

Pourquoi les régimes spéciaux font de la résistance

alternatives-economiques.fr/regimes-speciaux-de-resistance/00090413

Sandrine Foulon, *Alternatives économiques*, 24 septembre 2019



S'il y a bien un chiffre que la future réforme des retraites à points aura popularisé, c'est celui du nombre de régimes qui coexistent dans le pays : 42. Quarante-deux caisses de retraite appelées à fusionner pour n'en faire qu'une. Tout comme le système à deux étages – retraite de base et complémentaire – voué à n'être plus qu'un souvenir. Un projet plus facile à énoncer qu'à réaliser. Car les contours de la future réforme universelle annoncés en juillet par le haut-commissaire Jean-Paul Delevoye ont semé le trouble. Parmi les salariés du régime général, qui forment le gros des troupes. Mais aussi parmi les fonctionnaires, les agriculteurs qui dépendent de la Mutualité sociale agricole (MSA), les artisans-commerçants (ex-RSI), les libéraux affiliés à des caisses autonomes (CNAVPL), sans oublier les salariés des régimes dits spéciaux (mines, marins, RATP, SNCF, EDF...).

Après la grève du 16 septembre des agents du métro parisien, c'était au tour des avocats, infirmières, kinés ou hôtesses de l'air de battre le pavé dès le lendemain. Ce mardi, ce sont les agents de la SNCF qui manifestent. Tous défendent les spécificités de leurs régimes. Explications.

1/ Pourquoi tant de régimes ?

Il paraît naturel pour un pays qui compte autant de fromages de posséder un aussi grand nombre de régimes. L'explication est beaucoup plus rationnelle.

« En 1947, lorsque l'assurance vieillesse a été étendue à toute la population active, le niveau de la retraite était relativement bas, rappelle l'économiste Henri Sterdyniak. On touchait 40 % du dernier salaire. C'est pourquoi toutes les professions et les entreprises qui possédaient déjà leur propre régime spécial plus intéressant – la SNCF, les marins, les mineurs, la Comédie française ou la Banque de France... – ont obtenu de ne pas entrer dans le régime général. »

« Par la suite, les indépendants n'ont pas non plus souhaité faire partie ce régime, poursuit le chercheur à l'OFCE. Ils voulaient cotiser moins et assurer leurs vieux jours en vendant leur fonds de commerce. Vingt ans plus tard, lorsque l'Etat a imposé à toutes les professions de s'affilier à un régime de retraite complémentaire, les libéraux, comme les kinés, sages-femmes, avocats... ont voulu garder leurs caisses spécifiques gérées de manière autonome. »

Unifier le régime suppose que les professions libérales qui cotisent aujourd'hui à hauteur de 14 % en moyenne voient ce taux grimper à 28 % jusqu'à 40 000 euros brut annuels

Résultat : le régime français par répartition compte plusieurs familles qui ne sont toujours pas prêtes, 70 ans plus tard, à partager le même banquet. D'autant qu'il va être frugal. Unifier le régime suppose que les professions libérales qui cotisent aujourd'hui à hauteur de 14 % en moyenne sur leur revenu voient ce taux grimper à 28 % jusqu'à 40 000 euros brut annuels, le taux diminuant ensuite jusqu'à trois plafonds de la sécurité sociale (120 000 euros). « Qui va vouloir devenir kiné ou infirmière libérale ? », s'interroge Christiane Féral-Schuhl, présidente du Conseil national des barreaux (CNB), également à la tête du collectif SOS retraites qui regroupe 14 professions libérales. « Les charges d'un avocat s'élèvent à 46,48 %. Avec la majoration annoncée, on va atteindre les 60 %. C'est intenable. Sans compter que ce système va faire baisser le niveau de nos pensions d'environ 35 %. Le revenu médian annuel des 70 000 avocats est de 44 000 euros. Cela signifie que la moitié au moins de cette population va être frappée de plein fouet par la mesure. »

Le haut-commissaire à la réforme des retraites, qui a rencontré les représentants du collectif le 16 septembre, leur a fait savoir qu'il ne partageait pas ces évaluations, sans avoir pour autant, à ce jour, avancé les siennes. Les orthophonistes évaluent de leur côté cette perte à 500 euros nets par mois. L'association Pro'action retraite qui réunit pharmaciens, notaires, experts-comptables ou dentistes... déplore cette future chute de revenus et propose des alternatives dans le livre blanc qu'elle a publié en juin dernier. Tous sont vent debout contre la réforme.

2/ Des caisses autonomes excédentaires

Ces libéraux réunis dans la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), qui regroupe 10 caisses autonomes, sont d'autant plus déterminés que leurs caisses, auto-gérées et auto-financées, sont excédentaires. Trois éléments concourent à cette bonne santé. D'abord, une démographie favorable : 1,2 million de libéraux cotisent pour 350 000 retraités et 48 000 conjoints survivants. On compte 70 000 avocats actifs pour 15 000 retraités recensés en 2017.

1,2 million de libéraux cotisent pour 350 000 retraités et 48 000 conjoints survivants

Les départs en retraite tardifs jouent ensuite un rôle certain. En 2018, les libéraux ont ouvert leurs droits à la retraite en moyenne à 64,8 ans selon la CNAVPL, contre 62,8 ans pour les salariés du privé, d'après la Cnav. Enfin, les conditions pour bénéficier d'un taux plein se sont durcies, à l'instar de celles des salariés du privé. L'âge légal de départ des libéraux a été porté de 60 à 62 ans (avec une obligation de cumuler 172 trimestres pour les générations nées après 1973) et l'âge de la retraite sans décote de 65 à 67 ans.

Cette bonne gestion leur a permis de constituer une vingtaine de milliards de réserves pour la CNAVPL et 2 milliards pour le CNB. Une partie de ces excédents, près de 80 millions d'euros par an, est reversée au régime général. « *Il ne faut pas nous reprocher de ne pas être solidaires, ajoute Christiane Féral-Schuhl. Un avocat donne 1 450 euros par an au pot commun.* »

*Retraités de droit direct et pensions de réversion.

3/ Des régimes spéciaux trop privilégiés ?

La situation des salariés des régimes spéciaux est diamétralement opposée à celle de ces indépendants qui gèrent leurs caisses de manière autonome. A eux seuls, les 325 000 cotisants de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières (IEG) doivent contribuer pour les retraites de 327 000 de leurs aînés et de 135 000 bénéficiaires de pensions de réversion. En 2017, ces régimes ont versé 11,4 milliards d'euros de pensions, mais l'Etat a dû mettre la main à la poche à hauteur de 5,5 milliards pour compenser le déficit.

Les 446 000 salariés des régimes spéciaux ne représentent que 1,6 % de la totalité des cotisants

Les syndicats ont su négocier des conditions avantageuses pour les 446 000 salariés des régimes spéciaux (dont 143 000 agents de la SNCF, 20 000 marins ou 1 800 salariés de l'Opéra de Paris...), qui ne représentent que 1,6 % de la totalité des cotisants. Un rapport de la Cour des comptes publié en juillet sur les régimes SNCF, RATP et IEG n'a pas manqué de les rappeler. Contrairement au privé qui prend en compte les 25 meilleures années de salaire, la retraite des cheminots est calculée sur les six derniers mois (3 dernières années pour les marins, 10 ans pour les clercs de notaire).

Les âges de départ en retraite restent eux aussi enviables, même si les réformes de 2010 et de 2014 les ont fait progressivement passer de 50 à 52 ans pour les agents d'exploitation (conducteurs, agents de station) de la RATP et pour les agents de conduite de la SNCF. Les seuils ont aussi été relevés de 55 à 57 ans pour les métiers de la maintenance de la RATP (train, bus) et de 60 à 62 ans, comme dans le privé, pour les personnels administratifs.

Pour toucher une retraite à taux plein, un conducteur de train SNCF doit avoir effectué 17 ans de service et cumulé 172 trimestres pour tous ceux nés après 1973 (43 annuités comme dans le privé)

Ces âges restent néanmoins théoriques car ces réformes ont aussi allongé la durée de cotisation. Un conducteur de la RATP doit ainsi avoir réalisé au moins 27 ans de service « actif » dans la maison et cumulé 41 annuités pour partir avec un taux plein. Pour un conducteur de train SNCF, c'est 17 ans de service et 172 trimestres pour tous ceux nés après 1973 (soit 43 annuités, comme dans le privé) . La Cour des comptes peut déplorer le coût des mesures d'accompagnement de ces réformes et leur progressivité trop lente – les réformes ont débuté en 2004 pour ces régimes alors que celles visant le privé ont commencé dès 1993 –, les agents partent, dans les faits, de plus en plus en retard. L'âge conjoncturel de départ à la retraite est passé de 56,3 à 57,7 ans entre 2007 et 2017 pour les IEG, de 54,7 à 56,9 ans pour les agents de la SNCF et de 55,1 à 55,7 ans pour ceux de la RATP.

Par ailleurs, faute de pouvoir remplir toutes les conditions de la retraite à taux plein, beaucoup acceptent de partir avec une décote sur leur pension. En 2017, c'était le cas de 30 % d'agents de la SNCF et 18 % d'agents de la RATP, contre 15 % de fonctionnaires et 10 % de salariés du privé. Certes, leur nombre de trimestres manquants est plus bas (5,4 à la SNCF ou 6 à la RATP) que celui des salariés du privé et des agriculteurs (12,2), mais cette décote de 1,25 % par trimestre sur leur pension est la même pour tous.

Le 1^{er} janvier prochain, tous les nouveaux embauchés de la SNCF seront recrutés comme des salariés du privé. Le sujet de la « retraite des cheminots » n'en sera donc plus un

Cela n'empêche pas que le montant des pensions de ces salariés des régimes spéciaux soit pointé du doigt. « *Pour les nouveaux retraités de 2017, la pension brute moyenne en équivalent carrière complète s'élève à 3 592 euros pour les industries électriques et gazières, à 3 705 euros à la RATP et à 2 636 euros à la SNCF, contre 2 206 euros pour les fonctionnaires civils de l'Etat* », relève la Cour des comptes. Sauf que ces chiffres s'expliquent par le fait que les agents ont en moyenne des salaires et des qualifications supérieurs à ceux des fonctionnaires. Ils bénéficient aussi des revalorisations salariales obtenues en 2007-2008 dans les IEG, à la SNCF et à la RATP, contreparties négociées dans le cadre des réformes des retraites.

Mais surtout, ces pensions élevées ne concernent que des salariés ayant eu une « carrière complète ». Les [chiffres de la Drees](#) (ministère des Affaires sociales) dégonflent quelque peu cette baudruche : en 2017, la pension brute de droit direct (hors majoration pour les enfants) est de 2 611 par mois pour un retraité des IEG, de 2 357 euros pour celui de la RATP et de 2 013 euros pour celui de la SNCF, contre 2 047 euros pour un fonctionnaire de l'Etat.

« En fonction des réponses du gouvernement, nous n'excluons pas de rejoindre le mouvement de grève reconductible du 5 décembre de la RATP », Didier Mathis, Unsa ferroviaire

La moulinette des réformes aura en outre d'autres conséquences, comme le savent bien les cheminots. Leur statut est en effet voué à s'éteindre. Le 1^{er} janvier prochain, tous les nouveaux embauchés de la SNCF seront recrutés comme des salariés du privé. Cela n'empêche pas les syndicats de lancer un coup de semonce au gouvernement. « *Nous avons subi trois réformes des retraites en 2008, 2010 et 2014, rappelle Didier Mathis, secrétaire général d'Unsa ferroviaire qui appelle à la mobilisation aujourd'hui. L'an dernier, la loi a signé la fin du statut et autorise le recrutement de contractuels. Nous allons devoir affronter l'ouverture à la concurrence et la possible transformation de la SNCF en sociétés anonymes. En matière d'efforts, les cheminots ont largement donné.* »

L'Unsa réclame des précisions chiffrées au haut-commissariat des retraites sur les pensions que pourraient toucher les agents encore sous statut et les contractuels. « *Nous demandons le maintien des conditions actuelles pour les agents sous statut et que soit prise en compte la pénibilité pour les nouveaux venus. Cette pénibilité n'est pas à l'ordre du jour. Or nous travaillons de jour comme de nuit, à l'extérieur...* », poursuit Didier Mathis. « *En fonction des réponses du gouvernement, nous n'excluons pas de rejoindre le mouvement de grève reconductible du 5 décembre de la RATP [où l'Unsa est première organisation syndicale, elle est deuxième à la SNCF, NDLR]* », prévient-il.

4/ Faut-il réformer ces régimes particuliers ?

Sur le papier, promouvoir un régime unifié peut paraître séduisant, équitable et simple à comprendre. Plus on mutualise les cotisations des actifs dans un grand pot commun et plus on a de chances d'équilibrer le système. Qui s'apercevrait des problèmes de démographie de la RATP ou de la SNCF si les quelque 186 000 salariés de ces entreprises étaient logés à la même enseigne que les 27,2 millions de cotisants ?

Pour autant, la grande fusion n'a pas eu lieu après 1945 et cela laisse un héritage compliqué à gérer. Des avantages ont pu être négociés de longue date par des syndicats bien implantés, des caisses autonomes ont prospéré de leur côté et, dans le privé comme dans le public, des inégalités persistantes trahissent les carrières plus ou moins heurtées des différentes catégories de la population. Une retraite décente impliquerait par exemple de revaloriser les salaires des enseignants ou plus globalement ceux des femmes. Mais cet effort, consenti il y a dix ans pour améliorer les retraites des agents de la RATP, est aujourd'hui dénigré au nom de l'équité. Est-il normal, s'est interrogé le Premier ministre, qu'un conducteur de bus du Havre, de Bordeaux qui a le même travail que celui de la RATP n'ait pas la même retraite que son alter ego parisien ?

Faire une réforme universelle à points sans trop de perdants suppose de prendre réellement en compte la pénibilité inhérente à chaque profession

Faire une réforme universelle à points sans trop de perdants suppose en outre de prendre réellement en compte la pénibilité inhérente à chaque profession. Et cela vaut autant pour les chauffeurs de bus du Havre que de Paris. Pour déminer le terrain, le haut-commissaire à la réforme des retraites a prévu de recevoir les représentants de toutes les catégories de salariés et d'indépendants et de prendre le temps jusqu'à l'été. Il en faudra, car le chantier est dantesque !

Deux méthodes sont ensuite possibles. La douce (mais très longue) consiste à négocier branche par branche pour ensuite faire la réforme. La brutale revient à d'abord réformer en 2020, comme prévu, et d'aplanir les difficultés par la suite. Pour l'instant, c'est plutôt la seconde option qui est dans les tuyaux. « *On est dans le flou* », conclut Christiane Féral-Schuhl du CNB. « *Un peu comme si on vous disait : "Prenez le train, on verra après quand vous arriverez !"* »

1. Les avocats faisant bande à part au sein du CNB

2. L'âge conjoncturel de départ à la retraite correspond à l'âge moyen d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année. C'est un indicateur qui prend mieux en compte les évolutions démographiques et législatives que l'indicateur habituel d'âge moyen de départ à la retraite des nouveaux retraités. voir Drees