



Note sur le lien entre

- **une hausse de la rémunération des fonctionnaires,**
- **la baisse des cotisations des employeurs publics,**
- **le financement du système de retraite**

Synthèse :

La volonté de mettre en place un régime universel de retraite peut aussi s'analyser comme une volonté de transférer environ un point de PIB de dépenses de retraite de la puissance publique, essentiellement du budget de l'Etat, mais aussi des collectivités territoriales et de la Sécurité sociale, vers les cotisations du régime universel. Il s'agirait donc d'un transfert progressif de l'impôt aux cotisations sociales, essentiellement du secteur privé.

Cette forte baisse de la charge des dépenses de retraite permettrait un transfert de crédits, au sein de la masse salariale des acteurs publics, vers la rémunération des fonctionnaires. C'est la logique présentée par Blanquer du demi-milliard supplémentaire en direction des enseignants, se cumulant chaque année, et aboutissant à 10 milliards de rémunérations supplémentaires pour la seule année 2037.

Un tel transfert de dépenses donnerait à l'Etat la possibilité de mettre le système de retraite en déficit à sa volonté propre, en modulant plus ou moins vite ce transfert progressif de dépenses. La question du financement du système de retraite et de son apparent déficit n'est pas d'abord celle du volume des dépenses, mais d'abord celle de l'origine et du volume des ressources.

1) La baisse des cotisations des employeurs publics

L'Etat cotise aujourd'hui 72,28% de la rémunération hors primes des fonctionnaires d'Etat (qui cotisent 11,10%), les collectivités territoriales et les établissements de santé cotisent 30,65% pour la part employeur de la CNRACL. Les employeurs privés cotisent 16,46% du salaire brut (part patronale). Tous les employeurs publics et privés cotiseraient 16,87% en 2025.

L'Etat pourrait payer pour ses fonctionnaires civils 26 milliards en moins avec la réforme, les collectivités locales et les hôpitaux 5 milliards en moins, auxquels on peut ajouter 5 milliards pour les régimes spéciaux, soit 36 milliards au maximum de baisse de dépenses publiques.

L'intégration financière complète du régime universel aura pour conséquence une prise en charge par l'ensemble des salariés de ces dépenses assumées par la puissance publique.

On peut estimer qu'en 20 ans environ 1% du PIB (plus ou moins 25 milliards aujourd'hui) pourrait être transféré vers les cotisations des salariés du privé, pour l'essentiel puisqu'ils sont les plus nombreux.

En baissant ainsi sa contribution au financement du système de retraite, l'Etat pourrait mettre à tout moment le régime universel en déficit, et contraindre à une baisse de pension pour tout le monde du travail.

2) L'étude d'impact évoque ce transfert de charge

L'étude d'impact du projet de loi chiffre page 143 à 46 milliards le total des dépenses de l'Etat au-delà des 17% de cotisations employeurs ordinaires dans la réforme, militaires compris.

Dès 2022 l'Etat pourra économiser 735 millions avec la disparition de la « compensation généralisée » vers les régimes déficitaires. De même les employeurs locaux et hospitaliers feront prendre en charge par d'autres les 2 milliards de déficit prévus pour la CNRACL.

Page 178 de l'étude d'impact, la baisse de financement de l'Etat est chiffrée, en « convention équilibre permanent des régimes », en 2037 de 0,7 point de PIB et en 2050 de 1,1 point de PIB.

Page 174 les dépenses de retraites sont évaluées pour les mêmes années comme baissant de 14% à 13%. Il serait compliqué de ne pas trouver évident le lien entre les deux baisses de 1%.

Page 169 le principe de la baisse des dépenses de l'Etat est décrit dans une formule alambiquée. Les principes de cette baisse seront présentés dans le cadre de la conférence de financement, ce qui montre bien le lien entre déficit apparent du système de retraite et contribution globale de l'Etat à ce financement.

3) Les augmentations de rémunération pour les enseignants et les chercheurs

Page 181 la revalorisation des enseignants et des chercheurs est évaluée à 0,3 à 0,4 point de PIB, qui correspondent à 7 à 10 milliards en valeur d'aujourd'hui.

L'abondement cumulatif de rémunération de 500 millions par an, jusqu'à 10 milliards en 2037, correspond parfaitement au rythme de la baisse progressive de la contribution de l'Etat, à la retraite de ses fonctionnaires et aux régimes spéciaux.

La logique de la retraite par points est d'avoir une carrière non pas montante mais très écrasée entre le début et la fin de la carrière, pour que le taux de remplacement du dernier salaire par la pension ne soit pas trop faible. Ce qui suppose de sortir de la logique de la grille indiciaire, donc du statut général des fonctionnaires. Le résultat des discussions sur la revalorisation des rémunérations des enseignants et des chercheurs sera donc structurant pour toute la Fonction publique.

Il est possible que le gouvernement ait fait le constat de l'impossibilité de continuer à faire baisser, de façon relative par rapport au privé, les rémunérations des fonctionnaires. Et qu'il ait décidé qu'il trouverait ses marges de manœuvres budgétaires par le transfert progressif de ses dépenses de retraites vers les cotisations de tout le monde du travail.

Les fonctionnaires ne peuvent pas se satisfaire d'être éventuellement augmentés, mais sur le dos des retraites pour l'essentiel du privé, mais aussi en baissant leur propre retraite.

Le financement du système de retraite

Dès 2022 la caisse universelle prendrait en charge le déficit de la CNRACL. En 2025 une intégration financière totale se mettrait en place, en même temps qu'une cotisation de 28,12% uniforme pour tous. A partir de ce moment l'Etat pourrait commencer à baisser ses dépenses, et il a affirmé qu'il expliquera comment à la conférence de financement.

Le lien entre effort financier de l'Etat et équilibre financier du système de retraite est central.

La baisse des cotisations des employeurs publics pour leurs fonctionnaires

Les employeurs publics ont une « cotisation employeur » pour les régimes de retraite des fonctionnaires très supérieure à celle des employeurs du privé. L'obligation d'équilibre financier de l'Etat, due au compte d'affectation spécial Pension et à la Loi organique de loi de finances (II de l'article 21), l'oblige à équilibrer le niveau de dépenses du régime des fonctionnaires d'Etat. Les primes ne sont pas cotisées dans ce régime.

Cette obligation d'équilibre ne s'applique pas à la CNRACL, qui est un établissement public administratif.

| | | 2019 |
|---|------------------------------------|---------------|
| Taux de la contribution employeur au régime des Pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) | Civils, employés dans un ministère | 74,28% |
| | Militaires | 126,07% |
| | Civils, autres employeurs | 74,28% |
| CNRACL | | 30,65% |
| CNAV+ARRCO | | 16,46% |
| REGIME UNIVERSEL MACRON | | 16,87% |

C'est essentiellement le déséquilibre démographique (un cotisant pour un retraité dans l'Etat) qui explique ce niveau de cotisation employeur. La cotisation des employeurs publics intègre aussi le coût des départs anticipés au titre du service actif, et des dépenses de solidarité qui ne feraient plus partie de la cotisation dans le régime universel (maladie, famille, ...).

La DRESS, direction statistique du ministère de la Santé, a évalué en 2013 le poids des départs anticipés dans la Fonction publique à 10% des dépenses. Les dépenses de solidarité seraient rassemblées dans le Fonds de Solidarité Vieillesse Unique, alimenté par des recettes fiscales et des transferts des branches famille et maladie de la sécurité sociale, et par Pôle Emploi.

Le chiffrage de la différence de taux de cotisation

Les militaires (10 milliards de dépenses de retraite) sont hors champs de la réflexion, qui ne concerne que les personnels civils. Les montants de rémunération sont reconstitués à partir des cotisations et d'un taux global de primes. Ce sont les ordres de grandeur qui sont justes.

Il faut soustraire le coût des départs anticipés au titre du service actif au montant global qui pourrait être transféré vers les cotisations du privé. Le coût du « service actif » diminuera avec sa suppression pour 450.000 fonctionnaires, et ne peut être aujourd'hui supérieur à 10% des dépenses globales. Il reste au moins 20 milliards au titre du déséquilibre démographique des fonctionnaires.

| Personnels civils des services de l'Etat, en milliards d'€ | Cotisation salariale/ rémunération totale | Cotisation employeur/ rémunération totale | cotisation totale | indiciaire | base rémunération = 130% indiciaire |
|---|---|---|-------------------|------------|-------------------------------------|
| 2020 | 6 | 37 | 43 | 50 | 66 |
| 2025 | 7 | 11 | 18 | 50 | 66 |
| différence | +2 | -26 | -24 | | |
| 2020 | 8,5% | 56,5% | | | 100% |
| 2025 | 11,2% | 16,9% | | | 100% |
| différence | 2,7% | -39,6% | | | |
| | | | | | |
| CNRACL, en milliards d'€ | Cotisation salariale/ rémunération totale | Cotisation employeur/ rémunération totale | cotisation totale | indiciaire | base rémunération = 125% indiciaire |
| 2018 | 5 | 16 | 21 | 52 | 64 |
| 2025 | 7 | 11 | 18 | 52 | 64 |
| différence | +2 | -5 | -3 | | |
| 2018 | 8,4% | 24,5% | | | 100% |
| 2025 | 11,2% | 16,9% | | | 100% |
| différence | 2,8% | -7,6% | | | |
| | | | | | |
| Total fonctionnaires, en milliards d'€ | Cotisation salariale/ rémunération totale | Cotisation employeur/ rémunération totale | cotisation totale | indiciaire | base rémunération = 130% indiciaire |
| 2018/20 | 11 | 53 | 64 | 102 | 130 |
| 2025 | 15 | 22 | 37 | 102 | 130 |
| différence | +4 | -31 | -27 | | |
| 2018/20 | 8,5% | 40,6% | | | 100% |
| 2025 | 11,2% | 16,9% | | | 100% |
| différence | 2,8% | -23,8% | | | |

En incluant les subventions d'équilibre des services publics et des régimes très déficitaires

| Dépense Etat | Transfert Etat régimes services publics + déficitaires 2020 | cotisation régime fonctionnaires Etat supérieure au taux de la réforme Macron | Transfert possible Etat vers cotisations salariés réforme Macron | cotisation CNRACL supérieure au taux de la réforme Macron | Transfert dépenses puissance publiques vers cotisations salariés réforme Macron |
|---------------------|---|---|--|---|---|
| Fonctionnaires Etat | | 26 | 26 | | 26 |
| CNRACL | | | | 5 | 5 |
| SNCF | 3,3 | | 3,3 | | 3,3 |
| RATP | 0,7 | | 0,7 | | 0,7 |
| marins | 0,8 | | 0,8 | | 0,8 |
| Autres | 0,2 | | 0,2 | | 0,2 |
| Total | 5 | 26 | 31 | 5 | 36 |

L'architecture en multiples régimes pour les fonctionnaires, les services publics, et quelques régimes historiques (marins, mines, ...) a pour conséquence qu'aujourd'hui les salariés du privé ne participent à l'équilibre financier des régimes publics sur leurs cotisations de retraite.

Le choix de la puissance publique a été de prendre en charge elle-même les surcoûts dus à la baisse des effectifs des administrations d'Etat, et dus à l'effondrement des effectifs des services publics (SNCF, ...) et de certaines professions (marins, ...)

Concernant les fonctionnaires d'Etat, l'obligation d'équilibre est juridique (définition d'un compte d'affectation spécial dans la LOLF). Cette obligation pourrait disparaître au jour de la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires, prévue en 2021 par création d'un établissement public à l'image de la CNRA. Cet établissement pourrait reprendre la gestion de l'ensemble des fonctionnaires des trois versants nés à partir de 1975. De façon certaine, cette obligation d'équilibre de l'Etat disparaîtrait le jour de l'intégration de toutes les caisses de retraite dans le régime universel, soit le 1^{er} janvier 2025 au plus tard.

Le 1^{er} janvier 2025, l'ensemble des cotisants affiliés ou non affiliés (jusqu'à la génération 1974) au régime universel paieront un même niveau de cotisation sur l'ensemble de la rémunération (28,12% dont 11,25% pour le salarié et l'agent public), selon l'article 15 du projet de loi de réforme. L'employeur public prendrait à sa charge pendant une phase de transition une part du surcoût de la cotisation des agents.

Dans une caisse de retraite à base très large, les salariés des secteurs en expansion cotisent pour les retraités des secteurs en recul : au régime général les salariés des services paient pour la retraite des sidérurgistes, dont les effectifs se sont effondrés. Dans le cadre d'un régime universel les salariés du privé paieront de même la retraite des agents du public, dont les effectifs stagnent ou baissent.

C'est par l'intégration financière complète décrite à l'article 58 du projet de loi (pages 945 à 956 de l'étude d'impact), et en particulier par la centralisation de la trésorerie des régimes à l'ACOSS (branche financière de la sécurité sociale), que se fera ce transfert de dépenses.

Ce transfert de dépenses ne peut avoir lieu que progressivement, d'autant que tous les calculs de pension seront faits dans le cadre des régimes actuels jusqu'en 2036 pour la génération 1974 et celles antérieures. Les anciens droits disparaissant malheureusement au même rythme que les retraités, on pourrait poser l'hypothèse qu'en 20 ans il serait possible de transférer un point de PIB de dépenses publiques, supportées par la fiscalité, vers les cotisations des salariés. Rappelons que la fiscalité est malgré tout plus progressive que la cotisation.

Un tel transfert représenterait de l'ordre de 10% des dépenses de retraite actuelles des salariés du privé, soit une baisse équivalente de leur pension.

Le gouvernement cherche à monter les salariés du privé contre les agents du public, mais cache soigneusement les conséquences financières pour le niveau des retraites du privé d'un tel transfert de charge. Pour qu'un tel transfert n'entraîne pas de baisse de pension, il faudrait augmenter les cotisations de tout le monde ou trouver d'autres ressources, ce qui est totalement exclu par le gouvernement au nom du coût du travail.

Le rapport du COR de novembre 2019 établit que plus de la moitié du déficit du système de retraite qu'il a calculé pour 2025, établi aujourd'hui par le gouvernement à 12 milliards, est dû à la simple baisse des effectifs de fonctionnaires, ainsi qu'à la baisse relative du point d'indice par rapport à l'évolution du salaire moyen du secteur privé. Ce mécanisme de baisse des recettes de cotisations du secteur public crée un déficit de ressources.

La totalité du débat sur le déficit du système de retraite, avec la mise en place de mesures d'âge pour le compenser, ne se comprend que dans ce cadre : une orientation déjà prise de transférer des dépenses publiques assises sur la fiscalité vers les cotisations sociales. Le gouvernement a déjà mis en œuvre cette orientation, avec la non-compensation à la CNAV des exonérations « gilets jaunes », qui creuse le déficit actuel de la branche vieillesse de la sécurité sociale.

L'étude d'impact du projet de loi évoque ce transfert de charge

A) Impact potentiel sur les dépenses

Page 143 de l'étude d'impact le tableau 20, par ailleurs incompréhensible, chiffre à 45,7 milliards la disparition de la cotisation d'équilibre versée par l'Etat, pour les régimes de fonctionnaires, et y compris au titre des autres régimes spéciaux (SNCF, RATP, ...). Ce montant est calculé en dehors de toute hypothèse de transition et inclut l'ensemble des dépenses pour les militaires, qui sont exclues dans cette note, car par principe à la charge de l'Etat.

Tableau 20 - Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (fonction publique)

En Md€ 2025

| | Cotisations vieillesse | | | | | | | | |
|---------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| | Total cotisations avant réforme | Cotisations patronales | Cotisations salariales | Total cotisations après réforme | Cotisations patronales | Cotisations salariales | Impact de la réforme | Cotisations patronales | Cotisations salariales |
| Fonctionnaires FPE | 17,2 | 9,3 | 8,0 | 24,4 | 14,6 | 9,8 | 7,2 | 5,4 | 1,8 |
| Fonctionnaires FPH + FPT | 23,8 | 17,3 | 6,5 | 19,6 | 11,8 | 7,9 | -4,1 | -5,5 | 1,4 |
| Contributions d'équilibre | 45,7 | 45,7 | | | | | -45,7 | -45,7 | |
| Secteur public | 86,7 | 72,3 | 14,4 | 44,1 | 26,4 | 17,6 | -42,7 | -45,9 | 3,2 |

Source : calculs DSS sur données Acoiss

Note de lecture : Les effets présentés ici sont hypothétiques puisqu'ils correspondent à une bascule immédiate dans le système cible dès 2025 en l'absence de toutes transitions. Les contributions d'équilibre sont ici calculées en retenant la convention EPR (pour équilibre permanent des régimes) du COR.

Les financements de l'Etat en direction des régimes spéciaux hors Fonction publique sont évalués au total à 8,5 milliards. La centralisation financière de l'ensemble des régimes à partir de 2025 a vocation à faire prendre en charge en 2025 ces montants par l'ACOSS (branche financière de la sécurité sociale) au titre du nouveau régime général universel.

Tableau 21 - Financement de l'État vers les principaux régimes spéciaux (Md€ en 2018)

| régime | Financement de l'Etat | |
|---|-----------------------|----------------|
| | Subventions | Taxes affectés |
| régime des agents de la SNCF | 3,4 | |
| régime des agents de la RATP | 0,7 | |
| salariés de la branche des industries électrique et gazière | | 1,5 |
| régimes des marins * | 0,8 | |
| régimes des employés des mines | 1,2 | |
| régime des employés de la SEITA | 0,2 | |
| régime des employés de la banque de France ** | 0,4 | |
| régime des clercs et employés de notaires | | 0,3 |
| Total | 6,7 | 1,8 |

* La subvention indiquée pour le régime des marins intègre 28 M€ de prise en charge de cotisations retraite par le programme 205 de l'État.

** Concernant le financement du régime des agents de la Banque de France, des versements d'équilibre de la Banque de France sont effectués à hauteur de 441 M€. La CRE est la Caisse de réserve des employés de la Banque de France.

B) Prise en charge du déficit de la CNRACL et suppression de la « compensation »

Dès 2022 la prise en charge par le régime universel du déficit de la CNRACL par la caisse universelle soulage les comptes des employeurs territoriaux et hospitaliers.

La suppression de la « compensation généralisée vieillesse », qui a pour conséquence aujourd'hui de transférer des montants depuis les caisses équilibrées par les employeurs publics aux caisses du privé, essentiellement de non-salariés, allègera dès 2022 les dépenses de l'Etat (page 952).

Impact de la suppression de la compensation généralisée vieillesse sur les régimes non encore intégrés en 2022

| | 2022 (p) | 2023 (p) |
|--------------------------|-------------|-------------|
| Impact Etat | -590 | -735 |
| FPE militaires et civils | -187 | -312 |
| RATP | 30 | 30 |
| CANSSM | -203 | -198 |
| FSPOEIE | -93 | -99 |
| ENIM | -78 | -80 |
| SNCF | -60 | -76 |
| Impact employeur | 54 | 52 |
| CNIEG | 68 | 68 |
| Banque de France | -14 | -16 |
| Autres | 87 | 89 |
| CNBF | 109 | 114 |
| CRPCEN | -23 | -25 |

Ce transfert allègera le déficit de la CNRACL, qui contribuera d'ici 2022 à la « compensation » (page 950) tout en ayant des recettes insuffisantes.

Soldes CNAV, CNAVPL, CNRACL et MSA non-salariés avec maintien de la compensation généralisée vieillesse.

| SOLDES | 2018 (p) | 2019 (p) | 2020 (p) | 2021 (p) | 2022 (p) | 2023 (p) |
|---|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| CNAV+CNAVPL+CNRACL+MSA NSA consolidé | -277 | -2 515 | -3 605 | -4 862 | -6 152 | -6 888 |
| CNAVPL+CNRACL+MSA NSA | -72 | -316 | -700 | -1 024 | -1 517 | -2 147 |
| CNAVPL | 127 | 448 | 341 | 347 | 359 | 378 |
| CNRACL | -572 | -933 | -1359 | -1637 | -2163 | -2841 |
| MSA NSA | 6 | 85 | 229 | 379 | 507 | 685 |
| MSA salag | 367 | 85 | 89 | -113 | -220 | -369 |
| CNAV (hors équilibrage MSA) | -206 | -2 199 | -2 905 | -3 838 | -4 635 | -4 741 |

Soldes CNAV, CNAVPL, CNRACL et MSA non-salariés avec suppression de la compensation généralisée vieillesse.

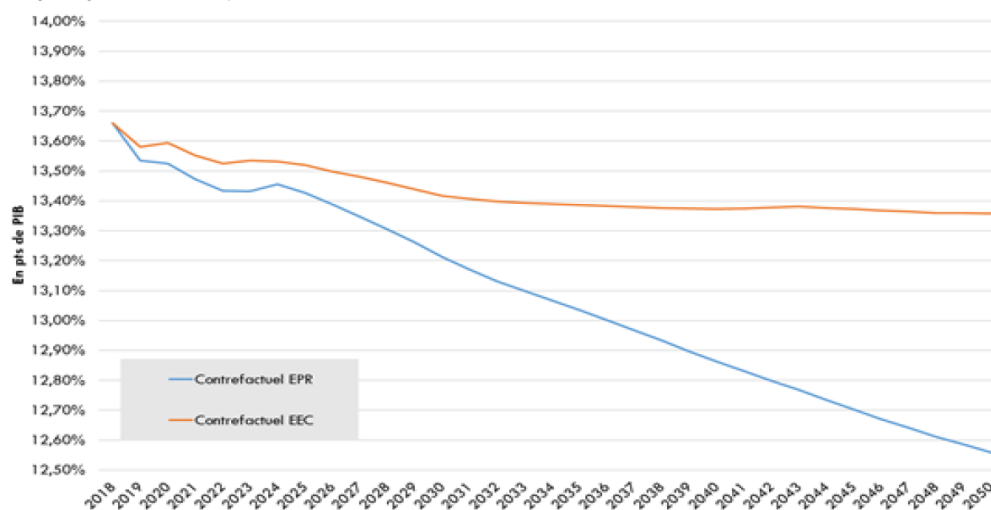
| SOLDES | 2018 (p) | 2019 (p) | 2020 (p) | 2021 (p) | 2022 (p) | 2023 (p) |
|--|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| CNAV+CNAVPL+CNRACL+MSA NSA consolidé | -277 | -2 515 | -3 605 | -4 862 | -5 703 | -6 293 |
| CNAVPL+CNRACL+MSA NSA | -72 | -316 | -700 | -1 024 | -5 471 | -6 222 |
| CNAVPL | 127 | 448 | 341 | 347 | 775 | 701 |
| CNRACL | -572 | -933 | -1359 | -1637 | -1370 | -2177 |
| MSA NSA | 6 | 85 | 229 | 379 | -2093 | -1849 |
| MSA salag | 367 | 85 | 89 | -113 | -2784 | -2897 |
| CNAV (hors compens et hors équilibrage MSA) | -206 | -2 199 | -2 905 | -3 838 | -232 | -71 |

C) Baisse des recettes du système de retraite

Page 178 de l'étude d'impact, le total des recettes du système de retraite est comparé suivant deux hypothèses. Dans la première, l'Etat maintient le même financement en pourcentage de PIB qu'aujourd'hui. Dans la deuxième, l'Etat ne répond qu'à ses obligations légales de financement, sans qu'on comprenne bien de quoi on parle, puisque cette convention EPR « équilibre permanent des régimes » s'appliquerait à un régime universel qui n'obligerait plus l'Etat à équilibrer ces régimes, au moins pour les cotisants à partir de la génération 1975. Le moins qu'on puisse dire est que l'étude d'impact cultive une clarté obscure.

La baisse de financement de l'Etat serait en convention « équilibre permanent des régimes » de 0,7 point de PIB en 2037 et 1,1 point de PIB en 2050.

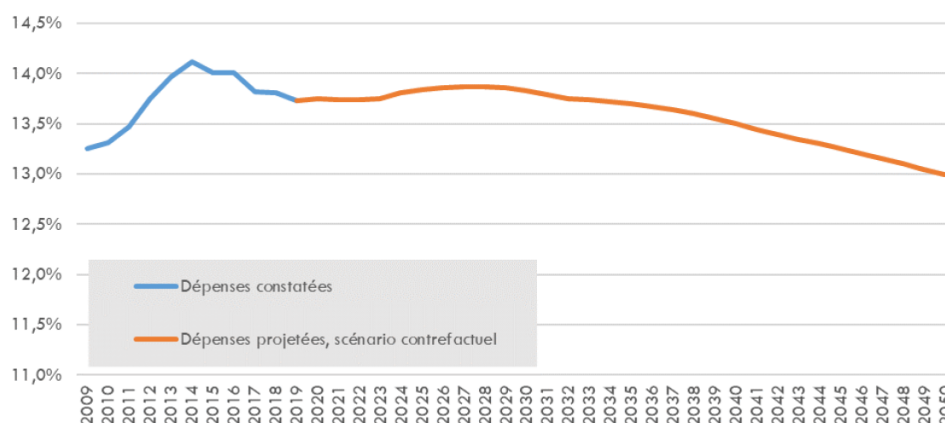
Graphique 62 - Trajectoire contrefactuelle en recettes



Source : COR (rapport novembre 2019) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030. Calculs DSS pour le scénario mixte.

L'effet en serait une baisse des dépenses du système de retraite du même ordre (page 174). On passerait donc de 14% à 13% du PIB consacrés aux dépenses de retraite en 2050, du fait d'une baisse de 1% du PIB de la contribution globale de l'Etat au financement du système de retraite.

Graphique 58 - Dépenses constatées et projetées du système de retraite actuel, en points de PIB



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP

Le scénario contrefactuel est construit à partir du scénario du COR retenant une productivité de long terme de 1,3% et sous l'hypothèse d'une prolongation de l'augmentation de la durée d'assurance requise au-delà des générations concernées par la Loi Touraine.

Source : COR (rapport novembre 19) jusqu'à 2030 et extrapolations DSS à partir des données du COR (rapport juin 2019) post-2030 et de la Cnav - Modèle PRISME pour l'effet sur les masses de prestations de l'augmentation de la durée d'assurance pour les générations 1975 et suivantes

D) Les principes de la baisse progressive des versements de l'Etat

Page 169 l'étude d'impact précise l'évolution des subventions d'équilibre versées par l'Etat, et qui doivent comprendre les montants équilibrant les régimes de fonctionnaires, soit les 45,7 milliards du tableau 20 page 143.

5. IMPACT SUR LES SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE VERSÉES PAR L'ÉTAT

Pour l'ensemble des régimes spéciaux, les versements de l'État (subventions ou taxe affectée) seront ajustés en fonction des modalités d'entrée en vigueur du nouveau système universel. Ils tiendront compte notamment des transitions retenues sur les assiettes et les taux de cotisations et de l'impact de celles-ci sur le produit des cotisations en résultant.

En clair, l'Etat fera ce qu'il veut mais progressivement.

Cependant pour répondre par avance aux critiques malintentionnées, l'étude d'impact affirme page 179 que l'Etat maintiendra sa contribution globale au système de retraite en 2025.

3. UN MAINTIEN DE LA CONTRIBUTION GLOBALE DE L'ÉTAT AU SYSTÈME DE RETRAITE EN 2025

Dans le futur système, la contribution de l'État au système de retraite serait maintenue en 2025. Elle évoluera ensuite selon la nature et la dynamique des dépenses qu'elle vise à couvrir (droits assimilables au droit commun, départs anticipés des catégories actives, prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, droits spécifiques en extinction...). Elle intégrera donc progressivement les conséquences financières pour l'État de la suppression des régimes spéciaux et de certaines catégories actives.

Les principes retenus pour l'évolution de la contribution de l'État seront présentés dans le cadre de la conférence de financement.

Cette garantie apparente appelle deux observations.

D'une part rien n'est dit sur l'évolution de 2020 à 2025 de la contribution globale de l'Etat, alors que la « compensation généralisée » disparaîtra en 2022 et que les questions de la convention qui sera utilisée par l'Etat (TCC, EEC et EPR en langage du COR), du maintien du CAS pension suite à la création d'une caisse de retraite de l'Etat, et du devenir des 8 milliards d'excédent en 2020 du CAS Pension ne sont toujours pas éclairées.

D'autre part il est clairement dit que l'évolution se fera à la baisse, suivant des principes généraux qui ne sont éclairés par aucune prévision : droits assimilables au droit commun (on ne finance qu'au-delà ?), départs anticipés des catégories actives (ce coût baisse à quel rythme ?), coût de la pénibilité dans la Fonction publique (c'est un enjeu budgétaire ?), droits spécifiques en extinction (lesquels ?).

Ces principes seront présentés dans le cadre de la conférence de financement, ce qui montre bien le lien entre déficit apparent du système de retraite et contribution globale de l'Etat à ce financement.

Les augmentations de rémunération pour les enseignants et les chercheurs

Page 181 de l'étude d'impact l'engagement de revalorisation est explicité et globalement chiffré.

Par ailleurs, la réforme s'accompagnera de revalorisations salariales dans la fonction publique, à destination notamment des enseignants et des personnels de la recherche, ainsi que de mesures en faveur d'une meilleure prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique hospitalière. Des concertations sont en cours sur ces mesures d'accompagnement, leur montant global et le rythme de montée en charge. On fait ici l'hypothèse conventionnelle qu'elles monteront en charge progressivement pendant 15 à 20 ans et qu'elles pourraient représenter à terme 0,3 à 0,4 point de PIB.

0,3 à 0,4 point de PIB correspondent à 7 à 10 milliards en valeur d'aujourd'hui et de 12 à 17 milliards en valeur 2037.

Les rémunérations d'activité (équivalent du salaire brut dans le privé) des programmes pour l'enseignement scolaire public du premier et du second degré en 2020 sont de 31,5 milliards d'euros. L'augmentation de rémunération, au-delà de l'évolution d'ensemble de la Fonction publique, annoncée par le ministère concerné pour 2037, est de 10 milliards d'euros, ce qui équivaut à 6 milliards en valeur 2020.

L'augmentation de rémunération envisagée serait apparemment de 15 à 20% de la rémunération d'activité.

D'où viendrait l'argent ? Sans doute de la baisse de la cotisation retraite de l'Etat, la masse salariale de l'Education nationale représentant presque la moitié de la masse salariale de l'Etat.

Le rythme prévu d'augmentation de 500 millions par an, se cumulant une année après l'autre (500 millions en 2021, 1 milliard en 2022, etc.), et culminant à 10 milliards en 2037, est cohérent avec un transfert progressif de dépenses vers le régime universel. La masse globale des dépenses de personnel n'augmenterait pas, voire pourrait diminuer.

Le raisonnement est le même pour les chercheurs et enseignants-chercheurs, qui verraient eux aussi leur rémunération augmenter (pas de recrutement en-dessous de 2 SMIC...).

Il faut noter que le projet de loi établit un objectif d'équivalence de niveau de pension entre les corps d'enseignement et de recherche et les corps comparables de la Fonction publique, et n'établit pas un objectif de maintien du niveau de pension par rapport à celle d'aujourd'hui. Les pensions peuvent baisser, mais pas plus que celles des autres !

De nombreuses questions se posent évidemment :

- ces augmentations seraient supplémentaires, mais à partir de quelle base, un point d'indice gelé, ou revalorisé de combien par rapport à l'inflation ?
- ces augmentations de 15 à 20% seraient du même ordre que l'augmentation du salaire moyen dans le pays au-dessus de l'inflation en 2037 ;
- ces augmentations intègrent-elles les cotisations employeurs, ce qui diminuerait les montants abondant la rémunération ;
- ces augmentations abonderaient-elles uniquement les primes ou la grille indiciaire serait-elle aussi augmentée ?
- ces augmentations ne concerneraient-elles que les enseignants les plus jeunes, sans affecter les générations nées avant 1975, et comment dans ce cas respecter l'égalité de traitement entre fonctionnaires ?

La logique de la retraite universelle par points, qui prend en compte toutes les rémunérations de carrière, est d'avoir des rémunérations de début de carrière beaucoup plus proches qu'aujourd'hui des rémunérations de fin de carrière.

Une telle construction est plus proche de la situation du privé, ce qui est normal dans le cadre d'un régime de retraite universel, sauf à accepter une inégalité structurelle entre privé et public au détriment du public. Cette logique peut remettre en cause le principe même de la grille indiciaire des fonctionnaires, d'autant plus si le volume des recrutements de contractuels était en forte augmentation.

Le débat actuel sur la rémunération des enseignants et des chercheurs et ses développements futurs est donc structurant sur la rémunération et le statut de tous les fonctionnaires.

Il est possible que le gouvernement considère que sur le long terme il ne peut plus continuer à faire baisser la rémunération des fonctionnaires, de façon relative par rapport aux rémunérations du privé, ne serait-ce que pour des raisons de simple capacité de recrutement.

Le gel du point d'indice jusqu'en 2022, et une revalorisation de ce point inférieure à l'inflation jusqu'en 2030, sont présentés par le Conseil d'Orientation des Retraites comme l'hypothèse transmise par le Budget pour l'élaboration du rapport de novembre 2019 sur l'équilibre financier du système de retraite.

Dans ce cas toute augmentation des rémunérations gonflerait fortement la part de primes et marginaliserait la grille indiciaire, ce qui est à l'évidence l'objectif recherché.

Le financement du système de retraite

Selon le projet de loi, la caisse universelle de retraite serait créée fin 2020, de façon à pouvoir prendre à sa charge plus rapidement le déficit en particulier de la CNAV et de la CNRA. Elle recueillerait dès le 1^{er} janvier 2025 les cotisations de l'ensemble du monde du travail, au nouveau taux uniforme pour tous de 28,12%.

La caisse universelle redistribuerait ensuite aux 42 régimes existants les crédits nécessaires au paiement des pensions, qui seraient toujours calculées jusqu'en 2037 suivant les règles des régimes actuels. La caisse exercerait une tutelle sur les régimes existants lui permettant de faire casser les délibérations de leur conseil d'administration par le ministre de la sécurité sociale. Pour ce faire l'ensemble des régimes complémentaires serait intégré au projet de loi de finances de sécurité sociale (PLF-SS) dès 2022.

Les conditions pour un début de transfert de charge de l'Etat au régime universel dès 2022 seraient donc réunies, d'autant plus que la caisse de retraite des fonctionnaires d'Etat serait créée en 2021. Le Compte d'Affectation Spécial Pensions disposera en 2020 de 8 milliards d'excédents cumulés, constitués pour prévenir le pic de départ du aux recrutements des années 80. Il sera intéressant de connaître le devenir de cet excédent dans ce nouveau contexte.

La conférence sur le financement des retraites du printemps doit chercher comment équilibrer le système de retraite jusqu'en 2027. Il est impossible de prendre pour argent comptant les chiffrages gouvernementaux (12 milliards en 2025) sans un éclairage précis et prévisionnel du niveau de contribution de l'Etat, et au-delà des administrations publiques, pour leurs propres fonctionnaires.

Il serait à l'évidence impossible pour les fonctionnaires de se satisfaire d'une sortie de l'austérité budgétaire sur leur rémunération, si elle était payée par une baisse de la retraite des salariés du privé, comme de la leur propre d'ailleurs.

Les questions du financement du système de retraite comme du financement des budgets de l'Etat, des collectivités territoriales et de la sécurité sociale, sont centrales dans ce contexte.