

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 11 février 2009 à 9h30

« Les régimes de la Fonction publique et les autres régimes spéciaux : le point sur les réformes récentes »

Document N°7

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

La réforme des régimes spéciaux de retraite

Franck Le Morvan


La documentation Française – Regards sur l'actualité

Retraites : le rendez-vous de 2008 – N°344 - octobre 2008

La **réforme** des **régimes spéciaux** de **retraite**

FRANCK LE MORVAN,

ancien sous-directeur des retraites à la Direction de la Sécurité sociale

 La réforme des régimes spéciaux engagée à l'automne 2007 s'inscrit dans le cadre plus large de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites (dite aussi « loi Fillon »). Son objectif central est d'harmoniser progressivement les principaux paramètres de ces régimes avec ceux applicables à la fonction publique. Elle s'articule autour d'un socle de principes communs et d'une négociation de branche ou d'entreprise portant sur des mesures complémentaires touchant aussi bien aux retraites qu'à la politique salariale ou des ressources humaines. Les dispositions relatives aux retraites ont fait l'objet de plusieurs décrets publiés entre janvier et août 2008.

Les mesures visant à allonger la durée d'activité en constituent le cœur : elles comportent l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire pour avoir une pension complète, ainsi que la mise en œuvre d'une décote en cas de carrière incomplète et, symétriquement, d'une surcote en cas de dépassement de la durée de référence. Les règles qui empêchaient les assurés de continuer à travailler en améliorant leurs droits sont abrogées.

Au titre des mesures d'équité, il convient de signaler notamment la mise en extinction des bonifications de durée de services accordées en fonction des métiers et l'indexation des pensions sur les prix. Les avantages familiaux et conjugaux sont mis en conformité avec le principe d'égalité entre les sexes posé par l'article 141 du traité de Rome.

Une réforme dans la lignée de celle de 2003

La réforme des régimes spéciaux engagée à l'automne 2007 s'inscrit dans le cadre plus large de la réforme de 2003 :

- les principes posés par les premiers articles de la loi du 21 août 2003 leur sont applicables : le choix de sauvegarder la répartition (ils sont ou seront confrontés à de graves déséquilibres démographiques et donc à des difficultés de financement (1)) ; le principe de contributivité ; l'équité appréciée au regard de l'ensemble des régimes (2) ;
- la loi du 21 août 2003 a réformé les principaux régimes spéciaux (3), c'est-à-dire les régimes de la fonction publique (4), dont les règles étaient alors très proches de celles qui viennent d'être modifiées ;
- le moment choisi pour la réforme des régimes spéciaux a été déterminé par l'approche du premier rendez-vous quadriennal prévu par la loi de 2003 ; comme le Conseil d'orientation des retraites (COR) l'a souligné (5), « dans une perspective d'équité entre cotisants, il est difficile de ne pas imaginer que la nouvelle étape de 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 ».

Il faut ajouter que le choix du gouvernement n'était pas en 2003 d'exclure les régimes spéciaux hors fonction publique du champ de la réforme, mais de la négocier selon un rythme propre à chacune des entreprises ou branches concernées (6).

De fait, depuis 2003, plusieurs régimes spéciaux ont été le lieu de discussions plus ou moins avancées sur leurs perspectives d'évolution. Ainsi, le régime spécial de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) a été supprimé au 1^{er} janvier 2006 ; ses ressortissants ont été affiliés au régime général et aux régimes complémentaires AGIRC-ARRCO (7) et les « droits spécifiques » excédant les prestations de droit commun relèvent désormais de la négociation collective (8). Même si les discussions engagées au sein de la Caisse de retraites et de prévoyance des clercs et employés de notaires

1. D'après le quatrième rapport du Conseil d'orientation des retraites (*Retraites : questions et orientations pour 2008*, Paris, COR, 2007, p. 152), le nombre de cotisants pour un retraité devrait diminuer pour la plupart des régimes (au moins jusqu'en 2020), sauf à la SNCF où il augmenterait lentement tout en restant inférieur à 1, et il devrait être inférieur à 1 dans la plupart des régimes dès 2020 et dans tous les régimes en 2050.

2. Article 3 de la loi du 21 août 2003 : « Les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils relèvent ».

3. La notion de régimes spéciaux, au sens du titre I^{er} du livre VII du Code de la Sécurité sociale, désigne l'ensemble des régimes de salariés (dans une acception qui excède celle du Code du travail) qui préexistaient à la création du régime général par les ordonnances de 1945 et qui ont été maintenus après cette date. Elle inclut donc le régime des fonctionnaires de l'État et celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers géré par la CNRACL.

4. Les régimes spéciaux non réformés en 2003 comptaient alors 502 000 cotisants, contre 4 660 000 pour les régimes de fonctionnaires, et 693 000 pensionnés contre 2 532 000. Cf. le troisième rapport du COR, *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, Paris, COR, 2006, p. 219.

5. Cf. les troisième et quatrième rapports du COR, *op. cit.*, respectivement pp. 165 et 150.

6. Discours du Premier ministre présentant la réforme devant le Conseil économique et social le 3 février 2003.

7. AGIRC : Association générale des institutions de retraite des cadres ; ARRCO : Association des régimes de retraite complémentaire.

8. Article 70 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

n'ont pu aboutir rapidement à une réforme d'ensemble, le régime a connu une réforme partielle des avantages familiaux et conjugaux à effet du 1^{er} juillet 2006 (9). Enfin, précédant le plus topique, le régime spécial de la Banque de France a été réformé à compter du 1^{er} avril 2007 sur le modèle de la fonction publique (10).

On ne peut en revanche considérer comme relevant de ce mouvement de réforme des régimes spéciaux les adossements aux régimes du secteur privé, qui ont été mis en œuvre pour les industries électriques et gazières (IEG) et envisagé pour la RATP. Ils ne comportent aucune modification des règles relatives aux prestations et ont pour seul effet d'intégrer financièrement ces régimes dans le régime général et les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, pour la part des prestations correspondant au droit commun (11).

Outre le régime de la Banque de France déjà réformé, deux catégories de régimes ont été laissées à l'écart des nouvelles dispositions. D'une part, l'exclusion des régimes des marins et des mineurs a été justifiée en équité, au regard des particularités de leur métier. « *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* » (12). D'autre part, l'exclusion des régimes en voie d'extinction tient au fait que l'essentiel des droits à pension y ont déjà été liquidés. Celui qui compte le plus grand nombre d'actifs, à savoir le régime spécial des personnels statutaires de l'ancien Service d'exploitation des tabacs (Seita), devenu la société anonyme Altadis, compte 10 212 retraités pour 1 461 cotisants (13). Il n'accueille plus de nouvel affilié depuis la loi n° 80-495 du 2 juillet 1980.

Dès lors, la réforme devait concerner six régimes, dont quatre propres à un établissement public de l'État (SNCF, RATP, Opéra de Paris et Comédie française) (14) et deux couvrant une branche d'activité (IEG et clercs et employés de notaires) (15).

9. Le décret n° 2006-511 du 4 mai 2006 a mis en conformité avec le droit communautaire, comme dans la fonction publique, la majoration de durée d'assurance pour enfant et la pension de réversion, jusque-là réservées pour l'essentiel aux femmes – cf. *infra*.

10. Le décret n° 2007-262 du 27 février 2007 fait suite à des discussions ouvertes en septembre 2005 dont le relevé de conclusions du 10 novembre 2006 a été approuvé par la majeure partie des organisations syndicales représentatives.

11. Il en va de même pour la création de caisses dotées de la personnalité morale pour les régimes des IEG, de la RATP et de la SNCF, qui a permis d'éviter aux entreprises de provisionner leurs engagements de retraite, dans le cadre des nouvelles normes comptables imposant un tel provisionnement.

12. Discours du ministre du Travail à l'Assemblée nationale, 3 octobre 2007.

13. Données 2006, Rapport de la Commission des comptes de septembre 2007, p. 116.

14. Un autre établissement public de l'État, le port autonome de Strasbourg, dispose d'un régime spécial mais celui-ci est régi par un règlement des pensions relevant de la compétence du conseil d'administration de l'établissement, composé notamment de représentants des collectivités locales et du port allemand de Kehl. Le conseil a modifié ce règlement, en cohérence avec les principes de la réforme, le 13 décembre 2007, à effet du 1^{er} janvier 2008.

15. On ne traitera pas ici des régimes des assemblées parlementaires, qui ne relèvent pas de la compétence du pouvoir exécutif.

Tableau I – Les effectifs des régimes réformés

	Cotisants	Pensionnés*
SNCF	165 280	297 751
IEG	143 269	151 334
Clercs et employés de notaires	46 015	54 838
RATP	44 180	43 949
Opéra de Paris	1 893	1 616
Comédie française	345	382
Total	400 982	549 870

* Risques vieillesse et invalidité, droits directs et dérivés.

Source : Données 2006, Rapport de la Commission des comptes de septembre 2007.

La méthode et le cadre juridique

L'objet de cette présentation n'étant pas de retracer en détail les discussions et négociations qui ont précédé la réforme (cf. encadré ci-dessous), on rappellera simplement que la concertation a été engagée à partir du 19 septembre 2007 par le ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité avec les directions des entreprises, les organisations syndicales, ainsi que les présidents des commissions et des groupes du Parlement. Le gouvernement a élaboré deux documents d'orientation en date du 10 octobre et du 6 novembre 2007 qui ont précisé le contenu de la réforme et notamment un socle de principes communs, qui devaient entrer en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2008, en renvoyant à une négociation au sein de la branche ou de l'entreprise les mesures complémentaires relevant soit des régimes de retraites, soit d'autres aspects tels que la politique salariale et la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

La réforme a exclusivement été mise en œuvre par voie réglementaire. Le gouvernement dispose en effet d'une habilitation très large pour traiter de l'ensemble des règles relatives aux régimes spéciaux, y compris des « principes fondamentaux de la Sécurité sociale » qui relèvent de la loi aux termes de l'article 34 de la Constitution. Cette habilitation résulte généralement de l'article L. 711-1 du Code de la Sécurité sociale, issu des ordonnances de 1945 et repris lors de la codification législative de 1985 (16). Dans le cas du régime des IEG, elle résulte également de la loi de 1946 qui sert de base au statut de la branche (17). S'agissant des clercs et employés de notaires, c'est la loi de

16. « Des décrets établissent pour chaque branche d'activité ou entreprises mentionnées à l'alinéa précédent une organisation de Sécurité sociale dotée de l'ensemble des attributions définies à l'article L. 111-1. Cette organisation peut comporter l'intervention de l'organisation générale de la Sécurité sociale pour une partie des prestations ».

17. Article 47 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

1937 qui sert encore de fondement à la fois au régime et à l'habilitation du pouvoir réglementaire à le régir (18).

Il convient de préciser que pour trois régimes (clercs et employés de notaires, Opéra de Paris et Comédie française) les décrets définissant les régimes spéciaux sont des décrets pris en Conseil d'État. Mais les décrets simples relatifs à la SNCF, à la RATP et aux IEG ont été pris après avis du Conseil d'État, dans un souci de meilleure sécurité juridique.

Une première série de six décrets, publiés entre janvier et mars 2008, visait à reprendre les principes fondamentaux exposés dans les documents d'orientation ainsi que l'essentiel des dispositions en matière de retraite qui étaient déjà été actées dans le cadre des négociations engagées avec les partenaires sociaux. Une seconde série de décrets publiés entre juin et août 2008 a transcrit dans l'ordre juridique les autres mesures relatives aux retraites issues de ces négociations (19).

Cette seconde série de textes a aussi été l'occasion, dans plusieurs régimes, d'une refonte complète des règles régissant les pensions. S'agissant de la SNCF et de la RATP, les règles relatives aux prestations étaient en effet historiquement renvoyées pour l'essentiel à des règlements adoptés par les conseils d'administration des établissements et soumis ensuite à l'approbation de l'État. S'agissant des IEG, l'annexe 3 au statut national du personnel des industries électriques et gazières, qui relevait déjà du décret, était très lacunaire car elle était complétée par un grand nombre de dispositions prises pour son application par des décisions des ministres ou des directeurs généraux des établissements publics. Les décrets de juin-juillet 2008 ont ainsi permis de rassembler l'ensemble du droit des pensions de chacun de ces régimes en un texte unique, travail auquel les partenaires sociaux ont été étroitement associés dans le cadre des travaux des conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale compétentes, et s'agissant de la SNCF, lors de réunions tripartites spécifiques entre les organisations syndicales, la direction de l'entreprise et des représentants de l'État.

Chronologie de la réforme des régimes spéciaux de retraite

3 juillet 2007 : discours de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, mentionnant la réforme des régimes spéciaux.

18 septembre 2007 : discours du président de la République devant l'Association des journalistes de l'information

sociale (AJIS) annonçant les principes de la réforme.

19 septembre 2007 : premières concertations menées par le ministre du Travail.

2 et 3 octobre 2007 : débat sans vote au Sénat et à l'Assemblée nationale.

18. Article 5 de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et d'assistance des clercs de notaires ; le régime des clercs et employés de notaires ne figure pas dans la liste des régimes maintenus en application de l'article L. 711-1.

19. Et, le cas échéant, à l'invalidité – les régimes spéciaux couvrant généralement ce risque par les mêmes prestations que le risque vieillesse.

10 octobre 2007 : présentation aux partenaires sociaux d'un document d'orientation définissant les principes communs de la réforme, ainsi qu'une liste non exhaustive des thèmes relevant de la négociation de branche ou d'entreprise.

18 octobre 2007 : première grève à l'appel de l'ensemble des organisations syndicales représentatives de la SNCF, de la RATP et des IEG.

24 octobre 2007 : premières négociations à la SNCF ; la majorité des organisations représentatives n'y participent pas.

6 novembre 2007 : communication aux partenaires sociaux d'éléments complémentaires au document d'orientation, portant notamment sur la progressivité de l'allongement de la durée de cotisation et de l'application de la décote.

14 novembre 2007 : lettre du ministre du Travail aux organisations syndicales, prévoyant la participation de l'État aux négociations d'entreprise ou de branche.

19 et 21 novembre 2007 : début des négociations tripartites avec l'ensemble des organisations représentatives aux IEG, puis à la SNCF et à la RATP.

14 décembre 2007 : point d'étape des négociations à la SNCF.

18 décembre 2007 : point d'étape des négociations aux IEG.

20 décembre 2007 : relevé de décisions sur la réforme du régime spécial de la RATP (hors avantages familiaux).

21 décembre 2007 : saisine des conseils des caisses de retraite de la SNCF de la RATP et des IEG des premiers projets de décrets (avis en date du 7 janvier 2008 pour la SNCF et la RATP, et du 8 janvier 2008 pour les IEG).

7 janvier 2008 : saisine pour avis des conseils et commissions chargés de la gestion des trois autres régimes (avis en

date du 14 janvier pour la Comédie française, du 18 janvier pour l'Opéra de Paris et du 21 janvier pour la CRPCEN).

16 janvier 2008 : publication des premiers décrets relatifs aux régimes de la SNCF (n° 2008-47 du 15 janvier 2008) et de la RATP (n° 2008-48 du 15 janvier 2008).

23 janvier 2008 : publication du premier décret relatif au régime des IEG (n° 2008-69 du 22 janvier 2008).

17 février 2008 : publication du premier décret relatif au régime des clercs et employés de notaires (n° 2008-147 du 15 février 2008).

9 mars 2008 : publication des premiers décrets relatifs aux régimes de la Comédie française (n° 2008-239 du 6 mars 2008) et de l'Opéra de Paris (n° 2008-240 du 6 mars 2008).

13 mars 2008 : conclusion de la négociation de branche aux IEG.

10 avril 2008 : conclusion de la négociation sur les avantages familiaux à la RATP.

29 juin 2008 : publication du deuxième décret relatif au régime des IEG (n° 2008-627 du 27 juin 2008).

1^{er} juillet 2008 : publication du deuxième ensemble de décrets relatifs aux régimes de la RATP (n° 2008-637 et 2008-638 du 30 juin 2008) et de la SNCF (n° 2008-639 et 2008-640 du 30 juin 2008).

4 juillet 2008 : publication des deuxième décrets relatifs aux régimes de la Comédie française (n° 2008-658 du 2 juillet 2008) et de l'Opéra de Paris (n° 2008-659 du 2 juillet 2008).

23 août 2008 : publication du deuxième décret relatif au régime des clercs et employés de notaires (n° 2008-820 du 21 août 2008).

Franck Le Morvan

Une harmonisation conduite de façon progressive

Selon les termes du premier document d'orientation, l'objectif de la réforme est d'« harmoniser, pour le présent et pour l'avenir, les principaux paramètres de ces régimes avec ceux applicables au régime de retraite de la fonction publique... Cette harmonisation sera conduite de façon progressive : quelle que soit la date de leur départ en retraite, les agents se verront appliquer les règles en vigueur l'année où ils étaient susceptibles de liquider leur pension ».

Il s'agit de la mise en œuvre d'un principe essentiel de la réforme de 2003 qui a pour objet d'éviter les effets de seuil qu'engendrerait une application immédiate des paramètres cibles. Non seulement de tels effets seraient difficilement justifiables en équité, mais ils seraient susceptibles d'engendrer des comportements contreproductifs en incitant les assurés à liquider le plus tôt possible avant l'entrée en vigueur des nouvelles mesures (20).

À cet égard, un élément essentiel de la progressivité de la réforme est la décision prise, comme pour la fonction publique en 2003, de ne pas modifier les âges d'ouverture des droits : « Pour garantir la liberté de choix des agents sur le moment de leur départ en retraite, les conditions et les âges d'ouverture des droits seront maintenus ».

Les âges de départ précoce constituent en effet une des spécificités les plus tangibles des régimes spéciaux. Alors que l'âge de droit commun y est généralement fixé à 60 ans (sauf à la SNCF où il est de 55 ans), un âge inférieur est prévu pour de nombreux métiers :

- 40 ans pour les danseurs de l'Opéra de Paris ;
- 50 ans pour les conducteurs de la SNCF (avec 15 ans de conduite), les conducteurs et certains personnels d'exploitation du réseau ferré et des ateliers de la RATP (avec 25 ans de services) et les chanteurs de l'Opéra ;
- 55 ans pour les autres catégories classées actives de la RATP (avec 25 ans de services), IEG (avec 10 ans de services classés insalubres ou 15 ans de services classés actifs ; en-deçà, la réduction de l'âge d'ouverture du droit est d'1 an pour 3 ans de services actifs) et certains personnels techniques de l'Opéra et de la Comédie française.

Outre la difficulté de traiter cette matière dans un délai bref (21), il est apparu qu'il fallait avant tout influencer sur l'âge effectif de cessation d'activité, à travers les modalités de calcul de la pension et plus généralement le cadre juridique et pratique du départ en retraite.

20. Dans le régime général, ce principe se traduit par une application par génération, compte tenu de l'âge d'ouverture des droits (qui est en principe de 60 ans), mais une telle solution serait difficilement applicable dans la fonction publique comme dans les autres régimes spéciaux au regard de la diversité des âges de départ.

21. Comme le signalait le quatrième rapport du COR (*op. cit.*) en janvier 2007 : « les régimes spéciaux couvrent à la fois retraite et invalidité et, dans un certain nombre de cas, jouent le même rôle que les dispositifs de préretraite ou la dispense de recherche d'emploi (DRE) des salariés du secteur privé pour le traitement des fins de carrière... la réflexion [sur les régimes spéciaux] devrait être conduite en prenant en compte les situations de pénibilité, qui sont intégrées dans les règles d'un certain nombre de ces régimes. La question des âges de départ en retraite dans l'ensemble des régimes spéciaux, y compris ceux de la fonction publique, doit être examinée dans cette perspective » (pp. 154 et 155).

Les mesures visant à l'allongement de la durée d'activité

Les mesures visant à allonger la durée d'activité constituent le cœur de la réforme et, à bien des égards, la novation majeure.

Jusqu'alors, les régimes spéciaux hors fonction publique conservaient pour le calcul de la pension des règles analogues à celles qui étaient en vigueur pour les fonctionnaires avant la réforme de 2003 : la pension était proportionnelle au nombre d'années, à raison de 2 % du salaire de référence par année, dans la limite de 75 % (ce taux pouvant être porté à 80 % au titre de certaines bonifications). La durée d'assurance de référence, exigée pour bénéficier d'une retraite complète restait donc implicitement fixée à 37,5 années, sans majoration en cas de dépassement, et la carrière éventuellement effectuée dans d'autres régimes était sans incidence.

Harmonisation de la durée d'assurance nécessaire pour avoir une pension complète

La première harmonisation intervenue porte sur la durée d'assurance nécessaire pour avoir une pension complète.

Ainsi, comme pour la fonction publique, la durée d'assurance nécessaire pour obtenir une retraite complète est progressivement portée de 37,5 ans à 40 ans, au rythme d'un trimestre par semestre, entre le 1^{er} juillet 2008 et le 1^{er} décembre 2012 (22) (c'est-à-dire qu'un assuré remplissant les conditions d'ouverture des droits entre le 1^{er} juillet 2008 et le 31 décembre 2008 doit avoir 37,5 années, celui remplissant les conditions entre le 1^{er} janvier 2009 et le 30 juin 2009 38 années, etc.). La valeur d'une année n'est plus fixe mais fonction du rapport entre 75 % et la durée de référence. Ainsi, au 1^{er} décembre 2012, elle sera implicitement de 1,875 % (23).

La durée de cotisation a ensuite vocation à évoluer comme dans la fonction publique : suivant la formule retenue dans l'ensemble des décrets, la durée nécessaire à l'obtention du pourcentage maximum de la pension augmente après 2012 « ... d'un trimestre au 1^{er} juillet de chaque année jusqu'à atteindre la durée maximum définie à l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ».

Les décrets réservent, comme l'avaient souhaité les partenaires sociaux, la possibilité de moduler ce calendrier dans les mêmes conditions que le calendrier général d'allongement de 40 à 41 ans prévu par l'article 5 de la loi du 21 août 2003. Mais le gouvernement a confirmé dans son document d'orientation générale du 28 avril 2008 sa volonté de ne pas utiliser cette faculté

22. Soit un rythme comparable aux deux trimestres supplémentaires par an appliqués à la fonction publique entre 2004 et 2008.

23. La durée d'assurance dans chaque régime est désormais exprimée en trimestres. À la même date, la valeur du trimestre sera donc fixée à 1/160°.

d'ajustement et la durée de 164 trimestres devrait donc être atteinte en 2016 dans les régimes spéciaux.

Introduction de mécanismes de minoration ou de majoration de pension en fonction de la durée de la carrière

Cette mesure est indissociable de l'introduction d'une prise en compte de la carrière tous régimes avec minoration de pension (ou décote) en cas de carrière incomplète et, symétriquement, une majoration (ou surcote) en cas de dépassement de la durée de référence (24). La décote est mise en œuvre progressivement, avec des durées de montée en charge identiques à celles prévues en 2003 dans la fonction publique.

La décote, dont le taux cible est de 5 % par annuité manquante (dans la limite de cinq annuités), n'est applicable qu'à compter de 1^{er} juillet 2010 au taux de 0,5 % par annuité manquante, et le taux cible est atteint, à raison de 1/10^e supplémentaire chaque année, au 1^{er} juillet 2019.

De même, comme dans la fonction publique, la décote peut être atténuée en fonction de l'âge de départ. Dans la fonction publique, cette atténuation dépend du nombre d'années restant à courir avant d'atteindre la limite d'âge du corps auquel le fonctionnaire appartient et qui est généralement égale à l'âge d'ouverture des droits majoré de cinq ans.

Il n'existe généralement pas (ou plus) de telles limites d'âge pour les assurés des régimes spéciaux, mais on renvoie à un « âge de référence » comparable où la décote s'annule (25) : si le nombre d'années restant à courir avant cet âge de référence est inférieur au nombre d'années manquant pour avoir une carrière complète, c'est ce *quantum* qui sert de base au calcul de la décote. Cette règle est particulièrement importante pour des carrières très incomplètes (26).

Là aussi, la progressivité est de règle : ainsi, au 1^{er} juillet 2010, la décote s'annule un an après l'âge d'ouverture des droits et l'âge de référence cible n'est atteint qu'au 1^{er} juillet 2024.

Enfin, et c'est une innovation par rapport à la fonction publique, le gouvernement a admis une atténuation spécifique qui vise selon les termes du document d'orientation complémentaire, à annuler la décote pour « les salariés qui joueront le jeu de la réforme c'est-à-dire ceux qui augmentent leur durée d'activité proportionnellement à l'augmentation de la durée de cotisation ».

24. La surcote est de 3 % par annuité supplémentaire cotisée au-delà de 60 ans et 160 trimestres (ou au-delà).

25. Toutefois, en fonction des limites d'âge, l'écart entre âge d'ouverture du droit et âge de référence est, s'agissant de l'Opéra de Paris, limité à deux ans pour les danseurs (ouverture du droit à 40 ans, âge de référence à 42 ans) et les musiciens (ouverture du droit à 60 ans, âge de référence à 62 ans).

26. Il faut préciser que, pour les personnes dont l'ouverture du droit à pension n'est pas subordonnée à une condition d'âge minimum (cf. *infra* les parents de trois enfants), l'âge de référence est fonction de l'âge d'ouverture du droit correspondant à leur catégorie d'emploi.

Abrogation des liquidations automatiques en fonction de l'âge

Ces mesures ne pourraient atteindre leur effet si les règles qui empêchaient les assurés de continuer à travailler en améliorant leurs droits n'étaient pas abrogées parallèlement. Ainsi les dispositions prévoyant la liquidation automatique en fonction de l'âge, qui existaient dans la majorité des régimes (sauf pour la Comédie française et les clercs et employés de notaires) ont-elles toutes été abrogées.

En outre, mais c'est un sujet qui déborde celui des régimes de retraite, doivent être supprimées les dispositions statutaires prévoyant l'obligation ou même la possibilité pour l'employeur de rompre précocement la relation salariale du seul fait de l'ouverture des droits à retraite (encore qualifiées, désormais improprement, de « mise à la retraite d'office »).

D'ores et déjà, le décret n° 2008-653 du 2 juillet 2008 modifiant le statut national du personnel des industries électriques et gazières fixe à 65 ans l'âge normal de mise en inactivité sur décision de l'employeur. De même, et sans attendre de prochaines modifications statutaires, la SNCF a suspendu dès le 24 octobre 2007 toute nouvelle notification de mise à la retraite d'office.

Enfin, le document d'orientation renvoie à la négociation de branche ou d'entreprise l'adaptation de la gestion des ressources humaines à l'allongement de la vie professionnelle, dans des domaines tels que la formation, l'amélioration des conditions de travail, l'adaptation des postes, les bilans professionnels, l'aide à l'orientation et l'évolution de la grille des salaires pour les fins de carrière.

Les autres paramètres de calcul de la pension

Les autres modifications apportées au mode de calcul de la retraite relèvent essentiellement du principe d'équité.

Les conditions d'acquisition des périodes d'assurance

Les conditions générales d'acquisition des périodes d'assurance ne sont pas modifiées (27). Toutefois, une proportion significative des assurés est affectée par les mesures relatives aux bonifications de durée de services qui étaient accordées en fonction des métiers :

27. Sous réserve de leur computation en trimestres et non plus en annuités, cf. note *supra* ; les périodes de versement des rémunérations soumises à cotisation sont validées de date à date ; toutefois, les périodes de temps partiel sont liquidables, selon les régimes, au prorata de la durée du travail ou de la rémunération.

- à la SNCF : un trimestre par année d'affiliation comme conducteur, au-delà de la troisième, dans la limite de vingt trimestres ;
- aux IEG : un tiers pour les services insalubres ; un sixième pour les services actifs ;
- à la RATP : un cinquième pour les services accomplis dans des emplois ouvrant droit à la retraite à 50 ans, la moitié pour les services accomplis après 50 ans dans d'autres catégories actives – avec un maximum de cinq ans dans les deux cas.

Ces bonifications ont été mises en extinction par la réforme. Toutefois, les dispositions en vigueur sont maintenues pour les agents statutaires déjà présents. Pour les agents recrutés à compter du 1^{er} janvier 2009, la spécificité des métiers doit être prise en compte selon de nouvelles modalités (en dehors des régimes de retraite) qui seront définies dans le cadre de la négociation de branche ou d'entreprise (conditions de travail, aménagement des secondes parties de carrière, éléments de rémunération complémentaires).

À l'inverse, les possibilités volontaires d'acquisition de droits créées par la loi de 2003 ont été rendues applicables. Il s'agit, dans tous les régimes, du rachat des années d'études supérieures. Il s'agit également, sauf pour les clercs et employés de notaire, de la faculté de cotiser sur la base du temps plein en cas de travail à temps partiel.

La durée minimale de services pour bénéficier d'une pension du régime spécial – généralement fixée à 15 ans – est réduite afin de ne pas pénaliser la mobilité des parcours professionnels (28). Le choix des partenaires sociaux a été en général de la réduire à un an, mais elle a même été supprimée dans les régimes de la Comédie française et des clercs et employés de notaires. Dans le même état d'esprit, les périodes d'apprentissage (29) seront à l'avenir prises en compte par les régimes de la SNCF et de la RATP.

Enfin, a été transposé dans les six régimes un dispositif de retraite anticipée pour les travailleurs lourdement handicapés, comportant une majoration de durée d'assurance permettant de compenser une durée de carrière insuffisante (30).

Les bases de calcul et de revalorisation des pensions

La majorité des régimes réformés calculait la pension, comme dans la fonction publique, sur la base du salaire atteint six mois avant la cessation d'activité, mais sans prise en compte de certains éléments accessoires de

28. Dans les régimes de la SNCF, des IEG et de la RATP, les durées de services inférieures donnaient lieu à l'attribution de pensions calculées dans les conditions du régime général auxquelles s'ajoutaient des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO ou ICANTEC ; dans les autres régimes, elles faisaient l'objet de conditions d'âge et de calcul spécifiques.

29. Ainsi que les périodes donnant lieu à un contrat de professionnalisation prévu à l'article L. 6325-1 du Code du travail.

30. 5^e de l'article L. 24 du Code des pensions civiles et militaires, introduit par l'article 28 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

rémunération (31). Il y avait deux exceptions : le régime des IEG se fondant sur le salaire atteint au moment de la cessation d'activité, ce qui était donc un peu plus favorable ; le régime des clercs et employés de notaires calculant la pension sur la rémunération totale, mais sur la base des dix meilleures années de la carrière (32).

Ce cadre n'a pas été fondamentalement bouleversé. Le gouvernement a fait le choix d'une harmonisation avec la fonction publique, c'est-à-dire le salaire atteint six mois avant la cessation d'activité, sauf pour les régimes qui avaient d'ores et déjà prévu des périodes de référence plus longues. En pratique, la seule modification en résultant est donc l'alignement des IEG sur les règles de la fonction publique.

Il faut rappeler qu'une réforme plus profonde, dans le sens d'une prise en compte de la majorité de la carrière, aurait supposé un reparamétrage complet des régimes avec l'intégration dans l'assiette des cotisations de l'ensemble des éléments accessoires de rémunération, avec des effets individuels contrastés, le taux des primes non prises en compte variant sensiblement selon les métiers exercés.

Le document d'orientation a donc renvoyé une telle intégration à la négociation de branche ou d'entreprise, sur le modèle du régime additionnel de retraite créé dans la fonction publique ou à travers la mise en place d'un dispositif d'épargne-retraite de droit commun, c'est-à-dire dans un cadre strictement contributif (33).

Si l'assiette de la pension au moment de la liquidation n'a pas été bouleversée, il n'en est pas de même de son mode d'évolution en cours de service. En effet, sauf pour les clercs et employés de notaires, pour lesquels l'indexation sur les prix était déjà applicable, tous les régimes appliquaient, comme la fonction publique avant 2003, un mode d'indexation tenant compte de l'évolution des salaires des actifs, c'est-à-dire au moins de l'indice de référence des traitements de base (34), mais aussi, dans les régimes de la SNCF, des IEG et de la RATP, d'autres mesures de revalorisations plus spécifiques.

Ce mode de revalorisation pouvait être moins favorable que l'indexation sur les prix et avait en tout état de cause des effets contrastés selon les assurés. Le principe retenu a donc été le renvoi, à compter du 1^{er} janvier 2009, au mécanisme prévu pour la fonction publique par l'article L. 17 du Code des pensions civiles et militaires, c'est-à-dire une revalorisation sur la base de l'inflation prévisionnelle prévue par le rapport économique et financier annexé à la loi de finances et un ajustement l'année suivante en fonction des données quasi définitives.

31. Qui ne sont par ailleurs pas soumises à cotisations.

32. À l'instar de ce qui était prévu dans le régime général avant sa réforme de 1993, qui a porté progressivement le nombre d'années prises en compte à 25 entre 1994 et 2008.

33. Les partenaires sociaux de la SNCF et des IEG ont ainsi prévu la mise en place par accord collectif d'un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) et d'un régime de retraite supplémentaire à cotisations définies.

34. Cf. pour l'Opéra et la Comédie française, les anciens articles 17 du décret n° 68-382 du 5 avril 1968 et 15 du décret n° 68-960 du 11 octobre 1968.

Les avantages familiaux et conjugaux

Ce thème a été renvoyé à la négociation, mais avec un objectif commun de mise en conformité avec le droit communautaire suivant les mêmes principes que dans la fonction publique.

Les régimes spéciaux sont en effet, comme ceux dont relèvent les fonctionnaires, des régimes professionnels qui doivent appliquer le principe d'égalité entre les sexes, posé par l'article 141 du traité de Rome tel qu'interprété par la Cour de justice des Communautés européennes (35). Leurs avantages familiaux et conjugaux, qui étaient largement réservés aux femmes, devaient donc être adaptés.

Trois catégories de prestations soulevaient des questions comparables à celles déjà traitées pour les fonctionnaires :

- sauf à la SNCF, une bonification de la durée de services au titre des enfants nés, adoptés ou, sous certaines conditions, recueillis, en général d'une annuité par enfant (deux ans pour l'enfant de rang 2 aux IEG) ;
- une possibilité d'anticiper le départ en retraite, sans condition d'âge, pour les mères de trois enfants après 15 ans de services ;
- l'absence de condition d'âge pour le droit à réversion, s'agissant seulement des veuves.

Il faut y ajouter deux questions propres à certains régimes spéciaux :

- une réduction de l'âge d'ouverture du droit d'un ou deux ans par enfant de rangs 1 et 2 aux IEG et à la RATP ;
- indépendamment de la présence d'enfants, la possibilité pour les femmes de partir de manière anticipée à 55 ans aux IEG, quand le conjoint était retraité, préretraité ou décédé, et à la CRPCEN sous réserve d'avoir 25 ans de services.

L'ensemble de ces questions a été réglé dans le sens de l'harmonisation avec la fonction publique, avec des nuances liées à la place de ces avantages dans la négociation d'ensemble.

La retraite anticipée des parents de trois enfants et, s'agissant des enfants nés avant la réforme, la bonification de durée de services et la réduction de l'âge d'ouverture du droit pour les enfants de rangs 1 et 2 ont été étendus aux hommes, mais subordonnés à une condition de cessation d'activité de deux mois au titre de l'enfant. Pour les enfants nés après la réforme, une majoration de la durée d'assurance (ne valant donc que pour la décote et la surcote) est accordée aux femmes au titre des perturbations induites dans leur carrière par le congé de maternité, et les différentes formes de congés parentaux donnent lieu à validation pour les deux sexes. La réversion est accordée aux veufs dans les mêmes conditions qu'aux veuves. Enfin, les possibilités de départ anticipé à

35. Cf. arrêts du Conseil d'État publiés ou mentionnés aux tables du Lebon, pour les IEG (7^e et 5^e srr 18 décembre 2002 n° 247224), la SNCF (9^e et 10^e srr du 6 décembre 2006 n° 291473) et la CRPCEN (9^e et 10^e srr du 13 décembre 2006 n° 291595).

55 ans sont également étendues aux hommes, mais supprimées d'ici 2019 au terme d'une phase transitoire de montée en charge par génération.

Les nuances entre les régimes portent notamment sur la durée de la majoration au titre de l'accouchement (1 an au lieu de 6 mois pour l'enfant de rang 2 et au-delà à la RATP, aux IEG et à la CRPCEN). Elles concernent par ailleurs d'autres avantages plus spécifiques (majoration de durée d'assurance pour les parents d'enfants handicapés, pensions d'orphelin, montant de la pension de réversion notamment).

*

La réforme des régimes spéciaux a été rendue possible par une approche globale débordant le seul cadre de ces régimes. Comme l'a souligné le COR, « dans des secteurs où les personnels sont régis par un statut, la retraite constitue un élément important de ce statut et a souvent été intégrée dans la négociation salariale » (36). De fait, toute mesure en matière de retraite impacte la capacité de l'entreprise ou de la branche à financer des mesures salariales pour les actifs. Il faudrait donc renforcer les instruments d'une appréciation globale de l'équité intergénérationnelle au sein d'un groupe professionnel par les partenaires sociaux, et réfléchir notamment à la possibilité de régir les règles spécifiques à l'entreprise ou à la branche dans le cadre d'accords collectifs (37).

36. Cf. le quatrième rapport du COR, *op. cit.*, p. 154.

37. À cet égard, il convient de rappeler que l'article L. 713-1 du Code du travail permet à des accords collectifs de compléter le statut des industries électriques et gazières, y compris en matière de retraite et de prévoyance complémentaires.