



Projet de loi retraites : Le déficit est-il artificiellement gonflé pour justifier la réforme ?

SYNTHESE

Les retraites des fonctionnaires représentent environ un quart des dépenses totales du système de retraites français. En particulier, les retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers sont abondées par les cotisations salariales et patronales de 2,2 millions d'agents, qui représentaient 22 milliards d'euros de recettes en 2021. Ces cotisations sont assises sur la rémunération indiciaire des fonctionnaires cotisants, c'est-à-dire à la fois sur le nombre de cotisants et sur le niveau de leur rémunération. **L'évolution de la politique salariale publique influence ainsi substantiellement les recettes des régimes de retraites, et donc l'équilibre du système de retraite par répartition, à court comme à long terme.**

Les déclarations gouvernementales récentes sur le déficit des retraites, qui servent à justifier la réforme, sont largement fondées sur les projections d'excédent ou de déficit du système de retraites présentées par le COR dans son rapport de septembre 2022. Ces projections reposent, pour le court terme, sur les prévisions transmises par les services du ministère des comptes publics, notamment en ce qui concerne la masse salariale publique (évolution de l'emploi public, du point d'indice et de la part des primes dans la rémunération).

L'étude des hypothèses retenues par le gouvernement pour calibrer sa réforme des retraites conduit à mettre au jour, si ces hypothèses sont sincères, un impact négatif de grande ampleur sur l'état des services publics. En effet, les hypothèses transmises au COR pour ses projections en matière de retraites se sont notablement dégradées par rapport à 2021. Elles prévoient une stabilité des effectifs globaux pour la fonction publique, et notamment une stabilité totale pour les fonctions publiques d'Etat et territoriale. Un tel gel entraînerait, pour les administrations publiques de l'Etat et des collectivités territoriales, l'impossibilité de recruter au-delà du remplacement des départs à la retraite, pendant la durée du quinquennat, et représenterait une rigidification des recrutements dans les services publics inédite depuis 2012. S'agissant de la rémunération, Bercy prévoit un quasi-gel des rémunérations sur toute la durée du quinquennat en cours, conduisant à une baisse très significative de la rémunération réelle (une fois l'inflation prise en compte) des fonctionnaires de 11 % entre 2022 et 2027. Les pensions des fonctionnaires partant à la retraite en 2027 se verraient amputées d'autant (11%).

Compte tenu de l'importance des cotisations publiques pour le système des retraites, une telle dégradation de la masse salariale publique conduirait à aggraver notablement le déséquilibre du système de retraites à horizon 2030. La diminution de la rémunération des fonctionnaires, en termes réels, conduirait en effet à une dégradation conséquente des cotisations versées par les employeurs des 2,2 millions de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

A l'inverse, si aucun décrochage de la rémunération des fonctionnaires n'était organisé et que la masse salariale indiciaire évoluait comme celle de l'ensemble de la population, le déficit du système de retraites serait diminué du tiers à horizon 2030. Cette division du déficit serait directement due à l'apport de cotisations supplémentaires au système de retraites par la CNRACL et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, pour un montant en euros constants de 3,3 milliards d'euros en 2030¹.

Les projections du gouvernement de gel de l'emploi public et de baisse des rémunérations des fonctionnaires entreraient en contradiction avec les besoins massifs auxquels font face les services publics, a fortiori dans un contexte de crise d'attractivité de la fonction publique. Elle apparaît en outre contradictoire avec les récentes décisions et déclarations gouvernementales sur les revalorisations dans la fonction publique. **Devant l'impossibilité de conclure à la sincérité ou non des hypothèses de déficit présentées par le gouvernement depuis septembre 2022, une clarification apparaît nécessaire :**

- Ou bien les projections réalisées en matière d'emploi public reflètent réellement des objectifs politiques, et le gouvernement prévoit à la fois de geler les effectifs et de diminuer le pouvoir d'achat des fonctionnaires de 11% d'ici à la fin du quinquennat, avec des conséquences délétères sur les services publics.
- Ou bien le déficit du système de retraites a été artificiellement surévalué pour justifier la réforme, ce qui soulèverait des interrogations légitimes sur la justification de la réforme des retraites actuellement en débat.

Loin d'être anecdotique, le débat sur les projets gouvernementaux en matière d'emploi et de rémunération des fonctionnaires est un préalable pour assurer la sincérité et la transparence du débat public sur le projet de loi sur les retraites.

¹ En euros constants, donc une fois neutralisée l'inflation. Estimations du PIB en euros constants réalisées par le COR, rapport de septembre 2022, cf. figure 1.16. Détails du calcul en annexe.

INTRODUCTION

Dans le débat en cours sur le projet de loi de réforme des retraites, l'enjeu de l'équilibre financier du système par répartition est présenté comme de premier ordre par le gouvernement pour justifier la nécessité de reporter l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans. L'étude d'impact présentée par le gouvernement à l'appui de son projet de loi de réforme en est une illustration, dans la continuité des déclarations gouvernementales depuis le mois de septembre 2022. En s'appuyant sur les chiffres issus du dernier rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR), le gouvernement présente le déficit du système de retraites comme majeur² et mettant en danger la pérennité même du modèle de solidarité existant³.

Les analyses partagées annuellement par le COR font autorité dans le débat public sur les retraites, à la fois du fait de la qualité des travaux menés et de la participation large des partenaires sociaux. **A court terme, elles se fondent cependant sur des hypothèses dont les sous-jacents et les conséquences, notamment concernant l'évolution du nombre de fonctionnaires et de leur rémunération, sont passées sous silence. Encore récemment endossées par le gouvernement dans son étude d'impact du projet de loi retraites, elles posent de sérieuses questions quant à la sincérité des chiffres de déficit utilisés au sein de son étude d'impact, notamment d'ici à 2030.**

Cette note s'appuie sur les analyses développées par le COR et en particulier sur son dernier rapport, en date de septembre 2022. Elle s'attache à mettre en exergue certaines des hypothèses formulées par la direction du budget, sous l'autorité du ministre délégué chargé des comptes publics, et à en rendre les données implicites les plus claires possibles. **L'intégralité des chiffres avancés dans cette note est directement issue de sources publiques, en premier lieu du rapport du COR lui-même, et se fondent sur les hypothèses majoritairement retenues par le gouvernement.** Ils sont documentés en note de bas de page ou dans l'annexe méthodologique de cette note, de manière à pouvoir être vérifiables et à contribuer à la transparence du débat public.

Les enjeux de la réforme des retraites proposée par le gouvernement ne se limitent pas au seul équilibre financier du système de retraites : les conséquences d'un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite sur les personnes ayant exercé des métiers pénibles, sur les femmes ou encore sur les retraités les plus modestes sont également en débat. La présente note n'a pas vocation à se prononcer sur ces questions et se limite à l'analyse du lien entre déficit des régimes des retraites et situation des services publics et des fonctionnaires.

Après avoir rappelé les grands enjeux financiers liés aux retraites de la fonction publique et expliqué les interactions entre rémunération des fonctionnaires et équilibre financier général du système de retraites (1), cette note revient sur les projections d'emploi public et de rémunération des fonctionnaires réalisées par Bercy et sous-tendant la justification de la réforme, depuis la publication du dernier rapport du COR jusqu'à la récente étude d'impact du projet de loi. Elle analyse les conséquences financières de ces projections qui annoncent une forte dégradation des services publics et de la rémunération de leurs agents (2). Enfin, elle compare ces hypothèses aux mesures récentes ainsi qu'aux documents et annonces publiques relatives à l'emploi et à la rémunération des fonctionnaires. Constatant le doute subsistant autour de la sincérité des projections fournies par le gouvernement, le collectif appelle celui-ci à une clarification rapide des termes du débat (3).

² "Notre système de retraite est déficitaire en moyenne sur les 25 prochaines années. Ce constat est celui du Conseil d'orientation des retraites (COR), dans son dernier rapport de septembre 2022. Les déficits se confirment quelles que soient les hypothèses et les conventions retenues par les experts", POUR NOS RETRAITES : UN PROJET DE JUSTICE, D'ÉQUILIBRE ET DE PROGRÈS, dossier de presse du 10 janvier 2023, p. 14.

³ "Accumuler les déficits, c'est faire payer les générations futures, qui devront assumer une dette sociale. Ce serait une remise en cause de notre pacte social", POUR NOS RETRAITES : UN PROJET DE JUSTICE, D'ÉQUILIBRE ET DE PROGRÈS, dossier de presse du 10 janvier 2023, p. 14.

1) L'équilibre financier du système de retraites est fortement dépendant des évolutions de l'emploi public et de la rémunération des fonctionnaires

Les retraites des fonctionnaires représentent environ un quart des dépenses totales du système de retraites français⁴. L'équilibre financier global de ce système, qui est en réalité l'addition comptable des déficits et excédents cumulés de chacun des régimes de retraites, dépend donc largement de l'équilibre des régimes des fonctionnaires, et donc des cotisations qui les abondent. Ces contributions sont de nature distincte selon que l'on fait état du régime des fonctionnaires de l'Etat d'une part, ou du régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers d'autre part (1.1). En ce qui concerne les fonctions publiques territoriale et hospitalière, le nombre de recrutements et le niveau du point d'indice conditionnent directement les ressources du système des retraites (1.2).

1.1 Des contributions publiques substantielles aux régimes de retraites dont les modalités diffèrent selon l'employeur

A l'instar des salariés du secteur privé, tous les fonctionnaires participent au financement de leur régime de retraite par le versement d'une cotisation salariale (11,10%), assise sur leur rémunération indiciaire brute (le nombre de "points" d'indice). A la différence des salariés, les primes des fonctionnaires ne sont pas intégrées à l'assiette des cotisations retraite, pas plus qu'elles n'entrent en compte dans le calcul du montant de leur pension^{5 6}.

Les modalités de contribution des employeurs publics diffèrent, pour leur part, selon la fonction publique dont est membre l'agent en question :

- Les retraites des fonctionnaires territoriaux (agents des cantines, des services sociaux, d'entretien des routes ou des bâtiments scolaires, etc.) et hospitaliers (soignant.e.s, personnels techniques ou administratifs) sont servies par la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Celle-ci perçoit, auprès des employeurs publics non-étatiques, des cotisations patronales dues à un taux de 30,65 %, substantiellement supérieur à celui du secteur privé (cf. infra).
- Les retraites des fonctionnaires de l'Etat (enseignant.e.s, magistrat.e.s, forces de l'ordre, etc.) sont pour leur part gérées au sein du "CAS Pension", un compte d'affectation spéciale du budget de l'Etat, et servies par le service des retraites de l'Etat qui ne constitue pas une caisse de retraite au sens juridique du terme. Principale particularité : de par la loi organique⁷, le compte d'affectation spéciale est tenu d'être strictement à l'équilibre, année après année. Cette différence se matérialise juridiquement par l'existence d'un « taux de cotisation employeur » de l'Etat fictif : au lieu d'un taux de cotisation, il s'agit d'une contribution de l'Etat au CAS Pension correspondant strictement, pour chaque année, au besoin de financement nécessaire pour financer les retraites de l'année, une fois prises en compte les cotisations salariales⁸.

Les agents contractuels de la fonction publique relèvent, quant à eux, du régime général de retraite (Caisse nationale d'assurance vieillesse). Ils disposent d'un régime de retraite complémentaire spécifique, l'Ircantec, qui, au vu de son faible impact sur les variations des dépenses de retraite totales

⁴ Environ 3,8 points de PIB en 2021, rapport du conseil d'orientation des retraites de septembre 2022.

⁵ Les primes entrent en revanche dans le calcul de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP, créée en 2005), dans la limite de 20% du traitement indiciaire. En 2021, l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique avait versé 0,4 Md€ de pensions sur les trois versants de la fonction publique.

⁶ La part des primes dans la rémunération moyenne des fonctionnaires civils de l'Etat a tendanciellement augmenté au cours des dernières décennies : elle est passée de 13,3 % en 1988 à 21,8 % en 2013, et s'est depuis stabilisée à ce niveau. Rapport du COR septembre 2022, p. 295.

⁷ Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

⁸ Le « taux de cotisation » employeur fictif de l'Etat s'élève à 74,28 % depuis 2014 (figure 2.15s).

(moins de 5 milliards d’euros en 2020 pour les 2,2 millions de retraités qu’il sert⁹), ne sera pas traité par la présente note.

Au total, les retraites des fonctionnaires représentent près de 80 Md€ de dépenses annuelles, et concernent 3,3 millions de retraités de droit direct et 660 000 retraités de droit indirect (pensions de réversion)¹⁰. Ces dépenses sont financées en immense majorité par les cotisations salariales et patronales des fonctionnaires. L’évolution des ressources et des dépenses des régimes de retraite publics influence donc substantiellement l’équilibre de l’ensemble des régimes de retraites à court terme comme à long terme, tel que calculé et projeté annuellement par le conseil d’orientation des retraites.

Tableau n°1 : Données de cadrage sur les retraites des fonctionnaires (2021)

	Dépenses de retraites, en Md€	Part financée par les cotisations salariales et patronales	Nombre de pensionnés de droit direct	dont pensionnés civils	dont pensionnés militaires
Service de retraites de l’Etat	55,7	99%	2 millions	1,6 millions	400 000
CNRACL	24,1	92%	1,3 millions		
Régime général (base)	146	63%	14 millions		
Tous régimes	345	79%	16,9 millions		

Sources : rapport du COR 2022, en particulier figure 2.14 ; Clémence Darrigade, Les pensionnés des trois versants de la fonction publique en 2021 : combien sont-ils et qui sont-ils ? *Questions Politiques Sociales*, Octobre 2022 ; DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2022.

Notes : en 2021, les retraités de droit direct de la CNRACL étaient répartis en 700 000 pour la fonction publique territoriale et 600 000 pour la fonction publique hospitalière. Le chiffre des retraités du régime général est celui de 2020. A noter qu’un pensionné peut toucher une pension de droit direct dans plusieurs régimes simultanément.

1.2 L’évolution du point d’indice et de l’emploi public conditionne la dynamique des cotisations des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers

Financé à 92 % par des cotisations salariales et patronales, le régime de retraite des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux dépend directement de l’évolution de la masse salariale indiciaire totale, sur laquelle sont assises ces cotisations. Cette masse salariale est le produit des effectifs de fonctionnaire en équivalents temps plein pour chacun de ces deux versants de la fonction publique, et de leur rémunération indiciaire brute moyenne (leur salaire, de base, hors primes).

L’impact de la masse de l’assiette de cotisations sur l’équilibre du régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est plus élevé encore que pour le régime général des salariés, pour deux raisons principales. En premier lieu, le taux de cotisation patronale applicable aux employeurs territoriaux et hospitaliers est, depuis 2014, de 30,65 %, contre 16,46 % pour un salarié du secteur privé¹¹. En second lieu et à la différence du régime général, les régimes publics ne bénéficient pas des contributions dites

⁹ Évaluation de la convention d’objectifs et de gestion de l’Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l’Etat et des collectivités publiques (Ircantec) 2017-2021, novembre 2021, IGAS et CGEFl, annexe 4.

¹⁰ Clémence Darrigade, *Les pensionnés des trois versants de la fonction publique en 2021 : combien sont-ils et qui sont-ils ?* *Questions Politiques Sociales*, Octobre 2022

¹¹ Rapport du COR septembre 2022, figure 2.15.

“de solidarité” (fonds de solidarité vieillesse, impôts et taxes affectées), qui représentent plus de 90 Md€ de ressources pour le régime général (environ 27% des ressources de ce régime)¹².

Toute modification à la hausse ou à la baisse de la masse salariale indiciaire dans les hôpitaux et les collectivités territoriales entraîne donc, par son effet mécanique sur le niveau des cotisations salariales et patronales, des conséquences immédiates et d’ampleur sur les ressources du régime géré par la CNRACL et, partant, sur les ressources du système de retraites dans son ensemble (cf. infra, 2.2)).

A long terme, les modulations de la rémunération indiciaire des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers continuent de produire des effets, de deux manières. D’une part, une dégradation du point d’indice par rapport à l’inflation diminue de manière pérenne les rémunérations touchées, et donc l’assiette des cotisations publiques au système de retraites. D’autre part, cette dégradation entraîne une diminution des pensions liquidées chez les fonctionnaires touchés par cette baisse réelle (“en pouvoir d’achat”) du point d’indice.

2) L’hypothèse gouvernementale d’une dégradation massive de la masse salariale publique conduit à surévaluer le déficit attendu du système de retraites en 2027

Les travaux et déclarations gouvernementales récentes sont largement fondées, en ce qui concerne l’équilibre du système de retraite, sur les projections présentées par le COR dans son rapport de septembre 2022. Réalisées par le COR de manière autonome des ministères, ces projections reposent cependant, pour le court terme, sur les prévisions transmises par les services du ministère de l’économie pour plusieurs paramètres déterminants : taux de chômage, taux de croissance, masse salariale publique.

En ce qui concerne la masse salariale publique, la direction du budget transmet annuellement au COR des chiffres pluriannuels sur l’évolution de l’emploi public, celle du point d’indice et celle de la part des primes dans la rémunération. L’étude de ces chiffres et de leur impact sur le solde des retraites, tel que mentionné dans le rapport du COR de septembre 2022 et repris récemment au premier plan de l’étude d’impact du gouvernement, conduit à mettre au jour, si ces hypothèses sont sincères, un impact massif à la fois sur les services publics (2.1) et sur le solde de notre système de retraites (2.2).

2.1 Les services du ministère du budget ont programmé un gel des effectifs et une diminution de la rémunération réelle des fonctionnaires de 11% d’ici à 2027

2.1.1 Un gel programmé des effectifs jusqu’en 2027, hors fonction publique hospitalière

Depuis 2017, les projections de Bercy sur l’emploi public, transmises au COR pour ses projections en matière de retraites, sont celles d’une stabilité des effectifs globaux. En 2021, elles mettaient en avant le projet d’une “stabilisation des effectifs dans la fonction publique de l’Etat (hors La Poste et Orange) sur l’ensemble de l’horizon de projection, de 2020 à 2070. (...) L’effectif de fonctionnaires territoriaux est supposé stable entre 2020 et 2031. Les effectifs de la fonction publique hospitalières intègrent quant à eux le recrutement, sur les prochaines années, de 15 000 agents publics, comme prévu par les accords du “Ségur de la santé”¹³.

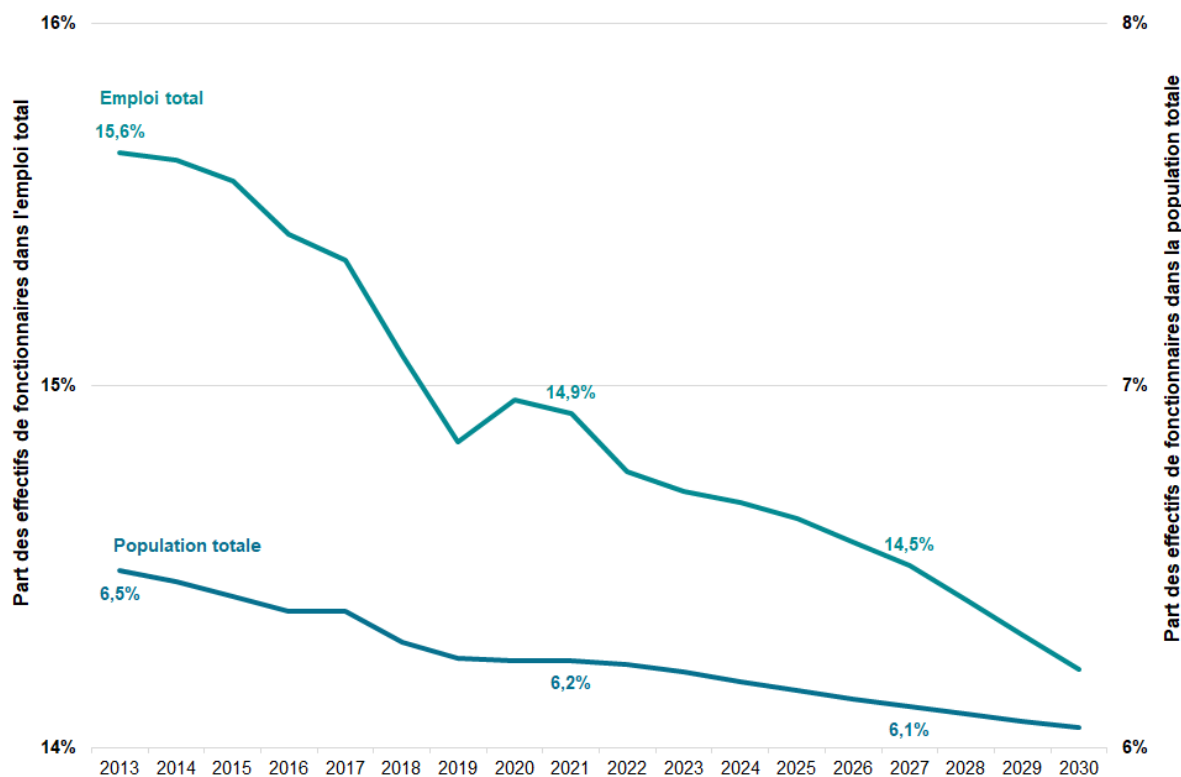
Un tel gel entraînerait, pour les administrations publiques de l’Etat et des collectivités territoriales l’impossibilité de recruter au-delà du remplacement des départs à la retraite, pendant la durée du quinquennat. Il conduirait à une rigidification des recrutements inédite dans les services publics depuis

¹² Rapport du COR septembre 2022, figure 2.14.

¹³ Rapport du COR de juin 2021, p. 48.

2012. Il conduirait à une diminution sensible de la part de l'emploi public dans l'emploi total, celle-ci, passant de 16 % en 2010 à 13,8% en 2030¹⁴. Dans un contexte d'accroissement de la population totale, il provoquerait également une diminution de 7,5% du nombre de fonctionnaires en proportion de la population (cf. graphique n°1).

Graphique n°1 : Part des fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux dans la population totale telle que prévue par Bercy



Source : rapport COR 2022, calculs Nos services publics

A horizon temporel plus lointain (progressivement à partir de 2027), les projections sur la fonction publique sont celles du COR et non plus de Bercy, et ne peuvent donc être rapprochées de décisions ministérielles. Elles renvoient à l'hypothèse d'une évolution du nombre de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers similaire à celle de la population active¹⁵.

2.1.2 Une diminution sensible et inédite de la rémunération réelle et des retraites des fonctionnaires

Du fait des élections législatives, la publication du rapport du COR - traditionnellement effectuée au mois de juin de chaque année - a été reportée exceptionnellement en septembre 2022. Lors de cette nouvelle édition et par rapport à celles transmises avant les échéances électorales, les projections de masse salariale publique transmises au COR par les services du ministère délégué aux comptes publics ont été très sensiblement dégradées en ce qui concerne la rémunération des fonctionnaires.

Le gouvernement prévoyait déjà, en 2021 (projections identiques à celles de 2020), une évolution de la rémunération dans la fonction publique nettement inférieure à celle de l'ensemble de la population. Ses projections montraient en effet une lente croissance du point d'indice, jusqu'à rejoindre progressivement, à partir de 2025, le rythme de progression des prix augmenté de 0,1%. Dans le même

¹⁴ Cette diminution est donc encore accrue dans les projections 2022 par rapport aux projections 2021 du fait de l'objectif du gouvernement d'un taux de chômage à 5 % en 2027, dont l'atteinte reposerait exclusivement sur l'emploi privé. Voir rapport du COR septembre 2022, figure 1.21

¹⁵ Rapport du COR de septembre 2022, voir notamment annexe 3, figure A3-1.

temps, était projetée une hausse des primes (non prises en compte dans le calcul de la retraite), permettant à la rémunération totale des fonctionnaires de rejoindre, avec un décalage temporel, un rythme de progression comparable à celle de la rémunération de l'ensemble de la population.

Les projections de la direction du budget actualisées en septembre 2022 sur la période 2022-2027 sont très sensiblement dégradées par rapport à celles transmises au COR pour juin 2021. Désormais, Bercy prévoit un gel du point d'indice, un quasi-gel du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires en euros courants (+0,1% en euros courants)¹⁶ ainsi qu'un gel des primes sur toute la durée du quinquennat en cours, conduisant à une quasi-stagnation sur 5 ans de la rémunération des fonctionnaires, et ce indépendamment du taux d'inflation.

Récapitulatif des hypothèses relatives aux rémunérations des fonctionnaires

Hypothèses du rapport de sept. 2022	Gel du point d'indice Augmentation du traitement indiciaire égale à 0,1% en euros courants	Le point d'indice rejoint le rythme de progression des prix + 0,1% par an*	Le point d'indice augmente jusqu'à rejoindre en fin de période le rythme de progression des salaires du privé
	Gel de la rémunération totale La part des primes reste constante	La rémunération totale rejoint le rythme de progression des salaires du privé, grâce à une augmentation des primes	La rémunération totale progresse comme les salaires du privé. La part des primes augmente de moins en moins et se stabilise en fin de période
Rappel des hypothèses du rapport de juin 2021	Le point d'indice rejoint le rythme de progression des prix	Le point d'indice progresse comme les prix + 0,1% par an*	Le point d'indice augmente jusqu'à rejoindre en fin de période le rythme de progression des salaires du privé
	La rémunération totale rejoint le rythme de progression des salaires du privé, grâce à une augmentation de la part des primes	La rémunération totale progresse comme les salaires du privé, grâce à une augmentation de la part des primes	La rémunération totale progresse comme les salaires du privé. La part des primes augmente de moins en moins et se stabilise en fin de période

Avant 2023 : hypothèses reflétant la politique de rémunération des fonctionnaires (gel de la valeur du point, protocole PPCR, Ségur de la santé, revalorisation du point d'indice de juillet 2022, etc.)

() évolution un peu plus rapide dans la fonction publique hospitalière suite au Ségur de la santé.*

Selon le COR, une telle stagnation conduirait à une baisse de la rémunération réelle (une fois prise en compte l'inflation) des fonctionnaires de 11 % entre 2022 et 2027. Elle reste en outre probablement sous-estimée : la projection du COR réalisée en septembre 2022 était fondée sur des hypothèses d'inflation qui ont depuis été nettement revues à la hausse¹⁷. Le montant des pensions de retraite des fonctionnaires étant calculés sur la rémunération indiciaire des six derniers mois, hors primes, ils se verraient amputés dans les mêmes proportions une fois prise en compte l'inflation (-11% en 2027, -13% en 2030).

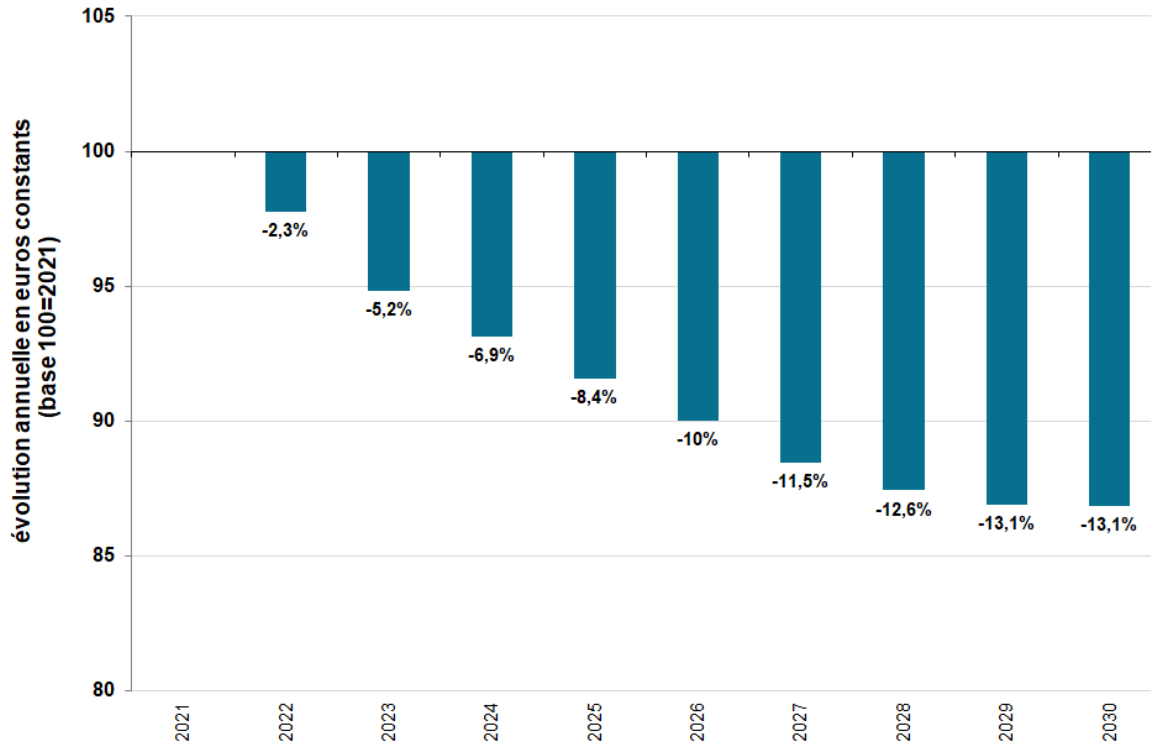
Sur la même période, le revenu moyen par tête dans l'ensemble de l'économie progresse pour sa part plus vite que l'inflation, conduisant à une double paupérisation des fonctionnaires, à la fois en valeur

¹⁶ Cette évolution correspond à l'évolution mécanique de la rémunération moyenne des fonctionnaires : glissement-veillesse-technicité (GVT) positif, GVT négatif et effet de noria. Cf. 3.1.2 de la présente note.

¹⁷ Pour 2022, la projection d'inflation du Gouvernement prise en compte par le COR était de +5% alors qu'elle s'est élevée à +6%. Pour 2023 la projection prise en compte était de +3,2% alors que la Banque de France prévoit aujourd'hui une hausse de 6% (Projections macroéconomiques – Décembre 2022). Un écart existe encore en ce qui concerne l'année 2024 (+1,9% pris en compte, +2,5% aujourd'hui prévus par la Banque de France).

absolue (-13,1% de rémunération réelle en 2030 par rapport à 2021) et par rapport reste de la population dont la rémunération réelle moyenne aurait, dans le même temps, augmenté de 6,1%¹⁸.

Graphique n°2 - Evolution la rémunération totale réelle des fonctionnaires telle que prévue dans les projections du gouvernement



Source : rapport COR septembre 2022, Figure 1.22, calculs Nos services publics

2.2. Cette dégradation de la masse salariale publique conduirait à aggraver notablement le déséquilibre du système de retraites à horizon 2030

Si elles reflétaient des choix politiques réels, les projections du Gouvernement sur la masse salariale publique auraient un impact inédit sur la rémunération des fonctionnaires. Dès septembre 2022, elles ont en tout état de cause eu des conséquences importantes sur le solde du système de retraite tel que le COR le projetait à horizon 2030, comme celui-ci l'a noté en page 99 de son rapport de septembre 2022: "Il convient de souligner le caractère paradoxal de ce résultat, les mesures de maîtrise de la masse salariale publique des collectivités locales et des hôpitaux se traduisent par une détérioration du solde du système de retraite."

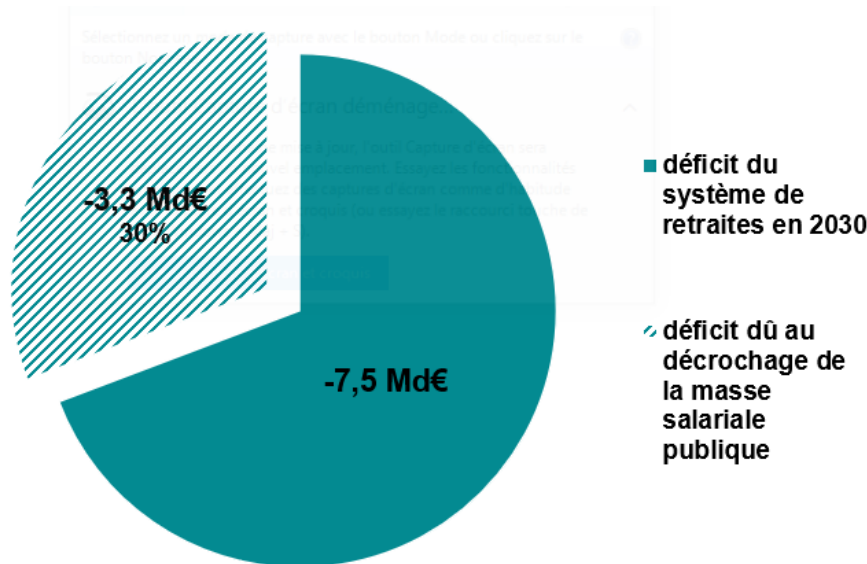
La diminution de la rémunération des fonctionnaires, en termes réels, conduirait en effet à une dégradation conséquente des cotisations versées par les employeurs des 2,2 millions de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, réduisant directement les ressources de la CNRACL. Cette diminution des recettes en euros constants (stabilité en euros courants, dans un contexte d'inflation) conduirait à un moins-perçu pour la CNRACL légèrement inférieur à 0,06 point de PIB dès 2027 (au moins 1,5 Md€

¹⁸ Encore les données disponibles ne permettent-elles pas de comparer la situation des fonctionnaires à celle des salariés du privé : le décrochage y serait substantiellement renforcé, la RMPT totale étant d'ores et déjà tirée à la baisse par la diminution, en euros constants, de la rémunération des fonctionnaires.

par an) par rapport à des prévisions de 2021 déjà dégradées, fondées sur une hypothèse de stagnation du pouvoir d'achat des fonctionnaires et de diminution de la valeur réelle du point d'indice¹⁹.

En réalité, si aucun décrochage de la rémunération des fonctionnaires n'était organisé et que la masse salariale indiciaire évoluait comme celle de l'ensemble de la population, le déficit du système de retraites serait diminué d'un tiers à horizon 2030. Cette réduction du déficit serait directement due à l'apport de cotisations supplémentaires au système de retraites par la CNRACL et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, pour un montant en euros constants de 3,3 milliards d'euros en 2030²⁰.

Graphique n°3 - Part du déficit du système des retraites expliquée par une diminution de la masse salariale publique (emploi et rémunération) par rapport au privé en 2030



Légende : Convention EPR, scénario 1% de productivité du travail, 4,5% de chômage à long terme, en euros constants. Sources : rapport COR 2022, figure 3 du document 4 de la réunion d'avril 2022 du COR, calculs Nos services publics (voir annexe méthodologique).

Les hypothèses de diminution de la rémunération indiciaire des fonctionnaires devraient également diminuer les retraites des fonctionnaires sur le départ dans les 5 prochaines années, celles-ci étant indexées sur le traitement brut des fonctionnaires. Elles conduiraient donc à un appauvrissement pérenne des fonctionnaires aujourd'hui aux portes de la retraite.

Cet effet conduirait, à l'inverse, à diminuer à la marge les dépenses globales de retraite, mais dans des proportions bien moindres que la diminution des cotisations dans les projections du gouvernement. Ne seraient concernées, d'ici à 2027, par une baisse de leurs pensions réelles que 5 générations d'agents partant à la retraite, soit environ 70 000 agents par année, contre 2,2 millions de cotisants dont les cotisations sociales patronales et salariales seraient diminuées²¹.

¹⁹ Présentation du rapport du COR, page 25. Voir également rapport du COR de septembre 2022, page 99, et graphiques 2.20 et 2.21. Si la présentation du COR précise le scénario retenu (scénario 1 %, convention EPR), celui-ci ne joue qu'à partir de 2028 et n'aurait donc en réalité aucune incidence sur le montant de la diminution des cotisations publiques à horizon 2027, l'unique scénario retenu à horizon 2027 étant fondé sur les projections du gouvernement.

²⁰ en euros constants, donc une fois neutralisée l'inflation. Estimations du PIB en euros constants réalisées par le COR, rapport de septembre 2022, cf. figure 1.16.

²¹ CNRACL, recueil statistique 2021.

3) La sincérité du débat public exige une clarification : sans dégradation de la rémunération des fonctionnaires, le besoin de financement des retraites à horizon 2027 serait réduit d'un tiers

L'ensemble des chiffres de déficit utilisés au soutien de la réforme de la retraite s'appuient donc sur les hypothèses transmises par Bercy au conseil d'orientation des retraites en matière d'emploi public. Ils se fondent sur deux présupposés : un gel total des emplois publics et une dégradation massive de la rémunération des fonctionnaires sur la durée du quinquennat. De deux choses l'une : ou ces projections sont le résultat d'une décision politique, et il est utile qu'elles soient portées à la connaissance des fonctionnaires et des citoyens, tant elles sont contradictoires avec d'autres déclarations gouvernementales au sujet de la revalorisation des services publics. Ou ces projections ne reflètent pas une orientation politique, auquel cas le débat sur la réforme des retraites se fonde sur des chiffres insincères.

Loin d'être technique ou anecdotique, l'analyse et le débat sur les projections gouvernementales en matière d'emploi et de rémunération des fonctionnaires (gel du point d'indice comme de la rémunération totale sur la totalité du quinquennat) sont un préalable pour assurer l'honnêteté du débat public sur le projet de loi sur les retraites.

3.1 Une nécessaire clarification par le gouvernement sur la rémunération des fonctionnaires comme sur l'ampleur réelle du déficit des retraites

La sincérité des chiffres de déficit des retraites communiqués par le gouvernement dépend directement de l'honnêteté des projections de dégradation de la masse salariale publique réelle. Les chiffres transmis par Bercy au COR à l'été 2022 et endossés par l'étude d'impact reflètent-ils réellement les choix politiques du gouvernement ? La réponse à cette question conditionne le crédit à apporter aux chiffres de déficit avancés par le gouvernement depuis septembre 2022 pour justifier sa réforme. Or les projections de Bercy sur la masse salariale publique sont tantôt cohérentes, tantôt divergentes avec les autres programmes ou projets de loi stratégiques présentés par le gouvernement lors de la période récente.

Les hypothèses de gel, des emplois comme de la rémunération, présentées par le ministère chargé des comptes publics concernant à la fois les fonctionnaires hospitaliers, les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires d'Etat, elles seront ci-dessous mises en regard des annonces, textes et projets de loi sur les trois versants de la fonction publique.

3.1.1 Emploi public : des textes et annonces contradictoires

En ce qui concerne l'emploi public, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, délibéré le 26 septembre 2022 en conseil des ministres, prévoit à son article 10 une stagnation du nombre total d'emplois au sein de l'Etat et de ses opérateurs sur la durée du quinquennat. Il semble ainsi a priori en cohérence avec les projections fournies au COR, bien qu'il n'ait à ce jour toujours pas été adopté et qu'il n'ait en tout état de cause pas de valeur contraignante.

A l'inverse, le projet de loi de finances présenté le même jour prévoit, pour sa part, une augmentation des plafonds d'emploi au sein de l'Etat permettant le recrutement de 8 960 nouveaux agents en équivalent temps plein (ETP), pour la seule année 2023²². Ce texte, entré en vigueur depuis le 1er janvier 2023, vient pour sa part contester la sincérité des hypothèses présentées par Bercy. De même, cette hypothèse de gel des effectifs semble entrer en contradiction avec plusieurs engagements récents du Gouvernement :

²² Seconde partie du projet de loi de finances pour 2023, article 32.

- la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur prévoit la création de 8500 postes dans la police et la gendarmerie, notamment pour sécuriser les JO de 2024, la coupe du monde de rugby et pour créer des unités de forces mobiles spécialisées dans les affrontements violents ou encore 200 brigades en zone rurale²³
- le gouvernement a annoncé en septembre 2022 un "nouveau modèle de sécurité civile" pour améliorer notamment la gestion des feux, ce qui implique nécessairement un renforcement des moyens humains²⁴

3.1.2 Rémunération des fonctionnaires : les hypothèses sous-jacentes au calcul du déficit des retraites à l'épreuve des faits

En matière de rémunération des fonctionnaires, les déclarations et projets stratégiques présentés par le gouvernement depuis l'été 2022 semblent contredire les chiffres de déficit avancés par le gouvernement au soutien de sa réforme des retraites.

La projection d'une évolution du traitement indiciaire moyen de 0,1 % en euros courants sur toute la durée du quinquennat apparaît intenable, pour au moins deux raisons. En premier lieu, l'impact de la revalorisation du point d'indice de 3,5%, décidée en juillet 2022, n'apparaît pas répercuté en année pleine en 2023, et ce bien qu'elle soit antérieure aux prévisions transmises au COR. En second lieu, ne serait-ce que l'évolution mécanique du traitement moyen des fonctionnaires²⁵, censément incluse dans ces prévisions, apparaît incompatible avec ces prévisions. A titre d'exemple, entre 2019 et 2020, l'évolution du salaire net moyen dans la fonction publique était de 2% en euros constants (2,5 % en euros courants) sans revalorisation du point d'indice. Même en dehors de la fonction publique hospitalière, portée par le contexte exceptionnel de crise sanitaire, l'évolution du salaire net moyen était de 1% dans la fonction publique d'Etat et de 0,8% dans la fonction publique territoriale (en euros constants)²⁶, soit bien au-dessus des 0,1% en euros courants projetés par le gouvernement.

Enfin, ces projections d'une stabilité de la rémunération totale, en euros courants, indice et primes comprises, apparaît en contradiction avec les nombreuses annonces sectorielles des derniers mois, dans un contexte marqué par les enjeux d'attractivité de la fonction publique :

- En ce qui concerne l'éducation nationale, le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques annonce que "dans les premier et second degrés, l'ambition de renforcer l'attractivité du métier d'enseignant conduit à un rehaussement des crédits du ministère (...), permettant de poursuivre et d'amplifier la revalorisation des rémunérations des personnels enseignants dès la rentrée 2023"²⁷. Ce projet a été confirmé par le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en août dernier²⁸ comme par le ministre de l'éducation nationale le 4 janvier dernier²⁹. Il entre en contradiction avec l'hypothèse de diminution de la rémunération réelle des fonctionnaires.
- En ce qui concerne les forces de l'ordre, la loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'intérieur (LOPMI), enregistrée le 7 septembre 2022 à la présidence du Sénat, prévoit des revalorisations importantes pour les fonctionnaires de police et de gendarmerie,

²³ Rapport annexé, partie 2.1 (approuvé par l'article 1)

²⁴ Discours d'Emmanuel Macron du 28 octobre 2022, devant les acteurs mobilisés en été 2022 contre les feux de forêt : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/10/28/reception-des-acteurs-mobilises-cet-ete-contre-les-feux-de-forets>

²⁵ GVT (glissement-vieillesse-technicité) positif, GVT négatif et effet de noria en particulier.

²⁶ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2022, *L'évolution de la rémunération dans la fonction publique en 2020*, p. 167. Christophe DIXTE, Déborah MASSIS, Gwendoline VOLAT.

²⁷ Rapport annexé à la LPFP, point n°142.

²⁸ "Les dépenses de mesures nouvelles hors lois de programmation visent essentiellement au financement des mesures annoncées par le Président de la République, telles que la revalorisation du métier et de la rémunération des enseignants" Programme de stabilité 2022-2027, juillet 2022, page 34.

²⁹ "Les augmentations auront lieu à partir de septembre" Pap Ndiaye, RMC, le 4 janvier 2023 <https://twitter.com/PapNdiaye/status/1610574095602831363>

présentées par le ministre comme “la plus grande revalorisation salariale de tous les fonctionnaires de police et gendarmerie de l'histoire du ministère de l'Intérieur.”³⁰

- En ce qui concerne la rémunération des soignant.e.s au sein de l'hôpital public, cotisants à la CNRACL, de nombreuses annonces contradictoires avec un gel ont été réalisées. C'est ainsi le cas de l'annonce de revalorisation des grilles issue du Ségur de la santé. C'est également le cas de celles réalisées par le ministre François Braun d'une enveloppe “de l'ordre de 400 millions d'euros” afin de faire face aux difficultés du secteur sanitaire et en particulier de la pédiatrie, dont de nombreuses mesures portant sur les rémunérations des professionnels hospitaliers³¹.
- Enfin, le ministre de la transformation et de la fonction publique a pour sa part annoncé à plusieurs reprises l'ouverture prochaine d'un chantier sur les carrières et les rémunérations dans la fonction publique³².

Même dans l'hypothèse où l'intégralité de ces annonces concernerait des primes, et donc conduirait à une dégradation de 11 % des pensions nouvellement liquidées dans la fonction publique à horizon 2027³³, ces déclarations entrent fortement en contradiction avec les hypothèses transmises par Bercy au COR pour septembre 2022 d'une quasi stabilité nominale des rémunérations des fonctionnaires jusqu'en 2027.

En sens inverse, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit-il, en ses articles 16 et 23, une diminution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales. Ces prévisions sont également reprises au sein du programme de stabilité, présenté par le gouvernement à la commission européenne en juillet 2022³⁴, et seraient a priori cohérentes avec l'hypothèse d'une diminution massive de la rémunération réelle de fonctionnaires à horizon 2027.

Devant le doute qui subsiste sur la sincérité des projections présentées au sein de l'étude d'impact, le gouvernement gagnerait à clarifier ses intentions : les chiffres qu'il a transmis au COR reflètent-ils une priorité politique, ce qui implique une absence de recrutements ainsi qu'une diminution de la rémunération réelle des fonctionnaires et leurs pensions de retraites d'environ 11 % sur la durée du quinquennat ? Ou ces chiffres ne reflètent-ils aucune priorité gouvernementale, et alors le déficit du système de retraites serait jusqu'à deux fois moins élevé que ce qu'il présente depuis septembre 2022 ? A la veille d'une réforme d'ampleur et dans un contexte de tensions importantes sur les services publics, la réponse à ces questions revêt un caractère d'intérêt public et constitue le préalable à la tenue d'un débat sincère.

3.2 Réinvestir dans les services publics aurait des conséquences rapides sur l'équilibre du système de retraites

Le déficit du système de retraites tel que projeté par le Conseil d'orientation des retraites représente environ 2,6% de ses recettes totales à horizon 2027. Ne pas dégrader la masse salariale publique sur les années à venir suffirait pour résorber d'environ 50 % ce déficit à horizon 2030.

Les enjeux de rémunération des fonctionnaires et ceux de financement de notre système de retraite ne se recoupent pas parfaitement et obéissent chacun à leur logique propre : mieux payer les fonctionnaires

³⁰ Gérald Darmanin, le 2 novembre 2022, audition par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur. <https://twitter.com/lcp/status/1587747069867036672>

³¹ Voir par exemple : <https://www.tf1info.fr/politique/hopital-crise-de-la-pediatrie-le-ministre-de-la-sante-francois-braun-annonce-pres-de-400-millions-d-euros-de-nouvelles-mesures-2237432.html>

³² Voir par exemple l'audition de Stanislas Guérini, le 26 octobre 2022, audition par la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2023.

³³ La pension des fonctionnaires étant calculée sur le traitement indiciaire de leurs 6 derniers mois (hors primes) un gel du point d'indice aurait des conséquences immédiates (à effet plein dès 6 mois après la mesure) sur le montant des pensions liquidées.

³⁴ “À moyen terme, l'association des collectivités locales au retour progressif à l'équilibre des comptes publics impliquerait de poursuivre la maîtrise de leurs dépenses. Les dépenses de fonctionnement seraient maîtrisées en volume et ralentiraient en valeur dans le sillage de l'inflation.” Programme de stabilité délibéré en conseil des ministres du 29/07/2022, page 38

c'est répondre aux enjeux d'attractivité et de fonctionnement des services publics, tandis que mieux financer les retraites publiques vise à assurer le maintien du niveau de vie des personnes âgées.

Néanmoins, le dernier rapport du COR montre que l'augmentation de la rémunération indiciaire totale des fonctionnaires assujettis à la CNRACL a des conséquences rapides et notables sur l'équilibre de notre système de retraites. Autrement dit, le recrutement et l'augmentation du point d'indice dans la fonction publique entraînerait mécaniquement une amélioration des ressources de notre système de retraites et une résorption partielle de son déficit à court terme. Il s'agit donc d'un investissement qui compterait double en termes de bénéfices, à hauteur des cotisations retraites versées par les fonctionnaires territoriaux, hospitaliers et par leurs employeurs.

Les effets ne sont pas aussi mécaniques en ce qui concerne la fonction publique d'Etat, par ailleurs celle dont l'évolution de la masse salariale est la moins dynamique sur les dix dernières années³⁵. A long terme, en ce qui concerne toutes les fonctions publiques, le recrutement et la rémunération des fonctionnaires conduirait à une augmentation des dépenses de retraites de la CNRACL ou du SRE (selon le versant de la fonction publique), qui viendrait en tout ou partie diminuer l'effet d'amélioration mécanique du solde des retraites, les dépenses nouvelles venant progressivement couvrir les recettes supplémentaires. Cet effet n'est actuellement pas chiffré par le rapport du COR et, du fait des cotisations employeurs supplémentaires versées à la CNRACL, pourrait être moindre que pour le secteur privé : une étude approfondie sur ce point pourrait être éclairante pour le débat.

Pour documenter les effets à court et moyen terme d'une variation de l'évolution de la masse indiciaire totale de la fonction publique, et ainsi accroître la transparence sur l'effet majeur de ce paramètre, le COR pourrait par exemple intégrer une hypothèse de "non dégradation de la masse salariale public" à court comme à moyen terme. En faisant évoluer la masse salariale publique comme celle du privé, à la fois en rémunération indiciaire et en emploi, l'effet des différentes hypothèses sur l'emploi public à court comme à moyen terme serait ainsi mis en évidence. Un tel scénario viendrait avantageusement compléter l'actuelle hypothèse de variation du taux de prime des fonctionnaires, dont l'impact sur les dépenses de retraites et le taux de remplacement est notable mais l'impact sur l'équilibre est faible³⁶.

Plus fondamentalement, l'analyse qui précède met en avant un fort besoin de transparence sur les sous-jacents des projections à court terme du COR sur l'équilibre du système de retraites, en particulier lorsqu'elles se fondent sur des hypothèses transmises par le gouvernement. L'ambivalence de ces hypothèses, comme cela a par ailleurs été démontré quant à l'impact de la projection gouvernementale d'un taux de chômage à 5%³⁷, autant que leur sensibilité au sein du débat public, les rendent en effet pour le moins fragiles. L'établissement d'hypothèses propres au COR pour le court terme permettrait par exemple de gagner en robustesse et en indépendance et permettrait d'asseoir les projections à court terme sur des éléments plus solides autant que de clarifier et pacifier le débat public.

³⁵ +2,4% pour la FPE entre 2011 et 2020, contre +4,2% pour la FPT et +5,7% pour la FPH. Source : Insee, "Effectifs dans la fonction publique par versant et par ministère", 2021.

³⁶ Dans cette hypothèse, les cotisations supplémentaires compensent globalement les dépenses nouvelles et n'altèrent donc que peu l'équilibre global du système de retraite.

³⁷ Cf Michaël Zemmour, *Le scénario économique du gouvernement rend le rapport du COR 2022 ininterprétable. Et c'est écrit dedans*, blog Alternatives économiques, 27/09/2022

Annexe méthodologique :

Modalités de calcul de la part du déficit du système de retraites due à la dégradation des hypothèses de masse salariale publique par rapport à la masse salariale d'ensemble

La diminution du solde de retraites qui peut être attribuée aux hypothèses gouvernementales sur l'emploi des fonctionnaires est calculée selon la méthodologie suivante :

La première étape consiste en l'identification de la part de la diminution des ressources dans le PIB due aux hypothèses sur la fonction publique. Au sein du rapport du COR de septembre 2022, la figure 2.16 nous montre une diminution des ressources de 0,21 points de PIB entre 2022 et 2027. L'addition des données des figures 2.3 et 2.20 nous donne la décomposition par régime de cette diminution des ressources, et nous montre que la moitié de cette baisse (0,1 point de PIB) est due à la baisse des ressources de la CNRACL, exprimée en points de PIB.

Les ressources du système de retraites sont assises sur des cotisations et des impôts, dont l'évolution est proportionnelle à celle du PIB, sauf changement réglementaire ou modification de la distribution des ressources entre capital et travail. En l'absence de modification des équilibres généraux du système, les ressources de chaque régime évolueraient donc comme la masse salariale de l'ensemble de la population : toute baisse de ressources est donc un écart à cette tendance constante.

Au sein des régimes complémentaires des salariés du secteur privé, le déficit est essentiellement dû, comme l'indique le COR, à l'évolution de la part de la rémunération sous plafond de la sécurité sociale. Au sein du régime de la CNRACL, ce manque à gagner matérialise l'écart entre les hypothèses de rémunération transmises par Bercy, et les ressources qui abonderaient le système dans l'hypothèse d'une évolution de la masse salariale soumise à cotisation³⁸ pour la CNRACL similaire à celle de l'ensemble de la population.

Autrement dit : en 2030, la diminution des ressources de la CNRACL est directement due à l'écart entre les hypothèses gouvernementales sur la rémunération et l'emploi des fonctionnaires et l'hypothèse d'une évolution de ceux-ci comme la rémunération et l'emploi de l'ensemble de la population. En l'absence de décrochage de l'emploi et de la rémunération des fonctionnaires territoriaux, le besoin de financement du système de retraites serait diminué de 3,3 milliards d'euros (sur 10,8) à horizon 2030, soit diminué du tiers.

Tous les chiffres présentés et calculs réalisés se fondent sur le scénario du COR retenu par le gouvernement dans son étude d'impact : taux de croissance de la productivité du travail à 1%, taux de chômage de long terme à 4,5%, convention "équilibre permanent des régimes" en ce qui concerne la contribution de l'Etat. Le choix méthodologique de ne pas contester ces hypothèses et leur bien-fondé a été retenu par souci de transparence des calculs et de comparabilité des chiffres, et non du fait de la pertinence intrinsèque des hypothèses et conventions présentées.

³⁸ Soit le produit de l'emploi, de la rémunération indiciaire et de la quotité de travail