

RETRAITES

# Histoire secrète d'une réforme ratée

*Au départ, Emmanuel Macron voulait transformer les retraites dans un sens plus égalitaire. Quatre ans après, il veut faire travailler les Français plus longtemps...*

Par **BAPTISTE LEGRAND**

**L**e grand projet « égalitaire » du quinquennat est enterré : la « retraite par points » n'existera pas. Cette réforme en profondeur, qui devait permettre d'ouvrir les mêmes droits pour tous, « était très ambitieuse, extrêmement complexe et porteuse d'inquiétudes », a reconnu Emmanuel Macron jeudi 3 juin à Martel, dans le Lot. Elle ne pourra pas « être reprise en l'état ». Et tant pis pour le texte adopté par l'Assemblée nationale en février 2020, juste avant le premier confinement, après une longue série de grèves et une bataille parlementaire acharnée. Il va devenir caduc.

Mais cela ne veut pas dire que le chef de l'Etat ne s'attaquera plus à la question. Au contraire, le président laisse ouverte la possibilité de mener une réforme, très classique cette fois : elle obligerait les Français à travailler plus longtemps pour redresser des comptes publics que la crise sanitaire a plongés dans le rouge. Une mesure (très) peu sociale, même

◀ *Manifestation contre la réforme des retraites à Paris, le 16 janvier 2020.*

si le gouvernement pourrait en partie la compenser par une légère hausse des petites retraites. Comme si, après quatre ans de changements de direction et de sorties de route, une vision était en train de se dégager. Et aux antipodes de la vision de départ. Retour en quatre points sur une immense ambition en train de faire pschitt...

## D) UN MARQUEUR "ET DE DROITE ET DE GAUCHE"

« A la fin de la réunion, Emmanuel Macron décide de mettre la réforme des retraites dans son programme. » En ce jour de février 2017, l'économiste Antoine Bozio est reçu par le candidat dans son QG de campagne. Macron souhaite comprendre dans le détail les enjeux d'une proposition ambitieuse : remplacer nos 42 régimes de retraite, héritage d'une protection sociale souvent organisée par métier, par un système universel ouvrant les mêmes droits pour tous. La discussion dure deux heures trente. « Emmanuel Macron pose beaucoup de questions : par exemple, comment prendre en compte les différences d'espérance de vie moyenne entre retraités ? » se souvenait Antoine Bozio un an plus tard.

L'économiste plaide depuis longtemps (1) pour un régime de retraite « à la suédoise ». Dans son bureau de l'Institut des Politiques publiques, Antoine Bozio a vu défiler plusieurs équipes de candidats. « Celle de Macron me demande une note. » Il l'envoie, sobrement titrée : « Proposition de réforme des retraites en France ». « Le narratif est clair, c'est une bonne base », commente Alexis Kohler, bras droit du candidat et futur secrétaire général de l'Elysée, dans un courrier électronique daté du 17 décembre 2016 et rendu public par les MacronLeaks. Nicolas Sarkozy et François Hollande n'ont pas voulu de la retraite par points. Bien trop compliqué ! Ils se sont contentés de toucher à l'âge de départ en retraite et à la durée de cotisation – c'est ce qu'on appelle des réformes « paramétriques ». Mais, pour Macron, la réforme « systémique » est idéale. « Il voit bien que cette proposition colle avec son discours de campagne : sortir des corporatismes, être universel, à la fois progressiste et sérieux économiquement », souligne Antoine Bozio. Et puis la formule « pour chaque euro cotisé, les mêmes droits pour tous » fait un joli slogan.

Surtout, c'est habile politiquement. Car, comme le note Frédéric Sève, le négociateur du syndicat CFDT, « Macron n'a pas de convictions ancrées sur ce sujet. Il utilise la réforme pour faire campagne, pour faire du "et de droite, et de gauche", pour se différencier de Fillon ». Le candidat de droite veut faire travailler les Français jusqu'à 65 ans ? Macron s'engage à maintenir la barre à 62 ans, mais en basculant dans « un système beaucoup plus juste et transparent », promesse susceptible de séduire aussi bien les sociaux-démocrates que ceux qui réclament la fin des régimes spéciaux. Le chantier s'annonce immense ? Tant mieux, pour un homme qui se veut réformateur. ➔



➔ Pourtant, le plan d'ensemble est loin d'être clair. « On doit aussi déterminer si l'on se fixe un objectif d'économies », écrit Alexis Kohler dans un e-mail du 21 décembre 2016. Cette interrogation augure bien des débats à venir. Faut-il commencer par une mesure d'âge? Faire les deux en même temps? Lorsque les équipes du candidat font la tournée des organisations syndicales pour une prise de contact, ce n'est pas tranché. « Les retraites, ils nous en parlent très peu, confie Luc Bérille, qui dirigeait alors le syndicat réformiste Unsa. On a le sentiment d'une vraie impréparation. Ce n'était pas du tout pensé. »

## 2) L'ENLISEMENT DES DÉBUTS, "LA FAUTE ORIGINELLE"

Une fois élu, le nouveau président n'a encore défini ni le tempo ni les priorités de cette réforme qui sera emblématique. Son premier réflexe? Foncer. Il veut « négocier [la réforme] en début de quinquennat », dit-il sur TF1 en mars. « L'équipe disait : "On a un capital politique qui ne va pas durer, il faut faire cette réforme tout de suite" », raconte un des architectes de la réforme. Antoine Bozio s'alarme de cette volonté d'aller si vite : « Je leur explique que ce n'est pas possible. Le risque, ce serait de faire comme l'Italie, qui a réformé son régime de retraite trop vite et a dû tout recommencer. Les Suédois, eux, ont mis quatre ans. » L'hypothèse de voter dès l'été une loi-cadre fixant les grands principes de la réforme est donc écartée. « C'est la faute originelle », regrette depuis le membre d'un cabinet, qui pense que les résistances politiques

▲ Alexis Kohler et Emmanuel Macron présentent à la presse le mouvement En Marche! à Paris, le 26 octobre 2016.

**"ON DOIT AUSSI DÉTERMINER SI L'ON SE FIXE UN OBJECTIF D'ÉCONOMIES."**

ALEXIS KOHLER, BRAS DROIT DU CANDIDAT MACRON, EN 2016

et syndicales auraient été moindres en début de quinquennat.

Si le gouvernement temporise, c'est aussi parce qu'il hésite sur le cap à suivre. Les perspectives financières se sont assombries. Les ministres transfuges de la droite en tirent argument pour lancer leur offensive. A Matignon, Edouard Philippe a défendu la retraite à 65 ans aux côtés d'Alain Juppé, tout comme Bruno Le Maire. « C'est cela qui, dès le départ, dysfonctionne, s'agace un intellectuel qui a participé à la campagne. C'était une réforme de gauche, destinée à corriger les inégalités entre retraités et à améliorer les pensions des femmes. Mais, à force de rechercher le dépassement gauche-droite, vous vous retrouvez au gouvernement avec des gens obtus qui ne partagent pas l'objectif initial de la réforme. C'est à se demander s'ils avaient lu le programme de Macron! » Philippe veut combiner la réforme avec des mesures d'âge, comme il l'expliquera dans son livre après avoir quitté le gouvernement. Avec un tropisme budgétaire, analyse un conseiller ministériel associé à la réforme : « A Matignon, le régime universel n'a jamais été leur dada. »

Le chantier reste en jachère. Il faut attendre septembre 2017 pour que le gouvernement nomme enfin un « Monsieur Retraites », avec Jean-Paul Delevoye. Macron lui avait déjà confié une mission sensible : la sélection des candidats pour les élections législatives de juin. Il sait parler aux syndicats, qui apprécient « son sens de l'écoute ». N'empêche, sous couvert d'anonymat, les vacheries abondent. Ses ennemis au sein de la majorité le décrivent en « chiraquien socia-

lisant qui se moque de la situation des finances publiques », ou en « roi de l'embrouille ». Plus policé, un autre ajoute : « Une telle réforme demande de la méthode et un pilote capable de prendre en compte tous les paramètres. Ce n'était pas le cas de Delevoye. »

### 3) LA PEUR DES "MILLIARDS À TROUVER"

De la méthode, le nouveau haut-commissaire aux retraites n'en manque pourtant pas. Dans son bureau, où trône une lithographie représentant son mentor, le gaulliste social Philippe Séguin, il reçoit les organisations syndicales et patronales pour déminer les sujets délicats. Ils sont nombreux : il faudra près de 130 réunions ! Delevoye veut construire du consensus. C'est à ses yeux la seule voie pour qu'une telle réforme survive aux alternances politiques. « Il savait où il voulait aller. J'ai des réserves sur le fond, mais pour ce qui concerne la méthode, je dis bravo », salue la négociatrice de la CFTC, Pascale Coton. Et pour rassurer, il rappelle à l'envi la promesse d'Emmanuel Macron de maintenir l'âge de départ à 62 ans. « Le président de la République a confirmé qu'il n'y avait pas d'attente budgétaire », explique-t-il à « l'Obs » en octobre 2018.

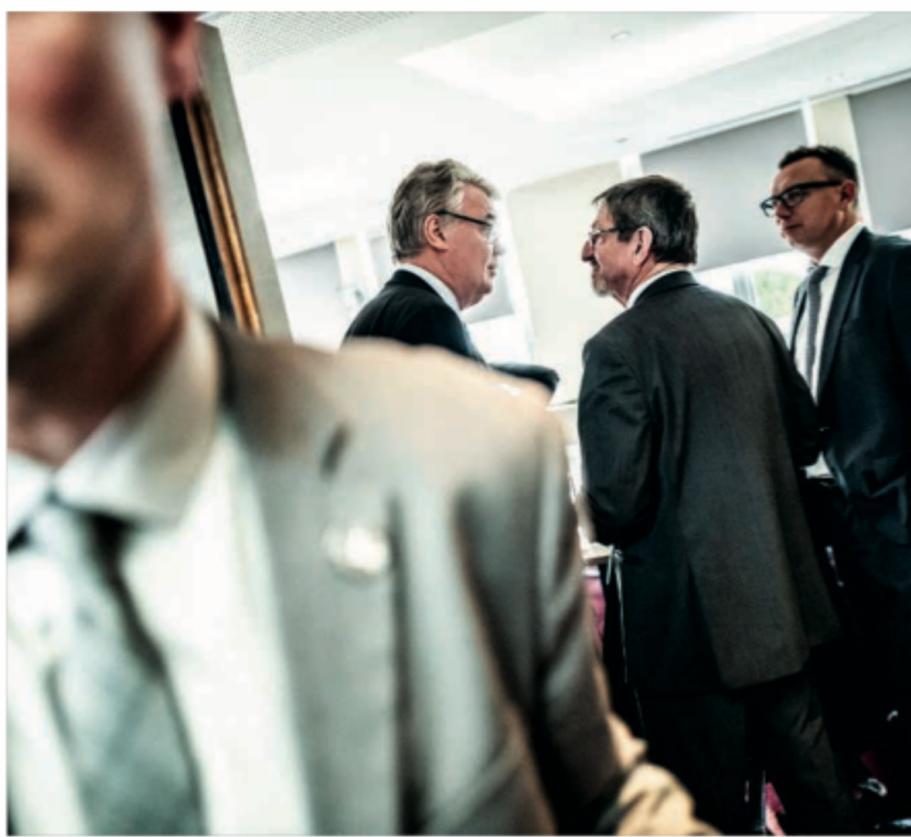
Cette belle assurance vole en éclats avec les « gilets jaunes ». Face à la fronde sociale, le gouvernement annonce avant Noël 2018 des mesures d'urgence, parmi lesquelles l'annulation de la hausse de la CSG pour les retraites inférieures à 2000 euros. Coût total ? Un peu plus de 10 milliards d'euros. L'entourage de Delevoye sent le danger. « Ces milliards, où vont-ils les trouver ? Cela va nous retomber dessus... » Bien vu. En service commandé par le Premier ministre, Agnès Buzyn, ministre de la Santé, demande publiquement un allongement de la durée du travail. Le haut-commissaire peste contre « les conneries » de Matignon, mais le dossier lui échappe.

Quand il présente enfin son rapport, en juillet 2019, Delevoye a dû se résoudre à proposer une mesure « paramétrique ». L'âge pour une retraite à taux plein est repoussé à 64 ans – c'est ce qu'on appelle « l'âge pivot ». Partir à 62 ans reste possible, mais avec une décote de 5 % par année manquante. « C'est prendre les gens pour des imbéciles », dénonce le numéro un de la CGT, Philippe Martinez. Mais ce n'est pas le seul changement. Public, privé, bonifications liées au nombre d'enfants... tout est remis à plat. Les syndicats exigent donc des simulations détaillées, seule manière de savoir quelles catégories de Français vont y gagner ou y perdre. A la place, l'exécutif lance une nouvelle concertation. On n'y comprend plus rien. « La concertation s'est étirée, au point qu'il y a eu des doutes sur la volonté d'aboutir », analyse une ministre. Le 27 août, le chef de l'Etat lui-même ajoute à la confusion en semblant revenir sur l'âge pivot à 64 ans. « Je préfère qu'on trouve un accord sur la durée de cotisation plutôt que sur l'âge », déclare Macron sur France 2. La

machine à créer de la défiance tourne à plein. « A ce moment-là, on est tombés dans un cercle vicieux, explique un conseiller de Delevoye. Il était difficile d'obtenir des arbitrages, ce qui a entravé la production des simulations. Nous avons donc peu de documents à présenter aux organisations syndicales. Le climat social s'est tendu, ce qui a eu pour effet de ralentir encore les arbitrages... » La réforme est entre les mains de Thomas Fatome, directeur adjoint du cabinet d'Edouard Philippe, et de Marguerite Cazeneuve, conseillère technique partagée entre l'Elysée et Matignon. Le 11 décembre 2019, c'est dans un taxi, en route vers le palais d'Iéna, que les équipes de Delevoye découvriront les arbitrages du Premier ministre. Edouard Philippe annonce devant les partenaires sociaux la création d'un âge pivot, d'abord fixé à 64 ans, et qui sera ensuite décalé suivant l'accroissement de l'espérance de vie. Delevoye est livide. La veille, à l'Elysée, un dîner de la majorité avait permis de procéder aux ultimes réglages. Mais le haut commissaire était déjà empêtré dans une polémique sur sa déclaration d'intérêts : l'ancien maire de Bapaume avait passé sous silence plusieurs de ses activités, y compris des mandats rémunérés, ce que la Constitution lui interdit. Le lundi suivant, Delevoye présente sa démission.

Le discours d'Edouard Philippe pousse les syndicats réformistes, CFDT, CFTC et Unsa, à rejoindre les manifestations. Agents RATP, avocats, infirmières libérales, pilotes de ligne, cheminots... La mobilisation prend une ampleur considérable, rassem- ➔

▼ Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire aux retraites, avec des membres de la CFTC au ministère de la Santé, le 9 décembre 2019.





▶▶ blant des centaines de milliers de personnes dans les rues. Une partie de l'exécutif s'en inquiète. « Si vous n'avez pas un minimum d'alliés, tout le monde sort des simulations effroyables et vous avez un problème avec l'opinion publique », prévient une ministre. En janvier 2020, Edouard Philippe accepte la proposition de Laurent Berger de mettre en place une « conférence de financement », qui devra proposer avant fin avril des solutions pour atteindre l'équilibre budgétaire.

Quand la réforme arrive au Parlement, le flou reste total sur les mesures d'âge. L'obstruction des députés communistes et « insoumis » contraint le gouvernement à recourir à l'article 49.3 et à engager sa responsabilité. Mais la procédure parlementaire est interrompue par la crise sanitaire. Le 16 mars 2020, Emmanuel Macron annonce la suspension « de toutes les réformes en cours ». Un responsable syndical admet avoir vécu un choc : « Quand j'ai entendu le président, j'en ai eu la chair de poule. Toutes ces heures de négociation, pour rien ? »

#### 4) DES OBSTACLES, ENCORE DES OBSTACLES

Quinze mois ont passé et on sait désormais que la « retraite par points » ne sera pas votée avant la présidentielle. « Imaginez une grève à l'automne, en pleine reprise économique. Les restaurants parisiens ne s'en remettraient pas ! » prévient un responsable syndical. Selon le président de l'Assemblée Richard Ferrand, ce serait plutôt « une excellente première réforme de deuxième quinquennat », si Macron est réélu. « La boîte à outils est prête », rappelle-t-on parmi ceux qui ont rédigé le rapport Delevoye. C'est ne pas admettre que les quatre années qui se sont écoulées ont cristallisé les oppositions, qui associent désormais la retraite par points à un recul des droits. Comme le souligne Thierry Pech, président de la fondation Terra Nova, « l'obsession paramétrique a rendu impossible la réforme systémique dont notre pays a besoin ».

▲ *Edouard Philippe, Premier ministre, est invité sur TFI le 11 décembre 2019 pour défendre le projet de réforme des retraites.*

**“J'EN AI EU LA CHAIR DE POULE. TOUTES CES HEURES DE NÉGOCIATION, POUR RIEN ?”**

UN RESPONSABLE SYNDICAL

Mais les obstacles ne sont pas seulement politiques. Dans une note détaillée (2), Vincent Touzé, économiste à l'OFCE, dresse la liste des points techniques en suspens. A commencer par la transition entre les deux systèmes. « On a voulu couvrir l'ensemble des actifs jusqu'à 120 000 euros de revenus par an, ce qui va provoquer une perte de cotisations sur les très hauts revenus. » Coût estimé : une soixantaine de milliards sur quinze ans ! D'ailleurs, le Conseil d'Etat a lui-même déploré « les projections financières lacunaires » du gouvernement. Sur le plan budgétaire, la retraite par points ressemble à un saut dans le vide. « Quand on fait le compte de tout ce qu'on prévoyait d'accorder, les hausses de pension pour les plus défavorisés, les agriculteurs et les femmes, elle est en déficit », dénonce l'entourage d'un ministre. Même parmi les concepteurs de la réforme, le doute s'est installé. « Le sujet de la transition entre les deux systèmes est redoutable ! »

Autre sujet non moins redoutable : les enseignants. Pour la plupart des fonctionnaires, l'impact de la réforme aurait été compensé par l'intégration de leurs primes dans le calcul de leur retraite. Mais les profs, eux, perçoivent très peu de primes. « Dans le secteur public, dès que vous touchez aux retraites, vous questionnez tout le système de rémunération, confie une ministre, qui ne voit pas comment un système universel peut réussir : marier public et privé, ça ne marche pas. » « Les grands projets de réforme systémiques, ils fonctionnent en théorie sur PowerPoint, mais en réalité c'est plus compliqué. Ce grand régime universel doit être repensé », souligne aussi le président du Medef, Geoffroy Roux de Bézieux, qui propose de réfléchir à « des systèmes intermédiaires ».

L'heure est désormais aux tout petits pas. Les députés devraient voter mi-juin une proposition de loi communiste permettant de revaloriser les pensions des conjointes d'agriculteurs. Et Emmanuel Macron a donc laissé la porte ouverte à une mesure d'âge. Elle pourrait être votée à l'occasion du projet de loi de financement de la Sécurité sociale, cet automne, mais elle serait difficile à justifier dans une période où les entreprises multiplient les plans pour se séparer des seniors. « La question du travail et de la reprise d'activité » est un « préalable », a reconnu Emmanuel Macron le 3 juin. « Il manque encore et toujours la conception globale de ce qu'ils veulent faire », souligne Frédéric Sève, de la CFDT. Et pour cause : « S'ils traitent le dossier avant la présidentielle, les contradictions internes de la majorité éclatent. » Cela n'empêche pas plusieurs responsables syndicaux de prédire une réforme rapide, une fois le scrutin passé : « Pour l'instant, le sujet est plombé. Mais si Macron est réélu, cette fois, il fera la réforme dans les six mois. » ■

(1) Antoine Bozio est l'auteur en 2008 de « Pour un nouveau système de retraite », avec Thomas Piketty.

(2) « Heurs et malheurs du système universel de retraite », par André Masson et Vincent Touzé, janvier 2021.