

Comment sortir du piège des régimes spéciaux ?

Solution proposée voici ... 17 ans !

Jacques Bichot, économiste, le 10 janvier 2020

<http://www.economiematin.fr/news-piege-regime-speciaux-retraites-france-systeme-solution-bichot>

Fin 2002, des manifestations avaient eu lieu parce que le gouvernement Raffarin envisageait d'apporter quelques modifications aux règles de fonctionnement des régimes spéciaux. En janvier 2003, le problème restait en suspens : c'est seulement le 21 août 2003 que fut votée la loi dite « Fillon », ce futur Premier ministre étant alors « aux manettes » comme ministre des Affaires sociales. Voici l'article que j'écrivis le 23 janvier 2003, pendant la période de gestation du projet de loi. Je préparais alors un livre avec Alain Madelin, qui sortit en mai 2003 aux éditions du Seuil sous le titre *Quand les autruches prendront leur retraite* : cet article en annonçait les grandes lignes, de manière très synthétique. Nous n'eûmes aucun succès auprès des responsables politiques de l'époque, si bien qu'après le vote de la loi j'écrivis rapidement, avec l'appui de l'association *Sauvegarde retraites*, un petit ouvrage intitulé *Sauver les retraites ? La pauvre loi du 21 août 2003*, qui expliquait la différence entre le rafistolage effectué par le législateur de l'époque en votant le projet de loi Fillon-Raffarin, et ce qui aurait permis à la France de se doter d'un système de retraite unifié, équitable et gouvernable. Voici le texte du 22 janvier 2003.

« Après les manifestations du 3 octobre, puis du 26 novembre 2002, pour défendre statuts et régimes de retraites, après le tollé provoqué par une modification des règles de compensation démographique favorable aux régimes spéciaux et coûteuse pour le régime général, après la mise en extinction du congé de fin d'activité dans la fonction publique et l'utilisation *in extremis* de ce dispositif par un homme politique de premier plan, après le 'non' apporté par une majorité des salariés et retraités d'EDF/GDF au protocole d'accord élaboré à grand peine, la réforme des régimes spéciaux de retraites, pour nécessaire qu'elle soit au dire des spécialistes, se présente de plus en plus comme un piège pour le Gouvernement. Lui est-il possible d'éviter ce piège autrement qu'en faisant comme ses prédécesseurs, c'est-à-dire rien ?

Une solution existe. Il faudrait simplement prendre au sérieux quatre principes :

1/ Les retraites par répartition relèvent de la solidarité nationale, et non pas des solidarités professionnelles ou catégorielles. Quelques milliers de mineurs en sursis et leurs entreprises qui n'extraient presque plus ni charbon ni minerai pourraient-ils entretenir des retraités vingt ou trente fois plus nombreux ? Comment les exploitants agricoles en activité paieraient-ils la retraite de leurs anciens, cinq fois plus nombreux ? Exemples et analyses montrent que les

régimes catégoriels ne sont pas viables à long terme ; les plus florissants aujourd'hui (par exemple celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) passeront peut-être eux aussi par une étape où ils manqueront de cotisants en proportion de leurs retraités. Il faut en prendre acte : les faits ont donné raison à Pierre Laroque qui, à la Libération, voulait instaurer un régime unique.

2/ Les engagements pris doivent être tenus. Si quelqu'un a travaillé pendant 30 ans avec la promesse qu'il aurait à tel âge une pension sur la base de 2 % de son salaire de fin de carrière par année validée, l'Etat doit s'interdire de ramener ce pourcentage au-dessous de 60 % par un texte à caractère rétroactif, même si le rapport Charpin le lui conseille.

3/ L'Etat est fait pour définir les règles de solidarité nationale qui s'imposent à tous, tandis que les partenaires sociaux ont vocation à négocier des accords spécifiques et à gérer des institutions. Quand l'Etat va jouer dans la cour des partenaires sociaux, au lieu de poser les règles du jeu et de surveiller les joueurs, il n'inspire plus le respect, et la 'chienlit', aurait dit de Gaulle, s'instaure rapidement.

4/ En matière de retraites, équité et responsabilité s'appuient sur une discipline scientifique : l'actuariat. La neutralité actuarielle est le moyen d'éviter que les uns ne profitent au détriment des autres ; c'est aussi (avec le plein emploi) le moyen de mettre chacun en position d'arbitrer entre toucher plus tôt une pension mensuelle plus modeste, ou plus tard des mensualités plus importantes.

+++

Si l'on décidait de mettre en place un régime unique de retraites par répartition, au lieu de vouloir traiter au cas par cas chaque régime spécial, bien des choses deviendraient possibles :

1/ Renoncer aux inégalités catégorielles, mais sans effet rétroactif, en intégrant les régimes spéciaux au sein du régime unique, en même temps que les régimes de non-salariés et le régime général de la sécurité sociale complété par l'ARRCO et l'AGIRC.

2/ Faire fonctionner par points ce régime unique, car cette formule assure une meilleure gouvernance : elle a fait ses preuves à l'ARRCO et à l'AGIRC.

3/ Confier la gestion de ce régime unique aux partenaires sociaux, qui auraient enfin une responsabilité à leur mesure. Eux aussi ont fait leurs preuves

à l'ARRCO et à l'AGIRC, y compris quand il s'est agi d'unifier une multiplicité de régimes.

4/ à l'occasion de la conversion en points des annuités validées, conserver la valeur de tous les avantages gagnés avant la réforme dans les régimes spécifiques. Les salariés d'EDF, de GDF, de la SNCF, les fonctionnaires et bien d'autres conserveraient ainsi la totalité de ce qu'ils ont acquis dans le cadre des règles en vigueur avant la réforme. La charge en incomberait naturellement aux générations suivantes, mais, en répartition, c'est toujours le cas.

5/ Conserver les caisses catégorielles, en regroupant le cas échéant celles qui, pour la même catégorie, gèrent les unes un régime dit de base, et les autres un régime obligatoire et par répartition dit complémentaire, formant ensemble ce qui, selon les standards internationaux, constitue le 'premier pilier'. Là où il n'en existe pas (fonctionnaires de l'Etat, notamment), créer de telles caisses, dont les partenaires sociaux assureront la gestion.

6/ Créer une caisse nationale qui centraliserait les cotisations collectées par les caisses catégorielles et reverserait à chacune d'elles les sommes requises pour servir leurs pensions à ses adhérents retraités. Cela remplacerait la compensation démographique et mettrait fin aux conflits et protestations qui en découlent.

7/ Laisser les caisses catégorielles libres d'organiser des régimes complémentaires par capitalisation en sus de la gestion pour leurs adhérents du régime unique obligatoire. Quand celui-ci serait moins avantageux pour l'acquisition de droits dans le futur (et dans le futur seulement, les droits acquis antérieurement à la réforme étant intégralement respectés) que tel régime spécial, les partenaires sociaux pourraient négocier la création d'un fonds de pension permettant de tenir compte de la pénibilité de certains travaux (dont la liste gagnerait à être remise à jour).

8/ L'Etat pourrait cotiser sur les primes et les heures supplémentaires de ses fonctionnaires, cessant ainsi d'être le premier employeur au noir du pays. Dans un système par points, les fonctionnaires acquerraient de ce fait des droits à pension sur la totalité de leurs émoluments.

En s'inspirant de ces principes, le gouvernement Raffarin répondrait au triple désir de justice, d'égalité et de sécurité juridique qui est celui des Français. Et il mettrait en place un régime capable d'affronter la détérioration de la situation

démographique à partir de 2006, à la fois parce que le système des points permet des adaptations beaucoup plus souples que la formule des annuités, parce que beaucoup d'assurés sociaux trouveraient leur compte à se retirer volontairement plus âgés, et parce que les partenaires sociaux, investis de responsabilités bien plus larges, prendraient à cœur de gérer au mieux tant le régime unique par répartition que la multiplicité des compléments par capitalisation dont ils auraient décidé la création. »

Si ce texte avait été lu et compris par les responsables politiques et syndicaux il y a 17 ans, nous ne serions probablement pas dans la situation absurde qui nous est imposée aujourd'hui. Hélas, il est à craindre que la cécité et la surdité de leurs successeurs ne soit pas moindre !