

LA GRANDE BALADE DES RETRAITES

Neuf années de
réformes fumigènes



Sommaire

Introduction	3
1. Des « <i>mêmes règles pour tous</i> » aux « <i>spécificités de certains régimes</i> »	7
2. Le projet boiteux de Jean-Paul Delevoye	8
3. 2019 : Édouard Philippe sabote le projet Delevoye	10
4. Adieu l'équité !	13
5. 2020 : le dévoiement de la réforme de fond	14
6. 2020 : Macron et Philippe enterrent la réforme à peine votée	17
7. 2023 : la réforme sparadrap d'Élisabeth Borne	19
8. 2018-2023 : la vraie-fausse « <i>fermeture</i> » de régimes spéciaux d'entreprises	21
9. Les plans de l'État-voyou pour pirater les caisses de l'Agirc-Arrco	25
10. 2024 -2025 : de la valse des gouvernements au « <i>conclave</i> » de François Bayrou	27
11. 2025 : Le plan calamiteux de François Bayrou	31
12. 2026 : <i>Exit</i> la réforme Borne, retour en deçà de la case départ	33

Introduction

Les promesses d'Emmanuel Macron n'engagent que ceux qui y croient encore.

« *Il faut que tout change pour que rien ne change* », disait un personnage du film de Visconti *Le Guépard*. Au sujet des retraites, il a beaucoup été question de changement depuis l'entrée d'Emmanuel Macron à l'Élysée. Or, presque neuf ans plus tard, presque rien n'a changé, aucune réforme fondamentale n'a été réalisée.

En 2017, Emmanuel Macron, candidat à l'élection présidentielle, affirmait sa volonté de réaliser la « *mère de toutes les réformes* » : autrement dit, une réforme de fond du système – ou plutôt, des systèmes – de retraite français, présentée dans son programme (intitulé « *Révolution* » !) comme prioritaire. Il devait ni plus ni moins s'agir de tout mettre à plat pour refonder un système intégralement nouveau. Pourtant, même la réforme paramétrique dont le gouvernement d'Élisabeth Borne a péniblement accouché en avril 2023, notoirement insuffisante pour sortir les retraites de l'impasse où les ont conduites trente années de mesures dilatoires, est aujourd'hui « *suspendue* » – en attendant probablement son abandon pur et simple. La « *grande* » réforme a fait *pschitt* et les Français en paient déjà les conséquences.

Aussi spectaculaire soit-il, cet échec d'Emmanuel Macron s'inscrit à la suite de **trente années de réformes**

successives, à la fois douloureuses et dilatoires.

► **En 1993, la réforme Balladur**, concernant uniquement les régimes du secteur privé :

- modifie le mode de calcul de la retraite de base des salariés du secteur privé et des indépendants (le nombre des « *meilleures années* » prises en compte passant de 10 à 25, sous plafond de la sécurité sociale¹) ;
- porte la durée de cotisation de 37,5 à 40 ans (avec plein effet en 2003) ;
- modifie le mode de revalorisation des pensions, désormais basé sur l'évolution des prix à la consommation (l'inflation) et non plus sur celle des salaires.

En revanche, les régimes spéciaux du secteur public conservent la totalité de leurs privilèges².

► **En 2003, la réforme Fillon :**

- porte la durée de carrière à 41 ans (avec plein effet en 2012) ;
- crée le mécanisme de décotes et surcotes ;
- aligne la durée de carrière des fonctionnaires sur celle des salariés du privé et indexe leurs pensions sur l'inflation (dix ans plus tard que dans le privé !)

Ces mesures s'accompagnent de nombreuses compensations pour les agents publics³.

...

...

► **En 2007**, les autres régimes spéciaux du secteur public (parlementaires, entreprises publiques : SNCF, RATP, EDF, etc.), qui n'ont pas été concernés par la réforme de 2003, sont à leur tour partiellement réformés, moyennant, là encore, de substantielles compensations. La réforme est applicable à partir de 2017.

► **En 2010, la réforme Woerth :**

- prévoit le report progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans, avec plein effet en 2018 (sauf pour les régimes spéciaux des entreprises publiques⁴) ;
- porte l'âge pivot⁵ de 65 à 67 ans.

► **En janvier 2014, la réforme Touraine**, sous le gouvernement de Jean-Marc Ayrault :

- allonge à 43 ans (172 trimestres) la durée de carrière nécessaire pour échapper à la décote ;
- retarde la revalorisation des pensions d'avril à octobre ;
- prévoit d'augmenter progressivement les cotisations ;
- fiscalise les majorations de pension pour trois enfants et plus.

À ces réformes principales se sont ajoutées de nombreuses réformes secondaires.

► **En 2009**, la « *demi-part des veuves*⁶ » est supprimée et la revalorisation annuelle des pensions reportée de trois mois (janvier à avril).

► **En 2011**, le gouvernement taxe les retraites complémentaires d'entreprises (article 39), qui concernent 90 000 salariés du privé.



▶ **En 2012**, le « *forfait fiscal* » (impôt sur les compléments retraite des salariés) augmente de 8 % à 20 % !

▶ **En 2013**, est créée la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA), prélevée sur toutes les pensions servies par les régimes de base et complémentaires.

En outre, des mesures décidées par les organisations professionnelles gestionnaires des régimes de retraite complémentaire Agirc-Arrco ont eu des conséquences non négligeables sur les retraites du secteur privé, comme le plafonnement à 83 euros des majorations familiales en 2012, ou, surtout, la création d'un malus de 10 % frappant la pension des affiliés liquidant leurs droits à la retraite dans les conditions du taux plein, sauf s'ils diffèrent d'un an leur départ à la retraite⁷.

Après chacune des principales réformes paramétriques (à l'exception de la réforme Balladur), les politiques ont affirmé aux Français que cette fois, grâce à eux, l'avenir du système de retraite était assuré.

« Avec l'adoption de ce projet de loi, nous avons, avec la majorité, fait notre devoir : nous avons sécurisé l'avenir des retraites. » (François Fillon, ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, le 3 juillet 2003.)

« Avec cette loi, notre régime de retraite par répartition est sauvé. » (Nicolas Sarkozy, président de la République, après le vote de la loi Woerth, le 10 novembre 2010.)

“ Après chacune des principales réformes paramétriques (à l'exception de la réforme Balladur), les politiques ont affirmé aux Français que cette fois, grâce à eux, l'avenir du système de retraite était assuré. Emmanuel Macron a repris ce mantra en se portant candidat à l'élection présidentielle, en 2017.

« Nous avons demandé des efforts aux Français pour sauver notre système. Cet objectif est atteint : la retraite de nos enfants est garantie. » (Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, le 18 décembre 2013, un mois avant le vote de la loi du 20 janvier 2014.)

Emmanuel Macron a repris ce mantra en se portant candidat à l'élection présidentielle, en 2017. Rappelons qu'au cours des années précédentes, il avait été successivement secrétaire général adjoint à l'Élysée auprès de François Hollande, puis ministre de l'Économie pendant deux ans⁸. On peut donc penser qu'il était informé de l'état financier réel du système – ou

...

...

plus exactement, des systèmes – de retraite français. Il affirme pourtant, sur son site de campagne, qu'« *après plus de vingt ans de réformes successives, le problème des retraites n'est plus un problème financier. [...] L'enjeu aujourd'hui n'est donc pas de repousser l'âge ou d'augmenter la durée de cotisation* »⁹. Juré-craché ?

À l'entendre, c'est même parce que le système est « *presque à l'équilibre* », qu'il envisage d'entreprendre une réforme qui sera enfin structurelle, et non plus paramétrique. En mars 2017, il déclare au journaliste Franz-Olivier

Giesbert, dans *Le Point* : « *Le problème de nos retraites, dans les prochaines années, n'est plus financier. Nous n'avons pas besoin d'une énième réforme d'ajustement des paramètres pour faire des économies de court terme sur le dos des retraités. Le moment est venu de proposer une réforme ambitieuse, qui rende enfin notre système de retraites clair, équitable et soutenable à long terme*¹⁰. »

Huit ans plus tard, nous n'en sommes même pas revenus au point de départ : la situation a empiré considérablement. Comment en est-on arrivé là ? ■

1. Dans le régime complémentaire (Agirc-Arrco), c'est la totalité de la carrière qui est prise en compte.

2. En particulier un mode de calcul des pensions avantageux, basé sur les six derniers mois de traitement, l'État garantissant le niveau de la pension à 75 % au minimum du dernier salaire pour une carrière complète.

3. Pour les fonctionnaires, les décotes ne s'appliquent que très progressivement (elles ne prendront pleinement effet qu'en 2020), tandis que les surcotes entrent en vigueur immédiatement... Une aubaine !

4. En 2011, François Fillon décide que le recul de deux ans de l'âge légal s'appliquera dès 2017 (et non pas 2018), sauf pour les régimes spéciaux des entreprises publiques, qui ne seront concernés qu'en 2023. En outre, les nombreux fonctionnaires des catégories dites « actives » et certains agents des entreprises publiques pourront continuer à partir cinq ou dix ans avant le commun des salariés.

5. Âge à partir duquel le taux plein est atteint automatiquement et sans décote, indépendamment du nombre de trimestres cotisés.

6. Demi-part fiscale supplémentaire qui était octroyée aux retraités ayant élevé au moins un enfant et vivant seul sans enfant à charge. La réforme établit de nouvelles conditions pour en bénéficier, par l'effet desquelles 250 000 retraités modestes, parmi lesquels de nombreuses veuves, deviennent assujettis à l'impôt sur le revenu, à la CSG, à la CRDS et aux impôts locaux.

7. Accord Agirc-Arrco de 2015. Ce malus a été supprimé en 2023.

8. Du mois d'août 2014 au mois d'août 2016.

9. L'argumentaire de campagne précise qu'« *il y aura toujours un âge légal de la retraite à partir duquel on pourra liquider ses droits. Il restera à 62 ans. Mais ceux qui le souhaitent pourront choisir de travailler plus longtemps afin d'améliorer leur pension* ».

10. Le 12 septembre 2019 encore, Édouard Philippe, Premier ministre, déclare que « *le système, pour l'heure, n'est pas très loin de l'équilibre* ».

1. Des « mêmes règles pour tous » aux « spécificités de certains régimes »

En 2017, sous l'intitulé « *Les mêmes règles pour tous* », le programme du candidat Macron explicite les principaux objectifs de la « mère des réformes » : « *Notre projet, ce n'est pas de changer encore une fois tel ou tel paramètre du système de retraites. [...] Il est de clarifier et de stabiliser les règles du jeu, une fois pour toutes, en mettant en place un système universel, juste, transparent et fiable, dans lequel chacun bénéficie exactement des mêmes droits* », y lit-on. Promesses à la clé : « *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. [...] Avec un principe d'égalité : pour chaque euro cotisé, le même droit à pension pour tous.* »

Autrement dit, « à cotisation égale, pension égale ».

Après son élection en mai 2017, les actifs et retraités du privé s'attendent donc à ce que le nouveau président s'emploie à établir enfin l'équité devant la retraite entre tous les Français, en réformant

en priorité les régimes spéciaux du secteur public – à commencer par ceux des fonctionnaires.

Le 14 septembre 2017, Emmanuel Macron nomme l'ex-président du Conseil économique, social et environnemental, Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire à la réforme des retraites, avec mission de préparer cette réforme structurelle. Toutefois, dès le départ apparaissent certaines ambiguïtés sur les moyens d'y parvenir. En effet, Jean-Paul Delevoye annonce qu'il organisera une « *consultation citoyenne* », ainsi qu'une « *concertation* » avec les « *partenaires sociaux* » déjà annoncée dans le programme d'Emmanuel Macron, qui prétendait rechercher ainsi « *un consensus sur les modalités de fonctionnement du nouveau système* ». Or, parmi les propositions exposées sur le site internet dédié à la consultation citoyenne, aucune n'envisage la suppression des avantages exorbitants des régimes spéciaux du secteur public. Quant aux « *partenaires sociaux* », ce sont les syndicats qui défendent bec et ongles les privilèges de ces régimes spéciaux. Espérer les associer à une réforme visant officiellement à instaurer l'équité entre les retraités relève donc de la naïveté, ou de la duplicité... ■



2. Le projet boiteux de Jean-Paul Delevoye

Le 18 juillet 2019, le haut-commissaire chargé de la réforme des retraites présente les grandes lignes de son projet. Il prévoit :

- la création d'un système « *universel* », englobant les régimes spéciaux, mais aussi les régimes complémentaires ;
- la disparition des annuités au bénéfice d'une gestion par points ;
- une cotisation identique pour le public et le privé (de 28,12 % à la mise en place de la réforme) ;

- pour les fonctionnaires, l'intégration des primes dans le calcul de la retraite ;
- l'indexation des pensions sur l'inflation, mais la revalorisation des points cotisés sur les salaires (« *actuellement, les droits accumulés à 25 ans valent 30 à 40 % de moins quand vous partez à la retraite* », souligne Jean-Paul Delevoye) ;
- la réforme des majorations familiales, qui ouvriront droit à 5 % par enfant dès le premier enfant (toutefois, elles ne profiteront plus à chacun des parents, mais à un seul d'entre eux) ;
- la réforme et l'unification des pensions de réversion.

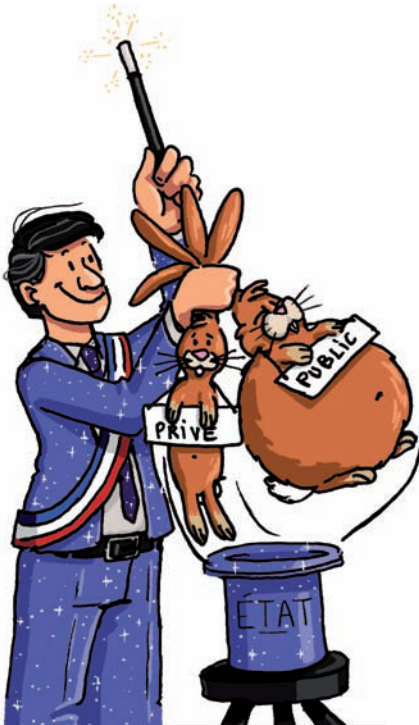
Mais les contradictions du projet Delevoye apparaissent rapidement.

► **Le système envisagé est très centralisé et étatisé...**

Le nouveau système serait piloté par un établissement administratif à la tête d'un « *réseau territorialisé unifié* ». Cette mainmise de L'État sur l'ensemble des retraites lui permettrait au passage de capter les réserves très convoitées du régime complémentaire des salariés du privé.

► **... et fausement « universel »**

Ainsi le haut-commissaire précise-t-il que « *les départs anticipés seront conservés pour les militaires et les fonctionnaires ayant des fonctions dangereuses dans le cadre des missions*



*régaliennes*¹¹ ». Il prévoit aussi d'accorder une pléthore de dérogations et de compensations lorsque des avantages seront écornés. Que devient l'équité, prétendument recherchée ?

Dès l'origine, Emmanuel Macron et Jean-Paul Delevoye avaient d'ailleurs indiqué que les « *avantages acquis* » par les bénéficiaires des régimes spéciaux resteraient inchangés. Dans son programme électoral, le premier, en même temps qu'il promettait « *les mêmes règles pour tous* », annonçait déjà que « *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* ». De même, en octobre 2018, le haut-commissaire avait déclaré que « *l'universalité, ce n'est pas un régime unique, mais un régime commun*¹² ». La nuance est importante : « *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* », disait-il.

Mais il y a encore pire : en fait d'« *universalité* », deux systèmes très différents coexisteraient, dont Éric Lombard, directeur général de la

Caisse des dépôts et consignations et co-artisan de la réforme auprès du haut-commissaire, précise les contours dans le quotidien économique *Les Échos*, le 15 octobre 2018 : la Caisse des dépôts gèrerait l'ensemble des régimes publics de retraite à travers « *deux grands ensembles* », d'une part « *les salariés du privé, autour de la CNAV et de l'Agirc-Arrco* », et de l'autre « *les régimes publics et certains régimes spéciaux* » dont la Caisse des dépôts deviendrait « *la plateforme d'accueil* ».

Au sein de ce système totalement contrôlé par l'État, la différence entre le privé et le public serait ainsi pérennisée. ■

“ “ Dès l'origine, Emmanuel Macron et Jean-Paul Delevoye avaient indiqué que les « *avantages acquis* » par les bénéficiaires des régimes spéciaux resteraient inchangés et que les taux de cotisation ou les conditions d'âge diffèreraient selon les métiers.

11. Policiers nationaux et municipaux, surveillants pénitentiaires, aiguilleurs du ciel, pompiers professionnels, douaniers, militaires.

12. Magazine *Pleine Vie*, 10 octobre 2018.

3. 2019 : Édouard Philippe sabote le projet Delevoye

Le projet de Jean-Paul Delevoye est loin de correspondre aux attentes qui avaient pu naître du programme du candidat Macron, mais on y relève néanmoins quelques points positifs, notamment le passage à un système par points¹³. Malheureusement, même ces avancées vont être abandonnées par Emmanuel Macron et son Premier ministre, Édouard Philippe. Le Premier ministre et le haut-commissaire s'opposent en effet sur plusieurs sujets.

► L'âge légal de départ

Édouard Philippe souhaite reporter l'âge légal de départ à la retraite au-delà de 62 ans, ce que Jean-Paul Delevoye refuse.

Le 21 mars 2019, le haut-commissaire déclare sur *France Inter* : « Le pacte que nous avons noué, les décisions prises et présentées en octobre dernier, montrent très clairement un engagement : l'âge légal reste fixé à 62 ans¹⁴. »

Mais le 9 avril 2019, lors d'une réunion du bureau exécutif du parti La République en Marche, le Premier





ministre fait une violente sortie contre les députés de la majorité opposés au report de l'âge légal de départ. Excédé, Delevoeye menace de démissionner si le gouvernement repousse cet âge au-delà de 62 ans, ce qui viderait de sa substance sa réforme, bâtie sur le passage à la gestion par points et l'abandon des annuités.

FOCUS

La gestion par points et la retraite à la carte

L'un des avantages des points consiste à laisser aux affiliés une plus grande latitude de choix concernant le moment de leur départ à la retraite. Comme Jean-Paul Delevoeye l'expliquait dans un document accompagnant la « concertation citoyenne » organisée en amont de son projet, « dans un système universel où chaque euro cotisé compte pour le calcul de la pension et où les droits sont gérés en points, le maintien de critères d'âge ou de durée d'assurance ne s'impose plus. Il sera plus facile de connaître sa retraite future en temps réel, en fonction du nombre de points déjà acquis, et de choisir, en fonction de sa situation personnelle, de travailler plus longtemps (avec une pension plus élevée) ou de partir plus tôt (avec une pension moindre) ».

En septembre 2019, Emmanuel Macron tranche en faveur d'une augmentation de la durée de carrière – ce qui signifie le maintien du système par annuités et vide de son sens, *ipso facto*, la gestion par points. Toutefois, même si l'allongement de la durée de carrière contraint les actifs à retarder le moment de leur départ à la retraite pour éviter l'amputation de leur pension par la décote, elle ne constitue pas un report de l'âge légal de départ à proprement parler. Le 11 décembre 2019, présentant son propre projet de réforme devant le Conseil économique, social et environnemental, Édouard Philippe déclare d'ailleurs : « Comme le président de la République s'y est engagé durant la campagne présidentielle, nous maintiendrons l'âge minimal de départ à la retraite à 62 ans. L'âge légal ne bougera donc pas. »

Bougera ou bougera pas ? D'une déclaration officielle à l'autre, on nage en pleine contradiction et incohérence !

► La « clause du grand-père »

Entre autres ambiguïtés, le projet de Jean-Paul Delevoeye prévoit de supprimer certains régimes spéciaux du secteur public, mais après une longue période de transition, qui s'étirerait jusqu'en 2040. Toutefois, dans l'esprit du haut-commissaire, la réforme doit néanmoins s'appliquer à l'ensemble des affiliés aux régimes de retraite.

Or, pour trouver un compromis avec les syndicats, Emmanuel Macron et Édouard Philippe émettent l'idée de

...

...

la « *clause du grand-père* », en vertu de laquelle la réforme ne s'appliquerait qu'aux « *nouveaux entrants* » – c'est-à-dire aux personnes recrutées après l'entrée en vigueur de la réforme. Au contraire, celles embauchées précédemment continueraient de bénéficier des dispositions antérieures prévues par les régimes spéciaux, dont les avantages seraient ainsi maintenus aux frais des contribuables – et cela, quel que soit l'âge des bénéficiaires : certains pseudo-« *grands-pères* » sont au début de leur carrière !

Le 12 juin 2019, Édouard Philippe, dans sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, déclare : « *La fin des régimes spéciaux [...] se fera très progressivement, sans modifier les conditions de départ des personnes qui ont déjà des projets pour leur retraite et en conservant l'intégralité des droits acquis.* »

Pour le justifier, Emmanuel Macron argue d'un prétendu « *pacte avec la Nation*¹⁵ » : « *Je comprends tout à fait*

quelqu'un qui, à EDF, à la RATP ou à la SNCF, qui a 48 ou 50 ans et qui proteste. Il est rentré avec un pacte avec la Nation. On lui a dit : "Vous allez travailler dans cette entreprise, voilà vos droits." Sans doute ne faut-il pas tout bouculer pour lui », dit-il.

Inutile de chercher une trace juridique de ce fameux « *pacte* », qui garantirait les avantages procurés par les régimes spéciaux : elle n'existe pas¹⁶ ! Il s'agirait d'un « *acquis social* », une sorte d'engagement auquel « *la Nation* » aurait souscrit implicitement, du seul fait que les régimes spéciaux du secteur public sont financés par l'État, c'est-à-dire par l'impôt...

Jean-Paul Delevoye regimbe : « *Si on fait la "clause du grand-père" pour une profession, il faut la faire pour tout le monde, question d'équité, ça veut dire que l'on renonce à la réforme* », déclare-t-il. ■



13. La gestion par points fonctionne déjà dans le régime de retraite de base des professions libérales, les régimes complémentaires du secteur privé, ainsi que dans le régime de retraite additionnel de la fonction publique (RAFP).

14. 21 mars 2019. Cette affirmation de Jean-Paul Delevoye n'est que partiellement exacte. En effet, aux termes d'un accord Agirc-Arrco entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, l'âge de départ réel a été repoussé à 63 ans au minimum pour les salariés du secteur privé, sous peine d'une amputation de leur pension de 10 % pendant trois ans.

15. Le 28 octobre 2019 sur RTL.

16. Au contraire, les régimes statutaires, comme ceux du secteur public, peuvent être modifiés unilatéralement par la puissance publique, ce qui ne devrait pas être le cas des régimes assurantiels comme ceux du secteur privé. Légalement, si « *pacte* » il y a, c'est avec ces derniers qu'il a été passé. Pourtant, les règles les concernant ont été modifiées unilatéralement en 1993, avec des conséquences considérables pour 22 millions de cotisants et de retraités du privé, sans émouvoir le petit monde politique.

4. Adieu l'équité !

En novembre 2019, Édouard Philippe écarte la clause du grand-père au bénéfice d'une pseudo-négociation « secteur par secteur », dont on ne tarde pas à comprendre ce qu'elle recouvre.

Le 11 décembre 2019, alors que se profile un puissant mouvement de grève dans les transports publics, le Premier ministre donne de nombreux gages aux bénéficiaires des régimes spéciaux en présentant devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE) « l'intégralité du projet de réforme » gouvernemental : « Quant aux personnes qui rejoignent le nouveau régime, je voudrais les rassurer, explique-t-il. La transition sera très progressive : toute la partie de carrière effectuée jusqu'à 2025 donnera lieu à une retraite calculée selon les anciennes règles. Seules les années travaillées à partir de 2025 seront régies par le système universel. La première génération concernée, la génération 75, qui prendra sa retraite vers 2037, aura donc encore 70 % de sa retraite calculée selon l'ancien système. [...] Ensuite, je voudrais donner des garanties fortes sur le maintien des droits acquis. Nous conserverons 100 % des droits acquis dans les régimes actuels. Et pour ne



pas léser les régimes qui fondent leur calcul de retraite sur les 6 derniers mois [autrement dit les régimes spéciaux, à commencer par ceux de la fonction publique, ndlr.], nous sommes prêts à mettre en place des dispositifs très protecteurs, qui permettront de garantir que nul n'est lésé. »

Au mois de décembre 2019, Jean-Paul Delevoye, trop indiscipliné, est opportunément contraint de démissionner à la suite de révélations établissant qu'il a « omis » de déclarer à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une quinzaine de mandats qu'il occupe au sein de divers conseils d'administration, instituts et organismes, engendrant parfois des conflits d'intérêts avec sa fonction de haut-commissaire aux retraites¹⁷. Le député LREM Laurent Pietraszewski, plus malléable, est nommé secrétaire d'État chargé des retraites. Dès lors, Édouard Philippe peut remanier à sa guise le projet de réforme. ■

17. Ces « omissions » dans sa déclaration d'intérêts vaudront à l'ex-haut-commissaire d'être condamné deux ans plus tard par le tribunal correctionnel de Paris à quatre mois de prison avec sursis et 15 000 euros d'amende.

5. 2020 : le dévoilement de la réforme de fond

Le 24 janvier 2020, sont présentés au Conseil des ministres un projet de loi ordinaire et un projet de loi organique, qui entérinent les annonces d'Édouard Philippe dans son discours du 11 décembre 2019 sur la réforme des retraites. Le Premier ministre projette de créer un système de retraite universel, qui « *couvre l'ensemble des assurés quelle que soit leur activité professionnelle : salariés du privé ou du public, fonctionnaires, travailleurs indépendants, professions libérales et agriculteurs, élus* » et « *se substitue ainsi aux 42 régimes de retraite¹⁸ actuellement existants (régimes de base et régimes complémentaires obligatoires)* ».



En théorie, trois principes affichés en « *forment le cœur* » : l'universalité ; l'équité et la justice sociale ; et la responsabilité. En réalité, le projet recèle de nombreuses contradictions, des objectifs inavoués et des défauts majeurs :

► **La persistance de la politique du « tout répartition ».** À cet égard, les conceptions d'Édouard Philippe s'accordent pleinement avec celles de Jean-Paul Delevoye, qui s'était gardé d'y porter atteinte, alors que cette gigantesque pyramide de Ponzi¹⁹ est de plus en plus sujette à s'écrouler, du fait du déficit démographique et du vieillissement de la population française. Dans son discours du 11 décembre 2019, le Premier ministre exaltait les « *valeurs fondatrices* » d'une « *France de solidarité [...] où les travailleurs paient fièrement la retraite de leurs parents en sachant que, quand viendra leur tour, leurs enfants les aideront à vivre décemment leur retraite* », qu'il opposait au choix « *du chacun pour soi et du tant pis pour les autres [...]*. Nous ne voulons pas confier le soin de nos anciens à l'argent-roi », affirmait-il en ciblant implicitement la capitalisation²⁰...

► **Le maintien d'un âge légal de départ.** Le projet de réforme ne tire pas tous les avantages, en termes de liberté de choix des assurés, qu'autorise un mode de gestion des retraites

par points. Il instaure au contraire un « âge d'équilibre » accompagné d'un système de malus-bonus comparable à la décote-surcote.

► **L'étatisation de l'ensemble des régimes de retraite.** En fait de « responsabilité », la gestion du nouveau système serait confiée à une structure centralisée pilotée par l'État. Cette étatisation des régimes de retraite permettrait à l'État de mettre la main sur les 140 milliards d'euros de réserves (fin 2019)²¹ constitués par les régimes de retraite complémentaire du privé en prévision des temps de vaches maigres, grâce aux efforts consentis par leurs affiliés²². Cette captation des réserves était dès l'origine l'un des objectifs principaux (mais inavoués) de la réforme.

► **L'intégration des primes des fonctionnaires et autres bénéficiaires des régimes spéciaux dans le calcul de leur pension de retraite, aux frais des contribuables.** Certaines primes octroyées aux agents publics ne donnent pas lieu à des cotisations et n'ouvrent donc pas de droits à la retraite. Si un employeur privé agissait ainsi, il serait accusé de rémunérer ses salariés au noir et tomberait sous le coup de la loi ! Le projet de réforme d'Édouard Philippe prévoit de remédier à cette grave anomalie en prélevant des cotisations sur les primes ; mais, en réalité, ces cotisations seront comme d'habitude financées par l'impôt, c'est-à-dire par l'ensemble des contribuables !

“ L'étatisation des régimes de retraite permettrait à l'État de mettre la main sur les 140 milliards d'euros de réserve (fin 2019) constitués par les régimes de retraite complémentaire du privé en prévision des temps de vaches maigres, grâce aux efforts consentis par leurs affiliés. Cette captation des réserves était, dès le départ, l'un des objectifs principaux (mais inavoués) de la réforme.

En revanche, il n'est pas prévu de supprimer les systèmes compensatoires (Préfon, Nouvelle bonification indiciaire, Régime additionnel de la fonction publique) qui ont été créés – également aux frais des contribuables – pour compenser la non-prise en compte partielle des primes.

...

...

► **Une transition vers le régime universel lente et très incomplète.**

Le calendrier établi par Delevoye prévoyait que la première génération concernée par la réforme serait celle de 1963. Au contraire, le projet de loi d'Édouard Philippe prévoit que la réforme épargnera complètement les générations du « *baby-boom* », nées avant 1975, concernera partiellement et progressivement celles nées entre 1975 et 2004, et ne s'appliquera pleinement qu'à partir de la génération née en 2004²³. Il fait donc porter tout l'effort sur les jeunes générations. Curieuse conception de la « *solidarité* » intergénérationnelle ! En outre, les régimes spéciaux bénéficient de dispositions spéciales, à la faveur desquelles la réforme ne s'appliquera pas à leurs affiliés nés avant 1980, voire avant 1985 pour les catégories d'agents publics dites « *actives* ».

► **Une extinction des régimes spéciaux repoussée aux calendes grecques.**

Le projet de loi précise que « *l'intégration des assurés des régimes spéciaux au système universel de retraite doit se faire dans le cadre d'une transition, qui éteint très progressivement les spécificités dont pouvaient se prévaloir leurs bénéficiaires, notamment en matière d'âge de départ anticipé*²⁴ ». De facto, la réforme intègre ainsi la « *clause du grand-père* ». Par l'effet de ces mesures, la disparition des régimes spéciaux serait retardée jusqu'au siècle prochain. Les futures générations d'actifs supporteront donc pendant des décennies le poids des pensions et des avantages non financés dispensés par ces régimes spéciaux, alourdi des « *compensations* » généreusement octroyées à leurs bénéficiaires pour neutraliser les conséquences de la réforme ! Le projet de loi ne précise pas comment seront financées cette longue transition et ces « *compensations* ». ■

18. Il en existe davantage en réalité.

19. Type d'arnaque consistant à rémunérer les investissements des clients (en l'occurrence les pensions des aînés) avec les fonds procurés par les nouveaux entrants (en l'occurrence les cotisations des actifs).

20. Édouard Philippe omettait de préciser que certains régimes, souvent attachés au secteur public, fonctionnent déjà par capitalisation, comme la Préfon (régime complémentaire facultatif des fonctionnaires), le RAFF (régime additionnel de la Fonction publique), ou le régime de retraite des sénateurs. En 2025, l'ancien Premier ministre a pris conscience des faiblesses du tout-répartition et s'est converti au modèle mixte. Souvent politicien varie, bien fol qui s'y fie...

21. Source : *Rapport d'information du Sénat sur les réserves des régimes de retraites*, M^{me} Monique Lubin et M. René-Paul Savary, 2021. Ce chiffre inclut les 5,5 milliards de réserve du régime du personnel navigant de l'aviation civile (CRPNPAC).

22. Notamment la diminution constante du taux de remplacement à l'Agirc-Arrco.

23. À partir de 2022.

24. Art 39.

6. 2020 : Macron et Philippe enterrent la réforme à peine votée

Le 4 mars 2020, le projet de loi est adopté en première lecture par l'Assemblée nationale. Pour y parvenir, le Premier ministre a recouru à l'article 49.3 de la Constitution, engageant la responsabilité du gouvernement. Le projet Delevoye, déjà très imparfait, est largement vidé de sa substance, mais il en subsiste néanmoins le principe de la gestion par points.

Mais ce texte arraché à une Assemblée réticente, après des mois de grèves organisées par les principaux syndicats, ne sera jamais examiné par le Sénat. L'épidémie de Covid-19 et le confinement général décrété

le 17 mars fournissent à Emmanuel Macron et à son Premier ministre un prétexte pour le suspendre, moins d'un mois après qu'il a été voté en première lecture par l'Assemblée nationale : « *Nous devons suspendre au maximum les désaccords. Le chef de l'État a demandé une union nationale. Il a annoncé la suspension d'un certain nombre de réformes qui n'ont plus lieu d'être dans la situation actuelle* », déclare Édouard Philippe le 3 avril 2020.

L'année suivante, Emmanuel Macron enterre définitivement le projet de réforme structurelle. « *Je ne pense pas que la réforme qui était initialement envisagée puisse être reprise en l'état.* »

...



...

Je pense qu'elle était très ambitieuse, extrêmement complexe et, du coup, elle était porteuse aussi d'inquiétudes », explique-t-il le 3 juin 2021.

Il annonce qu'une autre réforme, « pas la même », verra le jour « dès que les conditions sanitaires seront réunies », une fois l'épidémie de Covid « sous contrôle » et « la reprise bien assurée » ; mais elle n'est pas « la priorité absolue » ! Il ajoute que « les régimes spéciaux devront être supprimés pour les nouveaux employés dans ces secteurs » (on en revient donc à la « clause du grand-père »), mais ne précise pas si ceux des fonctionnaires – qui sont, de loin, les principaux – sont concernés. Enfin, revenant sur l'engagement pris en 2017, il affirme que « l'âge de départ doit être plus tardif ».

De surcroît, le 9 novembre 2021, Macron déclare, en arguant du « besoin de concorde dans ce moment que vit notre Nation », que la nouvelle réforme ne sera pas mise à l'étude avant l'élection présidentielle de 2022. Cinq jours plus tard, Élisabeth Borne, ministre du Travail dans le nouveau gouvernement formé par Jean Castex, présente toutefois les objectifs de la nouvelle future réforme :

- « un système plus juste avec la fin des régimes spéciaux et une convergence entre les systèmes du public et du privé » ;

- « travailler plus longtemps, avec un décalage de l'âge de départ à la retraite » ;
- et l'abandon du projet de régime universel par points, qui « n'a pas forcément été très simple » et « a pu créer de l'inquiétude²⁵ ».

Ainsi la non-réforme Philippe a-t-elle pour principal résultat d'avoir discrédité, dans l'opinion publique et plus encore au sein du microcosme politique, ce mode de gestion qui était le point le plus fort du projet de loi. Pourtant, quatre mois après le vote de la réforme paramétrique d'Élisabeth Borne, Emmanuel Macron lui-même déclarera, dans un entretien publié par l'hebdomadaire *Le Point* le 23 août 2023, que l'adoption de la retraite par points « était la réforme la plus transparente et la plus juste et je salue le travail d'Édouard Philippe qui l'a défendue et fait voter en première lecture à l'Assemblée en 2020. Mais oserais-je rappeler qu'elle a suscité autant de rejet que celle que nous venons de voter [la réforme Borne, ndlr] ? De toute manière, on va y venir un jour car c'est le sens de l'histoire ».

Mais alors, pourquoi l'avoir enterrée ? ■

25. Sur BFMTV.

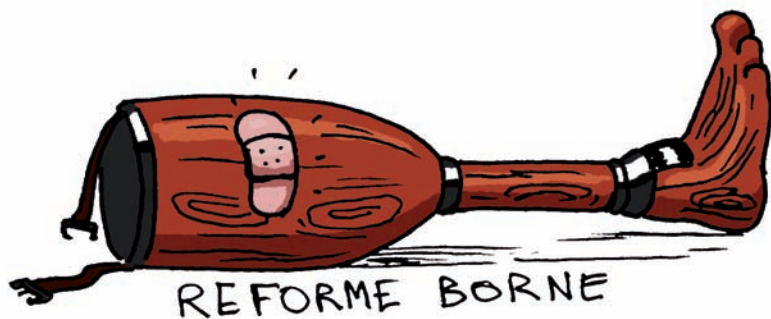
7. 2023 : la réforme sparadrap d'Élisabeth Borne

L'élaboration du nouveau projet de réforme est reportée jusqu'après l'élection présidentielle de 2022. Néanmoins, le 17 mars 2022, Emmanuel Macron précise les contours de son nouveau projet, en présentant son programme électoral. Il préconise de nouveau un système de retraite géré par points, « *unifié* » autour de trois pôles : indépendants, salariés du privé et agents publics ; il annonce aussi la fermeture des « *principaux* » régimes spéciaux – ce qui est une supercherie puisque, d'une part, les régimes des fonctionnaires, qui sont vraiment et de très loin les « *principaux* », ne seront pas « *fermés* » et, d'autre part, la « *fermeture* » ne s'appliquera qu'aux « *nouveaux entrants* » (retour à la clause du grand-père). Enfin, l'âge de départ sera reporté à 65 ans (mais une grande partie des salariés des entreprises publiques et des fonctionnaires continueront à partir cinq ou dix ans avant le commun des retraités).

Nombre de ces mesures annoncées – et non des moindres : la gestion par points et « *l'unification* » autour de trois pôles – ne seront pas retenues dans la réforme d'Élisabeth Borne de 2023.

En vue de la préparer, les concertations reprennent entre le gouvernement et les syndicats. Très vite, il apparaît que les régimes spéciaux des fonctionnaires ne seront touchés qu'à la marge : le 20 octobre 2022, le ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, Stanislas Guerini, déclare que les fonctionnaires relevant de la catégorie « *active* » pourront toujours partir à la retraite avant l'âge légal et que les pensions des agents publics continueront à être calculées sur la moyenne des six derniers mois de rémunération. Pas touche aux privilégiés du public !

Deux mois plus tard, lors d'un « *point d'étape* », Olivier Dussopt, ministre du Travail, expose l'objectif réel



...

de la réforme en soulignant la nécessité, face à un système durablement déficitaire et dans un contexte démographique dégradé, de rechercher l'équilibre financier du système de retraite.

D'un quinquennat l'autre, le discours officiel a radicalement changé !

Le nouveau projet de loi est déposé au Parlement en janvier 2023 et le gouvernement recourt une fois encore à l'article 49.3 de la Constitution pour le faire adopter, le 20 mars. La nouvelle réforme, promulguée le 14 avril dans la loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023, prévoit :

- le report de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans ;
- l'accélération de l'allongement de la durée de cotisation prévue en 2014 par la réforme Touraine (portée à 43 ans en 2027, dès la génération née en 1965) ;
- la fermeture de certains régimes spéciaux (faussement présentés comme les « *principaux* ») pour les personnes recrutées à partir du 1^{er} septembre 2023 par les entreprises et organismes concernés (clause du grand-père).

Exit, l'équité que le projet Delevoye était supposé rechercher en 2017 !

La réforme Borne consolide, aux frais des contribuables, les avantages des régimes spéciaux de la fonction

“ La réforme Borne consolide, aux frais des contribuables, les avantages des régimes spéciaux de la fonction publique.

publique, structurellement déficitaires. En agitant la menace de grèves massives et de troubles sociaux, les syndicats du secteur public ont même obtenu du gouvernement, comme lors des précédentes réformes, les « *compensations* » qu'ils souhaitaient²⁶.

Pourtant, Emmanuel Macron exulte : selon lui, la nouvelle réforme « *a permis de préserver le versement des pensions des retraites d'aujourd'hui et de demain, elle a amélioré la situation de millions de retraités modestes et elle accroît justement la quantité de travail*²⁷... » Comme après chaque réforme, les difficultés sont censées être résolues – il en parle déjà au passé !

Mais rien n'est réglé – comme le montrent bientôt les analyses de différents experts des finances sociales, mais aussi les « *projections* » pourtant très optimistes du Conseil d'orientation des retraites (COR), service du Premier ministre, qui prévoit que les comptes des retraites resteront déficitaires, malgré la réforme. ■

26. Ainsi le recul de l'âge de départ doit-il être compensé pour les enseignants par la prise en compte d'allocations d'études dont plusieurs dizaines de milliers d'entre eux ont bénéficié trente ans auparavant, ce qui annule pour eux les effets de la réforme.

27. In *Le Point* du 23 août 2023, entretien cité précédemment.

8. 2018-2023 : la vraie-fausse « fermeture » de régimes spéciaux d'entreprises

La loi du 14 avril 2023, réformant les retraites, a « fermé », à compter du 1^{er} septembre 2023, les régimes spéciaux de la RATP, des industries électriques et gazières (IEG), de la Banque de France²⁸ et du Conseil économique, social et environnemental (CESE), ainsi que celui des clercs et employés de notaire.

► **La clause du grand-père s'appliquant**, les personnes affiliées à ces régimes spéciaux avant la date de la fermeture en conserveront donc les avantages jusqu'à leur décès.

► **Les régimes spéciaux ne s'éteindront vraiment** (dans le meilleur des cas) qu'à la mort de leurs ayants droit (percevant une pension de réversion).

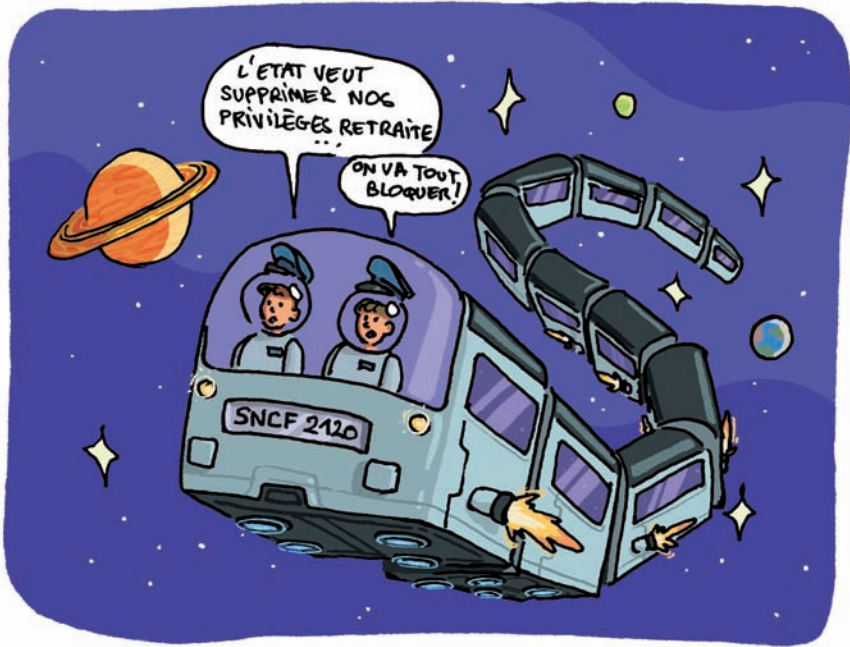
► **Comme dans le cas du régime spécial de la SNCF** (voir *focus* page suivante), les régimes du privé sont ponctionnés pour financer le coût de ces régimes spéciaux prétendument « fermés » et des avantages considérables qu'ils dispensent²⁹.

En effet, le gouvernement d'Élisabeth Borne a inscrit dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 un article (l'art. 15), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025, qui fait du régime général (CNAV) « l'équilibreur en dernier ressort » des régimes spéciaux concernés, structurellement et lourde-

“ Élisabeth Borne a inscrit dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 un article qui fait du régime général (CNAV) l'équilibreur en dernier ressort des régimes spéciaux prétendument fermés (SNCF, RATP, IEG...). Ces derniers, structurellement et lourdement déficitaires, continueront à dispenser à leurs affiliés des avantages considérables, payés par les cotisants du régime général.

ment déficitaires. Ces derniers « seront financièrement intégrés à compter du 1^{er} janvier 2025 au régime général de Sécurité sociale [la Cnav, ndlr] qui sera désormais chargé d'assurer leur équilibre lorsque les ressources du régime ne permettent pas de le garantir ».

...



Le texte précise, en outre, que « cette opération sera neutralisée, pour le régime général, par le transfert par l'État des ressources équivalentes qui étaient aujourd'hui consacrées par ce dernier à cet équilibre ».

L'Agirc-Arrco est également siphonnée, par le biais d'« une contribution des régimes de retraite complémentaire [...] dont le montant est fixé par une convention entre ces régimes et le régime général, approuvée par arrêté conjoint des ministres chargés de la Sécurité sociale, du Travail et du Budget, pour participer à l'équilibre des régimes spéciaux mis en extinction, au titre de la solidarité financière

au sein du système de retraite ». Et si le régime de retraite complémentaire refuse de se laisser rançonner, le gouvernement lui tordra le bras en fixant lui-même le montant de la rançon par décret.

Cette « intégration », uniquement financière, vise donc à consolider les privilèges en mutualisant les charges de ces régimes spéciaux. Officiellement, il s'agit d'un simple ajustement technique. Pour que cette opération soit neutre pour la CNAV (elle-même déficitaire), l'État est censé lui affecter une fraction de TVA. Mais, en réalité, cette pseudo-neutralité est une entourloupe puisque, en définitive, les super-

FOCUS

La « fermeture » du régime de la SNCF, préalable à celle des autres régimes spéciaux

Le premier régime spécial « fermé » a été celui de la SNCF, le 1^{er} janvier 2020, en application de la loi « pour un nouveau pacte ferroviaire » du 27 juin 2018. La « clause du grand-père » s'y est appliquée avant même qu'Emmanuel Macron n'en fasse mention en 2019 : en effet, le régime spécial est fermé uniquement pour les cheminots recrutés après le 31 décembre 2019, et continue à profiter à tous ceux embauchés avant cette date.

Le sénateur René-Paul Savary, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale, a précisé dans une lettre adressée le 12 novembre 2021 à Sauvegarde Retraites, que le régime spécial de la SNCF (CPR) ne disparaîtra pas avant 2120. Dans un siècle ! De cette manière, il continuera à assurer aux quelque 136 500³⁰ agents de la SNCF embauchés avant la « fermeture » les mêmes avantages qu'auparavant, indirectement payés par les affiliés aux autres régimes de retraite via les mécanismes de compensation, et par les contribuables, à travers les subventions d'équilibre (3,6 milliards en 2025) et un système de double cotisation, mais aussi la reprise épisodique de la dette de la SNCF par l'État (à hauteur de 35 milliards en 2021 et 2022).

Quant aux retraites des cheminots ayant intégré le groupe ferroviaire à partir du 1^{er} janvier 2020, elles sont gérées par le régime général et par le régime complémentaire des salariés du privé, Agirc-Arrco³¹. Les pouvoirs publics en ont pris prétexte pour contraindre ces régimes du privé à verser à la CPR SNCF, devenue caisse de branche, une soulte, censée « compenser » la « perte de ressources » résultant pour le régime spécial de l'affiliation des nouveaux cheminots à la CNAV et à l'Agirc-Arrco. La fermeture du régime spécial de la SNCF aboutit ainsi à faire payer les avantages retraite des cheminots par les affiliés aux régimes du privé, pourtant beaucoup moins bien lotis.

L'État, quant à lui, s'y retrouve, puisqu'il parvient par ce biais à faire prendre en charge par les caisses de retraite du secteur privé – aux dépens de leurs cotisants – une partie de plus en plus importante des pensions de retraite des cheminots. La « fermeture » du régime spécial de la SNCF en 2020 a inspiré celles d'autres entreprises publiques, qui ont suivi en septembre 2023³².

avantages que continuent de servir à leurs affiliés ces régimes spéciaux « fermés », pérennisés, seront payés par les affiliés aux régimes des salariés du secteur privé (CNAV et Agirc-Arrco) et par les contribuables (TVA). Sous le masque de la « solidarité », il s'agit donc d'une redistribution à rebours des moins bien lotis vers les plus avantageés... et d'un pillage des retraites du privé destiné à alléger le coût pour l'État des régimes spéciaux soi-disant « fermés ».

En résumé, le régime général, « *équilibreur en dernier ressort* » des régimes spéciaux, est vampirisé à leur profit, tandis que lui-même siphonne le régime complémentaire des salariés du privé et reçoit de l'État une fraction de l'impôt ! L'arnaque se décline en poupées russes.

On conçoit que le Sénat s'en soit inquiété, dans un rapport publié en annexe du projet de loi de finances pour 2024 : « *Le nouveau schéma de financement*, déplorent les sénateurs,

...

...

a pour but de fusionner toutes les subventions dont bénéficieraient les régimes spéciaux fermés au profit d'une unique subvention d'équilibre versée par la CNAV», ce qui réduira « la lisibilité, pour les assurés sociaux et les contribuables, des modalités de financement du déficit des régimes spéciaux de retraite fermés ».

Ni vu, ni connu : l'art du bonneteau consiste à plumer les pigeons sans qu'ils s'en aperçoivent ! ■



28. À la différence de la plupart des régimes spéciaux du public, le régime spécial de retraite de la Banque de France, financé selon la technique de la « répartition provisionnée » (ou capitalisation collective), est budgétairement équilibré.

29. Un niveau de pension garanti à 75 % au minimum du dernier salaire et d'autres avantages, comme la possibilité de liquider leurs droits à 54 ans pour les personnels roulants de la SNCF, soit dix ans plus tôt que dans le privé.

30. Nombre d'agents affiliés au régime spécial de la SNCF fin 2019 (cf. Rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale).

31. Toutefois, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire (CPR), qui administre le régime spécial de la SNCF, est devenue « caisse de branche » et gère les prestations sociales (maladie et retraites) de l'ensemble du personnel de la SNCF – y compris les cheminots recrutés après la pseudo-fermeture du régime spécial et affiliés à la CNAV et à l'Agirc-Arrco comme l'a confirmé le député Xavier Roseren, alors membre de la commission spéciale sur les retraites de l'Assemblée nationale, en réponse à la campagne de pétitions organisée par Sauvegarde Retraites : « La CPRP SNCF (assurance maladie, pensions de retraite) est devenue en 2020 la caisse de branche pour tous les salariés du ferroviaire, aussi bien ceux relevant du régime spécial de la SNCF que ceux affiliés au régime général. »

32. Il a été envisagé de recourir à la même manœuvre pour « fermer » le régime spécial de la RATP (cf. le rapport d'information publié au nom de la commission des finances du Sénat, le 20 juillet 2022, par M^{me} Sylvie Vermeillet). Le budget du régime de la RATP, très déficitaire en raison notamment du coût des « droits spécifiques » (350 millions d'euros en 2019, selon la Cour des comptes), est équilibré par une « subvention d'équilibre » de l'État (737 millions d'euros en 2021), représentant 60 % des ressources du régime. M^{me} Vermeillet proposait d'instaurer « une compensation financière versée par le régime général et l'Agirc-Arrco ». Par ce biais, les cotisants du privé auraient payé les avantages retraite des agents de la RATP ! Pour mémoire, en 2021, ces derniers partaient à la retraite en moyenne à 57,3 ans contre 62,9 ans à la CNAV, avec une pension représentant en moyenne presque le triple de celles des salariés du privé (2 985 euros contre 1 119 euros). Ce régime spécial a finalement été « fermé » en même temps que ceux des IEG, de la Banque de France, du CESE et des clercs de notaire.

9. Les plans de l'État-voyou pour pirater les caisses de l'Agirc-Arrco

À défaut de véritable réforme, l'État convoite avidement les 68 milliards d'euros de réserves constituées par les caisses de retraite complémentaire des salariés du privé grâce aux efforts considérables consentis par leurs affiliés.

► **Le projet du haut-commissaire** Jean-Paul Delevoye de créer un régime de retraite unique, englobant les régimes complémentaires et piloté par la Sécurité sociale, devait placer *de facto* les réserves des régimes complémentaires du privé sous la gestion de l'État³³.

► **Autre tentative, en 2019**, pendant la crise du Covid : le gouvernement a inscrit dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2020 le transfert à l'Urssaf du recouvrement des cotisations de l'Agirc-Arrco. Cette mesure, devant entrer en vigueur en 2022, devait permettre à l'État de mettre la main sur 87 milliards d'euros de cotisations prélevés chaque année sur les salariés du privé, sans aucune garantie de l'utilisation qu'il en fera. Cerise sur le gâteau, l'Urssaf aurait facturé des frais de gestion au régime complémentaire du privé, ainsi dépouillé ! L'opposition résolue de Sauvegarde Retraites et des organisations professionnelles gestionnaires de l'Agirc-Arrco ont contraint le gouvernement d'Élisabeth Borne à renoncer à cette rapine dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024.

...



...

► En 2023, l'État revient à la charge pour siphonner par un autre biais cet argent qui ne lui appartient pas. En même temps qu'Élisabeth Borne abroge le transfert à l'Urssaf des cotisations Agirc-Arrco, son ministre du Travail, Olivier Dussopt, tente de ponctionner le régime complémentaire des salariés du privé d'un milliard d'euros en 2024 (et jusqu'à trois milliards d'euros en 2030), en arguant qu'ils doivent participer financièrement à la revalorisation des « *petites retraites* », unilatéralement décidée par Élisabeth Borne. En réalité, Dussopt finira par avouer qu'il s'agit de mettre à contribution l'Agirc-Arrco « *pour financer l'équilibre général* » du système de retraite – essentiellement plombé par les régimes spéciaux de retraite du secteur public. On en revient toujours au même but, quelle que soit la forme que prend l'arnaque : dédouaner l'État de ses irresponsabilités en faisant supporter les conséquences de sa gestion catastrophique aux salariés du privé. ■

“ En 2023, Olivier Dussopt, ministre du Travail, tente de ponctionner le régime AGIRC-ARRCO sous prétexte qu'il devrait participer financièrement à la revalorisation des petites retraites, unilatéralement décidée par Élisabeth Borne. En réalité, Dussopt, comme il finira par l'avouer, veut piller l'AGIRC-ARRCO pour financer l'équilibre général des retraites, plombé par les régimes spéciaux du public.

33. Cette volonté d'intégrer les complémentaires du privé au sein d'une caisse placée sous le contrôle de l'État a perduré sous le gouvernement de Jean Castex et justifié l'envoi par Sauvegarde Retraites, en 2021, de dizaines de milliers de pétitions de protestation adressées à Emmanuel Macron et son Premier ministre. Le sénateur René-Paul Savary, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (MECSS) du Sénat, inquiet par le risque de siphonnage des réserves de l'Agirc-Arrco par l'État, avait rappelé qu'« *elles ne sont pas mutualisables* » et « *appartiennent à ceux qui les ont constituées* », c'est-à-dire aux cotisants et retraités affiliés à l'Agirc-Arrco.

10. 2024 -2025 : de la valse des gouvernements au « conclave » de François Bayrou

Après la dissolution de l'Assemblée nationale par Emmanuel Macron, le 9 juin 2024, et l'effondrement de la majorité présidentielle lors des élections législatives qui suivent, l'opposition politique et syndicale à la réforme Borne demeure plus vive que jamais, face à des gouvernements très fragilisés et ne disposant plus d'une majorité parlementaire. La problématique des retraites, nouée autour du report de l'âge légal de départ à 64 ans, entraîne la chute du gouvernement de Michel Barnier en décembre 2024.

François Bayrou, qui lui succède, a occupé pendant quatre ans et demi les fonctions de haut-commissaire aux comptes et connaît l'état financier catastrophique des systèmes de retraite. Il a tiré la sonnette d'alarme dans une étude publiée en décembre 2022, sous le titre : *Retraites : une base objective pour le débat civique.*

Il y constatait que « lorsqu'il est affirmé que nos régimes de retraites sont "en excédent", il s'agit seulement et uniquement d'un constat partiel qui ne porte que sur les régimes complémentaires de salariés ou d'indépendants, à l'exclusion des régimes de la fonction publique, des régimes spéciaux et d'exploitants agricoles, dont le large déficit est couvert par des fonds publics. La situation est la même, quoique dans une moindre mesure, pour une part du régime général ». Il pointait 46 milliards d'euros de « surcotisations » versées par les collectivités publiques (État, établissements publics, collectivités locales, hôpitaux publics...) pour « équilibrer » fictivement, aux frais des contribuables, les régimes spéciaux de retraites du secteur public. ...



FOCUS

2023 : les chiffres du déficit réel des retraites commencent enfin à sortir

François Bayrou n'est pas le seul à avoir dénoncé l'hypocrisie budgétaire :

- ▶ En février 2023, dans *Le Point*, Pierre-Édouard du Cray, directeur des études de Sauvegarde Retraites, a estimé le déficit des retraites à 65,1 milliards d'euros en 2021 – alors que le COR évoquait à la même époque un excédent budgétaire de 900 millions d'euros...
- ▶ Jean-Pascal Beaufrèt, ancien inspecteur général des finances et directeur général des impôts, sonne lui aussi l'alerte³⁴. Il évalue le déficit des retraites à 68 milliards d'euros en 2022 et souligne que l'État et ses opérateurs « *versent une subvention annuelle d'équilibre, de l'ordre de 40 milliards d'euros, aux retraites de leurs anciens employés. Pourtant, ce chiffre n'est jamais admis publiquement et n'est pas inclus dans le solde des administrations de Sécurité sociale* ».
- ▶ En avril 2023, l'ancien Premier ministre socialiste Bernard Cazeneuve écrit dans le journal *L'Opinion* que les subventions versées par l'État et les administrations couvrent 20 % des dépenses de retraites et « *font apparaître une contribution des régimes de retraites au déficit global [de l'État] de l'ordre de 70 milliards chaque année, toutes administrations confondues* ».
- ▶ Le 28 mars 2024, devant la MECSS de l'Assemblée nationale³⁵, le professeur Rémi Pellet, éminent spécialiste des finances sociales et membre du Conseil des prélèvements obligatoires, affirme que la dette sociale portée par la CADES³⁶ est sous-estimée de près de 60 milliards d'euros par an, « *du fait des prétendus taux de cotisation employeur dans les régimes publics de retraite* ».

... François Bayrou reprend ces chiffres dans sa « *Déclaration de politique générale* », prononcée devant l'Assemblée nationale, le 14 janvier 2025, en chiffrant le déficit des retraites à 55 milliards d'euros. Il avertit que ce déficit, qui alimente la dette publique, obèrera l'avenir des générations futures : « *Jamais nous n'avons fait l'effort de partager avec les Français cette évidence que la dette contractée par notre pays concerne leurs propres enfants, nos propres enfants, que la charge que nous leur laissons sera trop lourde pour être supportée.* »

Le constat est lucide. Les solutions le sont moins. François Bayrou choisit de remettre la réforme « *en chantier*

avec les partenaires sociaux pour un temps bref et dans des conditions transparentes, selon une méthode inédite et quelque peu radicale ». Pour ce faire, il souhaite :

- demander à la Cour des comptes de réaliser « *une mission flash de quelques semaines* » pour donner « *l'état actuel et précis du financement du système de retraite* », afin de pouvoir s'appuyer sur « *un constat et des chiffres indiscutables* » ;
- puis organiser un « *conclave* » réunissant pendant trois mois les « *partenaires sociaux* » pour trouver « *un accord d'équilibre et de meilleure justice* », en recherchant « *une voie de réforme nouvelle, sans aucun totem et*

sans aucun tabou, pas même l'âge de la retraite, à condition qu'elle réponde à l'exigence fixée. La seule exigence fixée est que nous ne pouvons pas laisser dégrader l'équilibre financier que nous cherchons et sur lequel presque tout le monde s'accorde », dit-il. Toutes les « pistes » peuvent donc être « explorées ». Et si aucun accord ne débouchait du « conclave », la réforme Borne continuerait à s'appliquer...

Pour résumer, Bayrou confie l'avenir des retraites aux syndicats qui se sont opposés depuis des décennies à toute vraie réforme, arc-boutés sur la défense des régimes spéciaux du secteur public, à commencer par ceux des fonctionnaires³⁷ !

En préambule de son discours de politique générale, ce même 14 janvier 2025, il ironise : « 84 % des Français jugent, paraît-il, que le Gouvernement ne passera pas l'année. Et il m'arrive même de me demander où les 16 % restants trouvent la source de leur optimisme. » En repassant la « patate chaude » de la réforme aux partenaires sociaux, ce politicien madré va se maintenir neuf mois à Matignon ; sans rien y faire...

► **En février, la Cour des comptes rend son audit-flash.** Or, le déficit réel est si considérable et si effrayant que les magistrats des comptes, d'ordinaire plus rigoureux et moins enclins à politiser leurs analyses, s'efforcent d'en réduire l'ampleur. Ils font état

“ Dans son audit des retraites, la Cour des comptes a omis la subvention d'équilibre de 45 milliards d'euros que l'État consacre aux pensions de ses fonctionnaires !

d'un « trou » de 6,6 milliards en 2025³⁸, chiffre déjà considérable, mais très éloigné des 55 milliards annoncés par François Bayrou. Toutefois, par un scrupule d'honnêteté, ils précisent eux-mêmes que, pour parvenir à ce résultat, ils ont passé à l'as les subventions d'équilibre que l'État verse pour masquer les déficits des régimes spéciaux – à commencer par celle déployée pour ses propres fonctionnaires : 45 milliards d'euros en 2023 ! Pour justifier cette omission, les auteurs de l'audit font valoir que les systèmes du privé et du public « présentent de telles divergences qu'ils ne sont pas comparables ». Et pour cause ! Les régimes de retraite du privé répondent à une logique assurantielle (les pensions des retraités sont financées par les cotisations des actifs), alors que les pensions du public sont des traitements à vie payés par les contribuables. La Cour des comptes avoue ainsi implicitement que les régimes spéciaux du secteur public ne sont pas de vrais régimes de retraites.

...

FOCUS

Les contradictions du ministre Lombard

Le lendemain de la publication de l'audit-flash, le ministre de l'Économie et des Finances, Éric Lombard³⁹, se précipite pour déclarer sur RTL⁴⁰ que « *contrairement à ce qu'a affirmé François Bayrou, il n'y a pas de déficit caché, mais en fait, tous les régimes sont en déficit* » et que « *le sujet important, aujourd'hui, c'est de regarder les retraites du secteur privé* ». Un comble ! En effet, si l'on évacue le déficit géant – mais camouflé – des régimes spéciaux des trois fonctions publiques, ne reste que le déficit du régime général, lui aussi (mal) géré par l'État. À ce mensonge, le ministre en ajoute un autre : il ne peut ignorer, en effet, que ni l'Agirc-Arrco, ni les régimes de base et complémentaires des indépendants et des professions libérales ne sont déficitaires. Au cours du même entretien, Éric Lombard avoue d'ailleurs, sans crainte de la contradiction, que le budget de l'Agirc-Arrco est « *non seulement à l'équilibre, mais il y a un excédent très important, qui est de l'ordre de 80 milliards d'euros dans ce régime* ». Et qu'il en croquerait volontiers...

... ► **Le « conclave », ouvert après la publication de l'audit, ne débouche sur rien**, sinon la préconisation de mesures fiscales punitives, comme la suppression de l'abattement fiscal de 10 %

sur l'impôt sur les revenus des retraités – idée d'abord formulée par le président du COR, Gilbert Cette, puis reprise notamment par la secrétaire générale de la CFDT, Marylise Léon, et le président du Medef, Patrick Martin. Le 16 avril 2025, Éric Lombard, ministre de l'Économie, fait savoir que « *le sujet est sur la table* »... trois jours seulement après avoir juré qu'il était « *hors de question d'augmenter les impôts* » ! Faut-il s'en étonner ? La proposition de supprimer l'abattement de 10 % correspond aux attentes du gouvernement, confronté à un déficit public abyssal de 169 milliards d'euros en 2024 et à une dette publique de 3 400 milliards d'euros !

À défaut de réaliser la vraie réforme indispensable et de couper dans la dépense publique, François Bayrou choisit ainsi de racketter les retraités et les contribuables pour rassurer les marchés et pouvoir continuer à emprunter, dans une course à l'abîme, en retardant autant que possible le moment inévitable où les taux d'intérêt exploseront. ■

34. Dès avril 2022 dans la revue *Commentaire*, puis à de nombreuses reprises au cours des années suivantes.

35. MECSS : Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale.

36. CADES : Caisse d'amortissement de la dette sociale.

37. En 2019, le taux de syndicalisation dépassait 23 % dans la fonction publique de l'État, contre moins de 8 % dans le secteur privé.

38. Ils prévoient qu'il atteindra 30 milliards à l'horizon 2045.

39. Qui avait travaillé avec Jean-Paul Delevoye au premier projet de réforme des retraites lorsqu'il dirigeait la Caisse des dépôts et consignations.

40. Le 21 février 2025.

11. 2025 : Le plan calamiteux de François Bayrou

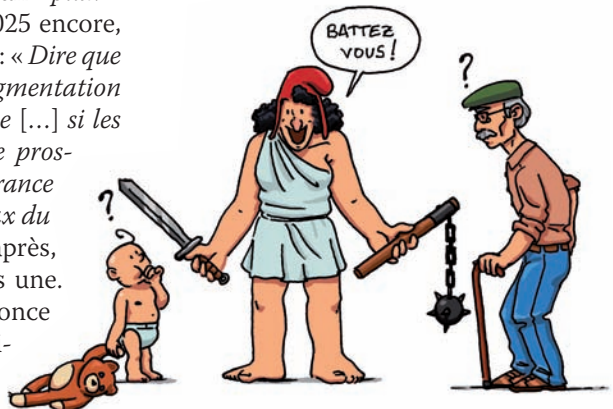
Pour préparer les esprits, après neuf mois d'inefficacité totale pendant lesquels il s'est déchargé de ses responsabilités sur le « *conclave* » syndical, François Bayrou voue les retraités à la vindicte publique en les présentant comme des nantis et des égoïstes, au risque de provoquer un conflit générationnel. Le 27 août, sur *TF1*, il déclare à propos de la gigantesque dette publique française : « *Les premières victimes, c'est les plus jeunes des Français [...] Tout ça pour le confort de certains partis politiques et pour le confort des "boomers", comme on dit, qui, de ce point de vue-là, considèrent que, ma foi, tout va très bien.* » Le temps n'est plus où l'alibi de la solidarité intergénérationnelle était invoqué à tout bout de champ pour justifier le choix du « *tout-répartition* » !

Le mois précédent, le Premier ministre a sorti de sa manche un « *plan* » calamiteux. Le 16 mars 2025 encore, il déclarait sur *France Inter* : « *Dire que la solution est dans l'augmentation des impôts, c'est une blague [...] si les impôts permettaient d'être prospères et d'être heureux, la France serait le pays le plus heureux du monde !* » Quatre mois après, la « *blague* » n'en est plus une. Le 15 juillet, Bayrou annonce plusieurs mesures au détriment des retraités :

- le gel des pensions de retraite et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ;
- le gel du barème de l'impôt sur le revenu et de la CSG, qui ne seraient plus indexés sur l'inflation ;
- la suppression de l'abattement fiscal sur les revenus, plafonné pour les retraités à 4 399 euros par foyer, et qui serait remplacé par une déduction forfaitaire de 2 000 euros par personne⁴¹.

Les deux dernières mesures sont des punitions fiscales et rendront éligibles à l'impôt sur le revenu et à la CSG des retraités qui n'y étaient pas assujettis⁴².

François Bayrou assure pourtant, contre l'évidence, qu'il n'y aura pas de baisse des pensions de retraite. En réalité, elles baisseront par les effets conjugués de l'inflation et de l'impôt. ...



...

► **Selon l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)**, le remplacement de l'abattement fiscal de 10 % par une déduction forfaitaire de 2 000 euros provoquerait une hausse de l'impôt sur le revenu pour 5,2 millions de ménages⁴³.

Excipant d'un argument habituellement produit pour faire avaler ce genre de couleuvre à l'opinion publique, le Premier ministre prétend faussement que seules les « *grosses* » retraites seraient impactées. Or, non seulement cet argument ne légitime rien (à quel titre les retraités supposément « *riches* » devraient-ils faire les frais des gabegies de l'État ?), mais il est faux, puisque la suppression de l'abattement fiscal frappera les retraités percevant une pension mensuelle de 1 667 euros par mois. Drôles de nababs, si l'on songe qu'en 2025, le SMIC mensuel brut est à 1 801,80 euros et le salaire médian net à 1 850 euros par mois !...

► **Quant à « l'année blanche »**, elle aura des conséquences défavorables

pour tous les retraités en raison de l'inflation. Toujours selon l'OFCE, « *près de 10 millions de ménages dont la personne de référence est retraitée* » perdront « *environ 1 % de leur niveau de vie* ».

Ces menaces provoquent à juste titre une bronca. En septembre 2025, faute d'avoir obtenu la confiance de l'Assemblée nationale, François Bayrou démissionne après avoir brossé (ce qui est méritoire) un tableau apocalyptique, mais malheureusement réaliste, de la situation de faillite financière de l'État français. ■



41. Pour faire passer la pilule dans l'opinion publique, François Bayrou prétend que cet abattement compense des frais professionnels, inexistantes pour les retraités. Le Premier ministre ne peut pourtant pas ignorer que, dès l'origine, cette disposition avait été adoptée comme une compensation de la baisse des revenus consécutive au départ à la retraite.

42. Au mois de décembre 2024, le gouvernement Barnier avait fait savoir, en s'appuyant sur une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), que si le gel du barème s'était appliqué en 2005 sur les impôts de 2004, il se serait traduit par une augmentation d'impôt pour près de 18 millions de foyers et aurait rendu imposables 380 000 foyers modestes.

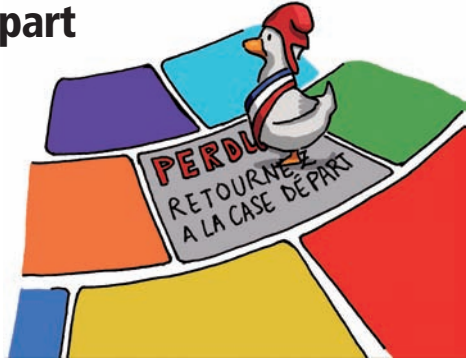
43. Cf. la note publiée le 18 juillet 2025 par Pierre Madec, économiste à l'OFCE.

12. 2026 : Exit la réforme Borne, retour en deçà de la case départ

Pour remplacer François Bayrou, Emmanuel Macron appelle à Matignon, le 9 septembre 2025, Sébastien Lecornu. Politiquement, la situation du nouveau Premier ministre est encore plus fragile que celle de son prédécesseur et il ne dispose pas plus de stabilité. D'entrée de jeu, il affirme qu'il maintiendra la réforme Borne et ne reviendra pas sur le recul de l'âge légal. Mais, les syndicats appelant de nouveau à la grève, Sébastien Lecornu change son fusil d'épaule pour éviter une motion de censure et fait savoir, le 14 octobre, que la réforme paramétrique de 2023 sera « *suspendue* » jusqu'à l'élection présidentielle de 2027. Même Élisabeth Borne, pourtant mère de la réforme, concède qu'on pourrait très bien revenir sur sa mesure de recul de l'âge de départ et que ce ne doit pas être « *un tabou* » !

Or, si la réforme Borne était insuffisante et ne réglait rien durablement, elle devait contribuer à contenir provisoirement le déficit des retraites. À défaut, le Premier ministre présente un budget pour 2026 qui reprend les mesures douloureuses pour les retraités qu'avait prévues François Bayrou :

- suppression de l'abattement fiscal de 10 % sur les revenus des retraités, remplacé par un abattement forfaitaire individuel⁴⁴ ;



- gel du barème de l'impôt sur le revenu et de la CSG ;
- gel des pensions de retraite et sous-indexation par rapport à l'inflation au-delà de 2027.

Il n'est toujours pas question, en revanche, de toucher aux sacro-saints régimes de la fonction publique, qui constituent pourtant le principal moteur du déficit des retraites...

Heureusement pour les retraités, une semaine plus tard, la commission des finances de l'Assemblée nationale retoque l'article 6 du projet de loi de finances, prévoyant la suppression de l'abattement fiscal.

Par ailleurs, la politique, en matière de retraite, ressemble de plus en plus à une foire d'empoigne.

Le 12 novembre 2025, l'Assemblée nationale vote l'article 45 bis du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2026, prévoyant de suspendre jusqu'au mois de janvier

...

2028 l'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite et l'allongement de la durée d'assurance, mesures phare de la réforme Borne de 2023. Le 25 novembre, le Sénat retoque cette suspension. Puis le texte revient à l'Assemblée nationale, qui la rétablit... avec l'appui du gouvernement ! Sébastien Lecornu, qui a besoin pour se maintenir du soutien du parti-croupion socialiste, a en effet changé de stratégie depuis son entrée à Matignon : pour lui, le recul de l'âge de départ n'est plus d'actualité.

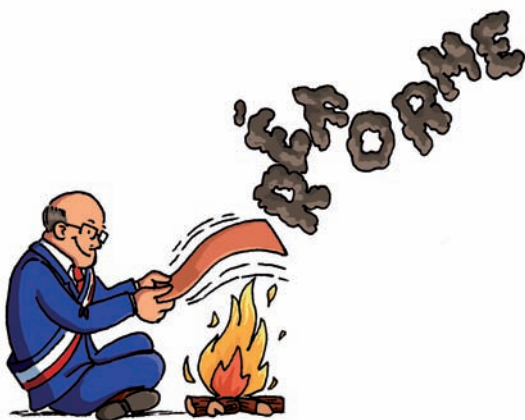
Ainsi, au bout de plus de huit années de conflit social et de controverses, et après avoir provoqué la chute de plusieurs gouvernements (comme Michel Rocard l'avait prévu dès 1991 en préfaçant le *Livre blanc des retraites*), la réforme annoncée en 2017 comme le grand projet d'Emmanuel Macron se termine en queue de poisson et dans une incertitude nébuleuse. Depuis lors, non seulement aucun progrès n'a été accompli, mais la situation a empiré. Le bilan est sinistre : non seulement l'équité entre les Français devant la retraite n'est pas établie, mais on n'en a jamais été aussi loin. Les régimes spéciaux de la fonction publique, intouchés, continuent de creuser une dette publique abyssale, qui dépasse 3 500 milliards d'euros et obère l'avenir des générations futures, qui auront à en supporter la charge. Les régimes



de retraite du secteur privé, qui sont parvenus à constituer des réserves en demandant des efforts importants à leurs affiliés, font l'objet des convoitises de l'État, incapable de gérer ses propres finances. Et la réforme des retraites apparaît comme un brûlot politique auquel les gouvernements ne veulent désormais plus toucher.

Tout ça pour ça ! ■

44. Pour faire passer la pilule, Sébastien Lecornu prétend, comme François Bayrou avant lui, que seules les « grosses retraites » seront concernées.



sauvegarde 
 retraites

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