



Note Fonction publique sur le projet de loi de réforme des retraite Macron

Il y a deux projets de loi, un organique et un ordinaire. Le décryptage concerne essentiellement la Fonction publique, et ne traite pas tous les articles (voir les notes de la confédération).

Projet de loi organique (à valeur constitutionnelle)

L'objectif de ce projet est l'intégration à la loi de finances de sécurité sociale des comptes des caisses de retraite, c'est-à-dire une étatisation totale dans un contexte de blocage des ressources.

Les articles du code de la sécurité sociale sur l'équilibre financier et le projet de loi de finances de sécurité sociale sont établis par des lois organiques, ce qui leur donne une valeur supérieure aux lois ordinaires.

Article 1 :

A partir du 1^{er} janvier 2025 est instituée une obligation d'équilibre financier du système de retraites. Elle s'évalue toujours sur l'année en cours et les 4 années qui la suivent. C'est plus restrictif que de procéder par période de 5 années se succédant. En résumé l'interdiction du déficit a une valeur constitutionnelle.

Le projet de loi de finances de la sécurité sociale (le PLF-SS, 2^{ème} projet de loi de finances après celui du budget de l'Etat) « prend en compte les délibérations de l'organisme gestionnaire du système universel en matière de recettes et de dépenses » : tout pouvoir décisionnaire est enlevé au conseil d'administration du régime universel en matière de dépenses, donc de niveau des retraites, et de recettes, donc de niveau des cotisations. Ce qui s'appelle aussi donner un contrôle total de la sécurité sociale au gouvernement (conception anglo-saxonne dite bérévidgienne de la protection sociale).

La cotisation employeur de l'Etat, passant à 17% de la rémunération totale en 2025 comme pour tous les employeurs dans un régime universel, baisserait d'environ 20 milliards pour les fonctionnaires civils hors départs anticipés. La cotisation employeurs baisserait de 5 milliards à la CNRACL pour les collectivités locales et les établissements de santé. L'Etat abonde en outre de 5 milliards les caisses de retraite des régimes spéciaux qui disparaîtraient.

Ces 25 à 30 milliards pouvant créer un déficit automatique de tout le système de retraite, l'Etat aura une arme idéale pour peser à la baisse de façon permanente sur le niveau des pensions.

Article 2 :

Dès le 1^{er} janvier 2022 l'ensemble des régimes complémentaires obligatoires seront intégrés à la loi de finances de sécurité sociale. Aujourd'hui seuls les régimes de base et les régimes

spéciaux le sont. Cela se traduit par un contrôle des recettes (cotisations) et des dépenses (pensions) directement par le gouvernement.

En conséquence la gouvernance paritaire de l'Agirc-Arrco par les syndicats de salariés et d'employeurs est vidée de sa substance. Pour la Fonction publique ce sont l'Ircantec (régime complémentaire des contractuels de droit public) et l'ERAFP (régime additionnel sur les primes des fonctionnaires) qui sont intégrés au PLF-SS. Tous les ennuis que les conseils d'administration de ces deux caisses du public ont causé à la tutelle gouvernementale, c'est enfin fini pour elle : le pouvoir pourra baisser beaucoup plus facilement la valeur du point d'ici 2025 !

Un tableau d'équilibre financier des comptes consolidés de toutes les caisses complémentaires sera fait chaque année : exactement comme si l'excédent de l'Ircantec (800 millions en 2018) n'était plus utile aux contractuels dès le 1^{er} janvier 2022.

Article 3, 4 et 5 : les parlementaires, les membres du Conseil constitutionnel et des autorités indépendantes, et les magistrats sont rattachés au régime universel.

PROJET DE LOI ORDINAIRE DE REFORME

Article 1 :

Dans le I) les objectifs du système de retraite sont complétés par un objectif d'équité et de solidarité.

L'objectif d'équité établit une correspondance stricte entre le niveau des droits et celui des cotisations (« chaque euro cotisé ouvrant les mêmes droits pour tous »), ce qui signe l'abandon de toute référence légale aux derniers salaires pour établir le niveau de la pension. La contribution des revenus du capital aux dépenses de retraite est strictement liée au financement des dispositifs de solidarité. La CGT propose elle de compenser le recul de la part des salaires dans la valeur ajoutée par une participation des revenus du capital à toutes les dépenses de retraite.

Le II prévoit une revalorisation des rémunérations des enseignants et des chercheurs (extrait)

II.- La mise en place du système universel de retraite s'accompagne, dans le cadre d'une loi de programmation, de mécanismes permettant de garantir aux personnels enseignants ayant la qualité de fonctionnaire et relevant des titres II, III et VI du livre IX du code de l'éducation une revalorisation de leur rémunération leur assurant le versement d'une retraite d'un montant équivalent à celle perçue par les fonctionnaires appartenant à des corps comparables de la fonction publique de l'Etat.

Les personnels enseignants, enseignants-chercheurs et chercheurs ayant la qualité de fonctionnaire et relevant du titre V du livre IX du code de l'éducation ou du titre II du livre IV du code de la recherche bénéficient également, dans le cadre d'une loi de programmation, de mécanismes de revalorisation permettant d'atteindre le même objectif que celui mentionné à l'alinéa précédent.

C'est une équivalence avec les corps comparables qui est promise, donc une baisse de retraite égale aux autres fonctionnaires, et pas un maintien du niveau des pensions.

On ne sait pas de quels corps on parle pour les enseignants (attachés, ingénieurs, ... ?) avec quel niveau de primes actuel ? et on ne voit pas quels sont les corps comparables à ceux des chercheurs... C'est donc une promesse forte d'un objectif incertain et flou.

Article 3 :

Les contractuels de droit public relèvent du régime de sécurité sociale pour l'ensemble des risques : il faudra prendre le temps d'analyser de façon précise les conséquences de cette affiliation complète.

Article 6 : le régime spécial de sécurité sociale des fonctionnaires est maintenu pour les risques autres que la retraite (invalidité, maladies longues durée, ...). Le régime de retraite des fonctionnaires disparaît du statut et leur retraite est intégrée au code de la sécurité sociale.

Article 7 : les ouvriers d'Etat sont intégrés au régime universel de retraite.

Article 8 : La pension est calculée avec la valeur de service du point, corrigée d'un coefficient d'ajustement (décote et surcote). Un compte personnel de carrière totalise les points, ceux issus des cotisations, ceux attribués au titre de la solidarité (chômage, maladie, éducation, ...), ceux attribués en fin de carrière (majorations familiales).

Article 9 : Le point a une valeur d'acquisition (valeur d'achat). La valeur d'achat et la valeur de service du point sont revalorisées au 1^{er} janvier de chaque année.

La revalorisation du régime universel des valeurs du point sur le RMPT ne commencera qu'en 2045. Contrairement à ce qu'affirme publiquement le gouvernement cette revalorisation ne se fait pas sur l'évolution du salaire moyen (proche de l'inflation plus la croissance) des salariés du secteur privé (SMPT), mais sur l'évolution d'un nouvel indicateur, le revenu moyen par tête (RMPT au lieu du SMPT).

Cet indicateur n'existe pas et sera établi par l'INSEE. On croit comprendre qu'il tiendra compte de l'évolution et des salaires du privé et des rémunérations des agents publics, qui est inférieure depuis 20 ans à celle des salariés du privé. Il tiendra aussi compte des revenus des non-salariés. Si le RMPT est inférieur au SMPT, les salariés du privé seront volés de leurs droits. Ne pas revaloriser les fonctionnaires en fonction du SMPT, c'est les spolier de toute participation à la croissance du pays, à laquelle ils contribuent.

Faire fonctionner le système de retraite prévu dans sa logique propre en 2045, c'est vraiment repousser à la Saint Glinglin la garantie de lier les droits acquis dans le régime universel à l'évolution des salaires. A la fois ce n'est pas sérieux et c'est une façon de faire des promesses qui n'engagent que ceux qui les écoutent. 2045 sera aussi l'année ou presque tous les anciens cotisants des régimes actuels seront partis en retraite.

D'ici là, c'est-à-dire dans le monde réel et à peu près prévisible, entre 2022 et 2045, la revalorisation, jamais inférieure à zéro, se fera entre l'inflation hors tabac et le revenu moyen par tête, ce qui laisse de la marge de manœuvre au gouvernement. Pour une croissance prévue en moyenne à 1,3%, cela peut signifier une revalorisation sur l'inflation jusqu'en 2033,

et la valeur précédente plus 0,1% de 2033 à 2045. Ainsi les droits issus des régimes actuels calculés au 31/12/2024 ne seront revalorisés que de l'inflation ou peu au-delà de l'inflation. Les affirmations gouvernementales sur une garantie des droits des anciens régimes et une amélioration des droits acquis dans le nouveau régime ne sont que de la propagande.

Cerise sur le gâteau, le conseil d'administration délibère des valeurs de service et d'achat du point, mais elles sont fixées par décret par le gouvernement. Si le gouvernement n'approuve pas cette délibération, il fixera cette valeur par décret ! Ainsi le gouvernement aura tous les moyens de ne tenir aucune de ses promesses !

Pour la fixation de la valeur initiale du point en 2022, un comité d'experts (nommés par le gouvernement) fera une projection d'équilibre financier sur 40 ans. Ainsi des hypothèses sur le futur prendront le pas sur la situation financière réelle, et le gouvernement prendra par décret la décision si la délibération du conseil d'administration ne lui convient pas.

Plus totalement verrouillé et moins démocratique, c'est compliqué à faire !

Article 10 : le coefficient d'ajustement (la décote et la surcote) est calculé en mois, par rapport à l'âge d'équilibre, c'est à dire l'âge pivot prévu à 64 ans en 2025. On décote avant l'âge pivot et on surcote après, quelle que soit la durée d'assurance.

La valeur de la décote ou de la surcote est calculée de façon assurantielle : 5% sans doute pour une retraite moyenne de 20 ans (100%/20).

L'âge pivot augmente chaque année des deux tiers de la prévision d'évolution d'espérance de vie : sans doute un mois par an pour 1,5 mois de gain de vie moyen ces dernières années.

L'âge pivot est fixé en 2021 sur la base de l'âge moyen de départ des salariés du régime général. On ne sait pour quelle année (2025 ou 2037 ?), ce qui a son importance puisque l'âge moyen de départ est prévu par la CNAV à 64 ans en 2025. Evidemment le conseil d'administration délibère et le gouvernement approuve ou pas par décret cette délibération...

Article 11 : Les pensions sont revalorisées de l'inflation hors tabac, comme la législation depuis 2003 le prévoyait jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Macron.

Si l'équilibre financier n'est pas assuré sur 5 ans, on peut évidemment faire autrement, comme le gouvernement aujourd'hui a décidé de ne pas revaloriser sur l'inflation... Et tout ça par décret si le conseil d'administration n'est pas d'accord.

Article 15 : une ordonnance fixera les conditions et la période transitoire par lesquelles les contractuels de droit public cotisant à l'Ircantec cotiseront à partir de 2025 au même taux que les autres salariés.

Article 17 : Les fonctionnaires cotiseront sur toute la rémunération, indemnité de résidence et sur-rémunérations des enseignants à l'étranger comprises.

Article 18 : une ordonnance fixera les conditions et la période transitoire (15 ans maximum) par lesquelles les fonctionnaires cotiseront à partir de 2025 au même taux que les salariés,

ainsi que les conditions de prise en charge de la différence de cotisation par l'employeur public.

Les bureaux des assemblées décideront pour les fonctionnaires des assemblées.

Article 23 : l'âge d'ouverture du droit est de 62 ans.

Article 24 : le cumul emploi retraite est totalement ouvert et permet d'acquérir de nouveaux droits à retraite.

Article 25 : La retraite progressive est ouverte aux fonctionnaires (à partir de 2025 ?).

Article 26 : le cumul entre montants de retraite et de salaire est total à partir de l'âge pivot ou de l'âge du taux plein à partir de 2022. La retraite pourra être liquidée une deuxième fois pour tenir compte du cumul emploi-retraite.

Article 27 : rachats de points pour activité à l'étranger et cotisation possible sur un temps plein en cas de temps partiel.

Article 28 : maintien des carrières longues avec un départ à 60 ans, mais la décote va désormais s'appliquer jusqu'à 62 ans (l'âge pivot moins deux ans) et alors que la surcote ne s'applique qu'à partir de 64 ans (au-delà de l'âge pivot de droit commun). Il faudra avoir la durée d'assurance requise pour le minimum de retraite (43 ans en 1973).

Aujourd'hui en carrière longue on ne décote pas à partir de 60 ans et on surcote à partir de 62 ans.

Article 29 : retraite pour handicap maintenue entre 55 et 60 ans, à 50% de taux d'incapacité et sans décote, avec une majoration de points.

Article 30 : retraite pour inaptitude sans décote à 62 ans.

Article 31 : une ordonnance organisera la fin de la retraite pour invalidité des fonctionnaires et les dispositifs statutaires de pensions d'invalidité portée jusqu'à la retraite, pour des causes d'origine professionnelle ou pas.

Article 32 à 38 : le service actif est supprimé, qui prévoit 5 à 10 ans de départ anticipé, par corps ou cadre d'emploi.

Article 32 : Maintien du dispositif Sarkozy de pénibilité, retraite anticipée pour incapacité permanente à 60 ans sans décote, pour incapacité consécutive à une exposition à un des 10 facteurs de pénibilité.

Article 33 : ouverture aux agents publics fonctionnaires et contractuels du compte personnel de prévention, avec moins deux années au maximum de départ anticipé. Age de départ à 60 ans au mieux, âge pivot à 62 ans au mieux et décote avant, surcote à partir de l'âge pivot de droit commun (64 ans au début). Déplafonnement du nombre de points au-delà de 100 mais uniquement pour une formation ou un temps partiel de fin de carrière payé temps plein.

Article 34 : une ordonnance organisera le financement du compte personnel de prévention (aujourd'hui branche Accidents du travail - Maladies Professionnelles de la sécurité sociale).

Article 35 : maintien du dispositif amiante actuel.

Article 36 : Maintien des départs anticipés des agents exerçant des missions de sécurité y compris civiles (policiers nationaux et municipaux et pompiers), de surveillance douanière ou pénitentiaire ou de contrôle aérien. Le fondement juridique des départs anticipés est la dangerosité, et des sujétions qui interdisent le maintien dans l'emploi au-delà d'un certain âge sans compromettre ces missions. Le droit est soumis à une condition de durée (27 ans) d'exercice effectif des missions dangereuses.

Toutes les conditions sont réunies pour que de nombreux agents perdent leurs droits futurs, soit parce qu'ils n'auront pas les 27 ans de fonctions dangereuses, ou parce que les sujétions ne seront plus considérées comme rendant impossible les missions après 62 ans.

Le départ pourra se faire à partir de 52 ou 57 ans suivant les corps. En dessous de 27 ans d'exposition c'est le droit commun. Le droit au départ anticipé est portable en cas de changement de fonctions ou de corps en fin de carrière.

L'âge pivot est abaissé et peut être différent pour chaque métier, mais sans surcote.

Une sur-cotisation employeur se substitue à la bonification d'un an pour 5 ans et donne des points supplémentaires.

Une autre cotisation employeur rembourse au régime universel le coût des départs anticipés (montants des pensions avant 62 ans et de l'absence de cotisation).

Article 38 : une ordonnance définit les conditions de la transition pour les agents qui perdent le service actif, même ceux qui conservent un départ anticipé.

Article 40 : la retraite minimum. Elle est attribuée à compter de l'âge pivot (au début 64 ans). Elle est complète (1000€) si la durée d'assurance est complète (43 ans et 600 heures de SMIC par an). Elle est proratisée en fonction de la durée : 700€ pour 30 ans de carrière, soit beaucoup moins que ce que prétend le gouvernement.

Article 41 : le montant minimum s'applique au 1^{er} janvier 2022.

Article 42 : dispositifs de solidarité, attribution de points.

Pour maladie, après un certain nombre de jours de franchise. Le gouvernement envisage 30 jours de franchise et la prise en compte du revenu de l'année précédente. Dans la Fonction publique actuellement la maladie n'a aucune conséquence sur les droits à retraite, les agents étant en « position d'activité » et l'employeur public compensant donc totalement. C'est un fort recul des droits.

Pour maternité, ou paternité ou adoption, attribution de points dès le 1^{er} jour sur le revenu de l'année précédente. Dans la Fonction publique aujourd'hui c'est « position d'activité ».

Pour invalidité, compensation sur la base des 10 meilleures années. Ce dispositif complètera la suppression de la retraite anticipée pour invalidité dans la fonction publique.

Pour chômage, les points correspondront au montant des allocations chômage. En clair le chômage non indemnisé ne sera plus compensé. Aujourd'hui on attribue des trimestres d'assurance dans ce cas, qui permettent de compenser la durée d'assurance et souvent

d'annuler toute perte sur le montant de la retraite. Dans la réforme, zéro point de retraite c'est une baisse assurée de la pension. C'est un très fort recul des droits des salariés.

Article 43 : attribution de points aux aidants familiaux sur la base du SMIC. Maintien des dispositifs de départ existants dans le code des pensions (article l24) jusqu'en 2037 pour les fonctionnaires et les militaires.

Article 44 : Attribution d'une majoration de pension de 5% par enfant, partageable entre les deux parents. Sans décision de partage les points sont automatiquement attribués à la mère aux 4 ans de l'enfant.

Chaque parent d'au moins 3 enfants aura une majoration de droit. Il est prévu 1% au lieu des 10% actuels ! Les 2% peuvent être attribués à un seul parent.

Article 45 : L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), les majorations de durée d'assurance pour congé parental et les validations gratuites de période d'interruption d'activité pour enfant sont remplacées à hauteur de 60% du SMIC.

Article 46 : Pension de réversion, ouverte à 55 ans, correspondant à la différence entre les revenus du conjoint et une fraction (70% par décret) des revenus du couple marié.

Aujourd'hui il n'y a pas de conditions d'âge dans la Fonction publique, c'est la condition d'âge de 55 ans du privé qui est reprise. Aujourd'hui dans la Fonction publique la réversion est de 50% dans tous les cas, alors que la condition de ressources peut la minorer fortement avec la réforme, surtout si la conjointe a travaillé toute sa carrière. C'est un recul dans la majorité des cas.

Une ordonnance établira les droits en cas de divorce.

Article 47 : Attribution de points supplémentaires pour le service civique, l'apprentissage et les sportifs de haut niveau.

Article 48 : rachat de points pour année d'études supérieures ou de stage. Neutralité actuarielle après un certain délai : c'est-à-dire que ce sera toujours excessivement cher.

Article 49 :

La caisse nationale de retraite universelle est un établissement public administratif, ce n'est donc pas une institution de sécurité sociale. Pour contrôler la sécurité sociale le gouvernement a transformé ses branches nationales (CNAV, CNAM, CNAF, ACCOSS) en établissement public administratif.

Elle est contrôlée par l'Etat et exerce la tutelle sur les caisses actuelles maintenues au moins pendant la transition, qui perdent toute autonomie. Elle centralise les recettes et les dépenses et tient le compte personnel.

Son conseil d'administration est paritaire entre salariés et employeurs. Les syndicats de salariés sont représentés à partir de 5% de représentativité public/privé, aujourd'hui le seuil national de représentativité est de 8%.

Ce seuil fait entrer l'UNSA au conseil d'administration. Ça fait sans doute partie du prix à payer à ce syndicat.

Une ordonnance définit l'organisation de la caisse universelle, et à défaut ce sont les dispositions qui s'appliquent à la CNAV, ce qui permettra de maintenir un contrôle étatique strict.

Article 50 : la caisse nationale de retraite universelle est mise en place dès le 1^{er} décembre 2020 et elle est préfiguratrice du régime universel.

Son directeur (pas le conseil d'administration) établit avant le 30 juin 2021 un schéma de transformation des caisses actuelles de retraite, que chaque caisse devra appliquer à partir de cette date.

Son directeur reçoit les délibérations des conseils d'administration de chaque caisse et informe le gouvernement en cas d'incompatibilité des décisions avec le régime universel.

Elle établit un état financier de l'ensemble du système de retraite, et suit l'évolution des paramètres de chaque caisse.

En clair le régime universel se met en place fin 2020 et prend la forme d'une tutelle étatique sur chaque décision de chaque caisse de retraite actuelle, par l'intermédiaire du directeur représentant le gouvernement.

Un conseil de surveillance (de tutelle) est institué auprès du ministre chargé de la sécurité sociale. C'est lui qui a le pouvoir de fait sur le système de retraite et pas le conseil d'administration.

La caisse de retraite universelle s'appuie essentiellement sur la CNAV et les moyens de l'Agirc-Arrco. La caisse des dépôts, qui joue un rôle essentiel pour les retraites publiques, perd de fait et à terme son rôle dans la retraite.

Une ordonnance prévoit la fusion des structures locales des caisses de retraites. Rien n'est dit sur le maintien ou pas du statut d'institutions de sécurité sociale des structures fusionnant les services des CARSAT actuelles.

Article 53 : Dès 2021 le service des retraites de l'Etat, intégré à la DGFIP, devient « une personne morale de droit public », par une ordonnance qui précise comment seront gérés les droits à retraite des agents publics.

Article 55 : pilotage financier et « règles d'or ».

Les prévisions sont faites sur 40 ans et l'équilibre financier se fait sur 5 ans. Un comité d'expert propose tous les 5 ans au conseil d'administration une trajectoire financière.

Les paramètres (âge pivot, valeurs du point, taux de cotisation, ...) sont proposés par le conseil d'administration du régime universel. Le gouvernement dispose.

Les retraites ne peuvent pas baisser en nombre d'euros d'une année sur l'autre (mais elles peuvent baisser par rapport à l'inflation) et l'évolution des valeurs du point ne peuvent être inférieures à l'inflation hors tabac.

Le conseil d'administration n'a pas compétence sur les dispositifs de solidarité, relevant de l'impôt donc de l'Etat. Il peut proposer des évolutions au gouvernement. C'est un recul très fort par rapport aux pouvoirs des conseils d'administrations actuels, en particulier des régimes complémentaires.

C'est la disparition de la retraite solidaire !

Article 56 : un « comité d'expertise indépendant des retraites » se substitue au Comité de Suivi des Retraites en janvier 2021. C'est lui qui proposera au conseil d'administration la trajectoire financière et l'évolution des paramètres.

Composition : un président nommé par le président de la République, deux magistrats financiers de la Cour des comptes, un expert pour le Sénat et un pour l'Assemblée nationale, un expert pour le CESE, le directeur de l'INSEE.

On est dans le gouvernement par les chiffres à la mode bruxello-rhénane, si chère aux technocrates de Bercy.

Le conseil d'orientation des retraites est maintenu avec un rôle diminué.

Article 56bis : âge pivot, article retiré temporairement sur demande de la CFDT et de l'UNSA. L'âge pivot est fixé à 64 ans en 2027. Il est fixé à 62ans et 4 mois pour la génération 1960 et augmente de 4 mois par an jusqu'à la génération 1965.

Article 57 : Cet article très important met en place une caisse unique dès 2022 pour les droits issus des régimes de base, dont la CNRACL (à l'exception du régime des fonctionnaires d'Etat). En fait l'unification financière des régimes en une seule caisse commence en 2022 autour de la sécurité sociale, et la Caisse des dépôts perd l'essentiel de son rôle.

A partir de 2025 la caisse unique abondera les caisses particulières et financera les caisses actuelles qui verseront jusqu'en 2037 uniquement des retraites au titre des législations actuelles.

Article 58 : l'ensemble des dépenses de solidarité sont financées le fonds de solidarité vieillesse unique (FSVU). Il finance aussi le minimum de pension.

C'est un établissement public administratif, donc sous la tutelle de l'Etat. Il a un conseil de surveillance et pas un conseil d'administration.

Ses ressources sont fiscales ou issues de transferts des branches de la sécurité sociale ou de Pôle Emploi. Le contrôle étatique est total.

Article 59 : Un fonds de réserves universel gère l'ensemble des réserves du régime universel. C'est un établissement public administratif. Sa gouvernance est proche de celle du fonds de réserve des retraites. Il reprend ses réserves au 1^{er} janvier 2022.

Article 60 : une ordonnance définit les conditions de reprise des droits actuels de retraite au 1^{er} janvier 2025 dans le cadre de la transition.

Article 61 : les générations précédant 1975 restent affiliés à leurs régimes mais les cotisations seront de 28,12% à partir de 2025 (11,25% pour le salarié). Comme d'habitude une ordonnance s'occupe de tout...

Article 62 : le régime universel s'applique en 2022 à partir de la génération 2004, en 2025 à partir de la génération 1975. La caisse universelle est mise en place au 1^{er} décembre 2020.

Article 64 : la loi ratifie en toute logique néo-libérale les précédentes ordonnances sur les complémentaires par capitalisation issues de la loi Pacte.