

Réforme Delevoye : gare à l'entourloupe !



Introduction

La réforme du système de retraite français, annoncée par Emmanuel Macron dès avant son élection à la présidence de la République, doit mettre en place un régime universel de retraite et consacrer le principe « à cotisation égale, pension égale ». Mais il y a loin de la coupe aux lèvres. Ce que l'on connaît aujourd'hui du projet mis sur pied par le haut-commissaire chargé de la réforme, Jean-Paul Delevoye, laisse craindre que l'on n'aille finalement vers un système de retraite à deux pôles public-privé et que l'équité prétendument recherchée ne soit qu'un trompe-l'œil.

Dès l'origine, Jean-Paul Delevoye a énoncé deux contre-vérités.

D'une part, il a affirmé que le système de retraite français est aujourd'hui « proche de l'équilibre »¹, ce qui est évidemment faux. On ne voit d'ailleurs pas comment ce pourrait être le cas, alors que le rapport démographique entre les cotisants et les retraités se creuse. En 1960, on comptait 4 actifs pour 1 retraité ; ce ratio est aujourd'hui tombé à 1,4 pour 1. Or, dans un système par répartition (et Jean-Paul Delevoye a répété à maintes reprises que nous ne sortirons pas du « tout répartition »), ce

sont les cotisations des actifs qui financent les pensions de retraite... L'allongement de l'espérance de vie, qui prolonge le temps passé à la retraite, et l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom, devenues celles du papy-boom, n'arrangent rien à la situation financière du système. En outre, l'augmentation des dépenses retraite de la fonction publique, qui est la première cause d'accroissement du déficit inscrit



en loi de finances, n'est jamais prise en compte ; or, les pensions des fonctionnaires ne sont pas provisionnées.

Dans une étude publiée par Sauvegarde Retraites en mai 2012, le profes-

1. « La réforme que nous préparons n'est pas une simple réforme. Toutes celles conduites depuis 30 ans avaient pour but de réduire un déficit colossal. Aujourd'hui, nous n'avons pas le couteau sous la gorge. » Jean-Paul Delevoye, « Le gouvernement lance sa consultation pour la retraite par points », L'Opinion, 31 mai 2018.

seur Jacques Bichot évaluait la dette retraite (autrement dit, « *les créances que les retraités actuels et futurs ont sur la collectivité nationale, tant en termes de pensions que de dépenses de santé* ») à 10 000 milliards d'euros, soit près du quintuple de la dette publique "officielle" actuelle. Dans ces conditions, on ne voit pas par quel prodige le système de retraite français pourrait être proche de l'équilibre...

D'autre part – c'est la deuxième contre-vérité – Jean-Paul Delevoye affirme qu'il n'existe « presque » plus de différences entre les retraites que dispensent les régimes du secteur privé et celles que servent les régimes spéciaux du public, ce qui est objectivement inexact. Ce parallèle audacieux s'appuie notamment

sur le relèvement des taux de cotisation dans le public – qui ne signifient rien, puisque, dans ces régimes spéciaux, les cotisations sont en réalité fictives. Dans la fonction publique d'État, il n'existe même pas de caisse de retraite susceptible de percevoir lesdites cotisations !

Dès l'origine, la nouvelle réforme repose donc sur une double erreur si ces contre-vérités ne sont pas émises volontairement – ou, dans le cas inverse, sur un double mensonge...

Dès lors, l'on est fondé à se demander si la réforme en préparation ne vise pas, en réalité, à mettre plus discrètement à contribution les affiliés, retraités et actifs, tout en laissant croire que son but principal est d'établir l'équité... À l'exception de celle entre les régimes du public et ceux du privé, qui est considérée, bien à tort, comme déjà accomplie ! ■



L'on est fondé à se demander si la réforme en préparation ne vise pas, en réalité, à mettre plus discrètement à contribution les affiliés, retraités et actifs, tout en laissant croire que son but principal est d'établir l'équité...

1 - Régime universel, régime unique ou régime commun ?



Dans son programme présidentiel, en 2017, Emmanuel Macron promettait de réaliser la grande réforme des retraites. Sous l'intitulé « *Les mêmes règles pour tous* », il écrivait : « *Nous mettrons fin aux injustices de notre système de retraites. Un système universel avec des règles communes de calcul des pensions sera progressivement mis en place. Le fait de changer d'activité ou de secteur sera sans effet sur les droits à la retraite. Avec un principe d'égalité : pour chaque euro cotisé, le même droit à pension pour tous* ».

De nombreux travailleurs et retraités du privé avaient compris que le nouveau président allait enfin établir l'équité dans le système de retraite et créer un régime unique, ce qui revien-

drait *ipso facto* à supprimer les régimes spéciaux du secteur public.

Toutefois, Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire chargé de la réforme des retraites, a indiqué qu'« *universel* » ne signifie pas « *unique* ». Dans un entretien donné au magazine *Pleine Vie*, le 10 octobre 2018, il a ainsi précisé : « *L'universalité, ce n'est pas un régime unique, mais un régime commun.* »²

Avant lui, le 17 juin 2018, à peine plus d'un an après l'élection de l'actuel président de la République, Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la

2. « Jean-Paul Delevoye : «Créer un système de retraite identique et commun est un vrai projet de société» ». *Pleine Vie*, 10 octobre 2018.

Santé, avait déjà vendu la mèche. Le 17 juin 2018, répondant au journaliste Christophe Jakubyszyn qui remarquait que « *si c'est un régime unique, il n'y a plus de régimes spéciaux* », elle avait précisé que « *régime universel* » ne veut pas dire « *régime unique* »³ et que la réforme des régimes spéciaux serait négociée ultérieurement avec les syndicats.

La création d'un régime unique ne serait, d'ailleurs, pas forcément souhaitable : l'expérience montre que la gestion par un même organisme d'un grand nombre d'affiliés aux parcours professionnels très différents est plus complexe que celle d'un nombre limité de personnes aux parcours plus similaires, qui élisent parmi leurs pairs les administrateurs de leur caisse. La comparaison entre la CNAV et les caisses indépendantes (comme la CARMF pour les médecins, la CARPIMKO pour les auxiliaires médicaux, la CARPV pour les vétérinaires...) montre qu'à la différence de ces dernières, la CNAV ne dispose pas de réserves et ses affiliés déplorent de nombreux dysfonctionnements⁴.

Mais la distinction opérée par Agnès Buzyn ou Jean-Paul Delevoye entre « *régime universel* » ou « *régime commun* » et « *régime unique* », sous-entend que les régimes spéciaux du secteur

Jean-Paul Delevoye a fait savoir que la question des régimes spéciaux restait à négocier... Elle est pourtant prioritaire si l'on veut vraiment établir une équité entre les affiliés du privé (cotisants et retraités) et ceux du public au sein du système de retraite.

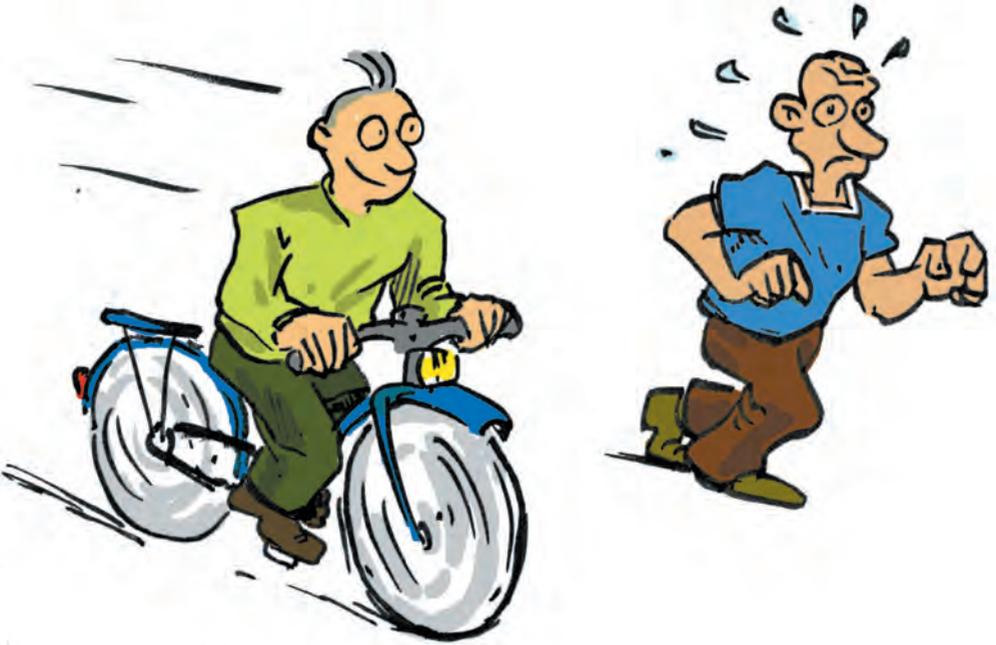
”

public pourraient être sauvegardés, fût-ce sous un autre nom. Parmi les onze propositions formulées par le haut-commissaire sur le site officiel dédié à la « *concertation citoyenne* », aucune n'envisageait leur suppression. Et en présentant les premiers éléments de sa réforme aux syndicats et au patronat, le 10 octobre 2018, Jean-Paul Delevoye a fait savoir que la question des régimes spéciaux restait à négocier... Elle est pourtant prioritaire si l'on veut vraiment établir une équité entre les affiliés du privé (cotisants et retraités) et ceux du public au sein du système de retraite. ■

3. 17 juin 2018, *Le Grand jury RTL*.

4. Sauvegarde Retraites recueillie à cet égard de nombreuses plaintes.

2 - Vers un système « universel » à deux vitesses ?



Au fond, que recouvre le concept de « régime universel » qu'Emmanuel Macron avait promis de mettre en place ?

Dans *Les Échos* du 15 octobre, Eric Lombard, Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, dont les équipes travaillent depuis plusieurs mois avec celles de Jean-Paul Delevoye, a expliqué que dans le nouveau système cohabiteraient « deux grands ensembles » : d'une part, « les salariés du privé autour de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO » et, de l'autre, une « plate-forme d'accueil pour les régimes publics et certains régimes spéciaux », qui serait gérée par la Caisse des dépôts.

Se dirige-t-on vers un système à deux pôles, l'un destiné aux retraités

du public et l'autre à ceux du privé, co-existant avec des règles différentes ?

Eric Lombard ajoute que « la transition doit être très progressive. (...) En 2025, la bascule va commencer, mais la conversion en points va durer longtemps car il faut reconstituer les carrières complètes, ce qui n'est pas facile dans la fonction publique, où, jusqu'à présent, seuls les six derniers mois sont pris en compte. » L'État ne conserverait-il donc aucune trace de l'activité de ses agents ? On croit rêver !

Cet argument avait déjà été utilisé avec succès par la haute fonction publique pour faire échec à la réforme Fillon de 2003, qui prévoyait d'allonger la durée sur laquelle sont calculées

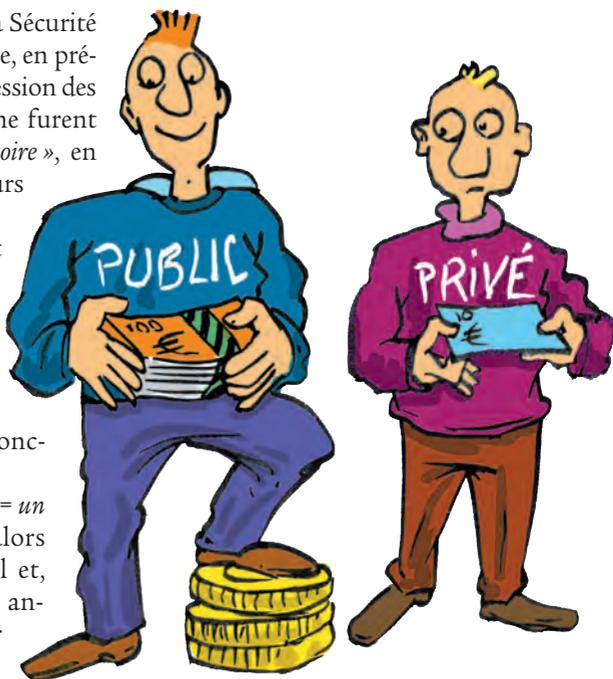
les pensions du public. Pourtant, les carrières sont-elles beaucoup plus difficiles à reconstituer dans la fonction publique, où elles évoluent automatiquement par avancement d'échelon et de grade, que dans le privé, où elles varient en fonction des différents employeurs, des emplois occupés, des rémunérations perçues et, parfois, des périodes de chômage ?

Eric Lombard conclut qu'à partir de 2025, « on a une dizaine d'années de travail devant nous », avant que la réforme puisse être appliquée dans le secteur public. Ce qui conduit en 2035. Coïncidence : cette année-là, on devrait commémorer le 90^e anniversaire de l'ordonnance de 1945, qui créa la Sécurité sociale dans sa forme moderne, en prévoyant explicitement la suppression des régimes spéciaux – lesquels ne furent maintenus qu'à titre « provisoire », en raison de l'opposition de leurs bénéficiaires...

Si les régimes spéciaux sont préservés dans le régime prétendument "universel", au sein d'un pôle "public", il est très probable que les contribuables continueront de payer les pensions des fonctionnaires.

Le principe « un euro cotisé = un euro à la retraite » ne serait alors qu'un nouveau trompe-l'œil et, en fait d'équité, la réforme annoncée se réduirait à un tour de passe-passe étatique, per-

mettant au gouvernement, d'une part, de pressurer davantage encore les cotisants du privé, principaux concernés par la réforme (appliquée à partir de 2035 seulement pour les régimes spéciaux, quel que soit le nom sous lequel ils seront prolongés) ; et, d'autre part, de mettre la main sur les réserves des régimes complémentaires du privé, constituées grâce aux efforts demandés à leurs affiliés : soit quelque 110 milliards d'euros fin 2016 entre l'AGIRC ARRCO, la CNAVPL et les indépendants. ■



3 - La différence de nature entre les régimes du public et ceux du privé

Emmanuel Macron, dans son programme de campagne, et Jean-Paul Delevoye, par la suite, ont souligné à maintes reprises que le principe de la répartition serait conservé. Mais, actuellement, il est loin de concerner l'ensemble du système de retraite. Il

s'applique dans les régimes du secteur privé, puisque les pensions sont payées par les cotisations réellement prélevées sur les actifs ; mais pas réellement dans le secteur public, où les pensions sont financées par l'impôt, donc payées par les contribuables – au moins dans les



faits. Il n'existe d'ailleurs aucune caisse de retraite des fonctionnaires d'État.

Les deux types de régimes ne sont donc pas de même nature. D'un côté, ceux du privé répondent à une logique assurantielle ; de l'autre, ceux du public ne sont pas des régimes de retraite à proprement parler, mais des régimes de rémunération à vie – les pensions étant considérées, en droit, comme des rémunérations pour service rendu, et non pas comme des prestations sociales accordées en raison de cotisations versées⁵.

Les Français ont appris dès l'école primaire que l'on n'additionne pas des choux et des carottes. Pour que la réforme puisse réunir les différents régimes de retraite au sein d'un même régime universel – dût-il rassembler des caisses multiples et différentes –, il faudrait au préalable que leur nature soit homogène. Or, ce sujet n'est même pas abordé dans les documents publiés par le haut-commissaire. En particulier, il n'en est question nulle part dans les onze propositions formulées dans le cadre de la

« consultation publique pour une retraite plus simple, plus juste, pour tous ». De même, la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État, qui constituerait la première condition d'une telle unification, n'y est pas envisagée.

Certes, le haut-commissaire a évoqué « une convergence des taux de rendement, des taux de cotisation employeurs et des taux de cotisation employés »⁶, mais que signifie cette convergence si les cotisations sont fictives ? Dans le futur régime universel, l'État provisionnera-t-il réellement les retraites de ses agents, ou continueront-elles à se réduire à des jeux d'écriture ? C'est ce que Jean-Paul Delevoye devra préciser. ■



Les régimes du public ne sont pas des régimes de retraite à proprement parler, mais des régimes de rémunération à vie – les pensions étant considérées, en droit, comme des rémunérations pour service rendu, et non pas comme des prestations sociales accordées en raison de cotisations versées

5. Cf. l'étude de Sauvegarde Retraites « *Histoire d'un malentendu : la vraie-fausse retraite des fonctionnaires* », mai 2018

6. Cf. « *Le gouvernement lance sa consultation pour la retraite par points* », L'opinion, 31 mai 2018.

4 - Les régimes spéciaux ne seront pas abolis

À l'occasion du lancement du « *dispositif de participation citoyenne* », le 31 mai 2018, Jean-Paul Delevoye avait averti que « *toutes les spécificités des régimes ne disparaîtront pas* ». Emmanuel Macron l'avait précisé avant lui, dans son programme présidentiel : « *Les spécificités de certains régimes ne disparaîtront pas. Les règles de base seront les mêmes pour tous, mais les taux de cotisation ou les conditions d'âge pourront différer, en raison notamment des caractéristiques des métiers.* »

À ce jour, les spécificités des régimes de retraite du secteur public concernent :

➔ le calcul de la pension sur le traitement des six derniers mois (au lieu des 25 dernières années sous plafond à la CNAV et de l'ensemble de la carrière à l'AGIRC ARRCO) ;

➔ la garantie par l'État du niveau de la pension (au minimum 75 % du dernier traitement) ;

➔ un départ à la retraite précoce pour les catégories dites « actives » (57 ans, voire 52 ans pour certains agents).

➔ une réversion sans conditions d'âge, ni de ressources, contrairement à ce qui existe dans le privé ;

➔ un système de bonifications d'annuités : trimestres octroyés sans avoir été cotisés, ni travaillés ;

➔ des majorations familiales non

plafonnées, beaucoup plus avantageuses que dans le privé.

Le 14 décembre 2017, le haut-commissaire Delevoye expliquait : « *Il ne s'agit pas de signer la fin de quelque chose, nous voulons respecter le caractère identitaire de certains régimes de retraite : un cheminot est un cheminot, un gazier est un gazier...* »⁷. La nouvelle Convention collective, dont les nouvelles recrues de la SNCF bénéficieront à partir de 2020 en remplacement du statut actuel, est venue confirmer cette annonce. En octobre 2018, le PDG de la société nationale des chemins de fer, Guillaume Pépy, a déclaré : « *Le futur dispositif sera motivant et attractif pour tous. Et les garanties fondamentales du statut, sur l'emploi, le droit syndical ou encore le régime de retraite, seront préservées.* »⁸

Autrement dit, on ne touchera pas aux avantages attachés au régime spécial des cheminots, qui est très largement financé par les contribuables (notamment par le biais d'une subvention annuelle de plus de 3 milliards d'euros, ce qui laisse augurer du coût des avantages similaires pour l'ensemble du secteur public). Ce régime spécial sera « *préservé* », au moment même où sera votée la réforme créant le régime « universel ». « En même temps », comme dirait Emmanuel Macron... ■

7. « Jean-Paul Delevoye “pour un système des retraites plus juste” ». Les Dernières nouvelles d'Alsace, 14 décembre 2017.

8. « SNCF : Guillaume Pépy propose un “new deal” social aux cheminots », Les Échos, 4 octobre 2018.

“ On ne touchera pas aux avantages liés au régime spécial des cheminots, très largement financé par les contribuables !



5 - Les primes : un jeu de bonneteau dans les régimes du public

Pour justifier les avantages importants dont jouissent les bénéficiaires des régimes spéciaux (fonctionnaires ou agents des entreprises publiques), le gouvernement et l'administration font valoir qu'une partie non négligeable de leur traitement est constituée de primes. Cet argument est mensonger. En effet, contrairement à une idée reçue, non seulement une bonne partie des primes est déjà incluse dans le calcul de la pension de retraite des agents publics, mais plusieurs mesures de compensation ont été créées : notamment celle, en 1991 de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), qui a pour double effet d'augmenter le traitement et d'ouvrir un droit spécifique à un supplément de pension de retraite, pour de nombreux fonctionnaires ; et celle, en 2005, du régime additionnel de la fonction publique (RAFP), régime spécial supplémentaire fonctionnant par points et par capitalisation, financé à 50 % par l'ensemble des contribuables.

Le RAFP s'est ainsi ajouté à la Préfon, produit de retraite par capitalisation défiscalisé, proposé aux fonctionnaires depuis 1964.

De même, les hausses de cotisation (*de facto*, fictives) qui sont censées avoir "frappé" les bénéficiaires des régimes spéciaux du public ont été intégralement compensées, par une "prime de compensation" (chez EDF, GDF, RATP), par une hausse de salaire (chez EDF, GDF, SNCF), et par des coups de pouce sur les pensions (chez EDF, GDF, RATP, SNCF). ■



6 - Première spécificité maintenue : l'âge de départ dans les régimes spéciaux

En octobre 2018, après la présentation des premières pistes de réforme par Jean-Paul Delevoye, le Secrétaire général de la CGT, Philippe Martinez, s'inquiétait : « On va vous dire "vous pouvez partir à 62 ans", mais si vous n'avez pas les moyens de vivre, vous allez continuer à travailler pour avoir plus de points ». Il concluait : « la finalité, c'est que vous allez partir à 65, 67 ans »⁹.

Le « patron » de la CGT ignore apparemment que c'est déjà le cas pour de très nombreux salariés du privé (sans parler des professions libérales...). Les derniers accords Agirc-Arrco prévoient même le report *de facto* de l'âge légal de départ à 63 ans, sous peine d'un malus amputant la pension de 10 %, même lorsque les conditions du taux plein sont remplies.



Au contraire, les agents de la fonction publique et des entreprises publiques appartenant aux catégories dites « actives » peuvent partir, s'ils le souhaitent, à 57, voire 52 ans¹⁰. Or, Jean-Paul Delevoye a indiqué, lors d'un colloque de la CARMF (caisse de retraite des médecins) le 26 octobre 2018, que ces dispositions continueraient à s'appliquer, au moins en ce qui concerne les militaires et les policiers.

Qu'en sera-t-il des autres agents publics classés dans la catégorie active, comme les contrôleurs aériens ou les agents de la SNCF ? ■

9. « Réforme des retraites : Delevoye dévoile (enfin !) ses premières pistes de réforme », Marie-Cécile Renault, Le Figaro économie, 15 octobre 2018.

10. Les fonctionnaires ou agents publics qui font le choix de partir à 57 ou 52 ans partent rarement avec une pension à taux plein. Mais de nombreux salariés du privé ne remplissent pas plus les conditions du taux plein lorsqu'ils atteignent l'âge de départ, à 62 ans.

7 - Équité ou meilleure pension ?

Plaidant pour le « régime universel », Jean-Paul Delevoye a déclaré : « *Qu'il s'agisse d'un fonctionnaire, d'un salarié du privé ou d'un indépendant, s'ils gagnent la même somme d'argent pendant 40 ans, l'un et l'autre auront la même retraite* »¹¹. A priori, ces propos sont rassurants.

Mais aujourd'hui, l'État employeur "cotise" pour ses agents à hauteur de 74 %, un taux très supérieur à celui en usage dans les entreprises privées (16,3 % sous le plafond de la Sécurité sociale). Or, dans son programme électoral, Emmanuel Macron écrivait : « *On saura que, quand des personnes ont une retraite plus élevée, c'est qu'elles-mêmes, leurs employeurs, ou l'État au titre de la solidarité, ont cotisé davantage.* » Et Jean-Paul Delevoye a confirmé, en mai 2018 : « *L'égalité des droits pour un euro cotisé ne signifie pas le*

même niveau de cotisation, et donc pas le même niveau de retraite. »¹¹

Ces propos contredisent les précédents : deux personnes peuvent gagner la même somme d'argent pendant 40 ans, et ne pas percevoir la même retraite si elles – ou leurs employeurs – n'ont pas cotisé de la même manière. Cela pose la question de la cotisation qu'il verse pour ses agents. Si la cotisation "employeur" que l'État est censé acquitter (mais qui est en fait fictive) reste très supérieure à celle qui est réellement prélevée sur les entreprises privées, les pensions des fonctionnaires et des agents des entreprises publiques (en réalité intégralement payées par les contribuables) seront-elles plus élevées ? Encore une fois, il revient à Jean-Paul Delevoye de dissiper les graves ambiguïtés que son projet recèle. ■

“ L'État employeur "cotise" actuellement pour ses agents à hauteur de 74 %, un taux très supérieur à celui en usage dans les entreprises privées (16,3 % sous le plafond de la Sécurité sociale).

11. « *Retraites : comment le gouvernement veut construire un système par points* », Le Parisien, 30 mai 2018.

12. « *Jean-Paul Delevoye "pour un système des retraites plus juste"* », Les Dernières nouvelles d'Alsace, 14 décembre 2017.





sauvegarde 
 retraites

53, rue Vivienne - 75002 Paris - www.sauvegarde-retraite.org