

RÉFORME DES RETRAITES

Pourquoi il faut tout reprendre à zéro



Introduction

Une réforme indispensable

Depuis sa création, Sauvegarde Retraites n'a cessé d'appeler à une réforme en profondeur du système de retraite, que le contexte financier et démographique rend inévitable.

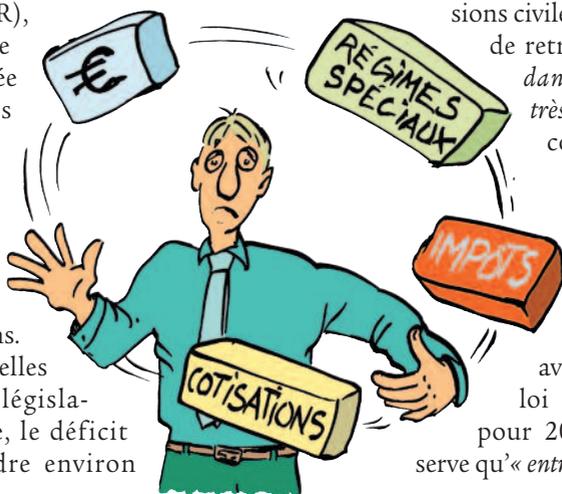
En effet, les retraites représentent le premier poste de la dépense publique : 325 milliards d'euros, soit le quart des dépenses publiques totales.

Emmanuel Macron et le haut-commissaire chargé de la réforme, Jean-Paul Delevoye, prétendaient pourtant, en s'appuyant sur des projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), que la réforme n'était pas dictée par des raisons financières et que le système était « presque à l'équilibre ». Mais le COR a, depuis, corrigé ses prévisions. Selon ses nouvelles projections, à législation inchangée, le déficit devrait atteindre environ

12 milliards d'euros d'ici à 2022 ; et de l'aveu du gouvernement, il serait compris entre 8 et 17 milliards d'euros en 2025. Encore ces chiffres restent-ils minorés. En réalité, c'est bien davantage : au moins 25 milliards d'euros dès cette année, sans même prendre en compte les conséquences importantes de la crise sanitaire.

Or, dans cette facture, finalement acquittée par le contribuable, les régimes spéciaux de la fonction publique pèsent d'un poids particulièrement lourd. La part du budget de l'État

consacrée à la charge des pensions civiles et militaires de retraite est « tendanciellement en très nette hausse », comme le souligne le Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique publié avec le projet de loi de Finances pour 2020¹, qui observe qu'« entre 2006 et 2018,



1. Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, jaune budgétaire, PLF 2020.



28 % de la progression des dépenses du budget général de l'État est due à l'accroissement du besoin de financement des pensions des fonctionnaires de l'État (+16,1 Md€ sur 56,8 Md€). »

Cette situation est intenable à court terme, d'autant plus qu'elle s'inscrit dans un contexte démographique global très défavorable. Dans un avis sur la réforme des retraites publié le 24 janvier 2020, le Conseil d'État a rappelé que le nombre des personnes âgées de plus de 65 ans augmentera de 70 % d'ici à 2070. En regard, celui des actifs – autrement dit, des cotisants – demeurera relativement stable.

En outre, le système n'est pas équitable. Les régimes spéciaux (structurellement déficitaires et financés par le contribuable) sont avantagés par un mode de calcul de la pension plus favorable ; un niveau de pension garanti ; un âge de départ précoce, en particulier pour plus d'un million de

fonctionnaires classés en catégorie dite « active », et pour la plupart des salariés des entreprises publiques ; enfin, des droits familiaux plus généreux et une réversion octroyée sans condition aux veuves (à l'inverse des règles en vigueur dans le privé)...

Ces multiples avantages expliquent que ni la haute fonction publique, qui en bénéficie, ni les syndicats, qui recrutent essentiellement dans le secteur public, ne veulent d'une réforme sérieuse qui menacerait leurs privilèges. Ce sont pourtant les hauts fonctionnaires qui ont véritablement la main sur le dossier, et c'est essentiellement avec ces syndicats que le gouvernement négocie... conflits d'intérêts à la clé. ■

1 - Un projet opaque et mal conçu

En 2017, dans son programme électoral, Emmanuel Macron, expliquant « comment la réforme sera conduite », annonçait : « On ne conduit pas une réforme aussi ambitieuse dans la précipitation. Autant les orientations sont claires, autant il faut prendre le temps des consultations sur les modalités. Les parties prenantes – partenaires sociaux et interlocuteurs politiques – seront associées à leur définition. Nous rechercherons un consensus sur les modalités de fonctionnement du nouveau système. »

Or, le projet de loi a été présenté dans la précipitation. Aucun consensus n'a été dégagé – ce qui n'est pas surprenant eu égard aux intérêts divergents, d'une part, des affiliés aux régimes du privé et, d'autre part, des bénéficiaires des régimes spéciaux du secteur public, dont les avantages auraient été menacés. Pis encore : les deux politiques qui avaient été chargés de préparer la réforme ont quitté le navire pendant la tempête (Delevoye emporté par la lame d'une série de « révélations » survenues à point nommé et Buzyn partie sur le canot de sauvetage crevé des élections municipales...).

Quant aux « interlocuteurs politiques » – c'est-à-dire, au premier chef, les députés, représentants de la na-



tion –, ils n'ont pu débattre que de huit articles sur soixante-cinq avant que le gouvernement ne recoure à l'article 49-3 de la Constitution pour « passer en force » et mettre fin au débat. Les députés n'ont donc pas eu voix au chapitre, ce qui entache la légitimité de la nouvelle loi et la fragilisera à l'avenir, si toutefois elle est maintenue.

Un chèque en blanc au Gouvernement

L'exposé des motifs² du projet de loi nous apprend que l'unification des régimes actuels de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaires³, nécessite un « *toiletage* » de très grande ampleur des textes actuels, ce qui « *nuirait fortement à sa lisibilité [du projet de loi, ndlr] et ne permettrait pas au Parlement d'avoir un débat de fond sur les sujets afférents aux retraites. Il est donc demandé au Parlement d'habiliter le Gouvernement pour mener à bien ces travaux de toiletage par voie d'ordonnance. Il en va de même spécifiquement pour les règles applicables aux agents publics civils et militaires, en conséquence de la création du système universel de retraite.* » En somme, ce serait pour simplifier la tâche des législateurs que l'exécutif leur de-

Les députés n'ont pas eu voix au chapitre, ce qui entache la légitimité de la nouvelle loi. En somme, ce serait pour simplifier la tâche des législateurs que l'exécutif leur demande de lui donner un chèque en blanc pour aménager la loi au gré de l'Administration – à commencer par les règles applicables aux régimes spéciaux du secteur public.

mande de lui donner un chèque en blanc pour aménager la loi au gré de l'Administration – à commencer par les règles applicables aux régimes spéciaux du secteur public. Mais alors, à quoi sert le Parlement ?

2. Dans sa partie concernant l'article 63 du projet de loi.

3. Le gouvernement communique sur le chiffre théorique de 42 régimes obligatoires, mais il en existe en réalité beaucoup plus.

Le Conseil d'État critique un travail ni fait, ni à faire

Dans un avis rendu le 24 janvier, le Conseil d'État a souligné que « *le fait, pour le législateur, de s'en remettre à des ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite fait perdre la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité.* » Pour cette raison, la plus haute juridiction administrative a jugé impossible de garantir la sécurité juridique du texte, qui supposerait au contraire que son contenu soit clair et intelligible.

Le projet de loi autorise en effet le Gouvernement à prendre 29 ordon-



Le Conseil d'État a qualifié de « lacunaires » l'étude

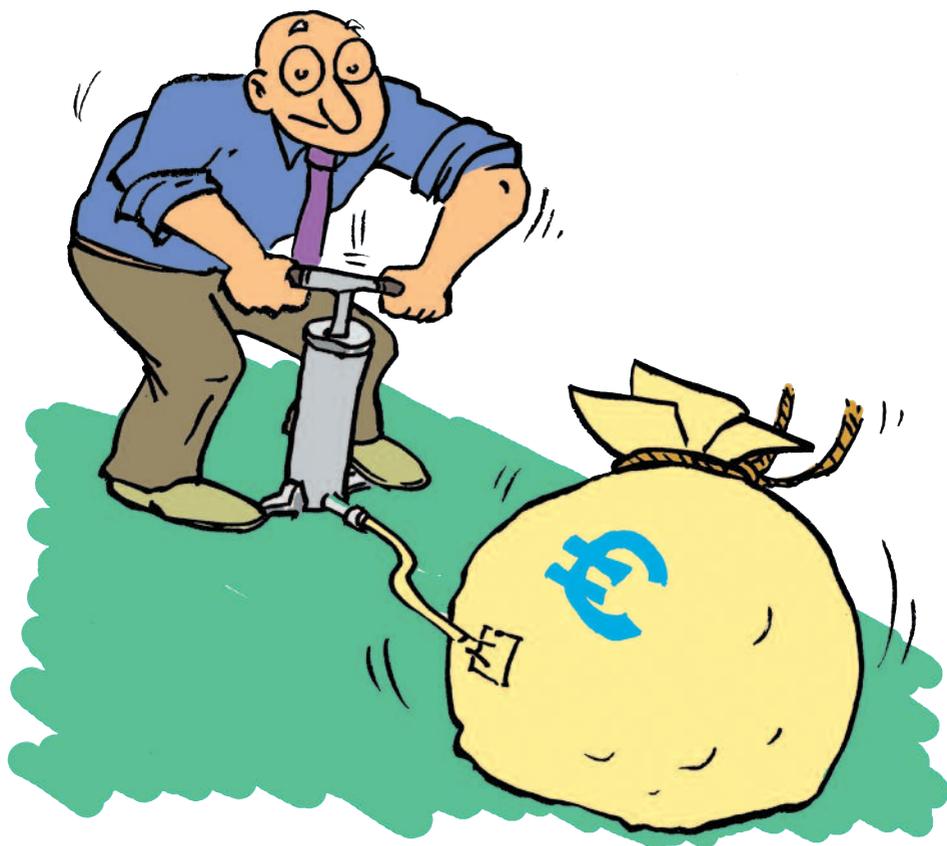
d'impact et les projections financières accompagnant le projet de loi. La réforme a été présentée aux députés sans qu'ils aient été informés de ses enjeux économiques et, qui plus est, sans qu'ait été réalisé un audit indépendant du système.

nances, réparties sur 23 articles et portant sur une quarantaine de questions souvent majeures, comme la gouvernance du système, et les dérogations à caractère professionnel au sein du régime universel (autrement dit le maintien des régimes spéciaux). Les hauts fonctionnaires ont ainsi la main sur la réforme. Ils ne scieront pas la branche sur laquelle ils sont assis.

Une étude d'impact et des projections financières « lacunaires »

Le Conseil d'État a qualifié de « lacunaires » l'étude d'impact et les projections financières accompagnant le projet de loi. Ainsi, la réforme a-t-elle été présentée aux députés sans qu'ils aient été informés de ses enjeux économiques et, qui plus est, sans qu'ait été réalisé un audit indépendant du système comme beaucoup d'entre eux l'avaient pourtant demandé : d'abord, par un projet de résolution déposé en novembre 2019 par le député Patrick Hetzel – avec le soutien actif de Sauvegarde Retraites, qui avait en outre appelé ses membres à pétitionner ; puis par un amendement au projet de loi (reprenant une analyse de Sauvegarde Retraites), qui fut discuté dès l'ouverture des débats à l'Assemblée nationale. La majorité LREM a rejeté cette demande.

En outre, le projet de loi a été présenté aux députés avant la tenue de la conférence de financement (interrompue ensuite par l'épidémie de corona-



virus), ce qui a eu pour conséquence une opacité concernant les dérogations et compensations octroyées aux régimes du public.

Le déficit perpétué

Or, on ne sait pas comment seront financées ces dérogations et compensations, ni le maintien *de facto* des avantages des régimes spéciaux. De même, l'ancien système (qui restera

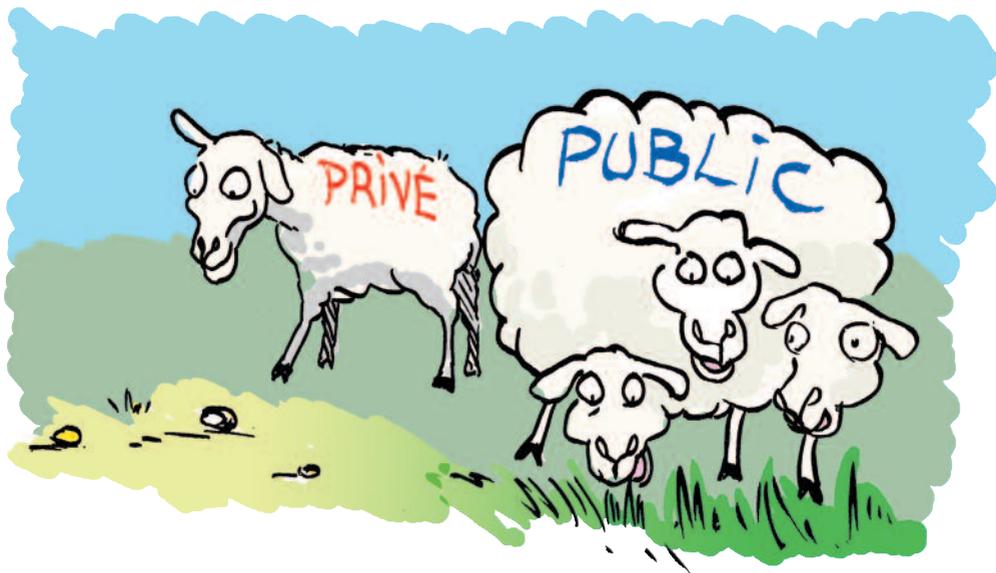
pleinement ou partiellement en vigueur pendant au moins 45 ans) et le nouveau se chevaucheront, sans que la question du financement du premier soit résolue.

Ces coups de sabre infligés aux principes sur lesquels le nouveau système aurait dû être fondé (régime à points et à cotisations définies) perpétueront la logique déficitaire qui a produit le déséquilibre financier actuel. ■

2 - L'illusion d'un système « universel »

Comme le mentionne l'intitulé du projet de loi, ce qui devait être au départ un régime universel est devenu un « système universel », au sein duquel les régimes spéciaux subsisteront à la faveur des nombreuses compensations et des dérogations octroyées. S'y ajoute une transition si longue que les générations du baby-boom ne seront pas concernées par la réforme. Les efforts à venir reposeront donc sur les suivantes. Les syndicats du public jouent la montre et les expériences passées en matière de retraites montrent qu'il ne suffit pas qu'une loi soit votée pour qu'elle soit appliquée. Tout laisse pré-

voir, au contraire, que la réforme prévue n'aura pas lieu ; elle est même déjà largement enterrée. Dès l'origine, les avantages de certains régimes spéciaux ont été préservés (en matière d'âge de départ, notamment), ce qui a entraîné un effet domino, d'autres bénéficiaires de ces régimes se disant : si les policiers, les douaniers, les contrôleurs aériens et d'autres encore conservent leurs privilèges, pourquoi pas nous ? Résultat, aux cinq régimes que le Conseil d'État dénombreait déjà au sein du système prétendument universel dans son avis du mois de janvier, s'en sont depuis ajoutés beaucoup d'autres.



Le paradoxe de l'universalité : vers une démultiplication des régimes

Dans ses préconisations, publiées en juillet 2019, Jean-Paul Delevoye avait prévu une phase de transition progressive des régimes spéciaux vers le régime universel : les natifs de 1963 devaient constituer la première génération touchée par la réforme.

Mais, en octobre 2019, Emmanuel Macron évoqua un prétendu « *pacte avec la nation* », qui aurait été passé entre celle-ci et les bénéficiaires des régimes spéciaux et en vertu duquel il envisageait de n'appliquer la réforme qu'aux nouveaux entrants sur le marché du travail (ce qu'on appelle la « *clause du grand-père* »).

En réalité, ce « contrat » n'existe pas ; au contraire, les agents publics, exerçant une activité au sein de l'administration avec des prérogatives de puissance publique, sont placés sous statut (à l'exception, précisément...

des contractuels !). Or, juridiquement, à l'inverse du contrat qui ne peut être résilié sans compensation, le statut, qui procure de nombreux avantages (parcours professionnel sécurisé, rémunérations ascendantes et bonnes retraites), peut en revanche être révisé unilatéralement par l'employeur, en l'occurrence l'État (et non pas « *la nation* ») si l'intérêt général le demande. Ce qui est le cas, vu le mauvais état financier du système de retraite français.

Intervenant après cette déclaration du Président de la République, le haut-commissaire Delevoye objecta, à la fin du mois d'octobre, que « *si c'est les nouveaux entrants, il n'y a pas de réforme* » ; et, fin novembre, le premier ministre Edouard Philippe écarta l'éventualité de la « *clause du grand-père* » au profit, dit-il, d'une négociation « *secteur par secteur* »... qui, en réalité, n'eut pas lieu.

Le projet de loi prévoit que les générations nées entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 2003 entreront progressivement dans le nouveau système à partir de 2025, au terme d'une transition réglée par ordonnances. Les deux systèmes, l'ancien et le nouveau, s'enchevêtrèrent et se chevaucheront donc pendant de longues années.

Le projet de loi prévoit finalement que :

- ▶ les Français nés avant 1975 ne seront pas du tout concernés par la réforme et leur retraite restera intégralement placée sous l'ancien système ;
- ▶ la génération 2004, qui aura 18 ans en 2022, sera la première à intégrer le système universel de retraite. On en revient donc, de facto, à la « *clause du grand-père* »... ;
- ▶ enfin, les générations nées entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 2003 entreront progressivement dans le nou-

veau système à partir de 2025, au terme d'une transition réglée par ordonnances. Les deux systèmes, l'ancien et le nouveau, s'enchevêtrèrent et se chevaucheront donc, les retraites des natifs de 1975 restant davantage régies par l'ancien système que par le nouveau, dans une proportion inverse à celles de la génération 2003.

De la sorte, paradoxalement, **l'instauration du système « universel » aboutira pendant de longues années à faire coexister plus de régimes qu'il n'en aura jamais existé !**



La suppression des régimes spéciaux est renvoyée aux calendes grecques... ou à jamais

Même si la réforme aboutit, les jeunes générations seront donc les seules à supporter pleinement ses effets. Quant aux régimes spéciaux, ils subsisteront au moins partiellement jusqu'à ce que la génération 2003 arrive à la retraite, au minimum en 2068 (soit la durée d'une carrière complète - 43 ans - décomptée à partir de 2025).

Mais, même après cette date, il n'est pas assuré que les régimes spéciaux disparaîtront. Rien ne garantit, en effet, que la réforme se poursuivra jusqu'au terme de la longue période de transition prévue : l'expérience montre qu'une réforme chasse l'autre et qu'une nouvelle loi peut défaire ou interrompre ce qu'avait prévu la précédente.

En outre, depuis la fondation de la Sécurité sociale dans sa forme contemporaine, en 1945, l'expérience a montré que, même lorsque leur disparition est programmée, elle n'est pas appliquée pour autant. Leur suppression progressive avait été prévue dès la création de la Sécurité sociale, par les ordonnances d'octobre 1945. Puis elle fut votée par les parlementaires et inscrite dans la loi du 24 décembre 1974, qui prévoyait d'instituer un système de protection sociale commun à tous les Français, au plus tard le 1^{er} janvier

1978. En vain. Peut-on espérer qu'il en ira autrement cette fois, alors que la nouvelle loi délèguera le soin d'organiser la réforme - par le biais des ordonnances - aux hauts-fonctionnaires, eux-mêmes bénéficiaires des régimes spéciaux ? Les administrations publiques sont ainsi conviées à se réformer elles-mêmes. Conflit d'intérêts à la clé. ■



La suppression progressive des régimes spéciaux avait été prévue dès la création de la Sécurité sociale, par les ordonnances d'octobre 1945. Puis elle fut votée par les parlementaires et inscrite dans la loi du 24 décembre 1974, qui prévoyait d'instituer un système de protection sociale commun à tous les Français, au plus tard le 1^{er} janvier 1978. En vain.

3 - Des dérogations et compensations à la pelle

La pérennisation de nombreux avantages du secteur public est aujourd'hui confirmée, non seulement dans le texte du projet de loi lui-même, mais aussi par les multiples « compensations » et dérogations octroyées par le gouvernement en cédant à la pression des syndicats, aux yeux

desquels la défense des privilèges du secteur public est prioritaire. Ces aménagements, qui dérogent aux principes d'universalité et d'équité pourtant revendiqués par les promoteurs de la réforme, concernent notamment l'âge de départ et le calcul de la pension.



Âge de départ : des privilèges maintenus pour de nombreux agents publics

Dans ses « *préconisations* » publiées en juillet 2019, le haut-commissaire Jean-Paul Delevoye avait déjà envisagé de maintenir un âge de départ anticipé pour certaines professions (à savoir : les policiers, les surveillants de l'administration pénitentiaire, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (aiguilleurs du ciel), les sapeurs-pompiers professionnels, les douaniers, les policiers municipaux et les militaires). Puis, dans son discours du 11 décembre 2019, le premier ministre, Édouard Philippe, confirma à son tour que les « *dérogations d'âge* » dont bénéficient ces différentes catégories de fonctionnaires seraient maintenues, avec « *des niveaux de retraite comparables aux pensions actuelles.* »



En juillet 2019, Jean-Paul Delevoye avait déjà envisagé de maintenir un âge de départ anticipé pour les policiers, les surveillants de l'administration pénitentiaire, les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne, les sapeurs-pompiers professionnels, les douaniers, les policiers municipaux et les militaires.

Là encore, l'histoire nous rappelle que ces exceptions constituent une véritable boîte de Pandore.

En outre, l'article 36 du projet de loi dispose que « *ces mêmes agents bénéficient de points résultant de cotisations spéciales, dues par leurs employeurs, afin de prendre en compte l'incidence sur leur retraite des limites d'âge statutaires qui leur sont applicables.* » Elles se substitueront ainsi à la bonification du cinquième (qui octroie gratuitement à ces fonctionnaires l'équivalent d'une année cotisée tous les cinq ans) pour leur permettre de maintenir un même niveau de retraite qu'aujourd'hui. Le texte précise encore que « *leurs employeurs sont également redevables d'une cotisation supplémentaire afin de financer le coût, pour le système universel de retraite, des départs anticipés de ces agents.* » Or, les « employeurs » en question sont des faux-nez de l'État, ou bien l'État lui-même. Autrement dit, les cotisations, qu'elles soient « spéciales » ou « supplémentaires », seront, *in fine*, payées par les contribuables, qui, pour la grande majorité d'entre eux, ne bénéficieront d'aucune mansuétude dans le cadre de la réforme...

Dans son discours du 11 décembre, Édouard Philippe, confronté à la grève dans les transports en commun, avait annoncé que les avantages liés à l'âge de départ disparaîtraient pour la fonction publique hospitalière, les ouvriers de l'État, les agents techniques des collectivités, les employés de la



RATP, de la SNCF et des IEG (industries électriques et gazières)... mais après une transition démesurément longue : tous les bénéficiaires des régimes spéciaux concernés ayant validé au 31 décembre 2024 une durée de service de 17 ou 27 ans (suivant le cas), conserveraient leur âge de départ à la retraite. Pour ceux n'ayant pas atteint cette durée minimale, l'âge d'ouverture des droits serait progressivement relevé de 4 mois par génération. De la sorte, ces avantages d'âge de départ subsisteraient au moins partiellement jusqu'en 2044 !

Une transition plus longue pour certains régimes spéciaux

Le projet de loi dispose (article 7) que le système universel de retraite est applicable « *aux assurés qui relevaient de régimes spéciaux en matière de retraite* », à savoir ceux « *de la SNCF, de la RATP, des clercs et employés de notaires (CRPCEN), des industries électriques et gazières (CNIEG), de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris, de la Comédie-Française, des ouvriers de l'État, des mines, du Port autonome de Strasbourg et des ministres des cultes en Alsace-Moselle soumis au régime concordataire ainsi que les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE)* ».

Dans son discours du 11 décembre, Édouard Philippe



avait annoncé que les avantages liés à l'âge de départ disparaîtraient après une transition démesurément longue. De la sorte, ces avantages d'âge de départ subsisteraient au moins partiellement jusqu'en 2044 !

Mais l'article 19 « *habilite le Gouvernement à définir les modalités de convergence du régime de cotisation de ces assurés vers le système cible, dans le cadre d'une période de transition qui ne pourra excéder vingt ans* », à partir de l'entrée en vigueur de la loi. Autrement dit, ces « *modalités de convergence* » seront, là encore, fixées par ordonnance et l'on peut penser que les régimes spéciaux ne s'éteindront pas avant l'an 2045 ; si toutefois ils s'éteignent... Ne rêvons pas !

Mode de calcul de la pension : une réforme largement compensée

Pour tenter de justifier le mode de calcul de leur pension très avantageux (sur les six derniers mois de traitement⁴), les

4. Rappelons qu'en regard, la retraite des salariés du privé est calculée sur les 25 meilleures années pour la pension de base (régime général) et sur l'ensemble de la carrière pour les retraites complémentaires (Agirc et Arrco).

“ Une grande partie des primes servies aux agents publics ouvrent déjà des droits à la retraite : c’est le cas, par exemple, de l’indemnité de sujétions spéciales, de l’indemnité de risque (pour les douaniers), de feu (pour les pompiers), ou des bonifications indiciaires, etc. Les régimes spéciaux des entreprises publiques ne sont pas moins généreux.

bénéficiaires des régimes spéciaux font valoir que leurs primes ne sont pas prises en compte dans le calcul du montant de leur pension de retraite. Jean-Paul Delevoye en a dûment tenu compte, et ses « préconisations » prévoyaient déjà l’intégration des dites primes des agents publics dans le calcul de leur retraite au sein du nouveau système, afin de « compenser » les effets supposément négatifs de la réforme...

De même, on lit dans le projet de loi (article 17) que « *les fonctionnaires, magistrats et militaires ne cotisent pas actuellement sur l’intégralité de leur rémunération. Une grande partie de leurs primes ne donne*

lieu à aucune cotisation et n’ouvre aucun droit à retraite. Seule l’existence depuis 2004 du régime additionnel de retraite de la fonction publique permet de partiellement remédier à cette situation. »

Or, cet argument est complètement erroné et relève du mensonge par omission. En effet, une grande partie des primes servies aux agents publics ouvrent déjà des droits à la retraite : c’est le cas, par exemple, de l’indemnité de sujétions spéciales, de l’indemnité de risque (pour les douaniers), de feu (pour les pompiers), ou des bonifications indiciaires, etc. Les régimes spéciaux des entreprises publiques ne sont pas moins généreux : à la SNCF, par exemple, la majorité des primes, gratifications, majorations et indemnités⁵ sont incluses dans la base de calcul.

Mais, surtout, l’absence d’intégration des primes dans le calcul des pensions – effective ou prétendue – a déjà fait l’objet de nombreuses compensations, notamment par la mise en place de régimes complémentaires et surcomplémentaires. Mieux : la plupart du temps, les intéressés en ont bénéficié sans qu’aucune cotisation ne soit prélevée sur leur traitement en contrepartie.

➔ **La Préfon, créée en 1964, est un produit de retraite par capitalisation, facultatif et défiscalisé à 100 %.** Pour les inciter à y cotiser,

5. Prime de travail, prime de fin d’année, majoration de prime de fin d’année, indemnités compensatrices et suppléments de prime de fin d’année, gratification annuelle d’exploitation, gratification de vacances, etc.

l'Administration a distribué à certains agents une prime que beaucoup se sont contentés d'empocher – sans cotiser pour autant. Et aujourd'hui, leurs syndicats feignent de s'indigner parce que ladite prime n'est pas incluse dans le calcul de la retraite !

➔ **La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est un complément de retraite « deux en un » instauré en**

1990. Que l'agent choisisse ou pas de cotiser à la Préfon, la NBI lui ouvre des droits. Une fois à la retraite, il pourra ainsi percevoir, en plus de sa pension, une ou deux retraites complémentaires et/ou surcomplémentaire. Réservée à l'origine à un petit nombre de fonctionnaires, la nouvelle bonification indiciaire a été depuis étendue à de larges pans de la fonction publique.



↪ **D'autres indemnités, comme l'allocation temporaire complémentaire (pour les contrôleurs aériens), l'indemnité mensuelle de technicité (pour les agents des impôts),** ou la prime spéciale de sujétion (pour les aides-soignants), ouvrent également des droits spécifiques à la retraite.

↪ **Le régime additionnel de la fonction publique (RAFP), cité par le projet de loi, est un régime supplémentaire obligatoire par capitalisation, mis en place en 2003 :** les fonctionnaires cotisent à hauteur de 5 % sur leurs primes, indemnités et avantages en nature, et l'État abonde cette cotisation dans les mêmes proportions.

↪ **Le transfert primes-points, créé en 2016, permet de transformer des primes en points d'indice soumis à cotisations** (du moins théoriquement), ouvrant par conséquent des droits à la retraite. Son coût est intégralement pris en charge par l'État, autrement dit par le contribuable.

Sous prétexte d'équité, la réforme prévoit aujourd'hui d'intégrer les primes des agents publics dans le calcul de la pension – ce qui aura pour effet d'en augmenter le montant ; mais elle ne remet pas en cause ces nombreux mécanismes, censés avoir compensé leur non-intégration. C'est ce qu'on appelle gagner sur les deux tableaux. Impavides, les auteurs du projet de loi n'en concluent pas moins que *« le barème de cotisations de droit commun s'appliquera donc également sur ces primes et les cotisations seront calculées dans les mêmes conditions que pour les salariés du secteur privé. »*

Pour ceux qui n'ont pas de primes, une augmentation du traitement !

Le traitement de certains agents publics n'intègre pas ou peu de primes. Selon Edouard Philippe, c'est notamment le cas des enseignants (qui ont toutefois accès à la NBI). En juillet 2019, Jean-Paul Delevoye préconisait déjà d'augmenter le traitement de ces fonctionnaires, pour « compenser » le passage au nouveau système.

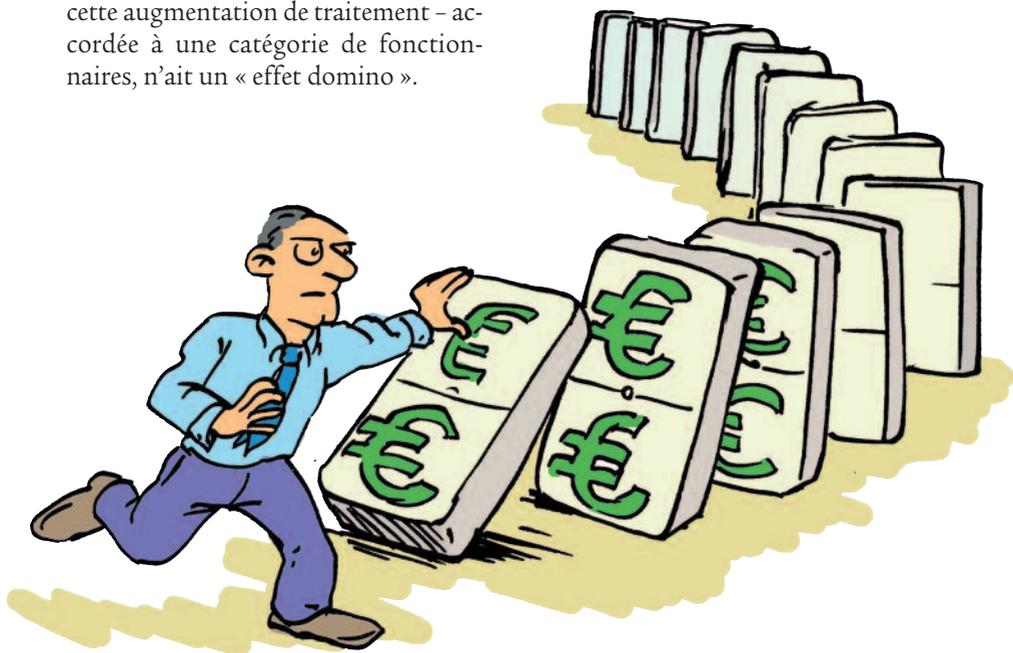
Sous prétexte d'équité, la réforme prévoit aujourd'hui d'intégrer les primes des agents publics dans le calcul de la pension – ce qui aura pour effet d'en augmenter le montant ; mais elle ne remet pas en cause ces nombreux mécanismes, censés avoir déjà compensé leur non-intégration. C'est ce qu'on appelle gagner sur les deux tableaux.

De même, l'article 1^{er} de la loi (principes généraux) précise que « le Gouvernement s'est engagé à ce que la mise en place du système universel s'accompagne d'une revalorisation salariale permettant de garantir un même niveau de retraite pour les enseignants et chercheurs que pour des corps équivalents de même catégorie de la fonction publique. »

À cet égard, le Conseil d'État a toutefois observé, dans son avis du 24 janvier 2020, que ces dispositions, qui renvoient à une loi de programmation à venir, « constituent une injonction au Gouvernement de déposer un projet de loi et sont ainsi contraires à la Constitution. »

Par ailleurs, des exemples antérieurs laissent craindre qu'une telle « revalorisation salariale » – en d'autres termes, cette augmentation de traitement – accordée à une catégorie de fonctionnaires, n'ait un « effet domino ».

Enfin, l'État n'avait pas montré la même sollicitude à l'égard des salariés du privé affiliés au régime général en décidant brutalement, en 1993, que leur pension serait calculée, non plus sur les dix, mais sur les 25 meilleures années de leur carrière. C'est le principe implicite de toutes les réformes des retraites réalisées jusqu'à présent : le privé fournit l'essentiel de l'effort (en payant plus pour recevoir moins), tandis que les quelques mesures appliquées au secteur public sont intégralement compensées – voire, souvent, plus que compensées ! Aucun principe républicain ne justifie cette constante inégalité.



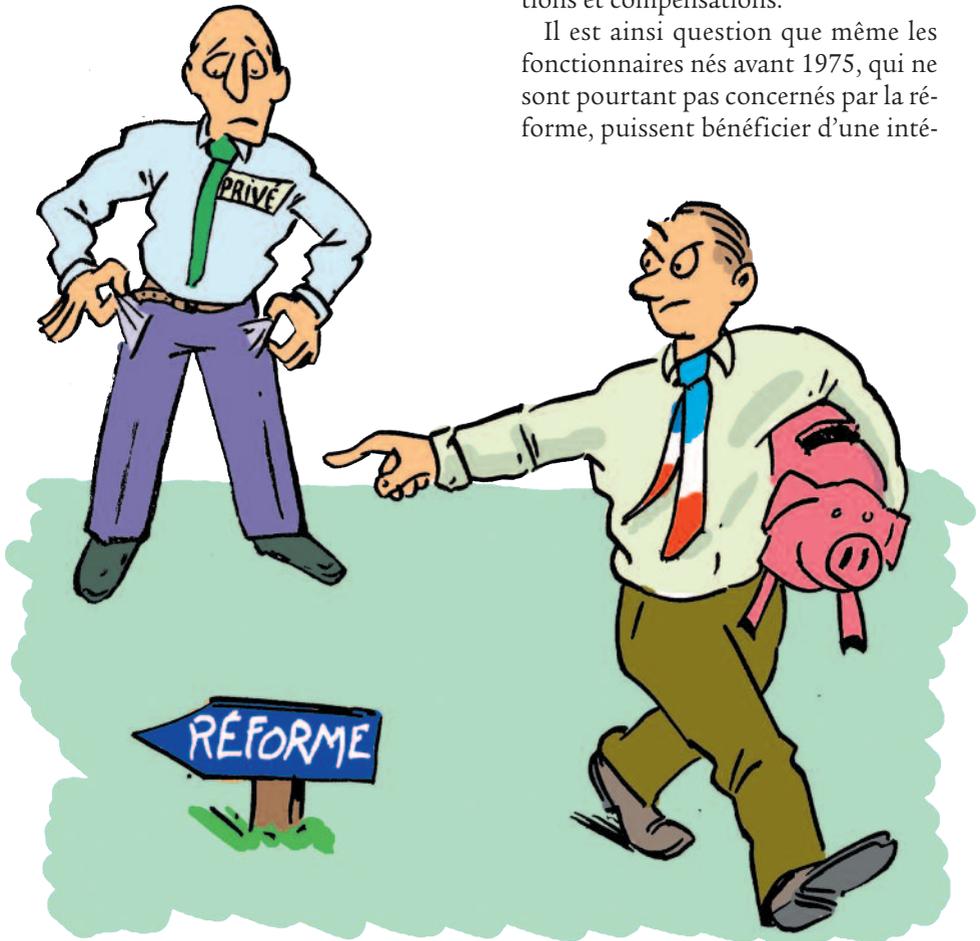
Les élus de la majorité adoptent la réforme... mais pour les autres !

De tels « effets domino » n'ont pas manqué de résulter aussi des compensations consécutives aux négociations avec les syndicats qui ont précédé et suivi la présentation de la réforme. « *Les policiers ont sauvé leur régime, pourquoi pas nous ?* », demandaient déjà cer-

tains participants aux manifestations de fonctionnaires, en décembre 2019...

Le gouvernement a achevé de céder aux revendications lors de la conférence de financement réunie à la demande des syndicats du public, qui ont été ses principaux interlocuteurs. Résultat : il ne s'est pas passé une semaine sans que les bénéficiaires des régimes spéciaux du public ne demandent et n'obtiennent de nombreuses dérogations et compensations.

Il est ainsi question que même les fonctionnaires nés avant 1975, qui ne sont pourtant pas concernés par la réforme, puissent bénéficier d'une inté-



gration de leurs primes dans le calcul de leur pension, qui n'en resterait pas moins basé sur les six derniers mois de traitement. Ce serait ceinture et bretelles ! Si les syndicats obtiennent gain de cause, cette « compensation » accordée sans motif sera un cadeau aux fonctionnaires, fait une fois de plus aux frais des contribuables... Certes, ce nouvel avantage n'est pas encore octroyé au moment où nous publions ces lignes, mais cette éventualité en dit long sur la prétendue recherche d'équité qui guide nos réformateurs.

Le maintien des avantages de certains régimes spéciaux en matière d'âge de départ, en revanche, est déjà acquis. Les revendications et les grèves avaient conduit le gouvernement à céder sur ce point avant même que ne soit organisée la conférence de financement. Ainsi les contrôleurs aériens pourront-ils partir à la retraite à 52 ans, avec un âge pivot fixé à 56 ans, au lieu de 64 pour l'ensemble des Français. Pour justifier ce passe-droit, le gouvernement s'est défaussé derrière la législation européenne.

Encore plus fort ! En débattant de la réforme à l'Assemblée nationale, les élus de la majorité LREM ont veillé à s'y soustraire, en adoptant un amendement⁶ déposé le 4 février 2020 par Olivier Véran, alors rapporteur général de la commission des Affaires so-

ciales à l'Assemblée nationale. Il est précisé dans son exposé que « *cet amendement procède au rattachement au système universel de retraite (SUR) dès sa création, soit à compter du 1^{er} janvier 2022, de tous les parlementaires entrant en fonction pour la première fois⁷ dans leur assemblée à compter de cette date et quelle que soit leur année de naissance.* » Autrement dit, **seuls les futurs parlementaires intégreront le système universel**. Les élus actuellement en place, quant à eux, ne seront pas concernés – même en cas de réélection. Ce qui est bon pour le reste de la population ne l'est donc pas pour eux... Quelle belle marque de confiance dans la réforme qu'ils mettent en place !

Cela préfigure ce qui se passera pour l'ensemble des régimes spéciaux. ■

Seuls les futurs
parlementaires
intégreront le système
universel. Les élus actuellement
en place, quant à eux, ne seront
pas concernés – même en cas de
réélection. Ce qui est bon pour
le reste de la population ne l'est
donc pas pour eux...

6. Amendement numéro 403 (Rect), déposé par Olivier Véran. Douze jours plus tard, ce dernier fut nommé ministre des Solidarités et de la Santé en remplacement d'Agnès Buzyn.

7. C'est nous qui soulignons.

4 - Les travailleurs du privé, les jeunes actifs, les contribuables et les retraités paieront !

Au sein de ce système à plusieurs vitesses, les avantages des régimes spéciaux, maintenus dans le projet de loi ou aménagés lors des négociations avec les syndicats, ne seront pas financés. C'est-à-dire qu'ils seront, comme d'habitude, payés par ceux qui n'en bénéficieront pas : affiliés du secteur privé, jeunes actifs, contribuables et retraités.

Les syndicats demandent une hausse des cotisations indolore pour le secteur public, mais pas pour les contribuables...

Dès le départ, les syndicats du public – à commencer par la « réformiste » CFDT, avant même de demander la réunion d'une conférence de financement – ont milité pour une hausse des cotisations. Et pour cause ! Dans le secteur public, elles sont systématiquement compensées par l'Etat-employeur et n'ont donc aucune répercussion sur les traitements ou les salaires. C'est ce qui risque fort

de se produire une fois de plus. En effet, la commission spéciale retraites à l'Assemblée nationale a voté un amendement au projet de loi – avec l'aval du gouvernement – qui autorise les « *employeurs des régimes spéciaux* » (autrement dit, l'État avec l'argent des contribuables) à « *prendre en charge durant la période transitoire de vingt ans la part de cotisation non encore assumée par leurs salariés, ainsi que les conditions d'exonération de ces prises en charge.* » En somme, ils pourraient faire payer les contribuables... Pensez-vous qu'ils vont s'en priver ?





... ni pour les salariés du privé et les indépendants

Au contraire, dans le secteur privé, chaque augmentation des prélèvements obligatoires a des répercussions douloureuses sur l'ensemble des acteurs économiques – entrepreneurs et salariés. Or, les cotisations retraite se sont déjà alourdies de 10 points depuis 1990 – soit une augmentation d'environ un tiers. Et l'article 13 du projet de loi prévoit qu'« un décret fixera le niveau total des taux de cotisation de retraite à 28,12 % » (dont 60 % pour les employeurs et 40 % pour les assurés), ce qui « correspond au niveau auquel sont déjà soumis les salariés ». En l'occurrence, ce niveau est déjà hors concours : en regard, le taux de cotisation est de 18,6 % en Allemagne, par exemple. Plus il est élevé, et moins les

Dans le secteur privé, chaque augmentation des prélèvements obligatoires a des répercussions douloureuses sur l'ensemble des acteurs économiques. Or, les cotisations retraite se sont déjà alourdies de 10 points depuis 1990.

entreprises privées sont capables d'affronter la concurrence étrangère, d'embaucher et d'augmenter les salaires.

Si le gouvernement accède aux revendications des syndicats concernant une nouvelle hausse des taux, cela reviendra donc à faire payer les avantages maintenus des agents publics par l'ensemble des acteurs du secteur privé.

L'État fait main basse sur les réserves du privé pour abonder les régimes publics chroniquement déficitaires

En outre, l'État s'apprête à commettre une véritable spoliation des régimes complémentaires de retraite du secteur privé – qui ont consenti beaucoup plus d'efforts lors des réformes passées – en

mettant la main sur leurs réserves (125 milliards d'euros) pour abonder les régimes du public, chroniquement déficitaires. Il est d'ailleurs permis de se demander si ce n'est pas l'objectif le plus immédiat de cette réforme, qui, en théorie, ne devait pourtant pas être dictée par des motifs financiers...

Lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée, des amendements ont été votés, prévoyant que les régimes du privé pourront utiliser leurs réserves pour financer ce qu'ils conserveront de l'ancien système, tant que durera la transition vers le nouveau système universel. Mais ce n'est qu'une possibilité et, *in fine*, il appartiendra à l'État de décider de telles affectations, sans y être contraint. Or, des précédents ont montré que l'État-cigale peut piller sans vergogne les caisses de retraite des fournis du privé. Le risque est élevé que ce scénario déjà vu se reproduise et que ces 125 milliards ne disparaissent dans le gouffre



“ Pendant la conférence de financement, les syndicats ont proposé une hausse de la CSG sur les retraites, qui serait alignée sur celle payée par les actifs. Son taux passerait, si cette proposition est retenue, de 8,3 % à 9,2 %. Ce serait une manière de baisser une fois de plus les retraites sans l'avouer.

du déficit. Cette confiscation serait un expédient sans lendemain et, les mêmes causes produisant les mêmes effets, l'État-cigale, après avoir dévoré ces réserves, se retrouverait ensuite confronté aux mêmes difficultés.

En revanche et dans tous les cas, ce détournement des réserves du privé ne manquera pas d'avoir, à terme, des conséquences sur les pensions de retraite du secteur privé.

Les retraités servent à l'État de variable d'ajustement

Les retraités servent appelés à financer encore plus directement les compensations, dérogations et exemptions accordées aux bénéficiaires des régimes spéciaux du public. Pendant la conférence de financement, les syndicats ont en effet proposé une hausse de la CSG sur les retraites, qui serait alignée sur celle payée par les actifs. Son taux passerait, si cette proposition est retenue,

de 8,3 % (taux plein en 2019, CRDS non inclus) à 9,2 %. Ce serait évidemment une manière de baisser une fois de plus les retraites sans l'avouer.

Enfin, l'essentiel du coût de la réforme sera reporté sur les prochaines générations

Tandis que les générations du « baby-boom » sont épargnées, tout le poids de la réforme reposera sur les jeunes actifs – ceux qui ont au plus 16 ans aujourd'hui et qui, pour la plupart, sont encore sur les bancs de l'école !

Cette injustice sera d'autant plus insupportable à terme, surtout dans la logique du système par répartition, que les générations montantes devront payer, à la fois :

- ▶ la pension de leurs devanciers. Pour mémoire, l'Insee a évalué les engagements retraite – ce que l'on appelle la dette retraite – à 8 108 milliards d'euros fin 2015 pour l'ensemble du système (et pour la seule fonction publique de l'État, le Compte Général de l'État les évaluait à 2080 milliards d'euros fin 2018). Or, presque rien n'a été provisionné pour y faire face.
- ▶ la charge écrasante de la dette publique (42,1 milliards d'euros pour une dette qui dépassait 2 400 milliards d'euros, fin 2019), qui va exploser à la suite de la crise sanitaire liée au Covid-19.
- ▶ la grande dépendance, dans laquelle tombent de nombreuses personnes âgées et qui n'est toujours pas financée à ce jour. ■

Conclusion

Réformer les régimes du public d'abord !

En l'absence d'une vraie réforme, il est prévisible que les générations montantes ne pourront pas faire face et que les gouvernements qui parviendront aux affaires dans l'avenir n'auront pas d'autre choix que de baisser les pensions. Or, le rendement diminue déjà depuis au moins trois décennies dans les caisses de retraite complémentaire du secteur privé, tandis que le niveau des pensions est garanti dans les régimes spéciaux du secteur public (à prestations définies). Le maintien *de facto* des avantages attachés à ces régimes spéciaux aggraverait encore le fossé entre public et privé.

Pourtant, en tant que contribuables, les affiliés aux régimes du secteur

privé financent par leurs impôts les avantages des régimes spéciaux. Et ce sont eux aussi qui ont fait les frais des réformes successives des retraites.

Pour mettre fin à ces injustices et établir enfin l'équité entre les retraités qui figurait à l'origine parmi les objectifs principaux du nouveau système, il est indispensable :

↪ **de réformer d'abord et en priorité les régimes du public**, en supprimant les régimes spéciaux à prestations définies, avant d'aligner sur eux les régimes du privé – à l'inverse de ce qui a toujours été fait jusqu'à présent ;

↪ **de créer un régime universel de base sans y intégrer les régimes complémentaires**, qui sont mieux gérés et dont les réserves ne doivent pas être confisquées pour sauver les régimes publics ;

↪ **et de libérer les Français du carcan collectiviste des retraites en défiscalisant beaucoup plus fortement l'épargne**, ce qui est la seule façon de compenser la baisse des rendements qui a déjà commencé dans le cadre de la répartition. ■

“ Pour établir enfin l'équité entre les retraités, il est indispensable **de réformer d'abord et en priorité les régimes du public**, (en supprimant les régimes spéciaux à prestations définies), avant d'aligner sur eux les régimes du privé.





sauvegarde ■
retraites

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