

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Examen du projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680)
(seconde partie) :
- Mission *Régimes sociaux et de retraite* et compte
d'affectation spéciale *Pensions* (Mme Joëlle Mélin,
rapporteure pour avis) 2
- Présences en réunion 19

Mercredi
25 octobre 2023
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
Mme Charlotte
Parmentier-Lecocq,
*présidente***



La réunion commence à neuf heures trente.

La commission examine pour avis les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions du projet de loi de finances pour 2024 (n° 1680) (seconde partie) (Mme Joëlle Mélin, rapporteure pour avis).

Mme Joëlle Mélin, rapporteure pour avis. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024, j'ai le plaisir d'avoir été désignée rapporteure pour avis de la mission *Régimes sociaux et de retraite* d'une part, du compte d'affectation spéciale *Pensions*, d'autre part.

À l'issue de l'analyse de ces crédits, j'ai souhaité approfondir nos réflexions en traitant dans la partie thématique d'un sujet fondamental, que nous avons paradoxalement peu abordé lors du débat sur la récente réforme des retraites, à savoir la natalité et la démographie, en lien avec le financement de notre système de retraite.

Tout d'abord, la mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe au sein de trois programmes un grand nombre de régimes spéciaux de retraite, alliant de petits régimes fermés aux plus conséquents tels que ceux de la SNCF ou de la RATP. Qu'il s'agisse du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, du programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* ou du programme 195 *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers*, tous se composent de régimes anciens, marqués par un fort déséquilibre démographique, que l'État compense financièrement au titre de la solidarité nationale.

Malgré la diminution tendancielle des crédits de la quasi-totalité des actions de la mission, ils seront en augmentation de 1,5 % par rapport à la loi de finances initiale 2023. Ils s'élèveront ainsi en 2024 à plus de 6 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique par deux facteurs principaux, à savoir l'augmentation de 10 %, soit environ 75 millions d'euros supplémentaires en 2024, des crédits du régime de retraite du personnel de la RATP et le transfert à la mission des caisses de retraite du personnel de la Comédie-Française et de l'Opéra national de Paris, pour près de 25 millions d'euros.

Par ailleurs, le compte d'affectation spéciale *Pensions* regroupe depuis 2006 les crédits des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. Composé de trois programmes, à savoir le programme 140 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, qui regroupe plus de 95 % des crédits de la mission, le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* et le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*, le compte d'affectation spéciale voit ses crédits augmenter de 5 % par rapport à la loi de finances initiale 2023. Ils s'établissent à plus de 67 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique principalement par la revalorisation des pensions annoncée par le Gouvernement pour 2024.

À l'issue de nos échanges, je vous inviterai donc à voter pour les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

S'agissant des aspects thématiques, les très nombreuses auditions que nous avons menées se sont avérées extrêmement riches et nous avons porté notre attention sur la natalité,

la démographie et le financement de notre système de retraite. Présentée comme « indispensable à la pérennité du système », la récente réforme des retraites n'a malheureusement pas permis de mener une réflexion ambitieuse sur l'enjeu de la démographie française qui est pourtant indissociable de la notion d'équilibre dans un système de retraite par répartition. En effet, si la durée et le niveau des cotisations et des pensions jouent un rôle certain dans sa soutenabilité, un tel régime repose fortement sur le rapport entre le nombre d'actifs cotisants et le nombre de pensionnés. Dès lors, au regard des tendances démographiques actuelles, notamment de la natalité, notre système sera fragilisé à long terme.

Ce constat devrait nous conduire à cesser urgemment de reléguer la démographie et la natalité au rang de variables, pour les élever au contraire – aux côtés de la productivité que je n'aborderai pas directement dans ce rapport – au statut de levier stratégique de financement de notre système de retraite.

Sur les faits d'abord, je souhaite insister sur quatre constats issus des auditions que j'ai conduites et dont nous nous devons d'informer les Français.

En premier lieu, nous constatons que notre système de retraite est à ce jour à l'équilibre en théorie, mais qu'en pratique, des clarifications seraient utiles. En 2022, après quinze années de déficit, le système de retraite était excédentaire de 4 milliards d'euros. Si cet excédent est transitoire, les auditions ont mis en exergue les débats qui l'entourent d'ores et déjà. En effet, l'excédent actuel est permis grâce à des concours financiers publics complémentaires, de deux ordres, à savoir d'une part, des subventions, des transferts ou des impôts affectés au bénéfice du déficit des régimes spéciaux, comme le fait la mission *Régime sociaux et de retraite*, d'exonérations ciblées, d'avantages familiaux ou de périodes de chômage et d'autre part, des cotisations des fonctionnaires à des taux exorbitants, bien au-dessus du taux observé pour les salariés du privé. Ces crédits se retrouvent pour partie dans le compte d'affectation spéciale *Pensions*. Au total, l'État contribuerait, hors cotisations de droit commun, au tiers du financement de notre système, interrogeant ainsi une partie de l'excédent affiché pour 2022.

En deuxième lieu, malgré l'allongement de l'espérance de vie, la part des dépenses de retraites dans le PIB diminuera, notamment sous l'effet de la réduction du niveau vie relatif des retraités. Nous savons que la population des plus de 65 ans ne cesse de croître et que le phénomène devrait s'accroître sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie. Dès lors, les dépenses de retraite augmenteront en volume, mais leur part dans le PIB devrait se stabiliser, voire diminuer. Alors comment est-ce possible ? Si le PIB devait augmenter, cette diminution serait notamment permise par la moindre augmentation des pensions. En effet, la pension moyenne devrait passer de 50 % du revenu d'activité moyen brut en 2021, à moins de 42 %, voire 35 %, à horizon 2070. En conséquence, le niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population diminuera fortement.

En troisième lieu, les recettes diminueront plus que les dépenses, occasionnant un déficit annuel durable de l'ordre de 0,2 à 1,6 % du PIB. Les déterminants de cette diminution, développés dans le rapport, sont divers à court et moyen termes, mais je tiens à alerter, à long terme, sur la baisse de la population active. Après avoir atteint son pic en 2036, la population active diminuera jusqu'en 2070, passant en dessous de son niveau actuel à près de trente millions d'actifs.

Enfin, en quatrième lieu, le constat principal réside dans la chute libre de la natalité française. Le nombre de naissances est au plus bas depuis la Seconde Guerre mondiale, avec

726 000 naissances en 2022. Sur le plan conjoncturel, cette diminution peut s'expliquer par le creux des naissances du début des années 1990, raison pour laquelle les femmes en âge de procréer sont aujourd'hui moins nombreuses. Toutefois, sur le plan structurel, d'autres facteurs expliquent cette situation. Parmi les facteurs développés dans le rapport, je tiens particulièrement à alerter sur la déconstruction à l'œuvre de la politique familiale menée depuis de nombreuses années, qui porte atteinte à la confiance des familles.

Affaiblie depuis les années 1970, la politique familiale a été durement touchée entre 2012 et 2017. Après quoi, les courbes montrent que la natalité a fortement chuté. Pourtant, de nombreuses études démontrent que le désir d'enfant des familles est intact. Alors que la fécondité s'établit à 1,8 enfant par femme en 2022, le désir d'enfant s'élève quant à lui à près de 2,4 enfants. Si nous n'agissons pas, la chute de la natalité rendra insoutenable le système actuel, et ni l'immigration ni la récente réforme des retraites ne constitueront le salut de notre système.

Au regard de ces constats, mon rapport explore trois voies afin d'assurer la pérennité du système.

Le premier levier consiste à porter le taux de fécondité au niveau du nombre d'enfants désirés *via* une politique familiale réellement nataliste. Cela nécessite tout d'abord un soutien financier accru *via* une part fiscale pleine dès le deuxième enfant et la revalorisation des allocations familiales, permise grâce à une réorientation des dépenses actuelles.

Il conviendrait ensuite de soutenir l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et familiale des parents, notamment par le développement de solutions de garde d'enfants et par une réflexion autour du congé parental, tant sur sa durée que sur son niveau d'indemnisation.

Enfin, il importe d'organiser un accès simplifié au logement. Nous savons qu'il s'agit d'un sujet d'attention primordial pour les familles, notamment les plus modestes. Le parc de logements sociaux doit jouer pleinement son rôle, en étant étoffé et mieux géré, pour que ces logements soient prioritairement attribués aux familles françaises ; cela va sans dire. Par ailleurs, il en va aussi de l'accès à la propriété des jeunes couples que nous proposons de soutenir au travers d'un prêt public à taux zéro de 100 000 euros, transformé en don à l'arrivée du troisième enfant.

Le deuxième levier porte plus directement sur l'accroissement et la diversification des recettes. Le taux d'activité et d'emploi des plus jeunes et des seniors doit être véritablement rehaussé. En ce sens, mon rapport préconise d'encourager l'emploi des jeunes, sous toutes ses formes, au travers d'un dispositif de soutien aux entreprises et aux jeunes. Des dispositions comparables pourraient être mises en œuvre pour les seniors.

Par ailleurs, le financement de notre système de retraite impose la diversification de ses ressources. J'encourage à ce titre des réflexions sur une forme de capitalisation collective, à l'image du Fonds de réserve pour les retraites, qui pourrait constituer une piste intéressante dans l'esprit de notre système actuel.

Enfin, le troisième levier concerne le pilotage des flux financiers du système de retraite. D'abord, la consolidation par l'État d'un solde, avant subventions et cotisations exorbitantes du droit commun, semblerait pertinente. De même, les auditions ont été

l'occasion de rappeler l'importance d'un contrôle de gestion ambitieux et exigeant afin d'éviter les situations telles que celle observée au sein de la branche famille, dont les comptes n'ont pas été certifiés par la Cour des comptes en 2022.

C'est à ces trois conditions, à savoir le sursaut et l'augmentation durable de la natalité, l'augmentation du taux d'activité et la diversification des recettes ainsi que le pilotage fin et ambitieux des flux financiers, que nous pourrons, chers collègues, préserver notre système de retraite par répartition, auquel nos concitoyens sont attachés.

Mme la présidente Charlotte Parmentier-Lecocq. Je vais donner la parole aux orateurs des groupes.

Mme Annie Vidal (RE). La mission *Régimes sociaux et de retraite* assure l'équilibre financier de plusieurs régimes spéciaux de retraite qui, confrontés aujourd'hui à un déséquilibre démographique, ne parviennent plus à s'autofinancer. Cette mission regroupe un grand nombre d'anciens régimes parmi lesquels figurent la SNCF, la RATP et la culture, ajoutée cette année. Le compte d'affectation spéciale *Pensions*, quant à lui, retrace les opérations budgétaires de régimes de retraite d'agents de l'État.

L'ensemble des missions du budget pour 2024 connaissent une augmentation notable qui matérialise notre engagement à soutenir le pouvoir d'achat des retraités et, de manière plus générale, de l'ensemble des Français. C'est également le cas, bien évidemment, pour la mission *Régimes sociaux et de retraite*, impactée par la revalorisation anticipée de 4 % des pensions de retraite en juillet 2022, l'indemnité inflation bénéficiant à plus de 580 000 pensionnés, ainsi que par l'inversion du ratio entre pensionnés et cotisants. La mission cumule pour ses trois programmes 6,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 91 millions d'euros.

Le compte d'affectation spéciale *Pensions* affiche en 2024 un déficit de 2,5 milliards d'euros, compensé par les soldes excédentaires cumulés sur les années précédentes. Toutefois, à partir de 2026, les excédents seront consommés et l'équilibre ne sera plus assuré, alors qu'il s'agit d'une obligation pour ce type de compte.

Ces chiffres traduisent également notre politique volontariste. Les Français ont été parmi les Européens les mieux protégés face à l'inflation et en 2024, nous poursuivrons cette dynamique. C'est en responsabilité que nous avons voté en février dernier, dans cette même commission, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, portant les mesures relatives à la réforme des retraites, qui impacte également ces deux missions.

Je me permets de rappeler que le premier objectif de cette réforme des retraites consiste à pérenniser le système de retraite par répartition, pour lequel le Conseil d'orientation des retraites (COR) prévoit un déficit chronique à partir de 2023. L'équilibre des régimes sociaux demeure une nécessité et notamment eu égard à leurs coûts de gestion. Tout cela, si besoin était, justifierait largement la réforme des retraites, même si certains tentent encore aujourd'hui de l'abroger.

Sur ces missions, le rapport qui nous est présenté nous invite à augmenter les recettes de notre système de retraite et à diversifier ses sources de financement, notamment avec le levier de la natalité d'une politique familiale renforcée. Il s'agit d'une solution de long terme, pas très facile à mettre en œuvre et de toute évidence sans effet à court terme sur les missions que nous étudions et sur le système de retraite.

Dans le même temps, d'autres nous demandent d'augmenter les pensions et de diminuer le temps et la durée de travail alors que nous nous efforçons de trouver un équilibre et de penser à l'avenir de tous les Français.

Au-delà des postures et des déclarations, je pense qu'il relève de notre devoir d'agir en responsabilité et je suis convaincue que nous avons pris bonne voie, à savoir celle de la raison et de la justesse.

Mme Laure Lavalette (RN). Le rapport pour avis de notre collègue, Mme Joëlle Mélin, confirme l'essentiel de ce que nous avons avancé lors du court débat sur la réforme des retraites et sur le financement du système : la copie est à revoir. Si la réforme Dussopt porte son lot de déséquilibres financiers, que le Gouvernement a semblé découvrir et qui l'ont poussé à envisager la ponction des caisses complémentaires du privé, elle ne répond pas aux enjeux de pérennité qui frappent le régime par répartition auquel les Français restent majoritairement attachés.

Le Gouvernement a en effet préféré ignorer les recommandations et conseils de tous les spécialistes pour se concentrer sur une augmentation de l'âge légal d'ouverture des droits et de la durée de cotisation. Les réformes paramétriques se succèdent. Certains collègues envisagent d'ailleurs la prochaine, si l'on en croit les propos du « dauphin Philippe », qui rêve d'ores et déjà d'une retraite à 67 ans. Au moins, les Français sont prévenus.

En éludant les enjeux de productivité et de natalité, vous coupez ainsi les deux jambes sur lesquelles repose le financement des plus de 13 points du PIB que représente l'ensemble des dépenses de retraites. Nous l'avons exprimé au mois de février ; nous continuerons de le répéter. Aucune des avancées sociales majeures dont la France a pu se targuer dans la seconde partie du XX^e siècle n'aurait pu se concrétiser sans une démographie soutenue et maîtrisée. Ceci n'en déplaise aux collègues de la NUPES – qui ne sont pas très présents – dont les torsions idéologiques ne leur permettent plus aujourd'hui de comprendre les enjeux sociaux de demain. Si « gouverner, c'est prévoir », chaque année perdue obscurcit un peu plus l'avenir des régimes de retraite. En 2021, le COR avait d'ailleurs revu à la baisse ses hypothèses de fécondité de 1,95 à 1,8 enfant par couple, soit un impact budgétaire concret 0,7 point de PIB à l'horizon 2070. La même année, le haut-commissaire au plan, M. François Bayrou, tirait la sonnette d'alarme.

Le 17 janvier 2023, la publication du rapport démographique de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) soulignait à son tour la baisse de l'indicateur conjoncturel de fécondité à 1,8 enfant alors même que le désir moyen d'enfants par femme s'élevait à 2,38. Quelques mois plus tard, l'Insee confirmait ses projections avec l'effrayante statistique de 1 816 naissances pour le mois de mars 2023. La situation inquiète à présent même le Président de la République, dont on connaît maintenant le cynisme à toute épreuve quand il s'agit de critiquer publiquement sa propre politique, parce que les bébés de 2023 seront les cotisants de 2053.

Mesures fiscales incitatives, congé parental, garde d'enfants pour les mamans qui travaillent, part fiscale pleine des enfants, quotient familial, universalité des allocations familiales : les propositions du Rassemblement National ne manquent pas. Si la majorité souhaite engager le chantier de la soutenabilité de notre système de retraite et plus globalement de l'ensemble de la sécurité sociale pour les prochaines décennies, nous sommes évidemment prêts à en discuter pour peu que le Gouvernement choisisse une autre voie que celle du passage en force, comme sur cette loi de financement rectificative de la sécurité

sociale (LFRSS). Si le pouvoir en place ne change pas de logiciel, la chute de la natalité s'aggravera pour ressembler toujours plus à la catastrophe que nous observons dans d'autres pays européens – et qui devrait, mes chers collègues, évidemment vous alerter –, entraînant avec elle son lot de malheur social en condamnant définitivement ceux qui n'auront pas les moyens de s'assurer une capitalisation suffisante pour leurs vieux jours.

L'Histoire retiendra que notre famille politique fut longtemps la seule, sous les moqueries et les injures, à avoir alerté sur cette situation comme sur bien d'autres. Cependant, il est encore temps d'agir.

M. Stéphane Viry (LR). J'observe que nos collègues de La France insoumise n'ont pas d'idées ou n'ont pas envie de se prononcer sur cette question.

Au-delà du thème qui nous occupe aujourd'hui, la mission *Régimes sociaux et de retraite* et le compte d'affectation spéciale, c'est un sujet qui renvoie à nouveau à notre solidarité nationale et à la façon dont nous avons à considérer celles et ceux qui, jadis, ont fait avancer le pays. Personnellement, je suis toujours un peu mal à l'aise lorsqu'on évoque la question des retraites sans penser aux retraités, sans penser au niveau des pensions, sans penser à l'équité des pensions. Nous ne sommes pas là pour évoquer uniquement les chiffres, mais tout même pour penser à ces hommes et à ces femmes qui, même s'ils sont inactifs au sens du travail, demeurent souvent très actifs dans la vie, notamment la vie associative. Que serait la France sans l'engagement des retraités dans nos associations ou parmi les aidants familiaux ? Les retraités méritent beaucoup de considération et de respect et non pas de subir parfois des hausses de CSG brutales et soudaines, comme ce fut le cas dans le passé.

S'agissant de l'objet de notre réunion, il n'y a pas grand-chose à dire, madame la rapporteure, quant aux trois programmes, chacun dans les domaines que vous avez évoqués. J'ai noté que vous émettiez un avis favorable à leur vote, notamment en intégrant la revalorisation des pensions pour 2024, proposée par le Gouvernement. Cela signifie-t-il que vous considérez que cette revalorisation est suffisante ? Ne pensez-vous pas qu'on aurait pu mieux faire pour ces pensionnés ?

Ensuite, vous placez le débat sur le compte de la natalité et plus généralement, de la démographie et de la capacité à générer, à terme et durablement, des ressources afin de financer notre système de retraite par répartition. Les constats sont, me semble-t-il, partagés. Les diagnostics ont été très largement posés et je ne constate aucune nouveauté. Ce sont des acquis. La question consiste désormais à identifier une politique publique visant à pérenniser notre système de retraite et à permettre durablement le paiement des pensions. En effet, et je vous rejoins sur ce point, nous nous dirigeons vers un déficit annuel durable et le passer sous silence reviendrait à mentir aux Français et à les conduire vers des analyses qui s'avèreraient totalement erronées.

Mener une réforme des retraites sans régler en amont la natalité, la démographie, la place du travail et sa contribution dans notre système de retraite et la responsabilisation des Français dans la capitalisation était effectivement voué à une insuffisance. Ce thème a représenté notre actualité au printemps 2023 et maintenant, nous en sommes là.

Un projet de loi considéré comme adopté après un 49.3 existe et fait force de loi. Cependant, il me semble que nous n'aurons pas d'autre choix que de remettre l'ouvrage sur le métier dans les mois à venir, quel que soit le gouvernement en responsabilité dans ce pays.

Vous évoquez la natalité, le taux de fécondité, le désir d'enfants. Je garde surtout en mémoire tout ce que Les Républicains ont proposé depuis six ans sur de chaque PLFSS pour cette branche spécifique de notre budget de la protection sociale. Ce fut notre leitmotiv et, sur ce thème, nous avons été force de proposition *via* des amendements qui n'ont hélas jamais été votés. Nous sommes encore totalement mobilisés sur cette question afin que la France mène une vraie politique de la famille, enfin dynamique, enfin incitative, ayant notamment capacité, à terme, à soutenir la natalité et à soutenir davantage les familles.

Vous avez mentionné l'idée d'accorder une part fiscale entière dès le deuxième enfant. Pourrez-vous, dans le cadre de nos travaux budgétaires, en définir le coût ?

M. Olivier Falorni (Dem). L'essentiel des crédits de cette mission *Régimes sociaux et de retraite* concerne le régime de la SNCF. Force est de constater qu'il s'agit de branches d'activité qui jouissaient déjà d'un régime particulier, avant même 1945. Lors de la mise en place de la sécurité sociale, il a été décidé que ces branches d'activité demeureraient provisoirement soumises à une organisation spéciale de sécurité sociale.

La réforme des retraites prévoit d'engager la fermeture progressive des principaux régimes spéciaux de retraite au regard des principes d'équité et d'universalité au cœur de notre modèle social. Notre groupe partage la recommandation de la Cour des comptes de regrouper l'ensemble des régimes spéciaux de retraite dans une mission dédiée du projet de loi de finances. Cela contribuera grandement à l'information du Parlement, plus que jamais nécessaire.

Concernant la qualité du débat public, le groupe Démocrate se félicite également de la reprise dans le rapport de la recommandation du haut-commissaire au plan visant à mieux distinguer les contributions versées par l'État pour la retraite de ses fonctionnaires. En effet, les caisses de retraite ne pourraient pas atteindre l'équilibre sans des concours financiers publics complémentaires. L'État cotise ainsi à hauteur de 74 % pour la retraite des fonctionnaires civils de l'État, voire de 126 % pour celle des militaires. La situation excédentaire actuelle du système de retraite est donc bien en trompe-l'œil. Il semblerait en effet pertinent de faire apparaître le solde avant les cotisations parfois exorbitantes de droit commun ainsi que les subventions diverses.

Enfin, votre rapport accorde une large place à la natalité dont nous convenons de l'importance capitale pour la pérennité de notre régime par répartition. Vous identifiez trois leviers au service d'une politique nataliste. Le deuxième levier propose ainsi de simplifier l'articulation entre la vie personnelle et la vie professionnelle pour les parents. Dans nos débats publics et récemment, vous avez eu l'occasion de voter notamment l'article 10 du projet de loi pour le plein emploi, qui visait à améliorer la politique d'accueil du jeune enfant. Notre groupe l'a voté ; vous ne l'avez pas voté.

En conclusion, les mesures que je viens de mentionner sont certes à reprendre, mais il convient désormais de passer des paroles aux actes. Et je crois que c'est en menant des politiques et en votant des avancées substantielles que nous arriverons à progresser.

Quoi qu'il en soit, je salue la qualité du rapport, le travail des services de l'Assemblée nationale et les auditions qui ont été organisées pour en préparer la rédaction.

M. Elie Califer (SOC). Il paraît évident que la réforme des retraites, qui a été adoptée en avril dernier par la procédure législative de l'article 49.3 de la Constitution, aura à terme pour effet d'amoinrir l'importance de la mission que nous examinons actuellement.

Si, dans son ensemble, la mission accuse une faible augmentation de 1,5 %, la suppression des régimes spéciaux, de par l'article 1^{er} de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, conduira ne serait-ce que par l'objectif qu'elle s'est fixé, à dépecer progressivement la présente mission de nouveaux crédits.

Le groupe Socialistes et apparentés s'est ardemment battu pour le maintien des régimes spéciaux et regrette un tel choix politique. Si certains régimes de retraite sont dits « spéciaux », ce n'est pas parce qu'ils seraient le lieu de privilèges, mais bien parce qu'ils représentent l'héritage de régimes fonctionnant sur la base d'une solidarité intraprofessionnelle ou propre à une entreprise. Ces régimes prévoient des règles de départ à la retraite spécifiques, car ils prennent en compte une pénibilité spécifique pour des travailleurs et cotisants, notamment les horaires atypiques, la fréquence des astreintes et l'usure physique. Or en supprimant purement et simplement les régimes spéciaux, le Gouvernement n'a pas reconnu l'ensemble de ses particularités.

J'ai lu attentivement votre rapport, madame la rapporteure. Quelques lignes m'ont interpellé. À la page 20 notamment, vous écrivez qu'à l'avenir, le niveau de vie des retraités devrait se dégrader et c'est là que réside le problème. Nous sommes en accord avec cette prédiction dessinant un système moins protecteur et le groupe Socialistes et apparentés avait largement en son temps alerté le Gouvernement sur ce point.

Cependant, à cet élément, il convient d'ajouter une analyse qui, à mon sens, fait défaut dans ce rapport. Depuis la « loi Pacte » du 22 mai 2019, le Gouvernement ne cesse d'inciter les Français à se constituer une retraite par capitalisation, notamment *via* le plan d'épargne retraite. Clairement affichée, cette facilitation d'une retraite par capitalisation met en difficulté notre engagement pour une retraite par répartition. Si ce désengagement de l'État lui permet de faire quelques économies, il est à craindre que les foyers qui n'ont pas la possibilité de se constituer une retraite n'aient pas d'autre choix que de subir de plein fouet la dégradation des pensions. C'est demain ; c'est déjà aujourd'hui.

Vous avez raison, nous accélérons la précarité. La natalité s'effondre ; notre pays s'engouffre dans la précarité. Un seul combat s'impose à nous, au-delà de nos convictions, le combat pour le maintien du système de retraite par répartition.

M. Paul Christophe (HOR). Nous examinons aujourd'hui la mission *Régimes sociaux et de retraite* du projet de loi de finances pour 2024. Cette mission nous rappelle l'extraordinaire complexité qui caractérise notre système de retraites. Les régimes spéciaux subventionnés par cette mission sont en effet pour la plupart un héritage de l'avant-guerre, avant la création du régime général en 1945 et ils s'y sont superposés. Il s'agit principalement des régimes de retraite des agents du cadre permanent de la SNCF et de la RATP ainsi que du régime social des marins et des mines.

La mission *Régimes sociaux et de retraite* représente 6,4 milliards d'euros de crédits pour 2024, dont 4,36 milliards d'euros pour les régimes sociaux et de retraite de la RATP et la SNCF et elle sert à financer les pensions des retraités de ces régimes. Les régimes spéciaux créent des dispositifs dérogatoires pour leurs bénéficiaires sur différents critères, en raison de la particularité des métiers qu'ils exercent, et en regard, ils créent des règles différentes de

calcul d'âge de départ et de durée de cotisation. Ces régimes sont caractérisés par des paramètres démographiques proches et marqués par un fort déséquilibre entre les cotisants et les pensionnés.

Cette mission prévoit en premier lieu à partir du 1^{er} janvier 2024 l'intégration au sein du programme 195 du financement des régimes de retraite de la Culture, à savoir la Caisse de retraite du personnel de la Comédie-Française et la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris. Cette intégration permettra de regrouper l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État au sein d'une même mission avec un objectif de clarté et de lisibilité que nous saluons.

Rappelons que le projet de loi de réforme des retraites examiné au début 2020 proposait une trajectoire d'extinction progressive de ces régimes spéciaux et ambitionnait de passer à un régime de retraite universel par points, plus juste pour tous. Les disparités substantielles qui subsistent aujourd'hui continuent d'ailleurs à susciter l'incompréhension de nos concitoyens.

La loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a permis d'avancer en ce sens avec la fermeture de cinq régimes spéciaux, dont le régime de retraite de la RATP pour les nouveaux embauchés au cadre permanent de la RATP à partir du 1^{er} septembre 2023, et le décalage de deux ans des âges d'ouverture des droits aux assurés du régime spécial de la SNCF et de la RATP.

Cette mission porte les traductions de cette réforme difficile, mais courageuse et juste. En conséquence, évidemment le groupe Horizons et apparentés votera les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). Cette mission fait apparaître les premiers effets pernicieux et dévastateurs de la réforme des retraites qui a été imposée aux Françaises et aux Français.

Dans la feuille de route qu'il s'est fixée pour élaborer sa réforme, le Gouvernement a délibérément opté pour la convention comptable dite « équilibre permanent des régimes », un scénario dans lequel l'État équilibre chaque année sa participation au régime de la fonction publique et de certains régimes spéciaux et dans lequel, par conséquent, il choisirait de réduire sa participation au régime des retraites. Le Gouvernement aurait pu opter pour la convention comptable dite « effort de l'État constant » dans laquelle la contribution de l'État à ces régimes dans le PIB reste constante. D'une approche comptable à l'autre, le déficit prévu dans les vingt-cinq prochaines années passe du simple au double, de 0,2 % à 0,5 % du PIB. S'il s'agissait de sauver le système par répartition, le Gouvernement pouvait choisir de maintenir son effort de contribution. En réalité, pour ce Gouvernement, il semble plus approprié de faire payer deux fois cette réforme aux Français.

La LFRSS 2023 a ainsi décidé de fermer cinq régimes spéciaux, parmi lesquels le régime spécial de retraite de la RATP pour les nouveaux embauchés à partir du 1^{er} septembre 2023. Pour ce faire, le Gouvernement a avancé l'argument du coût supporté par les Françaises et les Français. Ces fermetures ont pour première conséquence d'accélérer le vieillissement de la population du régime et d'augmenter le déficit de ce régime qui, avec moins de cotisants, doit néanmoins continuer à verser les pensions des retraités actuels et de ceux à venir. L'étude d'impact du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale indiquait bien que le ratio démographique de ces régimes serait dégradé, compte tenu de la réduction du nombre

de cotisants et que leurs besoins de financement s'en trouveraient accrus sans toutefois aborder les moyens de répondre à ce nouveau besoin de financement pour 2024.

Ce surcoût semble se traduire par une augmentation des autorisations d'engagement pour la RATP, à hauteur de 9,35 % par rapport à 2023. Le schéma de financement de ces fermetures trouve sa traduction dans l'alinéa 22 de l'article 9 du PLFSS 2024. Contrairement à la rumeur, et qui d'ailleurs n'a pas été clarifiée hier, rien n'a évolué. Cet article 9 vise en effet à assurer « *la bascule à compter de 2025 de l'équilibrage de ces régimes vers le régime général ainsi que la mise en place d'une convention prévoyant la participation de l'Agirc-Arrco à cet équilibrage* ».

Concrètement, afin d'assurer le financement de ces régimes, différentes ressources seront affectées, notamment les cotisations et contributions sociales, mais nous savons qu'elles se réduisent d'année en année en raison de l'accroissement exponentiel des exonérations. À défaut de recettes propres suffisantes pour couvrir la dépense, les régimes mobiliseront en premier lieu les réserves qu'ils ont, le cas échéant, constituées. À défaut de fonds propres suffisants pour couvrir les dépenses, les régimes intégrés bénéficieront d'une dotation d'équilibre du régime général, comme pour l'ensemble des régimes déjà intégrés.

Enfin, outrepassant la gestion paritaire du régime, le texte prévoit que l'Agirc-Arrco participe durablement au financement des régimes spéciaux fermés par la dernière réforme à compter de 2025, au plus tard. L'alinéa 22 de l'article 9 du PLFSS prévoit en effet que la contribution de l'Agirc-Arrco sera fixée dans une convention approuvée par les ministres chargés de la sécurité sociale, du travail et du budget « *au titre de la solidarité financière au sein du système de retraite* ».

Je n'ai pas le temps d'entrer dans les détails qui expliqueraient à quel point cette réforme produit un impact qu'il appartiendra aux partenaires sociaux d'assumer dans l'Agirc-Arrco. À défaut d'une telle convention, un décret fixera le montant de cette contribution. Autrement dit, aucune marge de négociation n'est laissée à l'Agirc-Arrco et ce Gouvernement compte bien détourner les cotisations des salariés du privé pour répondre à des conséquences financières de la réforme des retraites.

Mme la présidente Charlotte Parmentier-Lecocq. Nous en venons aux questions individuelles des députés.

M. Philippe Frei (RE). Je centrerai mon propos sur les lignes consacrées au régime spécial des marins. Le 18 septembre 2023, la Cour des comptes a exprimé son inquiétude quant à la situation préoccupante de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim), qui semble subir de plein fouet la gestion d'un régime complexe, au financement déséquilibré, celui-ci ne devant sa survie financière qu'à la solidarité nationale à hauteur d'environ 800 millions d'euros par an.

Les difficultés mises en évidence sont multiples. Force est de constater, de manière assez surprenante, que l'assiette des cotisations n'est pas fondée sur le salaire réel des marins, mais sur des salaires forfaitaires qui ne correspondent pas aux rémunérations effectivement perçues.

La Cour souligne également que les recettes et les dépenses de l'Enim font l'objet d'un défaut de contrôle et que la lutte contre la fraude aux cotisations est insuffisante.

Enfin, s'agissant de l'application de la déclaration sociale normative dans le secteur maritime, au 31 janvier 2021, seulement 40 % des employeurs avaient effectué une déclaration alors que le secteur avait bénéficié d'un délai.

Madame la rapporteure, face à ces multiples problématiques, je souhaite connaître votre opinion sur la situation de cet établissement et sur les évolutions potentielles à mettre en œuvre.

M. Thibault Bazin (LR). Ma question portera sur le programme 195 et plus particulièrement sur le fonds spécial de retraite de la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines.

À la suite de l'examen ici même de cette mission, notre commission avait lancé une mission « flash » sur les dysfonctionnements constatés localement, que j'ai menée avec ma collègue, Mme Hélène Zannier. Les conclusions que nous avons présentées le 12 mai 2021 avaient pointé une méconnaissance du régime par les acteurs censés renseigner les futurs retraités. Ma collègue et moi-même avons fait des recommandations parmi lesquelles la nécessité d'un guichet unique.

J'ai échangé récemment avec des concitoyens concernés par ce régime et j'ai constaté que les difficultés perdurent. Je souhaite profiter de cette réunion pour relayer leurs inquiétudes légitimes quant aux retards déplorés dans la correction de leur nombre de points Agirc-Arrco. Il conviendrait de leur apporter une meilleure visibilité et de la fiabilité dans l'intégration de la période du raccordement, au moment du raccordement.

Permettez-moi de citer un témoignage reçu cette année de la part d'un retraité concerné : *« Je me pose la question de ce qui a changé depuis la remontée de ce problème à votre commission. Tout ceci a-t-il donné lieu à un protocole quelconque ou les choses vont-elles perdurer telles que je les ai vécues ? En effet, je vois certains anciens collègues qui, quatre ans après, ne sont toujours pas à jour et continuent de galérer. D'autres encore en activité se battent pour mettre à jour. Vous l'avez maintenant compris, je m'interroge sur la portée de votre action au sein de la commission, avec toujours cette impression qu'une fois un dossier traité, la chemise est refermée. »*

Madame la rapporteure, avez-vous interrogé les parties prenantes sur ces mesures ?

M. Éric Alauzet (RE). Madame la rapporteure, je me suis concentré sur votre propos liminaire. Nous pouvons faire un certain nombre de constats communs tels que celui d'un système généreux avec un niveau de vie des pensionnés supérieur à celui des actifs. C'est assez rare en Europe et cet avantage va s'éroder. Il m'apparaît contradictoire de poser ce constat et d'affirmer que le régime est équilibré. En tout cas, il ne l'est pas dans le temps et c'est la raison pour laquelle la situation des pensionnés se dégradera progressivement en comparaison de celle des actifs.

S'agissant des pistes d'amélioration, nous constatons également ensemble que notre système s'améliorera ou se maintiendra à condition qu'un plus grand nombre de personnes se retrouvent au travail. Force est de constater que le Gouvernement et cette majorité ont obtenu de bons résultats en la matière, à savoir l'augmentation du taux d'emploi et la diminution du chômage. D'ailleurs, le report de l'âge de la retraite à 64 ans va mécaniquement contribuer à cet enjeu.

Enfin, vous revenez sur votre marotte, plus exactement sur vos deux marottes. La première réside dans la thématique de l'immigration et d'un choix supposé de la majorité de combler la baisse de natalité par un encouragement à l'immigration.

Mme la présidente Charlotte Parmentier-Lecocq. Merci, monsieur Alauzet.

M. Didier Le Gac (RE). Je reviens sur le régime spécial des marins. Nombreux sont mes collègues députés à commenter le rapport de la Cour des comptes, publié en mars dernier. Je souhaite tout d'abord rectifier quelques erreurs.

D'abord, les marins-pêcheurs ne sont pas des fraudeurs.

Ensuite, si effectivement l'Enim doit évoluer et si le régime spécial des marins doit être accompagné dans une mutation, il importe d'organiser une concertation avec les professionnels du secteur maritime. Par ailleurs, s'il est effectivement nécessaire de moderniser ce régime et de reposer un certain nombre de fondamentaux du régime relatifs à l'assiette de cotisation et à l'acquisition de certains points, il convient d'être extrêmement vigilant. Le salaire forfaitaire et réel a été fixé au regard d'une très grande variabilité des revenus du marin-pêcheur et ce d'autant plus dans la période actuelle où la pêche connaît sa crise la plus grave. Parfois, les pêcheurs gagnent beaucoup d'argent avec leur pêche, mais parfois ils en perdent beaucoup et les revenus sont alors très faibles.

Il est essentiel de prendre en compte les spécificités du secteur de la pêche et d'ailleurs, en 2020, les ministres n'avaient pas remis en cause le système de l'Enim.

Mme la rapporteure. Je vous remercie pour l'ensemble de vos questions. Il en ressort d'ailleurs que vous me rejoignez sur la nécessité de diversifier les sources de financement et de chercher des solutions communes. J'en suis ravie. De toute façon, la situation s'impose à nous et il importe que, collectivement, nous trouvions des solutions.

Madame Vidal, vous avez soulevé le problème du fait que ces sources de financement, notamment par la natalité, seraient reportées de vingt ans. À la suite des auditions, qui ont porté surtout sur la thématique, nous avons découverte, de façon plus prégnante que prévu, que la diminution fulgurante de la natalité impacte cent mille naissances par an. Cette dénatalité est extrêmement violente, inédite et durable. Les causes en sont multiples et il conviendra bien sûr de les analyser afin d'identifier des solutions adaptées à chaque cause. Nous avons déploré une diminution de la natalité il y a vingt ans. Donc, mathématiquement, le nombre de femmes actuellement en âge de procréer est plus faible. Toutes ces encoches se retrouvent d'ailleurs sur la pyramide des âges et là, malheureusement, il s'agit d'une encoche importante et durable qui grignote presque tout le pied de la pyramide des âges. Bien sûr, l'effet sera retardé, mais rien n'interdit d'agir aujourd'hui pour demain et de réfléchir à cette natalité.

Madame Lavalette, affirmer que je suis en accord avec vous ne vous surprendra pas.

Monsieur Viry, vous avez évoqué un financement durable ou un déficit durable qu'il vous semble nécessaire de détailler parfaitement. Vous m'interrogez également sur le chiffrage de la part fiscale supplémentaire entière au deuxième enfant. Selon les données dont nous disposons, pour un couple avec un enfant et 45 000 euros de revenus imposables, une pleine part fiscale ferait passer l'impôt de 1 500 à 650 euros par an. Cela représente un coût élevé, certes, mais il importe de raisonner sur le long terme, à savoir que la disposition

d'aujourd'hui apportera peut-être plus de possibilités demain puisqu'un plus grand nombre de personnes seraient en activité, cotiseraient et déploieraient de l'énergie au service de notre société.

Vous m'avez également interrogée sur la suffisance de la revalorisation des retraites. Bien sûr qu'elle n'est pas suffisante. Un vote positif ne vaut pas obligatoirement acceptation de la totalité du contenu d'un dossier. En tout cas, il ne représente absolument pas un soutien politique. Il apparaît parfois nécessaire de voter pour un dossier sans obligatoirement adhérer à la totalité de son contenu.

Monsieur Falorni, vous avez mentionné un point qui a été très nettement exprimé dans les auditions, à savoir la possibilité de différencier ce qui relève de formes de « subventions » d'un financement classique des retraites. C'est fondamental et un des amendements présentés par M. Mournet soulignera cette distinction entre ce qui relève de « subventions » et ce qui constitue le financement propre parce qu'il s'avèrera nécessaire le faire apparaître avant de présenter des tableaux d'équilibre. Ce point sera débattu. Nous avons à ce propos interrogé plusieurs personnes. Étonnamment, la Caisse des dépôts et consignations nous a indiqué qu'à ce jour, la question n'était pas complètement tranchée et faisait encore l'objet d'une polémique académique. Dont acte. J'espère que l'amendement proposé par M. Mournet, auquel je suis favorable, nous permettra de progresser dans la direction de la clarté des comptes.

Monsieur Califer, vous avez fait apparaître qu'actuellement nous devons régler concomitamment deux problèmes de fond, à savoir le problème de notre système de retraite par répartition auquel nous sommes tous attachés, et celui des régimes spéciaux qui représentent totalement le poids de l'Histoire. Ce poids est très ancien puisque les marins du roi dès le XVIII^e siècle avaient déjà la possibilité de toucher des pensions. Cette construction a commencé à partir de 1830 et elle s'est petit à petit structurée jusque dans les années 1925, en 1946 et jusqu'à nos jours. Il nous appartient de régler la fin de ces régimes spéciaux parce qu'ils concernent des professions qui ont terriblement muté et parce que le régime général rencontre des difficultés. Il convient donc d'atteindre un équilibre entre ces différents régimes.

Il importe en effet de maintenir le système par répartition et d'identifier des solutions en préservant non seulement les spécificités auxquelles chaque professionnel est attaché, mais également l'équilibre des comptes. Nous avons parfaitement conscience qu'il est nécessaire de trouver des solutions médianes lorsque des régimes sont « subventionnés » jusqu'à 95 %.

L'évocation d'une capitalisation collective relevait d'une réflexion uniquement sous la forme attachée au Fonds de réserve pour les retraites (FRR), c'est-à-dire un dispositif parfaitement contrôlé par l'État, mais qui ne se situait absolument pas dans un système privé. Il s'agissait réellement d'une réflexion, sachant que les montants requis pour abonder le FRR et constituer une sorte de « matelas de sécurité » sur lequel compter ne sont pas accessibles en ce moment.

Monsieur Christophe, vous évoquez le poids du déséquilibre. Il reflète le poids de l'Histoire sur les régimes sociaux. Il convient d'identifier la moins mauvaise des solutions parce que rien n'est aisé avec les paramètres dont nous disposons. C'est pourquoi nous proposons d'aborder le problème en amont grâce à une prise en charge de la natalité de sorte à gommer un peu ce déséquilibre d'ici vingt ans et à limiter les dégâts.

Monsieur Dharréville, vous avez évoqué les débats liés à la réforme des retraites qui se sont déroulés en début d'année. Vous avez également soulevé le problème de l'Agirc-Arrco pour lequel hier soir, quand nous nous sommes quittés, nous n'avions pas trouvé de réponse. Je suis d'accord avec vous, mais comme vous, nous attendrons d'y voir plus clair puisque, bien évidemment, ce régime doit être protégé dans sa totalité.

Monsieur Frei, votre propos concernait la situation de l'Enim. Comme dirait M. Alauzet, une de mes « marottes » – j'en ai plusieurs – consiste à lire scrupuleusement, chaque mois de septembre depuis 1996, les rapports publiés par la Cour des comptes. Il est absolument stupéfiant de constater que la Cour pointe sans discontinuer jusqu'en 2023 des problèmes de contrôle interne. Cela se conçoit éventuellement pour ces caisses qui ont subi des mutations parce qu'elles étaient davantage centrées sur les aspects professionnels que sur l'aspect comptable. Il faut espérer que tout cela rentre dans l'ordre en générant le moins de désagréments possible pour les agents qui bénéficient de ces caisses.

Monsieur Bazin, il convient en effet de corriger des retards. Vous m'interrogez spécifiquement sur les mines. Nous avons mené une audition sur la partie thématique, mais quasiment pas sur la partie budgétaire pure. Je ne peux donc pas répondre à votre question et j'en suis désolée. De plus, il appartiendrait à monsieur le ministre de préciser la réponse.

Monsieur Alauzet, nous partageons le même constat, à savoir que nos retraites ne sont pas assurées dans le temps. S'agissant de notre position sur l'immigration, il s'agira probablement de mener une analyse approfondie à la suite du rapport de la mission de MM. Guedj et Ferracci sur les exonérations de cotisations sociales. Je ne partage absolument pas leurs conclusions concernant les bas salaires. Les rapporteurs prétendent en effet qu'il n'existe pas de trappe à bas salaires. Il apparaît malheureusement que la conjonction, d'une part, de bas salaires qui peuvent recevoir énormément d'exonérations et, d'autre part, de dispositifs tels que la prime d'activité risque de bloquer complètement le système, ni l'employeur, ni l'employé n'ayant intérêt à augmenter les salaires. Force est de constater que cela concerne les cinq ou six domaines dans lesquels se retrouvent des métiers dits « en tension » et où l'immigration veut nous être proposée comme une solution. Il nous appartient donc d'examiner ces domaines et de déterminer si ce sont des trappes à bas salaires. En effet, si nous nous trompons, *de facto*, nous continuerons à laisser des salaires en tendance à la baisse, ce qui serait tout à fait insupportable.

Monsieur Le Gac, vous avez évoqué la crise que traversent les pêcheurs que, comme vous, nous respectons profondément. Notre groupe se bat à l'échelon des institutions européennes afin de préserver la pêche française et nous serons très attentifs à la suite. Vous pouvez compter sur nous.

Article 35 et état B : Crédits du budget général

*Suivant l'avis de la rapporteure, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission Régimes sociaux et retraite **non modifiés**.*

Après l'article 55

Amendements II-AS25 et II-AS26 de M. Benoit Mournet.

M. Benoit Mournet (RE). Il va sans dire que ces amendements ne visent nullement à remettre en question le régime spécial des marins ni à déconsidérer cette profession difficile

et dont le niveau de sinistralité est le plus élevé, notamment pour les pêcheurs. Ce fut d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les pêcheurs n'ont pas été intégrés à la réforme des retraites.

Pour autant, le rapport publié cette année par la Cour des comptes est très documenté et très approfondi. Il met en exergue des sujets qui permettraient de simplifier la situation et peut-être d'en améliorer le contrôle.

Le premier sujet concerne les catégories. Il existe actuellement vingt catégories, dont certaines sont totalement obsolètes, alors que 95 % des pensionnés sont répartis dans cinq catégories. Il s'avèrerait pertinent de simplifier progressivement en organisant une concertation avec les partenaires sociaux.

Le premier amendement est un amendement d'appel à travailler à cette simplification. Pour ma part, dans mon rôle de rapporteur spécial, j'y contribuerai activement.

Le second amendement porte sur le contrôle. Une récente réforme impose le contrôle théoriquement *a posteriori* et la Cour des comptes constate qu'il est peu réalisé. En effet, le partage des tâches théorique entre l'Urssaf Poitou-Charentes et l'Enim n'est pas clair et nous n'avons donc aucune garantie que les pensions soient versées véritablement à bon droit. L'amendement permettrait à l'administration de travailler à améliorer la situation. Nous sommes tous attachés à ce que les prestations soient versées à bon droit. En outre ce travail permettrait de progresser sur le volet des catégories.

Mme la rapporteure. Avis favorable aux deux amendements.

M. Didier Le Gac (RE). Nous traitons aujourd'hui la mission *Régimes sociaux et de retraite* et je ne pense pas que nous puissions aborder cette question par deux amendements. Certes, j'admets la nécessité de faire évoluer le régime spécial des marins et la Cour des comptes a émis des recommandations en ce sens. Préalablement au vote de ces amendements, il serait nécessaire d'organiser une concertation plus large parce que l'enjeu est prégnant dans la période actuelle. Je le répète, l'Enim gère un régime très particulier qui tient compte de la situation très particulière des marins qui, en ce moment, connaissent une crise quasiment sans précédent. Il ne s'agit pas simplement d'une crise conjoncturelle, mais bien de difficultés structurelles. Aborder dans notre commission par la voie de deux amendements la possible évolution du régime ne me paraît pas pertinent. Je ne voterai pas ces deux amendements.

Mme Annie Vidal (RE). L'amendement II-AS25 est un amendement d'appel auquel notre groupe n'est pas favorable. En revanche, nous sommes favorables à l'amendement II-AS26, qui nous semble beaucoup plus pertinent parce qu'il permettra d'étudier une situation qui mérite d'être explorée.

La commission rejette l'amendement II-AS25, puis adopte l'amendement II-AS26 portant article additionnel après l'article 55.

Article 37 et état D : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale Pensions non modifiés.

Après l'article 55

Amendement II-AS27 de M. Benoit Mournet.

M. Benoit Mournet (RE). Le compte d'affectation spéciale *Pensions* concerne les retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Par définition, ce compte d'affectation spéciale est équilibré au titre de la convention d'équilibre permanent des régimes, mais il présente lui-même un problème d'équilibre propre qui est parfois occulté.

Pour cette raison, M. Jean-Pascal Beaufret et le haut-commissaire au plan ont évoqué une « subvention cachée » ou un « déficit caché » des retraites. Il convient néanmoins d'affirmer qu'évidemment les retraites ne financent pas les autres services publics, mais c'est bien la solidarité nationale qui, pour une part, finance les retraites. Il ne s'agit absolument pas de porter un jugement de valeur. Pour autant, cet amendement vise davantage de transparence pour le Parlement, en essayant de détourner ce qui relève d'un taux de cotisation employeur normal et ce qui relève d'une pension d'équilibre.

Actuellement, les taux appliqués de 74 % sur le civil et de 126 % sur le militaire sont artificiellement plus élevés. Il convient donc de progresser vers davantage de transparence.

Mme la rapporteure. Avis favorable.

M. Nicolas Turquois (Dem). Cette proposition me semble intéressante, car elle permettrait d'apporter de la visibilité et de la clarté. Elle aurait en outre un effet pédagogique. En effet, les retraites de la fonction publique représentent une dépense importante. Elles sont légitimes, mais il me paraît pertinent de l'explicitier dans le budget. Je suis donc favorable à cet amendement.

La commission adopte l'amendement II-AS27 portant article additionnel après l'article 55.

Amendement II-AS28 de M. Benoit Mournet.

M. Benoit Mournet (RE). Il s'agit de mener à son terme la convergence entre les taux de cotisation des salariés du secteur privé et du secteur public pour lesquels il existe encore un écart de 0,30 %. Puisque les projections du compte d'affectation spéciale *Pensions* sont déficitaires, la question se posera dans les années à venir d'augmenter la subvention d'équilibre de l'État. Au-delà de l'effet produit par la réforme des retraites, il conviendra de terminer cette convergence. Il s'agit donc d'un amendement d'appel pour lancer la concertation avec les partenaires sociaux.

Mme la rapporteure. J'émet un avis défavorable sur cet amendement.

Je comprends bien qu'il s'agit d'un amendement d'appel, mais cela mérite quand même quelques explications. Concrètement, les pensions des fonctionnaires de l'État sont financées par des retenues pour pensions assimilables aux cotisations salariales et les contributions employeur de l'État sont assimilables aux cotisations patronales.

Le taux de cotisations salariales des fonctionnaires et militaires de l'État s'élève à 11,10 %, soit 0,21 point de moins que celui des salariés du privé sous le plafond, qui s'élève à 11,31 %. Ceci fait suite aux revalorisations intervenues en application des accords Agirc-Arrco de 2013 et de 2015.

À ce sujet, je souhaite vous faire part de trois remarques.

Premièrement, il s'agit d'un apport supplémentaire dont la finalité, pourtant claire, réside dans l'alignement des taux de cotisations salariales entre la fonction publique de l'État et le privé.

Deuxièmement, cette augmentation, même infime, serait une fois encore supportée par les agents et pèserait sur leur pouvoir d'achat en ces temps de forte inflation.

Enfin, si des évolutions devaient intervenir, et cela peut se concevoir, la priorité ne concernerait pas le taux de cotisations salariales, mais bien davantage le taux des cotisations « patronales » qui sont à la charge de l'État, car ce taux est exorbitant par rapport à celui du privé. Il est payé par l'État pour assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale *Pensions*. Rappelons qu'il s'élève à 74 % pour les fonctionnaires civils de l'État et à 126 % pour les militaires, selon le haut-commissariat au plan.

C'est donc ainsi que je justifie mon avis défavorable.

M. Fabien Di Filippo (LR). Ce sujet est très intéressant parce qu'il permet de constater que le système de retraite, et plus encore le système public, n'est plus viable. L'épisode dramatique de l'Agirc-Arrco montre que l'alternative consisterait à ponctionner, même indirectement, les cotisations des salariés du privé pour équilibrer le système. J'admets avec vous qu'il est temps d'ouvrir une réflexion. Il semble difficile de diminuer le salaire net des fonctionnaires au moment où l'on évoque la revalorisation du travail. Bien que je vous rejoigne sur cet amendement, il n'en reste pas moins que le problème de fond reste dramatiquement posé, diminuer les « cotisations employeur » de l'État risque de creuser encore davantage les déficits. Nous sommes devant une impasse de notre système de retraite que la réforme du printemps dernier n'a absolument pas résolue et les déséquilibres démographiques à venir ne vont qu'accroître ce problème qui s'avère encore bien plus profond que celui du taux des cotisations.

Mme Annie Vidal (RE). La question abordée par cet amendement est effectivement fondamentale puisque le compte d'affectation spéciale *Pensions* sera déficitaire à partir de 2026, n'ayant plus d'excédents cumulés pour absorber les déficits annuels. Une réflexion de fond s'avère donc nécessaire et je ne pense pas que ce rapport permettra d'aborder l'ensemble des questions autour de cet équilibre indispensable à trouver. Je ne suis donc pas favorable à cette demande de rapport.

M. Nicolas Turquois (Dem). Cette proposition de rapport me paraît pertinente. Le montant de la pension révèle l'effort porté sur l'épargne, *via* les cotisations, tout au long d'une vie. C'est flagrant dans le secteur privé, mais invisible dans le public du fait d'une déconnexion totale avec l'État qui contribue massivement. L'effort de cotisation ne se situe pas au même niveau. Il conviendrait donc de réfléchir sur des modalités de convergence. L'argument de l'impact sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires concernés est bien sûr valable et c'est pourquoi il importe d'agir très progressivement. Cette proposition fait sens. En effet, un effort supplémentaire produit par les agents du secteur public permettrait de diminuer la proportion financée par le reste de la collectivité.

La commission rejette l'amendement.

La réunion s'achève à dix heures quarante.

Présences en réunion

Présents. - M. Éric Alauzet, Mme Farida Amrani, M. Thibault Bazin, Mme Fanta Berete, Mme Anne Bergantz, Mme Chantal Bouloux, M. Louis Boyard, M. Elie Califer, M. Victor Catteau, M. Paul Christophe, Mme Josiane Corneloup, Mme Laurence Cristol, M. Arthur Delaporte, M. Pierre Dharréville, Mme Sandrine Dogor-Such, Mme Karen Erodi, M. Olivier Falorni, M. Marc Ferracci, M. Thierry Frappé, M. Philippe Frei, M. François Gernigon, M. Jean-Carles Grelier, Mme Justine Gruet, M. Jérôme Guedj, Mme Servane Hugues, Mme Monique Iborra, M. Cyrille Isaac-Sibille, Mme Caroline Janvier, Mme Sandrine Josso, Mme Rachel Keke, Mme Laure Lavalette, M. Didier Le Gac, Mme Christine Le Nabour, M. Laurent Leclercq, Mme Katiana Levavasseur, Mme Brigitte Liso, Mme Christine Loir, M. Didier Martin, Mme Joëlle Mélin, M. Yannick Monnet, M. Serge Muller, M. Yannick Neuder, M. Laurent Panifous, Mme Astrid Panosyan-Bouvet, Mme Charlotte Parmentier-Lecocq, Mme Michèle Peyron, M. Sébastien Peytavie, M. Jean-Hugues Ratenon, M. Jean-François Rousset, M. Freddy Sertin, M. Nicolas Turquois, Mme Isabelle Valentin, Mme Annie Vidal, M. Alexandre Vincendet, M. Stéphane Viry

Excusés. - Mme Caroline Fiat, M. Philippe Juvin, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Stéphanie Rist, M. Olivier Serva, M. Emmanuel Taché de la Pagerie

Assistaient également à la réunion. - M. Fabien Di Filippo, M. Benoit Mournet