’est-à-dire des hypothèses retenues pour les faire fonctionner.

Mais ils ont un avantage : ils présentent ce que l’on appelle un « bouclage macroéconomique », autrement dit ils parviennent à évaluer les conséquences non pas seulement directes, mais aussi indirectes d’un événement, par exemple sur la consommation ou l’investissement. C’est un outil très insatisfaisant, qui permet néanmoins d’avoir une vision globale (très approximative).

Le problème, dans le cas de la réforme des retraites, c’est que ces modèles ont plutôt tendance à considérer le report de l’âge de la retraite comme un choc négatif : le fait de maintenir une classe d’âge en emploi a certes un effet positif sur les revenus de cette dernière, mais un effet négatif sur l’emploi global. Ces modèles déduisent donc d’une telle réforme une augmentation du taux de chômage et, finalement, un effet à court terme négatif sur le PIB. Par la suite, « grâce » à la baisse du salaire réel qu’induit cette hausse du chômage, l’activité reprend.

Dans le modèle utilisé par l’Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), et dont le résultat est relayé par le COR, l’augmentation de l’âge légal de départ de deux ans conduirait ainsi à une baisse de 0,1 point du PIB sur dix ans en cas de report de l’âge d’un trimestre par génération. En définitive, le déficit public serait amélioré de 0,1 point. On le voit, l’effet est donc légèrement négatif.

Le risque est particulièrement sévère aujourd’hui si l’on retient l’hypothèse du retour durable de l’inflation et de sa mise au pas régulière par de violentes récessions.

On comprend pourquoi le gouvernement ne s’appuie guère sur ces modèles : on est loin, et même très loin d’une réforme qui serait urgente pour l’économie française et pour les finances publiques. Lorsque Élisabeth Borne déclare le 30 novembre être « frappée de voir que la nécessité de faire cette réforme n’est pas vraiment dans tous les esprits » et que la réforme serait le moyen de rétablir l’équilibre, elle est démentie par les modèles.

D’autant plus que les mécanismes en jeu posent un risque majeur au regard de la situation actuelle. Les ajustements spontanés des modèles sont souvent des chimères parce que les effets bénéfiques des baisses de salaire réel sont largement surestimés par les hypothèses de la pensée néokeynésienne. Dans la réalité, la recherche de l’équilibre par ce type de méthode manque souvent son coup et entraîne des déséquilibres permanents, comme le faisait remarquer l’économiste suédois décédé récemment Alex Leionhuvfud.

Le risque est particulièrement sévère aujourd’hui si l’on retient l’hypothèse du retour durable de l’inflation et de sa mise au pas régulière par de violentes récessions. Dans ce cas, la baisse du salaire réel ne conduit pas à un réajustement, mais bien plutôt à un nouveau choc de demande. Et cela pose immédiatement la question de la pertinence d’une telle réforme dans le contexte actuel. Pire, on pourrait même y voir un élément d’affaiblissement de l’économie française, dont celle-ci n’a pas réellement besoin.

**Un tour de passe-passe peu convaincant pour justifier la réforme**

La difficulté est si grande que la Direction générale du Trésor (DG Trésor) de Bercy, qui dépend directement du gouvernement, a renoncé à utiliser ces modèles pour évaluer l’impact de la réforme des retraites. La cheffe économiste de la DG Trésor, Agnès Benassy-Quéré, s’en explique brièvement dans un texte daté de février 2022.

Selon elle, les modèles néokeynésiens ne sont pas aptes à prendre en compte ce genre de réforme qui joue sur la population active. On peut s’étonner d’une telle prudence alors même que ces modèles sont utilisés par ailleurs à tous propos, notamment pour d’autres réformes structurelles ou des baisses d’impôts (récemment encore pour évaluer les effets des baisses d’impôts de production), où leur pertinence est tout aussi douteuse.

La DG Trésor propose donc une évaluation alternative : elle s’en tient simplement à ce que l’on appelle une « approche comptable ». Cette méthode s’appuie sur des analyses a posteriori de la réforme de 2010, qui a déjà reculé de deux ans l’âge légal de départ à la retraite. Ces « résultats » sont extrapolés sur la population de 62 ans, et on obtient des résultats en termes d’emploi, qui sont ensuite convertis en termes de PIB.

Dans le cas présent, la DG Trésor estime ainsi que repousser l’âge de la retraite de deux ans créera 390 000 emplois sur dix ans, soit une hausse de l’emploi de 1,4 %, qui correspondrait à un gain de 1,4 % du PIB. Comme par enchantement, voici la réforme très productive pour les finances publiques, avec 0,9 point de PIB supplémentaire. Le discours du gouvernement est donc validé, et tout va alors pour le mieux dans le meilleur des mondes possible.

Seulement, cette « approche comptable » est très contestable, et à plusieurs égards. D’abord, elle repose sur une analyse douteuse des conséquences de la réforme de 2010. Un des points centraux de cette analyse est que le maintien en emploi des seniors qui prennent plus tard leur retraite n’a pas de conséquence sur le niveau d’emploi des plus jeunes. Or, cette analyse ne fait aucunement consensus parmi les économistes. La seule étude citée par le Trésor date de 2021, repose sur des données italiennes et note une légère substitution entre les âges.

Ensuite, l’analyse suppose une linéarité de l’effet de l’emploi sur le PIB (1 % de taux d’emploi en plus crée 1 % de PIB supplémentaire), ce qui est extrêmement douteux : ce que l’on observe depuis 2020, mais déjà en grande partie depuis 2008, c’est que l’emploi croît plus vite que le PIB. C’est d’ailleurs un vrai problème pour la croissance à moyen terme de l’économie française car, sans gains de productivité, la croissance ne peut que s’affaisser et il est difficile de prétendre que l’augmentation du temps de travail favorise la productivité.

Enfin, et c’est la faiblesse principale de l’approche comptable, elle n’effectue pas de « bouclage macroéconomique ». Autrement dit, elle regarde la réalité par le petit bout de la lorgnette et n’analyse pas les conséquences de la réforme sur les comportements des ménages en termes d’épargne et de consommation. Fâcheux. Le chiffre avancé de 1,4 point de gain de PIB est donc très théorique. C’est un chiffre désincarné, qui ne prend pas en compte l’évolution profonde de l’économie et les effets réels d’une telle réforme.

En résumé, on ne dispose donc pas de certitudes sur les effets macroéconomiques de la future réforme des retraites. Et c’est là un problème considérable, car on ne peut prétendre à sa nécessité sans pouvoir montrer qu’elle apporterait réellement un effet positif sur l’économie et le système social.

En réalité, tout l’édifice de justification du gouvernement est bancal. Le rapport du COR déjà cité ne signale aucun risque portant sur la survie du système français des retraites. Il souligne au contraire que ses résultats « ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l’idée d’une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite ».

Soulignons par ailleurs, comme le fait l’économiste Michaël Zemmour dans un texte publié ce 2 décembre, que pour combler le déficit du système de retraites, il existe des alternatives au report de l’âge légal de départ. Notamment la fin des exonérations de cotisations sur les plus bas salaires, ou le report de l’amortissement de la dette sociale, qui pèse considérablement sur les comptes de la Sécurité sociale (pour au moins 10 milliards d’euros).

Le rejet de ces alternatives ne serait pertinent que si, en retour, il était possible de prouver l’intérêt supérieur sur le plan financier et macroéconomique des mesures d’âge. Comme on l’a vu, ce n’est pas le cas, sauf à tordre les modèles. Dès lors, cette réforme apparaît d’abord comme idéologique, et comme une volonté de poursuivre une casse méthodique du système de Sécurité sociale de notre pays.