

N° 2687

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 février 2020.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE <sup>(1)</sup>, CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI *instituant un système universel de retraite* et LE PROJET DE LOI ORGANIQUE *relatif au système universel de retraite*, SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE *relatif au système universel de retraite*,

PAR M. GUILLAUME GOUFFIER-CHA, Rapporteur général  
M. OLIVIER VÉRAN, Rapporteur

---

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **2622**.

---

<sup>(1)</sup> La composition de cette commission spéciale figure au verso de la présente page.

*La commission spéciale est composée de :*

Mme Brigitte Bourguignon, *présidente* ;

M. Éric Girardin, Mme Célia de Lavergne, M. Boris Vallaud, M. Stéphane Viry, *vice-présidents* ;

M. Thibault Bazin, Mme Jeanine Dubié, Mme Albane Gaillot, M. Thierry Michels, *secrétaires* ;

M. Guillaume Gouffier-Cha, *rapporteur général* ;

M. Nicolas Turquois, *rapporteur sur le titre I<sup>er</sup> du projet de loi ordinaire* ;

M. Jacques Maire, *rapporteur sur le titre II du projet de loi ordinaire* ;

Mme Corinne Vignon *rapporteuse sur le titre III du projet de loi ordinaire* ;

Mme Carole Grandjean, *rapporteuse sur le titre IV du projet de loi ordinaire* ;

M. Paul Christophe, *rapporteur sur le titre V du projet de loi ordinaire* ;

M. Olivier Véran, *rapporteur du projet de loi organique* ;

Mme Clémentine Autain, M. Didier Baichère, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Thierry Benoit, Mme Aude Bono-Vandorme, Mme Marine Brenier, M. Jean-Jacques Bridey, M. Fabrice Brun, Mme Céline Calvez, M. Gilles Carrez, M. Lionel Causse, M. Jean-René Cazeneuve, M. Sébastien Chenu, M. Gérard Cherpion, Mme Christine Cloarec-Le Nabour, M. Dominique Da Silva, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, M. Yves Daniel, M. Pierre Dharréville, M. Julien Dive, M. Jean-Pierre Door, Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Nathalie Elimas, Mme Catherine Fabre, Mme Agnès Firmin Le Bodo, M. Bruno Fuchs, M. Fabien Gouttefarde, Mme Florence Granjus, M. Brahim Hammouche, Mme Danièle Héryn, M. Sacha Houlié, M. Régis Juanico, M. Sébastien Jumel, Mme Fadila Khattabi, M. Didier Le Gac, Mme Constance Le Grip, Mme Marie Lebec, Mme Monique Limon, M. Emmanuel Maquet, M. Jacques Marilossian, M. Jean-Paul Mattei, M. Jean François Mbaye, M. Patrick Mignola, Mme Cendra Motin, Mme Sophie Panonacle, Mme Zivka Park, M. Aurélien Pradié, M. Adrien Quatennens, Mme Valérie Rabault, M. Xavier Roseren, M. Hervé Saulignac, M. Vincent Thiébaud, M. Philippe Vigier et M. Éric Woerth

## SOMMAIRE

---

<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	5
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Pilotage financier du système universel de retraite .....	5
<i>Article 2</i> : Extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale.....	25
<i>Article 3</i> : Application du régime universel au parlementaire.....	38
<i>Article 4</i> : Application du régime universel aux membres du Conseil constitutionnel.....	43
<i>Article 5</i> : Application du régime universel aux magistrats de l'ordre judiciaire.....	46
<b>COMPTES RENDUS DE L'EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	53
1. Réunion du mercredi 12 février 2020 à 9 heures 30 (de l'article 1 <sup>er</sup> à l'article 2)..	53
2. Réunion du mercredi 12 février 2020 à 15 heures (de l'article 2 à l'article 5).....	100
<b>ANNEXE : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI ORGANIQUE</b> .....	123



## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Pilotage financier du système universel de retraite**

L'article 1<sup>er</sup> s'appuie sur l'habilitation constitutionnelle relative aux lois de financement de la sécurité sociale (article 34 de la Constitution) pour définir :

– une règle d'équilibre pluriannuel du solde du système de retraite dans son ensemble, matérialisée par une trajectoire de soldes cumulés nuls ou positifs dans une annexe dédiée ;

– un plafond d'endettement de ce même système à 3 % des recettes annuelles, au-delà duquel la loi de financement devra mettre en place des modalités d'apurement de cette dette.

Ce cadre financier vise à donner au nouveau système de retraite universel des bases financières saines, permettant d'en garantir la pérennité.

À l'initiative du rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement complétant ces « règles d'or » financières d'une double garantie pour les assurés, matérialisée par deux plafonds : ainsi, les dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale ne pourront diminuer les pensions versées (le coefficient de revalorisation sera toujours supérieur à 1) ni à indexer les valeurs d'achat et de service du point en dessous de l'inflation, ou à zéro lorsque l'inflation serait négative.

#### **I. L'ABSENCE DE DISPOSITIF DE PILOTAGE FINANCIER SPÉCIFIQUE AU SYSTÈME DE RETRAITE**

Bien que représentant une part très importante de l'ensemble des dépenses publiques, le système de retraite français ne fait pas l'objet d'un encadrement juridiquement contraignant qui lui soit propre.

#### **A. LES DÉPENSES DU SYSTÈME DE RETRAITE SONT TRÈS IMPORTANTES ET N'ONT PAS VOCATION À ÊTRE FINANCÉES PAR DE LA DETTE**

Un système de retraite solide et pérenne doit faire la preuve de sa soutenabilité à court, moyen et long termes. Or, le poids croissant, et désormais déterminant, du système de retraite dans les dépenses publiques s'est accompagné de déséquilibres financiers récurrents et d'un recours, difficilement justifiable, à l'endettement public pour les compenser.

## **1. Des dépenses importantes dans l'ensemble des dépenses d'administration publique**

Souvent présenté comme une part importante de la richesse nationale (13,8 % aujourd'hui <sup>(1)</sup>), le système de retraite l'est encore plus dans l'ensemble des dépenses publiques : un euro de dépenses publiques sur quatre est consacré au système de retraite en France. Une note récente de France Stratégie rappelait qu'en 2016, les dépenses de retraite représentaient 3,4 points de produit intérieur brut (PIB) de plus que la moyenne des pays européens comparables, et 3 points de plus que les pays dits « nordiques » <sup>(2)</sup>.

Un tel écart résulte de choix collectifs en faveur d'une forte socialisation de la dépense et d'un haut niveau de couverture, faisant l'objet d'un assez large consensus sur leur principe. Il traduit cependant l'importance du système de retraite dans la maîtrise de l'ensemble des finances publiques.

Par ailleurs, pour être crédibles et durables, cette forte socialisation et ce haut niveau de couverture doivent être « financés », c'est-à-dire couverts par des ressources comparables. Or, force est de constater que ces importantes dépenses n'ont pas toujours eu ces ressources en contrepartie, entraînant des déficits cumulés, et donc des dettes, relativement importants.

## **2. Des déséquilibres récurrents, qui ont conduit à la constitution d'une dette non-négligeable du système de retraite dans le passé**

Consistant très largement dans des prestations sociales financées en outre par une solidarité intergénérationnelle, un régime de retraite par répartition ne devrait pas être durablement en déficit, et donc contraint à recourir à l'endettement. Le recours durable, et non ponctuel, à la dette pour financer un tel système de redistribution consiste en effet à faire financer ledit système par les prêteurs à court terme, mais surtout pas les assurés futurs à moyen terme.

Or, l'endettement est devenu *de facto* un mode permanent de financement de notre système de retraite. Au-delà des montants concernés, significatifs bien que soutenables dans le contexte macroéconomique actuel, il est permis de s'interroger sur la conformité d'un tel recours à l'endettement aux principes fondateurs de notre système de protection sociale.

---

(1) Ce chiffre, régulièrement cité, correspond à l'estimation du Conseil d'orientation des retraites (COR) pour l'année 2018. Cf. Conseil d'orientation des retraites, « Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030 », novembre 2019, p. 33.

(2) Afin d'assurer la commensurabilité des économies concernées, les auteurs de la note n'ont retenu que onze pays (Autriche, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Portugal, Danemark, Finlande, Suède). Il convient toutefois de préciser que la notion même de « dépenses publiques » implique un caractère obligatoire, ce qui n'exclut donc pas que ces pays aient par ailleurs d'importantes dépenses privées de retraite, via des dispositifs conventionnels, facultatifs ou d'épargne. La comparaison peut également être limitée par les interactions très fortes qui peuvent exister entre pensions de retraite, pensions d'invalidité et autres revenus de remplacement.

S'il est difficile de prétendre réaliser un bilan exhaustif de la situation patrimoniale du système de retraite, l'histoire récente de nombreux régimes ainsi que les perspectives dressées par le Conseil d'orientation des retraites (COR) invitent à se montrer prudents sur la capacité du système en l'état à éviter ce recours à l'endettement à l'avenir.

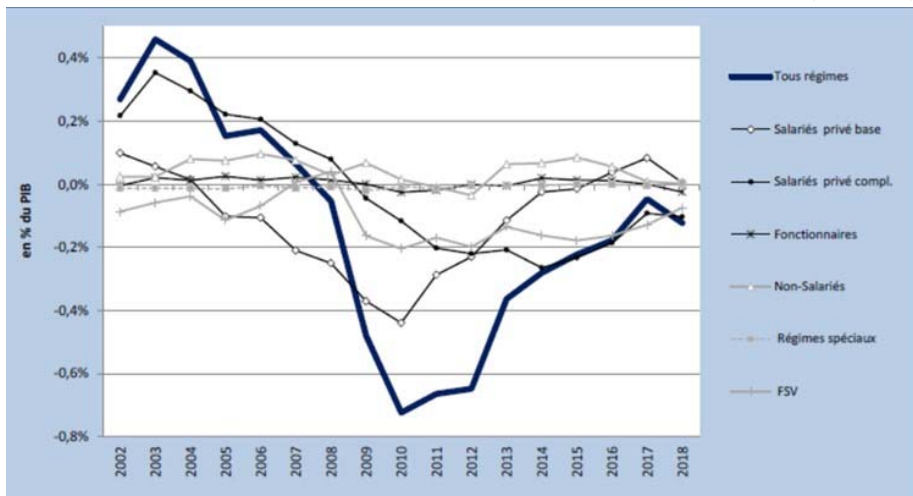
**a. L'histoire récente des systèmes de retraite a été marquée par des déficits importants dans plusieurs régimes**

- *Un déficit global largement porté par les « grands » régimes*

Le COR a réalisé une intégration de l'ensemble des régimes de retraite <sup>(1)</sup> afin d'observer le solde du système, rapporté au produit intérieur brut. Une telle unité de mesure permet de refléter le poids des excédents et déficits relativement à la richesse nationale, sur laquelle repose son financement.

**SOLDE DU SYSTÈME DE RETRAITE (2002-2018)**

(en % du PIB)



Source : rapport du COR de juin 2019.

Comme le rappelle le Conseil dans son rapport de juin <sup>(2)</sup>, la hausse des ressources affectées au système de retraite sur la période (+ 1,7 point de PIB) n'a pas permis de couvrir la hausse très forte des dépenses (+ 2,1 points de PIB), en dépit de réformes continues sur la période (*cf. infra*).

(1) Les calculs du COR intègrent les régimes de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), tels qu'ils sont retracés dans les rapports remis à la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), les soldes des régimes complémentaires tels qu'ils sont publiés par les régimes eux-mêmes, à l'exclusion du régime additionnel de la fonction publique (RAFP).

(2) COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France » (rapport annuel), juin 2019, disponible ici : <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-4646.pdf>

Si la crise financière de 2008 et ses répercussions peuvent expliquer les soldes « plongeants » des années 2008-2010, force est de constater que le système n'est pas revenu à l'équilibre financier quasiment dix ans plus tard.

Au-delà de ce constat global, on peut observer la part très importante dans ces déficits décroissants mais continus depuis 2010 jouée par les régimes de salariés (base et complémentaire), ainsi que par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), en s'intéressant notamment aux conséquences de ces déficits en matière d'endettement.

- *Les déficits du régime général sont devenus des dettes, aujourd'hui apurées par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)*

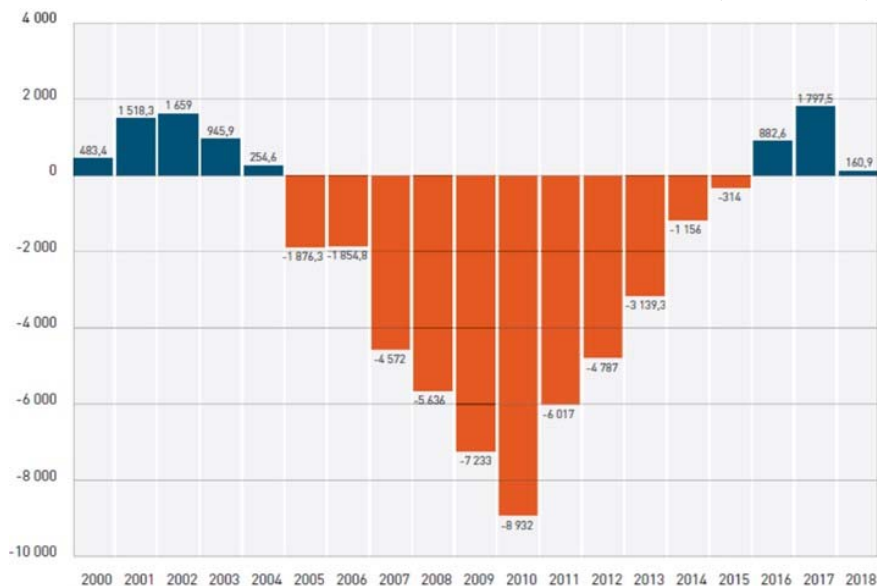
Sans remonter à des exercices plus anciens que le début du siècle, on peut observer :

– d'une part, que la branche vieillesse du régime général a été très régulièrement en déficit ces dix-huit dernières années (onze exercices sur dix-neuf) ;

– d'autre part, que les déficits accumulés dans les périodes économiquement difficiles (de 300 millions à 8,9 milliards d'euros) dépassent très largement les excédents accumulés lors des périodes plus favorables (au plus 1,8 milliard d'euros d'excédents en 2017).

#### ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE (CNAV)

(en millions d'euros)



Source : rapport d'activité 2018 de la CNAV.



Une telle situation produit nécessairement un endettement important. La simple gestion « en trésorerie » par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) <sup>(1)</sup> ne pouvant suffire à assurer un financement sécurisé de tels montants, ces déficits cumulés ont été en partie transférés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), afin d'être apurés par les ressources propres qui lui sont allouées, selon une chronique décrite dans le tableau suivant.

**PART DE LA CNAV DANS LES DETTES TRANSFÉRÉES À LA CADES**

(en milliards d'euros)

Année	Transfert CNAV	Total dette reprise	% CNAV/dette reprise
1996	0,38 *	44,7	0,85%
1998	2,5*	13,3	18,80%
2003		1,3	
2004		36,1	
2005		6,6	
2006		5,7	
2007		0,1	
2008	13,9	27	51,48 %
2011	16,3	67,8	24,04 %
2012	9,5	6,6	143,94 %
2013	4,8	7,7	62,34 %
2014	3,3	10	33,00 %
2015	1,5	10	15,00 %
2016	0,1	23,6	0,42 %
<b>TOTAL</b>	<b>52,28</b>	<b>260,5</b>	<b>20,07 %</b>

\* Dans les travaux du COR, la ventilation de ces transferts en fonction de la branche à l'origine des déficits n'est pas bien identifiée. Il a toutefois été possible de reconstituer sur l'origine de ces transferts du régime général en reprenant les arrêtés du 26 décembre 1996 et du 28 décembre 1998.

Source : *commission des affaires sociales, à partir de la présentation de la présentation de la CADES au 14<sup>ème</sup> colloque du COR* (<https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-3890.pdf>).

Sans y avoir une part aussi importante que la branche maladie, la branche vieillesse du régime général a ainsi une place significative dans la dette portée par la CADES, autour du cinquième de la dette à apurer.

Il faut par ailleurs y ajouter :

– la dette du FSV (*cf. infra*), qui assure le financement des prestations versées par le régime général ;

– à plus long terme, la dette qui pourrait être portée par l'ACOSS à horizon 2023 – environ 18,7 milliards d'euros d'après les informations transmises par l'ACOSS au Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) en décembre dernier –, si la trajectoire pluriannuelle prévue par la loi de

---

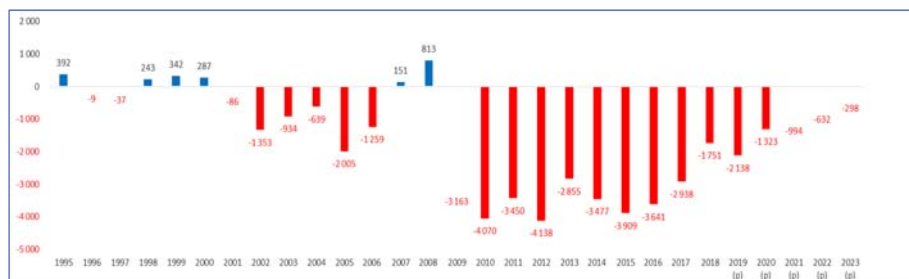
(1) Pour davantage de précisions sur ce financement, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 58 du projet de loi ordinaire.

financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 se réalisait et en l'absence de nouvelle reprise par la CADES.

- *Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est constamment en déficit depuis sa création*

Chargé depuis 1996 de financer des prestations de solidarité servies par les régimes de base d'assurance vieillesse, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) <sup>(1)</sup>, voit son équilibre financier être régulièrement l'objet d'un « effet de ciseau ». Cet effet est dû à la forte sensibilité de ses recettes (ressources fiscales assises sur le capital) comme de ses dépenses (financement des cotisations des chômeurs) à la conjoncture économique, comme en témoigne le graphique ci-dessous.

**SOLDE DU FSV (1995-2023)**



Pour la lecture de ce graphique, on doit retenir qu'il s'agit de soldes constatés pour les exercices 1995 à 2018 dans les lois de financement de la sécurité sociale, et de soldes prévisionnels tels qu'ils figurent à l'annexe B de la LFSS 2020 pour les exercices 2018 à 2023.

Source : présidence du FSV.

Comme pour la CNAV, il en a résulté d'importants déficits cumulés, partiellement repris par la CADES, selon la chronique suivante :

**PART DU FSV DANS L'ENSEMBLE DE LA DETTE TRANSFÉRÉE À LA CADES**

(en milliards d'euros)

Année	Transfert FSV	% FSV/dette reprise
2008	4	14,81 %
2011	7,4	10,91 %
2012	- 0,2	- 3,03 %
2013	3,8	49,35 %
2014	2,7	27,00 %
2015	3,8	38,00 %
2016	3,6	15,25 %
<b>TOTAL</b>	<b>25,1</b>	<b>9,64 %</b>

Source : commission spéciale, à partir de la présentation de la présentation de la CADES au 14<sup>ème</sup> colloque du COR (<https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-3890.pdf>).

(1) S'agissant de la description du FSV et du Fonds de solidarité vieillesse universelle (FSVU) qui a vocation à le remplacer, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 59 du projet de loi ordinaire.

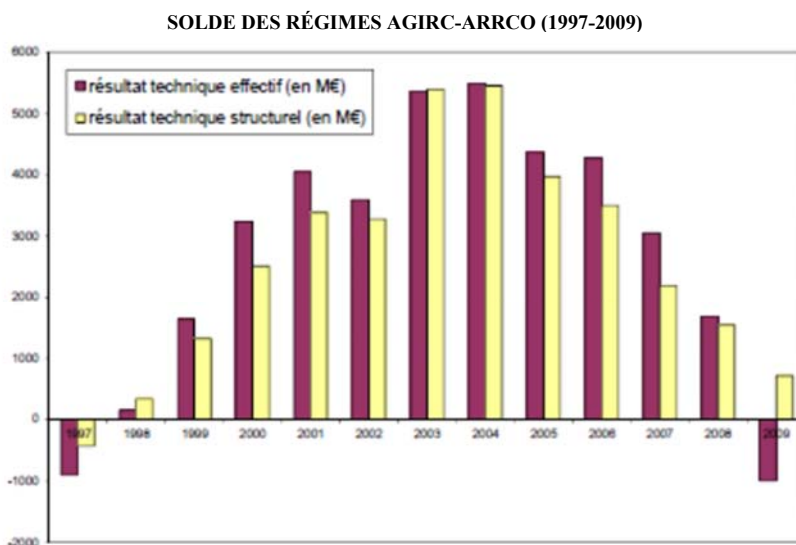
Là encore, le poids de cette dette est important, d'autant que la « surface financière » du Fonds est beaucoup plus modeste que celle de la branche vieillesse du régime général (environ 20 milliards d'euros de dépenses contre plus de 200 milliards pour la CNAV). Le FSV représente ainsi un peu moins de 10 % de la dette reprise par la CADES, alors qu'il représente 5 % des dépenses de l'ensemble du régime général.

Il faut par ailleurs y ajouter un stock important de dette non reprise, encore gérée en trésorerie par l'ACOSS, soit 2,3 milliards d'euros aujourd'hui, et 13,9 milliards d'euros à horizon 2023, à trajectoire pluriannuelle inchangée.

Au total, les dettes reprises de l'ensemble « CNAV + FSV » représenteraient 30 % de l'ensemble (soit à peu près leur « poids financier » dans le régime général), mais la trajectoire pluriannuelle de la LFSS 2020 indique que le poids de ce même ensemble dans la dette à reprendre en 2023 serait plutôt autour de 56 %, appelant ainsi des mesures d'ajustement ou d'apurement de ces dettes.

- *Après des années d'excédents, des déficits importants du système « AGIRC-ARRCO », couverts par les importantes réserves financières de ces régimes*

Le pilotage des régimes complémentaires des salariés AGIRC et ARRCO s'est globalement montré plus soucieux de l'équilibre financier, notamment entre la fin des années 1990 et la fin des années 2000, comme le rappelle le graphique suivant réalisé par la Cour des comptes dans son rapport de 2014 <sup>(1)</sup> :



Source : Cour des comptes.

(1) Cour des comptes, « Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO) », Rapport public thématique, décembre 2014.

Cette décennie de « bonne gestion » a permis de constituer de très importantes réserves, qui représentaient une année de dépenses de pensions début 2008, soit 60 milliards d'euros.

Toutefois, confrontées aux mêmes chocs économiques (la crise de 2008) et démographiques que les autres régimes de retraite, l'AGIRC et l'ARRCO ont enregistré depuis des soldes déficitaires qui ont pu atteindre 5,28 milliards d'euros en 2014. Ce déficit était encore de 2 milliards d'euros en 2018.

Compte tenu des importantes réserves dont ils disposaient, les deux régimes ont pu, tout en réalisant d'importantes économies, « puiser » dans les réserves pour ne pas avoir à se financer par de l'endettement. Le régime fusionné AGIRC-ARRCO n'a donc aucune dette aujourd'hui, malgré dix années de déficits continus.

- *De nombreux autres régimes demeurent aujourd'hui déficitaires*

En dehors de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO, de nombreux autres régimes de base et complémentaires sont en déficit. Certains de ces régimes sont néanmoins intégrés financièrement avec le régime général, de sorte que leur déficit se reporte automatiquement sur celui de la CNAV. Après avoir présenté les comptes de cette dernière en tenant compte de cette intégration financière, il ne serait donc pas honnête de mettre au même plan ces régimes et d'autres régimes « réellement » en déficit et qui recourent ainsi, soit à la dette, soit à leurs réserves financières.

Il convient également de préciser que l'équilibre d'autres régimes est assuré par une subvention de l'État, de sorte que tout déficit potentiel est instantanément et totalement « couvert » par une hausse automatique des ressources.

Enfin, il existe une situation hybride tenant à des subventions versées par certains régimes démographiquement avantagés vers d'autres régimes qui le sont moins (compensation démographique généralisée), sans pour autant que cela leur permette d'atteindre pleinement l'équilibre.

Au regard de ces remarques méthodologiques, on peut constater, grâce notamment à l'annexe 6 du LFSS 2020, que :

- certains régimes ne peuvent être qu'à l'équilibre ou en excédent en raison du mécanisme de l'intégration financière (salariés agricoles <sup>(1)</sup>, régime des cultes) ;

- certains régimes ne sont à l'équilibre que grâce à une subvention d'équilibre de l'employeur – fonctionnaires, FSPOEIE (ouvriers d'État), mines, SNCF, RATP, marins, ex-SEITA et autres régimes spéciaux, Banque de France ;

---

(1) Ce régime était même en très léger excédent (91 millions d'euros) grâce à la compensation démographique. Excédentaire grâce à la compensation démographique, il ne recourt pas à la subvention d'équilibre. C'est pourquoi il figure dans deux catégories.

– certains régimes sont équilibrés, grâce aux transferts démographiques (salariés agricoles, exploitants agricoles, Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, Caisse nationale des industries électriques et gazières) ;

– certains régimes sont déficitaires, malgré la compensation démographique (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales à hauteur de 1,4 milliard d’euros en 2020 pour le plus significatif mais aussi Assemblée nationale, Opéra national de Paris, sapeurs-pompiers volontaires, Comédie-Française) ;

– certains régimes sont en excédent, malgré une participation au financement de la compensation démographique (Caisse nationale d’assurance vieillesse des professions libérales à hauteur de 330 millions d’euros en 2020 <sup>(1)</sup>, Caisse nationale des barreaux français...).

### ***b. Les projections du COR laissent présager de nouveaux déficits jusqu’en 2040***

#### **Les conventions utilisées par le Conseil d’orientation des retraites**

Les méthodes de prévision du COR évaluant la situation financière du système de retraite se fondent traditionnellement sur deux catégories d’indicateurs financiers.

Premièrement, la part des dépenses de retraite dans le PIB, indicateur défini dans le rapport du COR de novembre 2019. Il permet d’évaluer la soutenabilité financière du système de retraite. En effet, il exprime de manière globale et synthétique le niveau de prélèvements qu’il convient d’effectuer sur la richesse que les actifs produisent pour assurer l’équilibre du système de retraite à législation constante. Néanmoins, s’il est vrai que cet indicateur apporte des informations nécessaires sur la soutenabilité du système de retraite, le Conseil présente également dans ses travaux des soldes financiers, reposant sur des conventions comptables.

En effet, ces soldes permettent de prendre également en compte l’évolution des ressources. Or, deux précautions doivent être prises afin d’évaluer avec précision ces dernières. Tout d’abord, l’évolution de celles-ci peut être affectée par plusieurs phénomènes exogènes au système de retraite (modification de la structure des emplois entre privé et public, niveau de compensation des exonérations de cotisation, dynamique de transferts). Ensuite, il est nécessaire de prendre en compte le fait que l’État contribue financièrement à certains régimes spéciaux, à travers des subventions d’équilibre, ainsi qu’au régime de la fonction publique d’État en tant qu’employeur, ce qui conduit à un équilibre automatique de ces systèmes. C’est pourquoi, en raison de ces deux aspects, le COR présente ses prévisions selon trois conventions comptables. Il convient de noter que les dénominations de ces conventions ont connu un changement à partir du rapport de novembre 2019, afin de rendre la logique de leur fonctionnement sous-jacent plus explicite.

La convention d’« équilibre permanent des régimes » (EPR – ex-convention « CCSS »)

La convention « Commission des comptes de la sécurité sociale – CCSS » devient convention « EPR » pour « équilibre permanent des régimes » (EPR). Cette règle

---

(1) Le transfert vers les autres régimes constituait un tiers des charges en 2018.

permet d'équilibrer mécaniquement le régime de retraite de l'État et des régimes spéciaux en ajustant « *chaque année jusqu'en 2030 le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre versées* » (p. 28 du rapport de novembre 2019) aux régimes précités. Elle a donc l'avantage de retranscrire le système de retraite dans son fonctionnement actuel. Cependant, le pendant de cette convention est qu'elle ne masque pas la construction d'équilibre engendrée par la contribution étatique précédemment évoquée.

La convention « taux de cotisation constant » (ex-convention « COR »)

La convention « COR » devient convention « TCC » pour « taux de cotisation constant ». Comme son nom l'indique, elle fige les taux de cotisation implicites de l'État à un niveau constant par rapport à leur dernier niveau constaté (2018 pour le rapport 2019). L'utilité de cette convention est donc qu'elle permet de réaliser les projections d'équilibre du système de retraite à effort constant. C'est la convention « historique » utilisée par le COR (d'où sa précédente dénomination de « convention COR ») car elle rend possible une analyse homogène de tous les régimes de retraite en figeant les taux de cotisation implicites de l'État. L'équilibre artificiel du régime de retraite de la fonction publique d'État et des régimes spéciaux basés sur les subventions étatiques est ainsi neutralisé. Cette convention peut néanmoins soulever des difficultés d'interprétation lorsque apparaît une disparité dans l'évolution des masses salariales au sein des différents régimes, et notamment entre la sphère publique et celle privée.

La convention « effort de l'État constant » (ex-convention « PIB »)

La convention « PIB » devient convention « EEC » pour « effort de l'État constant ». Cette convention stabilise non plus les cotisations implicites de l'État, mais les ressources affectées au régime de retraite de l'État et aux régimes spéciaux en proportion du PIB. L'objectif est ainsi de figer la contribution « *de la part de l'État dans la richesse nationale par rapport aux cotisations et subventions d'équilibre depuis l'année de référence de la projection* » (p. 28 du rapport de novembre 2019). L'avantage de cette convention sur celle dite « TCC » est qu'elle permet d'éviter que le solde du système de retraite soit d'autant plus dégradé que les politiques d'emploi et de rémunération salariale de la fonction publique sont contraintes (gel du point d'indice, par exemple), bien que ces mesures engendrent des économies par ailleurs. De plus, le fait d'exprimer la contribution de l'État au financement du système de retraite en proportion du PIB rend ce solde directement comparable à l'indicateur fondé sur la part des dépenses de retraite dans le PIB évoqué au début de cet encadré.

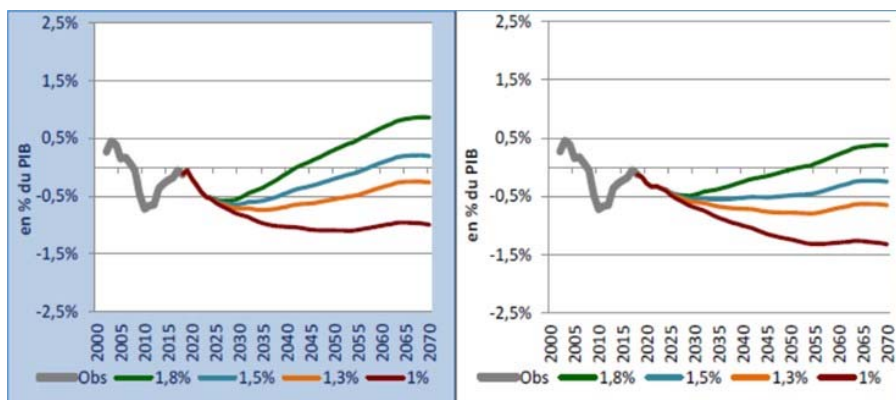
Ces trois conventions conduisent donc à des résultats très différents en matière d'équilibre financier du système de retraite. C'est pourquoi il peut s'avérer intéressant de les combiner afin d'obtenir une vision d'ensemble de l'équilibre du système de retraite.

● Dans son rapport de juin déjà cité, le COR fait état d'un déficit continu jusqu'en 2042 dans toutes les hypothèses de croissance et selon toutes les conventions applicables au financement « employeur de l'État ». Un retour à l'équilibre serait envisageable à cette date, mais seulement dans l'hypothèse de croissance la plus favorable (1,8 %) et selon la convention habituellement retenue par le conseil (maintien de l'effort contributif de l'État en % du PIB sur la période) ; on peut noter que si la croissance annuelle moyenne se maintenait plutôt aux alentours de 1-1,3%, le système de retraite resterait durablement en déficit jusqu'en 2070 (horizon le plus lointain de prévision) ;

### SOLDE PRÉVU PAR LE COR À HORIZON 2070 (RAPPORT DE JUIN)

(Convention COR – maintien par l'État de son effort de contribution dans le PIB à gauche  
Convention CCSS – maintien des taux de cotisations à droite)

(en % du PIB)



Source : rapport du COR (juin 2019).

● À la demande du Premier ministre et dans la perspective de la mise en place du système universel au 1<sup>er</sup> janvier 2025, le Conseil s'est focalisé dans son rapport de novembre <sup>(1)</sup> sur la période 2020-2030, en actualisant certaines hypothèses ; les résultats font état de déficits significatifs à horizon 2025-2030, pouvant aller de 9 milliards d'euros en 2025 et 13,9 milliards d'euros en 2030 à 22,1 milliards en 2025 et 26,9 milliards d'euros en 2030, selon les hypothèses retenues <sup>(2)</sup>.

Cette situation procéderait, à niveau de dépenses quasiment inchangé sur cette période (entre 13,7 % et 13,9 % à horizon 2030 en fonction des hypothèses de croissance retenues contre 13,8 % aujourd'hui), essentiellement de la baisse des ressources (entre 12,9 % et 13,2 % selon la convention comptable et l'hypothèse de croissance retenue, contre 13,7 % aujourd'hui).

Outre l'effet d'un possible transfert de ressources de la sphère sociale vers les autres sphères publiques par un « gel » des taux de cotisations et des subventions d'équilibre que prend en compte une des conventions comptables, cette baisse des recettes résulterait :

– d'une diminution des transferts de l'Unédic et de la CNAF au titre respectivement de la prise en charge des périodes de chômage et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ;

(1) Rapport précité, pp. 51-52.

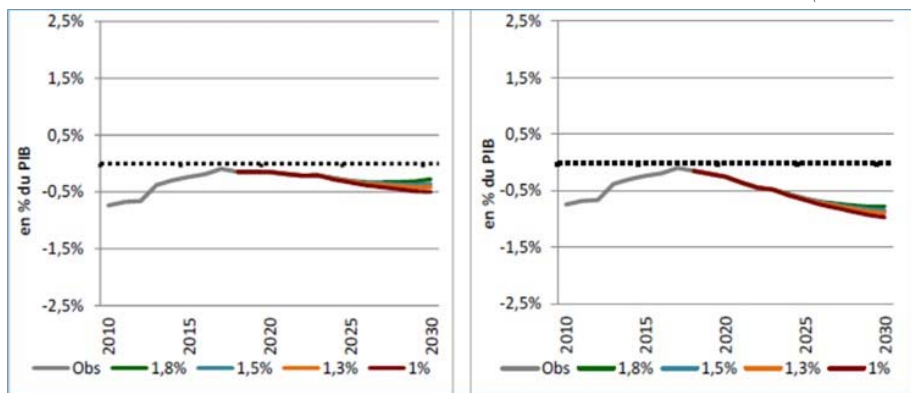
(2) Dans la première hypothèse, l'État maintiendrait son effort de contribution au système en pourcentage du PIB, tandis que dans la seconde, il se contenterait de conserver les taux de cotisations implicites qui lui incombent en tant qu'employeurs.

– de la baisse relative de la masse salariale liée aux agents relevant de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) dont le taux moyen de cotisations « employeur » est plus élevé que la moyenne (plus de 30 % contre 16 % pour les salariés du secteur privé).

### SOLDE DU SYSTÈME DE RETRAITE EN PART DU PIB À HORIZON 2030

(Convention EEC – maintien par l'État de son effort de contribution dans le PIB à gauche, Convention TCC – maintien des taux de cotisations à droite)

(en % du PIB)

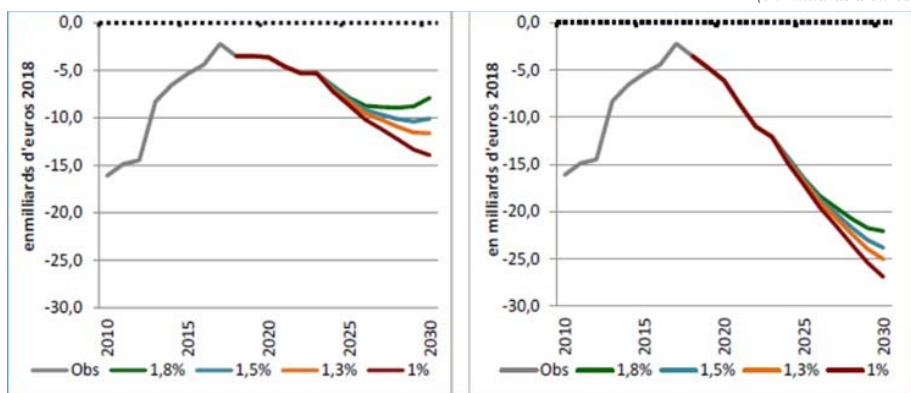


Source : rapport du COR de novembre 2019.

### SOLDE DU SYSTÈME DE RETRAITE EN EUROS CONSTANTS À HORIZON 2030

(Convention EEC – maintien par l'État de son effort de contribution dans le PIB à gauche, Convention TCC – maintien des taux de cotisations à droite)

(en milliards d'euros)



Source : rapport du COR de juin 2019.

Les perspectives du système de retraite, avant la mise en place du système universel et en l'absence de mesures d'équilibre, semblent donc s'orienter vers de nouveaux déficits et la constitution d'une nouvelle dette résultant de leur accumulation.



## B. LES RÉFORMES SUCCESSIVES N'ONT PERMIS DE CONSTITUER QUE L'ESQUISSE D'UN PILOTAGE SPÉCIFIQUE DU SYSTÈME DE RETRAITE

### 1. Le pilotage des seuls régimes obligatoires de base par la loi de financement de la sécurité sociale

• Lors de la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996, la notion de « sécurité sociale » a été entendue dans son sens historique, comme comprenant les seuls régimes obligatoires de base couvrant les quatre risques couverts par l'ordonnance du 4 octobre 1945<sup>(1)</sup>.

C'est ainsi que l'article L.O. 111-3, dans sa rédaction issue de la loi organique du 2 août 2005 (LOLFSS)<sup>(2)</sup>, relatif au domaine des lois de financement rappelle bien que ce sont ces régimes de base qui font l'objet de prévisions de recettes, d'objectifs de dépenses et donc des équilibres présentés aux partenaires sociaux et au Parlement à l'automne<sup>(3)</sup>.

Ces régimes de base sont énumérés dans l'annexe triennale, la dernière en date ayant été publiée avec le PLFSS 2018<sup>(4)</sup>, et excluent donc une part importante des dépenses du système de retraite, à savoir l'ensemble des régimes complémentaires d'assurance vieillesse, soit 64 milliards d'euros sur 332 milliards d'euros au total de dépenses du système de retraite en 2020.

• Parcellaire, ce pilotage financier par les lois de financement est également « *perfectible* » y compris sur le champ qui est aujourd'hui le sien, comme le rappelait le HCFiPS dans son rapport de novembre dernier<sup>(5)</sup>.

Ainsi, les objectifs de dépense de la branche vieillesse pour le régime général, comme pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, ne sont contraignants sur le plan juridique ni pour les exercices faisant l'objet d'un tableau d'équilibre ( $n-1$ ,  $n$  et  $n+1$  si  $n$  est l'année d'examen du projet de loi), ni pour les exercices qui font l'objet de la trajectoire pluriannuelle figurant à l'annexe B ( $n+2$ ,  $n+3$ ,  $n+4$ ). Purement évaluatifs, les tableaux d'équilibre peuvent tout à fait devenir rapidement obsolètes, pourvu que la prévision initiale soit sincère et que la prochaine loi de financement tire les conséquences des modifications apparues dans l'intervalle. La trajectoire pluriannuelle n'engage pas le Gouvernement, qui

---

(1) Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

(2) Article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

(3) Pour davantage de précisions sur les contours de ce domaine, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 2.

(4) Annexe disponible ici :

[https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2018/DOCUMENT\\_TRIENNAL/PLFSS-2018-DOCUMENT\\_TRIENNAL.pdf](https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2018/DOCUMENT_TRIENNAL/PLFSS-2018-DOCUMENT_TRIENNAL.pdf). Il faut préciser qu'elle n'est pas jour de la suppression du Régime social des indépendants, absorbé par le régime général en application de l'article 15 de cette même loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

(5) <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/HCFiPS/2019/HCFiPS%20-%202019%20-%20Rapport%20bilan%20LFSS.pdf>

la modifie d'ailleurs parfois significativement lors de l'exercice suivant, pour tenir compte de mesures nouvelles ou de prévisions macro-économiques actualisées.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel n'a jamais interprété la notion d'« *équilibre général pour l'année à venir* », telle qu'elle figure dans les dispositions organiques, comme une nécessité d'assurer une neutralité du solde présenté à la représentation nationale. Tout au plus, le Conseil considère :

– que l'équilibre financier de la sécurité sociale est un objectif à valeur constitutionnelle, pouvant ainsi justifier certaines mesures législatives mettant en cause d'autres principes constitutionnels, au demeurant sans lien avec les retraites 1997, *loi de financement de la sécurité sociale pour 1998* <sup>(1)</sup> sur une moindre revalorisation de la base de calcul des allocations familiales ; 2002, *loi de financement de la sécurité sociale pour 2003* <sup>(2)</sup> pour la création d'un tarif de responsabilité sur le médicament) ;

– que ce même équilibre financier, combiné aux dispositions spécifiques relatives à l'extinction de la CADES prévues à l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, s'oppose à tout transfert de ressources des régimes de sécurité sociale vers la caisse, sans compensation en recettes pour la sécurité sociale (2010, *loi de financement de la sécurité sociale pour 2011* <sup>(3)</sup>).

Le Parlement peut ainsi être amené à voter un solde durablement déficitaire de cette branche « *vieillesse* » comme des trois autres. On peut toutefois observer qu'avec l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), la branche maladie, bien qu'elle représente un volume de dépenses plus faible que la branche retraite et *a fortiori* que l'ensemble du système de retraite, s'est quant à elle dotée d'un outil de régulation par les dépenses, assorti d'un mécanisme d'alerte spécifique, et relativement effectif avec des objectifs constamment « *tenus* » depuis dix ans.

---

(1) Les décisions et commentaires du Conseil se trouvent respectivement ici :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1997/97393DC.htm>

et ici :

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/commentaires/cahier4/ccc\\_393dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier4/ccc_393dc.pdf)

(2) Les décisions et commentaires du Conseil se trouvent respectivement ici :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2002/2002463DC.htm> et ici : [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/commentaires/cahier14/ccc\\_463dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/commentaires/cahier14/ccc_463dc.pdf)

(3) Les décisions et commentaires du Conseil se trouvent respectivement ici :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2010/2010620DC.htm>

et ici :

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2010620dc/ccc\\_620dc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2010620dc/ccc_620dc.pdf)

### **Les préconisations du HCFiPS sur la « règle d'or »**

Tirant les conséquences de ces insuffisances du pilotage financier par les LFSS, le HCFiPs a proposé en novembre dernier la création d'une « règle d'or », à l'échelle du régime général et du FSV, voire de l'ensemble de la sécurité sociale, « *de préférence au niveau organique* ».

Le Haut Conseil préconise que le Gouvernement présente « *au Parlement une trajectoire de soldes équilibrée sur un horizon restant à définir, incluant nécessairement un (voire plusieurs) exercice(s) clos, l'exercice en cours, et par exemple les quatre exercices de l'horizon pluriannuel présenté en annexe B du PLFSS* ».

La trajectoire ainsi soumise au Parlement « *devrait faire l'objet d'une documentation complète et précise quant aux mesures qui y sont intégrées, voire faire l'objet au préalable d'un examen renforcé par une instance indépendante* ».

Si cet équilibre n'est pas atteint, « *des mesures correctrices, lissées dans le temps sur l'horizon pluriannuel de l'annexe B, devraient être proposées à la représentation nationale, de manière à ce que cet épisode de déficit ne donne pas lieu à une dette* ». Pour apurer la dette qui pourrait être créée, « *il faudrait donc que des excédents de même ampleur soient envisagés sur la période* ».

En cas de contexte économique très dégradé, le Haut Conseil préconise « *une clause de non-application* » appelant « *la justification par le Gouvernement des raisons conduisant à la non-application de la règle et précisions sur l'échéance prévue de retour à l'équilibre* ».

● Les lois de financement de la sécurité sociale peuvent, outre les seuls tableaux d'équilibres, comprendre des mesures en recettes comme en dépenses. Or force est de constater que, notamment en raison des conditions d'examen particulièrement difficiles des LFSS, c'est souvent en dehors de ce cadre qu'ont été adoptées les mesures de rééquilibrage les plus importantes, les LFSS suivantes se contentant d'en tirer les conséquences financières.

Depuis la naissance des LFSS, trois réformes « paramétriques » ont permis ou eu pour objectif de réduire significativement les déficits attendus du système de retraite :

– la réforme de 2003 <sup>(1)</sup> a rapproché la durée de cotisation des secteurs public et privé et aligné les modalités d'indexation des pensions dans ces deux secteurs ; elle a également introduit une décote et une surcote en fonction de l'âge de départ ;

– la réforme de 2010 <sup>(2)</sup> a relevé l'âge de la retraite de 60 à 62 ans ainsi que l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans ;

– la réforme de 2014 a allongé la durée de cotisation afin qu'elle atteigne quarante-trois ans pour les assurés nés à partir de 1973 <sup>(1)</sup>.

---

(1) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(2) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

Pour être complet, il faut ajouter à ces réformes des régimes de base, celles résultant des accords nationaux interprofessionnels signés par les partenaires sociaux au titre des régimes complémentaires AGIRC-ARRCO. On se contentera ici d'énumérer ceux dont le contenu était de nature « paramétrique » et qui ont été adoptés depuis la création des lois de financement, à savoir l'accord du 13 mars 2013 (relèvement du taux de cotisation et moindre revalorisation des pensions)<sup>(2)</sup> et l'accord du 30 octobre 2015<sup>(3)</sup> (moindre revalorisation, création d'une contribution exceptionnelle, création d'un coefficient de solidarité pour les départs avant 63 ans et d'un coefficient majorant pour les départs après 63 ans).

Or, aucune de ces nombreuses réformes *ad hoc* qui visaient à rééquilibrer le système de retraite n'ont permis de rétablir effectivement les comptes des régimes concernés, bien qu'elles aient été régulièrement complétées par des mesures de moindre envergure en LFSS, touchant notamment aux modalités d'indexation.

## **2. Un suivi attentif du pilotage financier du système, sans dispositif juridiquement contraignant**

En l'absence de cadre juridique, les outils spécifiques au système de retraite s'en sont jusqu'ici tenus à des instruments de suivi, aussi indispensables qu'insuffisants pour garantir le respect des objectifs d'équilibre.

On peut compter parmi ces instruments, l'existence de deux organismes essentiels<sup>(4)</sup> :

– le Conseil d'orientation des retraites (COR), créé en 2000<sup>(5)</sup>, afin de bâtir des diagnostics de moyen et long terme pour l'ensemble du système de retraite ; sa principale production est un rapport annuel qui informe l'ensemble des décideurs publics sur les perspectives financières à trente ans ; le COR construit des diagnostics partagés sur la situation financière du système de retraite et ne prétend pas orienter vers certains paramètres d'ajustement, ou *a fortiori*, piloter ce dernier ;

– le Comité de suivi des retraites (CSR), créé par la loi du 20 janvier 2014 précitée, est quant à lui chargé de produire des avis publics sur les objectifs financiers et sur les objectifs d'équité tels qu'ils figurent dans cette loi ; après

---

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Les premiers assurés concernés par cette réforme ne pouvant liquider leur retraite qu'à 62 ans, âge d'ouverture des droits, la réforme ne prendra véritablement effet qu'en 2035.

(2) L'ANI est disponible ici : [https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/conventions\\_accords/2013/Accord\\_Agirc\\_Arrco\\_13032013.pdf](https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/conventions_accords/2013/Accord_Agirc_Arrco_13032013.pdf)

(3) L'ANI est disponible ici : [https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/conventions\\_accords/2015/Accord-Agirc-Arrco\\_20151030.pdf](https://www.agirc-arrco.fr/fileadmin/agircarrco/documents/conventions_accords/2015/Accord-Agirc-Arrco_20151030.pdf)

(4) Sur la présentation plus précise de ces organismes, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 56 du projet de loi ordinaire.

(5) Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites. L'existence du COR trouve aujourd'hui une base législative, à l'article L. 114-2 du code de la sécurité sociale.

quatre premiers avis sans véritable recommandation, le CSR en a émis lors des deux derniers exercices ; ces recommandations n'ont aucune portée contraignante sur un plan juridique et ne peuvent qu'éclairer le Gouvernement, le Parlement et les partenaires sociaux gestionnaires dans leur prise de décision.

## **II. L'ARTICLE 1<sup>ER</sup> CRÉE DES RÈGLES DE PILOTAGE PLURIANNUEL DU SYSTÈME DE RETRAITE**

Tirant les conséquences du caractère insuffisant du pilotage du système de retraite, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique complète le code de la sécurité sociale en vue de mettre en place une véritable « règle d'or », supra-législative, qui devrait permettre d'assurer un équilibre de moyen terme du système de retraite et mettre fin à un recours excessif à l'endettement pour le financer.

### **A. UNE NOUVELLE RÈGLE ORGANIQUE D'ÉQUILIBRE PLURIANNUEL**

L'article propose tout d'abord de renforcer les dispositions organiques tenant au solde du système universel de retraite, au sein d'un nouvel article L.O. 19-11-1 du code de la sécurité sociale, créé par le **I**, au sein du nouveau chapitre XI consacré au pilotage financier du système universel de retraite <sup>(1)</sup>.

#### **1. Le principe : l'interdiction du déficit du système de retraite**

● Le premier alinéa de ce nouvel article crée une « règle d'or » pluriannuelle prévoyant que le solde cumulé du système universel de retraite sur une période donnée « *doit être positif ou nul* ».

Le dispositif ainsi créé est novateur à plusieurs égards :

– son champ d'application est inédit puisqu'il s'applique, en cohérence avec la philosophie de la réforme proposée, à l'ensemble du système de retraite et non aux seuls régimes de base qui relevaient du champ de la sécurité sociale <sup>(2)</sup> ; par « système universel de retraite », il faut donc entendre à la fois les régimes obligatoires de base et complémentaires ;

– ensuite, sa portée normative est également nouvelle, puisque le caractère impératif de la règle ne fait plus aucun doute ; inscrit dans un texte organique, le principe ainsi posé sera opposable au législateur ordinaire, dans le cadre du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel à l'égard des lois de financement de la sécurité sociale ; une loi de financement contraire à cette obligation pourrait donc être censurée ;

– enfin, son caractère pluriannuel présente lui aussi une certaine originalité, puisque ce ne sera pas l'équilibre de l'année à venir qui importera mais

---

(1) La création de ce nouveau chapitre résulte de l'article 55 du projet de loi ordinaire.

(2) Sur l'extension du champ des LFSS, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 2.

les soldes cumulés sur cinq années, dont l'exercice en cours, qui feront l'objet de la règle d'équilibre ; l'horizon choisi de quatre ans correspond aux comptes tels qu'ils sont aujourd'hui présentés à l'annexe B de la LFSS.

- De manière très concrète, le Parlement disposerait donc dans l'annexe B du PLFSS non d'une simple prévision du solde « spontané », mais d'une trajectoire volontariste permettant de rétablir les comptes, si ceux-ci s'éloignent durablement de l'équilibre. Pour le rapporteur, les mesures d'équilibrage prévues gagneraient probablement à être clairement documentées dans les annexes à la LFSS, permettant aux parlementaires d'apprécier les projections hors mesures.

Rien n'obligerait la LFSS à rétablir l'équilibre dès l'année  $n+1$ , pourvu que la somme des soldes des exercices  $n$  à  $n+4$  soit positive ou nulle. La « règle d'or » ainsi formulée ne s'oppose donc pas ce qu'un déficit soit constaté lors d'un choc violent en recettes et en dépenses.

Contrairement aux lois de programmation pluriannuelles des finances publiques, la trajectoire serait actualisée chaque année systématiquement, afin de tenir compte des mesures nouvelles et de l'actualisation des prévisions. Ainsi, les prévisions pour l'exercice  $n+4$  seraient revues au total cinq fois (trois fois au titre de la trajectoire pluriannuelle, deux fois dans le cadre des tableaux d'équilibre de la loi de financement).

- Si la mesure est fortement inspirée des préconisations du HCFiPS, elle s'en distingue sur plusieurs aspects :

- le périmètre serait à la fois plus large et plus restreint, puisque la règle s'appliquerait à l'ensemble du système de retraite, c'est-à-dire au-delà du champ actuel des LFSS <sup>(1)</sup>, mais au seul risque vieillesse ; pour le rapporteur, si une éventuelle extension de ce dispositif à l'ensemble du champ des LFSS mérite d'être examinée à moyen terme, la cohérence de la réforme proposée autour d'un principe de soutenabilité, l'importance du champ des assurances vieillesse dans les dépenses publiques ainsi que la lisibilité du projet de loi soumis au Parlement exige de se focaliser dans un premier temps sur le champ des retraites ;

- le dispositif proposé ne prévoit pas de « *clause de non-application en cas de situation conjoncturelle très dégradée* » comme le fait le Haut Conseil ; en effet, l'horizon choisi (cinq années) de même que les souplesses offertes par le caractère pluriannuel de la « règle d'or » n'impliquent pas la mise en place d'emblée d'un cadre dérogatoire, qui risque au demeurant d'affaiblir d'emblée la portée de la règle, faute de définition de cette « *situation conjoncturelle très dégradée* » ; enfin, des précédents de l'ordre de celui de 2010 sont davantage de nature à faire appel à la règle d'encadrement de la dette qu'à une modération de la règle d'équilibre (*cf. infra*) ;

---

(1) L'article 2 du projet de loi organique élargit ce champ aux régimes complémentaires. On pourra se reporter au commentaire de cet article pour plus d'informations.

– enfin, le texte organique ne prévoit pas « *l'examen renforcé par une instance indépendante* » promu par le Haut Conseil, confiant le soin aux seuls parlementaires d'apprécier la cohérence et la sincérité de la trajectoire qui leur est soumise.

## **2. Une entrée en vigueur en 2025**

Directement liée à la mise en place du nouveau système de retraite, cette « règle d'or » ne s'appliquera qu'à compter de l'exercice 2025, date d'entrée en vigueur « plénière » de celui-ci. Le II précise ainsi que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 s'appliquera aux périodes allant de 2025 à 2029.

Pour ce premier exercice, la « visibilité » se limitera donc à quatre années, afin de ne pas mélanger deux paradigmes profondément différents (un exercice 2024 quasiment entièrement dans l'ancien système, et un exercice 2025 très largement dans le nouveau système).

## **B. UNE RÈGLE NOUVELLE DE PLAFONNEMENT DE LA DETTE ISSUE DU SYSTÈME DE RETRAITE**

À la règle d'équilibre (règle de solde), s'ajouterait une règle de dette (ratio d'endettement) qui complète le dispositif au deuxième alinéa de ce même article L.O. 19-11-1.

### **1. Un ajustement obligatoire au-dessus de 3 % de dette**

● Ce deuxième alinéa prévoit en effet que les soldes cumulés entre 2027 et le dernier exercice clos (soit  $n-1$ ) ne pourront dépasser 3 % du montant des recettes des régimes de retraite obligatoires et des organismes concourant à leur financement (soit le seul FSVU, en l'état du droit proposé), sans qu'un plan d'amortissement soit pris en loi de financement de la sécurité sociale. Par « amortissement », il faut comprendre que la dette ne devra pas seulement être reconduite chaque année, mais progressivement apurée jusqu'à son extinction.

Interrogé par le rapporteur sur le sens de ce plafond, le Gouvernement a précisé qu'il s'agissait d'un montant jugé significatif correspondant à un peu plus de 10 milliards d'euros aujourd'hui, et qui évoluera ainsi avec le volume financier du système de retraite dans son ensemble.

La LFSS demeure cependant libre de déterminer les « conditions » et la « durée de vie de l'amortissement » mais, compte tenu de la probable disparition de la CADES à cette échéance, elle aura vraisemblablement à présenter une trajectoire d'excédents permettant de réduire cette dette, ainsi que des modalités d'amortissement précises pour l'année à venir.

• Bien que sa portée soit nécessairement réduite si la règle d'équilibre pluriannuelle est correctement appliquée, cette règle d'endettement est en réalité complémentaire :

– elle a vocation à éviter que l'ajustement pluriannuel soit systématiquement reporté vers  $n+3$  et  $n+4$  ;

– elle peut également intervenir en cas d'erreurs des projections du Gouvernement, par exemple dans l'hypothèse d'une conjoncture moins favorable en recettes.

Cette règle agirait ainsi comme une « clause de sauvegarde » renforçant les conséquences d'une inapplication ou d'une mauvaise application de la règle d'équilibre.

## **2. Une entrée en vigueur en 2029**

Le **II** prévoit que la mesure entrera en vigueur en 2029, soit quatre ans après l'entrée en vigueur de la réforme et deux ans après le premier exercice pris en compte pour le calcul du niveau d'endettement.

La base de calcul étant le dernier exercice clos, seule la LFSS 2030 pourra présenter des comptes clos postérieurs à 2027.

## **C. DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES À L'ARTICULATION ENTRE LOIS DE FINANCEMENT ET PILOTAGE ANNUEL PAR LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITE UNIVERSELLE**

Le projet de loi ordinaire crée une gouvernance spécifique au système universel, associant notamment les partenaires sociaux, et qui participera activement au pilotage financier du système universel, soit à travers des propositions, soit à travers des délibérations approuvées par voie réglementaire <sup>(1)</sup>.

Le **I** crée également, dans un souci de coordination entre ces deux échelles de pilotage, un article L.O. 19-11-5 qui prévoit la prise en compte par les lois de financement de la sécurité sociale des délibérations de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU).

\*

\* \*

---

*(1) Pour davantage de précisions sur ce pilotage par la Caisse nationale de retraite universelle, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 55 du projet de loi ordinaire.*



## Article 2

### **Extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale**

L'article 2 prévoit l'extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) à l'ensemble des régimes complémentaires légalement obligatoires. Les comptes de ces derniers feront l'objet d'une présentation dans des tableaux d'équilibre distincts. Toute disposition ayant une incidence financière sur ces régimes sera désormais recevable en LFSS.

L'information des parlementaires sera par ailleurs complétée par un rapport présentant les perspectives du système de retraite sur longue période (quarante ans) en plus des trajectoires qu'implique la mise en place de la « règle d'or d'équilibre » prévu à l'article 1<sup>er</sup>.

### **I. LES LFSS NE COUVRENT AUJOURD'HUI QU'UNE PARTIE DU CHAMP DES RETRAITES**

Pour des raisons historiques davantage que juridiques, les lois de financement de la sécurité sociale ne couvrent pas le champ des régimes complémentaires d'origine conventionnelle, bien qu'elles entretiennent des liens de plus en plus étroits avec eux.

#### **1. Le champ des LFSS pour le risque vieillesse se limite aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS), à l'exclusion des régimes complémentaires**

##### ***a. Régimes de base, régimes complémentaires : une frontière héritée de l'histoire***

En distinguant régimes de base et régimes complémentaires de retraite, on distingue en réalité bien souvent :

- *Des régimes de base relevant de la sécurité sociale*

Les régimes « de base » constituent le cœur de la sécurité sociale entendue au sens large, dans la mesure où ils résultent soit directement de la volonté de créer un régime général concernant le plus grand monde en 1945, soit du choix assumé et dérogoire de conserver des régimes de retraite spécifiques qui lui préexistaient pour certaines catégories d'actifs.

Contrairement à la distinction entre base et complémentaire en matière d'assurance maladie, le critère d'un régime de base n'est ni son caractère obligatoire (les régimes de retraite complémentaire le sont également), ni le caractère public des dépenses (le seul caractère obligatoire fait entrer les régimes complémentaires dans les administrations publiques, au sens des règles de comptabilité européenne). Contrairement à la séparation entre le régime d'assurance chômage et la sécurité sociale, la distinction ne repose pas non plus

sur la nature des dépenses qui est là encore identique entre les deux « étages » du système de retraite.

Ce qui caractérise davantage le caractère « basique » du régime tient au niveau de la couverture. Les régimes de base de retraite couvrent les assurés au premier euro cotisé, quand les régimes complémentaires assurent des prestations additionnelles, souvent sur des échelles de rémunération plus large. Pour des rémunérations élevées, il est tout à fait possible que la pension de retraite complémentaire soit plus élevée que la pension de retraite de base. Néanmoins, les régimes de base couvrent l'essentiel des personnes et des rémunérations.

À cet égard, le plafond annuel de la sécurité sociale qui définit à la fois l'assiette des cotisations « plafonnées » et la rémunération maximale pouvant servir de base au calcul des prestations liées directement aux revenus d'activité constitue la « frontière » naturelle des régimes de base.

Enfin, constitue un régime de base ce que la loi de financement de la sécurité sociale, à travers son annexe triennale, qualifie comme telle, dans un raisonnement relativement circulaire (*cf. infra*).

Pour rappel, les régimes de base d'assurance vieillesse, dont les dépenses sont retracées au sein des lois de financement de la sécurité sociale, représentent des dépenses de 241,5 milliards d'euros <sup>(1)</sup>.

- *Des régimes complémentaires d'origine paritaire*

Les régimes complémentaires constituent une réaction à la création de la sécurité sociale en 1945, pour les professions ou catégories de professionnels qui s'estiment insuffisamment couverts par les régimes obligatoires de base. L'initiative de leur création a donc été bien souvent du côté des partenaires sociaux ou des organismes professionnels.

Sans prétendre présenter exhaustivement ces régimes, on peut ainsi rappeler à titre d'illustration la création de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) engagée dès 1945 et actée par deux conventions collectives nationales du 14 mars 1947 signées par le CNPF, la CGT, la CFTC et la CGC. La création de l'Association pour le régime de retraite complémentaire pour le régime de retraite complémentaire pour le régime de retraite complémentaire pour les salariés (ARRCO) par l'accord du 7 décembre 1961, sur le même modèle à l'initiative du CNPF, de FO et de la CFTC, participe de l'élargissement de ces régimes complémentaires, ouverts aux non-cadres.

Comme tout système conventionnel, les régimes AGIRC et ARRCO n'étaient obligatoires que pour les adhérents des organisations signataires, jusqu'à

---

(1) Dans la mesure où le Fonds de solidarité vieillesse assure le financement de dispositifs de solidarité versés par les régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, les financements du Fonds sont intégrés dans ces dépenses.

ce que la loi de généralisation du 29 décembre 1972<sup>(1)</sup> rend ces systèmes obligatoires pour l'ensemble des salariés. Les régimes complémentaires sont ainsi devenus, selon la formule d'Antoine Bozio et de Brigitte Dormont, un nouvel « *étage du système légal obligatoire des retraites sur le principe de la répartition* »<sup>(2)</sup>.

Conformément à leur objet, les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO couvrent les salariés affiliés au-delà du plafond annuel de la sécurité sociale, aujourd'hui jusqu'à 8 plafonds annuels de la sécurité sociale.

L'existence de tels régimes a par ailleurs engendré des émules, pas nécessairement d'origine paritaire, comme l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), créée par le décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 pour couvrir les agents non titulaires du secteur public.

Beaucoup de régimes de base ayant perduré à l'extérieur du régime, précisément car ils estimaient offrir une meilleure couverture aux professions concernées, ont par ailleurs développé, parfois au sein du même organisme gestionnaire, un régime de base et un régime complémentaire.

• L'essentiel des régimes de retraite disposent aujourd'hui, soit d'un régime complémentaire proprement dit, soit d'une couverture supérieure au plafond annuel de la sécurité sociale.

**TABLEAU RECENSANT LES RÉGIMES DE RETRAITE**

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire
Salariés de l'industrie, du commerce et des services	CNAV (régime général)	AGIRC-ARRCO
Salariés agricoles	MSA (régime aligné)	AGIRC-ARRCO
Enseignants du privé	CNAV	IRCANTEC
Agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, élus locaux	CNAV	IRCANTEC
Personnels navigants de l'aviation civile	CNAV	CRPN-PAC
Artistes-auteurs d'œuvres originales	AGESSA-MDA/ CNAV	IRCEC (RAAP + RACD ou RACL)
Membres des cultes	CAVIMAC	AGIRC-ARRCO
Salariés des régimes spéciaux de retraite	Banque de France	
	CNIEG (IEG)	

(1) Loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

(2) Antoine Bozio et Brigitte Dormont, « Gouverner la protection sociale : transparence et efficacité », Notes du Conseil d'analyse économique, 2016.

Régimes	Retraite de base	Retraite complémentaire	
	CRPCF (Comédie-Française)		
	CRPCEN (clercs et employés de notaires)		
	ENIM (marins salariés et non-salariés)		
	CROPERA (Opéra national de Paris)		
	CPRP SNCF		
	CRP RATP		
	Port autonome de Strasbourg		
	CANSSM (mines)	AGIRC-ARRCO	
Fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires	Service des retraites de l'État (SRE)		
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL		
Ouvriers de l'État	FSPOIE		
Ministres des cultes d'Alsace-Moselle	Régime autonome (ministère de l'intérieur)		
Députés	Régime autonome (AN)		
Fonctionnaires de l'Assemblée nationale	Régime autonome (AN)		
Sénateurs	Régime autonome base (Sénat)	Régime autonome complémentaire (Sénat)	
Fonctionnaires du Sénat	Régime autonome (Sénat)		
Membres du Conseil économique, social et environnemental	Régime autonome (CESE)		
Exploitants agricoles	MSA base	RCO/MSA complémentaire	
Artisans, industriels et commerçants, professions libérales non réglementées	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	
Débitants de tabac	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	
Notaires	CNAVPL (RBL)	CRN	
Officiers ministériels		CAVOM	
Médecins		CARMF	
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes		CARCDSF	
Pharmaciens		CAVP	
Auxiliaires médicaux		CARPIMKO	
Vétérinaires		CARPV	
Agents généraux d'assurance		CAVAMAC	
Experts-comptables et comptables agréés		CAVEC	
Architectes et autres professions libérales		CIPAV	
Avocats salariés et non salariés		CNBF base	CNBF complémentaire

***b. Le domaine des lois de financement de la sécurité sociale reproduit cette frontière***

● En créant les lois de financement de la sécurité sociale, à travers la modification de l'article 34 et la création de l'article 47-1 de la Constitution, le constituant a offert la possibilité au législateur organique de préciser l'étendue de ces nouvelles lois de financement, indépendamment de la définition que pouvait donner le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État de la notion de « sécurité sociale » jusqu'alors, telle qu'elle figure à l'alinéa 17 <sup>(1)</sup>.

Dans le souci de respecter la définition historico-institutionnelle de la sécurité sociale telle qu'elle prévalait depuis 1945 et l'autonomie de gestion des régimes paritaires, la loi organique du 22 juillet 1996 <sup>(2)</sup> a défini ce champ comme celui des « régimes obligatoires de base » en recettes comme en dépenses (article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale), excluant tous les régimes complémentaires, bien que ceux-ci relèvent de la « sécurité sociale » à d'autres titres <sup>(3)</sup>.

Ce champ comprend toutefois, depuis 2005, le FSV au titre des organismes concourant au financement de ces régimes obligatoires ainsi que les régimes « vieillesse » des trois fonctions publiques, y compris au-delà du plafond annuel de la sécurité sociale.

● Les enrichissements du domaine des LFSS introduits par la LOLFSS n'ont pas conduit à réévaluer ce périmètre global.

L'hypothèse d'un élargissement du domaine des lois de financement avait pourtant été évoquée à de nombreuses reprises, comme le rappelle le HCFiPS dans son dernier rapport <sup>(4)</sup> :

– comme une éventualité par le rapporteur de la révision constitutionnelle au Sénat, M. Patrice Gélard, dès 1996 <sup>(5)</sup> ou par le rapporteur au Sénat de la loi organique de 2005 précitée, M. Alain Vasselle <sup>(6)</sup> ;

– comme une proposition plus ferme par la Cour des comptes en 2012 puis en 2014 <sup>(7)</sup>, par Antoine Bozio et Brigitte Dormont au titre du Conseil d'analyse

---

(1) *Le droit de la « sécurité sociale » figure ainsi dans la rédaction initiale de l'article 34 comme un domaine dans lequel la loi n'a vocation qu'à déterminer « les principes fondamentaux ».*

(2) *Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

(3) *On peut penser par exemple au droit de l'Union européenne, qui assure la coordination des règles de sécurité sociale, y compris pour les régimes AGIRC-ARRCO et IRCANTEC (article 3 du règlement n° 883/2004).*

(4) HCFiPS, « *Les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) – Bilan et perspectives* » <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/HCFiPS/2019/HCFiPS%20-%202019%20-%20Rapport%20bilan%20LFSS.pdf>

(5) « Rien n'interdira le moment venu, au législateur organique d'assouplir ces réserves, notamment s'il se révélait souhaitable d'inclure dans le champ des lois de financement d'autres régimes de sécurité sociale que les régimes obligatoires de base *stricto sensu* » ; rapport disponible ici : <https://www.senat.fr/rap/195-188/195-188.html>

(6) *Loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.*

(7) *Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », rapports publics annuels de juin 2012 et juin 2014.*

économique en 2016 <sup>(1)</sup>, ou encore par le rapporteur général de la commission des affaires sociales, Olivier Véran, dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle en 2018 <sup>(2)</sup>.

## **2. La distinction entre régimes de base et complémentaire n'empêche pas des interactions très fortes entre les deux « étages » du système de retraite**

La distinction, faible théoriquement mais solidement établie par l'histoire, l'usage et une partie du droit, n'empêche pas des interactions plus fortes que jamais entre le champ des retraites de base et les retraites complémentaires.

- *Une solidarité financière importante, dans le cadre européen « toutes APU »*

Les régimes de retraite complémentaire, en raison du caractère obligatoire de l'affiliation, relèvent pleinement du sous-secteur des administrations de sécurité sociale (« ASSO ») et, plus généralement, des administrations publiques (« APU »). Pour les engagements européens de la France, les régimes complémentaires, au premier rang desquels figurent l'AGIRC et l'ARRCO font donc partie des recettes et dépenses intégrées dans les règles européennes applicables en matière de déficit.

Cette situation a conduit l'État à exercer auprès de ces régimes, malgré l'autonomie inhérente à leur gestion paritaire, un rôle croissant, au titre de la coordination des orientations financières des administrations publiques. Le poids considérable des régimes de retraite complémentaire dans les dépenses publiques a rendu impossible une complète séparation entre ces régimes paritaires et les autres secteurs de dépenses publiques.

- *Des relations financières renforcées depuis la LFSS 2018*

Dans le prolongement des politiques d'allègements de cotisations sur les rémunérations proches du SMIC, la LFSS 2018 a souhaité à nouveau diminuer les cotisations patronales, dans le cadre des réductions dites « Fillon ». Les cotisations de sécurité sociale ayant disparu au niveau du SMIC depuis le « pacte de responsabilité » mis en place en 2015, le législateur a élargi le champ des cotisations soumises au barème de réduction des cotisations, aux cotisations d'assurance chômage mais aussi de retraites complémentaires.

---

(1) Note précitée, recommandations n° 1 : « Unifier la gouvernance des régimes de retraite obligatoires », n° 3 « Refondre l'architecture de la protection sociale avec un pôle contributif et un pôle non contributif » et n° 4 « Présenter chaque année, lors des débats budgétaires, une annexe retraçant une décomposition de l'ensemble des dépenses publiques par fonction et par risque couvert ».

(2) L'amendement déposé allait au-delà de la seule question des retraites complémentaires, et proposait un élargissement plus complet des lois de financement à d'autres champs de la protection sociale.

Afin de compenser les pertes de ressources pour les régimes AGIRC-ARRCO, il a été prévu l'affectation à due concurrence de recettes jusqu'ici affectées à la sécurité sociale, à savoir une part de taxe sur les salaires réaffectée via l'ACOSS. Le Conseil constitutionnel a validé l'opération.

Les éventuels écarts à la prévision en recettes sont pris en charge par la CNAV, faisant de la sécurité sociale la « chambre de compensation » de ces allègements. Les transferts importants de ressources sont par ailleurs mal retracés, en l'absence de document spécifique aux relations financières entre régimes de base et complémentaire.

- *L'unité d'une politique publique, au révéléateur de son évaluation*

La perméabilité entre régimes de base et régimes complémentaires est également visible, à une échelle plus modeste, au niveau de l'information consolidée qu'offre le programme de qualité et d'efficience (PQE) de la branche vieillesse <sup>(1)</sup>. Ayant vocation à éclairer la représentation nationale sur les résultats en matière de retraite, sur le modèle des rapports annuels de performances annexés au projet de loi de finances, ce document intègre d'ores et déjà les dépenses relatives aux retraites complémentaires, indissociables en la matière.

On peut également citer la réunion du recouvrement des cotisations auprès des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, telle qu'elle résulte de la LFSS 2020.

## **II. L'ARTICLE 2 PROPOSE D'ÉTENDRE LE CHAMP DES LFSS AUX RÉGIMES DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE**

Tirant les conséquences des rapprochements existants, mais encore et surtout de la création d'un système universel ayant vocation à se substituer aux régimes de base comme complémentaires, l'article 2 procède à l'intégration de ces régimes complémentaires au sein du champ des lois de financement de la sécurité sociale.

### **1. L'intégration des régimes de retraite complémentaire dans le domaine des lois de financement de la sécurité sociale**

Les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du I complètent en plusieurs points les articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4, qui définissent respectivement le contenu des lois de financement, d'une part, et de ses annexes, d'autre part, en y ajoutant systématiquement les retraites complémentaires.

---

(1) Le PQE « Retraites » annexé au PLFSS 2020 est disponible ici : <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2020/PLFSS-2020-ANNEXE%201-Retraites.pdf>

### ***a. Les modifications du domaine des LFSS***

Le 1<sup>o</sup> du **I** modifie l'article L.O. 111-3 qui prévoit les contenus obligatoires, exclusif et facultatif des lois de financement de la sécurité sociale.

- *Une extension des dispositions obligatoires aux régimes de retraite complémentaire (articles « de chiffre »)*

La loi de financement de la sécurité sociale comprend tout d'abord de nombreuses dispositions, devant obligatoirement figurer au sein de ses articles, relatives à l'information financière dont doivent bénéficier les parlementaires pour examiner « le budget » de la sécurité sociale. L'intégration des régimes de retraite complémentaire implique une extension méthodique de ces « articles de chiffre » aux régimes de retraite complémentaire.

Il est ainsi créé de nouveaux tableaux d'équilibre, spécifiques aux régimes de retraite complémentaire :

- pour le dernier exercice clos (**premier tiret du a du 1<sup>o</sup> du I**) ;
- pour l'exercice en cours à titre de rectification (**premier tiret du b du 1<sup>o</sup> du I**) ;
- pour l'exercice à venir (**troisième tiret du c du 1<sup>o</sup> du I**).

La représentation nationale examinera donc des tableaux retraçant les prévisions de recettes, les objectifs de dépenses et les soldes de ces régimes de retraite complémentaire sous une forme agrégée.

Par un effet de renvoi et sans que le texte ait eu à prévoir de modification explicite, cette extension s'applique assez logiquement également aux objectifs de dépenses pour le dernier exercice clos et l'exercice en cours.

Dans le même esprit, le droit proposé oblige la LFSS à renseigner :

- les éventuelles recettes « décaissées » par les organismes de mise en réserve au profit des régimes complémentaires pour le dernier exercice clos (**deuxième tiret du a du 1<sup>o</sup> du I**), comme elle le fait aujourd'hui pour les régimes de base. Il pourra s'agir par exemple de l'usage des réserves durant la période de transition, telle qu'elle est prévue à l'article 21 du projet de loi ordinaire <sup>(1)</sup>, ou de l'utilisation du Fonds de réserve universel (FRU) ;
- les modalités d'emploi des excédents ou de couverture du dernier exercice clos, ce qui correspond à l'article récurrent relatif au tableau patrimonial (**troisième tiret du a du 1<sup>o</sup> du I**), déjà réalisé pour les régimes obligatoires ;

---

(1) Pour plus de précisions sur cette question, on pourra utilement se reporter au commentaire de cet article.



– les prévisions de recettes des retraites complémentaires aux comptes de l’année à venir, ainsi que dans l’annexe A qui présente les différentes catégories de recettes de la sécurité sociale (**premier tiret du c du 1<sup>o</sup> du I**) ;

– en troisième partie de la LFSS, les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes complémentaires, et non des seuls régimes de base, soit le FSV (**premier tiret du d du 1<sup>o</sup> du I**) ;

– dans cette même troisième partie, un objectif de dépenses spécifique aux régimes de retraite complémentaire (**second tiret du d du 1<sup>o</sup> du I**) ; le Parlement votera donc chaque année cette évaluation des dépenses pour l’année à venir.

- *L’application du domaine exclusif aux retraites complémentaires*

On parle de domaine exclusif pour qualifier les dispositions qui ne peuvent être adoptées que dans le cadre de la discussion d’une loi de financement.

Le **e** du 1<sup>o</sup> du I prévoit que le domaine exclusif des LFSS doit s’entendre à présent du monopole de l’affectation d’une recette exclusive des régimes de retraite complémentaire à une autre personne morale.

- La même extension est retenue, s’agissant du monopole des lois de financement pour acter de la non-compensation d’une mesure de réduction ou d’exonération de cotisations sociales (**premier tiret du f du 1<sup>o</sup> du I**), mais aussi de contributions sociales (**second tiret du f du 1<sup>o</sup> du I**).

Par un effet de renvoi et sans que le texte ait à prévoir une modification explicite, cette extension s’applique également aux mesures de réduction et d’abattement d’assiette, ainsi qu’à toutes mesures non compensées à la date d’entrée en vigueur de la LOLFSS de 2005.

Le **h** du 1<sup>o</sup> du I étend aux régimes de retraite complémentaire le principe posé au VI de l’article L.O. 111-3 selon lequel toute mesure prise en dehors des LFSS et qui pourrait avoir une incidence financière sur les comptes de la sécurité sociale doit être prise en compte dans la prochaine loi de financement. Il s’agit d’un corollaire au principe de sincérité budgétaire, applicable à l’ensemble des textes financiers.

- *Une extension du domaine facultatif aux retraites complémentaires*

Chaque année sont adoptées dans le cadre des lois de financement des dispositions législatives « classiques » modifiant ou créant des dispositifs divers (allègements de cotisations ou contributions, dispositifs de prestations, obligations...)<sup>(1)</sup>, à condition qu’elles aient une incidence financière sur les régimes obligatoires de base. Dans une logique de parallélisme complet avec le champ

---

(1) La doctrine évoque parfois à leur sujet l’héritage des projets de loi portant diverses mesures d’ordre sociale (DMOS), très nombreux avant la création des lois de financement de la sécurité sociale.

actuel des lois de financement, il est proposé de permettre l'adoption de telles mesures (dites parfois « de lettres », par opposition aux dispositions strictement financières dites « de chiffres ») dans le champ des retraites complémentaires.

Sont ainsi intégrées au domaine facultatif des LFSS des mesures ayant une incidence financière :

– sur les recettes de l'année en cours ou à venir, ou plus précisément relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions sociales ainsi qu'à la trésorerie et la comptabilité (**premier tiret du g du 1<sup>o</sup> du I**) ;

– sur les dépenses de l'année en cours (effet de renvoi de la modification précédente) ou à venir, ou même ultérieure à condition de présenter un caractère permanent (**deuxième tiret du g du 1<sup>o</sup> du I**),

– sur les dispositions modifiant les règles relatives à la gestion des risques, d'organisation ou de gestion interne des régimes si ces dispositions ont pour objet ou pour effet de modifier l'équilibre financier de la sécurité sociale (**troisième tiret du g du 1<sup>o</sup> du I**).

- *Une disposition de cohérence au regard du rôle de la Cour des comptes*

La Cour des comptes assure, en application du VIII du même article L.O. 111-3, un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre « par branche », remis désormais au Parlement en septembre en même temps que le rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) <sup>(1)</sup>.

Or, les retraites complémentaires ainsi intégrées ne constitueraient pas à proprement parler une « branche » de la sécurité sociale. La notion de « branche » est supprimée par le *i* d 1<sup>o</sup> du I, afin que cet avis porte donc sur l'ensemble des tableaux d'équilibre, y compris sur ceux qui concernent les régimes de retraite complémentaire.

#### ***b. L'intégration des retraites complémentaires au sein des annexes à la LFSS***

Le 2<sup>o</sup> du I modifie l'article L.O. 111-4, qui prévoit le contenu des annexes aux lois de financement de la sécurité sociale, afin qu'elles tiennent pleinement compte de l'inclusion des retraites complémentaires dans le champ des LFSS.

---

(1) *Le dernier rapport relatif aux comptes clos pour l'exercice 2018 par la LFSS pour 2020 est disponible ici : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-10/RALFSS-2019-01-situation-perspectives-financieres-securite-sociale.pdf> (pp. 42-81).*

● Les dispositions proposées prévoient ainsi l'intégration des retraites complémentaires :

– au rapport, dit « annexe B », prévu au I de cet article, afin qu'y figurent les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses pour les quatre années à venir, en cohérence avec les règles d'équilibre pluriannuels prévues à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique (**a** du 2<sup>o</sup> du I) ; le rapport sera complété par une trajectoire financière de l'ensemble des régimes obligatoires ; compte tenu de l'importance de cette nouvelle trajectoire pour l'application de la « règle d'or » prévue par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, il reviendra à l'annexe B de « préciser les hypothèses » sur lesquelles cette trajectoire repose (**b** du 2<sup>o</sup> du I) ;

– au rapport, dit « annexe C », qui décrit les mesures d'affectation des excédents et de couverture des déficits pour le dernier exercice clos (tableau patrimonial), en cohérence avec ce qui est prévu à l'article L.O. 111-3 (**c** du 2<sup>o</sup> du I) ;

– à l'annexe 4, qui prévoit les recettes et les dépenses de chaque branche (**premier tiret** du **d** du 2<sup>o</sup> du I) ;

– à l'annexe 5, relative aux mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou contributions sociales (**deuxième tiret** du **d** du 2<sup>o</sup> du I) ;

– à l'annexe 6 relative aux relations entre les organismes entrant dans le champ des lois de financement et les autres collectivités publiques, notamment l'État (**troisième tiret** du **d** du 2<sup>o</sup> du I) ;

– à l'annexe 8, qui présente les comptes du dernier exercice clos, de l'exercice en cours et des trois années suivantes pour les organismes concourant à leur financement (**premier tiret** du **d** du 2<sup>o</sup> du I).

● Implicitement, les retraites complémentaires devraient également figurer à l'annexe 3, qui présente l'état de l'application de la précédente LFSS dans la mesure où elles feraient l'objet d'articles « de lettres ».

● Par ailleurs, le **quatrième tiret** du **d** du 2<sup>o</sup> du I prévoit une nouvelle annexe spécifique, dont l'objet serait l'analyse de l'évolution de la soutenabilité financière des régimes obligatoires de retraite, sur quarante ans ; cette annexe a vocation à préciser les effets des recettes affectées à ces régimes sur l'objectif organique d'équilibre (« règle d'or »).

● En revanche, les programmes de qualité et d'efficience n'évolueront pas, s'agissant de la branche vieillesse, dans la mesure où ils tiennent déjà compte de l'ensemble des politiques publiques de retraite, de base comme complémentaire (*cf. supra*).

*c. L'intégration des retraites complémentaires au rapport sur les comptes de la sécurité sociale de la Cour des comptes*

Le *e* du 1° du I prévoit l'intégration des retraites complémentaires au rapport remis par la Cour des comptes au Parlement sur les comptes de la sécurité sociale. Autrefois publié au moment du rapport d'application des lois de financements de la sécurité sociale (RALFSS) prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières et aujourd'hui en partie présenté par la Cour avant l'été, pour les comptes de l'exercice clos, et toujours au moment de la présentation du RALFSS pour l'année venir.

*d. La prise en compte de cette extension du champ des LFSS dans la procédure d'examen et de vote*

Le 3° du I modifie l'article L.O. 111-7-1 relatif à la procédure d'examen et de vote des LFSS en vue de tenir compte de l'extension de leur champ aux retraites complémentaires, sans appeler de modification très significative de la structure des LFSS.

● Le *a* de ce 3° prévoit que, comme les autres tableaux d'équilibre, ceux relatifs aux retraites complémentaires lors de l'exercice clos feront l'objet d'un vote unique. Ces dispositions figureraient donc selon toute vraisemblance dans l'article unique d'équilibre pour l'exercice clos.

Le *b* assure la même modification s'agissant de l'exercice en cours. Il en irait donc de même avec une intégration des éléments relatifs aux retraites complémentaires à l'article unique d'équilibre pour l'exercice en cours.

● En revanche, s'agissant des troisième et quatrième parties de la LFSS, qui concernent l'année à venir :

– le *c* prévoit un vote distinct du tableau d'équilibre des retraites complémentaires (comme c'est le cas aujourd'hui pour le régime général) ;

– le *d* un vote distinct pour l'objectif de dépenses des régimes de retraite complémentaire obligatoires, déclinés le cas échéant, en sous-objectifs, comme cela est aujourd'hui possible dans chaque branche.

La LFSS devrait ainsi contenir deux articles « de chiffres » obligatoires supplémentaires chaque année.

Le *e* précise que la charge au sens de l'article 40 de la Constitution doit s'entendre au niveau des objectifs de dépenses des retraites complémentaires. Tout amendement parlementaire qui relèverait cet objectif serait donc irrecevable. En revanche, tel ne serait pas le cas s'il se contentait de transférer des montants d'un objectif à l'autre, à supposer que de tels sous-objectifs soient créés par le législateur (aujourd'hui, seul l'ONDAM est scindé en sous-objectifs).

*e. Les pouvoirs des commissions parlementaires compétentes*

Afin de tirer les conséquences de l'extension aux régimes de retraite complémentaire du champ des LFSS sur les pouvoirs de contrôle dont disposent les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, le 4<sup>o</sup> du I autorise les présidents des commissions, les présidents des missions d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que les rapporteurs de la commission à procéder aux auditions « *qu'ils jugent utiles* » ainsi qu'à des contrôles sur pièces et sur place des organismes privés gérant un régime de retraite complémentaire.

**2. Une intégration qui tient compte des spécificités des régimes complémentaires de retraite**

Les dispositions de l'article L.O. 111-3 relatives notamment à l'endettement, soit à travers la couverture des besoins de trésorerie par l'ACOSS, soit par le transfert de déficits cumulés vers la CADES ne seront toutefois pas applicables à ces régimes de retraite complémentaire ; il s'agit plus précisément :

– de l'objectif d'amortissement de la CADES et de recettes affectées aux réserves financières pour le dernier exercice clos (**deuxième taret du a du 1<sup>o</sup> du I**) ;

– des articles « de lettres » ayant une incidence sur la mise en réserve au profit des régimes de base, sur l'amortissement de cette dette (**premier taret du g**) du 1<sup>o</sup> du I).

**3. Une entrée en vigueur en 2022**

Ces dispositions entreront en vigueur à compter de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2022, exercice de création du régime universel pour les générations nées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

\*

\* \*

### Article 3

## Application du régime universel au parlementaire

L'article 3 prévoit l'intégration des parlementaires au régime général, afin qu'ils s'intègrent au système universel de retraite dans les conditions de droit commun.

À l'initiative du rapporteur, la commission spéciale a adopté un amendement en vue d'intégrer dans le système universel dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022 les parlementaires nouvellement élus ainsi que les parlementaires réélus nés après le 1<sup>er</sup> janvier 1975, dans des conditions prévues par le Bureau de chaque assemblée.

Compte tenu de cet alignement, les parlementaires pourront souscrire à des contrats d'épargne retraite dans les mêmes conditions que les élus locaux (contrats dits « CAREL » ou « FONPEL »). Dans un souci de clarté, la nouvelle rédaction explicite le maintien de la compétence du Bureau des assemblées et l'application des règles antérieures pour les assurés qui ne basculeront pas dans le système universel.

## I. LES RÉGIMES SPÉCIAUX DES PARLEMENTAIRES : UN DISPOSITIF ANCIEN ET DÉJÀ EN VOIE DE DISPARITION POUR LES DÉPUTÉS

Comme beaucoup de régimes créés antérieurement à 1945, ceux des députés et des sénateurs ont perduré après la création de la sécurité sociale. Très dérogoatoires aux règles de droit commun, ces régimes ont subi récemment des réformes plus ou moins profondes, sans aller jusqu'au bout de la logique d'alignement.

### 1. Les origines des régimes spéciaux des parlementaires

Le régime de retraite des parlementaires relève, depuis sa mise en place, des chambres elles-mêmes, comme d'autres aspects touchant à la situation matérielle des parlementaires. Même si l'exercice du mandat parlementaire n'est pas assimilable à une activité professionnelle, ces caisses ont vocation depuis leur création de compenser aux parlementaires la rupture totale ou partielle subie dans leur carrière professionnelle en raison de l'exercice de leur mandat. C'est ainsi que le rapporteur à la Chambre des députés, Fernand Rabier demande à ses collègues en 1904 « *de continuer leur effort et d'entrer plus avant dans cette voie de la prévoyance et de la solidarité qu'ils nous ont ouverte. [...] Après un long et minutieux examen, votre commission de comptabilité est d'avis qu'au moyen de cotisations mensuelles nous devons assurer un minimum de ressources à ceux d'entre nous qui, après avoir sacrifié leur position personnelle pour accepter le mandat législatif, se trouvent privés de ce mandat à l'heure où l'âge ne leur permet plus de reconstituer leur ancienne situation, ni de rechercher une nouvelle carrière* »<sup>(1)</sup>, invitant ainsi :

---

(1) Citation tirée d'Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (1919), reprise par Aurélien Baudu, « *La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un "privilège" parlementaire ?* », *Revue française de droit constitutionnel* (2009).

– à prolonger le fonds de secours mutuel créé en 1899 et qui deviendra progressivement le dispositif de compensation de fin d’activité ;

– mais aussi à reproduire les premiers régimes de retraite naissants.

Ce principe d’un droit à la retraite, corollaire du droit à une indemnité, est d’ailleurs largement partagé par d’autres démocraties européennes, ou pour les parlementaires européens.

Ce sont historiquement des régimes obligatoires : ce sont respectivement les résolutions du 23 décembre 1904 pour la Chambre des députés et du 28 janvier 1905 pour le Sénat qui ont posé pour la première fois une obligation d’affiliation à des caisses autonomes. Ces caisses ont été maintenues sous la IV<sup>e</sup> puis sous la V<sup>e</sup> République. Ainsi, l’article 5 de l’ordonnance du 13 décembre 1958 <sup>(1)</sup> a prévu la continuation du versement des pensions aux membres des assemblées précédentes mais aussi le maintien de ces caisses pour les nouveaux élus.

Comme beaucoup de régimes du secteur public, ces caisses concernent les parlementaires eux-mêmes mais aussi leurs veuves et leurs orphelins.

Leur existence relève aujourd’hui d’arrêtés des Bureaux respectifs des deux assemblées.

## **2. Des régimes réformés à plusieurs reprises, un régime quasiment aligné pour les députés**

Initialement très dérogoires du droit commun, ces deux régimes ont progressivement convergé au fil des précédentes réformes des retraites ou de réformes autonomes, au point que le régime applicable aux députés est aujourd’hui largement aligné sur les règles de droit commun applicable à la fonction publique.

• Les règles applicables à ces pensions sont en principe alignées sur les dispositions applicables aux fonctionnaires de l’État, telles qu’elles sont prévues par le code des pensions civiles et militaires, notamment s’agissant des modalités de réversion.

Quatre éléments ont néanmoins longtemps conduit à retenir que le régime était très dérogoire du droit commun :

– un versement dès l’expiration du mandat (soit, au plus tôt, après cinq années pour les députés), et non lors de la cessation de toute activité professionnelle et de la liquidation de l’ensemble des pensions de retraite, avec un

---

(1) Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l’indemnité des membres du Parlement.

âge minimal de liquidation à 50 ans pour les parlementaires fonctionnaires et 55 ans pour tous les autres parlementaires, avant la réforme de 2003 (*cf. infra*) ;

– le dispositif facultatif dit de « double cotisation » pendant les quinze premières années de mandat puis à hauteur de 150 % des cotisations initiales les années suivantes, ce qui permettait d’accumuler davantage d’annuités ; au point que quatre mandats de député et trois mandats de sénateur permettaient d’avoir une carrière complète de quarante annuités ;

– un cumul particulièrement favorable pour les parlementaires fonctionnaires en position de détachement, qui pouvaient continuer à constituer des droits dans leur régime d’origine ;

– enfin, ces régimes ne sont pas financés uniquement par des cotisations, mais également par une subvention inscrite au budget de chacune des deux chambres et donc *in fine* financées par l’État, à travers les dotations issues de la mission *Pouvoirs publics*.

● Plusieurs réformes ont néanmoins conduit à un fort rapprochement avec les règles de droit commun :

– en 2003, l’âge d’ouverture de la pension a tout d’abord été aligné à 60 ans avec effet immédiat, tout en ménageant une possibilité de liquidation avec décote à 55 ans pour les députés <sup>(1)</sup> ;

– en 2007, il a été mis fin à la possibilité pour un parlementaire fonctionnaire d’acquérir des droits dans son régime d’origine <sup>(2)</sup> mais aussi de partir à 55 ans avec une décote <sup>(3)</sup> ;

– en 2010, un relèvement de l’âge légal à 62 ans en 2015 a été adopté pour les générations nées en 1955 de même qu’une trajectoire de relèvement de la durée d’assurance sur un rythme identique à celui suivi par l’ensemble du secteur public (quarante et un ans en 2012, quarante et un ans et trois mois en 2014 et quarante et un ans et six mois en 2018) ; les taux de cotisations ont été alignés sur le régime général à hauteur de 10,55 % ; par ailleurs, le système de « doubles cotisations » a fait place à deux régimes complémentaires (par annuités à l’Assemblée nationale, par points au Sénat) ;

– en 2017, l’Assemblée nationale a franchi un pas supplémentaire dans la convergence en alignant les règles applicables aux députés sur celles du régime de droit commun de la fonction publique ; le régime complémentaire facultatif a été

---

(1) *Décision du Bureau de l’Assemblée nationale du 8 octobre 2003 et décision du Bureau du Sénat du 16 décembre 2003.*

(2) *Arrêté du Bureau de l’Assemblée nationale du 31 octobre 2007 et arrêté du Bureau du Sénat du 27 novembre 2007.*

(3) *Arrêté du 31 octobre 2007 précité.*



supprimé, la base de cotisation réduite et les règles de bonifications familiales alignées sur le droit commun applicable aux fonctionnaires de l'État <sup>(1)</sup>.

## **II. L'ARTICLE 3 PROPOSE UNE AFFILIATION DES DÉPUTÉS ET DES SÉNATEURS AU RÉGIME GÉNÉRAL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

### **1. Le principe de l'affiliation au régime général**

Un article L.O. 381-26 est ainsi rétabli par le **I** en vue de prévoir une affiliation des députés et des sénateurs au régime général, dans la perspective de la création du régime universel.

Ce régime général, qui constitue l'un des cinq régimes constituant le système universel de retraite, correspond aux règles s'appliquant au plus grand nombre d'assurés.

Il s'agit d'une rupture avec les règles d'alignement sur le régime de la fonction publique, pleinement justifiée par la création du régime universel.

En conséquence, l'article 5 de l'ordonnance du 13 décembre 1958 précité est abrogé, mettant ainsi fin aux fondements organiques des caisses autonomes des parlementaires.

Aucune transition particulière n'est prévue ni dans le présent projet de loi organique, ni dans le projet de loi ordinaire.

### **2. Une entrée en vigueur calquée sur celle des autres assurés dans le nouveau système**

Conformément aux règles de transition de droit commun vers le nouveau régime, le **II** prévoit que cette affiliation au régime général entrera en vigueur à compter de la « génération » née à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1975. Les dispositions actuelles resteront applicables aux parlementaires nés avant cette date.

Les caisses autonomes seront donc maintenues complètement pour les parlementaires nés avant cette date, et partiellement pour les droits constitués avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Le rapporteur entend tout d'abord saluer cette application exemplaire d'un principe de normalisation de la situation de tous les parlementaires. Il s'interroge toutefois sur la cohérence du calendrier retenu d'entrée en vigueur avec la situation spécifique des parlementaires au regard de la durée d'assurance.

Les durées d'assurance des parlementaires, parfois le temps d'un unique mandat de cinq ou six ans, peuvent être très brèves et plaident en effet pour que deux régimes ne s'appliquent pas durant de si brèves périodes. Or, l'entrée en

---

(1) Arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 8 novembre 2017.

vigueur aurait lieu, en l'état de la rédaction, au milieu de ce qui serait probablement la XVI<sup>e</sup> législature à l'Assemblée nationale (2022-2027), et un an avant un renouvellement par tiers du Sénat (2026).

Par ailleurs, les échéances électorales de 2022 pour l'Assemblée ou de 2023 pour le Sénat correspondent à la mise en place du système universel pour les jeunes générations nées après le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Il pourrait ainsi sembler à la fois plus ambitieux et plus sage d'intégrer les parlementaires lors du prochain renouvellement qui aura lieu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

\*

\* \*

#### Article 4

### Application du régime universel aux membres du Conseil constitutionnel

L'article 4 procède à trois modifications de nature assez différente :

- les fondements juridiques de la rémunération des membres du Conseil constitutionnel sont clarifiés et harmonisés ;
- des règles de non-cumul inspirées de ce qu'a prévu le législateur dans le cadre de la loi « Fonction publique » pour les membres d'autorités administratives ou publiques indépendantes sont pour la première fois établies ; les nouveaux membres du Conseil verront leur indemnité de fonction amputée des pensions de droit direct qu'ils perçoivent par ailleurs ;
- enfin et surtout, les membres du Conseil constitutionnel seront affiliés au régime général, au titre du système universel.

### I. LES MEMBRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL BÉNÉFICIAIRE D'UNE INDEMNITÉ AU RÉGIME TRÈS SPÉCIFIQUE

La création du Conseil constitutionnel par la Constitution du 4 octobre 1958 s'est accompagnée de la définition d'un statut organique pour ses membres prévu par l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Outre des précisions sur les règles de nomination, d'incompatibilités ou sur le fonctionnement interne du Conseil, ce statut comprend un « volet matériel » puisque l'article 6 de cette ordonnance prévoit le principe d'une indemnité pour ses membres, ainsi que son montant qui doit correspondre « *aux traitements afférents aux deux catégories supérieures des emplois de l'État classés hors échelle* ».

Dans une réponse récente à une question écrite de M. Régis Juanico, le Premier ministre a précisé les modalités de calcul de cette indemnité : « *l'indemnité versée aux membres du Conseil constitutionnel n'ouvrant pas droit à pension, la distinction faite, dans la rémunération des agents publics, entre le traitement et les autres indemnités n'est pas applicable. Le traitement pris en compte pour le calcul de l'indemnité versée au président et aux membres du Conseil constitutionnel est en conséquence fixé par analogie avec la rémunération du vice-président et des présidents de section au Conseil d'État.* » <sup>(1)</sup>

---

(1) Question n° 15011 de M. Régis Juanico du 11 décembre 2018 et réponse du Premier ministre du 26 mai 2019, disponibles ici : <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-15011QE.htm>

Cette indemnité serait de 159 671 euros nette annuelle, soit 13 305 euros mensuels nets. Elle correspond à l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique des montants fixés par lettre ministérielle le 16 mars 2001 <sup>(1)</sup>.

Cette indemnité est soumise à l'impôt sur le revenu depuis cette même lettre ministérielle, comme le rappelle la réponse écrite du Premier ministre précitée.

## **II. L'ARTICLE 4 PROPOSE UNE AFFILIATION DES MEMBRES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL AU SYSTÈME UNIVERSEL ET UNE CLARIFICATION DU RÉGIME APPLICABLE À LEUR INDEMNITÉ**

Le I réécrit complètement l'article 6 de l'ordonnance organique, procédant à des modifications d'ordres distincts.

### **1. La modification du mode de rémunération des membres du Conseil constitutionnel**

Le premier alinéa de cet article dans la rédaction proposée réaffirme et transforme l'« indemnité » en « rémunération » ; le montant de cette rémunération est toujours indexé sur le traitement des « *deux premiers groupes supérieurs des emplois de l'État classés hors échelle* » (soit vice-président du Conseil d'État et président de section au Conseil d'État).

Cette rémunération serait complétée par une indemnité de fonction dont le montant est fixé par voie réglementaire. Il ne s'agirait pas en réalité d'une rémunération supplémentaire, mais d'une redéfinition juridique de ces indemnités, clarifiant la distinction entre la rémunération *stricto sensu* et une indemnité visant à compenser des frais de fonction.

### **2. La clarification des règles de cumul entre pensions et la rémunération**

Le deuxième alinéa du I de l'article 6 dans sa nouvelle rédaction précise que lorsque les membres du Conseil bénéficient de pensions de retraite de droit direct, celles-ci doivent être déduites du montant de l'indemnité de fonction versée.

Une telle disposition vise à répondre à plusieurs critiques formulées contre les possibilités de cumul de l'importante indemnité (demain, rémunération) des membres du Conseil avec des pensions au titre de leurs précédentes activités professionnelles <sup>(2)</sup>.

---

(1) Lettre du 16 mars 2001 adressée par la secrétaire d'État au budget, Mme Florence Parly, au président du Conseil constitutionnel, M. Yves Guéna

(2) On pourra par exemple se référer à la proposition de loi de M. Thierry Benoit (n° 1803), déposée le 27 mars 2019, visant à interdire le cumul d'une pension de retraite et d'une indemnité d'activité pour les personnes nommées au Conseil constitutionnel et dans les agences de l'État, disponible ici : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1803.asp>

Dans la mesure où la solution retenue par le Gouvernement, par souci de simplicité de la mise en œuvre, consiste à moduler la rémunération des membres du Conseil au regard des pensions « de droit direct » qu'ils toucheraient par ailleurs, elle nécessitait de modifier l'article organique qui fixe précisément son montant par comparaison avec le traitement du vice-président du Conseil d'État et d'un président de section au Conseil d'État.

On peut noter que ces règles :

– sont plus sévères que les règles de droit commun en matière de cumul emploi-retraite prévues par le droit existant comme par le droit proposé pour les salariés ou les fonctionnaires, qui permettent des cumuls complets sous certaines conditions ;

– fonctionnent selon un principe inversé du cumul emploi-retraite habituel, puisque dans le droit proposé, c'est l'indemnité qui est la variable d'ajustement alors que c'est habituellement la pension qui est réduite ;

– s'inspirent de l'article 38 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui a renvoyé à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités de rémunération et les conditions relatives au cumul avec une éventuelle pension de retraite des membres des autorités administratives et publiques indépendantes <sup>(1)</sup>.

### **3. L'affiliation au régime universel**

Comme tous les autres actifs et les parlementaires, les membres du Conseil auraient vocation à rejoindre le régime universel, *via* le régime général.

Ils pourront donc se constituer des droits à pension à hauteur de leurs cotisations, alors que les indemnités versées actuellement n'en créent aucun.

### **4. L'entrée en vigueur**

La modification de la structure de l'indemnisation des membres du Conseil ainsi que l'instauration des règles de cumul de celle-ci avec des pensions de droit direct entrera en vigueur pour les nouveaux membres du Conseil nommés après l'entrée en vigueur du projet de loi, soit pour les nominations qui interviendront en 2022.

L'affiliation au régime universel prendra effet quant à elle dans les conditions prévues au III de l'article 62 du projet de loi ordinaire, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour les assurés nés après 1975. Aucun membre du Conseil n'est concerné à la connaissance du rapporteur général, en l'état de sa composition.

\*

\* \*

---

(1) Si la loi a posé le principe d'une règle de non-cumul, elle a laissé un champ très large au décret qui n'est pas encore paru à ce jour, mais devrait être bientôt publié.

## Article 5

### Application du régime universel aux magistrats de l'ordre judiciaire

L'article 5 modifie le statut organique des magistrats judiciaires, qui comporte un certain nombre de dispositions relatives à la pension de retraite. Certaines de ces dispositions pouvant faire obstacle à l'intégration des magistrats judiciaires dans le système universel, elles sont réécrites ou abrogées.

## I. LE RÉGIME DE RETRAITE DES MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE TROUVE SON SIÈGE DANS L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1958

### 1. Un statut organique, résultant des garanties d'indépendance de l'autorité judiciaire

L'article 64 de la Constitution prévoit à son troisième alinéa qu'une « *loi organique porte statut des magistrats* », en l'occurrence l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Ce statut, ainsi placé à un niveau supérieur à la loi dans la hiérarchie des normes et dont le contenu est par conséquent systématiquement soumis au contrôle du Conseil constitutionnel, constitue une garantie fondamentale de l'indépendance des magistrats.

Outre les principes d'inamovibilité, de recrutement par concours ou encore de déontologie applicable, l'ordonnance prévoit également certains aspects importants de la législation sociale applicable aux magistrats.

- Tout d'abord, l'ordonnance prévoit certaines dispositions relatives aux conséquences de la nomination dans le corps en cours de carrière :

- tel est le cas de l'article 25-4, qui renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions de prise en compte des éléments de carrière antérieurs à la nomination des magistrats ayant bénéficié de l'intégration directe dans le corps :

- soit au titre de l'article 22 de l'ordonnance, c'est-à-dire pour une nomination aux fonctions du second grade de la hiérarchie <sup>(1)</sup>, ouverte aux professionnels particulièrement qualifiés pour exercer des fonctions judiciaires, aux directeurs de services de greffe judiciaire ou aux fonctionnaires de catégorie A du ministère de la justice justifiant de sept années de services effectifs ou d'activité professionnelle ;

---

(1) C'est le grade occupé par les magistrats recrutés par concours en sortant de l'École nationale de la magistrature. Il correspond à l'ensemble des fonctions de juge du siège (juge ou auditeur à la Cour de cassation) et aux fonctions de substitut du procureur pour le parquet.

- soit au titre de l'article 23, c'est-à-dire pour une nomination au premier grade de cette hiérarchie <sup>(1)</sup>, ouverte aux professionnels remplissant les conditions de présentation au concours d'auditeur de justice et justifiant quinze années d'activité les qualifiant particulièrement pour exercer des fonctions judiciaires ainsi qu'aux directeurs des services de greffe judiciaires remplissant certaines conditions de grade, d'emploi, de compétence et d'expérience ;

– tel était également le cas des dispositions analogues de l'article 30, relatives à l'accès pour les fonctionnaires, professeurs de droit, avocats, notaires, huissiers de justice, greffiers à l'intégration directe au premier et second grade de la hiérarchie judiciaire ; ces dispositions ont été abrogées et remplacées notamment par celles des articles précédemment évoqués, mais la référence au décret en Conseil d'État prévoyant les modalités de la prise en compte de leur activité professionnelle antérieure dans le calcul de leurs retraites a été maintenue afin que cette possibilité continue d'être applicable pour les assurés ayant bénéficié de ces dispositions avant le 29 février 1992 ;

– tel est enfin le cas pour le renvoi à un décret en Conseil d'État des conditions de prise en compte de l'activité professionnelle précédente pour le calcul de leur pension de retraite des magistrats ayant, en application de l'article 40, bénéficié d'une intégration directe aux fonctions hors hiérarchie <sup>(2)</sup>, ouverte aux conseillers d'État en service ordinaire, aux magistrats exerçant des fonctions de directeur ou chef de service au ministère de la justice ou de directeur de l'École nationale de la magistrature, de maîtres des requêtes au Conseil d'État ou de professeurs des facultés de droit ayant dix ans d'expérience dans une de ces deux qualités ainsi que d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou de membres ou anciens membres du Conseil de l'ordre ayant vingt ans d'expérience dans cette profession.

C'est donc parce qu'elles sont les corollaires de voies spécifiques d'intégration au corps des magistrats judiciaires que le principe de ces dispositions ont relevé jusqu'ici du niveau organique, les modalités précises relevant plus modestement du niveau réglementaire.

● Le statut organique prévoit également des dispositions relatives aux sanctions qui leur sont applicables.

---

(1) Le premier grade permet d'exercer les fonctions de président, premier vice-président ou vice-président d'un tribunal judiciaire, de conseiller au sein d'une cour d'appel ou d'auditeur ou de conseiller référendaire à la Cour de cassation pour les magistrats du siège, et aux fonctions de vice-procureur, premier vice-procureur, procureur adjoint ou procureur dans un tribunal judiciaire et substitut général dans une cour d'appel.

(2) Relèvent de la « hors hiérarchie » les fonctions les plus importantes de l'autorité judiciaire : s'agissant des magistrats du siège, premier vice-président ou président pour le tribunal judiciaire, mais aussi président de chambre et premier président pour les cours d'appel, conseiller, président de chambre ou premier président pour la Cour de cassation ; s'agissant des magistrats du parquet, ce sont les fonctions de procureur de la République ou procureur de la République adjoint au sein d'un tribunal judiciaire, d'avocat général ou de procureur général au sein d'une cour d'appel ou encore d'avocat général, premier avocat général ou procureur général près la Cour de cassation.

Or, ces sanctions ont parfois à voir avec la protection sociale des magistrats :

– pour la retenue sur pension prévue à l'article 9-2 – la notion de pension couvrant d'ailleurs aussi bien la pension de retraite que la pension d'invalidité – qui punit l'exercice d'une activité privée sans respecter la procédure d'autorisation préalable d'un tel exercice par le garde des Sceaux que ce même article prévoit par ailleurs ;

– dans le cadre de la sanction de mise à la retraite d'office prévue au 6° de l'article 45, qui peut être prononcée par le conseil supérieur de la magistrature dans les conditions de droit commun prévu aux articles 43 à 58 de l'ordonnance ainsi qu'aux articles 18 et 19 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature.

● L'ordonnance fait également référence à la protection sociale des magistrats à l'article 11, lequel prévoit que l'État est tenu, dans le cadre de son obligation de protection fonctionnelle des magistrats, de réparer les préjudices « *dans tous les cas non prévus par la législation des pensions* ». Il s'agit donc d'apprécier le préjudice éventuel d'un magistrat qui aurait subi des menaces ou attaques en tenant compte de l'application de la législation sur les pensions, notamment d'invalidité.

● Enfin, la limite d'âge d'exercice des magistrats est fixée en principe à 67 ans par l'article 76, à l'exception des fonctions de premier président et procureur général près la Cour de cassation pour lesquelles cet âge est de 68 ans, et « *sous réserve des reculs de limite d'âge pouvant résulter des textes applicables à l'ensemble des agents de l'État* ».

## **2. Un régime de retraite en pratique très proche de celui des fonctionnaires de l'État**

● Tant ces dispositions organiques, malgré leur statut juridique particulier, que les autres règles applicables au magistrat en matière de retraite sont donc placées sous le sceau de l'uniformité avec le régime des autres fonctionnaires de l'État.

S'agissant des dispositions organiques précitées :

– la mise à la retraite d'office faisait encore partie des sanctions applicables à l'ensemble de la fonction publique d'État jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 31 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;

– il est généralement admis par la jurisprudence pour l'ensemble des fonctionnaires que l'indemnisation dans le cadre de la protection fonctionnelle doit s'entendre comme le préjudice n'ayant pas été réparé par un autre mécanisme ;

– enfin, pour l'ensemble des fonctionnaires, la limite d'âge est également fixée à 67 ans.



Par ailleurs, les magistrats bénéficient, en tant que fonctionnaires de l'État, de l'application de l'ensemble des dispositions de droit commun, prévues par le code des pensions civiles et militaires, sur les conditions d'âge, les règles de cumul emploi-retraite, le calcul de la pension (traitement brut, trimestres, surcote, décote), le traitement retenu (six derniers mois de traitement indiciaire brut, l'exclusion des primes partiellement réintégréées pour la retraite additionnelle de la fonction publique), la durée de service, les bonifications, le rachat de trimestres et la réversion.

● Deux catégories de dispositions précitées semblent donc véritablement sans équivalent :

– la retenue sur pension, dans le cadre de l'exercice d'une activité privée en méconnaissance de l'interdiction du garde des Sceaux, par construction très spécifique à la magistrature ;

– les conditions de prise en compte de l'activité passée au moment de l'intégration pour le futur calcul de la pension : le décret du 24 septembre 1997 <sup>(1)</sup> permet ainsi aux magistrats ayant bénéficié de l'intégration directe de « racheter » certaines périodes d'activité, moyennant le paiement d'une contribution.

## **II. L'ARTICLE 5 PROPOSE DES AJUSTEMENTS À CES DISPOSITIONS ORGANIQUES EN VUE DE PERMETTRE L'APPLICATION DU RÉGIME UNIVERSEL AUX MAGISTRATS DE L'ORDRE JUDICIAIRE**

### **1. Un « toilettage » du statut organique de la magistrature**

Le statut de la magistrature trouvant son siège dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 précitée, ce sont ces dispositions qui sont modifiées par le droit proposé.

Sans poser explicitement le principe de l'affiliation des magistrats en tant que fonctionnaires d'État au nouveau régime universel, principe qui relève de la loi ordinaire, l'article 4 lève méticuleusement tous les obstacles de cette transformation et en tire toutes les conséquences rédactionnelles.

- *La suppression de la mise à la retraite d'office et des retenues sur pension*

Les 10° et 11° du I modifie l'article 45, relatif aux sanctions disciplinaires applicables aux magistrats, en remplaçant la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite par une « révocation » qui a le même sens sans les effets non souhaités sur la retraite. Cette modification harmonise ainsi le régime de ces sanctions avec

---

(1) Décret n° 97-874 du 24 septembre 1997 relatif à l'application des articles 25-4 et 40 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

l'ensemble des fonctionnaires pour lesquels cette faculté a vocation à être supprimée par une habilitation à légiférer par ordonnance à l'article 64.

En conséquence, la référence à la sanction relative à la mise à la retraite d'office est supprimée :

– à l'article 40-2, relatif aux conditions d'exercice des conseillers et avocats généraux en service extraordinaire, qui prévoient notamment la fin de ces fonctions en cas de mise à la retraite d'office (5° du I) ;

– à l'article 40-5, relatif au détachement des conseillers et avocats généraux en service extraordinaire, durant lequel la mise à la retraite d'office pouvait être appliquée dans leur corps d'origine (6° du I) ;

– aux articles 41-5 et 41-6, relatifs au détachement judiciaire (8° et 9 du I), durant lequel la mise à la retraite d'office peut être appliquée ;

– à l'article 46, qui interdit à tout magistrat mis à la retraite d'office de se prévaloir de l'honorariat (12° du I).

La mention d'éventuelles « *retenues sur pension* » à l'article 9-2 de l'ordonnance, relatif aux magistrats souhaitant exercer une activité privée (1° du I), est supprimée. Elle était tout à fait particulière aux magistrats, et incompatibles avec des règles harmonisées entre assurés du système universel.

- *L'adaptation de la terminologie utilisée par l'ordonnance*

Afin d'harmoniser la terminologie pour l'ensemble des assurés ayant vocation à intégrer le futur système, il est proposé de remplacer le terme « pension » par le terme « retraite » lorsque certaines dispositions ne concernent que les pensions de retraite : ainsi de la « *pension* » évoquée à l'article 73, énumérant les différentes hypothèses de radiation des cadres d'un magistrat, qui sera désormais une « *retraite* » (13° du I).

Dans le même esprit, le 2° du I substitue à l'article 11 relatif à la protection fonctionnelle des magistrats la référence à la « *législation des pensions* », celle de législation « *relative à l'invalidité* ». En effet, dans le cadre d'un régime universel, la retraite qui sera perçue par les magistrats au même titre que les autres assurés ne constitue pas un dédommagement, mais bien un droit acquis en contrepartie de ses contributions.

- *L'abrogation de dispositions rendues sans objet par le projet de système universel*

Le 3° du I abroge tout d'abord l'article 25-4, qui prévoit la possibilité pour les magistrats issus de l'intégration directe dans le corps, dans les conditions prévues par les articles 22 (nomination au second grade) et 23 (nomination au

premier groupe du premier grade), de voir leurs années d'activité professionnelle précédentes prises en compte pour le calcul de leur retraite.

Les modalités de prise en compte de ces années d'activité, telles qu'elles étaient prévues par le décret du 24 septembre 1997 précité, sont donc également implicitement abrogées.

Les magistrats ayant intégré le nouveau régime universel de retraite se verront appliquer les règles de droit commun, qui assurent une parfaite neutralité des transitions professionnelles.

Il supprime également le seul alinéa subsistant de l'article 30, qui prévoyait une procédure d'admission directe élargie, restée applicable du 30 octobre 1980 au 29 février 1992. Ces dispositions n'auront plus d'objet dans le nouveau système universel, pour les mêmes raisons.

Le 4° du **I** supprime les deux derniers alinéas de l'article 40, relatif aux nominations directes à des fonctions hors hiérarchie. Ces alinéas prévoyaient les conditions de prise en compte des années d'activité professionnelle pour les avocats éligibles à cette procédure de nomination et ont donc également vocation à être supprimés dans le cadre d'un régime universel.

Le 14° du **I** supprime la dernière phrase du III de l'article 76-1-1, qui prévoit l'application de deux dispositions du code des pensions civiles et militaires tenant au non-cumul entre retraite et traitement en cas de maintien dans les cadres au-delà de la limite d'âge dans l'intérêt du service et au maintien de retenues sur traitement dans cette hypothèse, y compris si celles-ci ne sont pas génératrices de nouveaux droits à pension.

Enfin, sur un tout autre sujet, le 7° du **I** modifie l'article 40-7 relatif à la législation sociale applicable aux conseillers et avocats généraux en service extraordinaire à la Cour de cassation, et qui, en tant que fonctionnaires détachés de leur corps d'origine, continuent à relever des régimes correspondants.

Le **a** de ce 7° supprime ainsi le 3° de cet article, qui fait référence à un éventuel « régime complémentaire de retraite particulier » ; cette situation n'a pas vocation à perdurer après 2025 pour les générations concernées par le nouveau régime qui auront un régime universel obligatoire sans distinction entre base et complémentaire.

En conséquence, le **b** de ce même 7° assure la coordination de ces nouvelles dispositions avec l'avant-dernier alinéa, notamment en supprimant toute référence à des obligations de l'État en matière de retraite complémentaire.

**2. Une entrée en vigueur calquée sur celle de l'ensemble des assurés dans le nouveau système**

Le II prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les magistrats nés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 et au 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour les magistrats nés après 1975, cohérente avec l'entrée en vigueur du système universel.

Les dispositions antérieures demeurent applicables aux magistrats nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

\*  
\* \*

## COMPTES RENDUS DE L'EXAMEN DES ARTICLES

### 1. Réunion du mercredi 12 février 2020 à 9 heures 30 (de l'article 1<sup>er</sup> à l'article 2)

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8741081\\_5e43b56813a5f.commission-speciale-sur-le-systeme-universel-de-retraite--examen-du-projet-de-loi-organique-12-fevrier-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8741081_5e43b56813a5f.commission-speciale-sur-le-systeme-universel-de-retraite--examen-du-projet-de-loi-organique-12-fevrier-2020)

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La commission spéciale a pris acte hier soir de ce qu'elle n'est pas parvenue au terme de l'examen du projet de loi ordinaire instituant un système universel de retraite. Elle n'en demeure pas moins saisie du projet de loi organique relatif au système universel de retraite, pour lequel nous avons désigné Olivier Véran comme rapporteur. Nous avons à examiner 403 amendements.

#### *Article 1<sup>er</sup> : Pilotage financier du système universel de retraite*

*La commission examine les amendements de suppression n° 19 de M. Pierre Dharréville, n° 57 de Mme Clémentine Autain, n° 61 de Mme Caroline Fiat et n° 68 de M. Adrien Quatennens.*

**M. Sébastien Jumel.** Il est un peu surréaliste d'examiner cette loi organique alors que nous n'avons pas achevé l'examen du projet de loi ordinaire, mais nous nous plions à cette impérieuse nécessité.

L'article 1<sup>er</sup> fixe la règle d'or. Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) devra prévoir l'équilibre financier sur les cinq années suivantes. En sus de la trajectoire, fixée *ex ante* par la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU), le comité d'experts et le Gouvernement, cet article introduit les modalités d'analyse *ex post*. Ainsi, la LFSS prévoira des mesures en cas de déviation de la trajectoire ou de dettes excessives. On a bien là la démonstration qu'au bout du compte, l'objectif est de faire entrer au chausse-pied le poids des retraites dans le produit intérieur brut (PIB), en réduisant sa part à 12,8 %. De fait, l'alpha et l'oméga de cette réforme, c'est de dépenser moins, et de le payer aux dépens des retraités d'aujourd'hui et de demain.

**Mme Clémentine Autain.** Vous essayez de graver dans le marbre la règle d'or, c'est-à-dire l'austérité budgétaire, en prévoyant une contrainte déjà inscrite dans le projet de loi ordinaire : à aucun moment, sur cinq années glissantes, le système ne doit être en déficit.

Je vous alerte sur les risques en cas de krach économique : ce que l'on a réussi à faire après 2008, en lissant les effets de la crise sur trois ou quatre ans, ne sera plus possible demain.

C'est une façon simple de mettre à mal le régime de retraite et de faire peser sur les assurés les conséquences, en les obligeant soit à travailler plus longtemps, soit à voir leurs pensions baisser. Nous nous opposons fermement à cet article.

**Mme Caroline Fiat.** Cet article prévoit que la trajectoire pluriannuelle de financement des retraites est actualisée à chaque LFSS, le solde cumulé de l'ensemble des régimes constituant le régime universel de retraite devant toujours être positif ou nul. Il n'y aura aucune marge en cas de problèmes économiques, ce qui est très dangereux.

**M. Adrien Quatennens.** Hier soir, la commission spéciale a acté son échec, elle n'a pu adopter le projet de loi ordinaire. Nous voilà réunis ce matin pour discuter du projet de loi organique, c'est-à-dire du cadre de la réforme des retraites. Les échecs se suivent sur la route qui doit mener le Gouvernement à détruire le système de retraite : il a perdu la bataille de l'opinion et le Conseil d'État s'est chargé de valider l'essentiel des arguments de l'opposition. Si l'examen par la commission spéciale n'a pu aboutir, c'est d'abord parce que le calendrier que le Gouvernement s'est imposé est très contraint et que nous ne sommes pas là, encore moins les parlementaires de l'opposition, pour faciliter sa tâche.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Vous êtes arrivé au terme de votre temps de parole, qui est d'une minute.

**M. Adrien Quatennens.** S'agissant d'un autre texte, je pensais disposer de 2 minutes.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Il s'agit d'une série d'amendements identiques et vous aurez la possibilité de vous exprimer de nouveau, ce que vous ne manquerez pas de faire. Nous observons la règle qui s'est appliquée jusque-là.

**M. le rapporteur.** Bonne nouvelle, en conservant le même rythme, nous parviendrons à examiner les 400 amendements dans la journée et à adopter le projet de loi organique ; je ne doute pas que nous quitterons cette commission ce soir, fiers du travail accompli.

L'article 1<sup>er</sup> instaure une règle d'or. J'entends les remarques sur les conséquences en cas de crise et les amortisseurs sociaux, mais ce n'est pas une règle rigide. Elle engage le Gouvernement à prendre, en toute responsabilité et dans l'intérêt des générations du moment, les décisions qui s'imposent. Il s'agit d'éviter que le paquebot des retraites ne percute un iceberg sans que personne ne s'en aperçoive et de permettre aux générations présentes et à venir de disposer d'un système de protection sociale, équilibré et sain.

On ne fait rien entrer au chausse-pied, monsieur Jumel ; on arrête simplement de porter du 37 quand on fait du 42 en attendant d'avoir une ampoule

pour s'en apercevoir... Nous devons être capables d'anticiper sur une durée de cinq ans et non à l'horizon d'un an. Les objectifs que l'on se fixe n'empêchent pas un déficit, puisque l'on s'autorise un découvert de 10 milliards d'euros avant de prendre les mesures nécessaires. En cas de crise bancaire ou économique majeure, comme celle de 2008, le système de protection sociale pourra jouer toujours son rôle d'amortisseur social, et c'est tant mieux. En 2008, vous ne l'avez pas dit mais vous l'avez pensé très fort, c'est lui qui a permis d'éviter l'explosion de la pauvreté, contrairement à ce qui s'est passé chez nos voisins européens, notamment allemands.

Convaincu qu'il faut équilibrer le système avec responsabilité et pragmatisme, je donne un avis défavorable sur ces amendements, comme sur les suivants qui visent à supprimer les différents alinéas de l'article.

**M. Éric Woerth.** Beaucoup de règles d'or ont été instaurées en matière de finances publiques mais elles n'ont pas donné beaucoup de résultats, faute de force contraignante : elles n'engagent généralement que ceux qui y croient. Pensez-vous que les gouvernements tiendront compte des propositions de la CNRU visant l'équilibre financier ? Ne pourrait-on pas aboutir aux mêmes règles que celles qui s'imposent à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et qui sont très contraignantes ? En cas de dérapage, une loi organique pourrait régler la question, ce qui permettrait, au passage, au Parlement de se prononcer.

**M. Régis Juanico.** L'article 1<sup>er</sup> traite du pilotage financier du système universel de retraite, mais c'est de pilotage tout court dont votre réforme aurait besoin ! Je ne reviendrai pas sur les multiples inconnues, les manques, les approximations que nous avons constatés depuis une semaine. Ce n'est plus un saut dans l'inconnu, c'est un saut à l'élastique sans élastique ! Lorsque l'on additionne les contraintes que vous avez voulu poser dans cette contre-réforme des retraites – le bouleversement paramétrique, avec l'âge d'équilibre, le bouleversement systémique, avec la valeur du point basée sur un indicateur inventé de toutes pièces en cours de route, au doigt mouillé –, on s'aperçoit que la créature est en train de vous échapper. Cette réforme va finir par ressembler au Palais idéal du Facteur Cheval !

**M. Sébastien Jumel.** Non, il n'y a pas les libéraux d'un côté, soucieux de ne pas creuser le déficit et ne pas laisser aux enfants de demain la charge de la dette, et de l'autre les gens de gauche, irresponsables et prêts à faire tourner la planche à billets... Les choses sont un peu plus complexes.

L'austérité fait mal aux vies. Trente ans de libéralisme ont profondément atteint les territoires, les services publics, la protection sociale. Nous avons des propositions pour financer autrement la protection sociale – élargissement de l'assiette, réflexion sur les montants de cotisation – sans faire payer uniquement les pauvres au motif qu'ils sont les plus nombreux. Nous aussi, nous sommes responsables et attachés au financement du système, mais nous choisissons de le faire sur d'autres que les salariés.

**M. Adrien Quatennens.** La décision de réduire à une minute le temps de parole pour la défense des amendements concernait le projet de loi ordinaire. Nous devrions en revenir à la règle habituelle de la commission, soit 2 minutes sur chaque amendement.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** La commission spéciale n'a pas changé, ses règles de fonctionnement non plus. On ne peut pas dire, comme je peux le lire partout, que vous ayez été brimés dans votre expression. Si vous voulez, nous pouvons revenir, à condition que le bureau le valide, à la règle des 2 minutes, mais vous ne disposerez plus de temps pour répondre ensuite. D'autres oppositions existent dans cette salle, qui elles aussi peuvent avoir envie de s'exprimer. Continuons ainsi, cette règle ne vous a pas été défavorable : vous êtes très bien parvenus à défendre vos mille amendements chacun, je ne vois pas pourquoi vous n'y arriveriez pas ce matin.

**M. Adrien Quatennens.** Il nous est arrivé dans le passé, à la commission des affaires sociales, de ne disposer que d'une minute, mais cette règle ne valait pas pour tous les textes et nous en revenions à la règle des 2 minutes sitôt l'examen terminé. Il devrait en être de même au sein de la commission spéciale. En outre, nous n'avons pas à examiner 19 000 amendements sur le projet de loi organique. Sauf à vouloir toujours accélérer le processus législatif, je ne vois pas de justification à conserver cette règle.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Dans ce cas, je vais interroger la commission.

*La commission spéciale, consultée, se prononce en majorité pour le maintien de la règle visant à limiter le temps de parole à une minute pour la défense des séries d'amendements identiques.*

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** C'est ça, la démocratie !

**M. Charles de Courson.** En tant que rapporteur du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, j'avais essayé d'introduire une règle d'or ; tout le monde s'est coalisé, bien entendu, pour nous expliquer que nous avions tort. Elle était pourtant de bon sens : les prestations sociales sont uniquement des dépenses de fonctionnement, et c'est un crime que de financer à crédit des prestations.

Ce qui est proposé ici n'est pas une règle d'or portant sur la sécurité sociale, mais uniquement sur le régime universel de retraite et les régimes annexés – c'est un progrès par rapport à l'existant. Par ailleurs, cette règle d'or est très souple puisqu'elle n'interdit pas de faire du déficit. Il faut que le cumul des déficits sur quatre ans dépasse les 3 %, donc atteigne 10 milliards d'euros, pour que des mesures s'imposent. Et encore, il n'est pas écrit que ces mesures doivent rétablir l'équilibre. Franchement, c'est une règle d'or *hypersoft* ! Ce n'est pas ce dont je rêvais personnellement et j'ai déposé plusieurs amendements pour l'améliorer, mais cela va dans la bonne direction.



**M. Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites.** L'objectif d'équilibre financier du système universel de retraite est indispensable à sa pérennité même. Sans solidarité du système de répartition, il n'y a pas de solidarité durable. Il ne faut pas vendre des chimères à nos concitoyens, il faut parler vrai.

La LFSS définira une trajectoire pluriannuelle imposant l'équilibre du système sur une période de cinq ans cumulés, en tenant compte des délibérations du conseil d'administration de la CNRU. Cette trajectoire sera actualisée, au fil de l'eau, à chaque LFSS.

Monsieur Woerth, les propositions du conseil d'administration de la CNRU seront prises en compte, intégrées dans les tableaux adoptés par le Parlement dans le cadre de la LFSS. Les parlementaires joueront donc leur rôle. Vous avez évoqué des règles plus contraignantes, telles que celle qui existe pour la CADES ; mais on ne peut pas engager le Parlement pour l'avenir par le biais d'une injonction. La rédaction, validée par le Conseil d'État, en tient compte et paraît donc équilibrée.

Enfin, monsieur Juanico, j'aimerais que l'on en finisse avec ce débat sur le revenu moyen par tête (RMPT). Je vous renvoie à la lecture du rapport Delevoye, du 18 juillet 2019, pages. 23 et 24 qui établissait déjà clairement la règle d'évolution de la valeur des points en fonction de ce revenu. Cessez donc de raconter que nous venons d'inventer ce dispositif !

*La commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite les amendements n° 74 de Mme Clémentine Autain, n° 77 de M. Alexis Corbière, n° 78 de Mme Caroline Fiat et n° 85 de M. Adrien Quatennens.*

**Mme Clémentine Autain.** Nous continuons à nous opposer farouchement à cette sacralisation de la règle d'or. Le secrétaire d'État dit qu'il faut assurer un équilibre pour les générations futures. Le problème, c'est que vous imaginez cet équilibre dans un cadre totalement contraint, car la question des recettes et de la part des dépenses dans la richesse nationale est figée dans la loi ordinaire, y compris pour l'ensemble des politiques que vous menez. Nous ne comprenons pas l'objectif de 3 %, ou plutôt nous ne comprenons que trop bien : ce chiffre nous vient de Bruxelles, griffonné sur un coin de table sans qu'il ne corresponde à rien. Ces 3 % ne permettraient pas de faire face à une crise financière ; avec une telle règle d'or, les pensions en Grèce ont baissé de 40 % !

**M. Alexis Corbière.** Oui, nous aimerions savoir d'où vient ce chiffre ! Pourquoi pas 4 %, pour quels objectifs, en fonction de quels critères ? La porte-parole du Gouvernement dit que ce projet de loi est fortement redistributif, discutons-en ! Nous pensons que c'est tout le contraire. Avec une telle contrainte, le seul levier sera de faire travailler les Français plus longtemps. Votre règle d'or n'est pas très dorée. D'où vient cet objectif politique qui n'a aucune valeur

économique ? Pourquoi ne pas imaginer une autre logique, qui s'appuierait sur l'intérêt général, sur le principe que les pensions ne baisseront pas et que les Français ne seront pas contraints de travailler plus longtemps ? En réalité, ils ne travailleront pas plus longtemps, mais comme ils ne pourront pas arriver à l'âge d'équilibre, ils devront supporter de fortes minorations de leurs pensions.

**Mme Caroline Fiat.** L'alinéa 1 introduit dans le code de la sécurité sociale deux articles instaurant cette fameuse règle d'or, que nous trouvons dangereux et antidémocratique.

Depuis le début de nos débats, je tente de démontrer, par les cas-types de votre simulateur, que tout le monde va y perdre, en temps de retraite et en pension, et vous ne cessez de répondre que tout sera vu en concertation avec les syndicats. Mais avec une telle règle d'or, à supposer qu'une concertation ait lieu, ce sera toujours l'austérité qui l'emportera !

**M. Adrien Quatennens.** Le secrétaire d'État suggère ce matin de cesser la controverse sur l'indexation de la valeur du point mais, pardon, c'est un sujet central ! Dans le débat public, on nous a souvent servi la fameuse phrase selon laquelle la valeur du point ne baisserait pas. Nous avons eu l'occasion d'expliquer que la valeur du point n'offrait aucune garantie sur le niveau des pensions : si la valeur du point peut ne pas baisser, ce n'est pas le cas du niveau des pensions. La valeur d'acquisition, la valeur de service et le coefficient de conversion, et l'âge d'équilibre sont autant de paramètres pouvant entraîner une modulation.

L'indexation sur les salaires pouvait avoir un côté rassurant, mais les débats que nous avons eus ont montré que l'indexation se ferait selon un indicateur qui n'existe pas, le fameux revenu moyen par tête. Qui plus est, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) rappelle, par la voix de certains de ses salariés, qu'il n'a pas à produire des indicateurs sur injonction du Gouvernement.

**M. le rapporteur.** Vous n'en avez pas marre, chaque année, à chaque budget de la sécu, de devoir adopter des mesures pour rééquilibrer un système dont on se rend compte, à l'occasion d'études ou d'analyses, qu'il est depuis longtemps en déficit et que celui-ci atteindra peut-être 12 milliards d'euros dans cinq ans ? Vous n'en avez pas marre d'être obligés de voter une sous-indexation des pensions de retraite, voire, sous un gouvernement de gauche, un gel des pensions, parce que c'est la cata ?

Vous dites que cette règle d'or antidémocratique s'impose aux Français. Mais c'est aux seuls pouvoirs publics qu'elle s'impose ! Elle les oblige à anticiper les déficits avant qu'ils ne soient trop lourds et qu'ils ne mettent en péril le système de protection sociale. Trois Français sur quatre sont attachés au système de protection sociale mais ils sont tout aussi nombreux à considérer qu'il est trop instable financièrement pour pouvoir leur être utile lorsqu'ils seront eux-mêmes en

âge d'en bénéficier. La règle d'or, c'est la règle de la confiance. On peut faire des compromis sans pour autant compromettre l'avenir.

Avis défavorable.

**M. Éric Woerth.** Ce qui est baroque, et même un peu dingue, c'est que l'on parle de règle d'or sans parler de financement. L'exercice est assez futile ! Mais c'est toujours le cas pour les règles d'or : elles ne sont jamais suivies. C'est un peu comme un porte-avions, qui n'est pas en sécurité s'il n'est pas accompagné d'une flottille : une règle d'or ne peut fonctionner sans éléments contraignants. Allez-vous donc mettre en place des contraintes sérieuses et solides, comme pour la CADES ? Une loi organique qui permet de rectifier le tir est une contrainte tout à fait adéquate, elle ne constitue en aucun cas une injonction aux gouvernements futurs. Ou alors, c'est le cas de toute loi !

**Mme Clémentine Autain.** Monsieur le rapporteur, vous n'en avez pas marre d'asséner cette règle d'or comme une loi intangible ? Vous n'en avez pas marre de nous dire que vous allez compenser les exonérations fiscales pour le budget de la sécurité sociale et, finalement, renoncer à le faire ? Vous n'en avez pas marre de raconter aux Français que ça va aller mieux, alors que vous ne cessez de pratiquer des saignées dans les comptes publics ? Je suis désolée, mais si la règle d'or s'impose aux seuls pouvoirs publics, ce sont les assurés qui subissent de plein fouet les mesures d'austérité, la réduction des services publics, la baisse des aides personnalisées au logement (APL).

Les Français voient clair dans votre politique : vous ne voulez pas agir sur le levier des recettes. Pourtant, pour équilibrer les comptes, on pourrait imaginer taxer les revenus financiers, partager les richesses, augmenter la part du PIB consacrée au système de retraite. Mais cela n'entre pas dans vos cases, contraintes par cette règle d'or inventée sur un coin de bureau par des technocrates !

**M. Boris Vallaud.** Ni le taux de remplacement, ni la part des retraites dans le PIB, ni le niveau des pensions, ni l'indexation ne constituent une règle d'or. La seule règle d'or pour vous, c'est l'équilibre financier. Mais pour les retraités, ce sera une règle de plomb. D'abord, elle conduira à des ajustements procycliques et aggravera la situation en cas de crise. Ensuite, la situation du système de retraite ne peut être appréciée indifféremment de la situation générale des finances sociales et des finances publiques, parce que les décisions que les gouvernements seront amenés à prendre pour équilibrer le système de retraite pourront avoir un impact négatif sur d'autres domaines, comme la branche maladie, la branche travail, les minima sociaux.

On ne peut pas réduire la politique des retraites à la seule question du solde. On ne peut pas, à toute force et à tout prix, quels que soient la conjoncture ou les moyens, décider de respecter cette règle d'or. D'autant que les mesures d'équilibre à court terme – l'augmentation des cotisations par exemple –, n'auront des conséquences qu'à long terme sur le niveau des pensions. L'appréciation sur

cinq ans n'a donc pas de sens. Un solde n'a pas la même signification selon que les taux sont négatifs ou positifs.

**M. Charles de Courson.** Puis-je avoir la cruauté de rappeler que les débats sur la règle d'or ne sont pas nouveaux ? Interdire au Parlement de voter une loi de financement du système universel de retraite en déséquilibre : voilà ce que serait une règle d'or stricte, sachant qu'il serait toujours possible, monsieur Vallaud, aux gouvernements de jouer sur les réserves, en puisant dedans en période basse, en en constituant d'autres avec les surplus de recettes. Si l'on procédait ainsi, nos concitoyens auraient confiance dans le régime de retraite, à commencer par les jeunes, de plus en plus nombreux à dire qu'ils n'auront pas de retraite. Ce qui est faux ; le problème, ce sera celui du niveau des retraites. Mais la règle proposée par le projet de loi organique est très laxiste : il s'agit d'une moyenne sur quatre ans et dans la limite de 3 %, ce qui fait quand même 10 milliards d'euros ! C'est très *soft*...

**Mme Catherine Fabre.** MM. Woerth et de Courson, bien que nuancés, trouvent la règle trop *soft*, M. Jumel trop rigide. Être critiqués de la sorte sur nos deux flancs me porte à croire que nous ne devons pas être loin de la bonne position ! Notre groupe considère cette règle d'or nécessaire, saine et mesurée ; elle montre notre sens des responsabilités et permet surtout de rétablir la confiance dans notre système, et pour les générations futures.

**M. Sébastien Jumel.** La République en Marche devient l'Empire du Milieu ! Il y a la règle de l'or, pour préserver, câliner, cocooner et faire prospérer les plus riches ; pour les autres, il y a la règle de plomb. Nous savons les pertes que la révision générale des politiques publiques, appliquée à la fonction publique, a entraînées pour le système de retraite. La réduction des déficits, autrement dit l'austérité, ajoute à l'austérité ; la réduction des dépenses publiques aggrave la crise. Depuis Thatcher – votre référence ! –, on sait que la politique libérale de serrage des boulons atteint la vie des gens et ne produit que de mauvais résultats économiques. Il est rassurant que la droite soit favorable à la règle d'or, quand la gauche promet la règle de vie, celle qui prend en compte l'espérance de vie, qui met en avant les objectifs sociaux et la protection sociale.

**M. Jean-Paul Mattei.** Il est certain que si nous avions pu débattre de l'article 55, qui concerne le pilotage financier, nous serions plus à l'aise pour débattre de la règle d'or. Nous n'avons pu le faire, ce qui rend le débat un peu compliqué. Je considère néanmoins que c'est un texte de responsabilité, grâce auquel nous mettons en place le cadre. J'ai hâte que nous discutions dans l'hémicycle de l'article 55, car nous pourrions vraiment parler du fond.

**M. le secrétaire d'État.** Dans son avis, le Conseil d'État a estimé nécessaire de préciser la rédaction de cette disposition ; les LFSS de l'année à venir ne sont tenues de prévoir que des mesures de réduction des dettes constatées au cours des exercices clos ; ces mesures ne peuvent pas, en tout état de cause, avoir pour effet d'imposer des plafonds de remboursement aux lois de

financement ultérieures. Compte tenu de l'enthousiasme avec lequel vous avez reçu l'avis du Conseil d'État, et à moins que vous n'en fassiez une lecture à géométrie variable, la rédaction de cet article, qui en tire toutes les conséquences, devrait faire l'unanimité.

Les 3 % n'ont rien à voir avec un fétichisme particulier ou une injonction bruxelloise : ils équivalent à un déficit de 10 milliards d'euros environ, suffisamment significatif pour rendre des mesures nécessaires. Sur le fond, qu'y a-t-il d'extraordinaire à ce que le Parlement se saisisse de la question, avant que le déficit n'atteigne des proportions telles que les politiques publiques s'en trouveraient contraintes ?

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine les amendements n° 21 de M. Sébastien Jumel, n° 108 de Mme Clémentine Autain, n° 111 de M. Alexis Corbière, n° 112 de Mme Caroline Fiat et n° 119 de M. Adrien Quatennens.*

**Mme Clémentine Autain.** La règle d'or ne s'impose pas aux pouvoirs publics, c'est vous qui décidez d'inscrire dans le marbre cette règle des 3 % ! C'est vous qui faites ce choix, dicté par les normes de Bruxelles. Pourtant, les Français se sont érigés contre ces normes d'austérité lors du référendum sur le traité constitutionnel européen en 2005. Mais vous continuez à vous entêter et à répondre aux injonctions de Bruxelles. Vous allez jusqu'à jouer les bons élèves zélés en inscrivant dans une loi organique cette règle d'or et ce chiffre de 3 % venu de nulle part ! Vous vous liez vous-mêmes les mains.

**M. Alexis Corbière.** Oui, monsieur le rapporteur, nous en avons marre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ! Cette gabegie aura coûté 20 milliards d'euros à la sécurité sociale en 2019, sans réel effet sur les créations d'emplois ; en tout cas, les emplois créés coûtent-ils fort cher aux finances publiques. Oui, nous en avons marre de cette politique d'austérité qui dégrade les conditions de l'assurance chômage.

Je répète la question : pourquoi 3 % et pas 3,5 %, ou même 2 % ? Ce n'est pas un chiffre économique ou scientifique, c'est un chiffre politique. Vous voulez limiter les déficits à 3 %, mais quel objectif visez-vous ? Il s'agit, en fin de compte, de pousser les assurés à travailler plus longtemps pour bénéficier du taux plein, ce qui dégradera les conditions de retraite.

**Mme Caroline Fiat.** Le rapport qui accompagne chaque année le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) décrit les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). L'alinéa 2 prévoit que ce rapport devra désormais présenter une prévision de solde cumulé de l'ensemble des régimes constituant le système universel de retraite pour les cinq ans à venir, positive ou

nulle. En cas de crise ou d'austérité, ce sont les retraités qui devront se serrer la ceinture : je ne peux l'accepter. Je propose de supprimer cet alinéa.

**M. Adrien Quatennens.** Vous semblez penser que l'argent des retraites n'est pas celui des salariés ; mais les cotisations, c'est bien l'argent des travailleurs. Vous parlez de règle d'or, le rapporteur joue au père la rigueur, tout cela devrait nous rassurer ; mais votre sérieux budgétaire se fait sur le dos des salariés.

La règle d'or pourrait plutôt porter sur la vie des gens : la nôtre prévoit le départ à la retraite à 60 ans, sans que personne ne touche une pension inférieure au SMIC après une carrière complète, sans que personne ne vive sous le seuil de pauvreté. Et les recettes devront s'adapter à cette règle d'or. Nous avons besoin de 2 points de PIB de plus, d'ici à 2040, pour financer cet objectif. Mais nous n'avons pas les mêmes : le vôtre est comptable, austéritaire et budgétaire, et la variable sera l'âge de départ.

**M. le rapporteur.** Sans règles, le système se dérègle, et à la fin, ce sont les Français qui règlent...

Instaurer une règle d'équilibre, ce n'est pas en figer l'alpha et l'oméga. Imaginez une seconde, monsieur Quatennens, que vous accédiez au pouvoir ; l'existence d'une règle d'or ne dit rien de la manière dont l'équilibre devra être atteint. Si le régime était déséquilibré, et que pris d'une pulsion équilibratrice, il vous venait l'envie d'augmenter les impôts des Français, d'augmenter leurs cotisations et réduire leur pouvoir d'achat pour ne pas toucher à la durée du travail, vous pourriez solliciter des propositions des partenaires sociaux et en débattre au Parlement.

Instaurer les règles, c'est instaurer un cadre d'équilibre. C'est signifier que désormais, le bateau est piloté.

**M. Régis Juanico.** Le secrétaire d'État m'interpellait sur le RMPT. Nous ne reprochons pas au Gouvernement de faire preuve d'imagination statistique, mais attention : l'INSEE est, pour ce qui touche à son indépendance et à ses prérogatives, particulièrement chatouilleux. Vous vous appuyez sur le rapport Delevoye de juillet 2019, qui mentionnait le revenu d'activité moyen par tête. Mais nous sommes des parlementaires, nous travaillons sur la foi de l'étude d'impact, et toutes les simulations y sont faites en fonction du salaire moyen par tête. L'article 9 du projet de loi faisait référence au revenu moyen par tête, et vous avez amendé votre propre texte pour le remplacer par le revenu d'activité moyen par tête. L'indicateur sur lequel nous travaillons au sein de cette commission spéciale, c'est celui qui était prévu dans l'étude d'impact ; sa modification fausse complètement les projections que vous avez faites.

**M. Adrien Quatennens.** Nous sommes également attachés au sérieux budgétaire, mais pas à n'importe quel prix, l'objectif est avant tout de soulager la vie des gens.

Dans votre réponse, monsieur le rapporteur, vous mettez dans le même sac les impôts et les cotisations. Payer individuellement leur consommation de services publics coûterait plus cher aux Français que le montant d'impôts qu'ils acquittent. Et La France insoumise propose d'instaurer quatorze tranches d'impôt sur le revenu pour lisser l'effort ; ainsi ceux qui gagnent moins de 4 000 euros par mois paieraient moins d'impôts.

Les cotisations, quant à elles, représentent une part de salaire différée et socialisée qui permet de bénéficier ensuite de remboursements de santé ou de prestations de retraite ; ce n'est pas une charge.

Vous nous accusez de vouloir réduire le pouvoir d'achat – je préfère parler de revenu et de niveau de vie – mais c'est votre projet qui y porte atteinte. Vous allez précariser la situation des retraités en réduisant les pensions, car il faudra travailler toujours plus longtemps.

**M. Sébastien Jumel.** L'équilibre financier nous préoccupe également, et nous avons des propositions pour le garantir. Assujettir les revenus financiers des sociétés financières et non financières à une contribution à l'assurance vieillesse, à un taux égal à la somme des cotisations de l'assurance vieillesse patronale, rapporterait 30 milliards d'euros. Majorer les cotisations patronales d'assurance vieillesse pour les entreprises non vertueuses en matière d'emploi, de formation, de respect des règles environnementales, 3 milliards. Renforcer la taxation des retraites chapeau des dirigeants d'entreprise, 100 millions. Abroger progressivement le dispositif Fillon de réduction des cotisations patronales qui encourage les emplois peu qualifiés et les bas salaires, 20 milliards. Supprimer progressivement l'allègement de cotisations patronales du CICE, 22 milliards. Imposer la compensation financière intégrale des mesures d'exonération décidées par l'État, 3 milliards ! Vous en voulez encore ? Nous, nous avons des solutions pour éviter de faire payer aux gens votre mauvaise politique...

**M. Jean-René Cazeneuve.** Et pour le chômage ?

**M. Sébastien Jumel.** Mais vous ne voulez pas en discuter. Vous câlinez la finance, vous préservez les plus riches ; admettez qu'il y a des solutions différentes pour atteindre l'équilibre financier.

**M. Jacques Maire.** Je ne connais pas de régime, pas même autonome ou particulier, qui n'ait sa règle d'équilibre. Elle ne s'appelle pas toujours règle d'or, mais elle existe systématiquement, et pour le secteur privé, l'État s'assure de son respect par le contrôle prudentiel. L'AGIRC et l'ARRCO ont leur règle d'or depuis des années, établie avec les partenaires sociaux. La formulation n'est pas la même, mais elle existe. Enfin, les partenaires sociaux sont garants de la gouvernance. Si vous avez eu des contacts avec eux ces dernières semaines, vous avez pu connaître leur interprétation de cette règle pour gérer eux-mêmes le dispositif. Si vous ne l'avez pas fait, interrogez-les : vous serez étonnés.

**M. Jean-René Cazeneuve.** Très bien !

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle est saisie des amendements identiques n° 91 de Mme Clémentine Autain, n° 94 de M. Alexis Corbière et n° 102 de M. Adrien Quatennens.*

**Mme Clémentine Autain.** Monsieur le rapporteur, il n'y a pas de problème d'équilibre aujourd'hui ; le budget de l'État ne fonctionne pas comme celui des ménages, il n'est pas en faillite. La question est ailleurs : c'est pour financer les baisses d'impôts que vous insistez autant sur l'équilibre financier, c'est la raison véritable de cette réforme. Votre logique naît de l'idée que la dépense publique est trop élevée, parce qu'elle empêche des baisses d'impôts en faveur de la compétitivité des entreprises. Et le système à points vous permettra de ne plus passer par la loi. Vous pourrez directement opter pour les exonérations fiscales, et tout le reste : votre suppression des cotisations retraites sur les heures supplémentaires entraîne un manque à gagner de 2 milliards d'euros pour les caisses de retraite. Vous trouvez cela sérieusement sérieux ? (*Sourires.*)

**M. Alexis Corbière.** Ce n'est pas une règle d'or, c'est une règle dure que vous mettez en place ! Et vous ne la justifiez pas politiquement, puisque vous n'expliquez pas pourquoi vous retenez un taux de 3 %, et pas 2 % ou 4 %, ni quelle est la raison d'être de cette règle. Comme vient de le dire Clémentine Autain, au regard de l'équilibre financier, ce n'est pas sérieusement sérieux de voter 2 milliards d'exonérations de cotisations retraites dans la LFSS 2019. Vous méconnaissiez totalement le principe du système des retraites, qui originellement n'appartient pas à l'État, mais aux salariés. Vous étatisiez une construction des organisations syndicales pour y appliquer des mesures d'austérité budgétaire.

**M. Adrien Quatennens.** La règle d'or sera payée par les salariés de ce pays, qui devront travailler toujours plus longtemps. La plupart des éléments de langage qui entouraient ce projet de loi sont tombés, et ne subsiste qu'une mesure d'équilibre budgétaire. Nous sommes aussi attachés que vous à cet équilibre, mais à la condition qu'il ne se fasse pas sur le dos des salariés. Or toute la charge va porter sur les salariés, par le jeu de l'âge de départ et du niveau des pensions.

L'objectif progressiste qui aurait dû animer cette commission est de répondre aux deux grandes questions que se posent les Français : à quel âge vont-ils partir, et avec quel niveau de pension ? La règle des 3 % n'est pas une question prioritaire pour eux.

**M. le rapporteur.** Merci, madame Autain, d'avoir rappelé que nous avons baissé les impôts pour 17 millions de Français. Vous auriez pu également parler de la taxe d'habitation, que nous avons supprimée pour 80 % des assujettis, et de la prime d'activité que nous avons revalorisée. Sans oublier, mais il est vrai que vous êtes en désaccord là-dessus, la défiscalisation des heures supplémentaires au bénéfice de 7 millions de salariés français. Nous assumons cette bataille du pouvoir d'achat, mais je ne vois pas le lien que vous faites entre la baisse des impôts pour les Français et le pilotage du système de retraite.



Monsieur Corbière, il n'est pas possible de gérer le trésor des Français hors de tout contrôle, car c'est un système contributif de 300 milliards d'euros. C'est un véritable paquebot, mais monteriez-vous dans un paquebot qu'on laisserait naviguer à vue en prétextant qu'un pilotage serait malvenu car il appartient à tous ? Pas nous. Voilà pourquoi nous mettons en place les conditions d'un pilotage pour créer la confiance dans un système par répartition pour tous les Français.

Avis défavorable.

**Mme Valérie Rabault.** Monsieur le rapporteur, nous pourrions trouver un accord sur une règle d'équilibre ; encore faudrait-il que son fonctionnement fût précisé. Vous n'indiquez pas quelles seront les recettes, ni les modes opératoires que vous voulez adopter en cas d'effet conjoncturel. Entre 2009 et 2013, lors de la crise, les régimes de retraite ont été déficitaires. Si l'on avait suivi votre raisonnement, il aurait fallu réduire les pensions, ce qui est extrêmement grave.

Fixer des règles générales peut donner bonne conscience, mais ce qui compte, c'est ce que vous en ferez. Ma question est donc très simple : pour atteindre l'objectif d'équilibre financier, pourriez-vous baisser les pensions des retraités ? Vous pouvez créer un mécanisme, mais les Français doivent savoir quelles mesures pourraient être prises pour atteindre l'objectif que vous voulez fixer.

**Mme Clémentine Autain.** Monsieur Véran, vous vous enorgueillissez d'avoir baissé les impôts des Français ; il n'a pas dû vous échapper qu'un rapport de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a analysé les effets de votre politique. Je me permets de vous les rappeler, puisque vous avez manifestement la mémoire d'un poisson rouge... Les 15 % des ménages les plus défavorisés vont être lésés par l'ensemble des mesures que vous avez adoptées ; la réforme de l'assurance chômage et la réduction des APL entraîneront pour les plus modestes une perte de 240 euros en moyenne pendant que les 5 % les plus riches vont gagner 2 905 euros. Voilà le résultat de votre politique !

Vous êtes rapporteur de ce projet de loi organique, cessez de mettre dans le même sac impôts et cotisations sociales : ce n'est pas tout à fait la même chose. Si ce n'est pas très clair pour vous, nous comprenons bien en revanche que vous souhaitez réduire les capacités de l'État à mettre en œuvre des politiques solidaires, et mener des politiques qui favorisent les plus riches, au détriment de ceux qui ont le plus besoin d'être aidés par la puissance publique.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Je demande à tous d'éviter ce genre de qualificatifs lorsqu'ils interpellent des collègues. Qu'entendrait-on si nous nous permettions de telles audaces !

**M. Sébastien Jumel.** Le qualificatif de « rouge » attribué à Olivier Véran n'est pas mérité... Je trouve qu'il est plutôt comme Doris dans *Le Monde de Nemo* : il a la mémoire qui flanche !

Depuis que vous êtes aux responsabilités, les inégalités fiscales, sociales et territoriales se sont aggravées. Le rapport de l'OFCE a montré que vos trois années de politique fiscale ont permis à ceux qui ont du pognon d'en avoir un peu plus, tandis que ceux qui vivent de leur force de travail sont chaque jour un peu plus mis à contribution. J'espère que Doris va vite retrouver la mémoire, parce qu'il est urgent de rétablir de l'équité fiscale, de l'égalité, et de retrouver de l'humanité.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** En évitant de noyer le poisson, comme vous venez de le faire...

**M. Bruno Fuchs.** Nous allons passer quatre semaines ensemble, j'aimerais un peu plus de hauteur de vue et de respect dans les interventions. Dans quel pays pourrait-on se plaindre que 95 % des citoyens aient vu leur pouvoir d'achat augmenter ? C'est par là qu'il faut commencer si l'on veut citer l'étude de l'OFCE. Par ailleurs, il a été démontré que cette étude n'était pas exacte car il manque des paramètres, tels que la prime d'activité ou les gains de pouvoir d'achat produits par la baisse du chômage. Cette étude est faussée, certainement pour faire apparaître un déficit dans le dernier décile et susciter de l'intérêt. Soyons plus respectueux les uns envers les autres, et réjouissons-nous qu'au moins 95 % des Français – 100 % selon nous – aient vu leur pouvoir d'achat progresser.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements n° 20 de M. Pierre Dharréville, n° 22 de M. Sébastien Jumel et n° 14 de M. Patrick Mignola.*

**M. Sébastien Jumel.** Il est maintenant établi que la règle d'or va vous permettre de serrer la vis, au détriment du niveau des pensions et de la qualité de vie de nos retraités. L'amendement n° 22 vise à desserrer le joug en la faisant courir sur la durée d'un cycle macroéconomique. C'est en quelque sorte un amendement de repli.

**M. Pierre Dharréville.** L'amendement n° 20 également : il tend à porter à vingt ans la durée sur laquelle l'équilibre doit être réalisé, ce qui permettrait d'encaisser les chocs économiques négatifs.

**M. Brahim Hammouche.** Notre amendement n° 14 vise à ajuster l'échéance du principe d'équilibre financier à la durée moyenne d'un cycle des affaires, qui correspond à sept exercices. Le projet de loi organique définit l'équilibre financier comme un solde cumulé supérieur ou égal à zéro sur une période de cinq ans. Mais cette durée ne correspond pas à celle d'un cycle des affaires, estimé entre six et dix ans, et pourrait avoir des effets procycliques contraires au caractère stabilisateur des dépenses de protection sociale. Un équilibre sur cinq ans obligerait le conseil d'administration de la CNRU et le législateur à ajuster les dépenses de retraite au milieu d'un cycle. En cas de

ralentissement, cela pourrait imposer de réduire les dépenses de retraite au détriment de leur effet de stabilisation conjoncturelle.

Toutefois, adapter l'échéance du principe d'équilibre financier à la durée maximale d'un cycle des affaires, soit dix à onze ans, conduit à dépasser l'échéance de deux législatures et donc à rendre deux majorités successives irresponsables devant les Français. Nous proposons donc de retenir une durée de huit ans, pour concilier responsabilité politique et responsabilité financière.

**M. le rapporteur.** Le projet de loi organique prévoit d'instaurer une règle d'équilibre sur cinq ans. Ces amendements proposent des durées plus longues.

Un des amendements du groupe communiste prévoit une durée de quarante ans, ce qui revient à renoncer à la règle d'or et à laisser à la génération de nos petits-enfants la charge de constater les dégâts financiers que nous aurons créés.

La durée de huit ans proposée dans l'amendement du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés correspond effectivement à la durée d'un cycle économique, celle proposée par le Gouvernement à la durée d'un mandat, en l'occurrence d'un quinquennat : c'est l'assurance qu'aucun pouvoir élu pour cinq ans ne pourra échapper à sa responsabilité d'assurer que le système des retraites est équilibré.

Avis défavorable aux trois amendements, bien que je comprenne la logique de l'amendement du MoDem.

**Mme Clémentine Autain.** Monsieur Fuchs, ce n'est pas parce que nous n'avons pas la même vision que nous n'avons pas de hauteur de vue. Votre intervention, malgré son ton tout à fait courtois, est finalement plus agressive que de pointer une mémoire de poisson rouge... Rappelons qu'à l'origine, la sécurité sociale était gérée par les travailleurs et les travailleuses. L'instauration des PLFSS en a retiré la gestion aux représentants des salariés pour la confier aux politiques. Avec cette réforme, vous créez la règle d'or, qui permet aux technocrates de prendre la main. Comme dans l'Union européenne, vous voulez contraindre les gouvernements futurs à se conformer à une règle imposée ailleurs. Avez-vous l'impression que les peuples d'Europe sont heureux de cette norme d'austérité qui crée une espèce de jungle et de concurrence généralisée ?

**M. Jean-Paul Mattei.** Je regrette l'avis défavorable du rapporteur à l'amendement portant le cycle à huit ans : je pense justement que nous devons nous extraire du cycle politique, qui ne permet pas de construire pour l'avenir, et déborder sur un autre mandat. Il ne s'agit au fond que d'une clause de sauvegarde ; je regrette que nous n'ayons pu débattre de l'article 55 du projet de loi ordinaire qui fixe les modalités de pilotage financier du système universel de retraite.

**M. Pierre Dharréville.** Cet article confirme la volonté de piloter le système par les ressources et leur maîtrise. Je suis étonné des arguments employés : rien ne garantit que les législatures durent cinq ans. La cohérence de cette mesure n'est qu'apparente. C'est un peu du Canada Dry... Le système de verrouillage austéritaire que vous installez est bien la démonstration que l'État prend la main et que les partenaires sociaux et les organisations syndicales vont être complètement dépossédés. Vous-même le reconnaissez dans votre démonstration.

**M. Jean-Pierre Door.** Je suis surpris par tous ces débats. Votre règle d'or n'est qu'une règle de papier : nous débattons depuis des années des lois de financement de la sécurité sociale où nous essayons d'équilibrer les comptes à coups de rustines, en faisant de la tuyauterie, sans jamais y parvenir. Depuis la loi organique de 2005, nous avons tenté de nous imposer la règle d'or d'un équilibre annuel, mais cinq ans, huit ans et même trente-neuf ans, c'est n'importe quoi ! Si l'on veut réellement équilibrer les dépenses sociales, retraite, assurance maladie ou autres, l'équilibre, c'est chaque année qu'il faut revoir la situation, en toute responsabilité.

*La commission rejette successivement les amendements n° 20, n° 22 et n° 14.*

*Elle est ensuite saisie, en discussion commune, des amendements identiques n° 125 de Mme Clémentine Autain, n° 128 de M. Alexis Corbière, n° 129 de Mme Caroline Fiat et n° 136 de M. Adrien Quatennens ainsi que de l'amendement n° 402 du rapporteur.*

**Mme Clémentine Autain.** L'amendement n° 125 prévoit que la prévision de solde cumulé mentionnée à l'alinéa 2 puisse être négative. Il nous semble indispensable que la sécurité sociale continue d'exercer son rôle : c'est d'ailleurs dans les périodes de récession qu'elle est la plus utile. C'est ce qui a limité les dégâts de la crise de 2008 sur la population et permis à notre économie de redémarrer plus rapidement, contrairement à des pays plus radicaux dans l'application des cures d'austérité. Votre règle d'or risque de plonger les Français dans un cercle vicieux, et vu la politique de dérégulation économique que vous menez, ce n'est qu'une question de temps avant que n'éclate une nouvelle crise financière.

**M. Alexis Corbière.** Une fois de plus, votre règle d'or devient une règle dure. Fixer pour objectif que le solde cumulé de l'ensemble des régimes qui constituent le système prétendument universel ne soit jamais négatif revient à interdire à la sécurité sociale de jouer son rôle d'amortisseur social, comme elle l'avait fait en 2008. C'est extrêmement dangereux et les conséquences pourraient être terribles.

Nous en revenons à l'absurdité d'imposer un chiffre : pourquoi 3 % ? Pourquoi ne pas fixer d'autres règles, et limiter aussi les dividendes des

actionnaires à 3 % ? Vous n'avez pas donné le motif politique qui justifierait de retenir 3 %, et non 2 % ou 4 %, et votre objectif n'a jamais été le maintien des pensions ; on comprend dès lors le danger que pourrait représenter votre système en cas de crise économique.

**Mme Caroline Fiat.** Il est effectivement dangereux d'écrire dans la loi organique que le solde doit rester positif : en cas de récession, il est indispensable que la sécurité sociale puisse continuer de jouer son rôle. C'est même là qu'elle est la plus utile. C'est pourquoi nous proposons d'écrire que le solde peut être positif, nul ou négatif.

**M. Adrien Quatennens.** Comme vous ne voulez pas consacrer une part plus importante de la richesse nationale aux retraites, l'équilibre financier que vous voulez imposer se fera nécessairement sur le niveau des pensions. Reporter l'âge d'équilibre revient à baisser le montant des pensions : dans la mesure où faudra travailler plus longtemps pour obtenir le même niveau de pension, à âge égal, leur montant aura diminué. Dire, comme vous le faites, que le niveau des pensions ne baissera pas mais qu'il faudra travailler plus longtemps pour toucher une pension à taux plein, c'est bien reconnaître que l'équilibre financier ne se fera que sur un seul paramètre : le montant des pensions.

Notre contre-projet garantit l'équilibre financier et le montant des pensions tout en fixant l'âge légal de départ en retraite à 60 ans. C'est une autre règle d'or que la vôtre ; elle a l'avantage de ne pas tout faire payer aux salariés.

**M. le rapporteur.** Cette règle d'or n'est pas une règle dure, c'est une règle durable. Elle permettra d'éviter les situations d'irresponsabilité politique : l'irresponsabilité d'aujourd'hui, c'est l'austérité de demain. Nous ne voulons pas en arriver à des décisions difficiles pour les Français qui cotisent comme pour ceux qui perçoivent des pensions.

Je vous répète que la règle d'or ne dit rien de la façon dont l'équilibre devra être maintenu : elle renvoie la balle aux partenaires sociaux pour qu'ils formulent des propositions. Si dans dix ans, les partenaires sociaux décident que la bonne manière d'équilibrer les retraites, c'est d'augmenter les cotisations, c'est possible. Votez pour l'article 1<sup>er</sup> ; et si vous le faites, moi je vous dis bravo et vive... la règle d'or. (*Sourires.*)

**M. Bruno Fuchs.** Mon intervention précédente exprimait un vœu, pas du tout une critique à l'adresse de Mme Autain. J'en formule un second : qu'elle sorte de son bocal ! Ses critiques s'appliquent au système suédois, qui impose de recalculer les paramètres chaque année pour ne pas créer de déficit. Nous proposons justement un cycle de cinq ans qui permettra d'amortir les grandes crises économiques.

Le député Door souhaitait pour sa part que l'équilibre soit trouvé chaque année, mais cela nous soumettrait trop aux aléas économiques. Peut-être que d'une durée de sept ans aurait été préférable, mais cinq ans, c'est déjà un bon équilibre.

**M. Pierre Dharréville.** Monsieur le rapporteur, vous prétendez ne pas vouloir de la logique austéritaire, donc vous l'écrivez dans la loi. Votre démarche, telle qu'elle ressort des rares éléments fournis par votre étude d'impact, consiste à réduire la part du PIB consacrée aux retraites. Vous prévoyez donc cette règle afin que la seule variable d'ajustement soit le montant des pensions. Ne vous cachez pas derrière votre petit doigt, assumez la réalité de votre projet !

**Mme Clémentine Autain.** J'entends votre argument, monsieur le rapporteur : cette règle prévoit uniquement que le système soit à l'équilibre, sans imposer les moyens d'y parvenir, et un gouvernement pourrait décider d'augmenter les recettes. Seul problème : la référence aux 3 % n'est pas neutre, et c'est pourquoi nous sommes nombreux à vous demander d'où elle vient. Ce chiffre n'a pas été trouvé au hasard : il correspond aux normes imposées par Bruxelles et à une logique économique contestée par les Français.

De plus, ce projet de loi organique est adossé à un projet de loi ordinaire dans lequel la question des recettes n'est en rien gravée dans le marbre. Il faut des règles, j'en suis d'accord, mais pourquoi ne pas imposer aux revenus financiers de contribuer à notre système de retraite ? Élargir l'assiette de cotisation aux revenus du capital rapporterait 25,6 milliards d'euros. Voilà qui serait sérieux pour contribuer à l'équilibre financier du système.

**M. Boris Vallaud.** Ce qui est manifeste, c'est que pour les droits sociaux, il n'y a aucune règle d'or dans votre projet de loi. La seule règle d'or porte sur l'équilibre financier, tout le reste est négociable : valeur du point, niveau des pensions, part des retraites dans le PIB, taux de remplacement et même âge légal de départ à la retraite !

J'aimerais quelques explications, car tout cela semble très brouillon. Le conseil d'administration de la CNRU n'est directement compétent que sur les régimes de retraite, tandis que le Fonds de solidarité vieillesse universel, financé par des impôts, est piloté par l'État. J'aimerais savoir comment vous imaginez ce double pilotage dans le cadre de la règle d'or afin d'éviter que les acteurs ne se rejettent les responsabilités.

On nous a expliqué tout à l'heure que le Gouvernement prendra en compte les délibérations du conseil d'administration de la CNRU dans l'élaboration du PLFSS. Mais concrètement, qu'est-ce que cela veut dire ? Le Parlement va se prononcer sur les objectifs de dépenses et de recettes dans le PLFSS, mais que se passera-t-il s'il est d'accord avec les objectifs, mais pas sur les moyens prévus pour les atteindre ? Allez-vous priver le Parlement de la possibilité de discuter les modalités pour atteindre un objectif ?

**M. Jacques Maire.** C'est bien beau de faire des projections sur l'avenir, mais souvenons-nous aussi de ce que nous enseigne l'histoire, et particulièrement celle des crises récentes. En 2008, le dispositif a montré sa solidité car il reposait sur la répartition, tandis que les systèmes de retraite par capitalisation ont perdu

25 % de leurs avoirs en moyenne. Le Président de la République Nicolas Sarkozy – que je ne porte pas toujours aux sommets – a pris ses responsabilités dans son discours de Toulon en garantissant le droit aux pensions malgré l'ensemble des règles de stabilité financière qui existaient à l'époque. L'AGIRC et l'ARRCO ont fait de même. En cas de crise exceptionnelle, le politique prend ses responsabilités, et avec lui le Parlement. Ce qui était valable en 2008 vaudra toujours pour le futur.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle adopte l'amendement n° 402.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques n° 142 de Mme Clémentine Autain, n° 144 de M. Éric Coquerel, n° 145 de M. Alexis Corbière, n° 146 de Mme Caroline Fiat et n° 153 de M. Adrien Quatennens.*

**Mme Clémentine Autain.** L'amendement rédactionnel n° 402 du rapporteur vient d'être adopté, alors qu'il est clairement fautif ! Les adjectifs « positif » et « nul » s'accordent avec « prévision » et non avec « solde », sans quoi votre phrase n'est pas française.

**M. Éric Coquerel.** L'alinéa 3 est important, puisque désormais les retraites seront soumises à la fameuse règle bruxelloise des 3 %. Dans le système actuel, on fixe les règles de retraite, avant de chercher des financements adéquats. Avec ce que vous proposez, ce sera l'inverse : on décidera des budgets, qui devront répondre à des règles d'austérité, d'où découlera la valeur du point. C'est une étatisation du budget des retraites, et qui plus est à l'aune très néolibérale de règles purement comptables. Si une telle règle avait été appliquée entre 2009 et 2012, après la crise, on aurait multiplié les retraités pauvres en France, alors même que c'est la consommation populaire qui a permis d'éviter la récession.

**M. Alexis Corbière.** La règle durable déraile complètement ! Elle détermine, en effet, que, si la dette de la sécurité sociale dépasse le seuil des mystérieux 3 %, la loi de financement de sécurité sociale prévoit un mécanisme d'apurement, ce qui est très dangereux. Même si vous nous dites que votre règle n'est pas dictée par l'Union européenne, des exemples européens, notamment la Grèce, montrent que les retraites ont servi de variable d'ajustement, avec une ponction de 11 milliards d'euros en 2013, de 4 milliards en 2015 et de 11,5 milliards en 2018, ce que la plupart d'entre vous avez approuvé. Au contraire, nous voulons sanctuariser notre système de retraite et le mettre à l'abri des aléas. Votre règle est extrêmement dangereuse. La seule variable d'ajustement que vous proposerez pour apurer la dette sera de faire travailler les salariés plus longtemps et de baisser les pensions.

**Mme Caroline Fiat.** Monsieur le rapporteur, vous nous disiez refuser toute politique austéritaire. Mais il y a une grande différence entre ce que l'on souhaite et ce qui peut se passer. En 2018, Mme Buzyn m'avait répondu qu'elle ne voulait pas laisser de dettes à ses enfants, pour s'opposer à mes amendements sur

le PLFSS. En janvier 2020, la sécurité sociale a 5 milliards d'euros de déficit, parce que ce que vous aviez prévu n'a pas fonctionné. Votre argument n'est pas valable !

**M. Adrien Quatennens.** Le sujet dont nous discutons est au cœur de votre usine à gaz. Une fois mis de côté le verbiage sur l'universalité de votre système ou sur le chaque euro cotisé qui ouvre les mêmes droits, en somme tout ce qui relève du slogan et de l'affichage, il ne reste plus qu'une chose : votre règle d'or. Elle n'est pas un gage de sérieux, mais une camisole de force, qui va contraindre à repousser sans cesse l'âge effectif du départ, parce que vous allez baisser le niveau des pensions. Pour que la règle d'or à 3 % soit un gage d'équilibre, monsieur le rapporteur, il faudrait que le reste du projet de loi représente une garantie du niveau des pensions et de l'âge du départ. Or vous définissez un cadre contraint dont le respect se fera uniquement sur le dos des salariés. Nous ne pouvons pas vous suivre, pas plus que les Français !

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

La règle des 3 % contenues dans la loi organique n'a rien à voir avec la règle européenne. Parlons en euros et non en pourcentage, si vous préférez. Cette règle signifie que l'on ne peut pas laisser une dette cumulée du régime des retraites supérieures à 10 milliards d'euros, le budget étant de 300 milliards. Pourquoi 10 et pas 15, 20 ou 5 ? Parce que cela correspond, en ordre de grandeur, au déficit maximal de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), enregistré ces dernières années : 9 milliards d'euros en 2010. C'est également à peu près ce que transférait la CNAV en moyenne à la CADES pendant les années de crise – entre 5 et 15 milliards d'euros, plus précisément. Laisser filer une dette au-delà de 10 milliards d'euros imposerait des mesures d'envergure. Cela n'a rien à voir avec une règle européenne.

Monsieur Vallaud, pour ce qui est des partenaires sociaux, c'est le débat que nous avons eu avant-hier sur démocratie sociale *versus* démocratie parlementaire. Je suis sensible à votre argumentaire ; je considère comme vous qu'il est très important de conférer une place majeure au Parlement et au débat dans l'hémicycle de solutions proposées, le cas échéant, par les partenaires sociaux. Un certain nombre des mesures proposées relèveront, il est vrai, d'une transcription réglementaire et non pas parlementaire. Mais, en contrepartie, nous débattons de ces questions chaque année dans le cadre du PLFSS.

**Mme Valérie Rabault.** Effectivement, 10 milliards d'euros, c'est 0,5 point de PIB. Néanmoins, vous aurez l'honnêteté de reconnaître que vous n'avez pas eu la même réaction quand il s'est agi de débattre de la compensation par l'État des exonérations de cotisations à la sécurité sociale, pourtant inscrite dans la loi. Les administrations de sécurité sociale ont commencé l'année avec un manque à recevoir de 3,5 milliards d'euros. Vous proposez un fonctionnement autoritaire, sans donner la moindre piste sur la façon dont vous souhaitez vous y prendre. Mais nous vous avons vu à l'œuvre sur les 3,5 milliards d'euros de baisse



de cotisations ! Nous sommes montés au créneau et avons participé au débat sur le PLFSS. Vous nous avez répondu : « Circulez, il n'y a rien à voir ! » Vous vous êtes assis sur une loi portée par Simone Veil en 1994 ! Tout cela pour fixer des règles dont vous n'estimez pas les conséquences et qui conduiront, vu la manière dont vous les présentez, à une baisse de pension pour les futurs retraités...

**M. Adrien Quatennens.** Les explications du rapporteur sur le choix des 3 % confirment ce que nous disons depuis le début de la matinée : votre règle d'or n'a rien de scientifique et n'est que politique. C'est un paramètre qui a été fixé aussi arbitrairement que celui de l'Union européenne. Ceux qui avaient créé la règle des 3 % de déficit avaient dit à l'époque que la décision avait été prise sur un coin de table, qu'ils avaient choisi 3 %, mais que cela aurait aussi bien pu être 4 ou 5 %. C'est la même chose ! Pour respecter ces 3 %, il faudra toucher à l'âge d'équilibre et au niveau des pensions. Au passage, rappelons que la CADES dégagera, à partir de 2024, 24 milliards d'euros par an. Si vous aviez quelques angoisses concernant l'équilibre budgétaire, cela fait maintenant dix jours que nous vous expliquons qu'il y a des ressources, et même beaucoup.

**M. Philippe Vigier.** Je voudrais défendre l'idée de nos collègues de La France insoumise. Vous m'accorderez que, dans le cadre de la réforme des retraites, un élément est essentiel : la confiance. Nos concitoyens veulent savoir exactement où ils vont. Lorsqu'ils découvriront que vous prévoyez un mécanisme correcteur, ils se diront immédiatement que c'est sur eux que l'on ira faire des économies – on le voit déjà lorsque les retraites n'augmentent que de 0,3 % alors que l'inflation est de 1,3 %, ou lorsque vous ne compensez pas ces fameux 3,5 milliards d'euros, au mépris de la loi de 1994. Vous allez fragiliser la confiance, d'autant que l'architecture définitive de la loi n'est pas connue. Comment pouvons-nous introduire des règles financières sans savoir ce que donnera la conférence de financement avec les partenaires sociaux ?

**M. Thibault Bazin.** J'abonde dans le même sens. Il y a un côté apprenti sorcier, puisque nous n'arrêtons pas de parler d'un équilibre financier, sans même parler du financement. Les dispositifs retenus laissent apparaître un système de vases communicants en matière de compensation financière : d'un côté, le cotisant serait moins sollicité ; de l'autre, le contribuable paierait la différence. Il faut prendre en compte l'impact fiscal de la réforme. On finit par se demander qui va être perdant et se retrouvera à payer la note. Si, chaque année, lors de l'examen du PLFSS, on se retrouve à travailler sur des vases communicants, parce qu'on a construit une usine à gaz, cela peut être très dangereux. Il faut commencer par être sincère sur le volet du financement, avant d'instaurer une règle d'or crédible et responsable.

**M. Pierre Dharréville.** Lorsque le président du Conseil d'orientation des retraites (COR) est venu devant notre commission spéciale nous expliquer la façon dont ils examinaient les comptes, l'évolution des ressources et des besoins, il nous a montré la complexité des paramètres, mais aussi la nécessité de les apprécier sur le temps long, les choses finissant forcément par s'équilibrer. Or vous ajoutez des

cliquets pour verrouiller le plus possible le système. La règle d'or, cette règle d'airain que vous voulez imposer, a pour corollaire immédiat le refus, que vous affichez depuis dix jours, de garantir les droits. Vos 3 %, on connaît les dégâts qu'ils ont déjà faits ; avec à votre volonté de limiter la part des richesses consacrées aux retraites et, partant, l'accès aux ressources disponibles, ils n'en seront que plus considérables.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine les amendements identiques n° 176 de Mme Clémentine Autain, n° 178 de M. Éric Coquerel, n° 179 de M. Alexis Corbière, n° 180 de Mme Caroline Fiat et n° 187 de M. Adrien Quatennens.*

**Mme Clémentine Autain.** Il s'agit toujours d'appeler un chat un chat...

**M. le rapporteur.** Et un poisson rouge un poisson rouge ?

**Mme Clémentine Autain.** ...et en précisant que votre système est « faussement » universel.

J'entends depuis tout à l'heure parler de confiance. Mais de quelle confiance parlez-vous ? S'il y en a bien une qui est complètement mise à mal, c'est celle des Français vis-à-vis de la réforme que vous êtes en train de faire. Or c'est la première confiance qu'il devrait y avoir : celle d'une majorité de Français à l'égard de ce que le Gouvernement fait. Vous parlez de partenaires sociaux, monsieur le rapporteur, en nous expliquant que tout ce qui a été adopté ces derniers temps, dans le cadre du paritarisme, par exemple, serait validé par les partenaires sociaux. Faites attention à votre langage ! Parmi les partenaires sociaux, il y a le MEDEF et la CGT, qui ne sont pas toujours d'accord... Les décisions qui sont prises ne sont pas validées par l'ensemble des partenaires sociaux.

**M. Éric Coquerel.** Au départ, la sécurité sociale était une caisse de solidarité entre les travailleurs. La création du PLFSS en 1996 a permis au politique de mettre la main dessus. Désormais, il pourra même sanctionner avec la règle d'or ! Même si vous nous assurez que le chiffre ne vient pas directement de Bruxelles, vous me permettrez d'en douter : on sait que les réformes structurelles sur les retraites sont exigées par l'Union européenne depuis des années. Au bout du compte, on aura des budgets de retraites conditionnés par vos règles d'austérité souvent contraires aux intérêts de la population et qui ne permettent pas de jouer sur les différentes périodes en profitant des temps de croissance pour renflouer, après les temps de crise.

**M. Alexis Corbière.** Le débat est stimulant. Nous pourrions réfléchir à de nouvelles recettes pour notre système de retraite, mais cela nous est interdit par les auteurs de cette loi. Vous évoquez dans l'alinéa 3 le principe du système universel, alors que des professions en ont été sorties, les policiers notamment. Pourquoi les mépriser ? Reprenant l'idée de Boileau : « *Ce que l'on conçoit bien*

*s'énonce clairement, Et les mots pour le dire arrivent aisément* », nous proposons d'ajouter « faussement » devant « universel ». Il serait dommage de mentir dans un texte de loi.

**Mme Caroline Fiat.** Je pense vous avoir prouvé par a+b, en m'appuyant sur de nombreux cas types, que votre système n'a rien d'universel. Comme l'a dit Alexis Corbière, pourquoi retirer des professions d'un système que vous décrivez partout comme juste et solidaire ? Pourquoi certaines professions ne mériteraient-elles pas ce système que vous dites si désirable ?

**M. Adrien Quatennens.** Vous remettez de l'universel partout, mais nous avons bien compris que ce n'était que l'emballage de votre projet de loi, pour le rendre acceptable auprès des Français. Si Emmanuel Macron s'était pointé devant eux en leur disant qu'il n'allait pas consacrer plus de richesses aux retraites et qu'ils allaient travailler plus longtemps, plus de 61 % des Français y seraient opposés. Ils ont compris que la productivité a augmenté et que les richesses sont mal réparties, et qu'il était possible de faire tout autrement. C'est pourquoi la bataille de l'opinion a été perdue. Même le Conseil d'État, qui n'est pas un nid d'Insoumis, s'est employé à vous dire qu'il n'y avait pas d'universalité dans votre projet de retraite, mais au moins cinq régimes différents, sans compter les différentes dérogations. La réforme trouve son origine dans une circulaire européenne qui, voilà déjà un certain temps, bien avant vous, appelait à un allongement progressif de l'âge de départ à la retraite.

**M. le rapporteur.** Sur l'amendement taquin de La France insoumise que l'on a vu passer plusieurs fois ces derniers jours, je réponds qu'il n'y a pas que les règles qui sont d'or, le silence peut l'être aussi...

Avis défavorable.

Monsieur Vigier, je vous remercie pour votre alerte relative au calendrier. La loi organique est une règle d'application de la Constitution, destinée à être durable et hors contexte. Elle dépassera très largement le cadre de la négociation du collège de la conférence des financeurs.

Monsieur Bazin, vous souhaitez éviter les jeux de tuyauterie entre l'État et la sécurité sociale. Je suis à ce point d'accord avec vous que je m'attendais à des amendements proposant d'étendre la règle d'or à tout le champ de la sécurité sociale, pour éviter de voir se multiplier les mécanismes de tuyauterie interne et de déshabiller la retraite Paul pour habiller l'assurance maladie Pierre ou autre... Nous aurons l'occasion d'en débattre à l'occasion d'une prochaine loi organique qui doit s'attacher aux règles de fonctionnement entre l'État et la sécurité sociale.

**M. Pierre Dharréville.** Je voudrais rendre justice à notre collègue Alexis Corbière et vous donner, monsieur le rapporteur, une autre citation de Nicolas Boileau : « *L'or, même à la laideur, donne un teint de beauté.* »

**M. le rapporteur.** C'est plus sympa que le poisson rouge !

**Mme Jeanine Dubié.** Monsieur le rapporteur, nous pourrions en effet réfléchir à des amendements pour la séance, mais encore faudrait-il avoir le temps de les préparer... Par ailleurs, à quelle date exacte correspond : « *entre l'exercice 2027 et le terme de la projection prévue au premier alinéa* » ?

**M. Thibault Bazin.** Il y a un profond malaise à discuter de ce projet de loi organique, alors que nous avons de telles incertitudes sur les règles dont nous ne ferons qu'enregistrer les conséquences lors de l'examen du PLFSS. La multiplication des mots-valises, comme « universel », relève un peu de l'abus de langage. Plutôt qu'ajouter « faussement », il suffirait d'enlever l'adjectif « universel », puisque les règles et les droits seront différents. Les Français demandent de l'équité. La vraie justice, c'est de prendre en compte des singularités, de les objectiver et, une fois chiffrées, de poser des règles de financement claires.

**M. Jacques Maire.** Chers collègues de La France insoumise, vous auriez pu voir à l'article 36, que nous n'avons pas pu examiner, que l'ensemble du dispositif de la retraite universelle s'applique bel et bien aux policiers, aux pompiers et aux douaniers, hormis pour ce qui touche au droit au départ anticipé : le système universel est universel. Le Conseil d'État a complètement validé cette approche et estime qu'« *en faisant le choix, pour des considérations d'intérêt général, de maintenir un dispositif dérogatoire dans lequel, pour les agents concernés, l'âge légal de départ à la retraite demeure abaissé à l'âge prévu par les textes actuellement applicables, qui est nettement inférieur à la limite d'âge, le projet de loi ne méconnaît pas le principe constitutionnel d'égalité devant la loi* ».

**M. Ugo Bernalicis.** Je vous remercie, monsieur Maire, de préciser qu'être au plus proche de la réalité des métiers et de leur pénibilité relève du principe d'égalité. Merci au Conseil d'État et au Conseil constitutionnel également ! Nous vous le répétons depuis plusieurs jours : à force de vouloir mettre tout le monde au même niveau, vous niez les réalités professionnelles. Je comprends néanmoins votre règle d'or. Le Président de la République vous a dit hier soir, au moment d'aborder les retraites agricoles, qu'il ne fallait pas se leurrer et qu'il ne serait pas possible d'aller à 1 000 euros pour tous, parce qu'il n'y en avait pas les moyens. Pourtant, vous ne cessez de répéter « 1 000 euros » par-ci, par-là, arguant que ce serait la principale avancée sociale du système à points. Nous savions très bien que ce serait pour une carrière complète. Du fait de votre règle d'or et de votre comptabilité de comptoir, ne nous leurrons pas : nous ne pourrions pas aller à 1 000 euros pour tous.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine les amendements identiques n° 159 de Mme Clémentine Autain, n° 160 de M. Ugo Bernalicis et n° 162 de M. Alexis Corbière.*

**Mme Clémentine Autain.** Nous persistons dans notre critique des fameux 3 %. Nous vous proposons 5 %, afin d'interroger ce seuil. Guy Abeille est un

économiste à l'origine du seuil de 3 %. On lui a demandé une règle simple, un soir, pour marquer du sceau de l'expertise toute réponse à un visiteur budgétivore. Il déclarait ainsi, à son propos, dans un article de *La Tribune* : « *Sans aucun contenu, et fruit des circonstances, d'un calcul à la demande monté faute de mieux un soir dans un bureau, le voilà paradigme : sur lui on ne s'interroge plus, il tombe sous le sens (à vrai dire très en dessous), c'est un critère vrai. Construction contingente du discours, autorité de la parole savante, l'évidence comme leurre ou le bocal de verre (celui dans lequel on s'agite, et parade, sans en voir les parois) [...].* »

**M. Ugo Bernalicis.** Ces 3 % ont effectivement été décidés sur un coin de table : ils correspondaient à l'époque au déficit annoncé dans le budget de l'État et visaient à le justifier auprès de l'opinion publique. Il y a pourtant de la bonne dette, celle qui permet d'investir pour les générations futures. Pourquoi pas 5 % ? J'oubliais : le chef de l'État vous a dit qu'il n'y avait pas les moyens, que 1 000 euros pour tout le monde, ce serait trop compliqué. Il a même ajouté qu'il fallait arrêter les flottements, que les gens en avaient marre, qu'un gouvernement et un parlement devaient savoir dire : « C'est comme ça et on décide ». Nous avons bien compris votre « c'est comme ça et on décide », votre fonctionnement à marche forcée ! Le chef de l'État vous l'a rappelé et vous le rappellera aussi souvent qu'il faudra. Si vous ne voulez pas être caporalisés, faites comme certains de vos collègues et retrouvez votre liberté !

**M. Alexis Corbière.** Une fois de plus, c'est un débat important. Nous vous proposons un taux de 5 %, lequel permettrait de dégager des marges de manœuvre financières qui garantiraient à nos concitoyens de bénéficier d'une retraite correcte, sans allonger leur temps de travail. Règle d'or, règle dure !

Monsieur le rapporteur, vous nous disiez que le silence est d'or, passant sous silence le reste de la citation : la parole est d'argent... Or c'est bien cela le problème : votre parole n'est qu'argent, que profit, que silence sur les dividendes reversés aux actionnaires, mais jamais un mot sur une meilleure redistribution des richesses ! Tel est le fond de notre désaccord. Je remercie ceux qui ont rendu hommage à Boileau. Peut-être que les autres connaissent mieux Boileau-Narcejac – c'est bien aussi, le polar...

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

**Mme Jeanine Dubié.** Monsieur le rapporteur, pourrais-je avoir une réponse à ma question sur la date ?

**M. Sébastien Jumel.** Je n'étais pas à l'Élysée hier soir, et je me demande si ce que dit Ugo est vrai. Le rapporteur s'est engagé à rediscuter de la situation des retraités agricoles dans le prochain PLFSS, reconnaissant qu'on ne pouvait pas laisser 3 millions de retraités avec une retraite de misère sur le bord du chemin. Est-il vrai qu'hier soir, pendant la séance de câlinothérapie, le Président de la République a fermé le ban ? Les agriculteurs se sont-ils vu appliquer la règle d'or

hier soir ? Est-ce que quelqu'un qui a assisté à cette séance de câlinothérapie peut me répondre ?

**Mme Michèle Peyron.** Il fallait venir !

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Monsieur Jumel, revenons au texte !

**M. Sébastien Jumel.** C'est le texte !

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Pas du tout ! Vous rapportez des bruits de couloir, des rumeurs, des potins !

**M. Sébastien Jumel.** Les retraites agricoles et la règle d'or, c'est le texte !

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Depuis 3 minutes, vous nous parlez de câlinothérapie, de déjeuner, de rumeurs...

**M. Sébastien Jumel.** Je ne parle pas depuis 3 minutes ! Et surtout je parle des retraités agricoles et de la règle d'or...

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Mais bien sûr ! Vous vous raccrochez habilement !

**M. Sébastien Jumel.** Je veux savoir si le Président de la République a dit aux agriculteurs d'aller se faire rhabiller !

**M. Thibault Bazin.** Je suis de plus en plus inquiet. L'alinéa 3 concerne les prévisions. Or je ne crois pas que le déficit doive devenir la règle. J'entends qu'il y aurait une bonne dette ; en matière de retraites, il n'y en a pas. Dès lors que l'on enregistre de la dette, c'est une baisse de pension programmée. Je suis d'autant plus inquiet que, plus on manque de courage pour assurer le financement, plus on est obligé de raboter par divers moyens – Bercy ne manque pas d'imagination. On voit bien ce qui va se passer pendant la phase de transition, personne n'est assuré qu'il n'y aura pas de baisse de points.

Ce qui m'inquiète aussi, c'est qu'il faut des réserves. L'AGIRC-ARRCO dispose de six mois de réserves, par exemple. Étant donné que le futur régime comprendra tout le monde, ses réserves devront être d'autant plus consistantes. Une bonne trésorerie est le meilleur moyen de garantir l'efficacité de notre système.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques n° 193 de Mme Clémentine Autain, n° 194 de M. Ugo Bernalicis et n° 196 de M. Alexis Corbière.*

**Mme Clémentine Autain.** L'amendement vise à compléter l'alinéa 3 ainsi : « *Ces moyens et modalités n'auront pas pour effet la diminution des pensions ni l'augmentation de l'âge de départ à la retraite. Les seuls leviers qui pourront être utilisés seront une augmentation des cotisations, des salaires, du taux d'emploi, de la réduction des inégalités dans l'emploi ou une contribution fléchée des revenus du capital.* » Nous prenons la question de l'équilibre au sérieux, mais nous la traitons fort différemment, afin d'éviter de toucher aux droits ou aux conditions de vie des retraités. Nous préférons agir sur les recettes pour que l'équilibre soit juste et que le système ne coure pas à sa perte.

Monsieur le secrétaire d'État, vous avez fait référence hier au régime AGIRC-ARRCO, qui ressemble au vôtre. En dix ans, entre 2006 et 2016, la pension moyenne de droit direct a baissé de 16,4 % !

**M. Ugo Bernalicis.** Mon amendement vise à rappeler qu'il existe d'autres moyens de parvenir à l'équilibre, plutôt que de baisser la pension des gens, de les rendre plus pauvres et malheureux et de les pousser vers la capitalisation, dont nous avons bien compris que c'était votre objectif politique. Le chef d'État vous a dit que ces salauds d'avocats mentaient (*Exclamations.*), que cela faisait des mois qu'ils ne venaient pas discuter à la table des négociations, il les a même accusés d'avoir créé un simulateur mensonger. Rappelons tout de même que, pour une carrière complète, votre système fait partir les gens avec un minimum de 1 000 euros. Dans le régime des avocats, leur caisse autonome les fait partir avec un minimum de 1 400 euros. C'est cela que vous appelez la justice ?

**M. Alexis Corbière.** Certes, s'il y a des éléments techniques, nous devons aussi ramener nos échanges à la question des choix politiques. Les 3 % sont une règle d'autant plus dure et dangereuse que la conférence de financement a été cadrée par le Premier ministre, qui refuse d'activer un autre levier, celui de l'augmentation des cotisations. Nous vous proposons, au contraire, de discuter de cette augmentation pour maintenir le niveau des pensions.

**M. le rapporteur.** À mon tour de citer Boileau : « *Souvent la peur d'un mal nous conduit dans un pire.* » Vous avez peur de la règle d'or, mais si nous ne l'appliquons pas, le pire, c'est la politique d'austérité pour les Français. Suivez Boileau à la lettre et votez avec nous l'article 1<sup>er</sup>.

Avis défavorable.

Madame Dubié, pardonnez-moi de n'avoir pas répondu à votre question sur la date. Le « *terme de la projection prévue au premier alinéa* » fait référence à la projection quinquennale prévue à l'article 1<sup>er</sup>. En 2030, la prévision économique portera jusqu'en 2034 et concernera la dette cumulée entre 2027 et 2034.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Votre réponse, monsieur le rapporteur, est intéressante. Mais qu'en est-il pour la période allant d'aujourd'hui à 2027 ? Inscrivez-vous une projection de 2022 à 2027 dans le prochain PLFSS ? Il reste tout de même une inconnue pour ce qui est de la phase de démarrage.

Par ailleurs, nos collègues de La France insoumise sont prêts à faire augmenter les cotisations, alors même que c'est une perte de pouvoir d'achat pour les actifs. Venant de leur part, c'est une idée très surprenante !

**Mme Jeanine Dubié.** Je vous remercie pour votre réponse, monsieur le rapporteur. Je note toutefois que l'approche quinquennale ne relève pas de l'alinéa 1, mais de l'alinéa 2.

**M. le rapporteur.** L'application de la trajectoire pluriannuelle, madame Dalloz, sera concomitante à celle du système universel, en 2025, où elle sera annexée aux lois de financement de la sécurité sociale. Elle concernera l'année en cours et les quatre années suivantes.

Madame Dubié, je vous assure que le texte est correctement écrit, le premier alinéa renvoyant simplement au deuxième – ce qui peut créer une confusion.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine les amendements identiques n° 210 de Mme Clémentine Autain, n° 211 de M. Ugo Bernalicis et n° 213 de M. Alexis Corbière.*

**Mme Clémentine Autain.** Nous poursuivons les demandes de suppression d'alinéas – en l'occurrence celle de l'alinéa 4.

Je répète quelques questions auxquelles il ne nous a toujours pas été répondu : sur les fameux 3 %, sur l'amendement n° 402 du rapporteur qui modifie le genre de deux adjectifs – ce n'est pas qu'une question de grammaire puisque le sens du texte peut en être changé –, et, monsieur le secrétaire d'État, sur le chiffre que je vous ai donné concernant l'AGIRC-ARRCO puisque, hier, vous n'avez pas répondu à mes questions sur le référendum et que vous avez choisi de porter le fer sur cet organisme de retraite complémentaire.

**M. Ugo Bernalicis.** Pour compléter l'intervention de ma collègue Clémentine Autain, que vous a donc dit le Président de la République à ce sujet ? Nous aimerions bien le savoir ! Il a dit qu'il fallait clore le dossier des retraites avant l'été car il est en cours depuis deux ans. Si l'on pouvait raccourcir le circuit, ce serait beaucoup plus simple et nous gagnerions du temps ! Il a ajouté que les avocats n'ont jamais voulu venir autour de la table, donc, que c'est de leur faute, et il leur a reproché d'avoir caché certaines simulations de retraites qu'ils avaient réalisées car trop favorables à la réforme. Vrai ou faux ? Il faut le dire, sinon, cela bordélise le débat...

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Je ne sais pas qui bordélise le débat, monsieur Bernalicis ; le fait est que, depuis que vous êtes arrivé, c'est nettement moins sérieux !



**M. Alexis Corbière.** Nos amendements visent à supprimer cet alinéa 4 car nous ne comprenons pas ce que signifie, d'un point de vue juridique, la loi de financement de la sécurité sociale « *tient compte* » des délibérations de l'organisme gestionnaire du système universel de retraite, etc. Cette formule, comme beaucoup d'autres, est assez floue.

Je conseille encore une fois à mon collègue et ami rapporteur de se montrer fidèle à Boileau : « *Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage : polissez-le sans cesse et le repolissez* » !

**M. le rapporteur.** Le problème, monsieur Corbière, c'est que vous ne faites pas confiance au Conseil d'État, ce qui est un comble alors que l'on en entend parler depuis huit jours ! Si vous aviez lu attentivement son avis, vous auriez vu qu'il a invité le Gouvernement à modifier le texte et que celui-ci a suivi son conseiller juridique. Nous nous échinons à vous le répéter depuis dix jours : il y a eu une version avant le Conseil d'État et une version après ! La rédaction actuelle, qui résulte de ses recommandations, permet de clarifier les conditions de la sincérité de la loi de financement de la sécurité sociale sans donner l'impression que la décision du législateur, qui demeure souverain, est dictée par les délibérations de la CNRU.

Dans un élan d'optimisme fou, je vous invite à retirer vos amendements...

**M. Éric Woerth.** Toute l'expérience montre qu'une règle d'or sans contraintes ne sert à rien. Elle se réduit alors à une obligation de moyens quand il faudrait une obligation de résultat. Allez-vous donc élaborer des règles susceptibles d'en prescrire une ?

Vous nous dites que nous serons à l'équilibre en 2027. J'aimerais savoir comment... Je sais bien que vous vous en remettez à la conférence de financement mais il est question d'une règle d'or d'équilibre alors même que nous ne savons pas comment celui-ci sera possible en 2027 ! Admettez que ce dialogue est absurde !

J'aimerais enfin m'y retrouver dans vos dates : la trajectoire pluriannuelle commence en 2025, les premières réductions du déficit seront effectives à partir de 2029 mais nous serons à l'équilibre en 2027, date à partir de laquelle démarre la comptabilité des quatre années... Je n'ai peut-être pas tout compris, mais si vous pouviez nous exposer très clairement ce fonctionnement, j'y parviendrai peut-être ! Comment le point zéro sera-t-il atteint en 2027 ? Ce serait autant d'avancées dans ce débat incomplet et surréaliste où l'on parle d'une règle de financement sans parler du financement !

**M. Régis Juanico.** Nous évoquons le pilotage financier mais, pardonnez-moi l'expression, ça commence à branler dans le manche au sein de la majorité... Nous venons d'apprendre que deux piliers de la commission des finances, Mme Émilie Cariou et M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général, ont adressé hier une lettre au Premier ministre demandant à être à même de pouvoir juger de la

faisabilité financière du projet de loi, en particulier, des mesures de compensation financière envisagées pour les différentes catégories de population concernée, dont les modalités, disent-ils, ne sont pas encore connues : montant et ciblage des compensations financières pour les enseignants et les chercheurs, impact des prélèvements de cotisations sur les primes des fonctionnaires, qui n’y étaient pas soumises auparavant, conséquence de la baisse de cotisations de l’État employeur pour un alignement sur le régime universel... Pas moins d’une quinzaine de questions ! Ce que nous disons depuis une semaine est finalement relayé par les piliers de la commission des finances de votre majorité.

**M. Alexis Corbière.** Je trouve assez piquant de voir M. le rapporteur citer le Conseil d’État, lequel juge que l’étude d’impact est lacunaire et que les parlementaires manquent de visibilité – ce que semblent confirmer les propos de notre collègue Juanico. Bref, je citerai une nouvelle fois Boileau, cher Olivier Véran : « *Gardez qu’un sot orgueil ne vous vienne enfumer* ».

**M. Jean-Paul Mattei.** Sur la forme, le groupe La France insoumise relance une discussion générale au prétexte de défendre des amendements : cette attitude paralyse le débat démocratique et le rend particulièrement pénible, ce qui commence sérieusement à m’excéder, je le dis et je l’assume.

Sur le fond, ce quatrième alinéa me semble parfaitement cohérent avec l’article 55 du projet de loi ordinaire que nous n’avons – hélas ! – pas pu examiner. Il est fondamental, bien écrit, cohérent avec l’ensemble du dispositif.

**M. Sébastien Jumel.** Je suis désolé de ne pas être aussi brillant et respectueux que vous, mais j’essaie modestement de jouer mon rôle. Nous parlons de la règle d’or, c’est-à-dire du carcan que vous vous imposez sur les dépenses que vous souhaitez consacrer aux retraites d’aujourd’hui et de demain. À croire le tweet d’un journaliste politique de *Marianne*, le Président de la République aurait évoqué hier soir la nécessité d’apporter une réponse financée tout en prévenant qu’il ne fallait pas se leurrer à propos des retraites agricoles : il ne sera pas possible, aurait-il dit, d’assurer une pension de 1 000 euros pour tous. La règle d’or ne vous interdira-t-elle pas de réaliser la promesse présidentielle ? Ce n’est tout de même pas une question à la con – pour vous peut-être, mais pas pour les agriculteurs ! La règle d’or vous empêche-t-elle donc de répondre à la misère agricole ?

*La commission rejette les amendements.*

*Elle examine l’amendement n° 2 de M. Charles de Courson.*

**M. Philippe Vigier.** Par cet amendement de Charles de Courson et Jeanine Dubié, nous voulons aller plus loin que le « tient compte », chacun l’a bien compris, en le remplaçant par « intègre ». Parler d’équilibre de financement suppose de disposer de tous les éléments du périmètre ; faute de quoi, nous le savons, les conséquences seront désastreuses. Poser une règle d’or et fixer un seuil de 3 % sans s’être assuré de la faisabilité financière du projet, comme en atteste le

courrier envoyé par nos deux collègues de la commission des finances, n'est pas de nature à rassurer les parlementaires alors même que la discussion est déjà tronquée faute de disposer de l'ensemble des éléments ? Comment appliquer ces règles sans que la confiance soit brisée par une possible baisse des pensions pour certaines catégories, ce qui ne serait pas acceptable et en contradiction totale avec l'esprit du projet de loi ?

**M. le rapporteur.** Beaucoup de questions ont été posées.

La rédaction du texte tient compte des recommandations du Conseil d'État, monsieur Vigier. Je vous prie donc de bien vouloir retirer votre amendement.

Monsieur Juanico, je préfère que des parlementaires interpellent le Président de la République et le Gouvernement pour savoir qui paiera plutôt que d'entendre « Ça ne coûte rien, c'est l'État qui paye »... En l'occurrence, les propositions de financement seront beaucoup plus précises que ce que nous avons pu connaître à une certaine époque – j'espère que vous avez compris ce petit clin d'œil.

Monsieur Woerth, 2025 sera le point zéro de l'équilibre financier, puis 2027 le point zéro de la dette et l'année à partir de laquelle nous commencerons à compter pour savoir si les 3 % sont ou non dépassés.

**M. Pierre Dharréville.** L'alinéa 4 dispose que la loi de financement de la sécurité sociale « *tient compte* » des délibérations de l'organisme gestionnaire. Qu'est-ce que cela signifie, sinon que votre dispositif laisse une bien faible place aux assurés et aux organisations syndicales ? Tenir compte n'implique aucun engagement. Quelle est la valeur normative d'un tel alinéa ?

**M. Jean-Paul Mattei.** Je soutiens cet excellent amendement : la notion d'intégration me semble en effet fondamentale. L'article 55 du projet de loi – vous allez me dire que je fais une fixette, mais il n'est pas anodin – précise du reste que le conseil d'administration de la CNRU fera des propositions au Gouvernement. Cet amendement a une réelle portée normative, comme l'a dit M. Dharréville.

**M. Ugo Bernalicis.** Je soutiens également cet amendement, plus explicite quant au respect de la gestion paritaire des cotisations sociales. C'est ni plus ni moins une part du salaire qui, comme telle, doit être gérée par les salariés : c'est de leur argent qu'il s'agit, rappelons-le. « *Tenir compte* », cela nous ramène un peu à la philosophie qui prévaut lors des conventions collectives, des accords de branche : à défaut d'accord entre les partenaires sociaux, l'exécutif peut imposer, par décret, la façon dont les choses se passeront. La logique est en l'occurrence identique : on tient compte mais, au fond, on s'en fiche : on fera comme on veut, en fonction de nos règles d'or. C'est là tout le cynisme de ce que j'appelle la « comptabilité de comptoir » – je ne parle pas de la comptabilité tout court, qu'il est très important de tenir ; mais ce n'est pas ce que vous faites.

**M. Thibault Bazin.** Nous sommes sur des questions fondamentales pour notre futur système de retraite. Il s'agit, à l'alinéa 3, de réduire la dette et, à l'alinéa 4, de tenir compte. Mais qui décidera et comment y parvenir ? En 2027, l'équilibre sera-t-il réel ou apparent, compensé par des mécanismes encore inconnus du contribuable ? Si même des piliers de la Macronie comme Mme Cariou et M. Saint-Martin, le rapporteur général de la commission des finances, demandent des réponses, c'est bien que la question se pose ! Qui décidera ? L'organisme de gestion ou les parlementaires, avec le PLFSS ?

L'équilibre budgétaire, nous le voyons, n'est pas vraiment en marche et la question du chemin reste posée : y parviendra-t-on par un équilibrage progressif ? Ne risquons-nous pas de nous retrouver en 2026 face à un mur budgétaire, avec un déficit très important ? On « tient compte », mais sans indiquer le chemin, alors que nous avons besoin de le connaître, en intégrant bien évidemment les compensations des pertes de contribution sociale généralisée et tout le reste.

**M. Philippe Vigier.** Les mots ont un sens ; comme l'a dit notre collègue Mattei, « *intègre* » est beaucoup plus performatif que « *tient compte* », qui présente un côté aléatoire : on tient compte totalement, partiellement, à la marge... Vous avez renvoyé les partenaires sociaux à la conférence de financement : leurs décisions auront évidemment une conséquence sur des comptes, qu'il faudra bien intégrer par la suite ; il y va de la sécurisation des mécanismes financiers que nous allons mettre en place, de la confiance que l'on accordera au système de demain. Si vous n'intégrez pas l'ensemble des paramètres, et notamment les clefs de financement définies par les partenaires sociaux avec les excédents ou les déficits, non seulement vous aurez renvoyé ces derniers à leurs chères études, mais vous aurez fragilisé la compréhension de cette réforme et la confiance que l'on peut avoir en elle.

**M. le rapporteur.** Les partenaires sociaux peuvent formuler des avis et valider ou non des délibérations. Dans sa rédaction initiale, le texte prévoyait que le PLFSS les prendrait en compte. Après l'avis du Conseil d'État, il en tiendra compte ; vous voudriez quant à vous qu'il les intègre. Nous nous sommes demandé comment faire coexister la démocratie sociale et la démocratie parlementaire en leur permettant de se rencontrer lorsqu'il le faut sans pour autant déléster l'une de ses prérogatives au profit de l'autre. En l'occurrence, l'intégration me gêne par son côté presque impérieux. Nous sommes au Parlement, nous avons notre mot à dire, notre regard à porter, particulièrement à l'occasion des débats budgétaires sur le PLFSS ; nous avons vocation à appuyer, à modifier, parfois à tenir compte ou prendre en compte, mais pas forcément à intégrer.

Avis défavorable, tant sur la forme que sur le fond, même si je peux parfaitement comprendre que l'on ne soit pas du même avis sur cette question.

**M. Thibault Bazin.** Finalement, M. Bourlanges avait raison à propos de l'étatisation.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement n° 401 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement important fait écho au projet de loi ordinaire, que le groupe La République en Marche soutient unanimement. Il s'agit de conforter dans la loi organique la disposition qui y est déjà contenue visant à ce que la valeur du point ne puisse pas baisser. Nous élevons ainsi au niveau organique les règles d'or de l'article 55 du projet de loi ordinaire : la valeur du point ne peut pas baisser ; il est interdit de baisser le niveau des pensions.

Pour être conforme à la Constitution, cette initiative doit être prise en application d'un article constitutionnel. Or la Constitution prévoit que les lois de financement de la sécurité sociale fixent les conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Compte tenu du poids des retraites dans ces dépenses et de l'importance des règles d'indexation du point et des pensions versées, de telles règles, si elles s'imposent aux lois de financement de la sécurité sociale, participent bien à la fixation des conditions de l'équilibre financier.

C'est pour cette raison que je privilégie cette rédaction qui porte sur les lois de financement de la sécurité sociale par rapport à celles proposées par d'autres groupes parlementaires, que je partage mais dont la rédaction est moins stabilisée.

J'espère, par cohérence politique avec tout ce que l'on peut entendre depuis des semaines, que nous voterons cet amendement à l'unanimité, puisque nous aurons inscrit dans le marbre de la loi organique que la valeur du point ne pourra en aucun cas baisser.

**M. Jean-François Mbaye.** Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour cet amendement de responsabilité que le groupe La République en Marche votera. Il s'agit aussi d'un amendement de cohérence : en inscrivant dans le projet de loi organique que la valeur du point ne pourra pas baisser, nous donnons à cette disposition une valeur normative supérieure.

C'est également un amendement de cohérence avec tout ce que nous avons fait depuis le début de ce débat ; je suis désolé que nous n'ayons pas pu discuter de l'article 55 du projet de loi ordinaire, mais cet amendement nous permet de réaffirmer un principe essentiel. Je ne doute pas que nos collègues de l'opposition, y compris ceux qui ont déposé plus de 19 000 amendements et multiplié les manœuvres d'obstruction, le voteront avec nous.

**M. Éric Woerth.** Monsieur le rapporteur, il n'est pas possible de créer une règle d'or sans se donner les moyens de la faire respecter. Chaque fois que l'on essaie d'apporter des éléments pour essayer de le faire – le verbe « intégrer », par exemple –, vous répondez que ce n'est pas bien. Vous ne pouvez pas rester au milieu du gué.

Nous avons déjà une dizaine de règles d'or : elles ne sont pas appliquées, ou pas bien, ou pas insuffisamment. Une seule a tenu, celle de la CADES. Dotez-vous des moyens qui s'imposent, amendez votre texte ou demandez au Gouvernement de le faire, puisque vous ne voulez voter qu'en faveur des amendements qui viennent de chez vous. Mais donnez de la force à votre règle d'or, sinon, nous ne servons à rien !

Pour ce qui est de la valeur du point, il aurait été opportun de voter en faveur des amendements que nous avons présentés. On nous explique que nous ne faisons jamais très bien, mais quand vous présentez un amendement à peu près équivalent aux nôtres, on le juge excellent ! À ce rythme, vous finiriez par adopter toutes nos propositions en faveur d'une vraie réforme des retraites !

Le vrai problème qu'il faut tenter de résoudre, c'est celui de la revalorisation, de la double revalorisation possible entre la valeur d'acquisition et la valeur de service. L'une et l'autre doivent progresser de la même manière à partir des mêmes critères.

**Mme Clémentine Autain.** J'ai bien écouté M. Véran et lu attentivement cet amendement. Rien ne permet d'affirmer, comme le fait l'exposé des motifs, que la valeur du point ferait l'objet d'une règle d'or. On reste totalement dans le flou.

Vous commencez par dire que la loi de financement de la sécurité sociale ne peut rendre inférieur ni autoriser le pouvoir réglementaire à rendre inférieur à 1 le coefficient de revalorisation des retraites ; mais cela peut se traduire par un gel et potentiellement une baisse du pouvoir d'achat. La valeur minimale est un plancher : avec un coefficient de revalorisation de 1, une inflation de 2 % se traduirait par une baisse des pensions.

Vous prévoyez ensuite que les taux de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service ne pourront être inférieurs à l'évolution annuelle des prix hors tabac, autrement dit à l'inflation. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi votre système paramétrique se réfère à l'inflation alors que vous avez introduit dans votre projet de loi ordinaire le critère du revenu d'activité moyen ? Plus on avance, plus on a l'impression d'une incohérence totale ! Quoi qu'il en soit, aucune règle d'or ne garantira une hausse des pensions, ni même leur maintien : il sera toujours possible dans les faits de les baisser, tout au moins de les geler.

**M. Pierre Dharréville.** Rien de nouveau sous le soleil : il y avait une mauvaise règle et vous décidez de la graver dans le marbre d'une loi organique, comme vous dites, pour lui donner un caractère un peu plus fort. Mais elle reste toujours aussi mauvaise ! Contrairement à ce que laissaient croire vos annonces assez sibyllines, les pensions ne seront pas indexées sur l'augmentation du salaire moyen. Qui plus est, vous avez semé le trouble depuis deux jours avec ce fameux indice de revenu moyen d'activité qui n'existe pas. La distinction entre la valeur d'achat et la valeur de service, gravée dans la loi organique, vous permettra de

jouer sur les paramètres. Reste la désindexation des pensions : vous l'avez déjà pratiquée, on vous sait orfèvres en la matière. Ne nous présentez pas cela comme une grande avancée sociale : il n'y a rien de nouveau et cela n'améliore même pas l'existant !

**M. Philippe Vigier.** J'essaie de comprendre ce que vous avez écrit, monsieur le rapporteur : la loi de financement de la sécurité sociale « *ne peut rendre inférieur ni autoriser le pouvoir réglementaire à rendre inférieur à 1 le coefficient de revalorisation des retraites* » : que signifie 1 ? Indiquez au moins un pourcentage ! Cent fois un, cela fait cent, mille fois un, cela fait mille, nous avons tous appris cela à l'école. Il y a pour le moins un problème rédactionnel.

Votre 2° est encore plus dangereux : « *Elle ne peut rendre inférieurs ou autoriser le pouvoir réglementaire à rendre inférieurs à l'évolution annuelle des prix hors tabac constatée l'année précédente, ou à 0 lorsque cette évolution annuelle est négative, les taux de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service applicables dans ces mêmes régimes.* » Là, c'est un aveu. Les retraités qui ont la chance d'avoir une pension supérieure à 2 000 euros savent très bien que celle-ci n'augmentera que de 0,3 point en 2020 quand l'inflation s'élèvera à un peu plus de 1 %.

J'aimerais donc bien que vous nous expliquiez tout cela, et, surtout, que vous vous mettiez en conformité avec les engagements du Premier ministre, dont je me souviens encore de la déclaration...

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques n° 227 de Mme Clémentine Autain, n° 228 de M. Ugo Bernalicis, n° 230 de M. Alexis Corbière et n° 231 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme Clémentine Autain.** Il s'agit de supprimer l'alinéa 5.

Nous n'allons pas clore ainsi la discussion qui vient de s'engager sur la fameuse règle d'or que vous prétendez avoir introduite concernant le niveau des pensions. Car cela relève du langage orwellien le plus pur, sans rapport avec la réalité ! Peut-on donc avoir des éclaircissements ? Pourquoi une indexation sur l'inflation et non sur les salaires ou sur votre improbable revenu moyen d'activité ? En outre, la démonstration vient d'en être faite, si l'inflation se situe à 2 %, vos mécanismes n'empêcheront pas une baisse des pensions. Votre exposé des motifs est mensonger : il n'y a aucune règle d'or sur le montant des pensions.

**M. Ugo Bernalicis.** Je vais préciser nos interrogations. Le coefficient de revalorisation ne pourra pas descendre en dessous de 1 : autrement dit, au pire, ce sera un gel de la valeur du point. Mais qu'en sera-t-il de ceux qui sont déjà à la retraite, ceux-là mêmes qui n'auront droit qu'à 0,3 % l'année prochaine ? Il y a un élément que vous n'avez pas mis dans votre règle d'or : le coefficient de conversion des points permettant de connaître le montant final de la retraite qui,

dans votre concept, dépendra du nombre de personnes partant à la retraite en même temps. En fait, vous réglez le problème du coefficient de conversion comme vous voulez, de manière à pouvoir diminuer à l'instant T les pensions des uns et des autres, sans diminuer la revalorisation ni la valeur du point.

**M. Alexis Corbière.** Tout cela est très compliqué, monsieur le rapporteur... Votre amendement n° 401 a une vertu sur le plan politique et sur celui de la communication : s'il était adopté à l'unanimité, un observateur peu attentif pourrait croire que vous posez un certain nombre de verrous. Or votre absence de réponse montre que tout cela reste assez flou.

De plus, nous avons bien compris que la valeur nominale et la valeur réelle du point ne se recourent pas exactement, votre amendement ne précisant absolument rien. À partir de quels critères affirmez-vous que les pensions ne diminueront pas ?

Enfin, la rédaction est assez hasardeuse, même dans l'esprit de ce que vous voulez faire : cela prouve à quel point vous avez du mal à dire les choses clairement, ce qui est assez regrettable. J'espère que vous aurez à cœur de revenir sur toutes ces questions.

**Mme Caroline Fiat.** Mon amendement propose de supprimer l'alinéa 5. Les débats en commission et en séance publique visent en principe à clarifier les choses. Monsieur le rapporteur, pouvez-vous donc m'expliquer clairement, avec des mots simples et pas technos, comment seront calculés les points ?

**M. le rapporteur.** Ce n'est pas la première fois que je le constate : à chaque fois qu'une réelle avancée sociale est proposée, la tension monte et vous vous énervez, Mme Autain commence à nous accuser de mensonges, etc. Cachez ce progrès social que je ne saurais voir ! Vous cherchez à noyer les avancées d'un texte sous un flot d'interventions négatives visant à faire croire que ce que nous faisons est mauvais alors que nous faisons quelque chose de bien.

Madame Fiat, vous avez à nouveau posé la question de la valeur du point et de façon dont il était construit : je vous renvoie au titre I<sup>er</sup> du projet de loi ordinaire. Il me semble que le rapporteur Nicolas Turquois vous a abondamment répondu.

Monsieur Woerth, monsieur Vigier, les pensions sont indexées sur l'inflation et les points sur les salaires.

**Mme Clémentine Autain.** Non, pas sur les salaires !

**M. le rapporteur.** L'amendement n° 401 que nous venons d'adopter reprend mot pour mot ce qui est écrit à l'article 55 du projet de loi ordinaire : les pensions ne pourront pas baisser et la valeur du point, que ce soit la valeur d'achat ou la valeur de service, ne pourra jamais être inférieure à l'inflation. Le « 1 »



signifie 100 % ; c'est la rédaction qui a été retenue sur la recommandation du Conseil d'État.

J'espère avoir éclairé le débat.

**M. Thibault Bazin.** J'ai pourtant du mal à y voir clair, monsieur le rapporteur. Un problème se pose lorsqu'on lit l'amendement n° 401 et le projet de loi organique et lorsque l'on se souvient des articles 9 et 11 du projet de loi ordinaire, puisqu'on distingue deux périodes : la période de transition et celle qui suivra. La règle que vous avez fait adopter s'applique-t-elle aux deux ?

Un second problème concerne les pensions et les points. Vous nous parlez beaucoup, aujourd'hui, de l'inflation, mais votre ambition était de les indexer sur les salaires – nous avons d'ailleurs longuement débattu du revenu moyen d'activité par tête, auquel votre amendement ne se réfère pas du tout. Quelle est donc votre véritable ambition ? À quelle sauce les Français seront-ils mangés dans les vingt prochaines années ? À quelle sauce leurs enfants le seront-ils à partir de 2045 ?

**M. Sébastien Jumel.** Depuis le début de ce débat, monsieur le rapporteur, vous essayez de prendre des accents de Croizat. Mais vous n'en avez que l'accent ! Vous avez mis en scène cet amendement lors de l'audition des représentants des syndicats, en leur demandant à chaque fois s'ils seraient rassurés de voir la garantie du point gravée dans le marbre de la loi organique. Aucun ne vous a répondu par l'affirmative. Tous reconnaissent la pertinence de nos questions sur à votre incapacité à garantir le niveau du point.

Du reste, souvenons-nous : notre excellent collègue Vigier avait présenté un amendement qui visait à vous contraindre à garantir un niveau de pension. Cela ne mangeait pas de pain. Vous l'avez refusé ; c'était un premier aveu, et déjà la preuve que votre amendement est un amendement de pacotille, d'affichage, d'enfumage ! Oui, il y a de quoi se mettre en colère face à tant de mauvaise foi !

**M. Régis Juanico.** Il en est du système de retraite par répartition et solidaire comme de la Constitution : il ne faut y toucher que d'une main tremblante. Or vous nous avez concocté un cocktail infernal : des bouleversements paramétriques, avec cette injustice de l'âge d'équilibre, des bouleversements systémiques, avec un point dont la valeur et l'évolution du point dépendent de règles inventées au fur et à mesure, et enfin, pour corseter le tout, avec la règle d'or financière. Ce n'est plus un texte sur les retraites que vous manipulez, c'est de la nitroglycérine !

C'est Émilie Cariou qui résume le mieux le caractère incompréhensible de ce texte : rien n'est clair. Les quinze questions qu'elle a posées dans sa lettre au Premier ministre mettent déjà en jeu un paquet de milliards. J'espère que les réponses arriveront avant lundi...

**M. Ugo Bernalicis.** Un rappel : dans votre système universel, une pension de retraite est calculée en prenant le nombre total de points multiplié par la valeur de service, multiplié par le coefficient d'ajustement – lequel est décrit dans l'article 10 du projet de loi ordinaire. Selon votre règle d'or, la valeur du point ne pourra être inférieure à 1. Au pire, elle sera donc la même. Pour ceux qui sont déjà à la retraite, elle inclut également le coefficient de service ; rien, en revanche, sur le coefficient d'ajustement. Un multiplicateur peut donc avoir une valeur négative, puisque vous n'avez pas souhaité inscrire dans la loi que les pensions de telle génération ne pourront pas être plus faibles que celles de la génération précédente. Vous n'avez pas voulu de cet élément de prévisibilité parce que vous ne pouvez pas le fournir et que vous envisagez éventuellement, probablement même, de diminuer les pensions en fonction de ce qu'aura décidé le conseil d'administration de la CNRU, bla-bla-bla, etc. Les pensions seront potentiellement amenées à diminuer par le fait qu'il y aura plus de retraités. C'est cela, la réalité de votre réforme, et ce ne sont pas vos pseudo-règles d'or et vos planchers qui vont nous rassurer !

**M. le secrétaire d'État.** Je vais essayer de simplifier les choses pour fournir des réponses rapides.

Que propose le Gouvernement ? Une revalorisation des pensions liquidées sur la base de l'inflation et une revalorisation des points sur celle d'un indice : le revenu moyen d'activité par tête, constitué pour l'essentiel par le salaire moyen par tête, lequel est déjà calculé pour près de 70 % de nos actifs. Une période de transition est prévue pour passer de l'indexation sur l'inflation à l'indexation sur le revenu moyen d'activité par tête. Pendant cette période, le point sera *a minima* augmenté du pourcentage de l'inflation et la progression deviendra de plus en plus dynamique à mesure que l'on s'approchera de l'indexation sur le revenu moyen par tête, et cela vaut pour la valeur d'acquisition et pour la valeur de service : les deux étant liées, il n'y a pas d'écart.

Enfin, monsieur Bernalicis, sans douter de l'intérêt que vous portez à ce projet, je pense que vous n'avez pas bien lu ce que recouvre le coefficient d'ajustement. Sans doute est-ce parce que nous n'avons pas pu aller plus loin dans l'examen du projet de loi ordinaire, du fait des 19 000 amendements de suppression d'alinéas et de mots que vous avez déposés.

**Mme Clémentine Autain.** Du fait de la procédure accélérée, plutôt !

**M. le secrétaire d'État.** Si nous étions allés au bout de cet examen, vous auriez pu débattre avec nous d'un sujet qui vous intéresse, celui de la décote et de la surcote. Vous n'avez pas débusqué de lièvre extraordinaire, vous avez seulement vu qu'il était possible d'appliquer une décote ou une surcote... C'est exactement ce que nous avons expliqué depuis le début.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine les amendements identiques n° 244 de Mme Clémentine Autain, n° 245 de M. Ugo Bernalicis, n° 247 de M. Alexis Corbière et n° 248 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme Clémentine Autain.** Si nous n'avons pas pu aller au bout de l'examen du texte, c'est en raison de la procédure accélérée, non de nos amendements !

M. Véran a parlé d'avancée sociale. Entendons-nous sur les termes : une avancée sociale, c'est quand la situation sera meilleure demain qu'elle ne l'est aujourd'hui. Or ce vous proposez, c'est d'essayer de pallier les méfaits attendus, autrement dit, en gros, d'amortir le choc.

Monsieur Pietraszewski, vous mélangez tout : vous venez de dire que l'enjeu de la décote et de la surcote entraine dans le calcul de la valeur du point, mais lui-même est lié à l'âge d'équilibre.

**M. le secrétaire d'État.** Non, pas dans le calcul de la valeur du point. Vous n'avez pas écouté.

**Mme Clémentine Autain.** Il est donc impossible de fixer des normes précises garantissant la valeur du point.

Enfin, vous parlez de revaloriser les retraites par rapport à l'inflation. Mais dans ce cas, la revalorisation ne porte pas sur la valeur du point... Vous nous racontez n'importe quoi et on n'y comprend strictement rien !

**M. Ugo Bernalicis.** Effectivement, monsieur le secrétaire d'État, je n'ai pas levé un lièvre, mais probablement un animal bien plus gros... Dans vos critères, vous prévoyez un plancher pour la valeur d'acquisition du point, pour sa valeur de service, avec un coefficient de conversion, ainsi qu'un coefficient de revalorisation pour les personnes qui sont déjà à la retraite, mais aucun plancher pour le coefficient d'ajustement. Vous avez beau dire que nous ne sommes pas allés jusque-là dans l'examen du texte – nous le ferons en séance, ne vous inquiétez pas –, le fait est que vous ne prévoyez pas de plancher pour ce coefficient d'ajustement. Cela signifie, si le coefficient est négatif, que la valeur de la retraite, au moment où elle sera liquidée pourra être inférieure. Voilà la réalité de votre système, que nous dénonçons depuis le début : ainsi que l'explique l'article 1<sup>er</sup> de ce projet de loi organique, qui prévoit une règle d'or, le coefficient d'ajustement dépend notamment de critères démographiques, dans un cadre budgétaire contraint. Vous êtes en train d'entuber les gens.

**M. Alexis Corbière.** Dans la continuité de cet échange et quels que soient l'explication donnée à cet amendement et le calcul que vous effectuez, dès lors que la seule variable d'ajustement est l'âge d'équilibre, de fait, les pensions baissent s'il recule, que vous le vouliez ou non, dans la mesure où il faudra plus d'années pour pouvoir bénéficier de la même pension. Dès lors, on voit bien l'intérêt d'habillage, de communication que présente cet article. Selon la lettre de

cadrage du Premier ministre, le seul levier sur lequel vous pouvez jouer est la durée de cotisation ou le nombre d'années nécessaires pour accumuler des points. *De facto*, la valeur du point baissera, et du coup le montant de la pension.

**Mme Caroline Fiat.** L'amendement n° 248, qui vise à supprimer l'alinéa 6, démontre encore une fois l'imprécision du Gouvernement. L'alinéa dispose en effet : « *Pour l'application de l'article L.O. 19-11-1 de ce code aux lois de financement de la sécurité sociale afférentes à l'année 2025, il est tenu compte de la période allant de 2025 à 2029.* » Est-ce à dire qu'il y aura des projections pluriannuelles ? Si oui, pourquoi ne pas l'écrire de cette façon dans le projet de loi organique ?

**M. le rapporteur.** Nous assistons à une forme de Kamoulox de la part de La France insoumise. (*Sourires.*)

Acte I : Sur un amendement qui traite du fait que le point ne pourra pas baisser, M. Bernalicis interpelle le secrétaire d'État en lui parlant de la question de la décote.

Acte II : avec sa courtoisie habituelle, M. le secrétaire d'État répond, notamment à M. Bernalicis, sur la question de la décote, puisqu'il avait été interrogé sur ce sujet, quand bien même il n'avait rien à voir avec le schmilblick.

Acte III : Mme Autain reprend la parole et dit au secrétaire d'État : « C'est du grand n'importe quoi, nous sommes en train de parler du point, et vous nous répondez sur la décote ! ». (*Sourires.*)

Et c'est vous venez nous parler d'enfumage ? Je n'ose imaginer la maxime qu'aurait inventée Boileau pour décrire cette situation ! Vous comprendrez, madame Autain, que je me contenterai d'un mot : défavorable !

**M. Fabien Di Filippo.** Le groupe Les Républicains cherche simplement à recevoir des réponses claires sur des sujets importants. Monsieur le rapporteur, vous ne pouvez pas parler d'avancée sociale sans présenter de financement en face. Les avancées sociales ne peuvent pas se payer indéfiniment avec de la dette : cela ne dure qu'un temps. Ensuite, c'est à coup sûr le gel ou la baisse des pensions, ou une hausse des cotisations. Dans le courrier cité tout à l'heure, le rapporteur général de la commission des finances, membre de votre majorité, disait que rien n'était clair, et qu'il n'avait pas les chiffres de l'économie globale de la réforme. Il n'y a pour l'instant que des concessions, qui coûtent de l'argent. Toutes ces inquiétudes sont légitimes.

Monsieur le secrétaire d'État, je me permets de réitérer la question très claire, très simple, qu'a posée le président de la commission des finances, Éric Woerth. Comment parviendrons-nous concrètement à l'équilibre en 2027 ? Si nous commençons à spéculer sur un équilibre du système des retraites en 2027, vous pouvez rajouter 17 milliards d'euros aux 40 milliards de dépenses que coûtent déjà le système des pensions et les hausses de rémunération des

enseignants et des fonctionnaires. La facture commence à être très lourde, au point de susciter une grande anxiété jusque dans les rangs de votre majorité.

**Mme Caroline Fiat.** Monsieur le rapporteur, j'entends les mots fort sympathiques par lesquels vous vous amusez à décrire notre groupe, mais vous n'avez pas répondu à mes deux questions, pourtant très claires.

Premièrement, comment calcule-t-on un point ? Que ce soit ici ou hors de cette commission, je ne suis certainement pas la seule à ne pas comprendre vos explications. Il serait donc bon que tout le monde ait les réponses, qui ne figurent pas non plus sur les sites internet du Gouvernement.

Deuxièmement, je viens de vous demander s'il y aura des projections pluriannuelles. Vous avez beau jeu de faire croire que nous faisons et disons n'importe quoi, mais quand nous vous posons des questions claires, en rapport avec l'alinéa, il serait bon d'y apporter des réponses.

**M. Boris Vallaud.** Nous avons déjà eu l'occasion de le dire hier : durant la période de transition, toutes les manipulations seront possibles, d'autant plus qu'aucune de vos mesures n'est chiffrée. Le rapporteur général de la commission des finances a eu l'honnêteté de le souligner avec ses questions ; nous avons pu mesurer son inquiétude.

La réalité est que la valeur du point que vous fixerez en 2022 sera aléatoire et n'aura qu'une faible influence sur l'équilibre financier du système puisque la montée en charge sera très progressive. Vous aurez probablement intérêt à le moduler au plus bas, afin d'être sur un point bas lors de la pleine montée en puissance de la réforme. Cela signifie qu'à aucun moment, hormis en 2022, le niveau des pensions, la valeur du point ou la part des retraites dans le PIB ne sont garantis. En réalité, nous le répétons, votre réforme est essentiellement destinée à faire des économies.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission examine, en discussion commune, l'amendement n° 15 de M. Patrick Mignola et n° 398 de M. M'jid El Guerrab.*

**M. Brahim Hammouche.** L'amendement n° 15 vise à inscrire dans le marbre de la loi organique que la valeur du point ne pourra pas baisser. Le but est de garantir le pouvoir d'achat de nos futurs pensionnés.

**Mme Jeanine Dubié.** L'amendement n° 398 de M'jid El Guerrab, a pour objet de pallier l'inquiétude des Français quant à l'évolution de la valeur du point de retraite, qu'ils craignent de voir fluctuer au gré des politiques budgétaires. L'article 55 du projet de loi instituant un système universel de retraite précise que

cette valeur fera l'objet d'une revalorisation annuelle indexée sur l'inflation. Les salaires augmentant plus rapidement que les prix, il apparaît opportun de substituer ce critère au précédent, en inscrivant les principes du nouveau système de retraite dans le projet de loi organique. Incrire l'engagement d'une non-baisse des pensions et d'une indexation des points sur les salaires dans le projet de loi organique permettrait de garantir une valeur supérieure à celle incluse dans le projet de loi ordinaire.

**M. le rapporteur.** Nous venons de voter la même disposition à l'article 1<sup>er</sup>. Si vos amendements ne sont pas tombés à la suite de cette adoption, c'est tout simplement parce qu'ils étaient situés après l'article 1<sup>er</sup>. La rédaction que nous avons adoptée reprend mot pour mot, celle de l'article 55 du du projet de loi ordinaire, mais la loi organique leur donne une valeur juridique supérieure. Vos amendements étant satisfaits, je vous propose de les retirer.

**Mme Clémentine Autain.** Je voudrais revenir sur l'idée exposée par M. Véran, selon laquelle les pensions ne pourraient pas baisser en raison de la règle d'or. Si l'âge d'équilibre passe de 62 à 64 ans, une personne qui part à la retraite à 62 ans aura deux années de décote – deux fois 5 %, cela représente 10 % de baisse de sa pension. Autrement dit, le mécanisme de surcote et de décote induit nécessairement une baisse des pensions. Vous pouvez nous dire que cela n'est pas grave, car la personne peut partir à la retraite à 64 ans, et donc toucher le même montant que celui qu'elle aurait touché à 62 ans, mais cela revient de fait à admettre que la personne qui part à la retraite à 62 ans subit une baisse.

Décidément, on n'y comprend rien, et vous ne nous éclairez pas, en parlant d'inflation, de salaires, de revenu d'activité par tête. Le coefficient d'ajustement, lui, n'est pas régi par une règle d'or, puisqu'il est à l'appréciation du Gouvernement. Une autre règle d'or était possible, nous y penserons peut-être pour la séance : pourquoi ne pas indexer nos pensions sur les revenus moyens de rendement du capital ? La hausse des pensions serait à coup sûr garantie !

**M. Pierre Dharréville.** Bonne idée !

**M. Sébastien Jumel.** Une fois n'est pas coutume, je trouve que le rapporteur n'est pas élégant avec M. Bayrou et une des composantes de sa majorité, à qui il grille la politesse. Et si le MoDem s'inquiète de votre incapacité à garantir la valeur du point, nous avons raison de nous faire du souci... Enfin, la manière dont vous gérez la période de transition, les mécanismes de construction de la valeur du point, de coût de sortie du point, les décotes appliquées en fonction de l'âge de départ remettent en cause le principe de garantie de la valeur du point, ce qui rend inopérant les garanties que vous prétendez graver dans le marbre de la loi organique. C'est de l'affichage, du pipeau, nous n'y croyons pas.

*Les amendements sont retirés.*

**Article 2 :** *Extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale*

*La commission examine l'amendement de suppression n° 397 de M. Pierre Dharréville.*

**M. Pierre Dharréville.** Avec l'intégration des régimes de retraite complémentaire dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, l'article 2 marque une nouvelle étape dans l'étatisation de la protection sociale, au détriment des organisations syndicales. Nous l'avons déjà remarqué à plusieurs reprises dans le texte. Après la reprise en main par l'État de la formation professionnelle en 2018, de l'assurance chômage en 2019, avec des méthodes qui se perfectionnent à chaque fois, l'article prévoit dès 2022 celle du pilotage des régimes de retraite complémentaire. Nous proposons donc de le supprimer.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

L'article 2 élargit le champ des lois de financement de la sécurité sociale aux retraites complémentaires, ce qui est cohérent avec le choix d'un système de retraite universel, géré par les partenaires sociaux à travers le conseil d'administration de la CNRU. Dans ce système universel, nous ferons disparaître la distinction entre retraite de base et retraite complémentaire.

La loi de financement de la sécurité sociale doit devenir le lieu où la démocratie politique débat de nos politiques de retraite. Pour l'heure, 100 milliards d'euros de dépenses échappent totalement à notre regard, voire à notre contrôle parlementaire.

Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale est ou doit être un outil de pilotage démocratique transparent en termes d'équilibre financier, en offrant aux parlementaires non seulement un cadre équilibré à cinq ans, mais aussi une documentation fournie, inspirée des travaux du COR, sur l'évolution des quarante prochaines années. Vous avez raffolé de l'étude d'impact ; il est important de pouvoir en disposer sous forme d'annexes, régulièrement réactualisées, ne serait-ce que pour constater que rien n'était truqué et que les choses évoluent dans le bon sens.

Cela n'a rien à voir avec une étatisation ou une reprise en main par l'État. Pour commencer, les régimes complémentaires sont d'ores et déjà considérés, aux yeux de l'Union européenne, comme faisant partie des administrations publiques ; ensuite, la gouvernance sera paritaire. Il n'y a donc pas de raison d'avoir peur.

J'espère vous avoir convaincus, et je vous invite à retirer l'amendement, afin que nous puissions débattre du contenu de l'article 2.

**M. Éric Woerth.** Il y a évidemment une recentralisation. Cela est également vrai pour d'autres sujets, mais ce n'est pas le point que je veux développer.

S'agissant de la revalorisation des pensions, nous proposons que les 1 000 premiers euros de pension soient revalorisés sur l'augmentation des salaires, pour donner une place réelle aux retraités dans la société française.

Quant à la valeur d'acquisition et la valeur de service du point, si la première est indexée sur les salaires – on l'achètera de plus en plus cher – et la seconde sur l'inflation, il y aura bien une perte de valeur. C'est cela que nous devons essayer de combattre.

S'agissant de l'extension du périmètre de la LFSS, elle semble logique. C'est aussi une extension du pouvoir du rapporteur général du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), ce qui vous donnera encore plus de travail, monsieur Véran. (*Sourires.*)

Cela étant, hormis le tableau de financement prévu sur quarante ans, il serait bon de disposer de quelques éléments de financement pour les années qui viennent. Les prévisions à quarante ans changent tout le temps. Il est nécessaire d'évoquer le financement des retraites, au moment où l'on veut les réformer et supprimer le COR. Or vous n'en parlez pas.

**M. Boris Vallaud.** En dépit des dénégations, la recentralisation et l'étatisation des complémentaires sont manifestes. D'ailleurs, le nouveau directeur de la CNRU aura les pleins pouvoirs sur ce qui était entre les mains des seuls partenaires sociaux. Le système est très déséquilibré. En fait, vous avez inventé le paritarisme sous camisole. Qui nomme le directeur de l'AGIRC-ARRCO ? Les partenaires sociaux. Qui nommera demain le directeur de la CNRU ?

**M. Sébastien Jumel.** Le Gouvernement !

**M. Boris Vallaud.** Exactement.

**M. Thibault Bazin.** C'est l'étatisation : M. Bourlanges avait raison !

**M. Pierre Dharréville.** C'est une forme d'annexion ou d'expulsion des partenaires sociaux de leur gestion. Avec votre réforme, vous prévoyez de supprimer la logique du régime de base, pour la remplacer par celle des régimes complémentaires. Tout cela est parfaitement cohérent. Mais vous avez également avancé un autre argument : la transparence en termes d'équilibre financier. Toujours fidèle à votre cohérence, vous voulez étendre le champ de l'austérité et de la maîtrise budgétaire à un domaine qui, pour l'heure, qui vous échappe encore un peu. Nous contestons la philosophie générale de ce projet. L'idée que les assurés soient les gestionnaires de leur système de protection sociale était assez novatrice. Vous êtes en train de lui faire la peau.

*La commission rejette l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques n° 261 de Mme Clémentine Autain et n° 265 de Mme Caroline Fiat.*



**Mme Caroline Fiat.** Monsieur le rapporteur, vous ne pourrez pas nous accuser d'incohérence car nous proposons de supprimer l'alinéa 5, qui vise à créer un dispositif de suivi des dépenses en matière de pensions de retraites.

Comme c'est le cas, malheureusement, en matière de santé avec l'ONDAM, il est prévu que les sommes consacrées aux pensions de retraite soient encadrées chaque année. Ce pilotage est responsable de la souffrance dans les hôpitaux publics, de la maltraitance des praticiens, des délais de soins qui augmentent, du non-remplacement des équipements, des temps de service qui augmentent, de la mise en place d'une gestion quantitative des équipes, qui doivent consacrer un temps défini, très contraint, à chaque tâche. En clair, cette logique comptable est responsable de la déshumanisation de la médecine. Nous en refusons son extension au système des retraites.

Après onze mois de grève, les personnels hospitaliers manifesteront vendredi 14 février, partout en France. Si vous voulez les rencontrer et les soutenir, n'hésitez pas !

**M. le rapporteur.** Défavorable.

**Mme Caroline Fiat.** C'est tout ?

**M. Thibault Bazin.** Monsieur le rapporteur, là encore, j'ai vraiment du mal à vous suivre dans les dates, qui se multiplient – 2027, 2025 dans cet alinéa, 2037, 2040... Quand on veut rendre un système de retraite plus lisible, on doit être cohérent sur les dates. Vous nous dites que la prise en compte des délibérations de l'organisme gestionnaire du futur système de retraite sera applicable à compter des LFSS afférentes à l'année 2025, mais que se passera-t-il dans les années 2022, 2023, 2024 ? N'avez-vous pas prévu un chemin, pour construire l'équilibre de 2027 ? Doit-on comprendre que l'organisme gestionnaire ne se prononcera pas avant 2024 ? Sommes-nous censés signer un blanc-seing pour la période où les mesures ne sont pas applicables, ce qui créerait une autre période dans la période ? Nous avons besoin de comprendre le dispositif.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, je voulais savoir si l'ensemble de la représentation nationale aura connaissance des réponses aux questions que nos collègues de la majorité, inquiets du financement, ont posées au Gouvernement. Le rapporteur général et la *whip* du groupe La République en Marche à la commission des finances ont posé quinze questions essentielles. Nous avons besoin de recevoir ces réponses, pour mieux comprendre le système de retraite, avant de déposer les amendements, d'ici à quelques heures.

*La commission rejette les amendements.*

*La commission examine les amendements identiques n° 295 de Mme Clémentine Autain et n° 299 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme Caroline Fiat.** L’alinéa 8, que nous souhaitons supprimer, inscrit le régime des retraites dans la méthodologie austéritaire qui gouverne tout vote des lois de financement de la sécurité sociale. Ces lois annuelles, qui posent des limites importantes, détaillent les outils mobilisables pour piloter le système de la sécurité sociale, mais les données macroéconomiques mobilisables ne sont pas toutes mises à la disposition des parlementaires pour les aider à prendre des décisions éclairées. Seuls des leviers basés sur l’austérité leur sont accessibles. C’est pourquoi nous souhaitons supprimer l’alinéa 8.

**M. le rapporteur.** Madame Fiat, lorsque la Caisse nationale de l’assurance maladie a été créée, avec une administration, pilotée par un directeur indépendant, on a pu hurler à l’étatisation ; mais votre infirmière Marie, dès lors qu’elle a un mandat syndical, est parfaitement habilitée, dans le cadre des négociations conventionnelles, à déterminer les conditions de son exercice, selon des modalités revues très régulièrement, et en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Monsieur Bazin, deux dates sont importantes : 2022, date d’intégration des retraites complémentaires dans le champ des lois de financement des lois de la sécurité sociale ; et 2025, date à partir de laquelle les nouvelles règles de gouvernance s’appliquent. L’année 2022 marquera le début d’une réflexion parlementaire sur la question ; nous nous donnons ensuite trois ans pour instaurer les nouvelles règles de gouvernance et d’équilibre qui suivront.

Avis défavorable.

**M. Sébastien Jumel.** Si nous étions allés jusqu’au bout de l’examen du texte de la loi ordinaire, nous aurions pu parler des modes de gouvernance. L’audition du président du COR a confirmé la règle assez simple que vous fixez, en demandant aux partenaires sociaux de se mettre d’accord, mais sans leur donner la possibilité d’actionner des leviers, et en menaçant de reprendre la main si aucun accord n’est trouvé. C’est un mécanisme un peu cynique, qui n’a d’autre but que d’étatiser la façon dont les réponses sont construites, un faux-semblant de paritarisme que nous condamnons. Au bout du compte, il y a une vérité absolue : c’est vous qui fixerez les règles financières permettant d’atteindre vos objectifs de rationalisation et de rationnement des dépenses consacrées à la retraite dans le PIB.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine les amendements identiques n° 312 de Mme Clémentine Autain et n° 316 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme Clémentine Autain.** Bien que nous ayons donné les arguments, vous ne nous répondez toujours pas. L’article 2 signifie une reprise en main par l’État, une dépossession des partenaires sociaux de ce qu’ils géraient, et qui fonctionnait jusqu’ici. Nous avons l’impression que vous n’entendez pas notre

réprobation et nos arguments et que vous niez la portée de ce que l'article modifiera.

**Mme Caroline Fiat.** Nous souhaitons supprimer les alinéas 9 à 51. Comme je l'ai expliqué, le pilotage prévu par le système faussement universel des retraites est identique à celui de l'ONDAM. Depuis trois PLFSS, monsieur le rapporteur, je vous explique que c'est l'ONDAM qui détériore la situation des hôpitaux. C'est à cause de lui que nous n'arrivons pas à sortir la tête de l'eau. Alors que je m'évertue à vous prouver par a+b que cette forme de pilotage ne fonctionne pas pour les hôpitaux, vous nous pondez le même truc pour les retraites ! Comment faire pour vous en convaincre ? L'ONDAM ne fonctionne pas, les hôpitaux sont en crise, et vous dites que la meilleure solution pour piloter le système des retraites, c'est un pilotage identique à celui de l'ONDAM... C'est l'échec assuré.

**M. le rapporteur.** Défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques n° 278 de Mme Clémentine Autain et n° 282 de Mme Caroline Fiat.*

**Mme Caroline Fiat.** Avez-vous au moins un argument pour adopter ce système de pilotage, qui fonctionne comme l'ONDAM ? C'est à cause de lui que nos hôpitaux sont en pleine crise, et vous choisissez un pilotage identique pour votre système faussement universel des retraites ! Quand on voit qu'un outil ne fonctionne pas, comment peut-on reprendre le même ? Je trouve cette méthode très inquiétante ; elle nous conduit droit dans le mur. Si cela ne fonctionne pas pour les hôpitaux, on peut se douter que cela ne fonctionnera pas pour les retraites.

**M. le rapporteur.** Défavorable.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle examine l'amendement n° 16 de M. Patrick Mignola.*

**M. Brahim Hammouche.** Cet amendement vise à ajuster l'échéance du principe d'équilibre financier à la durée moyenne d'un cycle des affaires, en cohérence avec l'amendement similaire que nous avons proposé à l'article 1<sup>er</sup>. En substituant au mot « cinq » le mot « huit », nous pourrions allier les principes de responsabilité financière et politique en donnant à la CNRU et, avec elle, au Parlement, l'opportunité de délibérer sur un objectif de solde positif ou nul de huit ans, soit la durée moyenne du cycle.

**M. le rapporteur.** Nous avons en effet eu ce débat à l'article 1<sup>er</sup>. Je vous propose de retirer votre amendement, pour les mêmes raisons.

**M. Brahim Hammouche.** Je maintiens l'amendement.

**Mme Clémentine Autain.** Je m’interrogeais sur la cohérence du dispositif dans la mesure où la norme retenue dans la loi ordinaire, qui détermine tous les calculs, est un lissage sur cinq ans – horizon particulièrement réduit, j’en conviens. Vous restez accrochés à votre logique de contrainte, d’austérité, de gestion sans grand horizon, ce qui est fort dommage.

*La commission rejette l’amendement.*

*Puis elle adopte l’article 2 sans modification.*

\*

\* \*

## **2. Réunion du mercredi 12 février 2020 à 15 heures (de l’article 2 à l’article 5)**

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8746908\\_5e4402f95d1f0.commission-speciale-sur-le-systeme-universel-de-retraite--examen-du-projet-de-loi-organique-suite-12-fevrier-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8746908_5e4402f95d1f0.commission-speciale-sur-le-systeme-universel-de-retraite--examen-du-projet-de-loi-organique-suite-12-fevrier-2020)

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Mes chers collègues, nous poursuivons cet après-midi l’examen du projet de loi organique relatif au système universel de retraite. Ce matin, nous avons examiné 291 amendements. Il nous en reste 113.

**Article 3 :** *Application du régime universel aux parlementaires*

*La commission est saisie de l’amendement de suppression n° 329 de Mme Clémentine Autain.*

**Mme Clémentine Autain.** Nous proposons, par cohérence, puisque nous contestons le principe du régime par points de supprimer l’article 3, qui concerne le régime de retraite des parlementaires. Lors de la discussion que nous avons eue, au sein du Bureau de l’Assemblée, sur l’application aux députés – les sénateurs n’en sont pas encore là – de mesures qui constituaient les prémices de votre réforme des retraites, je m’étais opposée, au nom de mon groupe, à cette transformation. Nous continuons dans cette veine et refusons l’application généralisée, aux parlementaires comme au reste de la population, de votre système.

**M. Olivier Véran, rapporteur.** Avis défavorable.

*La commission rejette l’amendement.*

*Elle examine ensuite l’amendement n° 403 rectifié du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Mes chers collègues, au cours des dernières semaines, nous avons prouvé que nous savions donner de la voix. Je vous propose désormais de montrer la voie, en étant les premiers à basculer dans le régime universel de

retraite, dès 2022. L'amendement a ainsi pour objet d'anticiper l'intégration des parlementaires dans le nouveau régime universel de retraite. Le texte prévoit que celle-ci aurait lieu en 2025, soit au mitan du prochain mandat. Or il nous paraît légitime d'intégrer ce régime dès le début de l'année 2022. Nous serions ainsi, selon les projections, plus nombreux à y entrer, entre 230 et 415, selon l'ampleur du renouvellement. Cela ne concernerait donc pas les collègues qui auraient le malheur de ne pas être réélus. Si j'étais taquin, je dirais que ceux qui trouvent ce système si répulsif savent désormais ce qu'il leur reste à faire. L'amendement offrira la possibilité aux parlementaires de souscrire aux contrats CAREL (Caisse autonome de retraite des élus locaux) et FONPEL (Fonds de pension des élus locaux), comme l'ensemble des élus locaux et des salariés élus sur l'ensemble du territoire national. Nous serions ainsi en parfaite conformité avec le régime qui s'applique, à l'heure actuelle, à l'ensemble des élus de notre pays : il n'y aurait plus aucune distinction.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Si cet amendement est adopté, il fera tomber les amendements n° 6 de M. Charles de Courson, n° 400 de Mme Catherine Fabre ainsi que n° 5 et n° 7 de M. Charles de Courson.

**Mme Monique Limon.** Le groupe La République en Marche a déposé un amendement de la même teneur, mais rédigé un peu différemment. Nous soutenons sans réserve celui du rapporteur car le Parlement doit en effet être exemplaire et intégrer, à ce titre, le système universel de retraite dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Nous retirons donc l'amendement n° 400.

**Mme Clémentine Autain.** Je vous remercie de nous inviter à cotiser à des régimes complémentaires ! Juridiquement, le député exerce un mandat, une fonction, qui ne s'apparente pas à un métier ; il n'effectue pas de carrière. Or, Julien Boelaert, Sébastien Michon et Étienne Ollion ont publié en 2017 une enquête montrant que l'activité de député se professionnalise. Les auteurs soulignent le manque de représentativité sociale des parlementaires, qui apparaissent comme des privilégiés – on ne compte, en leur sein, que 1 % d'ouvriers. Il ne paraît donc pas nécessaire qu'ils aient un système de retraite, au même titre que le reste de la population, car, au terme de ce qui s'apparente à une belle carrière, ils peuvent se payer une retraite privée. Cela renvoie au manque de représentativité sociale de notre assemblée.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Les modifications qui ont été apportées au régime de retraite des parlementaires en 2003, en 2007 et en 2010 ont été le fruit des initiatives de la majorité que nous formions alors : il faut rendre à César ce qui est à César. Pour siéger dans plusieurs instances, parmi lesquelles la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes de l'Assemblée nationale, je note que notre régime de retraite est très déficitaire, et qu'on est obligé, chaque année, de l'abonder. Auparavant, les députés étaient soumis à une double cotisation, ce qui permettait de garantir les retraites des ayants droit. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas.

Monsieur le rapporteur, votre amendement prévoit que le régime basculera au 1<sup>er</sup> janvier 2022, soit six mois avant l'entrée en fonctions des nouveaux députés. N'y a-t-il pas lieu de rectifier la date ?

**M. Thierry Benoit.** Le groupe UDI, Agir et Indépendants soutiendra naturellement cet amendement. Avec Philippe Vigier et Charles de Courson, nous avons demandé, dès 2010, l'alignement strict du régime de retraite des parlementaires sur le régime général, par une lettre au président Bernard Accoyer, et avons renouvelé cette demande en 2016 auprès du président Claude Bartolone. L'exemplarité doit venir du sommet de la pyramide institutionnelle. Les escaliers se nettoient par le haut. Si on veut que nos concitoyens comprennent les efforts qu'on leur impose, il faut que les parlementaires, le Conseil constitutionnel et les autorités administratives indépendantes montrent l'exemple. Il n'y a plus aucune raison, en 2020, que certains dérogent au droit commun. Cet amendement est donc bienvenu, et nous le voterons.

**M. Charles de Courson.** J'ai déposé plusieurs amendements, parce que le texte du Gouvernement ne tourne pas et encourt même, me semble-t-il, un risque d'inconstitutionnalité. En effet, il distingue, à l'alinéa 6, deux catégories de parlementaires, en fonction de leur date de naissance. Or, on peut être élu très jeune comme très vieux. Les vieux seraient restés dans l'ancien régime, tandis que les jeunes, même s'ils avaient exercé, par exemple, deux mandats, auraient basculé dans le nouveau système. À mon avis, on allait tout droit à la censure.

Comme Thierry Benoit le rappelait, nous avons demandé, avec Philippe Vigier, la banalisation du régime des parlementaires, ce qui n'est pas très populaire parmi nos collègues. Que devient-on après avoir interrompu sa carrière pour exercer un ou deux mandats ? Il ne faut pas balayer cette préoccupation d'un revers de main. C'est un vrai problème. Le système complémentaire facultatif devrait y remédier. Je retire donc mes amendements n° 6, n° 5 et n° 7 au profit de celui du rapporteur. Les régimes de retraite supplémentaire applicables aux parlementaires seront cofinancés par l'employeur et le salarié. Cela se fera-t-il par parts égales, dans les conditions du droit commun ?

Par ailleurs, j'appelle votre attention sur une question grave : l'attitude de nos collègues du Sénat. Le Président de la Chambre haute a déclaré que les sénateurs ne réformeraient pas leur régime avant que nous ayons voté la réforme. Il semble que le Conseil constitutionnel considère, depuis 2009, que, lorsqu'un régime concerne les parlementaires – députés et sénateurs –, l'Assemblée nationale a le dernier mot. Ce point mérite d'être approfondi car, en tout état de cause, la loi organique sera transmise d'office, avant sa promulgation, au juge constitutionnel. Le rapporteur peut-il nous éclairer sur le fondement constitutionnel du texte ?

*Les amendements n° 400, n° 6, n° 5 et n° 7 sont retirés.*

**M. Boris Vallaud.** J'aurais pu faire exactement la même démonstration que Thierry Benoit sur l'importance de donner l'exemple et d'être parfaitement aligné sur le régime général. Toutefois, pourquoi voudrais-je pour les parlementaires ce que je ne veux pas pour l'ensemble des Français ? « Ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'on te fasse », dit-on ; la réciproque est vraie. Votre réforme me paraissant mauvaise, je ne la soutiens pour personne.

**Mme Clémentine Autain.** Je partage totalement la remarque de Boris Vallaud. C'est la raison pour laquelle nous nous opposons à ces amendements.

Cela étant, l'amendement du rapporteur prévoit que « *Le Bureau de l'assemblée intéressée détermine les cotisations et les prestations dues aux assurés ou à leurs ayants droit.* » Pourquoi le Bureau est-il compétent en la matière ?

**M. Philippe Vigier.** Je souscris naturellement aux propos de Thierry Benoit. Le groupe Libertés et Territoires votera sans réserve cet amendement. Cela étant, comme l'a très bien dit Charles de Courson, il y a de jeunes députés et de jeunes vieux députés, ce qui rend problématique la référence à 1975. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

**M. Bruno Fuchs.** Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés votera évidemment cet amendement. On ne peut qu'être exemplaire en la matière. Autant on comprend la position de La France insoumise, qui s'oppose à tout, autant on peut s'étonner de celle du groupe Socialistes, telle qu'elle a été exprimée par Boris Vallaud. Depuis le Livre blanc de Michel Rocard, en 1991, on sait, en effet, au Parti socialiste, que le système de retraite est en grande difficulté. Pourtant, que ce soit sous François Mitterrand, Lionel Jospin ou François Hollande – à la politique duquel Boris Vallaud était associé –, peu de choses ont été faites pour asseoir un nouveau régime de retraite. La réforme Touraine s'est traduite par une augmentation de la durée de cotisation. Celle de Manuel Valls a consisté à geler les pensions pendant deux ans. Il est assez facile, quand on est dans l'opposition, de tout rejeter, mais vous n'avez pas démontré, quand vous exerciez le pouvoir, que vous étiez capables d'assumer vos responsabilités.

**M. le rapporteur.** Je vous remercie du bon accueil que vous faites à cet amendement, qui a été rédigé en très étroite collaboration avec le groupe La République en Marche et les autres membres de la majorité. Je voudrais en préciser certaines dispositions.

Entreront dans le nouveau régime, dès 2022, les parlementaires nouvellement élus. Il reviendra aux Bureaux des assemblées de se prononcer sur les conditions d'intégration de ceux qui effectuent actuellement un mandat. La référence au « Bureau » résulte de l'ordonnance organique du 13 décembre 1958 et a pour objet de conférer une base juridique solide aux décisions des assemblées.

Monsieur de Courson, je vous confirme que l'Assemblée nationale a le dernier mot. Si cet amendement devait être adopté, en lecture définitive, par notre

assemblée, il s'imposerait aux sénateurs. Toutefois, dans la mesure où un renouvellement sénatorial interviendra en 2023, les sénateurs n'entreraient dans le nouveau régime qu'à compter de cette date. Je répète toutefois qu'ils sont concernés, dans les mêmes conditions que les députés.

Madame Autain, je vous rejoins sur la nécessité de diversifier les profils sociaux des élus, à l'Assemblée nationale comme ailleurs. C'est un sujet vieux comme la République. Le grand renouvellement intervenu à la faveur de l'élection législative de 2017 a notamment permis une féminisation de l'Assemblée – car les femmes, on le sait, étaient sous-représentées. Le groupe La République en Marche peut s'enorgueillir d'avoir quasiment atteint la parité en son sein. Nous avons aussi fortement diversifié les profils sociaux. Je suis parfaitement d'accord avec vous sur le fait que la politique ne doit pas se professionnaliser, et vous invite à diffuser ce message au sein de votre groupe : lorsque votre président a effectué son premier mandat, je mangeais encore des petits pots et des compotes à la cuillère.

**M. Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites.** Le Gouvernement est favorable à l'amendement du rapporteur. L'ancien parlementaire que je suis trouve étrange qu'un consensus ne puisse émerger sur ce sujet. Je me réjouis, en tout cas, que l'Assemblée nationale montre l'exemple. Il était important également de rappeler qu'un certain nombre de députés – comme Charles de Courson, le président Philippe Vigier et Thierry Benoit – défendent depuis plusieurs années l'alignement du régime de retraite des parlementaires sur le droit commun. Ce texte est l'aboutissement de leur démarche. L'exemplarité relève de nos responsabilités.

*La commission adopte l'amendement n° 403 rectifié.*

*Puis elle adopte l'article 3 modifié.*

### **Après l'article 3**

*La commission en vient à l'amendement n° 4 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Mes chers collègues, vous vous souvenez certainement des débats qui ont porté sur le cas très particulier du Président de la République. Depuis une loi du 3 avril 1955, il se trouve dans une situation étrange, puisqu'il ne cotise pas et perçoit, en vertu de l'article 19 de ce texte, une allocation de 72 000 euros par an, soit 6 000 euros par mois. Lorsqu'on demande pourquoi il n'a pas de statut en matière de retraite, on nous explique que les anciens présidents sont censés siéger au Conseil constitutionnel, dont les membres, je vous le rappelle, perçoivent un salaire de 14 000 euros bruts, soit un peu moins de 12 000 euros nets. Cela leur « tient lieu » de retraite, puisqu'ils y siègent à vie. Or cette situation n'est absolument pas acceptable, car cela place le Président de la République dans une position anormale, voire critiquable.



Aussi, je vous propose une mesure très simple : affilier le Président au régime universel, comme le Premier ministre, les ministres et les membres du Conseil constitutionnel. On abrogerait par la même occasion l'article 19 de la loi de 1955. Dès lors, tous les arguments critiques en la matière tomberont, puisque le Président de la République sera traité comme tout un chacun, dans le cadre du régime universel. Pour l'heure, à moins que le rapporteur ne me contredise, il est le seul à échapper à ce régime. Ce faisant, on maintient implicitement une situation tout à fait anormale.

**M. le rapporteur.** Monsieur de Courson, vous avez parfaitement raison, et vos propos vont dans le même sens que les déclarations du Président de la République, qui s'est engagé à intégrer le régime universel de retraite. La seule question porte sur la manière de procéder. Il serait inconstitutionnel, du fait de la séparation des pouvoirs, d'introduire cette mesure par un amendement à un projet de loi. Le Conseil constitutionnel a rendu une décision en ce sens le 9 août 2012. Mais le chef de l'État s'est engagé à prendre un décret visant à intégrer les régimes de retraite des présidents de la République dans le régime universel. Je vous propose donc que nous attendions ce texte. La parole du Président l'engage, et nous pouvons lui faire confiance. Je vous demande de retirer l'amendement.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** On pourrait renvoyer la question à la conférence de financement !

**M. Charles de Courson.** L'essentiel, à mes yeux, est que nous atteignons l'objectif. Cela étant, je suis étonné par l'argument du rapporteur : ce qui vaut pour le Président ne vaut-il pas pour les membres du Gouvernement ? Nous avons pourtant légiféré sur leur régime de retraite.

**M. le rapporteur.** C'est le principe de la séparation des pouvoirs.

**M. Charles de Courson.** Je vous rappelle que les ministres sont, juridiquement, des « agents publics » et ont un régime de retraite, puisqu'ils cotisent à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques. Si vous pouvez m'expliquer les raisons de la différence de traitement entre l'un et les autres, je suis prêt à retirer mon amendement.

**M. Adrien Quatennens.** M. Véran nous demande de faire confiance au Président de la République et d'attendre qu'il signe le décret. Les prises de parole du Président n'engagent que lui. Nous sommes là pour légiférer. Sur l'interdiction du glyphosate, par exemple, il aurait fallu qu'on se contente d'un tweet présidentiel. Monsieur le rapporteur, introduisons cette disposition dans la loi sans attendre que le Président signe le décret.

**M. le rapporteur.** Les membres du Gouvernement, vous l'avez dit, sont affiliés au régime des fonctionnaires. C'est pourquoi nous sommes parfaitement fondés à légiférer sur leur système de retraite, comme sur celui des parlementaires. Si vous inscrivez une disposition concernant la retraite du Président de la

République, elle sera censurée par le Conseil constitutionnel et nous aurons tous l'air de benêts.

**M. Charles de Courson.** Je n'ai jamais été plus royaliste que le roi. Si le secrétaire d'État confirme qu'il partage votre position, monsieur le rapporteur, je retirerai mon amendement.

**M. le secrétaire d'État.** Je le confirme.

*L'amendement est retiré.*

**M. le secrétaire d'État.** Monsieur de Courson, comme vous l'avez dit, les anciens présidents de la République ne perçoivent pas une retraite, mais une dotation jusqu'au jour de leur décès. Emmanuel Macron y a expressément renoncé. Les présidents de la République qui se succéderont seront affiliés au régime universel à partir de 2022, même s'ils sont nés après 1975 – ce qui rejoint votre proposition. Cette affiliation ne relève toutefois pas de la loi. Le Gouvernement prendra donc un décret, d'ici à la promulgation de la loi.

Je confirme les propos du rapporteur : la retraite du Président de la République ne relève pas de la compétence du législateur. Le Conseil constitutionnel, par une décision du 9 août 2012, a jugé qu'il ne revenait pas à la loi de traiter ces questions. Le but est de montrer l'exemple et de le faire explicitement, sans risquer une censure du juge constitutionnel. Nous souhaitons, à une grande majorité, que l'exemple vienne d'en haut : c'est ce que fera le Président de la République.

**M. Éric Woerth.** En fait, il faut aller jusqu'au bout du raisonnement. Les membres du Gouvernement – j'en ai été un – cumulaient avec les indemnités d'élus locaux quand ils détenaient un mandat local. Puis la loi a décidé qu'un député ne pouvait plus être membre d'un exécutif local ; il ne peut donc plus cumuler. En revanche, les ministres, si j'ai bien compris, peuvent toujours cumuler : si un ministre élu local peut compléter sa rémunération de ministre par une rémunération d'élus, il complète aussi sa retraite. Ce sujet doit être clarifié et le régime des ministres doit être aligné sur celui des députés.

**M. Régis Juanico.** Je trouve l'amendement de Charles de Courson particulièrement pertinent et dans la droite ligne des travaux que nous menons à l'Observatoire de l'éthique publique, avec des parlementaires de tous les bancs, pour réduire certains privilèges ou le train de vie de l'exécutif. Nous avons entendu les explications du Gouvernement mais les engagements sur ce qui se passera après la promulgation de la loi, ne valent pas grand-chose pour nous. Nous allons reprendre cet amendement en séance publique et nous verrons comment la discussion se déroulera. La seule bonne nouvelle, finalement, c'est qu'on annonce la retraite du Président de la République en 2022 !

**M. Charles de Courson.** J'ai l'engagement du Gouvernement, du rapporteur et, je le pense, de la majorité ainsi que de beaucoup de parlementaires

qui ne sont pas forcément de la majorité : j'ai donc retiré mon amendement mais c'est sous réserve, monsieur le secrétaire d'État, que l'on aille bien jusqu'au bout ! Je pourrais même le redéposer en séance pour que vous ayez le plaisir de le répéter en séance publique !

**Article 4 :** *Application du régime universel aux membres du Conseil constitutionnel*

*La commission examine les amendements de suppression n° 346 de Mme Clémentine Autain et n° 357 de M. Adrien Quatennens.*

**Mme Clémentine Autain.** Il s'agit d'un amendement de suppression – nous restons cohérents jusqu'au bout. Je veux faire constater à notre assemblée que nous allons probablement faire sortir du système de solidarité les membres du Conseil constitutionnel, dont les revenus dépassent les fameux trois plafonds annuels de la sécurité sociale : ce sont autant de ressources dont nous allons nous priver. Par ailleurs, vous affirmez vouloir mieux encadrer la rémunération des membres du Conseil, tout en prévoyant une indemnité supplémentaire qui pourrait leur être versée par un arrêté du Premier ministre et du ministre chargé du budget. La question est simple : ne va-t-on pas déguiser ainsi la rémunération véritable de ces agents ?

**M. Adrien Quatennens.** Il ne s'agit pas de faire de la géométrie variable entre catégories : nous sommes opposés au projet de loi pour l'ensemble des Français, donc il n'y a pas de raison de faire d'exception, raison pour laquelle nous proposons de supprimer l'article 4.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

Il ne faut pas se tromper de débat : on inscrit dans la loi organique ce qui, jusqu'ici, était écrit dans le droit réglementaire s'agissant de la rémunération et des indemnités des membres du Conseil constitutionnel. Il n'y a donc ni diminution, ni augmentation.

*La commission rejette les amendements.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements n° 11 de M. Pierre Dharréville et n° 56 de M. Thierry Benoit, ainsi que les amendements n° 54, n° 53 et n° 55 de M. Thierry Benoit, qui peuvent faire l'objet d'une présentation groupée.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** L'amendement n° 11 est défendu.

**M. Thierry Benoit.** Il s'agit, avec l'amendement n° 56, de mettre fin à la part de rémunération déterminée discrétionnairement par l'exécutif pour ce qui concerne le président du Conseil constitutionnel. L'objectif est la clarté dans la rémunération de l'ensemble des personnalités nommées, au Conseil

constitutionnel, dans les agences de l'État ou dans les autorités administratives indépendantes.

Mes amendements n° 54, n° 53 et n° 55 concernant également le Conseil constitutionnel.

L'amendement n° 54 vise à rémunérer le président du Conseil constitutionnel à l'équivalent du Président de la République, c'est-à-dire autour de 15 000 euros brut. Plus précisément, l'amendement adosse la rémunération des membres du Conseil constitutionnel à la grille indiciaire de la haute fonction publique. La Cour des comptes dénonce en effet régulièrement le manque de transparence pour ce qui concerne leur rémunération. C'est au pouvoir législatif de fixer cette grille de rémunération, dans un objectif de transparence et d'équité.

L'amendement n° 53 concerne le cumul emploi-retraite. Il fait référence au débat que nous avons eu lors de l'examen de la proposition de loi que j'avais soumise à l'Assemblée nationale le 30 janvier. Cet amendement propose que les membres du Conseil constitutionnel soient soumis au droit commun pour le cumul emploi-retraite. Je ne vois pas pour quelle raison nos neuf « sages » bénéficieraient, en 2020, d'un système dérogatoire qui leur permettrait de cumuler. On me dit qu'un décret est en préparation, qu'un système d'écrêtement sera appliqué. Ce décret était prévu dans la loi d'août 2019, il aurait dû être applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2020 : nous sommes quasiment mi-février et il ne l'est toujours pas ! Le pouvoir législatif est dans son rôle lorsqu'il encadre le cumul emploi-retraite des neuf « sages » au même titre que de l'ensemble des hauts fonctionnaires. Il ne s'agit pas d'interdire ce cumul mais de rester dans le droit commun.

En l'occurrence, le droit commun consiste à ajouter 50 % du minimum garanti, soit 7 000 euros, à un tiers de l'ensemble des pensions de retraite. Ainsi, un membre du Conseil constitutionnel qui percevrait 90 000 euros de retraite pourrait cumuler celle-ci avec 37 000 euros. Je ne vois pas pourquoi ces personnalités dérogeraient au droit commun.

**M. le rapporteur.** Le moins que l'on puisse dire, c'est que M. Benoit travaille ses amendements ! Il s'agit là de la rémunération des membres du Conseil constitutionnel. À la faveur de la réforme des retraites, nous inscrivons dans le marbre de la loi organique une pratique en vigueur depuis longtemps mais qui relevait du droit réglementaire. Cela permet de lui donner de la transparence et de l'ancrer de façon solide.

Je rappelle qu'il n'y aura ni augmentation, ni réduction du traitement des membres du Conseil constitutionnel. Vous posez la question, monsieur Benoit, de plafonner la rémunération au niveau de celle du Président de la République : aujourd'hui, la rémunération d'un membre du Conseil constitutionnel ne peut dépasser 13 000 euros bruts d'indemnités. Il est donc en dessous du Président de

la République. Je ne crois pas que vous souhaitiez augmenter la rémunération des membres du Conseil constitutionnel !

Ensuite, vous proposez d'appliquer les règles du droit commun de la fonction publique aux membres du Conseil constitutionnel en matière de cumul emploi-retraite. Il faut bien comprendre que si, dans un certain nombre de cas, cela peut conduire à modérer leur rémunération, dans un grand nombre de cas, cela va plutôt permettre de l'augmenter puisqu'aujourd'hui les conditions sont telles que vous ne pouvez pas cumuler l'indemnité de fonction avec la retraite que vous percevez quand vous êtes pensionné. Parfois, ce qui peut sembler être une amélioration par rapport à la situation actuelle n'en est pas une.

Avis défavorable, à regret considérant le sérieux avec lequel M. Benoit conduit ses travaux sur cette question depuis des années.

**M. Philippe Vigier.** Les parlementaires ont montré l'exemple à de nombreuses reprises ces dernières années, même s'il n'était pas évident de faire face à l'opposition d'autres parlementaires. On ne peut pas concentrer tous les efforts sur les parlementaires et laisser s'échapper des personnes avec des responsabilités aussi éminentes que celles d'un membre du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État ; il faut faire en sorte que les régimes soient comparables.

Monsieur le rapporteur, vous nous dites que l'indemnité des membres du Conseil constitutionnel est inférieure à celle du Président de la République : vous avez raison. En revanche, vous oubliez de dire qu'ils cumulent avec une indemnité de fonction, laquelle est définie par décret du Premier ministre. Les règles d'échelle des salaires doivent être parfaitement connues, transparentes : ça l'est pour les parlementaires, ça doit l'être également pour les hauts fonctionnaires. De plus, Thierry Benoit a bien fait de vous rappeler que, concernant le cumul emploi-retraite, le Gouvernement est assez embarrassé puisque les fameux décrets ne sont toujours pas sortis. Il appartient donc au Parlement de mettre un peu d'ordre et de faire en sorte que nos compatriotes ne puissent plus pointer du doigt celles et ceux qui représentent l'autorité. Personne ne doit pouvoir passer au travers des mailles du filet : il faut le dire avec force !

**Mme Clémentine Autain.** Tout cela est assez cocasse, en fait. Après les remarques du Conseil d'État, vous savez très bien qu'un recours devant le Conseil constitutionnel est possible. Or nous découvrons, à la toute fin de l'examen du texte, que vous êtes en train de mijoter quelques petits bonus pour les membres du Conseil constitutionnel avec la possibilité d'une rémunération à discrétion du Premier ministre : voilà ce que vous appelez la transparence, monsieur Véran ! C'est extrêmement transparent en effet puisqu'il est écrit que le Premier ministre peut à loisir accorder des rémunérations supplémentaires aux membres du Conseil constitutionnel : vous avez une conception de la transparence qui me laisse pantoise !

**M. Thierry Benoit.** Il s'agit pour nous de poser un acte politique. Les membres du Conseil constitutionnel cumulent la retraite, la rémunération et des indemnités – à ce tarif-là, je comprends qu'on les appelle les « sages » ! La réalité est que nous autres députés, nous ne connaissons pas véritablement leur situation, pas plus que celle des membres des autorités administratives indépendantes de l'État. Lors du Grand débat national, tous, Président de la République, Premier ministre, membres du Gouvernement, députés et sénateurs, nous avons rencontré nos concitoyens, qui en ont marre de cette situation : ils sont excédés ! Je sais très bien que l'on ne va pas résoudre ainsi le problème de la dette ou du déficit, mais les escaliers, ça se nettoie par le haut ! Je suis fatigué de voir des personnalités nommées et des hauts fonctionnaires ayant fait de belles carrières bénéficier de ce qui s'assimile à un privilège en cumulant la retraite et la rémunération. On n'y comprend plus rien et je suis en droit d'exiger, en tant que député, au nom des habitants que je représente, que l'on adopte ce type de propositions.

**M. Thibault Bazin.** Il a raison !

**M. le rapporteur.** Pour répondre à M. Vigier et à M. Benoit, ce projet de loi porte sur les retraites, pas sur les conditions d'indemnisation ou le niveau de rémunération des membres du Conseil constitutionnel. Monsieur Vigier, vous semblez dire qu'on ne les connaît pas précisément – au contraire ! Nous inscrivons en loi organique ce qui jusqu'ici relevait du droit réglementaire et qui était donc beaucoup moins transparent. Pour être précis, un membre du Conseil constitutionnel perçoit un traitement brut de 7 000 euros par mois. Ensuite, il y a deux cas de figure : soit il n'a pas d'autres revenus et il perçoit alors 6 000 euros au titre des indemnités de fonction, ce qui porte la totalité de sa rémunération à 13 000 euros brut ; on peut considérer que c'est beaucoup mais ce n'est pas l'objet de ce projet de loi que de légiférer sur le niveau de revenu. Soit il a par ailleurs une pension de retraite pour une activité précédente, de l'ordre de 5 000 ou 6 000 euros par exemple, et cela lui est soustrait de l'indemnité de fonction, ce qui fait qu'il ne la perçoit plus. La situation antérieure, qui manquait de transparence, permettait d'envisager des cumuls de rémunérations et de pensions de retraite ; cela n'est pas le cas et nous l'écrivons dans le marbre de la loi organique. À mon sens, cela répond à votre préoccupation.

Madame Autain, je vois d'ici la vidéo tranchée de 40 secondes, diffusée sur Facebook et Twitter à tous les Insoumis, retweetée massivement, « La République en Marche est en train d'acheter le Conseil constitutionnel en lui offrant des rémunérations cachées » : c'est honteux ! C'est indigne de la hauteur de nos débats ! On en a un peu marre donc je prépare aussi ma vidéo de réponse, que j'aurai plaisir à tweeter après la vôtre !

*La commission rejette successivement les amendements.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 10 de M. Sébastien Jumel.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Défendu.

*Suivant l'avis **défavorable** du rapporteur, elle **rejette** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement de précision n° 405 du rapporteur.*

*Puis elle en vient à l'amendement n° 8 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Peut-on distinguer dans l'alinéa 6 les membres du Conseil constitutionnel selon qu'ils sont nés avant ou après le 1<sup>er</sup> janvier 1975 ? Deux personnes nommées en même temps au Conseil constitutionnel, l'une très jeune, l'autre assez âgée, ne seront pas dans la même situation. N'y a-t-il pas là une rupture d'égalité entre les membres du Conseil constitutionnel ? Je ne sais pas si certains des membres actuels sont nés après 1975, mais cela va venir, inéluctablement !

**M. le rapporteur.** Nous avons débattu tout à l'heure de cette frontière de 1975 : il faut que cela soit conforme au principe d'égalité. Je vous ferai donc la même réponse : la frontière de 1975 est celle qui a été retenue pour l'ensemble des Français. Elle vise à ne pas modifier les règles de jeu en cours de route, c'est-à-dire pour les personnes qui sont à moins de dix-sept ans de la retraite. Le cas des membres du Conseil constitutionnel est différent de celui des parlementaires. Retrait sinon avis défavorable.

**M. le secrétaire d'État.** Le Gouvernement a choisi de faire une transition douce et longue, puisqu'elle est de dix-sept ans : c'est significatif. Je ne vois pas de raison de distinguer parmi les Français en la matière. La position du rapporteur me paraît donc cohérente. Nous ne pourrions pas justifier que certains à moins de dix-sept ans de la retraite soient concernés et pas d'autres. Le choix d'une période de transition doit donc s'appliquer à tous de façon uniforme.

**M. Charles de Courson.** Je maintiens mon amendement car vous évoquez tous la règle générale des dix-sept années avant le départ à la retraite : quel sens cela a-t-il pour un mandat de neuf ans non renouvelable ? En faisant cela, vous créez une rupture d'égalité parmi les membres du Conseil constitutionnel. Supposez que, lors du prochain renouvellement, l'un des trois nouveaux membres soit né avant 1975 et les deux autres après, allez-vous les traiter différemment ? Cela ne paraît pas possible car la règle des dix-sept ans ne peut pas s'appliquer aux membres du Conseil constitutionnel. La prudence serait d'adopter mon amendement ; à vous de voir si voulez prendre ce risque !

*La commission **rejette** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 4 **ainsi modifié**.*

#### **Après l'article 4**

*La commission est saisie, en présentation commune, des amendements n° 12 et n° 23 à n° 36 de M. Sébastien Jumel ainsi que des amendements n° 37 à n° 49 de M. Pierre Dharréville.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette successivement les amendements.*

**M. le rapporteur.** À la suite de cette longue série d'amendements qui viennent d'être rejetés, je précise, car je me méfie des découpages vidéo, que la présidente a pris le temps d'appeler chaque amendement de manière à laisser le temps à leurs auteurs d'entrer dans la pièce pour les défendre : il ne s'agissait absolument pas de bâcler la démocratie. Je préfère désormais mettre ceinture et bretelles car ce genre de situations peut rapidement faire des dégâts : vous êtes tous témoins que tel n'était pas l'objectif. Je remercie la présidente pour sa courtoisie à l'égard de nos collègues de l'opposition.

**M. Adrien Quatennens.** Monsieur le rapporteur, la démocratie aujourd'hui, ce sont aussi les réseaux sociaux, et on les utilise comme il le faut pour relayer ce qui doit l'être. Ainsi, la décision de la commission de diviser par deux notre temps de parole est une information qui intéresse nos concitoyens. Mais nous ne nous sommes pas plaints de la tenue des débats et nous n'avons appelé à insulter personne. Nous n'avons pas non plus l'intention d'instrumentaliser le vote successif de ces amendements, dont l'auteur s'était absenté. Cela étant, monsieur Véran, si vous voulez rejoindre la cohorte des *community managers* de La France insoumise, n'hésitez pas, on saura vous faire une place...

**M. Thibault Bazin.** Monsieur le rapporteur, vous semblez très attentif à la communication de La France insoumise, mais nous, ce n'est pas la com qui nous intéresse, c'est le travail de fond sur le projet. Je trouve dommage que vous ne fassiez pas preuve du même zèle pour apporter des réponses aux questions que nous posons depuis neuf jours, et qui sont restées sans réponse. Pour certaines, vous n'y êtes pour rien puisqu'elles ont été renvoyées à la conférence de financement ou à des ordonnances. Ce passage en force ne nous permet pas d'aborder tous les sujets de fond.

**Article 5 : Application du régime universel aux magistrats de l'ordre judiciaire**

*La commission examine les amendements de suppression n° 13 de M. Pierre Dharréville, n° 363 de Mme Clémentine Autain, n° 367 de Mme Caroline Fiat et n° 374 de M. Adrien Quatennens.*

**M. Jean-Paul Dufrègne.** L'amendement n° 13 vise à supprimer l'article 5 qui intègre les magistrats dans le régime universel, sans avoir mesuré les effets de cette disposition.

**Mme Clémentine Autain.** Dans l'étude d'impact, les cas types de magistrat font débiter les carrières à 22 ans, ce qui n'est pas du tout crédible, puisqu'un magistrat commence en moyenne à travailler à 28 ans. Je ne vous apprends rien : cette étude d'impact n'est ni faite ni à faire.



Par ailleurs, nous n'avons pas eu de réponse à nombre de nos questions. Je constate même qu'une députée de la majorité, Émilie Cariou, membre de la commission des finances s'interroge, elle aussi. Elle a notamment déclaré dans *Le Monde* : « *Pour le moment, c'est tout va bien, madame la marquise, mais rien n'est clair.* » Nous rebondirons dès lundi dans l'hémicycle sur cette intéressante conclusion.

**Mme Caroline Fiat.** Si cet amendement vise à supprimer l'application de ce projet de loi aux magistrats, ce n'est pas parce que nous souhaitons que cette réforme ne leur soit pas applicable, mais parce que nous nous opposons à ce système pour l'ensemble des assurés.

**M. Adrien Quatennens.** Ce sera l'une de mes dernières interventions dans l'examen de ce texte. La commission spéciale a acté hier son échec sur le projet de loi ordinaire. Nous avons néanmoins eu un débat utile, qui a permis de lever un certain nombre de lièvres et de confirmer ce que nous savions déjà et que le Conseil d'État avait affirmé lui aussi, à savoir que ce projet n'a rien d'universel, qu'un euro cotisé n'offrira pas les mêmes droits à tous et que nous n'avons surtout aucune garantie sur la valeur du point. Ce projet de réforme des retraites est en quelque sorte un rempart que vous érigez entre vous et les Français, pour ne pas répondre aux deux questions fondamentales qu'ils se posent : à quel âge vais-je partir à la retraite et avec quel niveau de pension ? À travers lui, vous faites en catimini ce qu'auraient pu faire d'autres majorités politiques : vous reculez l'âge de départ à la retraite. Nous serons dans l'hémicycle, la semaine prochaine et, au dehors, la mobilisation va se poursuivre contre cette réforme des retraites, qui est non seulement en contradiction avec les engagements du Président de la République, mais est surtout rejetée par une majorité de Français.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Il n'y a aucune raison que les magistrats soient les seuls à ne pas intégrer le régime universel de retraite.

Madame Autain, en tant que rapporteur général de la commission des affaires sociales, je suis aussi fondé à poser des questions au Gouvernement ou aux agences d'État sur des mesures de financement concernant telle ou telle disposition. Vous pouvez constater que, loin d'être, comme vous nous en faites le procès, des Playmobil ou des godillots, les parlementaires de la majorité sont tout à fait capables d'être à la fois force de proposition et de saisir le Gouvernement lorsqu'ils ont des questions à poser – ce qui est très sain pour le fonctionnement de nos institutions. Interroger le Gouvernement sur les modalités de financement des différentes mesures, qu'il s'agisse du corps enseignant ou des armées, est donc légitime.

Mes propos divergent en revanche de ceux rapportés dans la presse – et non dans une lettre officielle adressée au Premier ministre – sur les conditions du dialogue avec le Gouvernement, qui sont excellentes. Les réponses qu'il nous fournira nous permettront d'adopter très sereinement le projet de loi ordinaire et le projet de loi organique. Imaginez-vous une seconde que nous adoptions une règle

d'or qui engage le Gouvernement à faire preuve de sérieux budgétaire, sans savoir comment nous allons financer notre propre réforme ? Ce ne serait ni crédible ni sérieux !

**M. Éric Woerth.** Monsieur le rapporteur, personne ne met en doute votre sérieux : c'est la méthode du Gouvernement qui ne l'est pas. On ne sait pas comment la réforme va être financée, mais il est encore temps d'en parler avant que les travaux de cette commission s'achèvent. J'ai le courrier adressé au Premier ministre par Mme Cariou et M. Saint-Martin. Ce n'est pas rien, c'est officiel. Ces deux membres éminents et respectés de votre majorité, membres également de ma propre commission, posent ouvertement les questions que nous posons depuis dix jours, qui sont des questions majeures sur le financement de la réforme et ses conséquences budgétaires pour l'État.

Si eux-mêmes n'ont pas les réponses, cela signifie que le Gouvernement ne travaille pas avec sa majorité, sinon ne remettez pas en cause ce qu'écrivent le rapporteur général de la commission des finances et votre collègue. Ce n'est pas parce que nous sommes dans l'opposition que nos questions sont mauvaises. Nous voulons des réponses. Si vous ne les avez pas, peut-être le Gouvernement ou la direction du budget les ont-ils. Quoi qu'il en soit, en tant que parlementaires, qui sommes en train de fabriquer et de voter la loi, nous avons le droit d'avoir un certain nombre de données financières. Je ne dis que ce que disent vos propres collègues.

**Mme Clémentine Autain.** Parmi les questions qui sont posées par nos deux collègues de La République en Marche, figure celle des compensations financières qui seront nécessaires pour ne pas dégrader les salaires nets de la fonction publique. C'est une question que nous avons posée à plusieurs reprises et nous n'avons eu aucune réponse.

Je veux bien que vous nous expliquiez que ces questions sont légitimes, monsieur le rapporteur, mais avec l'ensemble des questions qui sont posées dans cette lettre, Mme Cariou estime qu'il y en a déjà pour « *un paquet de milliards d'euros* ». Elle écrit également : « *Nous avons demandé des réponses avant lundi [début de l'examen dans l'hémicycle]. Mais je ne sais pas si nous en aurons.* »

Je trouve cela très inquiétant. Alors que nous travaillons en commission depuis quasiment quinze jours, vous nous dites à présent qu'il est normal qu'il y ait des discussions entre la majorité et le Gouvernement et que les réponses seront apportées en temps et en heure à cette dernière. C'est du mépris pour le débat parlementaire ! Nous aurions dû les avoir pendant nos travaux. J'espère qu'à partir de la semaine prochaine, vous y verrez un peu plus clair dans ce brouillard, qui s'épaissit comme le brouillard irlandais.

**Mme Cendra Motin.** En tant que membre de la commission des finances, je ne peux pas laisser dire ce que je viens d'entendre. Nous nous posons les

mêmes questions que vous, monsieur Woerth, et elles sont parfaitement légitimes. Nous prenons en compte tous les paramètres de cette réforme. Mais soyons clairs, et vous ne me contredirez pas sur ce point : le lieu de discussion du budget de l'État, c'est le projet de loi de finances (PLF), ce n'est pas le projet de réforme des retraites. Ce qui n'empêche pas que nous fassions notre travail de parlementaires en interrogeant le Gouvernement.

Concrètement, le courrier dont il est question a vocation à obtenir certaines précisions dans le cadre de notre dialogue avec le Gouvernement, et les députés qui l'ont écrit l'ont fait en tant que rapporteurs du budget. Nous devons, au sein de cette commission, aborder les grands axes, mais les détails seront discutés dans le cadre du PLF.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle adopte les amendements de coordination n° 406 et n° 407 du rapporteur.*

*Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 9 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Je m'interroge sur le fait de distinguer les magistrats nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1975 et les autres : n'allez-vous pas créer ainsi deux catégories ? N'y a-t-il pas les mêmes difficultés que pour le Conseil constitutionnel ?

Par ailleurs, vous modifiez le sixième alinéa de l'article 45 de l'ordonnance de 1958, qui porte sur les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats, et vous remplacez « *la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite* » par « *révocation* ». Cela relève-t-il de la réforme des retraites ? N'est-ce pas un cavalier qui risque d'être supprimé par le Conseil constitutionnel ?

**M. le rapporteur.** La mise à la retraite d'office s'apparente en droit à la retraite. Quant à votre première question, je ferai la même réponse que précédemment, à savoir que, dans le titre I<sup>er</sup> du projet de loi ordinaire, nous avons voté une frontière d'âge fixée à 1975, parce que cela permet de distinguer ceux qui sont à moins de dix-sept ans de l'âge légal de la retraite de ceux qui en sont à plus de dix-sept ans. Comme on peut parfaitement passer toute sa carrière dans la magistrature, il n'y a donc aucune difficulté.

Avis défavorable.

**M. Philippe Vigier.** Mme Motin a tenté une défense un peu désespérée au sujet du courrier adressé par des membres de la majorité au Premier ministre, mais je tenais à lui signaler que les questions relevant de la branche vieillesse sont examinées non pas dans le PLF mais dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Ensuite, il me semble que, lorsque ce sont 350 milliards d'euros qui sont en jeu, il est normal que la représentation nationale soit, *a minima*, informée, et il n'y a aucun esprit polémique là-dedans. On ne peut pas engager une réforme aussi importante, sans en connaître les implications financières.

Le fait que deux membres de votre majorité – dont le rapporteur général de la commission des finances – aient pris l'initiative d'interroger le Gouvernement n'est pas anodin. Cela révèle un malaise, qu'il faut dissiper. Si l'on ne veut pas voir s'installer la défiance partout, le secrétaire d'État doit nous éclairer. Ne laissons pas le poison s'instiller.

**M. Fabien Di Filippo.** En nous écoutant, il y a un point sur lequel Emmanuel Macron doit être tout à fait rassuré, c'est la fierté que peuvent avoir les membres de sa majorité de leur amateurisme. Les questions qui viennent d'être soulevées par le président de la commission des finances ne sont pas illégitimes. On ne peut pas creuser le trou des retraites de 30 ou 40 milliards d'euros, sans expliquer comment cela va être compensé. Peut-être ni M. Pietraszewski ni le rapporteur n'ont-ils les réponses, mais il y a un chevalet au fond de la salle, qui attend désespérément sa propriétaire depuis le début de nos discussions, c'est celui de Mme Buzyn. Je me dis que, si elle n'est pas venue, c'est que, voilà des jours et des nuits qu'elle travaille sur ces sujets. Au moment où nous nous apprêtons à conclure cette discussion, il serait donc temps qu'elle vienne nous apporter les réponses que nous attendons... C'est le moment où jamais car l'anxiété de l'opposition, puis l'anxiété des Français, gagnent à présent les bancs de la majorité, quels que soient les artifices déployés par certains députés dociles et zélés,

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'article 5 modifié.*

### **Titre**

*La commission examine les amendements identiques n° 380 de Mme Clémentine Autain, n° 384 de Mme Caroline Fiat et n° 391 de M. Adrien Quatennens.*

**Mme Clémentine Autain.** Je profite de cet ultime amendement pour saluer les efforts de Mme Motin afin de tenter d'éteindre l'incendie, mais ses arguments sont faux, car la lettre comporte quatre parties dans lesquelles certaines questions concernent le PLF, d'autres le PLFSS ou les rémunérations, mais au bout du compte toutes ont trait à l'impact de la réforme, et c'est bien celle-ci qui est en cause.

Je ne pense pas que le secrétaire d'État pourra répondre ici à ces questions mais au moins pourra-t-il nous renseigner sur un point : comment le Gouvernement va-t-il répondre à nos deux collègues de la majorité ? Par un courrier ? Une conférence de presse ? Allez-vous envoyer l'information

uniquement à la majorité ou bien à l'ensemble des députés ? Vous pourriez aussi répondre à l'ensemble des Français et, pour reprendre les propos de Caroline Fiat, leur expliquer clairement, avec des mots compréhensibles par le grand nombre, ce que signifie le coefficient qui va permettre de calculer la valeur du point, c'est-à-dire le coefficient qui lie la valeur d'acquisition et la valeur d'usage.

**Mme Caroline Fiat.** Nous proposons d'intituler ce projet de loi organique non pas « projet de loi organique relatif au système universel de retraite » mais « projet de loi organique relatif au système austéritaire de retraite ».

Je rebondis ensuite sur ce que vient de dire Clémentine Autain : plus nous avons avancé dans les débats, moins le mode de calcul de la valeur du point est devenu compréhensible. Il serait donc souhaitable de remettre les pendules à l'heure avant la séance.

**M. Adrien Quatennens.** Si l'on résume, nous avons donc un projet de loi qui, je le répète, contredit les engagements présidentiels – lesquels étaient de ne toucher ni à l'âge de départ ni au niveau des pensions –, un projet de loi qui voit toujours mobilisés contre lui une majorité de Français et qui s'est vu sanctionné par un avis assez sévère du Conseil d'État, un projet de loi sur lequel les discussions en commission spéciale ont été un échec, à ceci près qu'elles ont néanmoins permis de relever le flou artistique qui règne sur la valeur du point et l'absence de garantie sur le niveau des pensions. À cela s'ajoute le fait que nous apprenons aujourd'hui que la commission des finances n'a pas les réponses fondamentales qu'elle est en droit d'attendre, alors que les débats en séance commencent la semaine prochaine.

Nous avons donc affaire à une vaste improvisation, et tout ce qu'il reste de l'ensemble de nos discussions, des éléments de langage que vous nous avez servis pendant des mois pour tenter de vous rallier l'opinion, c'est votre volonté d'appliquer une vaste mesure d'âge et de faire peser tout le poids de l'effort sur les actifs, qui vont devoir travailler toujours plus longtemps. Les Français ont raison de vous tenir tête !

**M. le rapporteur.** C'en est fini des mantras de La France insoumise ! Nous arrivons au terme de l'examen du projet de loi organique portant réforme des retraites. Je suis très heureux des débats de qualité que nous avons eus sur ces cinq articles et je me réjouis que nous soyons en mesure d'adopter l'un des deux textes en commission. C'est un travail collectif qui est ainsi récompensé. Je vous donne rendez-vous dans l'hémicycle à partir de lundi prochain.

J'émetts évidemment un avis défavorable à ces amendements qui visent à introduire le mot « austéritaire » dans le titre.

Quant à la question qui m'est posée sur le calcul du point, je vous répondrai « point trop n'en faut » et « point à la ligne », car nous avons eu ce débat à peu près vingt-huit fois au cours des dix derniers jours, et vous comprendrez que je n'y revienne pas une vingt-neuvième fois. Mais nous aurons

certainement l'occasion de débattre de ce point et de reparler de Marie l'infirmière, très prochainement dans l'hémicycle. Merci à tous.

**M. Pierre Dharréville.** Nous terminons cette discussion comme nous l'avons commencée, monsieur le rapporteur, et je le regrette, car les arguments que vous avez employés n'ont pas suffi à nous convaincre – à vrai dire, je ne suis pas certain qu'ils vous aient convaincu vous-même. La semaine prochaine, le débat va se poursuivre en séance publique sur un texte qui, ne l'oublions pas, engage notre pays pour plusieurs décennies et touche à des aspects fondamentaux de notre pacte social.

Franchement, je pense que vous devriez réfléchir avant d'aller plus loin, car ni le débat tronqué que nous venons d'avoir à l'Assemblée, ni la manière dont la discussion a eu lieu auparavant avec les organisations syndicales n'ont été satisfaisants, ce qui, selon nous, montre clairement la nécessité de retirer ce projet et d'ouvrir une nouvelle discussion, comme les organisations syndicales continuent à le demander – elles nous l'ont confirmé encore aujourd'hui. Pour ce qui est de la conférence sur le financement qui a lieu en ce moment, elle semble ne déboucher sur rien, ce qui fait que nous sommes en train de légiférer et de prendre des décisions lourdes de sens pour l'avenir dans l'impréparation, ce qui n'est absolument pas raisonnable.

**M. Éric Woerth.** Ce n'est pas vraiment le moment de tirer des conclusions, puisque nous nous revoyons dès lundi pour débattre du même projet...

Je dirai cependant que je regrette que la commission ne soit pas allée jusqu'au bout de l'examen d'un texte que le Gouvernement a mis deux ans à construire. Nous n'adhérons pas à l'extrême complexité de ce texte, une complexité outrancière, qui n'était pas nécessaire pour faire converger les différents régimes de retraite existants et apporter plus de justice au système. Vous auriez dû faire plus simple, plus efficace et plus direct, et aller au bout de la concertation, en consultant notamment les formations politiques représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat plutôt que de vous acharner à mener de fausses concertations avec les syndicats, qui ont finalement échoué.

Le groupe Les Républicains est évidemment opposé à ce texte : c'est pourquoi nous avons, au travers des amendements que nous avons défendus, proposé une autre manière de réformer les retraites, d'une manière sans doute plus efficace et plus juste socialement. Vous avez fait des choix qui ne sont pas les nôtres, et nous verrons bien qui a raison et qui a tort... Cela dit, les temps de transition sont si longs que les Français ne verront pas la différence entre ce qui se passe aujourd'hui et ce qui se passera dans le futur, ce qui pose le problème de la gestion et de l'évaluation de ce texte.

Enfin, nous vous avons interrogés tout au long de ces débats sur l'impact financier de la réforme, et le fait que vos propres collègues vous aient eux aussi

posé des questions à ce sujet jette un immense coup de froid sur votre réforme et sur la méthode que vous avez employée. On ne peut discuter d'un projet aussi important en laissant de côté les questions financières, qui sont à la base de toute justice, comme le disait hier soir le Président de la République lui-même. Vous nous avez soumis un projet de loi incomplet, qui a donné lieu à des débats incomplets : pourquoi ne nous proposez-vous pas un texte complet, sur lequel nous aurions des débats complets ?

**Mme Catherine Fabre.** Le groupe La République en Marche est vraiment satisfait d'avoir pu aller au bout de la discussion du projet de loi organique et d'avoir débattu sérieusement de tous les amendements proposés. Ce texte possède à nos yeux une belle portée politique, car il va avoir une influence sur la vie des générations futures : nous pouvons en être fiers, car ce n'est pas le cas de toutes les réformes.

Nous avons amélioré ce texte tout au long de la journée : je pense notamment à la règle d'or de l'équilibre financier, qui s'est enrichie de l'inscription dans la loi organique de la valeur du point et de son évolution. Nous sommes également très fiers d'avoir fait en sorte que les parlementaires soient exemplaires dans la mise en œuvre de la réforme, puisque le régime universel sera le leur dès 2022.

**M. Thierry Benoit.** Au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, je veux dire que nous sommes convaincus que ce projet de loi est l'un des plus importants, sinon le plus important de cette législature. Le fait de modifier un système de retraite qui existe depuis 1945, c'est-à-dire depuis l'issue des travaux du Conseil national de la Résistance, afin de passer d'un système de répartition par trimestres à un système de répartition par points, me paraît fondamental – historiquement, la famille centriste a d'ailleurs toujours défendu l'instauration de ce nouveau régime.

Je suis convaincu que les débats approfondis que nous avons eus au cours des dix derniers jours ont été utiles pour celles et ceux qui ont souhaité participer de manière constructive à nos travaux. Ils seront utiles pour l'avenir, notamment pour les débats qui vont maintenant avoir lieu en séance publique. Je souhaite que le Gouvernement, qui a fait preuve d'attention et de patience à l'égard de l'ensemble des parlementaires, s'interroge maintenant sur la plus-value que chaque groupe politique pourra apporter à ce texte. J'aimerais être en mesure de voter celui-ci, mais encore faudrait-il pour cela que le Gouvernement me démontre en quoi notre présence et nos propositions auront été utiles pour ce texte et pour les Français.

Enfin, puisque ce n'est pas moi qui ai pris la parole pour l'explication de fin de débat hier soir, je veux dire que le nombre d'amendements déposés – plus de 20 000 –, par un groupe en particulier, ne me paraît pas du domaine du raisonnable. Je souhaite que, d'ici à l'examen du texte en séance publique, chacun de nous puisse revenir à un nombre d'amendements qui soit raisonnable et

acceptable, afin de permettre à chaque groupe politique de défendre l'intégralité de ses propositions.

**M. Brahim Hammouche.** Nous avons discuté durant plusieurs jours d'un projet de loi ayant l'ambition de transformer en profondeur notre protection sociale et qui, en ce sens, présente toutes les qualités que l'on peut attendre d'un système dit universel, dans l'esprit de ce qui a été mis en place en 1945. Notre groupe, celui du Mouvement Démocrate (MoDem) et apparentés, est l'héritier du MRP, un mouvement de la Résistance ayant joué un grand rôle dans notre histoire politique, et nous avons un attachement particulier à l'État-providence.

Le système qui nous est proposé s'inscrit totalement dans cette philosophie, car l'État y a toute sa place et va continuer à accompagner les solidarités, ce qui fait que la providence va conserver toute son étendue, avec des protections élargies à toutes celles et tous ceux qui, aujourd'hui, ont besoin de recevoir selon leurs besoins, qui ne sont pas les mêmes qu'hier.

Le MoDem n'est pas habité par le passé, il ne s'y sent pas lié, mais il sait que ce passé qui vient d'hier tend vers demain, vers un avenir pour chacun et pour tous.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Merci pour cette fin lyrique, cher collègue.

**M. Philippe Vigier.** Mes premiers mots seront pour vous, madame la présidente. Animer cette commission spéciale dans les conditions où nous avons travaillé n'a pas été un exercice facile, mais vous avez su le faire en régulant les débats dans la bonne humeur et dans l'esprit de dialogue qui doit présider au sein du Parlement.

Sur le fond, j'insiste sur le fait que nous devons faire preuve de prudence, car les « 49.3 » se terminent toujours mal... Franchement, monsieur le secrétaire d'État, quand des membres de la majorité et des députés de l'opposition souhaitent obtenir des éclaircissements sur tel ou tel point, quand le Conseil d'État vous demande des études d'impact plus approfondies, êtes-vous à trois semaines ou un mois près ? Ne faut-il pas éviter le coup de menton ? Il s'agit d'une réforme profonde, qui doit être bien comprise de nos concitoyens et, surtout, bien ficelée. Pour un texte de cette importance, on ne peut s'en tenir à un calendrier dont on sait qu'il nous conduit dans l'impasse.

Je le dis avec gravité, mes chers collègues, car, derrière cela, c'est une forme d'impuissance publique qui nous guette. Le Gouvernement a la main. Soit nous trouvons, avant l'examen en séance publique, des modalités qui nous permettront d'avoir un débat certes contradictoire, mais apaisé, pouvant avoir une issue positive. Soit c'est sans doute à un affrontement stérile qu'il faut s'attendre, dans lequel nos compatriotes ne se retrouveront pas.



**M. le secrétaire d'État.** Comme vient de le faire le président Vigier, je vous remercie d'avoir conduit ces débats comme vous l'avez fait, madame la présidente.

Monsieur Di Filippo, je vous invite à vous renseigner auprès de vos collègues sur la prononciation de mon nom : je vous assure qu'il est possible de l'énoncer correctement... Pour ce qui est de votre remarque à propos de Mme la ministre Agnès Buzyn, il est vrai qu'elle est absente, ce dont elle vous prie de l'excuser, mais, comme vous l'aurez sans doute remarqué, il y a en ce moment une certaine urgence sanitaire dans notre pays, qui nécessitait sa présence ailleurs.

*La commission rejette les amendements.*

*Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi modifié.*

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Pour ma part, je souhaite tout d'abord souhaiter un bon anniversaire à notre collègue Éric Girardin, qui a été présent tout au long de nos débats. (*Applaudissements.*)

Je veux également remercier les administrateurs, qui ont dû fournir un travail considérable, ainsi que M. le secrétaire d'État et ses collaborateurs, les rapporteurs – qui en ont encore beaucoup devant eux –, et tous les membres de cette commission spéciale, qui ont fait preuve d'une grande assiduité – ce qui n'est pas le cas pour toutes les commissions spéciales. (*Applaudissements.*)

J'ai trouvé beaucoup d'intérêt à nos travaux. Les débats ont parfois été un peu chauds, mais ils ont souvent donné lieu à des échanges intéressants, et je garderai un excellent souvenir de ces moments passés ensemble, quelle qu'en soit l'issue. Je vous en remercie, et vous donne maintenant rendez-vous en séance la semaine prochaine pour débattre à nouveau de ces textes. (*Applaudissements.*)

*En conséquence, la commission spéciale demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi organique dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport (<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/ta-commission/r2687-a0.pdf>)*

\*

\* \*



**ANNEXE**  
**LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU**  
**MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI**  
**ORGANIQUE**

<b>Projet de loi</b>	<b>Dispositions en vigueur modifiées</b>	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 <sup>er</sup>	Code de la sécurité sociale	L.O. 19-11-1 et L.O. 19-11-5 <i>[nouveaux]</i>
2	Code de la sécurité sociale	L.O. 111-3
2	Code de la sécurité sociale	L.O. 111-4
2	Code de la sécurité sociale	L.O. 111-7-1
3	Code de la sécurité sociale	L.O. 381-33 et L.O. 381-34 <i>[nouveaux]</i>
3	Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958	3
3	Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958	5
4	Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958	6
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	9-2
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	11
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	21-1
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	25-4 et 30 <i>[abrogés]</i>
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	40
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	40-2
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	40-5
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	40-7
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	41-5
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	41-6
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	45
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	46
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	73
5	Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958	76-1-1
5	Loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001	9