

tableau, dont les données sont vérifiables par tous ceux qui ont l'habitude de faire un peu de statistiques. Même un samedi en fin de journée, il faut mesurer ses propos.

Monsieur Coquerel, je vous ferai la même réflexion. Nous ne mélangeons pas les pommes de terre et les carottes. C'est un tableau objectif : à gauche, l'évolution actuelle des salaires portés au compte sur la base de l'inflation ; à droite, notre proposition dans le système universel, avec des points qui évolueront avec les salaires, sur la base d'un indicateur qui vous a fait réagir pendant près de 2 heures. La comparaison est en tout point juste.

La commission rejette les amendements.

Elle passe à l'examen des amendements identiques n° 7436 de M. Éric Coquerel, n° 7442 de Mme Danièle Obono et n° 7587 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Monsieur le secrétaire d'État, j'entends bien vos leçons. Vous considérez une situation donnée avec un âge de départ à la retraite de 62 ans. Mais, du fait de la baisse du taux de remplacement, les gens vont perdre de l'argent. Imaginons qu'on oblige les gens à travailler jusqu'à 85 ans, peut-être que, pendant un an, ils profiteraient de leur vie, en touchant une très forte pension, mais seulement un an, soit pendant beaucoup moins longtemps que dans le système actuel. Votre étude d'impact, tout comme votre système, ne tient pas compte de l'âge du départ à la retraite. Or nous savons tous qu'il va être repoussé au-delà des 65 ans !

Mme Danièle Obono. Le secrétaire d'État vient de défendre l'objectivité de ses tableaux. Mais, comme l'a fait remarquer Sébastien Jumel, dans le tableau 7, il ne s'agit pas de cas-types traduisant l'effet du système universel dans son ensemble. On ne peut donc pas en déduire le montant final de la pension. Or, monsieur Mattei, c'est ça la réponse que les Françaises et les Français attendent ! Ils nous ont élus pour que nous contrôlions l'action du Gouvernement et que nous garantissons l'intérêt général. Mais, au bout de deux ans de dialogue, de débats et de simulations, votre majorité est incapable d'apporter ces réponses. On pousse une majorité de salariés à faire le grand saut vers un inconnu, dont les éléments objectifs montrent qu'il sera moins-disant. C'est pourquoi nous ne vous croyons pas.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Les interventions ne concernant pas le sujet, avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

Puis elle adopte l'article 14 sans modification.

Article 15 : *Dispositions relatives à la transmission pour les salariés et assimilés*

La commission examine les amendements de suppression n° 581 de M. Thibault Bazin, n° 704 de M. Pierre Dharréville, n° 7590 de M. Éric Coquerel,

n° 7596 de Mme Danièle Obono, n° 7604 de Mme Bénédicte Taurine, n° 21098 de M. Boris Vallaud et n° 22450 de Mme Constance Le Grip.

M. Thibault Bazin. L'article est important, puisqu'il a trait à la période transitoire permettant la convergence des taux et des assiettes des régimes de retraite de base et complémentaire aujourd'hui applicables aux salariés et assimilés vers les taux et assiettes applicables dans le cadre du système universel, qui semble ne pas vraiment l'être, soit dit en passant. Il est regrettable qu'un sujet aussi important soit réglé par une ordonnance. En effet, ces questions suscitent de l'inquiétude. C'est à la représentation nationale d'assumer des choix en matière de convergence, qui ont des incidences financières et supposent des choix de société. Vous nous avez prouvé hier soir, sur un autre sujet, que vous pouviez éviter les ordonnances. Faisons en sorte, d'ici à la séance, d'en éviter une autre.

Par ailleurs, vous ne nous avez toujours pas répondu : la conférence de financement travaille-t-elle, comme nous, le samedi ou ses travaux n'avancent-ils pas trop ? J'espère que la conférence de financement est en marche...

M. Pierre Dharréville. L'article 15 habilite le Gouvernement à produire des ordonnances sur les assiettes et les taux de cotisations sociales des régimes complémentaires dans la période transitoire. Il comporte plusieurs éléments importants : le taux de cotisation sociale, fixé à 28,12 % dans le système que vous proposez, implique une convergence des taux et des assiettes qui diffèrent aujourd'hui entre les régimes de retraite ; l'ordonnance va également modifier le régime fiscal et social des dispositifs de retraite supplémentaire pour les hauts salaires, et nous craignons que cela n'incite à la capitalisation pour la tranche salariale qui ne sera plus soumise à cotisation ; enfin, le manque à gagner en cotisations pour les régimes complémentaires s'élèvera à 4 milliards d'euros par an en 2025.

Vous nous dites que les ordonnances vont vous donner le loisir de consulter sur tous ces sujets. Je me permets de vous faire observer qu'en général, c'est l'inverse : on consulte avant de produire des ordonnances. Vous prenez les choses à l'envers, et nous nous opposons à votre volonté de légiférer ainsi. Votre texte prévoit vingt-neuf ordonnances pour régler des points précis du futur système, et c'est insupportable !

M. Éric Coquerel. Le mot « ordonnance » est peu compatible avec la démocratie parlementaire – malheureusement, la V^e République en est assez loin – , et avec la délibération collective d'une assemblée. Non seulement votre projet de loi met à bas et transforme radicalement le système de retraite, qui est un des deux piliers de notre patrimoine social, mais il le fait par la voie d'ordonnances, y compris sur des points qui seront réglés après que nous l'aurons voté, en particulier à l'issue de la conférence de financement des retraites qui s'achèvera en avril. Nous ne pourrions donc pas voter cette loi en connaissance de cause. Pour toutes ces raisons, nous demandons à supprimer l'article 15.

Mme Danièle Obono. L'article 15 donne habilitation au Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures concernant la réduction progressive des différences d'assiette et de taux de cotisation des différents régimes de retraite complémentaire, ainsi que les conditions et les limites dans lesquelles les parts de cotisation seront dues respectivement par les employeurs et les salariés. Nous avons bien compris qu'il s'agissait de favoriser la capitalisation, puisque ce système va rendre plus attractifs les dispositifs de retraite supplémentaire pour les salaires compris entre 3 et 8 PASS. Nous nous y opposons, et nous aimerions savoir pourquoi vous souhaitez favoriser ce type d'épargne retraite.

Mme Bénédicte Taurine. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a souligné « *que le fait, pour le législateur, de s'en remettre à des ordonnances pour la définition d'éléments structurants du nouveau système de retraite fait perdre la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme* ». Suivant cet avis, nous demandons la suppression de l'article 15.

M. Régis Juanico. Nous sommes face à un texte à trous, qui dessaisit le Parlement à de nombreuses reprises – vingt-neuf ordonnances sont prévues, et cent décrets. S'agissant d'un texte de loi aussi fondamental, sur un sujet qui touche l'ensemble des Français, cela est tout à fait désobligeant de la part du Gouvernement.

Au-delà de l'article, pendant que nous discutons en commission spéciale, par exemple de la revalorisation des traitements des enseignants et des chercheurs, nous apprenons que les différents scénarii présentés dans le cadre des négociations entre M. Blanquer et les organisations syndicales, n'ont finalement rien à voir avec les montants de revalorisation qui avaient été annoncés par le ministre lui-même devant le Parlement. Ils prévoient une augmentation de l'ordre de 200 millions d'euros chaque année, avec des primes qui seraient versées à hauteur de 50 à 150 euros aux enseignants des échelons 2 à 6, soit 25 à 30 % des effectifs.

Mme Constance Le Grip. À mon tour, je souligne l'extrême générosité avec laquelle le Gouvernement a cru bon de recourir aux ordonnances pour cette réforme présentée comme très importante : pas moins de vingt-neuf ordonnances sur soixante-cinq articles. Si l'on y ajoute la mise en œuvre de la procédure accélérée et le caractère extraordinairement lacunaire des perspectives financières souligné par le Conseil d'État, qui nous met en présence d'un texte à trous dépourvu de son volet financement, nous déplorons une méthode qui n'est pas du tout respectueuse de l'institution parlementaire et qui nuit très clairement à la lisibilité d'ensemble de cette réforme.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Nous avons d'abord défini les principes généraux de la réforme, puis les catégories professionnelles concernées, et ensuite le système cible au regard du mode de calcul de la pension et de répartition des taux de cotisation entre employeur et salarié. Nous en sommes maintenant à l'organisation de la transition vers cet objectif. L'article 15 concerne

les dispositions relatives à la transmission pour les salariés. Il « *habilite le Gouvernement à prévoir par voie d'ordonnance les transitions nécessaires à la mise en place du système universel, s'agissant des travailleurs salariés et assimilés* ».

Pour l'essentiel, la modification des cotisations se fera à la marge, car le taux de nombreux salariés se trouvent déjà autour du taux-cible évoqué. Mais il s'agit aussi d'assurer une montée progressive des niveaux de cotisations pour les salariés du secteur public affiliés à l'Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) ainsi que la situation spécifique de certains publics – nous les étudierons un par un, et les enseignants ne sont pas du tout concernés.

Avis défavorable aux amendements.

M. Thibault Bazin. La transition recouvre des enjeux très importants, qui dépassent la simple question du calage juridique ou financier. Elle est susceptible de menacer la cohésion nationale et intergénérationnelle du fait des distorsions et inégalités qu'elle introduira entre les différentes générations qui cohabiteront durablement sur le marché du travail – les personnes nées avant et après 1975, et celles nées à partir de 2004. Nous avons bien du mal, nous parlementaires, à en mesurer l'impact pour vérifier que les choses iront dans le bon sens, mais les employeurs pourraient en profiter pour adapter leur politique salariale en fonction de la génération à laquelle les salariés appartiennent. Il est important que cette question soit mise sur la table et non laissée au soin d'ordonnances, afin que l'on puisse en débattre d'ici la séance publique.

M. Boris Vallaud. Compte tenu des sommes financières en jeu et du nombre de personnes concernées, on ne peut pas réduire la transition à un problème technique qui ne regarderait pas la représentation nationale. Par rapport à tous les textes que nous sommes régulièrement amenés à examiner, notamment les projets de loi de finances (PLF) et projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), celui-ci n'est pas suffisamment technique pour qu'il nous soit demandé de fermer les yeux et d'attendre. Il revêt des enjeux économiques, sociaux et budgétaires considérables qui, à ce stade, sont impossibles à cerner.

Ce matin, nous avons discuté de la transition pour les rémunérations comprises entre 3 et 8 PASS, et les explications de M. le rapporteur ne nous ont pas convaincus. Elles ont cependant laissé penser qu'il est peut-être mieux informé par le Gouvernement que le reste de la représentation nationale. À cet égard, il ne me semble pas anormal de revendiquer une égalité de traitement entre parlementaires. Or une telle égalité n'existe pas à l'heure actuelle, et nous nous opposons avec vigueur à ce qui nous apparaît comme une obstruction au débat parlementaire.

M. Sébastien Jumel. J'ai déjà dit que vous aviez fait vœu d'allégeance et d'obéissance ; ici, on pourrait parler de vœu d'abstinence. L'article 15 n'est pas une paille ! Il habilite le Gouvernement à prévoir, sur une période transitoire de vingt ans, « *la convergence des taux et des assiettes des régimes de retraite de base et*

complémentaire ». Pour tenir compte de l'abaissement du plafond de cotisation, l'ordonnance pourra également « *modifier les règles d'assujettissement à cotisations et contributions sociales ainsi qu'à l'impôt* » ; enfin, elle pourra prévoir les conditions dans lesquelles est assuré le financement des régimes de retraite complémentaire. C'est un chèque en blanc laissé au Gouvernement, l'effacement du Parlement ! Elle est là, l'obstruction et la dévalorisation du Parlement dont vous nous accusez ! Vous êtes pris en flagrant délit. Les amendements que nous avons déposés, ce n'est rien par rapport au renoncement que vous incarnez. Le mesurez-vous ? Avez-vous compris que, même vous, vous n'êtes pas respectés à travers cet article ? Ce n'est pas possible !

M. Jean-Jacques Bridey. Nous n'avons pas de leçons à recevoir de vous !

M. Sébastien Jumel. J'en ai malgré tout à vous donner ! Vous êtes des parlementaires godillots !

Mme la présidente Brigitte Bourguignon. Nous ne sommes pas là pour nous faire insulter ; nous passons à l'orateur suivant !

M. Thierry Benoit. Par nature, comme bon nombre de parlementaires, je ne suis pas favorable aux ordonnances par lesquelles le pouvoir législatif délègue, sur des questions importantes, une partie de son pouvoir à l'exécutif. Au cours de mon expérience de parlementaire, j'ai eu à discuter de grands textes fondamentaux éthiques et bioéthiques ou sociétaux, mais aussi techniques, telle la réforme de la taxe professionnelle sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy. Nous procédons aujourd'hui à une réforme qui va faire évoluer les fondamentaux de la retraite telle que la connaissaient nos concitoyens depuis 1945. À mon sens, nous traitons son aspect politique lorsque nous abordons les carrières longues ou hachées, les petites retraites ou encore la pénibilité. L'article 15 me paraît être une nécessité technique ; en tant que législateur – je parle ici en mon nom propre et au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants –, je considère que nous pouvons la déléguer au pouvoir exécutif.

M. Éric Coquerel. L'article 15, que vous essayez de faire passer pour un article technique, est un article situé au milieu du triangle des Bermudes que représente votre réforme par points. Il s'agit, par exemple, de régler par ordonnance la question de l'acquittement des cotisations qui excèdent le plafond prévu par l'article 13 du projet de loi pour les régimes de retraite complémentaire. Nous sommes en plein dans ce que je dénonçais tout à l'heure : du fait de l'abaissement des cotisations pour les revenus les plus élevés, des sommes importantes devront être réglées aux pensionnés ; comme vous ne savez pas, à l'heure actuelle, où vous allez les trouver, vous renvoyez la question à une ordonnance, en prétendant avec toupet qu'il s'agit d'un problème technique. Que vous légifériez par ordonnance montre que vous ne savez pas comment vous dépêtrer de cet engrenage dans lequel vous avez mis le doigt. Ces périodes de transition, qui vont coûter des dizaines de milliards d'euros à notre pays, mieux vaut en effet qu'elles ne passent pas par le Parlement si vous voulez pouvoir appliquer votre loi. L'article 15 est crucial.

M. le secrétaire d'État. Monsieur Bazin, je ne peux pas vous dire si la conférence sur l'équilibre et le financement des retraites se réunit aujourd'hui ou demain. Comme je vous l'ai dit précédemment, c'est Jean-Jacques Marette qui a été chargé de la présider. Toutefois, je peux vous donner quelques éléments supplémentaires à propos des deux réunions qui auront lieu dans les semaines qui viennent.

Un premier groupe de travail se réunira pour travailler à l'approfondissement de la trajectoire du scénario de référence établi par le COR, selon cinq axes : l'analyse rétrospective sur la base des études d'impact de 2010 et 2014 ; les écarts constatés entre les projections effectuées par le COR dans ses rapports de juin 2016 et de novembre 2019 ; l'évaluation de l'impact sur l'équilibre du futur système de l'addition des quarante-deux régimes de retraite ; la nécessité ou non de réactualiser les dernières données du COR à la lumière des évolutions des deux ou trois derniers mois ; les conséquences de nos travaux sur le scénario de référence. Cette réunion aura lieu le 18 février.

Le second groupe, qui doit travailler sur la gouvernance et les outils de pilotage, se réunira le 20 février. Il doit se pencher sur les dispositifs prévus au titre IV du projet de loi, dont j'espère que nous aurons l'occasion de débattre ; établir des comparaisons entre les régimes actuels – Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV), AGIRC-ARRCO, IRCANTEC et Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) ; effectuer des comparaisons internationales. Ce groupe consacrera enfin une séquence aux critères de soutenabilité et aux réserves, en reprenant les éléments des projets de loi organique et ordinaire et les études comparatives que je viens d'évoquer, à la fois entre régimes et aux échelles nationale et internationale.

Deux belles séquences de travail sont donc à venir. Je rappelle que trois séquences sont prévues, et que le 6 avril aura lieu une nouvelle assemblée plénière.

La commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite les amendements identiques n° 7607 de M. Éric Coquerel, n° 7613 de Mme Danièle Obono et n° 7810 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Nous n'avons toujours pas obtenu de réponse aux questions que nous avons posées au cours de la discussion précédente. Cela ne m'étonne pas, car nous avons pointé, au sein des groupes d'opposition, le danger de légiférer par voie d'ordonnance sur des questions dont la majorité et le Gouvernement ne savent même pas aujourd'hui comment ils les régleront.

Mme Danièle Obono. L'amendement tend à supprimer le premier alinéa de l'article 15, par lequel le Gouvernement est habilité à légiférer par voie d'ordonnance sur un certain nombre de mesures. Comme l'a dit notre collègue Sébastien Jumel tout à l'heure, c'est la crédibilité même de nos travaux au sein de cette commission qui est en cause : à quoi bon passer toutes ces heures à examiner le problème dans tous les sens – je crois, pour ma part, que c'est utile sur un sujet

aussi complexe et important —, si c'est pour se dessaisir au final ? S'agissant d'un sujet aussi fondamental que l'ouverture des retraites à la capitalisation, le principe même de l'ordonnance me paraît tout à fait problématique.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Cette habilitation n'a pas d'autre objet que la réduction très progressive des écarts sur vingt ans. Quel est le public visé ? Vingt millions de salariés sont déjà très proches de la cible. Trois millions de salariés contractuels affiliés à l'IRCANTEC ont un taux de cotisation situé autour de 10-10,5 % ; il faut qu'ils passent à 11,25 %, ce qui représente une augmentation de 0,75 à 1,25 point sur vingt ans. Trois millions de métiers très spécifiques ont des différences de taux de cotisation employeur ou de répartition entre la part patronale et la part salariale. Si nous devons aborder une par une toutes ces catégories, nous perdrons de vue le rôle du Parlement, qui est de se préoccuper de la globalité du système et d'affirmer une volonté de transition très progressive. Nous avons l'ambition de créer un système universel, et surtout pas de modifier brutalement la situation de ceux dont la carrière professionnelle est en cours. Une approche progressive, cela me paraît la base d'une politique adaptée pour changer sans bouleverser.

Avis défavorable aux amendements.

M. Pierre Dharréville. Vous allez tout de même modifier des taux de cotisation, ce qui va avoir un impact concret. Vous nous demandez de vous laisser faire, et c'est cela que nous n'acceptons pas. J'ai consulté l'étude d'impact. À la page 385, concernant l'article 15, le point n° 4 « analyse des impacts des dispositions envisagées » tient en deux lignes : « *l'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation* ». Vous nous demandez de nous prononcer sur cette base ! Comprenez que nous soyons en désaccord avec cette perspective.

Monsieur le secrétaire d'État, vous nous indiquez des dates de réunions et vous nous dites qu'il y aura un rendu le 6 avril. Revenez nous voir le 6 avril ! Faites les choses dans l'ordre ! Aujourd'hui, vous n'êtes pas prêts.

Mme Constance Le Grip. Je remercie M. le secrétaire d'État d'avoir répondu aux questions posées par Thibault Bazin et Éric Woerth à propos du calendrier de travail connu à ce stade de la conférence de financement. Je veux, moi aussi, au nom des Républicains, m'étonner solennellement de ce calendrier, qui vient percuter de plein fouet notre propre calendrier d'examen parlementaire. Nous sommes censés débiter l'examen de ce texte en séance publique le 17 février, et l'achever par un vote solennel en séance le 3 mars. Ce calendrier est assez abracadabrantesque ; il fait peu de cas du respect que l'on doit à l'institution parlementaire et, partant, aux Françaises et aux Français qui se posent des questions. Nous le répétons calmement, sans aucune agressivité, la logique et le bon sens auraient commandé de changer le calendrier et la méthode, et de faire travailler l'Assemblée nationale autrement.

M. Boris Vallaud. Je remercie M. le secrétaire d'État de nous avoir donné le calendrier mais, en effet, que fait-on là ? De quoi parle-t-on ? On aurait pu ajouter le calendrier de travail sur l'emploi des seniors, celui sur la pénibilité, et les résultats de la mission Fragonard sur les droits familiaux de retraite. Vous faites tout n'importe comment ; on se croirait dans un jeu de Mikado. Revenez quand vous serez prêts ! Cela nous épargnerait beaucoup de peine, car nous passons notre temps à poser des questions sans obtenir de réponses. À force de les reformuler jusqu'à trois fois, on s'épuise. Que le Gouvernement cesse de faire de l'obstruction parlementaire !

Mme Danièle Obono. Monsieur le rapporteur, vous nous expliquez qu'il n'est pas souhaitable d'entrer dans le détail technique. Ce n'est pas ce que nous demandons ! Le problème que nous pointons, c'est que nous sommes censés accepter votre période de transition sans savoir comment elle va être financée, alors que nous savons qu'elle va coûter beaucoup d'argent – plus de 70 milliards d'euros, vous ne le contestez pas. Étonnamment, alors que l'équilibre financier est votre mantra, vous nous expliquez ici que ce n'est pas grave de ne pas savoir comment vous allez procéder. Ce n'est pas un choix technique, mais bien un choix politique. En proposant cette habilitation à prendre des mesures par voie d'ordonnance, vous dessaisissez le Parlement d'un droit fondamental et de sa responsabilité – la nôtre – vis-à-vis des Françaises et des Français.

M. Brahim Hammouche. L'article 15 déroule tout de même, dans ses alinéas 2, 3, 4 et 5, un fil rouge qui fournit des éléments précis sur ce que comporteront les ordonnances. Peut-être faut-il rappeler ce qu'est une ordonnance, car je me demande parfois si nous vivons dans la même temporalité. Il ne s'agit pas d'ordonnances de droit divin ou des ordonnances de Charles X, mais bien des ordonnances constitutionnelles prévues par l'article 38 de la Constitution de la V^e République. Ce n'est pas le fait du prince. Elles impliquent un vrai respect du Parlement, et elles seront d'ailleurs ratifiées. Cela s'appelle une procédure législative par délégation, au terme de laquelle nous serons amenés à intervenir pour ratifier. J'ai l'impression que nous ne parlons pas du même régime politique. Relisez précisément l'article 15, tout y est très clair, et nous pourrions enfin avancer réellement dans notre travail.

La commission rejette les amendements.

Puis elle est saisie des amendements identiques n° 7813 de M. Éric Coquerel, n° 7819 de Mme Danièle Obono et n° 7828 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. N'en déplaise à notre collègue Hammouche, ce n'est pas parce qu'on ne vit pas sous le régime de Charles X qu'on ne peut pas considérer le recours aux ordonnances comme pas tout à fait démocratique, et même pas digne d'un régime parlementaire. C'est surtout que vous voulez détruire un système qui était assez simple et qui, s'il n'était pas géré de la manière la plus démocratique qui soit – pour ma part, je me serais bien passé des organisations patronales –, assurait au moins la participation des partenaires sociaux au processus de décision. Vous

transférez ces prérogatives à l'État, et vous le faites de la manière la moins démocratique qui soit, c'est-à-dire en faisant peser sur le Parlement la contrainte de la règle d'or, qui fera des déficits et de ce que vous appelez le « coût du travail » l'alpha et l'oméga de la fixation des pensions de retraite. En outre, vous prévoyez de contourner la représentation nationale en recourant aux ordonnances, et même en disant aux parlementaires qu'ils n'auront pas à connaître la fin du film avant de légiférer à son sujet, puisque la conférence de financement est loin d'avoir livré les conclusions de ses travaux.

Mme Danièle Obono. M. Hammouche, s'emballant, en est déjà arrivé à l'alinéa 6, mais nous sommes très attachés à examiner le texte dans l'ordre, alinéa par alinéa, et nous n'en sommes qu'à l'alinéa 2. Celui-ci dispose que c'est « *par dérogation à l'article 13 de la présente loi* », qui lui-même portait sur la question des plafonds, que le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance un certain nombre de mesures. Nous sommes donc tout à fait fondés à demander que l'alinéa en question soit supprimé.

Pour vous, il ne s'agit que de déléguer – c'est normal, on le fait depuis des décennies. Pour notre part, nous considérons que ce n'est pas normal, qu'il s'agit d'un chèque en blanc sur des sujets qui relèvent non pas de considérations techniques mais de véritables choix politiques.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. L'article 13 régit le système futur. Il est donc nécessaire d'y déroger pendant la phase de transition entre le système actuel et le système futur. Par ailleurs, comme l'a expliqué Brahim Hammouche, cette transition s'effectuera dans un cadre défini. Au demeurant, imaginez que le Parlement doive déterminer, tous les ans, au 1^{er} janvier, l'évolution du taux de cotisation de chaque profession, normalement fixé par décret, pendant vingt ans !

Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. Nous avons un petit désaccord sur la portée de ces dispositions. Je perçois, en effet, une forme de banalisation de la procédure des ordonnances. De fait, depuis 2017 au moins, il y a été recouru de façon répétée. Et, en l'espèce, sur les soixante-cinq articles que compte le texte – auxquels s'ajoutent les cinq articles du projet de loi organique – vingt-neuf renvoient à une ordonnance. C'est considérable ! Qui plus est, le Gouvernement ne fournit pas d'éléments suffisamment précis sur ses intentions. On ne peut pas banaliser ainsi cette pratique. Faut-il rappeler que nous avons été élus pour écrire la loi ? Au prétexte de laisser à Emmanuel Macron tout le loisir de mettre en œuvre comme il l'a imaginé l'une de ses promesses de campagne, vous usez d'une méthode qui marque un nouvel abaissement du Parlement, dans un cadre institutionnel où sa place est déjà fort restreinte.

M. Éric Coquerel. Monsieur le rapporteur, tout d'abord, tout cela est rendu nécessaire par ce projet de loi : vous complexifiez tout. En fait de régime universel,

vous êtes en train d'instaurer, comme le Président de la République l'a lui-même reconnu, autant de régimes qu'il y a de Français. C'est donc à la majorité qu'incombe la responsabilité de cette situation. Ensuite, vous ne pouvez pas affirmer qu'il s'agit de détails qu'il est normal de régler par ordonnance. Encore une fois, nous parlons de la période de transition, pendant laquelle des cotisations ne rentreront plus : cela représente des dizaines de milliards d'euros ! Comment peut-on légiférer par ordonnance lorsque de telles sommes sont en jeu ?

La commission rejette les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement n° 22644 du Gouvernement.

M. le secrétaire d'État. Cet amendement a pour objet de permettre aux régimes d'affiliation d'utiliser, s'ils le souhaitent, pendant la période de convergence des barèmes de cotisation des salariés, leurs réserves financières afin de faciliter la convergence vers le barème de cotisation du système universel de retraite en finançant une prise en charge partielle des cotisations. Les régimes qui se voient offrir cette possibilité sont l'AGIRC-ARRCO, l'IRCANTEC pour les salariés de droit public ainsi que les caisses autonomes des salariés experts-comptables, officiers ministériels et avocats.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Monsieur Coquerel, le taux de cotisation à l'IRCANTEC, par exemple, est passé de 10,5 % à 11,25 %. Faut-il vraiment que la loi définisse ce taux chaque année pendant vingt ans ? Est-il vraiment nécessaire que l'Assemblée nationale détermine la manière dont l'assiette et le taux de cotisation des commissaires-priseurs judiciaires ou des artistes-auteurs, par exemple, doivent évoluer ? Il me semble qu'un tel niveau de détail ne relève pas du Parlement.

Quant à l'amendement du Gouvernement, j'y suis évidemment favorable.

M. Sébastien Jumel. J'en apprends chaque jour un peu plus ! Alors que les barreaux et toutes les professions libérales sont vent debout contre la réforme, M. le secrétaire d'État nous glisse, l'air de rien, un amendement qui vise à renvoyer à une ordonnance la définition des modalités et conditions selon lesquelles on va piquer dans les réserves des caisses autonomes. C'est un truc de fou !

Quant au calendrier que vous avez eu la gentillesse de nous communiquer, monsieur le secrétaire d'État, il confirme que, pendant que nous discuterons dans l'hémicycle, l'essentiel se jouera ailleurs. Arrêtez de délirer en prétendant que l'obstruction affaiblit le Parlement : c'est vous qui l'abaissez !

M. Éric Coquerel. Il s'agit bien, ici, de la manière dont les réserves de ces régimes seront ponctionnées pour financer « *des taux d'appel de cotisation inférieurs à 100 %* ». Cette question ne peut pas être réglée par ordonnance car, là encore, ce ne sont pas de petites sommes. En outre, je rappelle qu'il est impossible, me semble-t-il, d'utiliser les réserves de certaines caisses, car elles ont été constituées par tous les salariés et pas uniquement par ceux qui relèvent d'elles.

Par ailleurs, que vous soyez contraint de nous proposer un tel amendement témoigne, une fois de plus, de ce que vous construisez une usine à gaz. Je le dis sans aucun mépris mais j'ai le sentiment, quand je regarde le visage de nos collègues du groupe La République en Marche lors des échanges que nous avons, qu'ils ne comprennent pas plus que beaucoup de Français ce qui est en train de se jouer. De fait, vous complexifiez un système qui fonctionnait depuis des décennies – certes, de manière insatisfaisante parce que plusieurs réformes sont revenues sur des acquis sociaux –, qui plus est en reculant l'âge de départ à la retraite et en diminuant le taux de remplacement. Vous n'y arriverez pas, chers collègues !

M. Patrick Mignola. Il me serait agréable que nos collègues de l'opposition, en tout cas certains d'entre eux, ne déduisent pas de leur incompréhension feinte une prétendue incompréhension de la majorité. Il va de soi que le pilotage du système de transition durant les vingt années à venir implique impérativement qu'on laisse aux partenaires sociaux la possibilité d'utiliser les réserves de ces caisses. De fait, les ordonnances de l'article 15 ont surtout pour objet, comme la plupart des autres ordonnances prévues dans le projet de loi, non pas de laisser des trous, mais de faire de la place aux partenaires sociaux et à la concertation. En l'espèce, il est très important que, pour chaque métier, ceux-ci puissent discuter, organisme de gestion par organisme de gestion et caisse par caisse, de l'aménagement de la période de transition, et qu'ils aient la possibilité – c'est l'une de leurs revendications – d'utiliser éventuellement leurs réserves. Cela, la majorité l'assume.

Mme Cendra Motin. Permettez-moi de vous lire un petit extrait du *Contre-projet de réforme des retraites de La France insoumise* : « Mobiliser les réserves immédiates. [...] Des sommes sont d'ores et déjà disponibles et inemployées. Les réserves financières entreposées dans les différents régimes spécifiques de retraite et dans le Fonds de réserve pour les retraites représentent un stock de 130 milliards d'euros. » Nous avons bien compris, chers collègues de La France insoumise, que vous n'aviez demandé l'avis de personne. Sinon, vous auriez eu le courage de vos idées et vous auriez déposé des amendements pour proposer cette solution au lieu de proposer de supprimer le renvoi à une ordonnance. Nos collègues du groupe Les Républicains, par exemple, ont déposé des amendements pour que l'âge légal de départ à la retraite soit fixé, comme ils le souhaitent, à 64 ans puis à 65 ans. Vous n'avez pas le courage de vos idées ; vous ne faites que de l'obstruction, point !

Mme Constance Le Grip. Je tiens également à m'insurger, au nom du groupe Les Républicains, contre cet amendement du Gouvernement. Nous avons déjà indiqué à plusieurs reprises à quel point nous déplorions le recours, que nous qualifions d'abusif, à la procédure des ordonnances dans ce texte aux enjeux financiers et sociétaux si importants. Cet amendement, qui étend le champ de l'ordonnance de l'article 15, suscite d'autant plus notre suspicion qu'il pourrait offrir une plus grande souplesse dans l'utilisation des réserves des différents régimes. Nous y sommes donc défavorables.

M. le secrétaire d'État. Si le Gouvernement souhaite étendre l'habilitation, c'est pour offrir une option et en aucun cas pour contraindre qui que ce soit. Il suffit de lire le libellé de l'amendement : il ne peut pas instiller le doute dans l'esprit d'une personne de bonne foi. Il s'agit de permettre aux caisses concernées, si elles le souhaitent, d'utiliser leurs réserves, et ce pour aider les salariés qui pourraient, pendant la période de transition qui durera vingt ans, devoir faire face à une augmentation de leurs cotisations. Encore une fois, nous offrons une possibilité, que les caisses pourront utiliser ou non.

La commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques n° 7838 de M. Éric Coquerel, n° 7848 de Mme Danièle Obono et n° 7866 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Ce dispositif n'est pas fait pour les salariés, monsieur le secrétaire d'État ; il doit permettre que le produit des cotisations qu'ils ont acquittées puisse leur être versé sous forme de pension parce que vous allez baisser les cotisations dans les années à venir. Cette mesure est donc bien due à la transformation que vous opérez ; elle n'est pas en faveur des salariés. Vous faites passer cet amendement parce que vous ne savez pas où aller chercher l'argent.

Madame Motin, il faut lire l'ensemble de notre contre-projet. Tout d'abord, nous ne nous arrêtons pas aux réserves que vous avez mentionnées : nous évoquons également les 52 milliards d'euros d'exonérations sociales qui ne servent pratiquement à rien et dont on pourrait mobiliser une partie, les emplois à créer qui permettraient de faire rentrer des cotisations... Ensuite, il y a une différence entre le fait de mobiliser les fonds de réserve pour permettre aux salariés de partir plus tôt à la retraite avec des pensions plus élevées et le fait de les mobiliser dans le cadre de la destruction massive à laquelle vous vous livrez, en reculant l'âge de la retraite et en abaissant les pensions. Pardonnez-moi, mais la finalité n'est pas la même.

Mme Danièle Obono. Madame Motin, si vous avez pu lire notre contre-projet, c'est que nous l'avons imprimé et diffusé en invitant tout le monde à en prendre connaissance. Il est donc curieux de prétendre que nous aurions honte de nos propositions. Et puisque l'alinéa 3 de l'article 15 a trait aux régimes de retraite supplémentaire, j'ajoute que, dans notre contre-projet, il est inutile de favoriser ces régimes, car nous proposons que les salariés perçoivent une retraite décente. Je vous invite à lire l'ensemble de nos propositions, qui sont cohérentes.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Avis défavorable.

M. Pierre Dharréville. Le Gouvernement a essayé de faire passer un amendement en douce : ni vu ni connu, je t'embrouille ! Cela dit, je constate qu'il y a deux poids deux mesures, car les propositions que nous avons faites pour aller chercher de l'argent ailleurs afin de financer, le cas échéant, les retraites n'ont pas été incluses dans le périmètre. Je suis donc étonné par la méthode. Par-dessus le marché, je le répète, je ne crois pas que cette question puisse être réglée par ordonnance ; elle mérite une véritable discussion. Là encore, nous élargissons la

marge de manœuvre du Gouvernement dans un domaine sur lequel nous n'aurons aucune prise.

Mme Danièle Obono. Puisque nous n'avons pas obtenu de réponse à notre question, je la réitère : pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas inclus la question des régimes de retraite supplémentaire dans le dialogue, la concertation qui s'est déroulée au cours des deux dernières années ? Si tel avait été le cas, nous aurions pu débattre ici des cas-types élaborés sur le fondement de ces échanges. En fait, vous avez passé deux ans à faire des tableaux sans mener une véritable concertation, puisque la majorité des organisations syndicales vous ont dit que votre projet ne faisait pas l'affaire. Le fait de recourir à des ordonnances signe votre échec ; si nous tournons en rond aujourd'hui, la responsabilité vous en incombe.

La commission rejette les amendements.

Puis elle examine les amendements identiques n° 7880 de M. Éric Coquerel, n° 7888 de Mme Danièle Obono et n° 7903 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Il s'agit toujours de la même problématique, qu'a rappelée M. Jumel à propos de l'amendement que vous avez eu le toupet de faire passer avec la mauvaise foi qui vous caractérise, monsieur le secrétaire d'État.

Un député du groupe La République en Marche. Vous pouvez parler !

M. Éric Coquerel. Ah oui, je peux parler de la mauvaise foi du secrétaire d'État. Du reste, le Conseil d'État est manifestement du même avis, même s'il le dit en d'autres termes, en ce qui concerne l'étude d'impact.

Cet amendement a, là encore, pour objet de dénoncer la manière dont le Gouvernement entend gérer par ordonnance l'écart entre l'acquittement des cotisations et leur versement.

Mme Danièle Obono. Il s'agit de supprimer l'alinéa 4 de l'article 15, qui vise à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance « afin de prévoir l'aménagement d'un régime fiscal et social favorisant les versements des salariés et de leurs employeurs dans le cadre de dispositifs de retraite supplémentaire ». N'ayant toujours pas obtenu de réponse, je réitère notre question : pourquoi pensez-vous qu'il faille favoriser ces dispositifs délétères pour la stabilité du système lui-même et l'ensemble de l'économie ?

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

Elle est ensuite saisie des amendements identiques n° 8161 de M. Éric Coquerel, n° 8168 de Mme Danièle Obono et n° 8366 de Mme Bénédicte Taurine.

M. Éric Coquerel. Il s'agit ici de supprimer l'alinéa 5 de l'article 15, qui traduit la même volonté de légiférer par ordonnance que les alinéas précédents.

Mme Danièle Obono. Si nous tournons en partie en rond, c'est parce que nous n'obtenons aucune réponse. Dès lors que vous demandez au Parlement de se dessaisir de son pouvoir de légiférer au profit du Gouvernement, la moindre des choses serait que celui-ci explique en quoi la logique de son action justifie le recours à cette procédure. Pourquoi voulez-vous favoriser la capitalisation alors qu'elle déséquilibre le système ?

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Avis défavorable.

M. Paul Christophe, rapporteur pour le titre V. Puisque nous arrivons au terme de notre réunion et que certains Français suivent nos travaux, je voudrais rappeler que, s'agissant de la méthode, qui a été attaquée tout à l'heure, le Conseil d'État, auquel on s'est beaucoup référé ces derniers jours, évoque « *une procédure approfondie de concertation, notamment avec les partenaires sociaux* ». Et il ajoute : « *En outre, de mai à décembre 2018, une procédure originale de participation citoyenne a été organisée, conduisant à la tenue d'ateliers participatifs et à la mise à disposition d'une plateforme.* » Ce n'est pas neutre.

Par ailleurs, nous aurons appris aujourd'hui que les ordonnances, ce n'est pas bien, et que les préciser, ce n'est pas bien non plus. Heureusement qu'un psychiatre est dans la salle ; il pourra peut-être nous aider...

Mme Danièle Obono. Il est vrai que refaire sans arrêt la même chose sans en tirer les conclusions peut relever de la pathologie. Je pourrais donc vous retourner le compliment, cher collègue. Au demeurant, la concertation est si réussie et originale que nous assistons à des mobilisations tous les samedis et que vous êtes parvenus à vous mettre à dos une majorité de la population et des organisations syndicales.

M. Sébastien Jumel. Notre collègue Christophe n'a pas lu l'avis du Conseil d'État jusqu'au bout, car celui-ci relève que le recours aux ordonnances n'est pas justifié en toutes circonstances, et il fait explicitement référence à ce sujet aux dispositions transitoires pour les cotisants aux deux systèmes. Si vous citez l'avis du Conseil d'État, citez-le à propos.

La commission rejette les amendements.

Puis elle examine l'amendement n° 21622 de M. Sébastien Jumel.

M. Pierre Dharréville. Monsieur Christophe, en fait de grand succès, nous avons vu quel a été le résultat de la concertation. Cela dit, je retire cet amendement, que je retravaillerai en vue de la séance publique.

L'amendement est retiré.

La commission est ensuite saisie de l'amendement n° 779 de Mme Constance Le Grip.

Mme Constance Le Grip. Aucune disposition de nature législative ne précise que les taux de cotisation vieillesse à la charge des artistes-auteurs correspondent à la part salariale. Le présent amendement propose donc de combler ce vide juridique. Les artistes-auteurs ne relevant pas de l'assurance chômage, la hausse de la CSG intervenue au 1^{er} janvier 2018 n'a pas pu être compensée sur la cotisation d'assurance chômage. C'est seulement depuis le 1^{er} janvier 2020 qu'ils ont obtenu, à force de protestations, de bénéficier d'une compensation pérenne sur leurs revenus artistiques, prenant la forme d'une prise en charge par l'État d'une fraction de leurs cotisations vieillesse de base.

Il convient donc de maintenir, dans le cadre de la mise en place du système universel, ce dispositif que les organisations représentant les artistes-auteurs ont eu beaucoup de mal à négocier avec les ministères compétents. Ce faisant, nous apaiserions les fortes inquiétudes exprimées par cette profession ô combien respectable.

M. Nicolas Turquois, rapporteur pour le titre I^{er}. Je vous remercie d'avoir appelé mon attention sur la situation des artistes-auteurs, que je connaissais mal. Votre amendement reprend les dispositions de l'article L. 382-3 du code de la sécurité sociale, que nous ne supprimons pas, en vue de maintenir le principe de l'acquittement des seules cotisations salariés. Or ce principe est bien maintenu par le II de l'article 16, qui prévoit une prise charge par l'État de leurs cotisations patronales.

Votre amendement fait également référence au plafond retenu. S'agissant d'un dispositif qui pèse sur les deniers publics, il est normal que la prise en charge de l'État soit plafonnée au niveau d'un seul PASS, soit 41 136 euros. Pour le reste, les règles du droit commun s'appliquent. Enfin, il est bien prévu une faculté de surcotisation pour les artistes-auteurs afin qu'ils puissent aller jusqu'au minimum de pension s'ils le souhaitent.

Votre amendement est ainsi largement satisfait dans l'esprit. C'est pourquoi je vous invite à le retirer.

Mme Constance Le Grip. Je retournerai vers les organisations qui ont appelé mon attention sur la situation des artistes-auteurs et qui sont tout aussi capables que nous, voire davantage, d'analyser la situation présente et future, et je verrai s'il y a lieu d'apporter certaines précisions. À ce stade, je maintiens donc l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 15 modifié.

*

* *