

L'étude d'impact de la réforme des retraites fait ressortir le flou du projet pour les fonctionnaires

https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/16367/164516/version/1/file/ei_sax1936435L_ssax1936438L_cm_24.01.2020.pdf

Prise en compte des primes, fin de la règle de calcul sur les six derniers mois, extinction des catégories actives, extension du compte professionnel de prévention, progressivité... Acteurs publics passe en revue les éléments de l'étude d'impact des projets de loi "Retraites" qui concernent les fonctionnaires.



Le flou demeure pour les fonctionnaires quant aux impacts de la réforme à venir des retraites. C'est le constat qui s'impose à la lecture de l'étude d'impact du gouvernement Philippe sur les projets de loi (organique et ordinaire) instituant un régime universel de retraites. Un document de 1 029 pages publié vendredi 24 janvier [\[cliquez ici pour le consulter\]](#).

L'intégration au sein du système universel "*permettra d'ouvrir aux fonctionnaires et aux agents des régimes spéciaux des droits nouveaux, en matière de cotisations et de calcul des droits, explique le gouvernement. Ainsi pour une même rémunération, tous disposeront à terme des mêmes droits à retraite, leur pension étant calculée sur les revenus de l'ensemble de la carrière, y compris les primes, qui peuvent représenter une partie substantielle de la rémunération*".

Ce nouveau système est le moyen, selon l'exécutif, de remédier aux biais du régime actuel de retraite des fonctionnaires, et notamment à la règle du calcul de la retraite sur les six derniers mois. "*Si cette règle de calcul est a priori plus favorable qu'une prise en compte des vingt-cinq meilleures années [la règle appliquée dans le secteur privé, ndlr], il faut souligner que les affiliés de ces régimes ne bénéficient pas, dans leur très grande majorité, de régimes complémentaires qui viennent compléter la retraite de base, contrairement aux salariés, indique le gouvernement. En conséquence, les taux de remplacement des agents publics sont équivalents à ceux des salariés malgré ces règles différentes.*"

Impacts “très progressifs”

S’agissant du chiffrage précis des impacts du nouveau système pour les fonctionnaires, les développements de l’étude d’impact du gouvernement restent sommaires. *“L’acquisition de droits à retraite y compris sur les primes conduit, malgré les nouvelles modalités de calcul, à des droits en moyenne plus importants”*, est-il indiqué dans un passage. Dans un autre, il est affirmé sans plus de précision que, pour les fonctionnaires, *“la mise en place du système universel ne conduira pas à une baisse des pensions moyennes et permettra leur maintien”*.

Comme l’explique le gouvernement, les impacts sur les retraites des fonctionnaires *“seront très progressifs”* à mesure que les droits liquidés intégreront une part croissante du système universel dont la mise en place est prévue en 2025. Ainsi, si cette part est nulle pour les générations non concernées par la réforme, précise le gouvernement, *“elle progresserait de 30 % pour la génération 1975 à 100 % pour la génération 2004, qui aura 18 ans en 2022 et cotisera dès cette date selon les règles du système universel”*.

“Au-delà, ce n’est qu’à partir de 2037 que les droits acquis dans les 42 régimes actuels diminueront progressivement, poursuit le gouvernement. Cette extinction s’échelonne sur une quarantaine d’années compte tenu de l’espérance de vie anticipée pour la génération 1975.”

Pénalisation de certains fonctionnaires

Si l’affiliation au système universel doit avoir des effets *“positifs”* pour les générations les plus jeunes de fonctionnaires, certaines catégories d’agents publics connaîtraient néanmoins une diminution de pension *“par stricte application des nouvelles règles”*.

“La pension de certains assurés pourrait diminuer par l’arrêt du calcul de la pension de référence sur le traitement indiciaire détenu pendant au moins six mois d’une part, et la perte du taux de liquidation maximal de 75 %, affirme l’étude d’impact. Ainsi les fonctionnaires peu primés ou ceux dont la carrière était relativement ascendante, notamment les années précédant directement le départ en retraite, pourraient voir leur pension baisser.”

L’occasion pour le gouvernement de rappeler la garantie, contenue dans le projet de loi ordinaire, d’une revalorisation des enseignants et des chercheurs (peu primés) via des lois de programmation. Des lois que le Conseil d’État a, pour rappel, jugées contraires à la Constitution . Pour les autres fonctionnaires peu primés, le projet de loi ne dit mot.

Hausse de l’effort contributif

La prise en compte des primes dans le calcul des retraites ne sera pas non plus sans conséquences sur l’assiette de cotisation, à laquelle elles seront intégrées. Pour la fonction publique d’État, l’élargissement de l’assiette à l’intégralité des primes représentera, pour les générations concernées, une *“hausse de l’effort contributif des fonctionnaires d’État civils”* estimée à 0,7 milliard d’euros à terme. S’agissant des fonctionnaires de l’hospitalière et de la territoriale, le surcroît d’effort contributif est évalué à 0,4 milliard d’euros à terme.

“Des transitions seront mises en place pour éviter un effet de seuil brutal sur la rémunération nette des agents lors de l’affiliation au régime universel, pour lisser dans le temps le surcroît de cotisation lié à l’intégration des primes dans l’assiette et à l’alignement des taux salariaux sur 11,25 %”, précise le gouvernement. Ces transitions seront précisées par ordonnances, qui détermineront les modalités de convergence des cotisations des fonctionnaires vers les cotisations de droit commun *“sur une période maximale de quinze ans à compter de l’entrée en vigueur du système universel de retraite”*.

“Cette ordonnance devra également prévoir les conditions de prise en charge de l’écart de cotisation salariale, durant cette transition, par l’employeur, afin d’assurer l’acquisition par ces agents de points à hauteur de leur rémunération globale, sans quoi l’effet sur la retraite du manque de cotisation salariale durant la période de rattrapage de l’effort contributif serait trop conséquent”, ajoute le gouvernement.

200 000 bénéficiaires supplémentaires du C2P

L'étude d'impact revient aussi sur l'extinction progressive des mécanismes de départ anticipé à la retraite dont bénéficient certains fonctionnaires, à savoir ceux en catégories dites actives.

Aujourd'hui, "*un peu plus*" de 700 000 agents exercent leurs fonctions dans un corps ou un cadre d'emploi classé dans cette catégorie, principalement dans la fonction publique hospitalière.

Le projet de loi ordinaire prévoit notamment le maintien de ces mécanismes pour les fonctionnaires exerçant des missions régaliennes de maintien de l'ordre, de protection de la population, de surveillance et de contrôle.

La liste des fonctionnaires concernés doit encore être précisée par décret, d'où l'absence d'estimations dans l'étude d'impact. Sur BFM Business, lundi 27 janvier, le secrétaire d'État Olivier Dussopt, a néanmoins indiqué que "300 000" personnes dans ce cas continueraient à bénéficier de mécanismes de départ anticipé.

En compensation, le compte professionnel de prévention (C2P) sera, comme prévu, ouvert aux fonctionnaires, mais aussi aux salariés des régimes spéciaux. "*Ce sont 200 000 personnes supplémentaires qui pourront bénéficier de points dans le C2P*", indique le gouvernement, sans plus de précision.

La moitié des fonctionnaires actuels concernés par le nouveau système

Comme l'explique le gouvernement Philippe dans son étude d'impact, "*environ la moitié des fonctionnaires actuels seront concernés*" par le système universel de retraite.

"*Au 31 décembre 2025 et en supposant une stabilité des effectifs entre 2019 et 2025, les fonctionnaires civils concernés par le nouveau système universel seraient estimés à 740 000 ETPT (équivalents temps plein travaillé) pour la fonction publique de l'État, 1 013 000 pour la fonction publique territoriale et 730 000 pour la fonction publique hospitalière*", est-il indiqué. La part des effectifs concernés différerait entre 57 % à l'État, 60 % dans la territoriale et 66 % dans l'hospitalière.

Pour rappel, le système universel de retraite entrera en vigueur dès 2022 à compter de la génération 2004 et à partir de 2025 pour les générations nées après le 1er janvier 1975. "*Une ordonnance aménagera ces générations pour les catégories partant actuellement plus tôt en retraite (les catégories actives) afin d'assurer les mêmes délais d'entrée en vigueur (à savoir dix-sept ans du départ à la retraite en 2020)*", souligne le gouvernement.

Pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 57 ans, la première génération concernée "*pourrait ainsi être la génération 1980*", tandis que pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 52 ans, la première génération concernée "*pourrait être la génération 1985*".

Retraites : le Conseil d'État tacle l'exécutif, la sécurité juridique de la réforme en question

Dans son avis sur les projets de loi "Retraites", le Conseil d'État souligne que *"la volonté du gouvernement de disposer de son avis dans un délai de trois semaines ne l'a pas mis à même de mener sa mission avec la sérénité et les délais de réflexion nécessaires pour garantir au mieux la sécurité juridique de l'examen auquel il a procédé"*.



L'étude d'impact des projets de loi de réforme des retraites était particulièrement attendue, l'avis du Conseil d'État, peut-être un peu moins.

C'est finalement le second document qui a créé la plus grande surprise. Publié dans la foulée de la présentation des textes en Conseil des ministres, vendredi 24 janvier, l'avis du Conseil d'État est en effet très critique à l'égard du gouvernement Philippe, sur la forme particulièrement [\[cliquez ici pour consulter cet avis\]](#).

Au total, le Palais-Royal n'a disposé que d'une vingtaine de jours pour examiner les projets de loi (organique et ordinaire) instituant un système universel de retraites. Ces textes, dont il a été saisi le 3 janvier, ont ensuite fait l'objet de 6 saisines rectificatives (les 9, 10, 13, 14 et 16 janvier) par le gouvernement.

Eu égard à ce calendrier, le Conseil d'État souligne que *"la volonté du gouvernement de disposer de son avis dans un délai de trois semaines ne l'a pas mis à même de mener sa mission avec la sérénité et les délais de réflexion nécessaires pour garantir au mieux la sécurité juridique de l'examen auquel il a procédé"*. Une situation *"d'autant plus regrettable"*, ajoute l'avis, que les projets de loi *"procèdent à une réforme du système de retraite inédite depuis 1945 et destinée à transformer pour les décennies à venir un système social qui constitue l'une des composantes majeures du contrat social"*.

Étude d'impact *"insuffisante"* et ordonnances trop nombreuses

L'avis du Conseil d'État n'épargne pas non plus l'étude d'impact des projets de loi fournie par le gouvernement. L'étude initiale *"est apparue"*, pour certaines dispositions, *"insuffisante"* et la deuxième mouture, transmise par l'exécutif le 15 janvier, comporte des projections financières de la mise en œuvre de la réforme toujours *"lacunaires"*.

Autre tacle du Palais-Royal : le nombre de recours aux ordonnances prévues par les textes. Les projets de loi comportent en effet des dispositions habilitant le gouvernement à prendre 29 ordonnances, portant notamment sur la définition de dérogations à l'intérieur du système universel de retraite, la définition de régimes d'invalidité, d'inaptitude ou de pénibilité corollaires des nouvelles dispositions régissant les droits à pension, la gouvernance du nouveau système de retraites ou encore les conditions d'entrée en vigueur de la réforme.

"Le fait, pour le législateur, de s'en remettre à des ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite fait perdre la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme et, partant, de sa constitutionnalité et de sa conventionnalité", estime le Conseil d'État.

Objectif du gouvernement : convaincre le Conseil constitutionnel

“Je comprends la frustration du Conseil d’État de ne pas avoir l’entière responsabilité des mesures. Pour autant, c’est un choix assumé du gouvernement que d’écrire [le texte de la réforme, ndlr] au fur et à mesure que les concertations aboutissent”, a réagi la ministre des Solidarités et de la Santé, Agnès Buzyn, dimanche 26 janvier au Grand Jury de RTL/Le Figaro/LCI.

“J’aurais préféré évidemment un autre avis du Conseil d’État”, a-t-elle ajouté en espérant que le gouvernement puisse *“convaincre le Conseil constitutionnel, à l’issue du débat parlementaire et de l’enrichissement parlementaire de la loi qu’il s’agit bien d’un système universel et équitable”*.

Reste que le gouvernement prend le risque de laisser jaillir des difficultés constitutionnelles lors de l’examen parlementaire des textes ou à son issue, lorsque le Conseil constitutionnel sera saisi, estime le spécialiste du droit constitutionnel Didier Maus.

Risques de procédure

“Tout le monde aura l’avis du Conseil d’État en permanence dans la tête, estime-t-il en citant notamment le cas de l’opposition parlementaire. Il n’y a pas de risque zéro en matière constitutionnelle et du point de vue juridique, le risque existe sur ce texte, mais il reste difficile de le mesurer”. Le fait que le Palais-Royal dise ne pas garantir la *“sécurité juridique”* de la réforme est *“une formulation rare et très exceptionnelle”*, poursuit-t-il.

Ce spécialiste pointe notamment un risque de procédure avec la problématique de l’âge pivot : *“Est-ce que l’on peut admettre qu’un élément essentiel en termes de financement ne soit pas mis dans le projet de loi, mais décidé en fin de parcours après négociation avec les partenaires sociaux ? Le débat doit être sincère et le Parlement éclairé.”*

Charge désormais aux députés d’examiner les projets de loi de réforme des retraites. Le tout dans un calendrier ultraserré. Dès le 3 février, ils examineront ces textes en commission spéciale. Ils ont jusqu’au 30 janvier pour déposer leurs amendements sur le projet de loi ordinaire et jusqu’au 31 janvier sur le projet de loi organique. L’examen en séance publique débutera quant à lui le 17 février.

Revalorisation des enseignants : le renvoi à des lois de programmation jugé anticonstitutionnel

Dans son avis, le Conseil d’État a écarté les dispositions du projet de loi ordinaire qui renvoient à des lois de programmation la définition de mécanismes permettant de garantir aux personnels enseignants et chercheurs ayant la qualité de fonctionnaires une revalorisation de leur rémunération afin de leur assurer un niveau de pension équivalent à celui de fonctionnaires appartenant à des corps comparables. *“Sauf à être regardées, par leur imprécision, comme dépourvues de toute valeur normative, ces dispositions constituent une injonction au gouvernement de déposer un projet de loi et sont ainsi contraires à la Constitution”,* indique la juridiction sur la base d’une jurisprudence du Conseil constitutionnel datée du 22 janvier 1990 (décision n° 89-269). En dépit de cet avis, le gouvernement a décidé de maintenir ces dispositions dans le projet de loi. *“C’est un avis que nous ne partageons pas, ce qui compte c’est l’engagement de revalorisation du gouvernement”,* a indiqué le secrétaire d’État auprès du ministre de l’Action et des Comptes publics, Olivier Dussopt, sur BFM Business lundi 27 janvier. *“La disposition sautera, affirme quant à lui Didier Maus. Mais ce n’est pas un problème : le gouvernement maintiendra son engagement à revaloriser les enseignants et chercheurs.”*