

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission spéciale 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

Dimanche
9 février 2020
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
Mme Brigitte
Bourguignon, *présidente***

– Suite de l'examen du projet de loi instituant un système universel de retraite (n° 2623 rectifié) puis du projet de loi organique relatif au système universel de retraite (n° 2622) (M. Guillaume GOUFFIER-CHA, rapporteur général, MM. Nicolas TURQUOIS, Jacques MAIRE, Mmes Corinne VIGNON, Carole GRANDJEAN et M. Paul CHRISTOPHE, rapporteurs pour le projet de loi ordinaire, et M. Olivier VÉRAN, rapporteur pour le projet de loi organique)..... 2

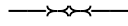
– Présences en réunion 30



**COMMISSION SPÉCIALE 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**

Dimanche 9 février 2020

La séance est ouverte à neuf heures trente-cinq.



La commission poursuit l'examen du projet de loi instituant un système universel de retraite (n° 2623 rectifié) (M. Guillaume Gouffier-Cha, rapporteur général, MM. Nicolas Turquois, Jacques Maire, Mmes Corinne Vignon, Carole Grandjean et M. Paul Christophe, rapporteurs).

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Mes chers collègues, nous avons examiné 3 610 amendements ; il nous en reste 15 970.

Article 16 : *Habilitation à neutraliser certains effets du régime par points pour certaines catégories de salariés*

La commission examine les amendements de suppression n° 706 de M. Sébastien Jumel, n° 21099 de M. Boris Vallaud, n° 9247 de Mme Sabine Rubin et n° 9251 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Pierre Dharréville. L'article 16 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, une nouvelle fois, des mesures pour que l'État prenne à sa charge les réductions de cotisations sociales de certaines professions et détermine les modalités de convergence des cotisations des journalistes. Un sujet d'intérêt national comme celui-ci nécessite un débat serein et approfondi, qui inclue la représentation nationale, non une discussion express ou une concertation comme celle à laquelle nous sommes habitués depuis deux ans et demi et dont nous connaissons les insuffisances.

Je saisis cette occasion pour vous interroger sur la situation des artistes-auteurs affiliés à l'Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (AGESSA), la sécurité sociale des auteurs : ils sont nombreux à avoir cru cotiser alors que l'organisme chargé de la collecte était défaillant et ils risquent de se retrouver avec des droits à la retraite très réduits, voire nuls. Cette situation ne peut perdurer et si des erreurs ont été commises, il faut garantir leurs droits à la retraite.

M. Régis Juanico. Nous sommes dimanche, un jour particulier dans la vie sociale et associative de nos concitoyens. Il n'a pas été fait référence, ni dans nos débats ni dans l'étude d'impact, aux conséquences du report de l'âge de départ sur l'engagement associatif et citoyen, notamment dans les conseils municipaux. Sans les retraités, il n'y aurait pas de vie associative : 40 % d'entre eux sont membres d'associations, leur taux de participation culmine à 45 % entre 60 et 70 ans, 50 % des présidents d'associations sont des retraités, et le tiers d'entre eux est âgé de plus de 65 ans. Les publications le montrent, la participation associative est bénéfique pour la santé. Les mesures visant à reporter l'âge de départ ont entraîné ces dix dernières années une baisse de l'engagement, notamment des responsables, qui est passé de 38 à 31 %. Avez-vous mesuré les conséquences de votre réforme dans ce domaine ?

Mme Sabine Rubin. En instaurant un âge d'équilibre fixé à 65 ans, cette réforme nous ramène plus d'un siècle en arrière. Nous avons critiqué à plusieurs reprises les

ordonnances. Même si la situation de ces professions pose problème et si l'État pourrait prendre en charge quelques points supplémentaires, cette question ne devrait pas être traitée par voie d'ordonnance.

Mme Bénédicte Taurine. Depuis le début, et comme pour d'autres textes, nous sommes opposés au passage par les ordonnances. Nous demandons donc la suppression de l'article.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Je remercie les personnes présentes en ce dimanche matin et salue l'implication de ceux qui se mobilisent pour l'avenir des retraités.

L'article 16 vise à habiliter le Gouvernement à prendre des mesures pour neutraliser les effets du régime par points pour certaines catégories – les artistes du spectacle, les mannequins, les artistes-auteurs ou les ministres des cultes – et organiser les transitions, sur les taux comme sur les assiettes. La voie de l'ordonnance permet d'apporter une meilleure réponse à ces situations spécifiques.

Avis défavorable.

M. Sébastien Jumel. Nicolas Stérin, un dessinateur qui me caricature parfois dans la presse locale, m'a interpellé sur les défaillances relevées à l'AGESSA, dont il a été beaucoup question au festival d'Angoulême : réglementation respectée pour 6 % des cotisants seulement, champ d'application ouvert à tous vents, artistes-auteurs sans droit à la retraite, cotisations sociales payées sur les recettes et non sur les bénéfices, contribution des diffuseurs à la charge des artistes-auteurs. Les représentants de l'État, qui auraient été informés, se retrouvent d'une certaine manière complices de cette turpitude. Monsieur le secrétaire d'État, comment pouvons-nous, à la faveur de cette réforme, corriger cette situation et répondre à la désespérance des personnes affiliées à la l'AGESSA ? Si vous en êtes d'accord, j'aimerais m'en entretenir avec vous.

M. Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites. Face à ces défaillances, l'État s'est montré plutôt réactif, avant même que nous n'arrivions aux responsabilités, et je ne pense pas que l'on puisse l'accuser d'avoir été « complice de cette turpitude ». Depuis 2016, toutes les mesures ont été prises pour mettre un terme aux dysfonctionnements constatés – un défaut d'information et de communication systématique du numéro de sécurité sociale a empêché l'appel des cotisations – et les artistes auteurs se sont vus proposer de racheter des droits. Les choses sont rentrées dans l'ordre et je me tiens à votre disposition pour échanger dans le détail sur cette question.

M. Régis Juanico. Ce sont quand même 190 000 artistes-auteurs qui sont concernés ! Depuis la création du régime en 1975, ils n'ont jamais été prélevés de cotisations à l'assurance vieillesse, alors que le contraire leur était indiqué. Le prélèvement des cotisations est désormais assuré par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales, mais la phase de transition s'avère chaotique. Pouvez-vous nous rassurer quant au fait que ces personnes se verront servir des pensions à la hauteur de ce qu'elles auraient dû cotiser ? Cela nous invite à réfléchir à l'avenir du statut des auteurs.

M. Pierre Dharréville. Le rapport Racine, qui a fait état de la situation, souligne également que « *les représentants des artistes-auteurs entendus par la mission ont exprimé*

leur inquiétude quant au projet de réforme des retraites. Ils souhaitent pouvoir maintenir leur niveau actuel de cotisations sans réduire leurs droits à pension tout en étant conscients que seul un choix politique en leur faveur pourrait le permettre. »

Il est prévu que le ministère de la culture prenne en charge les cotisations à hauteur des réductions de taux applicables – les artistes auteurs bénéficient d’un abattement de 30 % –, mais rien n’indique que cette charge sera compensée d’une année sur l’autre dans le budget du ministère, ce qui pourrait affaiblir ses autres actions. Inquiets de l’absence de mécanisme de compensation intégrale et durable au sein du budget du ministère mais aussi des répercussions de cette situation complexe sur d’autres secteurs comme la formation, nous souhaitons être éclairés et rassurés. Il est nécessaire d’inscrire des garanties dans la loi.

*La commission **rejette** les amendements.*

Elle examine ensuite les amendements identiques n° 10022 de M. Éric Coquerel, n° 10034 de Mme Sabine Rubin et n° 10036 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Bénédicte Taurine. Opposés au système par points, nous souhaitons inscrire à l’article 16 que les personnes relevant de ces catégories « *ne pourront faire l’objet d’aucune mesure les adjoignant à un autre régime tant que leurs revenus ne le permettront pas, ni même qu’une hausse des cotisations ne puisse être effectuée sans mettre en danger leur activité* ».

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Je me permets de rappeler que des taux réduits de cotisation entraînent moins de droits. C’est la raison pour laquelle nous envisageons une période de transition longue, une prise en charge par l’État des réductions des taux de cotisation et des cotisations à la charge de l’employeur pour les artistes auteurs, ainsi que le maintien de l’assiette au SMIC pour les ministres des cultes. J’ajoute que, dans son considérant 50, le Conseil d’État a estimé que ces taux réduits n’avaient plus de fondement juridique et qu’ils ne pouvaient être maintenus qu’à titre transitoire.

M. Pierre Dharréville. Vous nous dites qu’au sortir de la longue phase de transition, le ratio entre les cotisations et les droits sera modifié. Les artistes-auteurs nous ont pourtant alertés récemment sur la précarité de leur situation et la faible rémunération de leur travail. Quelles mesures prendrez-vous dans l’intervalle ? On ne peut se contenter de cette politique en biseau. Les artistes-auteurs ont besoin de reconnaissance, y compris salariale. Vanter les mérites de leur art une fois l’an est insuffisant.

Mme Bénédicte Taurine. Opposés à la réforme dans sa globalité, nous ne saurions nous satisfaire de votre réponse, monsieur le rapporteur.

Mme Valérie Rabault. M. le secrétaire d’État peut-il nous expliquer comment il entend corriger la situation des artistes-auteurs anciennement assujettis à l’AGESSA, dont les retraites sont menacées en raison d’un défaut de collecte de cotisations ? Ils seraient 190 000, ce qui commence à faire vraiment beaucoup !

M. le secrétaire d’État. L’avis du Conseil d’État est assez détaillé, page 23 : les mesures de compensation prises en faveur des journalistes ou des intermittents seront transitoires, celles dont bénéficieront les ministres des cultes et les artistes-auteurs seront pérennes. Pour cette dernière catégorie, le ministère de la culture prendra en charge les

cotisations à la charge de l'employeur. La réforme aura donc un effet très positif sur leur pension.

J'ai évoqué tout à l'heure les dysfonctionnements dans la collecte des cotisations par l'AGESSA et les mesures prises depuis 2016, qui ont permis le rachat de trimestres lorsque c'était possible. Cette réforme représente pour les artistes-auteurs une évolution très positive de leur situation.

La commission rejette les amendements.

Puis elle examine les amendements identiques n° 9367 de M. Éric Coquerel, n° 9387 de Mme Sabine Rubin et n° 9408 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Votre réponse ne me convainc pas, monsieur le secrétaire d'État. Vous laissez planer des incertitudes tout en assurant que la réforme sera « positive » pour ces catégories. Cet amendement vise à rectifier le tir.

Mme Sabine Rubin. Ce projet de loi aura des conséquences funestes pour une grande majorité alors que milliardaires et grandes fortunes abondent.

Mme Bénédicte Taurine. En toute logique, nous demandons la suppression de l'alinéa 1, qui prévoit que le Gouvernement est habilité à prendre des mesures par voie d'ordonnance.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. L'exposé sommaire de votre amendement montre que nous sommes dans un affrontement projet contre projet.

Avis défavorable.

Mme Valérie Rabault. Le texte ne semble pas tenir compte de la spécificité des artistes-auteurs, dont les revenus sont irréguliers et le régime fort peu éloigné de celui des professions libérales. Celles-ci verront leur taux de cotisation doubler, passant de 14 à 28 %, moyennant une compensation *via* la contribution sociale généralisée (CSG), dont le nouveau calcul de l'assiette demeure encore flou. Pourriez-vous expliquer précisément quelles sont les pistes envisagées pour les artistes-auteurs, quand bien même, et malgré notre opposition, le Gouvernement procédera par voie d'ordonnance ?

M. Pierre Dharréville. Une circulaire interministérielle de 2016 permet aux artistes auteurs anciennement affiliés à l'AGESSA de payer *a posteriori* leurs cotisations. Comme l'explique le rapport Racine, eu égard à son coût, quelques dizaines de personnes seulement ont pu se permettre d'opter pour cette régularisation. Votre réponse, monsieur le secrétaire d'État, est insuffisante.

Par ailleurs, dans le rapport du haut-commissaire Jean-Paul Delevoye, il est expliqué qu'« *afin de ne pas introduire de rupture dans des outils de soutien à certaines politiques publiques dont la portée va au-delà de la seule question des retraites, il est légitime de financer par le budget de l'État la prise en charge de points à hauteur du niveau qui aurait été applicable si les assurés étaient redevables des cotisations au taux de droit commun* ». Or il ressort de vos réponses et du projet de loi lui-même que « *la prise en charge de points à hauteur des réductions de taux sera transitoire, pour une durée maximale de quinze ans* ». Cela ne correspond pas du tout aux attentes, ni aux besoins.

M. le secrétaire d'État. Madame Rabault, ce qui ne change pas pour les artistes-auteurs, c'est leur mode de rémunération, fondé sur les droits d'auteur, et leur affiliation à l'AGESSA et à la Maison des artistes. Comme pour les autres régimes complémentaires, la profession conservera la maîtrise de ses réserves, et comme ailleurs, les artistes auteurs nés avant 1975 resteront dans l'ancien régime.

Pour les artistes-auteurs, nous avons fait un choix politique très fort, que nous réaffirmons. L'ordonnance aura pour objet de maintenir l'assujettissement à la seule part salariale des cotisations et de prévoir une prise en charge par le budget de l'État de la part patronale, à hauteur d'un plafond annuel de la sécurité sociale (PASS). Le soutien aux artistes-auteurs est donc réaffirmé.

L'effet de la réforme sur les pensions sera très positif. En effet, les artistes-auteurs, la plupart du temps polypensionnés, auront tout intérêt à intégrer un système universel par points qui permettra un traitement continu de leurs cotisations vieillesse. Les effets se vérifient dans les cas type que nous avons étudiés, allant de 5 000 euros à 3 PASS. Pour les artistes-auteurs affiliés uniquement au régime de base, une hausse limitée des cotisations est à prévoir ; elle sera lissée sur quinze ans et largement compensée par l'évolution des pensions.

La commission rejette les amendements.

Puis elle examine les amendements identiques n° 9449 de Mme Sabine Rubin et n° 9451 Mme Bénédicte Taurine.

Mme Sabine Rubin. Les précisions que vous avez apportées soulèvent quelques interrogations. Que se passera-t-il pour les personnes nées avant 1975 ?

Mme Bénédicte Taurine. Nous ne pouvons pas prendre position de façon éclairée sur une mesure de transition s'étalant sur quinze ans. En conséquence, nous demandons la suppression des alinéas 2 et 3.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Nous assumons de prendre le temps afin que la transition se fasse de la manière la plus douce et la plus neutre possible. Je vous indique que l'alinéa 3, que vous souhaitez supprimer, prévoit la prise en charge de points supplémentaires par le budget de l'État, à hauteur de la part des cotisations à la charge de l'employeur. Enfin, on parle beaucoup d'assiette réduite. Lorsque l'on est jeune, la constitution de droits à la retraite ne prime pas et l'arbitrage, s'il devait s'imposer entre des cotisations retraite et une fin de mois plus confortable, se ferait rapidement. Lorsque l'assiette est réduite, on acquiert moins de droits et la pension finalement constituée est très faible. Heureusement, des systèmes ont obligé les assurés à cotiser à des hauteurs suffisamment importantes pour jouir de retraites décentes.

Avis défavorable.

Mme Bénédicte Taurine. Nous sommes opposés à l'ensemble du texte, que l'alinéa 3 de l'article 16 n'améliore qu'à la marge. Par ailleurs, la transition pourrait durer trente ou quarante ans que nous n'en saurions pas davantage sur les mesures que vous destinez à ces professions. C'est surtout l'habilitation à prendre des mesures par voie d'ordonnance qui est problématique.

La commission rejette les amendements

Elle examine ensuite les amendements identiques n° 10039 de M. Éric Coquerel, n° 10054 de Mme Sabine Rubin et n° 10056 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Je souhaite revenir sur la philosophie de cet article. Puisque certains assurés acquerront moins de points du fait des réductions de taux de cotisation, vous êtes obligés d'introduire – par ordonnance qui plus est – des mécanismes de rectification peu lisibles et qui seront synonymes d'appauvrissement. Votre réforme, une usine à gaz qui prétend en finir avec un système qui fonctionnait depuis des décennies, est un gâchis. Heureusement, elle ne passera pas !

Mme Bénédicte Taurine. L'alinéa 3 concerne notamment les ministres des cultes. La France bénéficie d'une laïcité apaisée et ce sujet sensible ne devrait pas être traité par voie d'ordonnance. L'État doit se garder de jouer un rôle actif de financeur ou d'organisateur économique des cultes.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission **rejette** les amendements.*

Puis elle examine l'amendement n° 22127 de M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Vous avez expliqué que le système par points serait plus favorable aux artistes-auteurs. J'en doute et je ne suis pas le seul, car les organisations syndicales craignent que le soutien de la puissance publique fasse défaut.

En disant « chaque euro cotisé donne les mêmes droits », vous faites une promesse que vous ne pouvez honorer, dans la mesure où la durée de vie est différente pour chacun. Cette logique instaure un système de rente viagère, génération par génération. Il s'agit d'une transformation profonde de la philosophie même de notre système de retraite : les droits ne sont plus garantis, on parie sur l'espérance de vie de chaque génération, qui conditionnera l'âge d'équilibre. Cette transformation n'est pas anodine et mériterait de votre part des justifications plus convaincantes.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Monsieur Coquerel, s'il existe bien une catégorie pour laquelle il est difficile de calculer la retraite sur la base des trimestres cotisés, c'est celle des artistes-auteurs, dont la carrière est bien peu linéaire et très progressive, au fur et à mesure de leur montée en notoriété. L'approche par points, proportionnelle aux revenus, est beaucoup plus logique. D'autre part, des politiques publiques sont menées en faveur de ces professions très spécifiques. Le secrétaire d'État l'a rappelé, elles sont confirmées avec la prise en charge par l'État de la part patronale jusqu'à 1 PASS. Prendre des mesures par voie d'ordonnance est plus efficace, eu égard à la multiplicité de ces professions.

Avis défavorable.

M. Sébastien Jumel. Le Conseil d'État relève que « *l'objectif selon lequel "chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous" reflète imparfaitement la complexité et la diversité des règles de cotisation ou d'ouverture de droits définies par le projet de loi* ». Il note que le système à points « *pénalise en revanche les carrières complètes pendant lesquelles les assurés connaissent des années d'emploi difficiles, associées au versement des cotisations nettement moins élevées que sur le reste de leur carrière, dont la règle de prise en compte des 25 meilleures années, applicable au régime général et dans les régimes alignés, supprimait les effets pour le calcul de la pension de retraite* ». Vous voyez bien qu'en additionnant système à points et suppression de la référence aux vingt-cinq meilleures

années – selon une brillante démonstration mathématique que je n’ai toujours pas comprise –, vous entraînez une dégradation des droits.

Mme Sabine Rubin. Lorsque le rapporteur affirme que le système à points est plus adapté aux personnes dont les revenus sont irréguliers, il souligne en creux qu’il est inutile pour les personnes dont les carrières sont plus stables – ce qui est encore le cas de la majorité d’entre elles. Oui, votre système est adapté au monde futur, celui que vous nous préparez, fait d’incertitudes, de flexibilité et de précarité.

M. le secrétaire d’État. Monsieur Coquerel, s’il est une usine à gaz, c’est bien le système actuel : j’en veux pour preuve les dysfonctionnements qui ont frappé le régime des artistes-auteurs et que vous vous êtes attachés à relever. Par ailleurs, la prise en charge des cotisations patronales par le budget du ministère de la culture, plutôt que par les autres assurés, est le reflet d’une politique culturelle ambitieuse. Enfin, madame Taurine, nous ne nous immisçons pas dans l’organisation des cultes, nous tenons compte de la réalité des revenus des ministres des cultes, très modestes, en maintenant l’assiette forfaitaire au SMIC.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle examine les amendements identiques n° 9670 de M. Éric Coquerel, n° 9694 de Mme Sabine Rubin et n° 9697 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Je ne sais pas trop à quelle demi-heure vous faites allusion, monsieur le secrétaire d’État, mais soit...

S’agissant des artistes, nous pensons également que le système actuel mérite un toilettage : revenir, par exemple, aux dix meilleures années ou permettre un départ à la retraite à 60 ans au lieu de 62 ans. Concernant les intermittents du spectacle, nous pourrions réfléchir ensemble à un système leur assurant une retraite plus digne, qui tiendrait compte de la précarité de leur travail. Avec votre système à points, non seulement on ne connaît pas vraiment la valeur qu’auront les points en définitive, du fait de la règle d’or, mais surtout on ne sait pas du tout à quel âge on pourra réellement en bénéficier.

Mme Sabine Rubin. Monsieur le secrétaire d’État, je n’ai pas encore parlé des ministres des cultes, puisque c’est précisément à cet alinéa qu’on les évoque, avec la mention de l’article L. 382 15 du code de la sécurité sociale. Ma collègue ayant exprimé notre position, je n’ai rien à ajouter.

Mme Bénédicte Taurine. L’amendement vise à supprimer l’alinéa 4. Vous souhaitez prendre par voie d’ordonnance des mesures pour « *maintenir les règles particulières d’assiette applicables aux personnes mentionnées à l’article L. 382 15* ». En réalité, vous nous demandez de vous habiliter à modifier quelque chose dans le but de ne pas le modifier. Je ne vous comprends pas bien...

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. La prise en charge de certains ministres des cultes relève d’une histoire, à laquelle nous devons être fidèles, d’autant que leur démographie ne cesse de baisser.

Avis défavorable.

Mme Bénédicte Taurine. Je comprends bien ce que vous dites, monsieur le rapporteur. Mais vous nous demandez, à l'alinéa 4, de prendre par voie d'ordonnance des mesures destinées à maintenir des règles particulières, ce qui ne me semble pas très pertinent.

M. Régis Juanico. Monsieur le secrétaire d'État, quel est l'avenir de l'Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC), dont le projet de loi prévoit la disparition, à l'issue d'une période de transition, et l'intégration dans le futur système universel ? La disparition d'une institution, qui gère plusieurs régimes de retraite complémentaire, pourrait priver les auteurs d'une structure dédiée gérant les réserves qu'ils ont collectivement constituées. Elle pourrait aussi fragiliser injustement la possibilité pour les auteurs, en particulier ceux nés avant 1975, de créer un étage professionnel permettant d'ouvrir de nouveaux droits. Enfin, il est nécessaire que l'IRCEC poursuive son activité, au moins jusqu'à ce que les derniers auteurs nés avant 1975 liquident leur retraite.

La commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 16 sans modification.

Avant l'article 17

La commission examine les amendements identiques n° 10231 de M. Éric Coquerel, n° 10246 de Mme Sabine Rubin et n° 10250 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Sabine Rubin. Permettez-moi de revenir un peu en arrière... Les professionnels mentionnés à l'article 16 pourront toucher leur retraite à 64 ans. Or ils ne cessent pas d'être créatifs du jour au lendemain. Est-ce que les cotisations versées après 64 ans leur permettront de bénéficier d'une surcote ?

Mme Bénédicte Taurine. L'amendement vise à changer l'intitulé de la section 2, en : « Dispositions pour mettre fin au caractère solidaire de notre système de retraite ».

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Madame Rubin, pour ce qui est des décotes et des surcotes, je vous invite à examiner les titres suivants.

Avis défavorable.

M. le secrétaire d'État. Les artistes- auteurs seront concernés comme les autres par les dispositifs de surcote et de cumul emploi-retraite. Le système universel aura un effet très positif pour eux, ce qu'ont d'ailleurs très bien perçu leurs organisations représentatives. Pour un revenu de 5 000 euros annuels, la pension sera doublée ; pour 40 000 euros, elle augmentera de 11 % ; pour un revenu au-delà, de 17 %.

M. Serge Letchimy. L'article 17 est particulièrement important, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires. Un décret d'application doit préciser le niveau de plafond imposé aux fonctionnaires touchant la surrémunération liée à la vie chère, obtenue à l'issue de luttes sociales très importantes. À quelle hauteur les fonctionnaires des collectivités d'État contribueront-ils sur ces éléments de rémunération supplémentaires ? Par ailleurs, quelles seraient les conséquences sur la retraite des fonctionnaires d'une surcotisation pour les collectivités locales et les hôpitaux ? Nous savons pertinemment que les fonctionnaires vont perdre avec votre réforme. La diminution de leur pension ne sera pas compensée par la cotisation sur leur surrémunération. La pension risque donc d'être doublement touchée.

M. Pierre Dharréville. Monsieur le secrétaire d'État, les chiffres que vous venez de citer sont-ils ceux de l'étude d'impact ? Si vous mentionnez l'évolution des pensions, je m'interroge, quant à moi, sur le rendement des cotisations des artistes-auteurs. J'imagine que leurs pensions seront plus élevées parce que leurs cotisations le seront aussi. Selon quel ratio ? Il faudrait qu'ils puissent supporter l'augmentation du niveau de leurs cotisations.

S'agissant du dispositif d'allongement de la durée des cotisations, s'il existe des artistes qui prolongent leurs activités assez tardivement, d'autres ont hâte de bénéficier d'un droit à la retraite. Nous devons porter sur eux un regard juste.

La commission rejette les amendements.

Section 3 : Dispositions applicables aux fonctionnaires et aux salariés des anciens régimes spéciaux

Article 17 : Dispositions applicables aux fonctionnaires

La commission examine les amendements de suppression n° 5442 de M. Éric Coquerel, n° 5540 de Mme Bénédicte Taurine et n° 21100 de M. Boris Vallaud.

M. Éric Coquerel. L'amendement vise à supprimer l'article. Si votre réforme est une machine de guerre contre les salariés, elle l'est encore plus particulièrement contre les fonctionnaires, qui bénéficient en France, comparativement aux pays développés, des plus faibles revenus. Vous allez supprimer le calcul sur les six derniers mois de carrière, ce qui représente un recul considérable. Pour tenter de calmer leur colère, vous leur laissez quelques miettes. C'est ainsi que vous allez prendre en compte les conditions locales d'existence dans l'assiette de cotisations, mais seulement dans les limites d'un plafond fixé par décret. Encore une fois, on ne sait pas à l'avance quel sera leur sort. On sait seulement qu'ils y perdront énormément. C'est en réalité tout un ensemble de lois qui est en train de casser la fonction publique d'État, en l'assimilant à du privé, avec tous les désagréments et toutes les catastrophes que cela entraîne pour eux et pour l'État.

Mme Bénédicte Taurine. L'article prévoit que les cotisations d'assurance vieillesse, dues par les fonctionnaires, les magistrats et les militaires ainsi que par leurs employeurs, seront calculées selon les règles fixées pour les salariés du secteur privé, lesquelles sont moins avantageuses que les règles actuelles. Au lieu d'améliorer les situations, vous tirez les fonctionnaires vers le bas !

M. Serge Letchimy. Le système que vous souhaitez instaurer va accroître les inégalités parmi l'ensemble des assurés, plus particulièrement les fonctionnaires. Calculer le montant de la retraite sur l'ensemble de la carrière plutôt que sur les meilleures années donnera des revenus de référence mécaniquement plus faibles et, par conséquent, une plus faible pension. Je souhaite vraiment, monsieur le secrétaire d'État, entendre votre réponse à ma question précédente. La mobilisation a duré deux mois et demi en Martinique et en Guadeloupe sur la question de la prise en compte de la vie chère dans le calcul des pensions.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Monsieur Coquerel, vous avez le droit d'être opposé à notre réforme, mais je condamne vos choix d'expression : « laisser des miettes », « calmer leur colère »... Vous cherchez à monter les Français les uns contre les autres. Le système actuel a des défauts ; nous en proposons un autre, qui a peut-être des

limites et des insuffisances que je vous invite à corriger. Mais agiter des peurs ne contribue ni à rasséréner notre corps social ni à faire prendre les bonnes décisions.

L'article 17 applique les règles de cotisations cibles prévues pour les salariés aux personnels statutaires des trois fonctions publiques. Ce choix implique une modification importante des taux applicables, compte tenu des contributions élevées des employeurs publics à l'équilibre des régimes de fonctionnaires, ainsi qu'une modification au moins aussi importante de l'assiette de cotisations, qui inclura désormais l'ensemble de la rémunération des fonctionnaires, dont les primes. Madame Taurine, vaut-il mieux calculer la pension sur six mois, mais sur 78 % de la rémunération, ou sur toute la carrière, mais sur 100 % de la rémunération ? Afin de tenir compte de la situation spécifique de certains fonctionnaires, il est également prévu un plafonnement de l'assiette des primes ayant vocation à assurer l'attractivité ou à compenser la cherté de la vie dans certains territoires, notamment les territoires ultramarins.

Avis défavorable.

M. Éric Coquerel. Monsieur le rapporteur, les Français n'ont pas besoin de nous pour savoir ce qu'il y a dans votre loi. C'est bien parce qu'ils l'ont lue qu'ils y sont opposés. Pour une majorité qui se paie le luxe de mettre le pays à manifester depuis un an et demi, je trouve que, pour ce qui est de diviser les Français, c'est vraiment l'hôpital qui se fout de la charité.

M. Pierre Dharréville. Nous sommes favorables à l'intégration des primes dans le calcul des retraites, parce que tout ce qui relève de la rémunération du travail doit ouvrir des droits à la retraite. Dans la proposition de la loi que nous avons déposée, nous avons formulé la même proposition pour le système actuel. Néanmoins, les fonctionnaires percevant peu de primes, comme les enseignants et d'autres, ne vont rien gagner à cette règle. En proposant un système de rattrapage à leur intention, vous faites la preuve que votre système ne tourne pas rond. Par ailleurs, les hommes touchant plus de primes que les femmes dans la fonction publique, la réforme risque de creuser les inégalités. Le système à points est particulièrement inégalitaire.

M. Bruno Fuchs. Monsieur Coquerel, cela fait deux ans et demi que vous vous livrez à une entreprise systématique de dénigrement, sur des bases bien souvent plus idéologiques que factuelles. Les effets des textes que vous avez critiqués sont pourtant éloquents : création d'entreprises record...

M. Éric Coquerel. Combien d'autoentrepreneurs ?

M. Bruno Fuchs. Un quart de plus de micro-entreprises et un tiers de plus d'entreprises industrielles ! Apprentissage record ! Pays le plus attractif en Europe ! Chômage en baisse sensible et régulière... Tous ces résultats vont à l'encontre de vos dénigrements systématiques.

M. Stéphane Viry. La question de l'intégration des primes des fonctionnaires dans le calcul des droits est importante. On sait que le système pourrait être injuste pour une partie d'entre eux. Monsieur le secrétaire d'État, je souhaitais vous soumettre une hypothèse que vous n'avez peut-être pas suffisamment étudiée : pourquoi ne pas constituer, au-dessus de votre système universel, un régime complémentaire pour l'ensemble des salariés ? Cela

offrirait plus de lisibilité, plus d'équité et permettrait d'intégrer les primes. Votre gouvernement a-t-il étudié une telle possibilité ?

Mme Valérie Rabault. Monsieur Fuchs, il vaut toujours mieux regarder les chiffres dans leur ensemble. Il y a une semaine, l'Institut national de la statistique et des études économiques a publié ceux de la croissance du quatrième trimestre de 2019. Pour la première fois, elle est négative ! Notre économie détruit de la valeur. Vous allez me répondre que c'est la conséquence des mouvements sociaux, alors qu'il s'agit bien de la structure de notre économie. Or, quand vous êtes arrivés aux responsabilités, vous avez hérité d'une croissance à 2,2 %. Je vous connais, vous trouverez de bonnes excuses, en accusant l'environnement international ou d'autres facteurs.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Letchimy, le plafond pour les primes outre-mer et à l'étranger sera fixé de manière à préserver le niveau des pensions des fonctionnaires concernés, y compris avec une compensation des bonifications de dépaysement. Soyez serein. Nous veillerons à éviter, cependant, tout effet d'aubaine. J'ai répondu, au Sénat, à l'un de vos collègues sur ce sujet que je suis très attentivement avec Annick Girardin.

J'entends une sorte de petite musique de fond qui voudrait essayer de faire croire qu'il y aurait des pertes pour les fonctionnaires. Pour la sixième fois au moins, je vous rappelle que tous les futurs retraités modestes du privé verront une dynamique très positive de leur pension, et qu'un quart d'entre eux verront une amélioration de près de 30 %. L'effet redistributif est réel. Le système étant universel, ce qui sera vrai pour les salariés du privé le sera aussi pour les fonctionnaires. Cela étant, pour les fonctionnaires de catégorie A, qui ont peu de primes voire n'en ont pas, le système posait un vrai problème. C'est pour cela que la majorité et le Gouvernement ont voulu envoyer un signal très fort en créant l'article 1^{er} bis.

S'agissant des inégalités dans la répartition des primes entre les hommes et les femmes dans la fonction publique, il apparaît que la majorité des femmes ont des fonctions de type administratif et les hommes des fonctions techniques, ce qui pose la question du recrutement, de l'intégration et de la formation des femmes. Le 30 novembre 2018, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, Olivier Dussopt, a d'ailleurs signé un protocole avec une majorité de syndicats sur cette question.

La commission rejette les amendements.

Elle passe à l'examen des amendements identiques n° 5429 de Mme Clémentine Autain, n° 5443 de M. Éric Coquerel, n° 5527 de Mme Sabine Rubin et n° 5541 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Clémentine Autain. Monsieur le rapporteur, monsieur le secrétaire d'État, j'aimerais entendre vos explications sur l'instauration progressive du taux unique, car nous contestons profondément votre logique d'alignement sur le privé.

M. Éric Coquerel. Je suis également opposé à votre manière de compenser, qui conduit à faire baisser la pension des fonctionnaires et à reculer le départ à la retraite. Même si vous en parlez dans votre texte, rappelons qu'actuellement certaines primes sont déjà prises en compte, dans le régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Notons par ailleurs que l'évolution qui a conduit les revenus des fonctionnaires à se transformer en primes n'est pas satisfaisante.

Mme Sabine Rubin. J'ai une question plus précise sur les professeurs des écoles, qui sont le plus souvent des femmes. M. Blanquer a fait des annonces très inquiétantes en réalité. Quand bien même il serait possible de verser les 10 milliards d'euros annoncés de 2021 à 2037, cela ne représenterait qu'une augmentation de salaire de 9,5 % sur toute la période, alors que l'inflation est estimée à 16 %. (*Exclamations.*) M. Blanquer s'est ensuite engagé à augmenter le budget de 500 millions d'euros uniquement en 2021.

Mme Bénédicte Taurine. J'ai été interpellée par un collègue d'EPS qui m'a fait remarquer que, dans un système à points prenant en compte l'ensemble de la carrière, la faiblesse du salaire des enseignants ne pouvait que les pénaliser. Tout à l'heure, monsieur le rapporteur, vous m'avez dit qu'il valait mieux prendre en compte une carrière à 100 % que 78 % des six derniers mois. Pourriez-vous revenir sur ce calcul ?

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Nous progressons ! M. Viry semble admettre l'intérêt du système unique. M. Dharréville trouve qu'il serait intéressant d'intégrer les primes. Quant à M. Coquerel, c'est un choc, il évoque le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, un régime par capitalisation et à points...

Monsieur Dharréville, il a été dit très tôt que l'application stricte de la réforme aux enseignants ferait baisser leurs pensions. M. Blanquer travaille sur le sujet, afin que les pensions soient maintenues à leur niveau et que les enseignants voient leur rémunération augmenter, ce qui est doublement positif. Nous essayons de résorber l'écart majeur qui s'est créé entre la rémunération des enseignants français et celles de leurs collègues européens et leur rémunération et celle des autres fonctionnaires de même catégorie. La question de l'inégalité des primes sera également intégrée dans les politiques publiques. Tout cela suppose une transition longue.

Madame Autain, depuis quelques années, le montant de la somme nécessaire pour régler les pensions des fonctionnaires apparaît dans un compte d'affectation spéciale (CAS) pour le rendre visible. Ramené au nombre de fonctionnaires actifs, le montant définit un taux optique de cotisations patronales de 74 % pour les civils et de 126 % pour les militaires. Le ratio actifs sur pensionnés dans la fonction publique d'État est de 0,93. Du fait de la décentralisation notamment, certains fonctionnaires sont pensionnés à l'État sans avoir de successeurs. De même, la professionnalisation de nos armées explique la baisse du nombre de militaires. Ne croyez pas que, parce que son taux diminuera, l'État sera gagnant. Il s'est engagé à transférer la somme correspondante dans les budgets de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU).

Avis défavorable.

M. Sébastien Jumel. Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, l'écart moyen de salaire entre les hommes et les femmes est de 12,6 %. On peut ainsi lire dans *Les Échos* du 22 janvier : « *Le rapport annuel de 2018 montre que les écarts se creusent au fur et à mesure de l'avancement de la carrière et que les primes pèsent lourd dans ce mouvement. Pour la catégorie A (cadres), "le manque à gagner moyen des femmes en termes de primes représente 20 % de l'ensemble des écarts de rémunération constatés", note le rapport, qui cite une étude de 2015. Pour leurs collègues de catégorie B et C, les primes expliquent même respectivement 42 % et 38 % du différentiel de salaire à cet âge. Sachant que le montant des primes représente en moyenne 22,2 % de la rémunération brute des agents. Cette augmentation des inégalités de pensions va même être paradoxalement accrue dans la phase de transition de la réforme. [...] Le taux va démarrer à 5 %, le montant actuel*

de la cotisation au Régime additionnel de la fonction publique, cette retraite en capitalisation créée en 2003 sur les primes jusqu'au plafond de 20 % de la rémunération. Il augmentera progressivement jusqu'à 11,25 %. L'État versera un complément au régime universel jusqu'à la fin de la montée en charge, ce qui avantagera donc plus les hommes que les femmes. » Pouvez-vous contredire cet article, monsieur le secrétaire d'État ? Par ailleurs, comment la montée en charge des primes sera-t-elle compensée pour la fonction publique territoriale ?

M. Serge Letchimy. Monsieur le ministre, vous reconnaissez qu'il y aura une baisse mécanique de la pension des fonctionnaires, notamment des enseignants. Dans la lettre que vous avez cosignée avec la ministre des outre-mer, vous précisez que la prime de vie chère, de 40 %, ne sera intégrée qu'à 50 % dans le calcul des pensions. Vous infligez une double peine aux fonctionnaires d'outre-mer : une baisse de leur traitement causée par la hausse des cotisations et l'absence de prise en compte de la moitié de la prime dans le calcul de leur pension. Vous dites que le niveau des pensions ne va pas changer, je souhaite vraiment que l'ensemble des syndicats martiniquais et guadeloupéens soient associés à la préparation du décret, afin d'éviter de constater, à la fin, une perte des pensions et une diminution des rémunérations. Une compensation globale par l'État serait bienvenue.

Mme Sabine Rubin. La mention, dans ce projet de loi, d'une future loi de programmation sur la rémunération est inconstitutionnelle ; nous devrions décider de la revalorisation du traitement des enseignants avant de voter ce texte. Toutes les solutions proposées à ce jour pour les enseignants sont insatisfaisantes ; je ne comprends pas pourquoi le rapporteur parle d'une solution doublement positive, puisque les enseignants vont y perdre en rémunération. Et M. Blanquer en profite pour faire passer une loi pour une « école du XXI^e siècle » – merci du jargon, nous y sommes depuis déjà vingt ans au XXI^e siècle ! – qui fait évoluer le métier. Le flou est total, et toutes ces incertitudes expliquent que les professeurs et les enseignants soient très mobilisés dans la rue.

La commission rejette les amendements.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques n° 5430 de Mme Clémentine Autain, n° 5444 de M. Éric Coquerel, n° 5528 de Mme Sabine Rubin et n° 5542 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Clémentine Autain. Les éclairages du rapporteur ne m'ont pas convaincue. Le taux unique va aligner la part cotisée par l'État sur celle du secteur privé, soit 28 %. Dans le secteur privé, 60 % de cette cotisation est prise en charge par l'employeur, et 40 % par le salarié, bien que cette distinction soit une vue de l'esprit : il s'agit toujours d'une ponction sur la richesse produite. Aujourd'hui, l'État cotise à hauteur de 74 %. Ramener sa cotisation au niveau du secteur privé, donc 28 %, entraîne un manque absolument considérable, que des économistes ont estimé à 43 milliards, soit 2 points de produit intérieur brut (PIB). La question n'est pas marginale : comment comptez-vous compenser cela ?

M. Éric Coquerel. Ce débat sur la compensation me rappelle celui que nous avons consacré au plafonnement des cotisations à 3 PASS au lieu de 8 : cela fait partie des inconnues du texte au moment où nous légiférons. En réalité, nous ne connaissons pas le coût pour la Nation de la réforme prétendument universelle que vous défendez.

Mme Bénédicte Taurine. S'agissant des enseignants, le courrier que j'ai déjà mentionné indique que le calcul des pensions sur les six derniers mois visait à corriger une construction de carrière dans laquelle le début et le milieu de carrière sont mal rémunérés.

Pour que les enseignants ne soient pas perdants, il faudrait revaloriser leurs salaires de 30 % tout au long de leur carrière, je ne sais pas si c'est ce que le Gouvernement envisage. Par ailleurs, les mesures de compensation proposées ne sont que des créations indemnitaires, par nature inégalitaires car elles concernent la prise de fonctions supplémentaires, le plus souvent assumées par des hommes.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Monsieur Jumel, effectivement, à très court terme, l'intégration des primes va renforcer l'inégalité entre hommes et femmes car les hommes touchent plus de primes. Si la structure de rémunération des fonctionnaires reste inchangée, par un effet mécanique, l'intégration des primes va aggraver les inégalités de rémunération. Mais ces primes seront intégrées à partir de 2027 ; il faut mener un rééquilibrage entre hommes et femmes de l'ensemble de la rémunération, primes incluses.

La fonction publique territoriale, quant à elle, est de la responsabilité des différentes collectivités. Comme dans le cas soulevé par Mme Autain, le taux optique sera réduit dans les collectivités territoriales, ce qui peut laisser des marges de manœuvre pour rééquilibrer les rémunérations.

Les politiques sur l'égalité entre hommes et femmes doivent s'appliquer à toutes les entreprises, l'État, et bien sûr les collectivités territoriales. Nous suivons bien une trajectoire de résorption de ces inégalités, mais nous ne partons pas d'une page blanche.

Madame Autain, vous sous-estimez presque le constat, puisque vous parlez d'un passage de 74 % à 28 % de la part cotisée par l'État, mais il faudrait en fait comparer aux 60 % de 28 %, qui correspondent à la part patronale des cotisations, soit 16 %. Les fonctionnaires cotisent déjà sur leur part salariale, entre 10 et 10,5 %, le passage à 11,25 % les concernant sera tout à fait gérable avec une longue transition.

S'agissant de la part payée par l'État, en 2020, au sein du CAS *Pensions*, 46 milliards sont consacrés aux fonctionnaires civils, et environ 10 milliards aux anciens militaires. Optiquement, il semble que l'État va moins cotiser, mais l'État s'est engagé à ce que les 43 milliards que vous évoquez soient affectés à la CNRU. Actuellement, la somme n'est pas budgétée au titre des cotisations professionnelles des fonctionnaires, mais pour payer les pensions de l'année.

Avis défavorable.

M. Sébastien Jumel. Merci de me donner raison, monsieur le rapporteur. La réforme va s'appliquer aux personnes nées après 1975 – c'est l'âge de ma femme – qui sont déjà en poste et ne peuvent pas changer de métier si facilement. Les primes d'élagage et toutes celles afférentes à la spécificité du métier, qui causent les différences de rémunération constatées entre les femmes et les hommes, ne pourront pas être corrigées avec votre réforme. Les collectivités ne font pas selon leur bon vouloir en la matière, les primes sont liées aux fonctions exercées.

Quant à la remise en cause du calcul de la retraite sur les six derniers mois, vous savez qu'au sein des sapeurs-pompiers, des militaires, ou dans la fonction publique territoriale, il était courant de nommer un fonctionnaire au grade supérieur pour ses six derniers mois, à titre de récompense de son engagement. Cette pratique va disparaître, contribuant à amputer plus encore les retraites, en particulier dans la fonction publique territoriale.

M. Éric Coquerel. Monsieur le rapporteur, si vous qualifiez d'optique le déficit que la réforme va créer, il faut changer de lunettes, car il est très concret au contraire ! Il sera de 37 milliards d'euros au minimum : 33 milliards pour la fonction publique d'État, et 4 milliards pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Vous allez devoir trouver de meilleures explications. Ce déficit venant s'ajouter aux 72 milliards mentionnés hier, votre projet est en train de faire exploser les déficits. L'État va-t-il assurer ce déficit ? Nous ne pouvons pas légiférer à la hâte à propos d'une réforme qui menace de créer un trou abyssal dans les comptes. C'est pour cela que le mot « optique » me fâche, à moins que ce ne soit de l'humour...

M. Régis Juanico. Les enseignants seront les grands perdants de cette contre-réforme des retraites. Nous en savons un peu plus sur les modalités de compensation envisagées, il ne s'agira pas d'une revalorisation du point d'indice ni de hausse des salaires. Le ministre propose une hausse des primes, et expose quatre scénarios. Le premier concerne les échelons 2 à 5, soit 14 % des enseignants, qui bénéficieraient d'une revalorisation de 64 à 157 euros nets par mois. Le dernier concerne 76 % des enseignants, de l'échelon 2 à l'échelon 11, avec des primes s'échelonnant de 15 à 92 euros par mois. En tout, l'effort représente 200 millions d'euros, bien loin des 10 milliards espérés. En contrepartie, le ministre demande aux enseignants de perdre une semaine de congé par an, qu'ils consacraient à la formation, et d'effectuer des remplacements rémunérés en heures supplémentaires.

M. Stéphane Viry. Monsieur le rapporteur, vous avez dit que nos points de vue convergeaient ce dimanche matin : c'est parce que vous vous rapprochez de nos propositions. Nous avons toujours dit que nous étions favorables à un régime de retraite universel allant jusqu'à 1 PASS ; la nouveauté est que vous avanciez vers un alignement du public et du privé.

Nous avons deux sujets d'inquiétude. Tout d'abord, l'étude d'impact mentionne très clairement, page 156, que l'instauration du système universel ne conduira pas à une baisse des pensions moyennes. S'il s'agit d'une moyenne, il y aura bien des disparités, ce qui laisse à penser que des agents publics seront perdants, même si le terme peut sembler excessif.

Le déficit nous inquiète aussi, comme notre collègue de La France insoumise. Comment pouvons-nous assurer que les gouvernements futurs, dans des décennies, accepteront encore de verser des milliards pour combler le manque à gagner ? Ne craignez-vous pas qu'à terme, on demande aux salariés du privé de financer ce que l'État cherchera à économiser ?

Mme Céline Calvez. Puisque les enseignants, les enseignants-chercheurs et les chercheurs reviennent constamment dans le débat, permettez-moi de rappeler que nous avons voté mercredi un article 1^{er} bis qui prévoit une loi de programmation, et nous aurons à nouveau l'occasion d'en parler dans l'hémicycle, ne revenons pas sempiternellement sur ce sujet. Une concertation va être menée jusqu'en avril, puis des négociations en vue d'une loi de programmation. Au cours de nos débats, ici ou au Sénat, nous aurons des points d'avancement qui pourront nous rassurer. Les enseignants seront doublement gagnants, car leur niveau de rémunération va progresser et leurs retraites seront maintenues ou progresseront. Cessons de tourner en rond.

La commission rejette les amendements.

Puis elle est saisie des amendements identiques n° 5431 de Mme Clémentine Autain, n° 5445 de M. Éric Coquerel, n° 5529 de Mme Sabine Rubin et n° 5543 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Clémentine Autain. Ni le rapport Delevoye, ni l'étude d'impact ne contiennent d'éléments permettant de préciser par quel miracle le financement des retraites pourrait rester constant après la réforme malgré la chute vertigineuse des cotisations et de la part contributive de l'État. Même Dominique Seux, sur France inter, s'étonnait du manque d'éléments de cadrage financier.

Vous dites que les fonctionnaires seront peu affectés. Leur part de cotisation va tout de même passer de 10 à 12 %, ce qui représente près de 3 milliards d'euros. Vous prévoyez d'augmenter le traitement des fonctionnaires, mais nous ne savons pas dans quelle mesure : il n'y a strictement aucun engagement concret. Même le Conseil d'État s'est élevé contre le procédé consistant à faire voter un projet de loi ne précisant pas la mesure de l'augmentation du traitement des fonctionnaires que le Parlement devra ensuite adopter, ce qui est potentiellement inconstitutionnel.

M. Éric Coquerel. Madame Calvez, je ne vois pas ce qui vous permet de dire que ce projet sera doublement un gain pour les enseignants. Le projet de loi annonce une loi future, mais nous ne savons pas quel niveau de prime sera retenu pour calculer les cotisations. Et malheureusement, il y a de fortes chances que le Conseil constitutionnel retoque cette disposition car vous empruntez une voie totalement hasardeuse en prenant en compte une loi qui n'existe pas encore. Ce ne sont que des leurres que vous lancez pour calmer les enseignants, qui ont bien raison d'être énervés.

Mme Sabine Rubin. Nous souhaitons obtenir des réponses satisfaisantes : qui va compenser le déficit énorme et qu'en est-il de l'inconstitutionnalité de cette loi ? Concernant les enseignants, les différents scénarios ne sont pas chiffrés, nous sommes dans le brouillard.

Mme Bénédicte Taurine. Vous avez fait le constat que les enseignants français étaient mal rémunérés en comparaison avec leurs homologues européens, et vous prétendez leur offrir une revalorisation. Mais leur demander de remplir des missions supplémentaires pour toucher des primes, ce n'est pas une revalorisation, c'est une augmentation de la charge de travail. Le seul moyen de revaloriser les salaires serait d'améliorer les grilles indiciaires et d'augmenter la valeur du point d'indice, mais le Gouvernement prévoit de poursuivre le gel de ce dernier jusqu'en 2022.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. En réponse à l'interpellation assez désagréable de M. Coquerel, je précise que j'ai employé le terme de déficit « optique » parce qu'actuellement, l'État ne cotise pas en tant qu'employeur ; il s'agit donc d'une construction comptable. Je m'en suis déjà expliqué deux fois : sans parler d'optique, vous semblez avoir des problèmes d'audition.

Je n'imagine pas un instant que l'État revienne sur son engagement d'honorer les retraites de ses fonctionnaires : il assumera les conséquences de cette transformation.

Monsieur Viry, la convergence entre le public et le privé est antérieure à 2003. Un historien nous a rappelé qu'en 1945, le général de Gaulle, avec les communistes, souhaitait un régime unique, mais ils y ont renoncé sous la pression de corporations et des partisans des régimes préexistants. De nombreux régimes spéciaux ont été intégrés au régime général dans

le passé ; le pays a compté plus de cent régimes spéciaux. Ainsi en 1990, chaque banque avait le sien, de même que les ports autonomes. Nous nous inscrivons donc dans la succession de réformes courageuses entreprises par le parti auquel vous appartenez. Nos options peuvent différer des vôtres, mais la tendance de fond est à la convergence des régimes.

Vous avez affirmé qu'il y aurait des perdants dans la fonction publique. Je rappelle que nous nous sommes engagés à maintenir les droits acquis. Par exemple, pour l'épouse de M. Jumel, ses droits seront acquis en fonction des règles en vigueur en 2027.

Avis défavorable.

M. Sébastien Jumel. Ce sont des primes liées aux métiers ! Elle ne va pas devenir élagueuse !

Mme Clémentine Autain. Monsieur le rapporteur, vous nous dites que le passage de 74 % à 17 % de la part des cotisations de l'État, ou de 30,6 % à 17 % pour les collectivités locales et la fonction publique hospitalière, ne doit pas inquiéter car l'État le compensera. Mais absolument aucune garantie n'est prévue !

Laissez-moi vous rappeler deux exemples. L'État s'était engagé à compenser le manque à gagner engendré par la baisse des cotisations sociales, mais 5,2 milliards d'euros manquent aux caisses de retraite aujourd'hui, parce que l'État n'a pas compensé. De même, lorsque vous avez transféré la charge du revenu de solidarité active (RSA) aux départements, vous avez dit que l'État allait compenser. Or ce n'a pas été le cas, et la Seine-Saint-Denis s'est retrouvée dans une situation financière dramatique.

Vous êtes en train d'installer un système sans aucune garantie de compensation financière.

M. Sébastien Jumel. Plusieurs références historiques au rôle des communistes à la Libération ont été faites, et je vous remercie de rappeler que chaque progrès social dans ce pays tient pour beaucoup aux communistes.

M. Jacques Maire, rapporteur pour le titre II. Surtout la CGT !

M. Sébastien Jumel. Vous oubliez de rappeler que c'est le patronat, qui s'était fourvoyé dans la collaboration, qui était vent debout contre le projet d'Ambroise Croizat. Et ceux qui ont construit cet extraordinaire régime dans le sang et les larmes de la Libération ont pris en compte le régime spécifique dont bénéficiaient les marins depuis Colbert ; ils ont pris en compte le régime spécifique des mineurs ; ils étaient peu préoccupés des notaires, ce que je peux comprendre ; puis ils ont créé un régime spécial pour les électriciens-gaziers en 1946 et pour la RATP en 1949. Ne réécrivez pas l'histoire, les gaullistes et les communistes, qui ont eu l'intelligence de construire ce régime qui constitue le socle de la protection sociale à la française, avaient intégré les spécificités d'un certain nombre de métiers.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Letchimy, vous m'avez interrogé sur la prise en charge progressive de la part des cotisations sur les primes. L'article dont nous débattons prévoit que les employeurs publics, et pas seulement l'État, prendront en charge les cotisations pendant quinze ans, et un dispositif très progressif de sortie en sifflet est créé. Nous serons particulièrement attentifs au niveau de pension, en intégrant les primes au revenu de référence, mais aussi au traitement net de chaque mois. Ces éléments figurent dans le

courrier que j'ai cosigné avec Mme Girardin ; nous y travaillons avec les parlementaires des territoires et je suis disposé à en parler avec vous.

Monsieur Jumel, l'accord relatif à l'égalité professionnelle dans la fonction publique prévoit plusieurs axes de travail, je vous invite à consulter l'action 3.2 : « Intégrer dans les plans d'action "égalité professionnelle" des mesures de résorption des écarts de rémunération », qui se décline en un calendrier de déploiement de l'évaluation progressive des écarts de rémunération de l'ensemble des corps ; la création d'indicateurs relatifs aux écarts de rémunération et des actions assorties d'objectifs chiffrés de résorption des écarts de rémunération à des échéances déterminées. Je trouve intéressant que la fonction publique s'astreigne aussi à réduire l'écart entre hommes et femmes, comme on le demande au secteur privé.

S'agissant de la structure de rémunération et de la répartition par genre dans la fonction publique, il y a une majorité de femmes dans le monde enseignant, donc le rattrapage des rémunérations des enseignants va contribuer à réduire l'écart global de rémunérations entre hommes et femmes.

Nous avons déjà débattu au moins 2 heures des cotisations de l'État et comme l'a dit le rapporteur, l'État s'est engagé très clairement. Il a parlé d'effet optique ; avec MM. Woerth et Carrez, nous avons évoqué un taux de cotisation implicite, qui est supérieur à 28,12 %, car l'État va continuer d'assumer ses obligations. L'engagement de l'État sera le même en 2025 : il n'y a donc aucune inquiétude à avoir. Je l'ai dit, je le répète encore. Même si vous n'êtes pas d'accord avec moi, admettez que le Gouvernement vous a répondu, et passons à l'examen d'autres parties du texte.

Pour terminer sur le sujet des relations financières avec l'État, qui fait l'objet d'un certain nombre de questions, la conférence de financement va se prononcer. Nous aurons alors des éléments pour caler les relations financières entre l'État et le système universel de retraite.

La commission rejette les amendements.

Elle suspend ses travaux de onze heures vingt-cinq à onze heures quarante-cinq.

Elle est saisie des amendements identiques n° 5432 de Mme Clémentine Autain, n° 5446 de M. Éric Coquerel et n° 5544 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Clémentine Autain. Je voulais répondre au secrétaire d'État, mais il n'est pas encore revenu. Il nous affirme la main sur le cœur que l'État compensera le manque de cotisations, mais l'État s'était également engagé à compenser la baisse des cotisations sociales, la somme s'élève à 5 milliards, et elle n'a pas été compensée. Et si l'État est sûr de compenser, à quoi bon changer la règle ? La pratique en matière de compensation des exonérations de cotisations sociales ôte toute crédibilité à la parole de l'État.

M. Éric Coquerel. Monsieur le rapporteur, vous étiez choqués de ma critique de l'expression « déficit optique », mais ce n'est pas une question d'optique : vous ne niez pas qu'il faudra trouver 37 milliards d'euros du fait de la baisse du taux de cotisation de l'État. Vous nous dites que l'État va assumer cette charge, mais la situation n'est pas la même si l'État règle une cotisation en tant qu'employeur : dans ce cas les cotisations restent adossées au travail, ou si les sommes sont fiscalisées. Vos propos éclairent votre projet : une fiscalisation de ces sommes soumettra à la volonté politique de la majorité du moment les montants attribués à telle ou telle prestation.

Mme Bénédicte Taurine. Nous n'avons pas de réponse concernant la revalorisation du salaire des enseignants. Le calcul fondé sur les six derniers mois est lié à la faiblesse de leurs rémunérations. Une revalorisation devrait toucher la grille indiciaire et le point d'indice, mais vous avez annoncé un gel du point d'indice, donc une perte de salaire pour les enseignants, qui sera uniquement compensée par une prime.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Monsieur Coquerel, je pense que vous n'avez pas compris comment fonctionne le système actuellement. L'État ne paie pas de cotisation employeur : les pensions sont financées par la fiscalité, les ressources propres de l'État. Nous allons justement créer une cotisation sociale pour les fonctionnaires. Aujourd'hui, ce sont les ressources globales de l'État qui assument les pensions versées aux fonctionnaires, pour une somme totale de l'ordre de 56 milliards d'euros. Après la réforme, ces sommes seront des cotisations au titre de la part patronale qui abonderont la CNRU.

Madame Autain, je suis d'accord avec vous, nous ne pouvons pas nous engager sur les choix des gouvernements futurs. Vous me citez l'exemple du RSA, mais ce n'est pas notre majorité qui a décidé d'en transférer la charge aux départements.

Enfin, monsieur Jumel, vous avez mentionné l'époque où les communistes et les gaullistes avaient bâti le système de retraite...

M. Jacques Maire, rapporteur pour le titre II. C'était le bon temps...

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. ...mais ils en avaient exclu les notaires, ce que nous ne pouvons que déplorer, puisque siège parmi nous le notaire le plus rouge de France, notre collègue Mattei. (*Sourires*).

M. Bruno Fuchs. Monsieur Jumel, effectivement, un certain nombre de luttes et de combats syndicaux ont permis des avancées, mais aussi le travail plus contributif et moins conflictuel d'autres syndicats. Ces avancées n'aboutissent pas à un système très homogène ; elles ont surtout contribué à renforcer les régimes des adhérents de ces syndicats. Qu'en est-il aujourd'hui des femmes de ménage, des 3 millions d'artisans, et des 3 millions de patrons de PME qui ne bénéficient pas des mêmes avantages ? Notre réforme des retraites va achever ce travail d'égalité et de justice pour l'ensemble des Français : il y a eu beaucoup d'avancées, mais de manière non cohérente et inégale.

M. Thierry Benoit. Il est souvent fait référence aux travaux de nos prédécesseurs, notamment au Conseil national de la Résistance. Mais les spécificités de 1945 n'étaient pas celles de 2020, et de nombreuses disparités existent aujourd'hui. Nous voulons qu'à revenus identiques, les droits à la retraite soient identiques, et ce sera le cas avec la retraite par points. Le calcul de la retraite sur l'ensemble de la carrière signifie la fin du mode de calcul sur les six derniers mois pour les fonctionnaires et sur les vingt-cinq meilleures années pour les autres, et bon nombre de nos concitoyens souhaitent mettre fin à ces disparités. Nous allons vers plus d'équité et de justice.

M. Éric Coquerel. Monsieur le rapporteur, les cotisations et la fiscalité sont deux choses différentes. Actuellement, l'État, je suis désolé de vous le dire, cotise en tant qu'employeur, à hauteur de 74,28 % dans la fonction publique d'État et de 30,26 % dans les collectivités territoriales et dans la fonction publique hospitalière. Or, à la différence d'une mesure fiscale, une cotisation fixée dans le cadre d'un régime par répartition ne dépend pas des décisions que pourrait prendre une majorité future. Pensons, par exemple, au transfert

d'une partie du financement de la sécurité sociale à l'État : il a permis que, fin 2019, 5 milliards d'euros d'exonérations ne soient pas compensées en loi de financement de la sécurité sociale. L'État n'intervient pas de la même manière dans un cas et dans l'autre. C'est pourquoi nous sommes très préoccupés.

M. Pierre Dharréville. La majorité a raté le coche. Nous venons d'entendre une sorte de conte de Noël. Or, nous sommes déjà au mois de février. Ce conte a fait long feu ; il faut maintenant changer de disque.

Il a été sous-entendu que les organisations syndicales s'étaient battues pour leurs seuls adhérents. Or, telle n'est pas la tradition syndicale, en France : les organisations luttent pour l'ensemble des salariés et pour que les victoires qu'elles obtiennent profitent à toutes et tous. Par ailleurs, cette réforme mécontente à l'évidence à peu près toutes les professions. De fait, chacun perçoit bien sa dangerosité. Il va donc falloir que nous approfondissions encore la question.

La commission rejette les amendements.

Puis elle est saisie des amendements identiques n° 22128 de M. Pierre Dharréville et n° 22411 de M. Sébastien Jumel.

M. Pierre Dharréville. Il y a quelques jours, Thomas Amossé et Joanie Cayouette-Remblière ont fait paraître dans *Libération* une tribune intitulée : « Les fonctionnaires sacrifiés sur l'autel du système "universel" de retraite ». Selon ces universitaires, celui-ci ne ferait que « *prolonger les inégalités de carrière entre fonctionnaires et salariés du privé, qui se sont fortement accentuées avec les politiques conduites depuis quinze ans* ». Citant des exemples précis pour étayer leur propos, ils affirment qu'en appliquant à toutes et tous le mode de calcul des retraites le moins avantageux, le projet de réforme joue la carte d'un nivellement par le bas. C'est ce que nous dénonçons, au bout du compte. Vous vous contorsionnez pour tenter de corriger certains des effets trop négatifs de la réforme, en vain. Force est de constater que le cœur du dispositif que vous proposez ne fonctionne pas.

Enfin, on parle beaucoup des primes perçues par les fonctionnaires, dont on connaît par ailleurs l'inégale répartition et dont on sait que vous voulez en attribuer certaines au mérite. Mais se pose la question du point d'indice, qui a peu évolué ces dernières années, de sorte que les traitements ont notablement baissé compte tenu de l'inflation. Or, il me semble que vos projections sont fondées sur la poursuite de cette politique, qui risque de faire passer certains traitements sous le SMIC.

M. Sébastien Jumel. Monsieur Fuchs, que ce soit en 1936, à la Libération, en 1968 ou en 1981 – avec les lois fondatrices d'Anicet Le Pors sur la fonction publique et de Charles Fiterman sur la consolidation du statut des cheminots –, le progrès ne vaut que s'il est partagé par tous et profite à tous. J'entendrais votre argument si vous étendiez ces progrès aux agriculteurs ou aux indépendants, par exemple, qui semblent avoir été oubliés, en nivelant les droits par le haut et non par le bas. Or, votre projet est de flinguer toutes ces lois, défendues du reste par des ministres communistes : Marcel Paul, Ambroise Croizat, Charles Fiterman, Anicet Le Pors. Je comprends votre obsession de défaire ce que les communistes ont contribué à faire, mais vous auriez pu envisager un nivellement par le haut. Le rapporteur nous exhorte à ne pas diviser la population, mais je constate, depuis qu'Emmanuel Macron est au pouvoir, que vous fractionnez, divisez, opposez, stigmatisez, en désignant comme des privilégiés des personnes qui ne le sont pas. Les véritables privilégiés, ce sont ceux que vous servez allégrement.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Monsieur Coquerel, il est vrai, compte tenu du principe constitutionnel de l'annualité budgétaire, que les engagements pris aujourd'hui par le Gouvernement pourraient être reniés demain. Je peux donc comprendre votre préoccupation sur ce point. Mais, encore une fois, l'État ne cotise pas à hauteur de 74 % : ce taux correspond au budget consacré à ces dépenses rapporté au nombre de fonctionnaires à la retraite.

Monsieur Dharréville, vous proposez, par votre amendement, comme vous l'avez déjà fait à de très nombreuses reprises, de remplacer le mot « points » par le mot « trimestres ». Le traitement médiatique de la réforme pourrait, hélas, se résumer ainsi : « Pourquoi cette réforme est-elle mauvaise ? Parce qu'on est contre ». Or, il faut examiner le texte sur le fond. À cet égard, je ne prétends pas que mon témoignage soit représentatif, mais j'ai reçu des messages de personnes qui suivent nos débats et qui n'avaient pas perçu, par exemple, le problème du ratio démographique qui, dans certaines corporations, est très mauvais ou le fait que nous prévoyions des transitions aussi longues, c'est-à-dire aussi douces. De fait, nous ne voulons pas que l'instauration du système universel marque un virage brutal qui affecterait trop la situation présente. Ces remarques soulignent donc l'utilité de nos débats, qui éclairent nos concitoyens sur le cœur de la réforme. Du reste, plus nous discutons, plus j'ai la conviction que les choses ont été honnêtement évaluées.

Monsieur Jumel, je reconnais que le mouvement dont vous êtes l'héritier a contribué à un certain nombre d'avancées sociales. Or, un système de retraite universel en est une, je le crois. Qu'il soit plus social qu'un système reposant sur les corporations est en tout cas une évidence politique.

Avis défavorable.

Mme Clémentine Autain. Tout d'abord, monsieur le secrétaire d'État, la compensation que vous vous engagez à réaliser n'est aucunement garantie à plus long terme puisqu'en 2025, par exemple, vous ne serez plus là. Ensuite, vous nous dites, d'un côté, que vous alignez les différents taux de cotisation sur un taux unique et, de l'autre, qu'il n'existe pas de taux de cotisation dans la fonction publique. En ce cas, que changez-vous ? Vous vous moquez de nous !

Vous reconnaissez que, demain, il pourrait ne pas y avoir de compensation. Et, de fait, vous n'avez pas compensé les 5 milliards de manque à gagner pour le régime de retraite liés aux exonérations. Puisque vous avez pris l'exemple du RSA, je rappelle que, pour ce dispositif, la compensation a été calculée à l'instant T. Or, depuis, le nombre des allocataires a explosé et le surplus n'est pas compensé par l'État.

M. Pierre Dharréville. Monsieur le rapporteur, notre débat est, c'est vrai, utile et important en ce qu'il nous permet d'aborder le sens de cette réforme et de tenter d'en mesurer toutes les conséquences. La transition est douce, dites-vous. Mais la réforme est dure. Voulez-vous garantir et améliorer le niveau des pensions ? Ce n'est pas l'orientation qui est prise depuis 2017. Ainsi, vous avez augmenté la CSG acquittée par les retraités – même si vous avez été contraint par le mouvement des « gilets jaunes » de faire en partie marche arrière –, au motif que les retraités appartiendraient à une génération dorée et seraient des nantis par rapport aux jeunes. Ce que nous voyons poindre, c'est donc une dégradation des conditions d'accès à la retraite et du niveau des pensions. La transition « douce » que vous nous proposez aura des effets très durs dans la vie réelle.

M. Jean-Paul Mattei. Je souhaiterais revenir sur la méthode. Je constate que la technique consistant à déposer des amendements répétitifs offre à l'opposition un temps de parole dingue. Peut-être est-ce très bien, mais il est bien supérieur à celui de la majorité. Qui plus est, au lieu de défendre ces amendements, leurs auteurs recommencent sans cesse la discussion générale – c'est assez fatigant.

Par ailleurs, actuellement, les retraites des fonctionnaires sont bien payées par quelqu'un. Plus nous avançons dans la discussion du projet de loi, plus je m'aperçois que c'est un bon texte, bien écrit, et il me rassure. Je tenais à porter cette parole positive.

M. Régis Juanico. Loin d'être fatigant, notre débat est éclairant. Le rôle de l'opposition est de poser des questions et d'informer ainsi l'ensemble des Français.

En ce qui concerne les chercheurs, notre collègue Céline Calvez m'a très peu rassuré en évoquant l'article 1^{er}. Après avoir supprimé la disposition concernant la loi de programmation sur la revalorisation des traitements des enseignants, vous l'avez réintroduite à l'identique, ce qui, selon nous, est anticonstitutionnel. Quoi qu'il en soit, nous apprenons, dans le même temps, que M. Blanquer propose aux syndicats une négociation qui ne porte que sur des primes, à hauteur de 200 millions d'euros. Nous sommes donc très loin de 10 milliards. Quant au projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche, il provoque, depuis deux mois, la mobilisation du monde universitaire – 57 facultés, 171 laboratoires, 6 SP, 6 instituts universitaires de technologie –, qui s'inquiète en particulier de la revalorisation des rémunérations, puisque 100 millions sont prévus pour les jeunes chercheurs et non pour l'ensemble des personnels de recherche. Il s'agit donc davantage d'une logique de revalorisation des primes, qui rejoint notre débat sur la réforme des retraites. Ainsi, ni le projet de loi de programmation de la recherche ni l'article 1^{er} du texte ne sont de nature à rassurer les enseignants sur l'avenir de leurs pensions.

Mme Constance Le Grip. Je souhaite rappeler à M. Mattei que son point de vue n'est manifestement pas partagé par l'ensemble des membres de son groupe. En témoigne l'excellente interview, fort éclairante, que Jean-Louis Bourlanges a donnée il y a quelques jours au *Figaro*, dans laquelle il souligne de manière limpide les préoccupations suscitées par une réforme des retraites qu'il qualifie d'égalitariste et de mal ficelée.

Par ailleurs, je souhaiterais revenir sur les promesses qu'a faites le ministre Blanquer aux enseignants pour tenter d'apaiser leurs angoisses et leur contestation. Les documents ministériels remis le 7 février dernier aux organisations syndicales ne font plus du tout état des mêmes volumes de revalorisation salariale, puisqu'il est désormais question, sous la forme de scénarii différents, d'éventuels mécanismes de revalorisation de primes à hauteur de 200 millions d'euros maximum par an. On a donc le sentiment d'assister, là aussi, à une opération d'enfumage, ce qui ne peut guère contribuer à rassurer les uns et les autres.

Mme Célia de Lavergne. Monsieur Juanico, notre débat n'est éclairant que dans la mesure où il montre que les Insoumis veulent pourrir la discussion, que les socialistes regrettent de ne pas avoir apporté les bonnes solutions lorsqu'ils étaient au pouvoir et que les communistes regrettent l'époque de Croizat.

M. Sébastien Jumel. Quelle caricature !

Mme Célia de Lavergne. Pourtant, vous l'avez dit, monsieur Mattei, c'est un très beau texte.

M. Sébastien Jumel. Et vous, de quoi êtes-vous nostalgique ?

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Monsieur Jumel !

Mme Célia de Lavergne. Nous souhaiterions donc pouvoir discuter des sujets qui intéressent les Français : la pénibilité, l'emploi des seniors, la majoration pour les femmes et les conditions de divorce...

M. Sébastien Jumel. Vous vous êtes nostalgique de Thatcher et de la répression de la grève des mineurs !

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. S'il vous plaît, monsieur Jumel. Laissez s'exprimer de temps à autre les représentants d'autres groupes !

M. Sébastien Jumel. « *There is no alternative* », comme disait Thatcher, n'est-ce pas ? (*Protestations sur les bancs du groupe La République en Marche.*)

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Monsieur Jumel ! Je suspends la séance le temps que vous retrouviez votre calme.

La séance, suspendue, est immédiatement reprise.

M. le secrétaire d'État. Madame Autain, dans son rapport de 2019, le Conseil d'orientation des retraites (COR), où je siégeais encore en tant que représentant de l'Assemblée – et qui n'est pas composé de libéraux nostalgiques de l'Angleterre des années 1980 mais de représentants de l'ensemble du paysage syndical et patronal – indiquait, à propos de la non-compensation des exonérations de charges, que les pertes de recettes fiscales sont de l'ordre de 1,4 milliard en 2019, de 0,4 milliard en 2020, soit 0,02 % du PIB, et qu'à l'horizon 2025-2030, l'effet de la non-compensation serait extrêmement limité en ce qui concerne le système de retraite. Cette estimation du COR, dont la qualité des travaux est reconnue, devrait vous rassurer.

La commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite les amendements identiques n° 5433 de Mme Clémentine Autain, n° 5447 de M. Éric Coquerel et n° 5545 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Clémentine Autain. Nous souhaiterions obtenir un éclairage sur l'alinéa 5 de l'article 17, qui a trait aux éléments de rémunération destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence en France et à l'étranger, et qui concerne donc, semble-t-il, en particulier les fonctionnaires en poste dans les territoires d'outre-mer. Nous avons en effet le sentiment que vous consacrez là, sinon un régime spécial, du moins certaines spécificités.

Par ailleurs, monsieur le secrétaire d'État, on peut jouer sur les mots mais je précise que les taux de cotisation sont actuellement fixés dans des circulaires au titre de « taux de contribution employeur ». Je réitère ma question sur ce point : le taux, actuellement fixé de manière réglementaire à hauteur de 74 %, sera-t-il bien désormais inscrit dans la loi à hauteur de 17 % ?

M. Éric Coquerel. Si M. Mattei trouve le texte de mieux en mieux au fur et à mesure que se déroulent nos débats, peut-être est-ce parce que nous exposons des arguments

de fond. Ainsi, monsieur le rapporteur, nous avons consulté les sites officiels : tous évoquent les cotisations employeur de l'État et les décrivent dans le détail. Vous nous dites que cette cotisation correspondrait aux sommes consacrées par l'État rapportées au nombre des fonctionnaires. Ce n'est pas vrai : nous pouvons vous citer les numéros des circulaires. Il s'agit bien là d'un débat de fond car, si les cotisations patronales de l'État sont ramenées à 17 %, se pose la question du financement.

Mme Bénédicte Taurine. On a dit tout à l'heure, à propos des enseignants, que l'abandon de la prise en compte des six derniers mois de traitement pour le calcul de leur retraite serait compensé par l'octroi de primes liées à de nouvelles fonctions. Or, on sait que ces dernières sont majoritairement exercées par des hommes. De fait, si les femmes représentent 74 % du personnel de l'éducation nationale, les hommes sont néanmoins majoritaires dans la seule catégorie des professeurs agrégés et maîtres de conférences, soit les postes les plus rémunérateurs. Dès lors, dans quelle mesure les pensions des femmes pourront-elles être améliorées ?

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Monsieur Coquerel, comme par hasard, le taux de 74 % permet d'assurer l'équilibre exact du régime de retraite des fonctionnaires : le solde est égal à zéro, comme l'indique le COR. Il s'agit donc bien d'une subvention d'équilibre, et non d'une cotisation. Et, dans le futur système, l'État cotisera à hauteur de 17 %. Par ailleurs, Madame Autain, le propre du travail législatif est de proposer un état du droit à un moment donné. La majorité s'engage, mais il appartiendra au Parlement de veiller à ce que cet engagement soit tenu par la suite.

Quant à l'alinéa 5, il concerne en effet les fonctionnaires en poste dans les territoires d'outre-mer, mais aussi ceux qui sont détachés à l'étranger. Sur ce point, le secrétaire d'État a déjà répondu à M. Letchimy ce matin – je n'y reviens donc pas. J'ajoute cependant qu'en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, d'autres éléments seront liés aux résultats de la négociation en cours entre Mme Girardin et les parties concernées.

Enfin, madame Taurine, il est vrai qu'en l'état actuel des choses, on constate, à propos des primes perçues par les enseignants, un déséquilibre en faveur des hommes. Il faut donc dessiner une trajectoire qui vise à résorber cette différence de rémunération et, de ce fait, la part de primes perçues respectivement par les hommes et les femmes dans le corps enseignant.

Avis défavorable.

M. Éric Coquerel. J'ignore si la rubrique « Checknews » de *Libération* se penchera sur notre discussion. Quoi qu'il en soit, selon la circulaire du 23 décembre 2019, signée par délégation par Mme Marie Chanchole, sous-directrice du ministère, le taux de contribution employeur au CAS *Pensions* est bien de 74,28 %. Vous nous expliquez que ce taux sera dorénavant ramené à 17 %. Donc, la question demeure : comment allez-vous transformer le système actuel ? À mon avis, vous recourrez à la fiscalité.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Coquerel, cessons cette polémique sémantique. Je vous renvoie à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui précise, dans son article 21, qu'il s'agit d'une « contribution » – terme que vous avez, du reste, vous-même employé. Il ne s'agit donc pas d'une cotisation. Nous avons déjà débattu, il y a plusieurs jours, avec Gilles Carrez, Éric Woerth et, me semble-t-il, Charles de Courson, de la différence

entre ces deux notions. Nous pouvons y revenir autant de fois que vous le souhaitez, mais la réponse demeurera la même : elle se trouve dans la LOLF.

La commission rejette les amendements.

Puis elle est saisie de l'amendement n° 22412 de M. Pierre Dharréville.

M. Pierre Dharréville. Nous, communistes, sommes passionnés par l'avenir, le partage des avoirs, des savoirs et des pouvoirs, passionnés du progrès social, de la justice. Ce sont ces valeurs qui nous animent. Peut-être est-ce en partie la raison pour laquelle nous nous opposons dans ce débat.

Les fonctionnaires seraient « doublement gagnants », avez-vous dit. Telle n'est pas l'opinion d'Olivier Bargain et d'Audrey Étienne qui, dans *Le Monde*, il y a quelques jours, invitent le Gouvernement à proposer des salaires justes pour tous dans la fonction publique et à envisager « *une réforme des retraites qui ne soit pas une double peine pour les fonctionnaires, prolongeant les inégalités actuelles au-delà de la vie professionnelle. La sauvegarde de nos services publics, disent-ils, tient dans ce double impératif.* »

L'article 17 prévoit que les primes des fonctionnaires seront prises en compte pour acquérir des droits à la retraite, « *dans la limite d'un plafond* ». Cette rédaction laisse entendre que la totalité des primes ne seront pas prises en compte, ce qui entraînerait une minoration des pensions des fonctionnaires concernés, lesquels sont déjà fortement pénalisés par cette réforme. Nous souhaiterions en savoir plus sur vos intentions en la matière car, si vous êtes prompts à fixer des plafonds, vos planchers ne sont pas très solides.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Ces primes spécifiques à certaines situations ou à l'exercice de missions dans certains territoires visent à compenser des contraintes particulières ou la cherté de la vie et non à se constituer davantage de droits. Leur plafonnement est donc logique pour reconduire ces dispositifs dans leur esprit actuel.

Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. Pourtant, les primes constituent bien de nouveaux droits si, comme vous le proposez, elles sont prises en compte dans le calcul des retraites. N'y a-t-il pas là un hiatus ?

Mme Clémentine Autain. Nous pouvons avoir un débat sémantique. Admettons que le terme de « cotisation » s'applique au privé et celui de « contribution employeur » à l'État. Cela ne résout en rien le problème de fond que nous avons soulevé.

Je recommence. Actuellement, le taux de la contribution employeur est fixé par circulaire à hauteur de 74 %. Vous voulez le figer, demain, au même niveau que celui des cotisations sociales employeur, soit 17 %. Ne vous inquiétez pas, dites-vous, l'État compensera. Mais entre, d'un côté, 74 %, pour la fonction publique d'État, et 30,65 %, pour les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière, et, de l'autre, 17 %, l'écart est considérable. Or, nous devons nous contenter de votre parole, de votre engagement à réaliser la compensation. Mesurez l'ampleur du problème !

M. Bruno Fuchs. Jean-Louis Bourlanges est un grand garçon : il pense ce qu'il veut. Mais je ne voudrais pas que l'on tronque ses écrits. Il estime également que « *cette réforme est, dans son principe, immensément ambitieuse, égalitariste et de gauche* ».

Mme Constance Le Grip. Ce n'est pas pour nous rassurer...

M. Bruno Fuchs. Et il ajoute que le principal problème du système actuel réside dans l'inégalité entre les différents régimes, principalement entre les fonctionnaires et les salariés du privé. Tel est précisément l'objet de notre débat. J'ajoute qu'à la page 156 de l'étude d'impact, il est écrit que « *la mise en place du système universel ne conduira pas à une baisse des pensions moyennes et permettra leur maintien* ». Les choses sont claires. Cessez donc de dénigrer systématiquement le texte !

M. Serge Letchimy. Je m'étonne du propos de notre collègue, car le débat et la contradiction servent la démocratie. Au demeurant, dans un communiqué de presse, l'Association des maires de France nous met en garde contre les conséquences de la réforme pour les collectivités locales, qui représentent 35 000 employeurs et près de 1,8 million d'agents – ce n'est pas rien.

Par ailleurs, je souhaiterais apporter une précision sur la question de l'intégration des primes. Le fait d'exclure l'ensemble des primes liées à la vie chère, en n'en retenant que 50 %, va conduire à une décompensation mécanique et à la réduction des pensions des fonctionnaires. Je demande donc que ces primes soient prises en compte à 100 %, conformément à l'esprit même de cette prime, qui est de tenir compte de la réalité sociale et économique locale.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° 22459 de M. Sébastien Jumel.

M. Sébastien Jumel. Savez-vous pourquoi je considère que vous êtes les héritiers de Thatcher ? Elle a privatisé, et vous venez de le faire en ce qui concerne Engie et Aéroports de Paris. Elle a remis en cause la protection sociale : c'est également ce que vous vous apprêtez à faire. Elle a envoyé les militaires face aux mineurs : nous constatons chaque jour un peu plus que c'est aussi le cas lors des manifestations. Votre réforme, c'est Thatcher et Malthus. Selon ce dernier, il n'y a pas de place pour tout le monde au « banquet de la nature », et il n'y en aura pas davantage dans la répartition que vous prévoyez à propos des retraites puisque vous voulez réduire leur poids dans le PIB. Ne prenez pas mes propos comme une insulte, mais comme un hommage à vos racines politiques et historiques, qui sont profondément libérales. Vous ne croyez pas à la loi qui prend soin, qui protège. Même Xavier Bertrand l'a dit récemment – il dénonce la politique du Gouvernement.

Mon amendement vise à corriger l'existence d'inégalités entre les hommes et les femmes dans la fonction publique : je propose d'ajouter qu'il faut prendre en compte les inégalités de rémunérations. Nous avons démontré qu'elles sont flagrantes en matière de primes.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Il me semble que nous avons, jusque-là, un débat portant sur le fond, monsieur Jumel. Je suis un peu surpris que vous preniez maintenant Xavier Bertrand pour référence.

M. Dharréville a dit tout à l'heure que l'absence d'intégration de certaines primes est contraire à l'esprit de notre projet. Toutes les primes ne sont pas de même nature. Certaines d'entre elles sont liées à l'activité et devraient être intégrées. D'autres relèvent d'une

compensation, par exemple de la cherté de la vie ou de déplacements réalisés, ce qui est différent. La prime liée à la vie chère, quant à elle, sera intégrée dans la limite du plafond.

Je vais clore notre débat, madame Autain. Nous vous avons expliqué que les cotisations et les contributions ne sont pas la même chose. Ce que je vois surtout dans vos circulaires est que vous finissez par tourner en rond. Mais on peut aussi penser à une scie circulaire – pour couper court à ces débats qui ne nous font pas avancer sur le fond. Le Gouvernement a pris un engagement. Il nous revient, à vous et à nous, en tant que députés, de nous assurer que cet engagement est respecté.

Avis défavorable.

Mme Bénédicte Taurine. Je voudrais aller dans le même sens que M. Jumel. Les femmes seront pénalisées par le nouveau système de retraite sauf si vous instaurez une compensation. Elle pourrait être assurée par des primes, mais le système prévu sera spécifique : toutes les femmes ne pourront pas en bénéficier. En fin de compte, il me semble bien que des femmes seront pénalisées par le nouveau système de retraite. Allez-vous revaloriser le point d'indice des fonctionnaires ou bien est-il gelé jusqu'en 2022 ? Dans le dernier cas, vous ne compenserez rien.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement n° 21127 de M. Boris Vallaud.

M. Serge Letchimy. On voit à chaque instant les incertitudes dont ce texte s'accompagne. Il serait judicieux que le Conseil d'État contribue à la définition des éléments paramétriques.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. J'ai déjà lu à plusieurs reprises ce qui est écrit à la page 327 du *Guide de légistique* : « *Le recours au décret en Conseil d'État entraîne cependant une certaine rigidité* » – c'est le Conseil d'État lui-même qui l'écrit. « *Il convient d'éviter les renvois non justifiés ainsi que les renvois trop généraux au décret en Conseil d'État dans les dispositions finales d'un texte ou d'une subdivision d'un code* » ; par ailleurs, « *ne justifient en général pas la consultation du Conseil d'État les réglementations techniques et soumises à des changements fréquents ou les dispositions fixant des montants, des seuils et des valeurs* ».

J'émet donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques n° 5434 de Mme Clémentine Autain, n° 5448 de M. Éric Coquerel et n° 5546 de Mme Bénédicte Taurine.

Mme Clémentine Autain. Je suis désolée de le dire, monsieur le rapporteur, mais je pense que vous n'avez absolument pas clos le débat. Je vais réitérer ma question en utilisant d'autres mots. Vous ne contestez pas le fait que le texte vise à aligner le taux prévu dans la fonction publique sur celui du secteur privé. Sommes-nous bien d'accord ? Le taux de cotisation ou de contribution – peu importe le terme – sera de 17 %. Vous nous dites que pour le reste, c'est-à-dire la différence entre le taux actuel, de 74 %, et le taux de 17 %, on n'a qu'à croire en la parole de l'État. Pourquoi ne pas graver dans le marbre de la loi qu'on restera, en réalité, à 74 % ? Il y a quelque chose qui ne tourne pas rond.

M. Éric Coquerel. Les taux de contribution employeur sont définis par circulaire et ne varient pas depuis des années – ils sont de 74,28 % dans la fonction publique d'État et de 30,6 % dans les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière. Vous nous dites que ce ne sont pas des cotisations – admettons – mais des contributions employeur. Par ailleurs, vous annoncez qu'il y aura désormais un taux unique d'environ 17 %. Cela représentera un trou de plusieurs dizaines de milliards, mais vous répondez « circulez, il n'y a rien à voir » quand on vous demande comment vous allez faire. Vous avez fait référence, monsieur le secrétaire d'État, à la question posée par M. de Courson cette semaine : nous n'avons rien compris à votre réponse. Notre collègue vous avait demandé de quelle manière vous alliez procéder. Y aura-t-il des compensations ? Pourquoi ne donnez-vous aucune explication ? Soit vous n'y avez pas réfléchi, et il va falloir vous faire un chèque en blanc, soit tout cela n'est en réalité qu'une fiscalisation.

Mme Bénédicte Taurine. Je vais reposer ma question : dans quelle mesure les primes, qui ne pourront pas être attribuées à toutes les femmes, pourront-elles compenser le fait que l'on ne tiendra plus compte des salaires perçus au cours des six derniers mois ? Les primes sont spécifiques et correspondent à une augmentation de la charge de travail. Il n'y aura donc pas de revalorisation des salaires des enseignants.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Tous les arguments ont déjà été exposés à de nombreuses reprises. Je voudrais seulement rappeler à Mme Autain le principe constitutionnel de l'annualité du budget.

Avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 17 sans modification.

La réunion s'achève à douze heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés

Commission spéciale 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

Réunion du dimanche 9 février 2020 à 9 heures 30

Présents. – Mme Clémentine Autain, Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Thierry Benoit, Mme Brigitte Bourguignon, M. Jean-Jacques Bridey, Mme Céline Calvez, M. Lionel Causse, M. Jean-René Cazeneuve, M. Paul Christophe, M. Olivier Damaisin, M. Dominique Da Silva, M. Pierre Dharréville, Mme Nicole Dubré-Chirat, Mme Catherine Fabre, M. Bruno Fuchs, Mme Albane Gaillot, M. Éric Girardin, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Fabien Gouttefarde, Mme Carole Grandjean, M. Brahim Hammouche, Mme Danièle Héryn, M. Régis Juanico, M. Sébastien Jumel, Mme Célia de Lavergne, Mme Marie Lebec, M. Didier Le Gac, Mme Constance Le Grip, Mme Monique Limon, M. Jacques Maire, M. Jean-Paul Mattei, M. Jean François Mbaye, M. Thierry Michels, M. Patrick Mignola, Mme Cendra Motin, Mme Valérie Rabault, M. Vincent Thiébaud, M. Nicolas Turquois, M. Stéphane Viry

Excusé. – M. Olivier Véran

Assistaient également à la réunion. – M. Éric Coquerel, M. Serge Letchimy, M. Christophe Naegelen, Mme Sabine Rubin, Mme Bénédicte Taurine