



N° 245

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 octobre 2007.

DÉCLARATION

du Gouvernement sur les régimes spéciaux de retraite,

PRÉSENTÉE

PAR M. XAVIER BERTRAND,

ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,
MESDAMES ET MESSIEURS LES DÉPUTÉS,

Monsieur le Président, mesdames, messieurs les députés, la question des retraites nous concerne tous. Les Français sont très attachés à leur système de retraite. C'est pour en assurer la pérennité que nous devons, comme l'ensemble des pays qui nous entourent, le moderniser régulièrement. Voilà pourquoi la réforme des retraites doit procéder par étapes : après 1993 et 2003, nous avons un rendez-vous en 2008, que nous avons annoncé en 2003. S'il y a différentes étapes, c'est qu'il n'existe pas en France une retraite, mais des retraites.

Les régimes spéciaux reflètent la construction de la couverture du risque vieillesse en France au cours des siècles. Le plus ancien est le régime des marins, créé par Colbert en 1670 ; celui de l'Opéra de Paris date de 1698 ; quant au régime de retraite de la SNCF, il est issu des différents régimes particuliers qui furent mis en place au XIX^e siècle dans les compagnies de chemin de fer privées et unifiés au début du siècle dernier. C'est en 1909 qu'ont été définies les caractéristiques fondamentales du régime des cheminots, dont l'âge d'ouverture des droits à la retraite à cinquante ou à cinquante-cinq ans.

Le meilleur moyen de relever les défis de demain n'est certainement pas l'immobilisme, ni le *statu quo*. Nous devons, au contraire, regarder avec lucidité vers l'avenir et faire preuve de responsabilité, c'est-à-dire faire évoluer les régimes spéciaux sans remettre en cause leur identité ni le statut des agents concernés.

Sur un tel sujet, le Gouvernement a donc fait le choix d'avancer sans idéologie aucune. Il ne s'agit ni de stigmatiser quiconque, ni d'assurer la victoire des uns sur les autres. D'ailleurs, cela n'intéresse pas les Français, et pour être clair, cela ne m'intéresse pas non plus. La seule chose qui intéresse le Gouvernement et le Président de la République, c'est d'assurer la justice et la pérennité de notre système de retraite dans son ensemble.

Car les régimes spéciaux doivent faire face aux mêmes enjeux démographiques et financiers qui ont conduit à ajuster les paramètres des retraites des salariés du secteur privé, des indépendants, des agriculteurs ou, plus récemment, des fonctionnaires. Or ces ajustements, opérés par la loi du 22 juillet 1993 puis par celle du 21 août 2003, n'ont concerné aucun des régimes spéciaux. Cette situation accentue leur singularité et suscite bien des interrogations.

Avant le rendez-vous de 2008 sur les retraites, il nous faut donc veiller à mettre l'ensemble des Français sur un pied d'égalité. Cela commence par la durée de cotisation. Notre régime de retraite par répartition doit faire face à un déséquilibre de son financement qui résulte à la fois du vieillissement et de l'allongement de l'espérance de vie. Cette évolution, qui est une très bonne nouvelle pour les Français, constitue aussi un formidable défi collectif à relever si nous voulons sauvegarder notre système par répartition. Et nous sommes déterminés à en assurer la pérennité. Pour cela, nous le savons tous, il n'existe que trois solutions : soit réduire les pensions de retraite, ce que refusent les Français ; soit augmenter les cotisations, ce qui pénaliserait le pouvoir d'achat ; soit, enfin allonger, la durée de cotisation.

C'est cette dernière solution que nous avons retenue, comme d'ailleurs l'ensemble des pays européens, car c'est la réponse la plus cohérente à l'allongement de l'espérance de vie : si nous vivons plus longtemps, nous devons aussi travailler plus longtemps pour garantir nos pensions.

S'agissant des régimes spéciaux, le déséquilibre financier est encore accentué par les évolutions démographiques qui leur sont propres : ils rassemblent aujourd'hui plus de 1 100 000 retraités pour environ 500 000 cotisants, ce qui nécessite cette année l'inscription de plus de 5 milliards d'euros de subventions d'équilibre au budget de l'État. Je précise que le principe de ces subventions est tout à fait justifié, comme est légitime la compensation démographique entre les différents régimes de retraite. C'est là tout simplement l'expression de la solidarité nationale, qu'il n'est pas question de remettre en cause.

Attention cependant : je ne veux faire croire à personne que la réforme des régimes spéciaux apportera immédiatement une

solution globale à nos régimes de retraite dans leur ensemble. Les enjeux ne sont pas les mêmes. N'est-il donc pas tout aussi légitime que les salariés des régimes spéciaux travaillent davantage pour bénéficier d'une retraite à taux plein ? Je suis convaincu que la solidarité sera d'autant plus acceptée par nos concitoyens que les principales règles seront les mêmes pour tous.

Cette harmonisation de la durée de cotisation est un point essentiel et n'est une révélation pour personne, puisqu'il s'agit d'un engagement fort que le Président de la République a pris devant les Français, avec les Français, durant la campagne pour l'élection présidentielle. D'ailleurs, la nécessité de faire évoluer les règles des régimes spéciaux semble faire aujourd'hui l'objet d'un consensus large qui dépasse les clivages traditionnels, tant dans l'opinion que dans les différentes analyses effectuées à ce sujet.

Plusieurs rapports récents ont abouti à des conclusions concordantes. Ainsi, dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2006, la Cour des comptes se livre à une analyse approfondie des régimes de trois entreprises publiques : la RATP, la SNCF et les industries électriques et gazières. Pour sa part, le Conseil d'orientation des retraites indique, dans son rapport de mars 2006, que « dans une perspective d'équité entre les cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de la hausse de la durée d'assurance prévue en 2008 ne s'accompagne pas de questions sur l'évolution des régimes spéciaux des entreprises publiques, dont la réglementation n'a jusqu'ici pas évolué ». C'est le COR qui le dit.

Dans un rapport de janvier 2007, il souligne également que, si l'approche concernant les régimes spéciaux ne peut être que différenciée compte tenu de leur diversité, des orientations générales répondant au principe d'équité peuvent être envisagées, au premier rang desquelles figurent l'allongement des durées d'assurance en fonction des gains d'espérance de vie, mais aussi les logiques d'indexation des pensions. Vous connaissez tous ici la qualité des travaux du COR ainsi que la richesse et la diversité de sa composition, qui inclut des parlementaires siégeant sur différents bancs. Vous savez aussi que ses travaux font autorité.

Par ailleurs, les chiffres publiés par le COR montrent que l'espérance de vie des agents bénéficiant des régimes spéciaux se situe au même niveau que celle de l'ensemble des Français, à l'exception des marins – pas seulement les marins-pêcheurs – et des mineurs, dont les régimes de retraite ne seront d'ailleurs pas réformés, en raison de la pénibilité indiscutable de leur métier et de leur espérance de vie plus faible que celle des autres salariés.

Je rappelle que les règles actuelles des régimes spéciaux remontent à 1946 pour les gaziers et les électriciens, à 1948 pour la RATP et à 1966 pour la SNCF, c'est-à-dire à une période où l'espérance de vie des salariés de ces régimes était très inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui.

S'agissant du contenu de la réforme, nous l'avons dit très clairement, notre objectif est d'harmoniser les règles des régimes spéciaux avec celles de la fonction publique.

Pourquoi les règles de la fonction publique ?

Depuis la réforme de 2003, les principaux paramètres – durée de cotisation et mode d'indexation des pensions en premier lieu – sont communs au régime général et à la fonction publique et sont amenés à évoluer de manière identique à l'avenir. Mais, fondamentalement, le choix de faire converger les régimes spéciaux vers les règles de la fonction publique s'explique par les exigences de service public auxquelles est soumis l'ensemble des agents des entreprises concernées. Il n'est pas question de nier les contraintes particulières inhérentes à la mission de service public ni la pénibilité de certains métiers.

Comme l'a indiqué le Président de la République, tous les sujets, sans exception ni tabou, sont sur la table. Il s'agit en premier lieu de la durée de cotisation, que nous souhaitons harmoniser avec celle de la fonction publique, soit actuellement 40 années. Nous voulons aussi mettre en place un système de décote, mais aussi de surcote, pour inciter à la prolongation d'activité.

Nous voulons également indexer les pensions sur les prix, parce que sauvegarder notre régime de retraite, c'est aussi garantir le pouvoir d'achat des retraités et des futurs retraités.

Nous devons aussi mettre fin aux pratiques de certaines entreprises qui mettent automatiquement leurs salariés à la retraite dès qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une pension. Il faut mettre fin à ces pratiques couperet, d'autant que nous préparons de nouvelles initiatives pour favoriser l'emploi des seniors. Cela correspond à une attente très forte des syndicats. C'est ainsi que le Gouvernement vous proposera, dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, des mesures visant à empêcher les mises à la retraite d'office.

Il s'agit de donner un vrai choix aux agents qui souhaitent poursuivre leur activité. Je connais, par exemple, dans le Saint-Quentinois – Mme Pascale Gruny pourra en témoigner – un agent de conduite de la SNCF qui a quarante-huit ans et qui sera bientôt obligé de s'arrêter de travailler, alors qu'il préférerait continuer pour pouvoir payer les études de ses enfants qui vont entrer à l'université. Je pense vraiment que ces dates couperet doivent être revues dans l'intérêt des salariés.

La concertation qui est aujourd'hui toujours en cours porte aussi sur les clauses qui empêchent les salariés de ces entreprises de bénéficier du régime spécial s'ils n'ont pas une ancienneté minimale dans l'entreprise, généralement fixée à 15 ans. Dans un contexte de mobilité des salariés, ces durées peuvent poser de vraies difficultés aux agents concernés.

Nous discutons également des bonifications, qui sont souvent très différentes d'un régime à l'autre, d'une entreprise à l'autre, voire d'un salarié à l'autre. En outre, la pénibilité des métiers a évolué et ce n'est pas forcément à travers le seul système de retraite qu'il faut en tenir compte. Il faut jouer sur d'autres paramètres, tels que la prévention, les conditions de travail, la rémunération, l'organisation du travail ou encore la gestion des parcours professionnels, notamment dans les deuxième et troisième parties de carrière. En toute hypothèse, les droits acquis, c'est à mes yeux quelque chose qui compte. Ils doivent être pris en compte.

D'autres points sont sur la table. Ainsi, lors de la réforme de 2003, un dispositif de retraite additionnelle a été mis en place pour les agents de la fonction publique. Ne convient-il pas de définir un mécanisme similaire dans les régimes spéciaux, ou

d'introduire un dispositif d'épargne-retraite pour tenir compte d'une partie des primes, qui n'entrent pas aujourd'hui dans le calcul de la pension ?

Naturellement, les autres volets de la réforme de la fonction publique de 2003 ont vocation à être également discutés sans tabou, qu'il s'agisse du rachat des années d'études ou des avantages familiaux au regard du principe d'égalité entre les hommes et les femmes.

Enfin, parmi les sujets ouverts à la concertation, un des plus importants concerne le rythme de la convergence avec le régime de la fonction publique. J'ai entendu à ce sujet les interrogations des salariés des régimes spéciaux, qu'ils soient gaziers, électriciens, agents de la RATP, cheminots ou clercs de notaire. Je leur ai dit à tous, et je veux le répéter ici solennellement, que cette réforme ne se fera pas brutalement.

Ce ne sera pas une réforme-couperet. Une chose est claire : nous n'harmoniserons pas les durées de cotisation du jour au lendemain, pas plus que nous n'introduirons brutalement un mécanisme de décote qui bouleverserait, du jour au lendemain, les projets de vie des agents de ces entreprises. Nous ne l'avons pas fait pour les autres régimes. Avec les réformes précédentes, de 1993 et de 2003, les choses se sont faites progressivement. Pourquoi n'appliquerait-on pas la même progressivité pour les agents des services spéciaux ? Nous allons donc agir progressivement, car c'est aussi une question de respect et de considération pour les agents : nous ne pouvons pas raisonnablement dire à un gazier ou à un roulant qui est à deux mois de la retraite qu'il devra, du jour au lendemain, travailler 2, 5 années de plus. Nous devons ce respect aux agents et, à travers eux, au service public qu'ils assurent et assument.

En ce qui concerne la méthode, nous avons fait le choix du pragmatisme et de la plus large concertation possible. Cette concertation concerne au premier chef les partenaires sociaux. Je le dis à l'ensemble des parlementaires présents, mais je le dis également à l'ensemble des agents des régimes spéciaux : cette réforme est nécessaire. Et la meilleure façon de la réussir, c'est de la mener avec eux. Je ne sais pas réformer sans concertation. Voilà pourquoi j'ai conduit depuis quinze jours, à la demande

du Président de la République, une première concertation pour dresser un état des lieux du dossier.

J'ai reçu l'ensemble des organisations syndicales représentées dans les branches et entreprises concernées, et celles qui en ont fait la demande ainsi que les employeurs et les directions de ces entreprises : la SNCF, la RATP, les représentants de la branche des industries électriques et gazières, d'EDF et de GDF, l'Opéra de Paris, la Comédie-Française et le Conseil supérieur du notariat.

Toutes les organisations, sans exception, ont participé à cette concertation – ce qui est déjà important en soi. Chacun a pu constater que la réforme n'était pas bouclée, mais que nous jouions cartes sur table et qu'il existait de vrais espaces pour la concertation. Sur tous les points, j'ai demandé à l'ensemble des acteurs – fédérations comme entreprises – de me faire part de leurs propositions. Des réunions techniques approfondies continuent aujourd'hui encore à être organisées par mes collaborateurs avec tous ceux qui souhaitent construire et discuter avec nous des modalités pratiques de la réforme. D'autres organisations m'ont fait savoir qu'elles me transmettraient des propositions par écrit.

Mais ce sens de l'ouverture et du dialogue, je veux aussi l'exprimer vis-à-vis du Parlement. Si j'ai souhaité m'exprimer devant vous, après avoir reçu, avant-hier, au ministère, les représentants de l'ensemble des groupes et des commissions concernées, c'est pour rendre compte de notre action à la représentation nationale et montrer que, sur un sujet aussi important, le Gouvernement entendait avancer dans la transparence et le dialogue. C'est tout le sens du débat que nous allons avoir aujourd'hui.

Et si ce débat ne donne pas lieu à un vote, c'est tout simplement parce que les règles et les paramètres des régimes spéciaux ne relèvent pas du domaine de la loi. Il s'agit en effet de dispositions statutaires qui relèvent du domaine réglementaire, du domaine du décret. J'ai pu entendre certains commentaires sur ce passage par la voie réglementaire. Franchement, nul besoin de se lancer dans des polémiques en disant que prendre un décret, ce serait passer en force et refuser le dialogue. Je voudrais simplement rappeler que la loi n'est pas à elle seule la garantie de la concertation et que l'on a déjà vu des lois qui

faisaient fi du dialogue, des lois votées par la droite, des lois votées par la gauche – si vous voyez ce que je veux dire.

A contrario, l'on peut tout à fait avancer par la voie réglementaire, après avoir écouté les uns et les autres pour trouver les bonnes solutions ; je pense à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, qui s'est faite par décret. À cette occasion, il y a eu du dialogue, il y a eu de la concertation, et nous avons associé le Parlement, et c'est pour associer le Parlement qu'a lieu aujourd'hui ce débat, alors que les options ne sont pas encore arrêtées. Ce doit être un débat de fond.

Mesdames, messieurs les députés, j'attends à la fois que vous me fassiez connaître votre position sur ces sujets et que vous me fassiez part – aujourd'hui ou, si possible, demain ou après-demain – de vos éventuelles propositions.

Quelle est, à vos yeux, la bonne durée de convergence ? Quel est, à vos yeux, le bon rythme de montée en charge du système de décote ? Faut-il mettre un terme aux mises à la retraite d'office ? Si oui, immédiatement ou progressivement ? Sur tous ces points, il est important, pour le Gouvernement, de connaître, je le répète, votre position et vos propositions.

Devant vous, je veux aussi annoncer le calendrier à venir : à la suite du débat que nous allons avoir aujourd'hui, j'engagerai dans le courant du mois d'octobre un second tour de discussions, avec les mêmes acteurs que j'évoquais tout à l'heure. À cette occasion, je leur présenterai un document d'orientation qui précisera, parmi les différents sujets mis sur la table, ce qui relève de la responsabilité gouvernementale – à savoir les principes généraux d'harmonisation – et ce qui relève de la négociation dans les entreprises.

Car l'objectif des concertations que je mène est de dégager les principes communs de l'harmonisation des régimes spéciaux avec le régime de la fonction publique. Ensuite, ces principes seront mis en œuvre entreprise par entreprise, pour tenir compte des spécificités et de l'identité de chaque régime. Des négociations s'ouvriront alors sans délai sur un certain nombre de sujets au sein des branches et des entreprises concernées.

La réforme devra être prête pour la fin de l'année, ce qui nous laisse trois mois pour continuer cette concertation et ces négociations. Cela nous permettra aussi d'expliquer, le plus rapidement et le plus précisément possible, à chaque agent relevant des régimes spéciaux, les objectifs et le contenu de cette réforme, afin qu'il puisse en mesurer les enjeux et les conséquences pour lui-même.

Mesdames et messieurs les députés, voilà ce que je souhaitais vous dire, dans un premier temps, en ouvrant ce débat. J'ai entendu hier, au Sénat, nombre de remarques de forme. J'ai entendu tout à l'heure des remarques de forme. Je pense que les Français attendent de savoir quelle est la position des uns et des autres sur le fond de ce dossier, pour que chacun puisse faire face à ses responsabilités.

La réforme des régimes spéciaux est nécessaire. Voilà pourquoi nous devons la réussir. Nous avons même la possibilité de nous retrouver sur l'essentiel : sur l'idée de justice et sur la nécessité de garantir l'avenir des retraites des salariés concernés par ces régimes spéciaux.

J'ai le sentiment que ce débat n'est ni de droite ni de gauche. J'ai le sentiment que, sur un débat comme celui-ci, il est essentiel de bien comprendre les positions et les propositions de chacun. J'ai surtout le sentiment que chacun peut porter un regard serein sur ce dossier, que le dialogue dans cet hémicycle peut être de même nature que le dialogue social : franc bien sûr – je n'en doute pas un seul instant –, mais forcément constructif. J'ai, enfin, le sentiment que, sur ce dossier, avec de la détermination et de la méthode, nous pouvons faire la preuve que la société française de 2007 est tout sauf une société bloquée. Et cela devrait réjouir les uns et les autres.