



Le mythe des « 42 régimes spéciaux »

Gaston Sardon

10 décembre 2019

Texte inédit pour le site de Ballast

La « réforme » va faire baisser les pensions et augmenter l'âge de départ à la retraite : raison pour laquelle il faut la combattre en bloc, et ce de façon non négociable. Grèves, occupations et cortèges donnent dès lors du baume au cœur. Seulement voilà : la nouveauté, c'est que cette réforme se fait au nom de la justice et de l'universalité. Embêtant, pour la gauche. Le présent texte, signé d'un syndicaliste et militant du Réseau Salariat, n'entend pas décrypter la « réforme » : la chose a déjà été faite, et bien faite. Non, il s'agit bien plutôt de saisir pourquoi la gauche (la plus radicale comprise) s'obstine à reprendre certains pans du discours gouvernemental, pour le retourner contre lui, et se borne à proposer une stratégie uniquement défensive. Et ces lignes de proposer en lieu et place : unifier les retraites par le haut, donc militer pour l'extension, dans toutes les professions, de la retraite comme salaire continué sans contrepartie des cotisations passées. ≡ Par Gaston Sardon



« Quand on détricote 42 régimes spéciaux, quand on veut améliorer l'équilibre du système pour protéger les retraites, pas pour les casser, il faut faire œuvre de pédagogie », explique le 30 octobre dernier [Christine Lagarde sur RTL](#). Les journalistes de RMC s'en vont pour leur part lister les « [avantages](#) » offerts par ces fameux « 42 » régimes. Quelques jours plus tard, [Marianne répond](#) à la présidente de la Banque centrale européenne : « Ils sont fusionnés en un seul dans le rapport de Jean-Paul Delevoye [haut-

commissaire à la Réforme des retraites, ndlr]. De sorte que les départs anticipés prévus par les régimes spéciaux sont "progressivement fermés". »

« Cette stratégie d'opposition à la réforme ne va pourtant pas sans poser quelques problèmes. D'abord, parce qu'il n'existe pas autant de régimes spéciaux. »

Pour contrer le projet gouvernemental de « suppression des régimes spéciaux » ainsi que les médias qui s'en font goulument le relai, la cause, à gauche, semble entendue : la seule solution est de revendiquer leur maintien. Il faudrait, sur ce plan, défendre le *statu quo* — s'ajoute un argument supplémentaire : ces régimes spéciaux ne concernent de toute façon que peu de monde. Cette stratégie d'opposition à la réforme ne va pourtant pas sans poser quelques problèmes. D'abord, parce qu'il n'existe pas autant de régimes spéciaux. Relayer ce nombre farfelu n'aide pas à riposter aux arguments du pouvoir sur la nécessaire « simplification » de notre système de retraite. Ensuite, et surtout, cette posture *défensive* nous fait manquer l'objectif central de la réforme. C'est qu'il ne s'agit pas tant d'unifier le système de retraite que d'attaquer ce que les régimes spéciaux et le régime général (lequel concerne l'ensemble des salarié·es du privé) ont en commun : la retraite construite comme une *continuation du salaire*. Ceci pour la remplacer par une retraite conçue comme *revenu différé*, dont on fait croire qu'elle serait le fruit des cotisations passées des retraité·es.

Mais pourquoi diable 42 ?

Repartons du début. 42, c'est le nombre actuel de régimes de retraite selon le rapport Delevoye, publié au début de l'été 2019 afin de préparer la réforme. Pourquoi ce nombre, que ni les rapports précédents du Conseil d'orientation des retraites, ni la Cour des comptes ne mentionnaient auparavant ? Car il impressionne. Et permet de répéter que notre système est « *complexe et peu lisible pour les assurés*¹ ». Une infographie du *Parisien* intitulée « Retraites : des disparités selon les régimes » est ainsi relayée sur Twitter par la députée LREM Laurienne Rossi, qui commente : « *Ce sont ces injustices sociales que la réforme des retraites entend supprimer. Fin des 42 régimes spéciaux, égalité des droits et retraite minimum à 1 000 €. Que le mouvement du #5decembre assume ce qu'il défend : le maintien des inégalités entre travailleurs.* » Ce nombre ne veut pas dire grand-chose : on aurait tout aussi bien pu avancer celui de 20, 25 ou 50. La notion même de « régime de retraite » s'avère très floue : elle renvoie autant aux conditions de la retraite (c'est-à-dire à l'âge de départ, au montant de la pension ou encore aux modalités de cotisation de telle ou telle catégorie de la population) qu'à l'organisme administratif qui reçoit les cotisations² et verse les pensions³. Ces deux définitions coexistent et se recoupent : c'est bien cette imprécision sur ce qu'est un « régime » qui explique que le gouvernement axe sa communication dessus.



□Ewelina Karpowiak□



Si on ne sait pas exactement ce qu'on compte, il est possible d'ajuster le chiffre à ses objectifs politiques. En l'occurrence, le Haut-commissaire à la réforme des retraites, qui a tout intérêt à présenter le système actuel comme illisible, compte comme deux régimes séparés l'Agirc (régime par points des cadres) et l'Arrco (régime complémentaire par points des salarié·es du privé). Ils ont pourtant fusionné. Il distingue également le régime de base de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) de ses régimes complémentaires, gérés par des sections organisées par professions (notaires, pharmaciens·es). Voilà qui permet de compter 11 régimes, là où un seul aurait pu être dénombré. La Caisse des dépôts gère six régimes : on pourrait en réalité n'en compter qu'un seul — 42 correspond à l'*intégralité* des régimes de retraite du pays, c'est-à-dire les régimes spéciaux, complémentaires et général. On y trouve aussi bien des régimes issus des conquêtes ouvrières que des régimes imposés par le patronat, des régimes affaiblis par les précédentes réformes ou des régimes proches de la disparition (comme celui des mineurs).

La gauche s'emmêle les pincesaux

« Le Haut-commissaire à la réforme des retraites a tout intérêt à présenter le système actuel comme illisible. »

L'enjeu n'est pas de pinailler sur les chiffres. Mais il est intéressant d'analyser la réception et l'usage de ceux-ci à gauche. Alors qu'En Marche, et ses représentants de commerce médiatique, joue sur une série d'amalgames (en associant « régimes spéciaux » et « privilèges injustes », en passant de la « fusion des 42 régimes » à la « suppression des 42 régimes spéciaux »), on aurait pu s'attendre, de la part des opposant·es à la réforme, à une franche clarification. Non, il n'y a pas 42 régimes spéciaux. Oui, cela a pour unique but de diviser les salarié·es en agitant le chiffon rouge des « professions privilégiées », du « corporatisme » et de leur statut « désuet » qui plomberait les retraites de tous les autres. Ce démontage aurait été des plus faciles : il aurait suffi de feuilleter le rapport Delevoye, lequel contient, page 167, un inventaire de tous les régimes spéciaux. Surprise ! Il y en a 10, selon une [liste](#) fixée par décret.

Les régimes spéciaux dans le rapport Delevoye (page 167)



Les 10 régimes spéciaux (décret n° 2014-1617 du 24 décembre 2014)	Nombre de salariés affiliés (environ)
Le régime de retraites des agents de la Banque de France	10 600
Le régime de retraites des industries électriques et gazières	138 000
Le régime de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris	2 000
Le régime de retraites des personnels de la Comédie-Française	650
Le régime de retraites des clercs et employés de notaire	54 500
Le régime de retraites du personnel de la RATP	42 000
Le régime de retraites du personnel de la SNCF	135 000
Le régime de retraites des marins	30 000
Le régime de retraites du personnel du Port autonome de Strasbourg	160
Le régime de retraites des personnels des mines et entreprises assimilées	1600

Pourtant, une partie des personnalités politiques et des universitaires de gauche entretient cette confusion entre régimes spéciaux et régimes tout court. À les suivre, les « 42 régimes spéciaux » ne concernent que 3 % de la population et viennent compenser les conditions de travail spécifiquement pénibles de certaines professions. C'est

notamment ce qu'affirme le député France insoumise [Adrien Quatennens](#), en parlant d'une « *diversion pour faire oublier que tout le monde va pâtir de ce projet de retraites par points* ». Même son de cloche du côté de l'économiste [Thomas Porcher](#) : ces régimes spéciaux sont utilisés par le gouvernement « *pour opposer les Français et faire passer la retraite à points* » (un « *piège* » qu'il s'agirait d'éviter). Conclusion : il ne faut pas y toucher. Mais, on l'a vu, les 42 régimes correspondent à la liste de *tous* les régimes de retraite détaillés dans le rapport Delevoye. Conclusion : ils ne concernent pas 3 % des retraité·es mais 100 % d'entre elles et eux.



□Ewelina Karpowiak□

Une fois encore, le gouvernement a manœuvré habilement. Le terme de « régime spécial » désigne les quelques régimes statutaires non intégrés au régime général en 1946, dont les droits sont définis par les conventions collectives correspondantes : les principaux — qui sont donc accusés de coûter trop chers — sont ceux de la SNCF, des électriciens-gaziers et de la RATP. À ces 10 régimes sont parfois ajoutés les « régimes »⁴ de la fonction publique. Une stratégie de communication gouvernementale d'autant plus pernicieuse qu'elle a ancré l'idée que le but de la réforme est de simplifier et d'unifier les régimes existants : là encore, il est un flou sur le sens des mots. Le rapport Delevoye a fait savoir que « *système universel ne signifie pas régime unique* »... De fait : la « caisse nationale de retraite universelle » ne devrait, dans un premier temps, non pas *unifier* les régimes existants mais *s'ajouter* à eux — afin de préparer les futures fusions. Ces



dernières n'auraient pas lieu avant 2025⁵ et devraient mener à un « *réseau unifié piloté au niveau national* ». Bref, la simplification et l'unification ne sont pas pour tout de suite. Et les ramifications infiniment complexes des actuels régimes à points nous laissent penser que la réforme accentuera plus encore la bureaucratisation du système. Faute d'avoir réellement combattu ces approximations sémantiques, l'idée qu'il faut défendre bec et ongles les 42 régimes spéciaux contre les assauts du gouvernement est à présent solidement ancrée à gauche (entérinant ainsi le fouillis des régimes spéciaux supposément corporatistes).

Défendre le régime à points ?

« D'où viennent ces erreurs et ces incohérences ? En premier lieu : d'une perte de la culture militante sur nos institutions de Sécurité sociale. »

Regardons de plus près encore ces 42 régimes tels qu'ils sont listés dans le rapport. Il apparaît que la plupart sont interprofessionnels et que tous ne méritent pas d'être défendus. On y trouve, par exemple, des régimes complémentaires qui fonctionnent par points (Agirc-Arrco pour les cadres et non-cadres du privé, Ircantec pour les non titulaires du public, etc.), et même un régime par capitalisation (le régime de retraite additionnelle de la fonction publique). Un régime par point, c'est précisément ce que le gouvernement veut imposer à tout le monde. Pour s'opposer à cette réforme, la revendication du maintien des régimes actuels s'avère trop contradictoire pour être tenable : on ne s'oppose pas à un régime à points en revendiquant le maintien des régimes à points existants... D'où viennent ces erreurs et ces incohérences ? En premier lieu : d'une perte de la culture militante sur nos institutions de Sécurité sociale⁶ et sur l'histoire de leur mise en place par le mouvement ouvrier. Les retraites apparaissent désormais comme un « sujet économique complexe » qui requiert l'avis de quelques économistes spécialistes (et [atterrés](#)), au détriment d'une réflexion proprement syndicale. En second lieu : d'un renoncement syndical à toute perspective *offensive* d'ampleur pour les retraites. De défaites (1993⁷, 2003⁸) en défaites (2010⁹), nous avons entériné une partie des reculs imposés par les gouvernements successifs. Nous ne parvenons plus à sortir de cette perspective défensive, qui, pourtant, nous mène irrémédiablement à l'échec — malgré des niveaux de mobilisation parfois très élevés.

Pas de *statu quo* : unifier par le haut

Tous ces éléments peuvent expliquer la stratégie actuelle de défense des régimes

spéciaux (et en particulier celui de la SNCF) au nom de la pénibilité spécifique de certains métiers. Revenir sur l'histoire de ces régimes permettrait pourtant de nuancer le rôle qu'a joué la pénibilité dans leur construction. Concernant la SNCF, puis les électriciens-gaziers, ils sont le fruit de libéralités patronales au début du XX^e siècle : une compensation, toute paternaliste, des conditions de travail difficiles. Relayées par d'importantes mobilisations syndicales corporatives, les mobilisations sociales ont abouti à ce que les cheminot·es aient une retraite versée en répartition, conçue comme la continuation de leur salaire — une mesure ensuite étendue aux autres salarié·es. Les retraites des professions à statut (cheminot·es, électricien·nes, gazier·es...) que le gouvernement veut attaquer s'inscrivent bien davantage dans une dynamique d'*extension* des droits à la retraite (entendue comme *continuation* du salaire et explicitement inspirée des retraites de la fonction publique basées sur la poursuite du dernier traitement¹⁰) que dans une logique de compensation des risques du métier¹¹.



□Ewelina Karpowiak□

Si cette stratégie argumentative reste mobilisatrice à l'intérieur des entreprises concernées, [elle montre vite ses limites](#) dès lors qu'il s'agit de convaincre en dehors — particulièrement pour mobiliser des personnes encore peu engagées. L'argument de la pénibilité spécifique de ces métiers se heurte à la triste réalité de la dégradation actuelle des conditions de travail dans d'autres secteurs. Le management et la réduction des moyens ont su rendre de nombreux emplois pénibles, voire invivables : la plupart des



autres salarié·es ne peuvent recevoir ces arguments autrement que comme une défense de privilèges corporatistes, dont les syndicats s'efforcent de démontrer l'inexistence. Plus problématique encore : cet axe de défense fait manquer un objectif central de la réforme. Ce qui est attaqué dans les régimes spéciaux, au nom de leur coût, pour être remplacé par un système à points, c'est la retraite comme salaire continué. Car la pension n'est rien d'autre qu'une continuation du salaire.

« Renouer avec une ambition centenaire de la CGT : unifier la Sécurité sociale. Donc la classe des travailleurs et des travailleuses. Donc, ce faisant, faire bloc face au patronat. »

Grâce aux luttes ouvrières des années 1950 à 1980, celle-ci s'est vue, toujours un peu plus, déconnectée des aléas de la carrière. Contre ces régimes où la retraite est calculée comme pourcentage du salaire (tendant peu à peu vers les 100 %), la retraite à points vient supprimer toute référence à celui-ci, pour ne fonder les pensions que sur des montants de cotisation. C'est cette institution des retraité·es comme travailleurs et travailleuses, titulaires d'un salaire, que vient contrer la réforme Macron — dans la pleine continuité des réformes précédentes. Il s'agit de présenter les pensions de retraites comme le fruit des cotisations passées, lesquelles seraient accumulées sur un compte à points : en réalité, le système reste pleinement en répartition. Les cotisations collectées un jour sont immédiatement transformées en pensions, via l'accumulation de points. La réforme généralise donc les régimes à points existants pour en finir avec la retraite conçue comme salaire¹². Ce n'est pas pour rien que le rapport (page 102) prévoit de s'attaquer d'abord aux régimes « de base » et non aux régimes à points existants, dont les caisses devraient rester séparées des autres au niveau local, au moins jusqu'en 2030 (page 101).

Soyons clairs : notre propos n'est pas de plaider pour l'abandon de la défense des régimes spéciaux (déjà bien diminués par les réformes précédentes), mais plutôt de renouer avec une ambition centenaire de la CGT : unifier la Sécurité sociale. Donc la classe des travailleurs et des travailleuses. Donc, ce faisant, faire bloc face au patronat — qui ne cherche qu'à remettre la main sur ces institutions¹³. Cette unification a échoué en 1946, lors de la création du régime général (les régimes spéciaux ne devaient continuer à exister que provisoirement pour ensuite rejoindre ce régime unique, mais en conservant leurs acquis¹⁴), mais il est plus que temps de la remettre à l'ordre du jour. Il n'est, de nos jours, plus aucun sens à batailler pour le *statu quo*. L'intégration de la *totalité* des régimes existants dans le régime général peut devenir une perspective mobilisatrice pour un mouvement social qui se contente de se battre *contre*, réforme

après réforme.



□Ewelina Karpowiak□

Cette unification par le haut couperait l'herbe sous le pied à ceux qui dépeignent la mobilisation comme une défense de privilégié·es immobilistes qui ne tiennent qu'à leurs avantages corporatistes. La lutte des salarié·es rattachés à un régime spécial n'en trouverait que plus de légitimité parmi le reste de la population : il s'agirait enfin de se battre ensemble pour l'extension à toutes et tous des avancées restantes dans les régimes « spéciaux ». La présente grève risque d'être éclatée par les négociations sectorielles annoncées par le gouvernement et l'application différée de la réforme selon les professions. Avec l'unification des régimes comme revendication, elle trouverait un horizon commun : l'extension, dans toutes les professions, du salaire continué, qui reconnaît comme du *travail* l'activité de retraité·es libérés du marché de l'*emploi* (tout en revendiquant le maintien du meilleur salaire lors du passage à la retraite). C'est sans doute une telle perspective mobilisatrice qui nous a manqué en 2003 et en 2010. Malgré les mobilisations massives, nous avons perdu. Cette proposition, notamment portée par le Réseau Salariat, offre une voie revendicative qui ne se contente pas de *freiner* la dégradation de nos conditions de vie par un capitalisme toujours plus débridé, mais nous place à l'offensive, tant sur le plan de l'amélioration immédiate de notre existence que sur celui de la préparation de l'émancipation intégrale. Tous les ingrédients pour un mouvement social de nouveau victorieux, en somme.



Illustration de bannière : Kacper Kiec
Illustration de vignette : Ewelina Karpowiak

1. On trouvera cette formule, ainsi que le schéma détaillant ces 42 régimes, à la page 158 du rapport supervisé par J.-P. Delevoye : « Pour un régime universel de retraite ».[↔]
2. « La cotisation, une ambition à ranimer », *Manuel d'économie critique, Le Monde diplomatique*, 2016.[↔]
3. Selon cette conception, la retraite de base des fonctionnaires d'État ne constitue pas un régime, puisque c'est l'État qui leur verse directement leur pension.[↔]
4. Comme dans le code de la Sécurité sociale, article R711-1.[↔]
5. Selon le calendrier du rapport Delevoye, qui devrait être retardé.[↔]
6. Lire Bernard Friot, « Une autre histoire de la Sécurité sociale », *Le Monde diplomatique*, décembre 2015.[↔]
7. Réforme Balladur : passage à 40 années de cotisations, calcul de la retraite basé sur les 25 meilleures années de salaire au lieu des 10 meilleures.[↔]
8. Réforme Fillon : augmentation de la durée de cotisation pour les fonctionnaires, incitation à prendre sa retraite le plus tard possible.[↔]
9. Passage de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans, et recul de l'âge à partir duquel on peut partir à taux plein sans qu'une partie de sa retraite ne soit retirée.[↔]
10. C'est-à-dire du dernier salaire dans la fonction publique. Le dernier point d'indice obtenu donne le niveau de salaire, lequel sera continué jusqu'à ce que mort s'ensuive.[↔]
11. Voir à ce propos le travail de recherche de Nicolas Castel, « La retraite cheminote : mener le train du salaire continué », *La nouvelle revue du travail*, n° 15, 2019.[↔]
12. Nicolas Castel, « Poursuite du salaire ou contributivité ? », *Les notes de l'IES*, 2009 ; Mickaël Zémour, « Les deux réformes des retraites : changement de système et changement de trajectoire », *Alternatives Économiques*, 28 novembre 2019.[↔]
13. Sur ces enjeux, lire la brochure *Pour une Sécurité sociale syndicaliste*, Éditions syndicalistes, 2018.[↔]
14. Voir le compte-rendu de la table ronde « Histoire des régimes spéciaux de retraites », organisée le 22 novembre 2007 par la revue *Le mouvement social*, ainsi que l'ordonnance du 22 mai 1946 portant généralisation de la Sécurité sociale.[↔]