

JACQUES BICHOT * ET MICHEL BRULÉ **

Que faire des régimes spéciaux de retraite ?

C'est un vigoureux pavé qu'a jeté François Fillon dans la mare de nos débats préélectoraux en déclarant que la prochaine législature devrait se saisir de la réforme des régimes spéciaux de retraite. Avait-il donc oublié le sort que les syndicats avaient réservé en décembre 1995 à la réforme projetée par Alain Juppé, lequel aura mis une dizaine d'années à s'en remettre ? Des voix s'élevèrent aussitôt, notamment dans son propre camp, pour affirmer que « s'il y avait des régimes spéciaux, c'est qu'il y avait des raisons spéciales », et qu'en tout état de cause, à quelques mois des grands rendez-vous électoraux du printemps 2007, le moment était bien mal choisi pour aborder cette question. On ne parle pas des sujets qui fâchent quand on s'apprête à solliciter les suffrages des Français, qu'il est d'ailleurs malsain de dresser les uns contre les autres. Rendez-vous donc en 2008.

I. DES RÉFORMES QUI CREUSENT LES INÉGALITÉS

Rappelons les grandes lignes de ce qui s'est passé dans le domaine des retraites depuis une quinzaine d'années. Nous avons d'abord eu le temps des rapports, inauguré par le Livre blanc¹ commandé par Michel Rocard, suivi de nombreuses autres études qui débouchèrent sur la mise en place du Conseil d'orientation des retraites (le COR), dont les travaux doivent éclairer les décisions gouvernementales. Le passage à l'acte avait commencé avec la réforme Balladur des retraites du privé, pour le régime général, et l'action des partenaires sociaux, pour les régimes complémentaires : on cotiserait désormais plus longtemps, à des taux plus élevés, pour toucher des pensions moindres. La mise en ordre des régimes publics était repoussée à plus tard. Ils profitaient ainsi d'un sursis rendu possible par l'obscurité financière qui voile leurs coûts réels.

1. Premier rapport fortement médiatisé ; auparavant, le Plan avait publié *Retraites : les périls de l'an 2030*, la Documentation française, de G. Malabouche, que les rapports suivant ont surtout actualisé.

* Professeur d'économie à l'université Jean-Moulin (Lyon III), ** ancien directeur de BVA.

Le deuxième moment du passage à l'acte – le projet Juppé – ayant connu le sort que l'on sait, on entra dans une période de creusement des écarts : la réforme du privé faisait son œuvre, et le maintien pendant dix ans des traits propres aux régimes spéciaux accusait les différences, que nombre des rapports sortis au fil de ces années minimisaient d'ailleurs, quand ils ne les niaient pas. Avec la bénédiction d'organisations syndicales dont la vocation à représenter les intérêts de l'ensemble des salariés français ne sortait pas renforcée de la façon dont ils décidèrent d'ignorer certains privilèges et ce qu'il en coûtait à la masse des salariés qui n'en bénéficiaient pas.

Trois facteurs contribuèrent ainsi à l'immobilisme sur la question des régimes spéciaux : les craintes d'un personnel politique peu enclin à affronter des conflits à hauts risques, surtout après la flambée de décembre 1995 ; le parti pris des rapports officiels de ne pas donner de compa-

raison claire entre régimes, ce qui aurait fait apparaître les fortes inégalités qui les opposaient ; le choix syndical de s'emparer du voile jeté par ces documents officiels (à l'élaboration desquels ils avaient souvent collaboré) sur la réalité des privilèges des régimes spéciaux pour nier l'existence de ces privilèges et donc la nécessité d'une réforme qui s'y attaque.

Cela déboucha sur une situation paradoxale : quand parut le rapport Charpin – Jean-Michel Charpin était alors commissaire général du Plan –, commandé par le gouvernement de Lionel Jospin, seules les organisations patronales, parmi les organismes qui avaient participé à son élaboration, contestèrent l'équivalence suggérée entre les régimes et mirent en évidence les fortes disparités et la logique de solidarité à l'envers qui en résultait. Elles seules réclamèrent l'égalité du rapport cotisations-prestations entre régimes. Et il n'est pas sûr que cet appui, quelque fondé qu'il ait

été dans les faits, se soit révélé politiquement profitable aux salariés du secteur privé.

Au même moment, la CGT, se fondant sur les équivoques du même rapport, affirmait : « En matière de retraites, les salariés du public ne disposent aujourd'hui d'aucun avantage exorbitant par rapport à ceux du privé. Il n'existe pas d'avantage global [...] qui pourrait justifier un alignement par le bas du public sur le privé ni encore moins une remise en cause générale des régimes spéciaux. » (On notera au passage l'ambivalence du raisonnement, car si rien ne différencie vraiment ces régimes, quel mal y aurait-il à les aligner ?)

C'est dans ce climat, conforté par le premier rapport du COR de 2001², qui faisait preuve de la même myopie sur les inégalités entre régimes, qu'intervint en 2003 la loi Fillon de réforme des retraites. Celle-ci laissa hors champ les régimes spéciaux, à l'exception du régime des fonctionnaires, lequel pesait trop lourd sur le budget de l'État et dans les déficits projetés à l'horizon 2020 pour être totalement ignoré.

La loi Fillon décida donc que les fonctionnaires devraient atteindre progressivement quarante ans de cotisation pour avoir droit à une pension à taux plein, et qu'on étalerait sur une douzaine d'années la mise à égalité entre public et privé des réductions de pension pratiquées quand la retraite est prise avant l'âge de 65 ans, sans ces quarante années de cotisation (la décote). Elle aligna également le mode de revalorisation

Générosité des régimes spéciaux

Concernant les régimes des IEG et de la SNCF, le site du COR, séance plénière du 12 juillet 2006, document préparatoire numéro 1, pages 13 à 15, fournit les renseignements suivants :

– Pour les IEG, les cotisations employés, au taux de 12 % du salaire brut, ne représentent que 14 % des ressources requises ; les cotisations employeurs en amenant 48,4 %, elles sont donc de l'ordre de 41,5 % du salaire brut (contre 24 à 26,5 % dans le privé, Cnav et régimes complémentaires cumulés), et il s'y ajoute (en sus de la compensation démographique) le produit de la contribution tarifaire d'acheminement – une taxe sur les consommateurs d'électricité – pour 25,4 %, soit l'équivalent de 21,8 points de cotisation : ainsi atteint-on environ 75 % du salaire brut pour financer les pensions des retraités IEG, trois fois le niveau du secteur privé, ce qui, même compte tenu d'un rapport démographique défavorable aux IEG, n'est pas compatible avec l'idée selon laquelle leur formule de retraite ne serait guère plus généreuse que celle (à trois étages) du privé.

– Pour la SNCF, la somme des cotisations salariales et de la contribution de l'employeur ne finance que 37,8 % des pensions, bien qu'elle représente 36,3 % de la masse salariale « liquidable » [terme inusuel dont la signification n'est pas précisée], ce qui signifie que le régime, grâce à la compensation démographique et surtout grâce à la subvention d'équilibre versée par l'État, consacre au paiement des pensions l'équivalent d'environ 96 % des salaires bruts payés par la SNCF. Certes, son ratio démographique est très mauvais, le nombre des retraités dépassant celui des actifs, mais il est difficile de croire que la générosité du régime n'y est pour rien.

2. Le COR a désormais décidé d'aborder ce sujet brûlant ; cependant, on peut encore lire dans un des rapports préliminaires à sa séance du 12 juillet 2006, cité par *Protection sociale information* n° 552, du 26 juillet 2006 : « Il est possible qu'une fois pris en compte les effets de sexe et de qualification, il n'y ait pas d'écarts très forts avec la situation des salariés du privé. »

des pensions liquidées sur le privé – mesure qui se révèle actuellement coûteuse pour le budget de l'État.

Où en sommes-nous aujourd'hui en France en ce qui concerne l'égalité face à la retraite ? Au terme de ces dix années de réformes partielles et de contrevérités audacieuses, on peut distinguer trois classes de Français au sein de notre système de retraite par répartition.

En haut de la pyramide, les agents publics des régimes spéciaux autres que celui des fonctionnaires. Ils jouissent de maints privilèges, dont le moindre n'est pas celui qui les dispense d'avoir à équilibrer leurs comptes, en leur ouvrant la possibilité de faire appel à l'aide des moins bien lotis qu'eux, quand la situation de leurs régimes devient insoutenable (lire l'encadré sur les soultes et adossements page 109)

Pour ce qui est des paramètres caractérisant les régimes par répartition, ils se situent au niveau le plus favorable dans presque tous les cas : durée nécessaire à la retraite à taux plein, âge de départ (et donc durée de perception de la pension), décote par année manquante, taux de cotisation, base de calcul de la pension, taux de remplacement, modalités de revalorisation des pensions, calcul des pensions de réversion, faculté de cumuler pension et emploi.

On trouve ensuite les fonctionnaires, dont la réforme Fillon a rogné certains avantages, tout en conservant plusieurs des traits qui rendent leur régime plus favorable que ceux de droit commun (régime général et régimes complémentaires) : leur taux de retenue sur traitement, inférieur d'un quart environ à la cotisation salariale du privé ; l'absence de conditions de ressources pour l'attribution des pensions de réversion ; la faculté de cumuler retraite et emploi ; et surtout le calcul de la pension sur le traitement des six derniers mois et non sur la moyenne des vingt-cinq meilleures années. On

mesure mieux, à la lecture de cette énumération, ce qu'il y a d'inexact dans la communication qui nous affirme que l'égalité de traitement entre fonctionnaires et salariés du privé est un acquis de la réforme de 2003.

Notons aussi que, malgré les requêtes de la Cour des comptes, il n'existe toujours pas de caisse de retraite des fonctionnaires de l'État ; cela empêche de voir clairement l'ampleur de l'appel au contribuable, qui ne peut être connue qu'en examinant attentivement les annexes au projet de loi de finances : la cotisation patronale devrait dépasser 50 % du salaire brut pour les fonctionnaires civils, et 100 % pour les militaires³.

En bas de ce palmarès, on trouve la masse des salariés du secteur privé ; parmi eux, les plus mal lotis sont les cadres, à qui le déplaçonnement d'une partie des cotisations sans acquisition de droits supplémentaires vaut le taux de remplacement le plus faible. De surcroît, la nécessité d'équilibrer entrées et sorties oblige les régimes complémentaires à la stricte discipline à laquelle échappent ceux qui peuvent puiser dans la poche de l'usager ou du contribuable.

Les variables qui résument les traits essentiels de chaque régime sont relativement simples : il s'agit de mettre en rapport l'effort contributif, qu'expriment le nombre d'années de cotisation et le taux de ces cotisations, avec le montant cumulé des pensions à percevoir, où entrent en compte l'âge de départ, le montant des pensions, leur méthode de revalorisation et l'espérance de vie au moment de la liquidation. Au bout du compte, ces éléments permettent de calculer un « ratio espérances de pensions sur contributions » qui offre la comparaison la plus synthétique entre régimes⁴.

Ce ratio synthétique fait apparaître des écarts dont l'ampleur donne la mesure de cette nouvelle stratifica-

tion de la société française. Dans le secteur privé, 1 euro de cotisation ne rapportera guère plus de 1 euro de pension ; chez les fonctionnaires, il en rapportera environ 2, et dans l'aristocratie des régimes spéciaux, l'ordre de grandeur est de 3 euros de pension pour 1 euro de cotisation.

Ces inégalités sont saisissantes par leur ampleur. Elles le sont encore davantage si on les met en rapport avec les données disponibles sur d'autres différences entre ces mêmes catégories de Français : temps de travail, avantages sociaux, protection santé et, bien entendu, sécurité de l'emploi, car toutes tendent à s'orienter dans un sens favorable aux agents publics. Même le niveau des rémunérations, naguère le point faible des emplois publics, est devenu aujourd'hui un autre de leurs atouts, au terme d'une bonne quinzaine d'années pendant lesquelles la progression des rémunérations publiques aura été supérieure à celle du privé⁵. Seuls les cadres supérieurs du secteur public continuent de percevoir de moindres salaires que ceux du privé.

Le cas des régimes de retraite est devenu emblématique des inégalités entre la France protégée des agents publics et la France exposée aux vents de la mondialisation. Comment sortir d'une situation aussi injuste qu'intenable à terme ?

Il s'agit là d'une opération dont le bilan exact ne sera appréciable qu'à

3. Les jaunes budgétaires, « Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique », annexe au projet de loi de finances pour 2007 disponible sur le site Minefi du ministère de l'Économie et des Finances.

4. Voir *Sauvegarde retraites, Études et analyses* n° 4, « L'incroyable injustice de notre système de retraite », étude de cas par J. Bichot.

5. Voir l'annexe *Rapport sur les rémunérations de la fonction publique*, qui accompagne tous les deux ans le projet de loi de finances.

SOULTES ET ADOSSEMENTS

La politique européenne d'ouverture à la concurrence de secteurs qui, chez nous, étaient jusque-là l'objet de monopoles publics, permet de lever une partie du voile entourant les régimes spéciaux de retraite du personnel de ces monopoles et leur coût. La façon dont nos dirigeants politiques ont réagi aux conséquences de cette mise en concurrence est également instructive.

Le secteur des télécommunications a été le premier concerné. La France a créé un établissement autonome, France Télécom, avec ce qui était jusqu'alors un pan de l'administration des Postes et Télécommunications. Ce fut l'objet de la loi du 2 juillet 1990.

Au plan des retraites, cette loi disposait dans son article 30 que l'État continuerait à assurer le service des pensions du personnel fonctionnaire du nouvel établissement public, en compensation de quoi celui-ci devait verser au Trésor le montant des retenues sur traitement (équivalent de la cotisation salariale) plus une cotisation patronale calculée pour couvrir le montant des pensions, déduction faite de ladite retenue.

Cependant, à l'approche de la mise effective en concurrence, les études montrèrent la difficulté qu'aurait l'exploitant public à affronter ses concurrents lesté d'une telle charge. Le rapport Larcher, *L'avenir de France Télécom*, s'inquiète de la perspective de voir passer le taux de contribution patronale de 29 % en 1996 à 38 % en 2000 et 77 % en 2010. Il ajoute, non sans candeur : « Si France Télécom continuait, à cet horizon, à bénéficier d'un monopole, elle pourrait financer l'accroissement de cette charge en fixant ses tarifs à un niveau supérieur à ce qu'une exploitation dans des conditions de droit commun lui permettrait de proposer. Ce ne sera plus le cas. Elle se trouvera confrontée à la concurrence d'entreprises acquittant déjà aujourd'hui de l'ordre de 10 points de charges de retraite en moins et risque donc, dans ces conditions, de crouler sous le poids des pensions de ses anciens fonctionnaires. »

Comment les pouvoirs publics réagissent-ils ? Ils n'envisagent pas un instant de réformer un régime aussi dispendieux pour le rendre plus compatible avec la concurrence (rappelons que la réforme des pensions du privé a eu lieu en 1993). Ils trouvent une issue qui leur convient mieux dans une double direction (loi du 27 juin 1996) :

- un plafonnement d'autorité des charges patronales de retraite de France Télécom à un niveau calculé « de manière à égaliser les niveaux de charges sociales et fiscales obligatoires assises sur les salaires entre France Télécom et les autres entreprises du secteur des télécommunications » ;
- le versement d'une contribution forfaitaire exceptionnelle par France Télécom à un établissement public administratif créé pour gérer cette contribution et la reverser progressivement au budget de l'État. C'est la fameuse « soulte » de 37,5 milliards de francs versée en 1996 par France Télécom « pour solde de tout compte », après marchandage avec Bercy.

très long terme, puisque France Télécom a pu embaucher du personnel sous statut de fonctionnaire jusqu'en 2002. On a cependant toutes les raisons de craindre que sous ce procédé, une part des surcharges qu'aurait dû supporter l'opérateur public du fait des avantages de son personnel n'ait été transférée à des contribuables, qui, dans leur grande majorité, ne jouissent pas d'avantages comparables. Seule la publication des bases de calcul de cette soulte permettrait d'en apprécier la neutralité. Laquelle est a priori rendue improbable par l'objectif poursuivi, à savoir réduire le poids des retraites de France Télécom sans trop réduire ses fonds propres. On égalise le poids financier des retraites par rapport

aux concurrents, non pas en le ramenant à un niveau plus raisonnable, mais en le faisant supporter par des tiers nombreux et moins bien lotis.

Quelques années plus tard, c'est le secteur de l'énergie qui doit s'ouvrir à la concurrence et présenter ses comptes selon les normes comptables internationales des établissements faisant appel à l'épargne publique, normes prévoyant notamment un provisionnement des charges des retraites. Cette fois, c'est le PDG d'EDF qui nous informe que sa masse salariale supporte des charges de retraites qui sont deux fois plus élevées que celles de ses concurrents. S'il devait les provisionner, l'entreprise publique serait en situation de dépôt de bilan. Que faire ?

L'ingéniosité administrative va nous familiariser avec un terme jusque-là inconnu en matière sociale, celui d'« adossement », qui servira à désigner les nouveaux rapports créés entre les industries électriques et gazières (les IEG), et les organismes qui gèrent les régimes de retraite de droit commun, la Cnav, l'Agirc et l'Arrco. La loi du 9 août 2004 crée une caisse de retraite spéciale : la Cnieg. On distingue parmi les droits du personnel ceux qui seront couverts par les régimes de droit commun et ceux qui lui sont propres. La Cnieg passe avec la Cnav et avec les régimes complémentaires des conventions déterminant cotisations et prestations, ainsi que des versements forfaitaires au titre de la reprise de

droits passés, lesquels jouissent de la garantie de l'État. L'adossement nécessite de revoir à la hausse les cotisations salariales, jusque-là notoirement inférieures à celles des régimes d'adossement, mais cette hausse est intégralement compensée pour les salariés par un relèvement des salaires bruts.

Une contribution tarifaire sur le transport et la distribution de gaz et d'électricité est créée, pour financer les avantages spécifiques et les « soultes » à verser aux régimes d'adossement. Ses taux seront revus à la hausse quatre mois plus tard, lors du vote de la loi de financement de la Sécurité sociale.

La loi garantit la « neutralité financière » de l'opération d'adossement.

Ce dispositif est bien différent des absorptions de régimes particuliers auxquelles on avait assisté dans le passé, par exemple pour le régime propre aux banques dont les salariés ont dû accepter l'extinction progressive des avantages spécifiques. Que nous apprend-il ?

Dix ans après la réforme Balladur des régimes du privé et un an après la réforme Fillon ayant partiellement aligné le régime des fonctionnaires sur celui du privé, il n'est demandé aucun effort d'adaptation au personnel des IEG qui s'inspirerait des efforts consentis par les autres salariés.

La loi présente cependant l'avantage d'une clarification comptable, par la création d'une caisse autonome ayant des comptes à présenter. On peut ainsi chiffrer le poids des avantages spécifiques aux personnels des IEG, que la Cour des comptes dans son rapport sur la Sécurité sociale évalue à 35,7 % des pensions versées, le facteur principal de surcoût étant la précocité de l'âge de départ en retraite. Grâce à la contribution tarifaire – qui sera également due par les concurrents d'EDF-GDF –, ce ne sont pas les personnels bénéficiaires ni leurs employeurs qui sont mis à

contribution pour le financement de leurs avantages spécifiques.

Que vaut la garantie de neutralité financière donnée par la loi au processus d'adossement ? En d'autres termes, les assurés de la Cnav et des régimes spéciaux risquent-ils d'être mis à contribution pour financer des retraites bien plus avantageuses que les leurs ? Au Sénat, la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale s'est interrogée sur les risques potentiels liés, par exemple, à l'hypothèse de stabilité des effectifs sur une très longue période, particulièrement difficile à garantir. Dans les quinze dernières années, les effectifs de cotisants des IEG ont diminué de 10 % tandis que ceux des retraités augmentaient de 25 %.

Le taux d'actualisation de 2,5 % retenu pour une période aussi longue est aussi un facteur d'incertitude. Dans les négociations en cours avec la RATP, la Cnav a souhaité le ramener à 2, voire à 1,75 %, ce qui entraînerait une plus forte soulte. De surcroît, le montant de la soulte des IEG a été réduit par la décision de faire supporter au Fonds de solidarité vieillesse le coût des majorations de pension pour enfants.

En tout état de cause, le principe de neutralité financière de l'adossement, vu le nombre des inconnues pesant sur le calcul de la soulte « exceptionnelle, forfaitaire et libératoire », semble difficilement compatible avec l'absence de rendez-vous de validation de ces hypothèses. Les régimes complémentaires ont prévu un rendez-vous de cette nature en 2010.

Enfin, la Cour des comptes a observé que la solution adoptée pour les IEG a repoussé dans l'avenir les risques financiers encourus par les entreprises du secteur, du fait de l'extinction progressive des droits passés, couverts dans leur part spécifique par la contribution tarifaire, et de leur remplacement par des droits nouveaux que les employeurs devront financer. Du fait aussi des modifications à pré-

voir dans les régimes de droit commun : elles accroîtront l'écart avec le régime des IEG, et les employeurs devront financer eux-mêmes ce supplément d'écart.

II. VERS UNE RÉFORME GLOBALE ?

Le rapport du Sénat a consacré un tome de son projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2007 à l'assurance-vieillesse⁶ ; le rapporteur, Dominique Leclerc, y écrit : « À la lumière des difficultés rencontrées pour mener à son terme le dossier des retraites de la RATP [on pourrait ajouter la SNCF, la Banque de France et La Poste] ou celui des régimes ASV des professions médicales conventionnées [on pourrait ajouter la retraite complémentaire des personnels navigants de l'aviation civile (CRPNPAC) ou la retraite complémentaire du personnel non titulaire des administrations publiques (Ircantec)], il faut peut-être réfléchir à l'opportunité de recourir à une méthode opératoire plus rapide et plus efficace, de type big bang. À une date donnée, on changerait ainsi de système, sur le modèle du passage du franc à l'euro, le 1^{er} janvier 2002. Ce scénario éviterait d'avoir à gérer pendant des années des conflits à répétition. »

De fait, les problèmes rencontrés par les nombreux régimes de retraite spécifiques ne sont pas de ceux qui se résolvent plus facilement en les traitant un par un. Il faut dépenser beaucoup d'énergie pour construire une série d'accords d'adossement, et qu'obtient-on pour le prix ? La consolidation des situations existantes, dont chacun sait qu'il faudrait les modifier profondément. Cette conservation des avantages acquis s'effectue au prix d'une com-

6. Sénat, session ordinaire de 2006-2007, n° 59, annexe au procès verbal de la séance du 8 novembre 2006. Disponible sur le site Web du Sénat.

plication accrue des situations juridiques et comptables, entraînant une diminution de la visibilité, de la pertinence des statistiques et des moyens de gouvernance.

Notre système de retraite a besoin d'une réflexion et d'une conduite stratégiques ; pourtant, les autorités consacrent la majeure partie de l'énergie intellectuelle et politique disponible à régler des problèmes d'importance moyenne ou petite, et à réaliser un habillage juridique et comptable permettant, sans rien changer au fond des choses, de ne pas encourir les foudres de l'Union européenne⁷. Quand une équipe gouvernementale courageuse décidera enfin de nettoyer les écuries d'Au-gias, sa tâche sera rendue plus difficile par l'extraordinaire entrelacs de ficelles contractuelles, conventionnelles, réglementaires et législatives ainsi mis en place : subventions, tuyauteries alambiquées qui partent de et arrivent à des « fonds » de plus en plus nombreux, quarante formes d'exonérations de charges, dispositifs de compensation multiples et variés, mouvement brownien des affectations partielles de recettes fiscales, etc. Un réseau d'adossements est exactement ce qu'il convenait d'ajouter à cela pour que le réseau de toiles d'araignée qui protège le grenier français et son bric-à-brac contre les tentatives d'intrusion réformatrices devienne encore plus dense, plus apte à engluer les audacieux.

En connaisseur averti de ces obstacles, Dominique Leclerc ne propose pas de lancer « un processus d'unification, manifestement hors de portée à brève échéance ». Mais il plaide en faveur d'une mesure qui, si elle était prise, faciliterait grandement le passage à l'étape suivante que serait la mise en place d'un régime unique : « la généralisation de la technique des points ». Les régimes spéciaux, comme les régimes de fonctionnaires et le régime de base de la Sécurité sociale, sont des régimes par annuités. De tels régimes, à la différence de ceux qui ont adopté la formule des

points, sont quasiment impossibles à gouverner sans drames politiques. En effet, quand les dépenses d'un régime augmentent plus rapidement que ses recettes, que peut-on faire dans chacun de ces deux cas ?

Si le fonctionnement s'effectue par points, la valeur de ceux-ci (entendons le montant mensuel de la pension à laquelle ils ouvrent droit) est fixée chaque année par un conseil d'administration composé de partenaires sociaux ; il suffit à celui-ci de ne pas procéder à des revalorisations intempestives pour que les dépenses s'adaptent aux recettes. Cet exercice de simple bonne gestion fait d'autant moins descendre des foules dans la rue qu'il est pratiqué conjointement par les syndicats et le patronat. De plus, en faisant progresser suffisamment le prix d'achat du point (en jargon, le « salaire de référence »), on peut éviter une distribution de points hors de proportion avec les réalités économiques et démographiques. Enfin, dans de tels régimes, il est facile de pratiquer la neutralité actuarielle, c'est-à-dire de multiplier la valeur du point, lors de la liquidation, par un coefficient qui augmente avec l'âge de l'intéressé. À qui veut partir tôt, chacun de ses points rapportera moins que s'il travaille jusqu'à un âge plus avancé : voilà un message qui est compréhensible par tous ! L'incitation à retarder l'âge de départ est efficace et respectueuse de la liberté individuelle, car elle découle de la nature des choses et non de l'arbitraire du pouvoir.

Si le régime fonctionne par annuités, les mesures de rééquilibrage sont des lois ou décrets modifiant certains paramètres : augmentation du nombre d'années d'assurance requis pour obtenir le taux plein ; changement de la formule permettant de déterminer la base sur laquelle est établi le calcul de la pension (passage de la moyenne des dix meilleures années à celle des vingt-cinq meilleures, effectué pour le régime général ; peut-être un jour passage à quelques années, au lieu des six derniers mois ou deux dernières

années, pour les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux) ; choix pour la revalorisation des pensions liquidées d'un indice évoluant moins rapidement que l'ancien, par exemple les prix à la consommation au lieu des salaires ; modification du taux de la décote (réduction de la pension s'il manque des annuités ou/et des années d'âge), etc. De telles mesures ont inévitablement un caractère rétroactif en ce sens qu'elles modifient les règles applicables à des droits déjà « gagnés » en travaillant et en cotisant ; par exemple, on croyait que les années déjà cotisées « rapportaient » une fraction de pension égale à 2 % du salaire de fin de carrière, et voilà que le changement de règles du jeu ramène ce taux à 1,875 % (effet du passage de 37,5 à 40 annuités pour l'obtention du taux plein). Ces mesures désagréables, jugées déloyales par ceux qui en pâtissent, font l'objet de discussions ou de négociations entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, puis de passages au Parlement : voilà des circonstances éminemment favorables à l'adoption par les syndicats de postures revendicatives susceptibles de déboucher, avec éventuellement le soutien de l'opposition parlementaire, sur des grèves et des manifestations. Médiatisation, dramatisation et psychodrame assurés.

Vouloir réformer les régimes spéciaux l'un après l'autre en conservant la formule des annuités, et après en avoir effectué l'adossement, c'est donc à l'évidence donner des verges pour se faire battre. Les grandes entreprises à statut, même si l'implantation syndicale y faiblit, comme presque partout, restent les bastions du syndicalisme le plus revendicatif, le moins enclin au compromis. En cas de menace sur les avantages acquis, ce sera « un pour tous, tous pour un », comme chez

7. Jean-Marc Vittori, dans *Les Échos* du 16 novembre 2006, parle à ce propos de « la miniaturisation du politique ».

Alexandre Dumas : SNCF et RATP seront paralysées par les grèves si le gouvernement « s'attaque » au régime des IEG, et réciproquement.

Pour cette raison, sauf à vouloir répéter ce qui s'est passé en 1995, il convient de réformer les régimes spéciaux dans le cadre d'une réforme globale faisant passer tous les régimes à la formule des points. Fort opportunément, la loi du 21 août 2003 a décidé la transformation des annuités en points pour un régime de taille respectable comportant une multiplicité de composantes très soucieuses de leur autonomie : le régime de base des professions libérales. L'expérience a été un succès ; elle apporte la preuve que, techniquement, le passage des annuités aux points ne soulève pas de difficultés insurmontables.

QUELLES LEÇONS TIRER DE TOUT CELA ?

D'abord, que la charge des promesses généreuses faites par le passé ne peut pas être assumée par des entreprises entrant dans le domaine concurrentiel et/ou soumises aux normes IFRS, qui obligent (à juste titre) à provisionner les engagements correspondant aux « retraites maison ». Ce qui est fait est fait, même si c'est regrettable ; autant il serait anormal de persévérer dans des attributions de droits à pension beaucoup plus généreuses que pour le commun des mortels, aux frais de ce dit commun des mortels, autant il est inévitable de faire supporter par la communauté nationale le poids des erreurs passées, largement dues à la faiblesse et au manque de compétence des pouvoirs publics qui ont laissé s'instaurer et se perpétuer des régimes dépourvus de « soutenabilité », c'est-à-dire de possibilité de fonctionnement pérenne. D'ailleurs, la communauté nationale est d'ores et déjà mise à contribution : par l'impôt qui finance les pensions des fonctionnaires de l'État et, via la subvention d'équilibre, celles des cheminots et des agents de la RATP ; par la

contribution tarifaire d'acheminement pour les IEG ; ou encore par le mécanisme de l'adossement, s'il est exact – la preuve n'est pas facile à apporter – qu'il se traduit par un certain transfert du régime général et de l'Agirc-Arrco vers les régimes adossés. Ce qu'il faut, c'est clarifier, simplifier, organiser rationnellement la prise en charge par la communauté nationale des errements passés, et fermer le robinet pour l'avenir.

La faisabilité de la réforme repose d'ailleurs sur la reprise intégrale des droits que nous appellerons « gagnés », pour éviter toute confusion avec les « droits acquis ». Peuvent être dits « gagnés » les droits à pension correspondant à des services déjà rendus, à du travail déjà effectué, à des cotisations déjà versées, tandis que l'expression « droits acquis » désigne la possibilité de continuer à acquérir des droits, à l'avenir, selon les mêmes règles que par le passé. Quand un cheminot travaille, une partie de sa rémunération prend la forme de droits à la retraite : la notion de salaire différé correspond à cette réalité. Dire à un cheminot ayant vingt ans d'ancienneté que toute une partie de cette rémunération différée est annulée, pour cause de banqueroute partielle de son régime de retraite, serait incorrect. Pourquoi, en effet, sa créance ferait-elle l'objet d'une réduction, alors que les autres créanciers s'en tireraient sans une égratignure ? Comme il n'est pas de l'intérêt du pays de mettre la SNCF en cessation de paiements et de laisser des syndicats effectuer une réduction de toutes ses dettes, pour lui permettre de poursuivre son exploitation sur une base assainie, il ne reste que la solution de faire reprendre sa dette sociale – l'équivalent des provisions pour pensions qu'elle aurait dû constituer – par la collectivité nationale.

Comment procéder à cette reprise de dette ? L'évaluation monétaire d'une telle dette est nécessairement sujette à caution, comme le montrent le rapport Pébereau lorsqu'il traite de la dette sociale de l'État ainsi que le

difficile calcul des soultes lorsqu'un adossement est réalisé. La valeur actuelle d'une dette à très long terme dépend fortement du choix, forcément un peu arbitraire, du taux d'actualisation, et le calcul de ce qui, dans les retraites des fonctionnaires et des régimes spéciaux, dépasse la norme en vigueur pour le commun des mortels n'est pas de ceux qui peuvent être réalisés selon des critères parfaitement objectifs et indiscutables. Il faut admettre que nous sommes confrontés à un phénomène, bien réel mais flou, et qu'il doit être traité en conséquence, sans s'évertuer à le prendre pour une réalité quantifiable au million d'euros près. Dans ces conditions, puisque de toutes façons le chiffre exact, s'il existait, ne changerait rien à l'affaire, la solution rationnelle est de transférer la dette à la collectivité nationale sans s'obnubiler sur son équivalent monétaire⁸. Pour cela, le plus simple est de convertir en points d'un régime unique les droits à pension de toutes les personnes affiliées à un régime de retraite français : salariés du privé, fonctionnaires, salariés relevant d'un régime spécial, artisans, commerçants, exploitants agricoles, tous verraient leurs droits « gagnés » convertis en points sans chercher à déterminer si certains n'avaient pas été jadis abusivement privilégiés. Les errements du passé doivent être amnistiés si on y renonce pour l'avenir.

À carrière égale (évolution salariale, ancienneté, âge), un agent d'EDF ou un cheminot obtiendront lors de la

8. Nous sommes en présence d'une réalité vectorielle, comportant autant de dimensions que d'années. Dans un tel espace, une norme, fonction à valeur réelle, amène inévitablement une forte perte d'information. Utiliser une telle norme si cela ne présente pas d'utilité particulière, simplement parce que l'on obéit à un réflexe de Pavlov lié à l'habitude de la quantification monétaire, qui est de nature scalaire, n'est pas un comportement rationnel.

conversion davantage de points qu'un fonctionnaire civil, qui lui-même en obtiendra davantage qu'un salarié du privé ou un artisan : telle est la conséquence des inégalités passées. En revanche, à partir du « big bang » (substitution du régime unique à la multiplicité des anciens régimes), des rémunérations égales donneront lieu à des cotisations identiques et procureront le même nombre de points : si l'opération ne modifie pas rétroactivement les inégalités passées, elle établit une parfaite égalité pour l'acquisition de droits à pension après le big bang.

Les anciens privilégiés trouveront sans doute que l'opération diminue fortement leurs futures rémunérations totales, incluant le salaire différé ; ils se tourneront donc vers leurs employeurs pour négocier soit des augmentations classiques (un salaire brut plus élevé), soit des cotisations patronales à des fonds de pension dont ils deviendraient adhérents. Les négociateurs patronaux seront certainement plus durs à la détente, le carnet de chèques à utiliser n'étant plus celui de l'État, mais celui de leur entreprise, et le paiement s'effectuant comptant, et non plus à crédit – un crédit d'une durée se chiffrant en décennies, sans inscription ni au compte de résultats ni au bilan. Mais, comme dans toute négociation, un compromis sera trouvé, plus réaliste que la formule actuelle.

L'absorption par le nouveau régime unique des régimes spéciaux comme du régime de base de la Sécurité sociale et des régimes complémentaires des salariés du privé mettra fin aux adossements comme aux compensations démographiques de toute nature ; elle soulagera considérablement le budget de l'État, qui paiera désormais les charges patronales aux taux et conditions s'appliquant à n'importe quel employeur – y compris, bien évidemment, sur les rémunérations annexes, qui cesseront d'avoir un régime dérogatoire. Les fonctionnaires, dont les syndicats

réclament depuis longtemps que leurs primes et autres heures supplémentaires soient incluses dans la constitution des droits à pension, obtiendront ainsi satisfaction pour cette revendication. La caisse créée pour gérer le régime par capitalisation alimenté par les cotisations récemment instaurées sur les rémunérations annexes pourra se reconverter en fonds de pension classique.

L'État ne gagnant dans l'opération qu'en transférant la charge correspondante au régime unique nouvellement créé, il conviendra évidemment de transférer à ce dernier des ressources équivalentes, ou de lui en assurer de nouvelles, si l'on veut profiter de l'occasion pour rompre avec les habitudes de déficit budgétaire élevé.

Le régime unique n'ayant pas le pouvoir de réaliser des miracles, et ne devant distribuer à titre d'arrérages que les sommes entrées dans ses caisses, la valeur de ses points ne sera évidemment pas orientée à la hausse par rapport aux rémunérations moyennes. Les affiliés seront donc confrontés à un choix simple : partir tôt à la retraite et toucher chaque mois des pensions modestes, ou rester au travail plus longtemps de manière à disposer de davantage de points et à se voir appliquer un coefficient actuariel plus élevé. Chacun sera dès lors responsable de sa retraite. Cette responsabilité personnelle sera nettement plus incitative à la prolongation de l'activité professionnelle que les dispositions actuelles, dont les effets pervers sont de plus en plus visibles⁹ : la présidente de la Cnavts « n'a de cesse d'alerter le gouvernement sur le fait que les salariés partent¹⁰ de plus en plus dès qu'ils le peuvent », car ils se méfient des changements que les pouvoirs publics pourraient effectuer à l'avenir.

CONCLUSION

La France a engagé tardivement le processus de réforme de son sys-

tème de retraite par répartition. De plus, les conseillers officiels du prince ont surtout attiré son attention sur les difficultés financières qu'aurait à affronter ce système du fait des évolutions démographiques et économiques, sans insister sur le caractère injuste et ingouvernable d'un patchwork de régimes disparates, résultat du corporatisme à la française. Ceux des gouvernements qui ont eu le courage d'entreprendre des réformes ont en conséquence pris des mesures catégorielles, régime par régime, sans se rendre compte que cette stratégie engendre inévitablement un coût politique élevé et des conflits sociaux importants et récurrents pour une efficacité médiocre. La soule des fonctionnaires de France Télécom, puis l'adossement du régime des IEG au régime général et aux régimes complémentaires des salariés du privé montrent, comme les projets en cours pour la SNCF, la RATP et La Poste, à quel degré de complication il faut en arriver pour maintenir le statu quo structurel : dans un monde qui change, la volonté de préserver les statuts privilégiés et les structures désuètes requiert des négociations laborieuses débouchant sur des tours de passe-passe législatifs et réglementaires. La pérennisation des privilèges – cas des IEG –, voire leur extension – cas de Suez-GDF –, utilisée comme monnaie d'échange pour faire admettre aux syndicats l'ouverture du capital des entreprises publiques illustre la dérive du leadership politique.

9. C'est aussi ce qu'écrit le sénateur Leclerc, dans le rapport cité plus haut, dans une section intitulée « L'intérêt de la généralisation de la technique des points » : « Les décisions individuelles des assurés sociaux semblent plus efficaces que les règles de fonctionnement actuelles des grands régimes de base, qui reposent sur un ensemble vaste et complexe de normes, parfois contradictoires entre elles. »
10. *Les Échos* du 27 octobre 2006.

Les principaux régimes spéciaux

La dénomination « régimes spéciaux » n'est pas parfaitement univoque. Il arrive qu'elle englobe les régimes de fonctionnaires, ce qui se comprend du fait qu'une bonne partie des règles qui gouvernent les retraites IEG (Industries électriques et gazières), SNCF, RATP ou Banque de France sont très proches de celles qui s'appliquent aux fonctionnaires. Cependant, le plus souvent, les régimes de fonctionnaires (et celui des ouvriers des établissements industriels de l'État) sont exclus. Le tableau suivant donne quelques renseignements sur les plus importants des quelque deux douzaines de régimes spéciaux ; il faudrait y ajouter ceux de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, du Port autonome de Bordeaux, de l'Opéra de Paris, de la Comédie Française, de la SEITA (en extinction), de l'Imprimerie nationale, des sapeurs pompiers volontaires et ce que les rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale appellent, sans les nommer ni les dénombrer, « divers micro-régimes ».

| | Cotisants (1) | Pensionnés (1) | Subvention (2) publique d'équilibre (en % des pensions) | Age moy. liquidation (3) |
|---------------------------|---------------|----------------|---|-----------------------------|
| SNCF | 165 425 | 298 800 | 53 % (2 582 M€) | 54 ans 7 mois |
| RATP | 43 850 | 44 660 | 63 % (385 M€) | 53 ans 6 mois |
| Marins | 38 800 | 119 720 | 57 % (691 M€) | 57 ans 7 mois |
| Mines | 11 569 | 365 243 | 24 % (758 M€) | NS |
| IEG | 142 963 | 150 032 | 0 % | 55 ans 8 mois |
| Banque de F. | 14 865 | 14 446 | 0 % | ND |
| Clercs de notaires | 46 546 | 54 126 | 0 % | ND |

(1) : année 2006, d'après rapport CCSS.

(2) : Pourcentage : année 2003, source Conseil d'orientation des retraites ; montant : année 2006, en Millions d'euros, source Rapport du sénateur Leclerc sur le projet de loi de Finances 2007.

(3) : Année 2005 ; source Rapport du sénateur Leclerc. Pour comparaison, à la CNAV l'âge moyen à la liquidation a été 60 ans et 7 mois en 2005, malgré plus de 100 000 départs anticipés de personnes ayant commencé à travailler tôt.

En termes imagés, quand il faut couper la queue du chat, la politique des petits pas – revenir dix fois de suite à la charge, chaque fois pour l'amputer d'un centimètre ou deux – n'est pas la moins indolore, et elle provoque un maximum de coups de griffes. C'est pourquoi les propositions faites ici ressemblent stratégiquement davantage à une offensive éclair qu'à une guerre de tranchées. Transformer l'actuel bric-à-brac de quelque 200 régimes en un régime unique, fonctionnant par points, n'est pas seulement techniquement possible, comme le montre l'exemple des professions libérales : c'est aussi le moyen de sceller un nouveau pacte relatif aux échanges entre générations successives, en prononçant une sorte d'amnistie générale au bénéfice de ceux qui ont largement profité de

la situation dès lors que, pour la suite, ils rentreront dans le cadre de l'égalité républicaine. C'est de plus le moyen de confier l'avenir des retraites non plus à un État nounou, mais à chaque citoyen¹¹ : on ne résout pas les problèmes difficiles – et les retraites en sont un ! – en plaçant les intéressés dans du coton (bonnes intentions claironnées devant les caméras, déficits publics, textes législatifs, réglementaires et conventionnels « abracadabrantésques »), mais en les mettant en situation de retrousser leurs manches.

L'enjeu de la réforme des régimes spéciaux est triple : économique, social et politique. Au niveau de notre compétitivité économique, on ne peut éluder le poids que fait peser sur les frais généraux de l'entreprise

France un système de retraites publiques dont, chaque fois qu'il s'agit d'ouvrir à la concurrence un pan de notre service public, on découvre que ce n'est pas possible sans en alléger la charge. Il est difficile d'imaginer que les handicaps ainsi mis ponctuellement en évidence ne s'additionnent pas, au détriment de notre compétitivité globale, celle qui résume les atouts de chaque nation à l'heure de la mondialisation.

Au plan social, des inégalités de l'ampleur de celles que nous avons mon-

11. Cf. Matthieu Laine, *La Grande Nurserie. En finir avec l'infantilisation des Français*, Jean-Claude Lattès, 2006.

trées sont difficilement compatibles avec l'esprit de solidarité auquel on nous affirme que notre modèle de société est profondément attaché. L'appel à la masse des Français pour financer des avantages dont ils ne peuvent que rêver ne saurait être considéré comme un acte de justice sociale, fût-il couvert par la discrétion ou la myopie sélectives de certains des organismes publics dont la vocation est de nous informer.

Chaque fois qu'on les consulte par sondage, les Français se disent d'ailleurs partisans de l'égalité entre régimes de retraite. La dernière enquête publiée montre que, au lendemain des déclarations de François Fillon, dans la proportion de deux contre un, ils approuveraient la convergence des régimes¹².

Au plan politique enfin, c'est un problème de représentation que posent ces inégalités face à la retraite, venant s'ajouter à tant d'autres. Qui défend les intérêts des salariés du privé dans ce type de décision ? Personne n'a objecté au sérieux tour de vis de la réforme de 1993, mais deux ans plus tard, les syndicats ont mis la France à genoux quand une réforme des régimes spéciaux devait venir compléter

le dispositif. Ils se sont opposés – moins brutalement – à la réforme Fillon et ont obtenu sans peine qu'elle épargne les régimes spéciaux autres que ceux des fonctionnaires et qu'elle ménage certains des traits les plus avantageux du régime de ces derniers.

Le tout avec le concours de rapports publics oubliant et parfois niant ces inégalités. Et avec la bénédiction d'un Parlement, où les agents publics sont fortement représentés, et qui n'est peut-être pas très à l'aise pour légiférer dans un domaine où nos élus bénéficient eux-mêmes de régimes spécifiques bien plus généreux que ceux de la majorité de leurs électeurs.

Dans notre pays, la tradition centralisatrice et étatique et la qualité du recrutement ont longtemps donné à nos services publics une aura qu'ils ne connaissent pas ailleurs et qu'exprime l'éloge du « service public à la française ». Il serait grave que le public découvre aujourd'hui que, à cause de certaines connivences, derrière la bannière de l'exception française se cache la défense des privilèges corporatistes les plus choquants. Surtout quand les bénéficiai-

res participent de cette puissance publique dont le pacte républicain veut qu'elle soit le garant du respect de l'égalité entre Français. Il n'est que temps de procéder à la réforme des régimes spéciaux. ■

12. Sondage CSA / *Le Parisien* des 13 et 14 septembre 2006.