

## Les régimes spéciaux de retraite, de «l'horizon» au «privilege»

PAR ROMARIC GODIN  
ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 2 DÉCEMBRE 2019

Le gouvernement a tenté de réduire le mouvement du 5 décembre à la défense des régimes spéciaux de retraite, sources de privilèges et d'inégalités. L'origine de ces régimes permet de relativiser ce discours qui, au reste, n'a jamais pris dans l'opinion publique.

Un des axes de la communication de l'exécutif avant la mobilisation du 5 décembre a été de cibler les « régimes spéciaux de retraites », officiellement au nombre de 42, qui seraient autant d'injustices et d'inégalités. La réforme des retraites deviendrait alors un instrument d'égalité qui mettrait fin à des privilèges insupportables de minorités profiteuses. C'est un classique de l'argumentation néolibérale à chaque réforme du système de retraite, mais qui, cette fois, prend une dimension particulière dans la mesure où le système à points proposé par le gouvernement serait universel et le même pour tous. Il n'en est que plus aisé, en apparence, de faire passer les opposants à la réforme pour les défenseurs des inégalités et des injustices. « *La mobilisation du 5 décembre est celle de ceux qui veulent conserver les inégalités* », a ainsi tenté le président de l'Assemblée nationale Richard Ferrand.

Pourtant, cette rhétorique ne prend guère. Comme en 1995, la majorité des Français soutient la mobilisation des régimes spéciaux comme une forme de mobilisation pour tous. Et ce n'est pas un paradoxe. On en trouve aisément l'explication dans ce que sont ces régimes et dans ce qu'ils disent de l'évolution des rapports sociaux. La défense des régimes spéciaux, loin d'être considérée comme « catégorielle » reste l'avant-garde de la défense d'une certaine conception de la retraite et d'un espoir que le régime général sera géré non par les coûts mais par les besoins.

Pour saisir ce phénomène, il faut donc remonter à l'origine du régime général des retraites. La France a peine à mettre en place un système de retraite général et solide. La loi de 1910 sur les « *retraites ouvrières*

*et paysannes* », votée après trente années de débats, est un fiasco retentissant. Sa couverture est minimale, elle ne concerne que 5 % des salariés et promet des pensions faméliques à des âges inatteignables pour les travailleurs de l'époque. « *C'est une loi pour les morts* », résumera la CGT de l'époque. Après la Première Guerre mondiale, le travail est donc repris. Il faut près de dix ans de discussions pour que le gouvernement Tardieu qui engage un tournant social fasse voter en 1928 et 1930 un système obligatoire d'assurances sociales. Mais là encore, la mise en place échoue. En théorie, il est obligatoire de cotiser. Mais le système est complexe et loin d'être unifié, il se partage entre des caisses « publiques » et des caisses « d'affinités » gérées principalement par les mutualités. Certaines caisses choisissent le modèle de la répartition, d'autres celui de la capitalisation. Surtout, pour des raisons financières – on est alors dans la tourmente de la crise mondiale – on diffère dans le temps le versement des pensions et on oublie largement les retraités actuels et les plus pauvres.

Globalement donc, dans l'entre-deux-guerres, les systèmes qui fonctionnent sont des systèmes professionnels, souvent préexistants. L'historien Antoine Prost souligne que « *la plupart des branches professionnelles qui jouissent de retraites en 1939 en bénéficiaient déjà en 1914* ». Ces régimes sont les ancêtres des « régimes spéciaux ». Ils peuvent être déjà anciens. Celui des fonctionnaires a été établi en 1853 sous le Second Empire. C'est alors une forme de compensation pour l'adhésion des employés de l'État au régime, mais la République le conserve, en partie du reste, pour s'assurer la fidélité de ses agents. Ailleurs, ce sont les luttes sociales et le rapport de force qui déterminent la mise en place de régimes viables et solides. Les cheminots de certaines compagnies obtiennent un régime de retraite dès les années 1860 et tous en disposent à partir de 1890. Ces régimes sont conçus pour compenser des salaires relativement faibles et une forte pénibilité. Les mineurs arrachent leur régime en 1894. Les électriciens et gaziers bénéficient eux de régimes inspirés de celle de la Compagnie parisienne du gaz de 1858.

Durant l'entre-deux-guerres, on constate une tendance à une unification par le haut de ces régimes catégoriels. Antoine Prost souligne que, jusqu'en 1930, il existe un « *alignement sur les régimes les plus favorables* ». On le voit avec la loi de 1919 qui uniformise les systèmes des retraites des postes, des tabacs et allumettes et des monnaies. En 1922, le régime des cheminots est unifié (l'harmonisation avait été décidée en 1911) près de quinze ans avant la création de la SNCF. En 1928, le même mouvement touche les électriciens et gaziers et en 1929, les fonctionnaires locaux. À chaque fois, les solutions les plus favorables aux retraités sont choisies. « *Comme on ne pouvait diminuer les avantages des plus favorisés, on les prit pour modèles* », résume Antoine Prost. Ce mouvement est très important parce qu'il va jouer un rôle déterminant dans les discussions autour de la création de la Sécurité sociale en 1945.

À ce moment, effectivement, l'ambition – et l'urgence – est de construire un système universel, couvrant uniformément tous les travailleurs. Cette universalité répond aux carences du système de 1928-1930 : il faut mettre fin à des différences de traitement et de système pour assurer que chacun puisse espérer disposer d'une retraite décente. Car c'est à cette condition que les travailleurs acceptent de cotiser. Les régimes de 1910 et 1930 avaient en effet été marqués par une méfiance des salariés qui voyaient dans leurs cotisations une dépense « à perte » qui amputait leurs revenus. Le système mis en place en novembre 1945 veut contrecarrer cette impression : nul ne peut être exclu d'un système qui est garanti par la participation de tous – c'est là son « universalité », qui est aussi l'assurance de son succès. Le système de répartition qui permet de payer les retraités avec les cotisations actuelles tout en assurant les droits futurs couronne le tout. Car désormais, les travailleurs peuvent constater que leurs cotisations, gérées par leurs représentants, représentent un salaire socialisé dont ils pourront eux aussi profiter le moment venu.

## L'égalité par le bas

Mais que faire alors des régimes déjà existants qui fonctionnaient bien ? La règle de l'universalité aurait imposé de les fondre dans le régime général. C'était notamment la position de la CGT nationale alors. Mais se posait alors la question de l'ajustement. Conformément à la politique d'unification menée par l'État depuis 1919, il eût été logique de prendre les systèmes les plus favorables comme modèles afin que le régime universel ne conduise pas à des pertes, ce qui aurait précisément atteint ce consentement à la cotisation qui est le fondement de la nouvelle Sécurité sociale.

Mais cet ajustement par le haut semble difficile. Pour plusieurs raisons. D'abord, par manque de moyens. Dans la France de la Libération, le régime général de retraite ne peut être qu'une protection encore réduite. Un alignement par le haut semble encore une perspective lointaine. Le maintien des régimes spéciaux est donc finalement accepté par la CGT et la gauche comme des systèmes « pionniers », un « horizon à atteindre », **comme le dit l'historien Michel Dreyfus dans un colloque de 2007 sur le sujet**. D'une certaine manière, maintenir les systèmes préexistants permettait d'exercer une pression à la hausse sur le régime général. C'était alors la garantie des améliorations à venir.

De plus, la suppression de ces régimes semblait impensable alors même qu'une grande partie des actifs refusaient d'entrer dans le régime général : les indépendants et les paysans. Ce refus de participer à la solidarité nationale pesait sur la capacité du régime général et rendait impossible l'intégration des salariés à régimes spéciaux. Comment leur réclamer, en effet, des sacrifices qu'une partie des actifs refusait ?

Dès le départ, donc, le régime général n'est pas général. Les régimes spéciaux regroupent cependant deux logiques différentes : celles de ceux qui ne veulent pas participer au système et celles de ceux qui, dans l'esprit des fondateurs, doivent contribuer à l'amélioration du système. D'une certaine façon, la persistance de ces régimes spéciaux préexistants est donc un aveu d'échec du régime général : il n'a pas

été possible de réaliser ce rattrapage par le haut. Dans la logique qui a prévalu des années 1920 jusqu'en 1995, la suppression de ces régimes ne pouvait se faire que si elle ne faisait pas de perdants. Une seule tentative d'harmonisation par le bas des agents de l'État a eu lieu au cours de cette période, en août 1953, sous le gouvernement Laniel. Elle donne lieu à une grève de vingt jours. Si, officiellement, le gouvernement n'a pas cédé, il n'appliquera jamais cette harmonisation. Et lors de la réforme de 1967, la proposition de suppression des régimes spéciaux est évoquée et finalement abandonnée.

En 1995, ce tabou est finalement brisé. Désormais, la priorité est donnée à l'harmonisation par le bas avec la destruction des régimes spéciaux. Le changement correspond à la nouvelle ère néolibérale : la priorité est donnée à la compétitivité des entreprises. L'État doit donc réduire les cotisations et compenser ces baisses. Pour financer sa politique de l'offre, il doit réduire les coûts de la Sécurité sociale. Il n'est donc plus question d'une harmonisation par le haut.

Les « régimes spéciaux » ne sont plus un horizon à atteindre, mais une charge pour le régime général. Puisque l'on prétend que le rattrapage est impossible, parce que trop coûteux pour l'économie, ces régimes spéciaux deviennent des rentes injustifiables, des privilèges de profiteurs, qu'il faut détruire pour réduire le coût global du système. Mais ce changement de logique est politique : il est la conséquence de l'entreprise de sape de la Sécurité sociale lancée dans les années 1990 et de son corollaire, la possibilité, désormais, de diminuer certains avantages acquis. Ce que Clemenceau jugeait impossible en 1919 est

présenté, un siècle plus tard, comme une mesure d'égalité par Emmanuel Macron. Désormais, l'égalité, ce n'est plus d'élever les retraites du plus grand nombre, c'est de réduire les retraites de certains.

Le projet d'Emmanuel Macron est l'aboutissement de cette logique : la disparition des régimes spéciaux de toute sorte est une mesure brutale visant à une gestion par les coûts du système de retraite. L'objectif est le maintien d'un niveau relativement bas de dépenses consacrées aux retraites – 13,8 % du PIB – quelles que soient les conséquences pour le niveau de vie des retraités. Dès lors, il ne peut plus y avoir de nouvel horizon comme en 1945. À l'époque, le Conseil national de la Résistance promettait les « jours heureux » et pouvait imaginer un progrès continu et une harmonisation par le haut. Aujourd'hui, le gouvernement néolibéral français promet la maîtrise des coûts et la compétitivité comme horizon du bonheur. Et tout ce qui incite à dépenser plus pour le social doit être banni.

Dans ce mouvement de bascule, un élément mérite cependant d'être remarqué : le discours d'égalisation par le bas néolibéral n'a jamais réellement pris en dehors des classes convaincues par ces politiques. Les grèves de défense des régimes spéciaux ont été perçues comme des grèves de défense du régime général, peut-être parce qu'ils portent en eux cette possibilité d'amélioration globale. Cela a été le cas en 1995. Une enquête récente montre que la population ne se laisse guère prendre au discours faussement égalitariste du gouvernement. Emmanuel Macron devrait y prendre garde : le nivellement par le bas reste, en France, compris comme un recul social.

**Directeur de la publication** : Edwy Plenel

**Direction éditoriale** : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

**Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).**

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

**Courriel** : contact@mediapart.fr

**Téléphone** : + 33 (0) 1 44 68 99 08

**Télécopie** : + 33 (0) 1 44 68 01 90

**Propriétaire, éditeur, imprimeur** : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.