



N° 1529

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2018.

PROPOSITION DE LOI

*visant à définir la **procédure** à mettre en œuvre pour une **réforme globale**
du **système de retraites**,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Pierre CORDIER, Damien ABAD, Emmanuelle ANTHOINE, Nathalie BASSIRE, Ian BOUCARD, Valérie BOYER, Marine BRENIER, Jacques CATTIN, Dino CINIERI, Josiane CORNELOUP, Marie-Christine DALLOZ, Daniel FASQUELLE, Laurent FURST, Claude de GANAY, Jean-Jacques GAULTIER, Philippe GOSSELIN, Jean-Carles GRELIER, Valérie LACROUTE, Marc LE FUR, Sébastien LECLERC, Geneviève LEVY, Véronique LOUWAGIE, Gilles LURTON, Bernard PERRUT, Didier QUENTIN, Alain RAMADIER, Robin REDA, Frédéric REISS, Vincent ROLLAND, Raphaël SCHELLENBERGER, Éric STRAUMANN, Michèle TABAROT, Isabelle VALENTIN, Arnaud VIALA, Michel VIALAY,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Particulièrement préoccupant, le climat social de cet automne démontre largement les limites d'un mode de gouvernement technocratique, adepte de la verticalité la plus rigide, qui impose chaque jour à la « France d'en bas » des mesures conçues par une « France d'en haut », toujours plus déconnectée des réalités qui, elle, s'en exonère ou, au contraire, en tire le meilleur profit (*cf.* l'analyse de Christophe Guilly dans l'ouvrage intitulé *No Society*).

Les exemples sont légion, de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes secondaires à l'augmentation de la taxe carbone et des taxes sur les carburants en passant par le quasi gel des pensions de retraites en 2019 et 2020.

Bien sûr, l'écoute, la concertation, le dialogue, sont toujours davantage mis en avant pour toujours mieux s'en départir.

L'épineuse question de la réforme des retraites ne fait pas exception à la règle.

Un haut-commissaire a été chargé de préparer un projet de réforme prétendument équitable du système de retraite, qui n'est porté que par bribes à la connaissance des Français. À tel point que l'on peut s'interroger sur la volonté réelle du Gouvernement et du chef de l'État de l'entreprendre, en dépit des promesses faites par Emmanuel Macron. À en croire Jean-Paul Delevoye, les négociations concernant les régimes du public n'auraient même pas commencé !

Pour le privé, on sait déjà que l'essentiel des efforts exigés portera sur les actifs actuels ; et l'on a tout lieu de craindre que l'idée d'un « régime universel » ne soit prétexte, pour l'État, à faire main basse sur les réserves des régimes complémentaires (quelque 110 milliards d'euros en 2016 entre l'AGIRC-AZRRCO, la CNAVPL et les indépendants), en particulier celles des professions libérales, qui seraient englouties dans le gouffre des pensions du public, non provisionnées.

Pour le secteur public, en revanche, rien n'est certain. Aucune proposition concernant les régimes spéciaux des fonctionnaires et des agents des entreprises publiques ne figurait sur la plate-forme de consultation citoyenne mise en ligne sur internet au mois de juin dernier

par le haut-commissaire. En toute logique pourtant, une réforme équitable et sérieuse du système de retraite devrait poser en priorité absolue une large réflexion sur ces régimes spéciaux.

À l'occasion d'un colloque de la caisse de retraites des médecins, le 26 octobre dernier, Jean-Paul Delevoye a d'ailleurs précisé que régime universel ne signifie pas régime unique. La nuance est éclairée par une interview d'Éric Lombard, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, publiée dans les Echos du 15 octobre. Après avoir rappelé que ses équipes travaillent depuis plusieurs mois avec le haut-commissariat à préparer la réforme, ce haut-fonctionnaire explique qu'il existera, dans le nouveau système, « *deux grands ensembles* » : d'une part, « *les salariés du privé, autour de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO* », et, de l'autre, une « *plate-forme d'accueil pour les régimes publics et certains régimes spéciaux* », qui serait gérée par la Caisse des dépôts. Cette configuration correspond à un projet qui est depuis longtemps dans les tuyaux de l'administration : la création de deux pôles, l'un public, l'autre privé, coexistant au sein du même système, avec des règles différentes.

Depuis 23 ans, pas moins de quatre réformes – présentées comme majeures – de notre système de retraites se sont succédées :

La loi du 22 juillet 1993 (dite Balladur) réforme le régime général (salariés), les trois régimes alignés (salariés agricoles, artisans, industriels et commerçants) et le régime des professions libérales,

La loi du 21 août 2003 (dite Fillon) réforme l'ensemble des régimes de retraite, à l'exception des régimes spéciaux des entreprises publiques et pose les principes selon lesquels « *tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité* » (article 2) et que « *les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quelles que soient leurs activités professionnelles passées* » (article 3).

La loi du 9 novembre 2010 (dite Woerth) comporte, outre des mesures liées aux droits des assurés (âge légal de départ, âge de liquidation à taux plein, etc.), des dispositions relatives à la prise en compte de la pénibilité et des interruptions de carrière (maternité, chômage, etc.).

La loi du 20 janvier 2014 (dite Touraine) vise à « garantir l'avenir et la justice du système de retraites ».

En réalité, malgré ces réformes successives, l'avenir de notre système de retraite n'est pas financé et les règles en vigueur restent très inéquitables.

L'allongement continu de l'espérance de vie (nous avons gagné 1,3 année tous les 10 ans depuis 1950) et l'arrivée massive à la retraite des générations du baby-boom d'après-guerre font que le nombre de retraités à qui il faut verser une pension augmente fortement alors, qu'au contraire, le nombre d'actifs stagne ou augmente très peu.

D'après le COR, le nombre d'actifs devrait être relativement stable en 2030, alors que le nombre de retraités devrait passer, quant à lui, de 17 millions à plus de 20 millions. Cette dégradation du rapport démographique entre cotisants et retraités est un vrai défi. D'autant plus qu'aujourd'hui, l'équilibre financier global du système de retraite français n'est pas atteint. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est en déficit chronique depuis des années et l'augmentation des dépenses retraite de la fonction publique est la première cause d'accroissement du déficit inscrit en loi de finances. Enfin, les autres régimes spéciaux de retraite (SNCF, industries électriques et gazières, RATP, mineurs, marins, etc.), tout comme les régimes des agriculteurs, sont sous perfusion de l'État depuis des années.

Dans la fonction publique, après une carrière complète, en faisant abstraction du régime additionnel (RAFP), les taux de remplacement bruts (rapport entre la pension de retraite et le dernier salaire) ne varient pas : de 75 % du dernier traitement.

En revanche, pour les salariés du privé, ces taux ne sont pas garantis, puisque les régimes complémentaires sont des régimes qui ne peuvent distribuer que ce que les cotisations reçues mettent à leur disposition. Si bien que pour un salarié, dont la carrière est voisine du SMIC, le taux de remplacement est passé de 74,81 % pour ceux partis en 1993, à 70,51 % pour ceux partis en 2015. Pour un cadre dont la rémunération a évolué de 1 plafond de la sécurité sociale à 3, le taux de remplacement est passé 59,28 % pour ceux partis en 1993 à 45,56 % pour ceux partis en 2015. Ce sont donc les cadres cotisant aux taux maxima qui subissent la plus forte érosion de leur pension, le taux de remplacement chutant, en 23 ans, pour certains profils de plus de 20 %.

Faut-il encore mentionner que l'érosion du niveau des retraites est sensible dans les régimes complémentaires alors que les prestations servies par le régime de base (CNAV) sont restées relativement stables. Par

exemple, pour un employé qui a fait liquider sa retraite en 2015, la pension CNAV représente entre 66 % et 75 % du montant de sa retraite globale, alors que pour un cadre supérieur, la pension CNAV peut représenter moins de 20 % de la retraite globale.

Après l'ère des hausses de cotisations, s'est ouvert celle du déclin des pensions servies, en particulier par les régimes complémentaires.

On comprend mieux aussi pourquoi la loi Woerth du 9 novembre 2010 avait prévu, dans son article 16, la mise en route au premier semestre 2013 d'une grande réflexion nationale ouvrant des pistes de réforme en profondeur de notre système de retraite.

Aussi, est-il plus que temps que cette réflexion nationale approfondie, transparente et démocratique, ait lieu et tout doit être mis en œuvre pour qu'elle ne soit pas confisquée par telle ou telle catégorie de la population qui aurait intérêt au statu quo. Les travers constatés lors de la commission Moreau de 2014 (80 % de ses membres relevaient d'un régime spécial de retraite) réapparaissent, encore amplifiés, avec la réforme annoncée par le Gouvernement. Or, il n'est plus possible de repousser une réforme globale systémique qui, seule, permettra de sauvegarder nos retraites.

Dès lors, il est essentiel de définir une procédure qui permette - enfin - de faire aboutir une vraie réforme en profondeur de notre système de retraite. Pour ce faire, la primauté est donnée aux « Politiques » dans la définition des modalités, aidés en cela par des techniciens. A charge ensuite pour le peuple, consulté par référendum, d'approuver définitivement la réforme.

Tel est, Madame, Monsieur, le sens de la proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Il est institué une commission nationale chargée de présenter au Premier Ministre, dans un délai de six mois à compter de son installation, un projet de réforme du système de retraite français.

Article 2

- ① La commission mentionnée à l'article premier de la présente loi, est composée de :
- ② – trois députés désignés à la proportionnelle des groupes politiques ;
- ③ – trois sénateurs désignés à la proportionnelle des groupes politiques ;
- ④ – six élus locaux nommés par le Premier ministre sur proposition du ministre de l'intérieur.
- ⑤ Son président et deux rapporteurs sont élus lors de la première réunion.
- ⑥ Un quart des membres de cette commission, au maximum, est affilié à un régime spécial de retraite au sens du code de la sécurité sociale et au titre de leur activité professionnelle.

Article 3

- ① Un comité d'experts de douze membres, nommés par le Premier ministre, sur proposition du ministre des affaires sociales, valide techniquement les modalités de réforme retenues par la commission.
- ② Un quart des membres du comité mentionné à l'alinéa précédent est, au maximum, affilié à un régime spécial de retraite au sens du code de la sécurité sociale.

Article 4

- ① Les objectifs du projet de réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse sont les suivants :
- ② – garantir l'équité entre les régimes de retraite légalement obligatoires ;
- ③ – mettre en place un régime universel par points ou en comptes notionnels, dans le respect du principe de répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ;
- ④ – faciliter le libre choix par les assurés du moment et des conditions de leur cessation d'activité.

