

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

### **EN TRES BREF :**

Le déficit de notre système de retraites par répartition dépend, pour une part significative, de l'emploi public : plus de masse salariale publique, c'est plus de cotisations dans les caisses de retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

Or, entre juin 2021 et septembre 2022, **les projections d'emploi public produites par Bercy**, transmises au COR pour réaliser ses calculs de déficit, **ont été très fortement dégradées**.

De deux choses l'une :

- **Ou bien** ces projections 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**, et les conséquences sur les services publics seront massives dans un contexte de crise déjà aiguë.
- **Ou bien le déficit du système de retraites a été artificiellement surévalué** pour justifier la réforme. Si la masse salariale publique (emploi et rémunérations) évoluait comme la masse salariale totale (public et privée), la moitié du déficit des retraites serait comblée à horizon 2030 (+3,3 milliards d'euros de cotisations).

Tous les chiffres présentés dans cette note sont directement issus de sources publiques et en particulier du rapport du COR de septembre 2022.

### **1. L'équilibre financier du système de retraites dépend pour partie importante 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 français. Les cotisations retraites pour les fonctionnaires d'Etat sont calculées de manière particulière : nous ne traitons pas ce point dans notre note, qui se concentre sur les cotisations des 2,2 millions de fonctionnaires hospitaliers (soignants, techniques, administratifs) et territoriaux (agents d'entretien des établissements scolaires, travailleurs sociaux, agents des routes ou espaces verts, etc.). Les cotisations retraites (salariales et patronales) de ces fonctionnaires des hôpitaux et des collectivités viennent abonder chaque année les ressources du système de retraites. Elles représentaient 22 milliards d'euros en 2021.

Les déclarations gouvernementales récentes sur le déficit des retraites, qui servent à justifier la réforme, se fondent sur des projections d'emploi et de rémunération des fonctionnaires très dégradées (cf. infra). Elles s'appuient en effet sur le rapport du COR de septembre 2022, qui se fonde lui-même sur les projections d'emploi public et de rémunération des fonctionnaires qui lui sont transmises annuellement par les services du ministère des comptes publics.

### **2. En 2022, en plus de ses prévisions de stagnation des recrutements publics, Bercy a très fortement dégradé ses projections sur la rémunération des fonctionnaires... et donc l'équilibre du système de retraites**

En 2022, les services du ministère chargé des comptes publics ont transmis au COR des projections très sensiblement dégradées, y compris par rapport aux projections 2021.

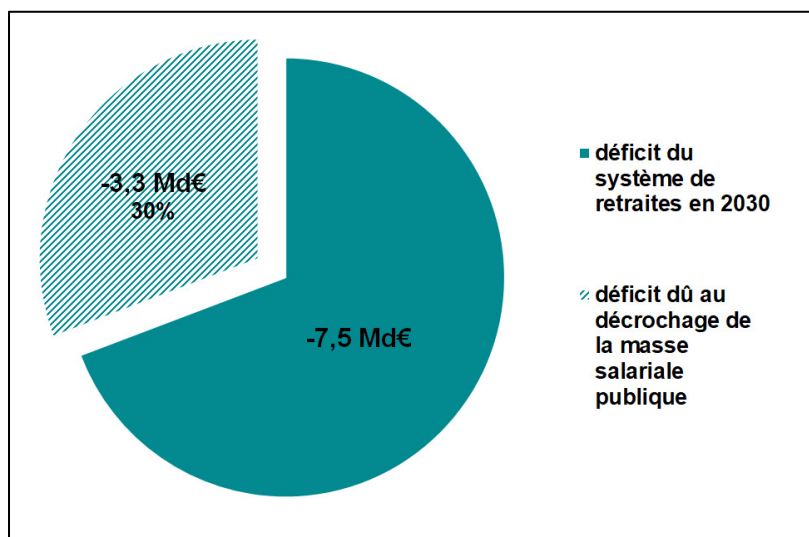
Elles prévoient désormais une stabilisation des effectifs globaux pour la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, c'est-à-dire l'impossibilité de recruter au-delà du remplacement des départs, pendant toute la durée du quinquennat. Cela signifie une rigidification des recrutements dans les services publics, inédite depuis 2012. S'agissant de la rémunération, les hypothèses retenues par le gouvernement prévoient 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 : celle-ci diminuerait de 10,75 % entre 2022 et 2027.

### 3. L'hypothèse du gouvernement d'une dégradation massive de la masse salariale publique conduit à surévaluer le déficit attendu du système de retraites en 2027

La diminution de la rémunération des fonctionnaires, en termes réels, conduirait à une dégradation conséquente des cotisations versées par les employeurs des 2,2 millions de fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, et donc à augmenter le déficit global du système des retraites (c'est ce que le COR appelle un effet "paradoxal" de la "maîtrise des dépenses publiques").

**Si aucun décrochage de la rémunération des fonctionnaires n'était organisé et que la masse salariale publique évoluait comme celle de l'ensemble de la population, le déficit du système de retraites serait diminué de moitié à horizon 2030.** Cette division par deux du déficit serait directement due à l'apport de 0,13 points de PIB de cotisations supplémentaires au système de retraites en 2030, soit 3,3 milliards d'euros<sup>1</sup>, par les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Ainsi, sans dégradation de l'emploi public et de la rémunération des fonctionnaires, le besoin de financement des retraites à horizon 2027 serait réduit d'un tiers.

**Graphique : 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)*

### 4. Le gouvernement prévoit-t-il une austérité inédite pour les services publics dans les 5 années à venir ou a-t-il artificiellement surévalué le déficit des retraites ?

L'hypothèse d'un gel des effectifs semble notamment entrer en contradiction avec le contenu de la loi de finances qui prévoit une augmentation des plafonds d'emploi au sein de l'Etat permettant le recrutement de 8 960 nouveaux agents en équivalent temps plein (ETP), et avec plusieurs engagements récents du Gouvernement s'agissant du renforcement des moyens humains dans certains secteurs.

En matière de rémunération des fonctionnaires, les déclarations du gouvernement depuis l'été 2022 semblent également contredire les chiffres 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, et n'a pris en compte ni la récente revalorisation du point d'indice (3,5%, décidée en juillet 2022) ni les évolutions mécaniques de la masse salariale publique ("GVT" entre autres). Cette dégradation de la rémunération des fonctionnaires, en pouvoir d'achat, apparaît enfin en contradiction avec les nombreuses annonces sectorielles des derniers mois, dans un contexte marqué par les enjeux d'attractivité de la fonction publique.

**La sincérité des projections du gouvernement sur les effectifs et la rémunération des fonctionnaires, et donc des chiffres de déficit des retraites présentés depuis septembre, peut ainsi être fortement questionnée au vu des récentes décisions et déclarations. Néanmoins, rien ne permet de conclure à l'absence de plan d'austérité massif pour les services publics et les fonctionnaires dans les prochaines années. Il importe donc que le gouvernement clarifie rapidement ses décisions, de manière à permettre un débat transparent sur son projet de loi "retraites".**

<sup>1</sup> 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.