

Article 54 : Des organismes sous délégation de gestion

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le modèle de la délégation de gestion a déjà été mis en œuvre dans le champ de l'assurance maladie obligatoire, au bénéfice d'organismes assureurs (notamment des mutuelles) qui bénéficient d'un cadre juridique harmonisé et rénové depuis 2016.

Créé par l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016, l'article L. 160-17 du code de la sécurité sociale fixe le cadre des délégations de gestion accordées, pour la prise en charge des frais de santé de certaines catégories d'assurés, aux organismes assureurs (assurances et mutuelles).

Avant le 1^{er} janvier 2016, plusieurs dispositifs de gestion déléguée d'un régime obligatoire d'assurance maladie coexistaient sous des réglementations différentes. Au sein du régime général, des mutuelles de fonctionnaires et des mutuelles d'étudiants bénéficiaient de délégations de gestion de droit, obligatoires et exclusives qui n'avaient quasiment pas évolué depuis 70 ans¹. Pour les autres catégories d'assurés (magistrats, fonctionnaires territoriaux et hospitaliers), il s'agissait d'une délégation facultative et modulable, laissée à la libre appréciation du conseil d'administration de chaque caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Au sein du régime social des indépendants (RSI), des délégations de gestion pour l'assurance maladie étaient instituées au profit d'organismes assureurs ou mutualistes pour les artisans, les commerçants et les membres des professions libérales.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la protection universelle maladie (PUMA), la LFSS pour 2016 a maintenu le principe d'une délégation de gestion pour les seuls fonctionnaires de l'Etat et les étudiants ainsi que pour les assurés du RSI, tout en l'adaptant et en l'inscrivant dans un cadre législatif commun. Toutefois, la gestion des étudiants et des travailleurs indépendants a été retransférée aux organismes du régime général respectivement le 31 août 2019 au plus tard et en 2020². A terme, le dispositif de délégation de gestion prévu à l'article L. 160-17 ne concernera donc plus que les seuls fonctionnaires de l'Etat et les magistrats.

Les principes essentiels de cette délégation sont fixés au niveau de la loi :

- Une délégation de droit et non facultative au cas d'espèce ;
- Une délégation qui peut être totale ou partielle ;
- Une délégation qui accorde une place importante à la contractualisation ;
- Une délégation qui donne lieu à une contrepartie financière pour le délégataire ;
- Une délégation à laquelle il peut être mis fin en cas de défaillance du délégataire.

¹ Ces délégations avaient été créées respectivement par la loi du 9 avril 1947 dite « loi Morice » pour les fonctionnaires et la loi du 23 septembre 1948 pour les étudiants.

² Dans le cadre de la transformation du RSI, la LFSS pour 2018 prévoit la suppression à l'horizon 2020 de la délégation de gestion des OC. La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, dite loi ORE prévoit quant à elle la suppression le 31 août 2019, sauf accord des parties sur une date antérieure, de la délégation de gestion des mutuelles étudiantes.

Ses modalités de mise en œuvre sont quant à elles précisées par décret¹, notamment :

- La durée des conventions : durée alignée sur celle de la COG de la caisse nationale délégante ;
- Le contenu des conventions : le champ des assurés concernés, la liste détaillée des opérations de gestion déléguées, les objectifs de qualité de service et de performance ainsi que les indicateurs associés, le montant des remises de gestion et leur mode de calcul, les engagements réciproques des parties et les modalités de suivi et d'évaluation ;
- Les circuits financiers et les règles comptables ;
- Les cas de résiliation des conventions, à l'initiative du délégataire ou en cas de défaillance, ainsi que les modalités de résiliation ;
- Le contrôle sur pièces et sur place par le directeur général ou les directeurs de caisse locale des organismes ;
- La définition d'un seuil de bénéficiaires pour bénéficier de la délégation de gestion ;
- Les conditions de reprise des activités déléguées et l'intervention du ministre.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les acteurs chargés de sa gestion. Afin de permettre à certaines caisses de continuer à gérer la retraite de leurs assurés au sein du système universel (dont la gestion sera confiée dans son ensemble à la CNRU), il est

¹ Articles R. 160-25 à R. 160-29 CSS, créés par le décret n°2017-656 du 27 avril 2017

nécessaire de prévoir par dérogation dans la loi la possibilité d'une délégation de gestion de la CNRU aux caisses gérant un régime de retraite légalement obligatoire dès le 1^{er} décembre 2020, date de création de la caisse, en tant qu'établissement préfigurateur. En effet, la loi doit fixer le cadre de cette délégation, notamment son objet, le principe d'une contractualisation, les règles de financement et la possibilité de mettre fin à cette délégation.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le projet de loi tend à créer un cadre souple, unifié et lisible pour permettre la gestion du système universel de retraite par les caisses gérant actuellement des catégories particulières d'assurés.

L'objectif est à la fois de garantir à ces caisses la possibilité de jouer un rôle dans la gestion du système universel tout en ne figeant pas ce mode d'organisation de façon définitive. Le cadre juridique doit ainsi pouvoir s'adapter aux situations de chaque caisse et renvoyer au maximum à la contractualisation pour la mise en œuvre de la délégation de gestion.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

3.1.1. La gestion en propre dès 2025 de l'ensemble des populations couvertes par le système universel par la caisse nationale de retraite universelle et la disparition immédiate de l'ensemble des caisses actuelles

Une option radicale consisterait à imposer dès 2025 la gestion en direct de l'ensemble des populations couvertes par le système de retraite par la CNRU ce qui conduirait à la disparition immédiate de l'ensemble des caisses de retraite dès 2025.

Une telle option risquerait de modifier trop brutalement le paysage des caisses actuel au péril de la réussite de la réforme. Or, il est essentiel que les assurés, notamment des régimes professionnels, puissent continuer à échanger avec leurs interlocuteurs de proximité, la bonne information et compréhension des assurés étant une des clés de la réussite de la réforme.

Par ailleurs, la fusion de l'ensemble des caisses dès 2025 au sein de la CNRU constituerait en soi une opération très lourde à mener en termes organisationnels qu'il s'agisse de ressources humaines, d'immobilier ou de systèmes d'informations notamment qui pourrait nuire à la réussite de la mise en œuvre du système universel.

3.1.2. La gestion en propre dès 2025 du système universel par la Caisse Nationale de Retraite Universelle et le maintien temporaire des caisses actuelles uniquement pour la gestion des régimes des assurés non concernés par la réforme

Une seconde option consisterait à construire un système dual reposant d'une part sur la CNRU, qui gère en propre le système universel de retraite pour les personnes concernées, et d'autre part les caisses actuelles, maintenues pour assurer la gestion des personnes non concernées par la réforme.

Ce schéma aboutirait à maintenir des caisses dont le périmètre de la population gérée serait parfois très limité. De même, la gestion de l'ensemble des assurés du SUR par la CNRU pourrait s'avérer dans un premier temps trop lourde et affecter la qualité de service de la caisse.

Ainsi, le maintien temporaire des caisses, y compris de celles n'exerçant que des activités en matière de retraite, se justifie par la nécessité de maintenir la capacité opérationnelle des régimes à verser les retraites des assurés non concernés par la réforme et de conserver un guichet de *front office* pour ces derniers.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le scénario retenu consiste à prévoir une gouvernance unifiée, incarnée par la CNRU, et organisée autour d'une délégation de gestion avec les organismes gérant un régime de retraite légalement obligatoire dès le 1^{er} décembre 2020.

Sur le modèle de la délégation de gestion mise en œuvre pour l'assurance maladie obligatoire au profit des organismes assureurs, les caisses gestionnaires de régimes de retraite légalement obligatoires devront conclure une convention de gestion avec la CNRU, dont le contenu sera encadré par décret.

Ces organismes gèreront ainsi à la fois le système universel de retraite, par délégation de la CNRU et dans les conditions fixées par la convention, et les pensions des assurés non concernés par la réforme, sans préjudice de la gestion des autres risques lorsque les caisses assurent une gestion multirisques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 54 crée un nouvel article L. 199-4 au sein de la section 2 « une gouvernance prenant en compte la diversité des acteurs de la retraite » du chapitre 1er « une organisation unifiée » du titre IV intitulé « une organisation et une gouvernance unifiées pour responsabiliser tous les acteurs de la retraite ».

4.1.1. Impacts sur les assurés

La possibilité de gérer le système universel de retraite par délégation de gestion ouverte aux caisses gérant actuellement un régime de retraite légalement obligatoire a pour objet d'assurer une

continuité dans la gestion de certaines catégories d'assurés et de permettre à ces dernières de conserver leurs interlocuteurs de proximité au moment de l'entrée en vigueur du système universel. Cela doit permettre de rendre plus fluide le passage au système universel pour ces assurés.

En outre, ces derniers bénéficieront d'un interlocuteur unique en matière de retraite, ce qui permettra de simplifier leurs démarches. En effet, chaque caisse sera en capacité de gérer la totalité de la carrière des assurés dont elle se verra confier la gestion, à partir des informations disponibles dans le RGPU. De même, chaque caisse pourra appliquer le corpus de règles commun du système universel pour verser à ses assurés l'ensemble de leur retraite pour le compte de la CNRU.

4.2. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article a peu d'impact sur les organismes gestionnaires présentés dans la présente fiche dès lors qu'ils pourront continuer à gérer la retraite de leurs assurés pour le compte du système universel. L'exercice de leur activité en matière de retraite devra toutefois s'inscrire dans un cadre juridique renouvelé, basé sur une convention de gestion qu'ils devront conclure avec la CNRU. Ces conventions détermineront les modalités pratiques de l'exercice de leur activité et pourront avoir des impacts plus concrets sur celle-ci.

A terme, l'activité de ces caisses pourra toutefois être reprise en propre par la Caisse nationale de retraite universelle, si l'efficacité de la gestion ou la qualité de service rendu aux assurés le demandent.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Le présent article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination des modalités d'application de la délégation de gestion :

- Les modalités d'organisation, de mise en œuvre et de financement des opérations de gestion déléguées ;
- Les modalités d'évaluation des résultats des organismes délégataires ;
- Les conditions dans lesquelles ces organismes mettent à disposition de la CNRU les données relatives à la carrière des assurés dont ils assurent la gestion ;
- Les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à ces opérations de gestion, au vu des résultats constatés.

	Création d'un article L. 199-4 du code de la sécurité sociale
	Les organismes chargés de la gestion de régimes de retraite légalement obligatoires concluent une convention avec la Caisse nationale de retraite universelle pour déterminer les missions qu'ils exercent en vue de la mise en œuvre du système universel de retraite. Ces conventions précisent notamment les modalités de financement de ces missions. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'organisation, de mise en œuvre et de financement des opérations de gestion réalisées par les organismes chargés de la gestion du système universel de retraite. Il définit les modalités d'évaluation des résultats des organismes ainsi que les conditions dans lesquelles ces organismes mettent à disposition de la Caisse nationale de retraite universelle les données relatives à la carrière des assurés au titre du système universel de retraite dont ils assurent la gestion. Il détermine également les conditions dans lesquelles il peut être mis fin à ces opérations de gestion au vu des résultats constatés.
Article L. 122-8 actuel du code de la sécurité sociale	Article L.122-8 modifié du code de la sécurité sociale

Les directeurs d'organismes nationaux peuvent confier à un ou plusieurs organismes de sécurité sociale d'une autre branche ou d'un autre régime des missions ou activités relatives à la gestion des organismes de leur réseau, au service des prestations, au recouvrement et à la gestion des activités de trésorerie. Les modalités de mise en œuvre du premier alinéa, à l'exception des modalités de traitement des litiges et des contentieux y afférents ainsi que de leurs suites, qui sont précisées par décret, sont fixées par une convention signée par les directeurs des organismes nationaux concernés.	Les directeurs d'organismes nationaux gestionnaires de régimes obligatoires peuvent confier à un ou plusieurs organismes de sécurité sociale d'une autre branche ou d'un autre régime des missions ou activités relatives à la gestion des organismes de leur réseau, au service des prestations, au recouvrement et à la gestion des activités de trésorerie. Les modalités de mise en œuvre du premier alinéa, à l'exception des modalités de traitement des litiges et des contentieux y afférents ainsi que de leurs suites, qui sont précisées par décret, sont fixées par une convention signée par les directeurs des organismes nationaux concernés.
--	--

Article 55 : Pilotage pluriannuel et annuel

11. ETAT DES LIEUX

11.1. CADRE GÉNÉRAL

Dans le système français de retraite, les régimes connaissent principalement deux grandes modalités de pilotage : si la détermination des paramètres des régimes de base et des régimes intégrés relève de la loi et du règlement, cette responsabilité incombe, pour une large part des régimes complémentaires, aux partenaires sociaux ou représentants des professions qui les administrent.

Pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, les lois de financement de la sécurité sociale constituent aujourd'hui le cadre structurant du pilotage financier. La création du comité de suivi des retraites par la loi du 20 janvier 2014 a permis de disposer d'un cadre plus large pour assurer le suivi et la proposition de décisions financières à l'échelle de l'ensemble des régimes.

11.1.1. Le cadre de pilotage de la politique nationale de retraite

Les lois de financement de la sécurité sociale et la prise en compte du système de retraite dans les comptes publics.

Depuis la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, les lois de financement de la sécurité sociale retracent les dépenses et les recettes du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base. Les régimes complémentaires obligatoires ne figurent pas dans les tableaux d'équilibre. En revanche, les LFSS tiennent compte de la trajectoire financière des régimes spéciaux de retraite, y compris les régimes équilibrés par l'État pour lesquels la loi de finances présente les informations financières et dont elle constitue le cadre de pilotage financier.

Pour mémoire, les comptes publics intègrent quant à eux, dans le cadre du compte des administrations de sécurité sociale (ASSO), l'ensemble des régimes d'assurance sociale et des organismes dépendant des assurances sociales. Y figurent à ce titre, en matière de retraite, les régimes de base et complémentaires obligatoires (y compris l'AGIRC-ARRCO, régime à statut conventionnel).

Le comité de suivi des retraites (CSR)

La loi du 20 janvier 2014 a instauré, avec la création du comité de suivi des retraites (CSR)¹, un mécanisme de pilotage chargé de garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite (cf. rappel des objectifs dans la fiche d'impact SU1). Placé auprès du Premier ministre, il rend chaque année au plus tard le 15 juillet un avis public au Premier ministre analysant le respect de ces objectifs, s'appuyant notamment sur le document que lui remet le Conseil d'orientation des

¹ Créée par l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale