

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

retraites (COR). Le document remis par le COR est fondé sur des indicateurs qui ont été définis par décret¹. Il est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen tiré au sort composé de neuf femmes et de neuf hommes.

S'il estime que le système de retraite s'éloigne significativement de ces objectifs, le comité de suivi des retraites émet des recommandations. Celles-ci sont adressées au Parlement, au Gouvernement et aux organismes nationaux d'assurance vieillesse de base et complémentaires obligatoires. Le Gouvernement doit alors présenter au Parlement les suites qu'il entend y donner, après consultation des organisations représentatives des salariés et des employeurs. Au plus tard un an après avoir émis ses recommandations, le Comité de suivi des retraites remet un avis relatif à leur suivi. Ainsi, en 2017, pour la première fois depuis sa création, le Comité a appelé le Gouvernement à prendre des mesures pour rétablir l'équilibre financier du système de retraite (sans toutefois être prescriptif sur le calendrier).

11.1.2. La loi et le règlement déterminent les paramètres des régimes de retraite de base

La loi et le règlement déterminent les règles applicables aux pensions de retraite du régime général (travailleurs salariés et indépendants), du régime agricole (salariés et non-salariés agricoles), et du régime de base des professions libérales : règles de cotisations, d'ouverture des droits et de calcul de la pension.

Il en va de même pour les régimes spéciaux auxquels sont rattachés les agents de certaines branches d'activité et entreprises (fonctionnaires, magistrats et ouvriers de l'Etat, ressortissants des collectivités territoriales, marins, salariés des industries électriques et gazières, employés statutaires de la SNCF, Banque de France, Opéra national de Paris et Comédie-Française, RATP). Pour les fonctionnaires d'Etat, les règles de retraite qui leur sont applicables sont déterminées par le code des pensions civiles et militaires de retraite. Les règles relatives aux autres régimes sont, sauf exception, fixées par des décrets spécifiques à chacun de ces régimes.

La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) est administrée par un conseil d'administration composé de représentants des assurés et des employeurs qui a entre autres pour rôle de faire toutes propositions « *pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse du régime général* », en particulier « *dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale* ». Le conseil d'administration de la CNAV est par ailleurs saisi pour avis de « *tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence* ». ²

La plupart des instances de gouvernance des régimes de base possèdent des pouvoirs de proposition et de consultation similaires en matière de pilotage (conseil d'administration de la CCMSA, de la CNAVPL, des caisses gérant les régimes spéciaux etc.). L'Etat exerce un pouvoir de tutelle sur ces caisses et est représenté auprès de leur conseil d'administration par des commissaires du gouvernement. Les délibérations des conseils d'administration ne deviennent exécutoires (à l'exception de celles qui doivent être soumises à approbation) que si l'Etat ne s'y oppose pas.

¹ Par l'article D. 114-4-0-5 du code de la sécurité sociale

² Article L. 200-3 du CSS

Par exception, le service des retraites de l'Etat (SRE), qui assure la gestion des retraites des fonctionnaires de l'Etat, ne dispose pas d'instances de gouvernance autonomes car il s'agit d'un service à compétence nationale rattaché à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP).

11.1.3. La gouvernance des régimes complémentaires est assurée par les partenaires sociaux ou les représentants des professions

Le pilotage des régimes complémentaires relève de modalités et de règles de compétence variées, qui retracent notamment les effets de leur histoire et de leur institution.

Le régime AGIRC-ARRCO, institué par des accords nationaux interprofessionnels, relève de la compétence des partenaires sociaux

Le régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO relève de la compétence exclusive des partenaires sociaux. Ce régime a été institué par l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017 qui a procédé à la fusion des régimes AGIRC (cadres) et ARRCO (non cadres) eux-mêmes institués par des accords nationaux interprofessionnels (1947 pour l'AGIRC, 1961 pour l'ARRCO). Ils ont été rendus obligatoires par la loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

L'accord de 2017 prévoit un pilotage du régime à deux niveaux¹ :

Stratégique : les orientations de ce pilotage sont définies tous les quatre ans par accord entre les organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel. Ils fixent les objectifs en termes de trajectoire d'équilibre du régime en fonction du scénario économique retenu pour le moyen-long terme. Au titre du pilotage stratégique, il est notamment prévu que les partenaires sociaux déterminent « *le niveau des réserves de financement dans le respect d'un ratio de sécurité selon lequel le régime doit disposer, à tout moment, d'une réserve équivalent à six mois de prestations* » ;

Tactique : les décisions sont arrêtées chaque année par le conseil d'administration de la fédération AGIRC-ARRCO en charge de la situation financière annuelle, dans le respect des orientations stratégiques. Le conseil d'administration peut alors ajuster, en tant que de besoin, les paramètres du régime dans les limites déterminées dans le cadre du pilotage stratégique, notamment les valeurs de service et d'achat du point. Ces valeurs sont déterminées en fonction du taux d'évolution du salaire moyen des ressortissants du régime éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité. La revalorisation de la valeur de service du point prend effet au 1er novembre de chaque année et celle de la valeur d'achat, le 1er janvier.

L'accord national interprofessionnel du 10 mai 2019 a fixé pour la période quadriennale 2019-2022 les orientations du pilotage stratégique :

- La valeur d'achat évolue comme le salaire moyen des ressortissants du régime de l'année précédente.
- La valeur de service évolue comme l'inflation potentiellement majorée de 0,2 pt au plus, dans le cadre du pilotage tactique.

¹ Articles 25 à 29 de l'accord

Le conseil d'administration de la fédération a un devoir d'alerte des organisations représentatives au niveau national et interprofessionnel dès lors que les éléments de cadrage retenus pour le pilotage stratégique ne sont pas tenus. En cas d'alerte ou en cas de changement significatif de la conjoncture économique, les partenaires sociaux engagent des négociations en vue d'ajuster les ressources ou les charges du régime.

Le pilotage du régime IRCANTEC relève depuis 2018 de la compétence de son conseil d'administration

Le régime de l'IRCANTEC, c'est-à-dire le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques a fait l'objet d'une réforme, en 2008, qui a notamment modifié substantiellement les règles de gouvernance et renforcé les compétences du conseil d'administration. Jusqu'en 2017, les paramètres du régime (valeur d'achat du point, valeur de service du point, rendement, cotisations ainsi que les autres paramètres) étaient déterminés par voie réglementaire. Depuis le 1er janvier 2018, le Conseil d'administration de l'IRCANTEC est en charge du pilotage à long terme du régime.

Le Conseil d'administration est composé de représentants des bénéficiaires, des ministères employeurs, des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière, ainsi que de deux personnalités qualifiées et d'un commissaire du gouvernement.

Il prévoit, dans un plan quadriennal les conditions de réalisation de l'équilibre de long terme du régime. À ce titre, il détermine les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixe, chaque année, la valeur. La fixation de ces paramètres doit permettre au régime de respecter des critères de solvabilité à long terme déterminés par arrêté :

- Le paiement des pensions doit être assuré sur une durée de 30 ans par les cotisations futures et les réserves du régime ;
- Le régime doit disposer à l'horizon de 20 ans d'un montant de réserves équivalent, au minimum, à une année et demie de prestations évaluées à cette date.

La proposition de la commission de pilotage technique et financier, commission permanente du conseil d'administration, doit être accompagnée d'un rapport établi par l'actuaire indépendant du régime, choisi par le conseil d'administration. À défaut de plan quadriennal remplissant les critères de solvabilité précités, les valeurs du point de retraite et du salaire de référence évolueront annuellement selon des modalités fixées par arrêté, l'évolution des taux de cotisation étant fixée par décret.

La CNAVPL

Les sections professionnelles des professions libérales assurent la gestion et le pilotage de long terme des régimes complémentaires propres à chacune de ces sections. Elles sont administrées par des conseils d'administration dont les membres sont élus par les affiliés (certaines sections comprenant en outre des représentants des ordres professionnels). Le niveau des prestations est fixé par délibération des conseil d'administration de chaque section professionnelle. Toutefois, l'assiette et le taux des cotisations, ainsi que la valeur d'achat des points sont fixés par décret, sur proposition des sections professionnelles et après avis de la CNAVPL.

La retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (RCO)

Les règles du régime sont définies par la loi et le règlement. La loi du 20 janvier 2014 a renforcé le cadre de pilotage du régime, en prévoyant notamment l'élaboration de projections actuarielles tous les trois ans et la remise au gouvernement, par le conseil d'administration de la CCMSA, de propositions relatives à l'évolution des paramètres du régime sur les trois années à venir (valeurs de service et d'achat du point, taux de cotisation) afin de garantir son équilibre sur le long terme. Le conseil d'administration doit alors présenter une analyse des conditions de maîtrise des engagements à court, moyen et long terme du régime. A défaut de plan triennal susceptible de garantir l'équilibre, les valeurs des paramètres sont modifiées par décret.

De manière spécifique, ce régime complémentaire est directement affectataire de certaines ressources fiscales dans les conditions prévues par la loi qui intervient de fait dans son pilotage financier.

La retraite complémentaire des travailleurs indépendants relevant de la sécurité sociale pour les travailleurs indépendants (RCI)

Jusqu'en 2018, le RSI assurait la gouvernance des régimes complémentaires obligatoires des personnes affiliées au RSI (RCI) au titre de l'assurance vieillesse. Depuis le 1er janvier 2019, c'est le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), mis en place par la LFSS pour 2018, qui est en charge du pilotage du régime. Ce dernier est doté d'une assemblée générale délibérante composée de représentants des travailleurs indépendants.

Le régime complémentaire des indépendants (RCI), s'est doté à sa création de règles de solvabilité afin de formaliser le pilotage des réserves accumulées. La solvabilité du régime est évaluée selon deux critères. Le premier, défini à partir des projections à long terme du régime, est basé sur l'espérance de vie des bénéficiaires et garantit à tout retraité de percevoir sa pension jusqu'à son décès. Le deuxième critère permet de s'assurer que le régime ne crée pas de droits qu'il ne pourra pas honorer par la suite : les engagements produits par les cotisations d'une année doivent être couverts par ces mêmes cotisations.

Le premier critère de solvabilité prévoit que le délai prévu d'épuisement des réserves soit au moins égal à l'espérance de vie résiduelle de la génération atteignant l'âge de la retraite au moment de l'élaboration des règles (ce critère permet donc avant tout de s'assurer que les droits passés seront couverts par le régime). Le second prévoit que le rapport entre les cotisations encaissés une année et la valeur actuelle probable des prestations futures qui découlent de ces cotisations soit supérieur à un (ce critère permet quant à lui de s'assurer que les nouveaux droits seront couverts).

11.1.4. Les principaux leviers de pilotage dans les régimes actuels

Plusieurs leviers de pilotage sont communs aux différents régimes, qu'ils calculent la retraite en annuité ou en points. Ils ne produisent toutefois pas toujours les mêmes effets.

L'augmentation du taux de cotisation ne concerne que les actifs. S'agissant des retraites futures, dans un régime par annuité, l'augmentation du taux de cotisation est sans effet alors que dans un régime par points, elle peut engendrer une augmentation des droits.

Les bornes d'âge : le recul de l'âge légal a un impact financier favorable pour les régimes et sur le montant des retraites qu'elles soient calculées en annuité ou en points.

Les règles d'indexation des salaires et des retraites.

D'autres leviers sont propres au mode de calcul des droits dans les régimes :

L'augmentation de la durée d'assurance est propre aux régimes fonctionnant en annuités. Elle conduit à un recul de l'âge effectif de départ, et peut réduire le montant de la retraite pour les assurés n'ayant pas accompli la durée d'assurance requise.

La modification de la valeur d'achat ou de service du point est spécifique aux régimes utilisant cette technique de droits. L'introduction ou l'augmentation d'un taux d'appel associée aux cotisations exigibles contribue au financement du régime sans accroître les droits accordés individuellement en contrepartie. L'ajustement de la valeur de service permet d'assurer l'équilibre du régime mais affecte directement la situation des retraités dans les régimes complémentaires actuels.

11.2. 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 ».

11.3. ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

En Allemagne, le système de retraite public est doté d'un système de pilotage automatique visant à respecter trois contraintes en permanence :

Un niveau de réserve financière fixé à égales à 1,5 mois de dépenses pour le régime général¹, devant permettre d'une part de couvrir les déficits à court terme du régime de base et de compenser les

¹ Au 1er janvier de chaque année, la loi contraint à une augmentation du taux de cotisation au cas où, à taux constant, le montant des réserves projeté pour la fin d'année tombe sous le seuil de 0,2 mois de dépenses. À l'inverse, si le montant projeté de réserves en fin d'année dépasse 1,5 mois de dépenses, alors le taux de cotisation doit être également ajusté.

fluctuations saisonnières, et d'autre part, de compenser les déficits conjoncturels accumulés, afin de maintenir les taux de cotisation stables ;

Un taux de cotisation devant rester inférieur à 20 % jusqu'à 2020, puis 22 % jusqu'en 2030 afin que le poids pesant sur les actifs reste raisonnable ;

Un taux de remplacement net ne devant pas descendre en dessous de 46 % jusqu'en 2020 et 43 % jusqu'en 2030, afin d'assurer des niveaux de pensions suffisants.

En cas de non-respect de ces seuils, une alerte se déclenche et le Gouvernement fédéral a l'obligation légale de faire des propositions pour prendre des mesures correctrices appropriées (mais le Bundestag n'a aucune obligation de voter ces mesures).

En termes d'instances de pilotage, il n'existe pas en Allemagne d'institution analogue au COR. Toutefois, les projets de réforme du début des années 2000 avaient donné lieu à la création d'une Commission d'experts qui a largement inspiré les réformes mises en œuvre par la suite. Le projet de grande coalition présenté en février 2018 par les partis CDU-CSU et SPD prévoit également la mise en place d'une commission « contrat fiable de génération », constituée de représentants des partenaires sociaux, du Gouvernement et de l'économie, chargée de traiter les défis des trois piliers de retraite en Allemagne d'ici 2025. Elle devra présenter ses propositions d'ici mars 2020 afin de garantir l'équilibre à long terme du régime de retraite de base.

La loi allemande prévoit par ailleurs la remise d'un rapport annuel sur l'assurance retraite par le gouvernement fédéral. Ce rapport vise notamment à contrôler le respect des contraintes fixées en matière de réserves, de taux de cotisation et de taux de remplacement à un horizon de 15 ans. Il porte également sur l'équilibre du système à moyen terme et sur la convergence des retraites entre l'Est et l'Ouest du pays. La soutenabilité des finances publiques fait également l'objet d'un rapport annuel séparé dans lequel sont intégrées les projections de dépenses de retraites.

En Suède¹, les objectifs et les contraintes du pilotage découlent des objectifs assignés au système de retraite suédois qui sont principalement une contributivité équitable entre les générations, un ajustement du système aux conditions démographiques et économiques permettant d'en assurer la soutenabilité à long terme et une liberté laissée aux individus pour financer une partie de leur pension.

Le pilotage du système s'appuie sur des indicateurs permettant une intervention discrétionnaire ou automatique lorsque certains seuils sont franchis :

- La variation annuelle de l'indice de rémunération moyenne par tête, qui repose sur le calcul d'une moyenne glissante sur plusieurs années ; chaque année, l'Agence des pensions transmet une proposition de calcul de l'indice au Gouvernement qui l'entérine;
- Le ratio d'équilibre et le ratio d'équilibre corrigé ;
- Le taux de redistribution des gains hérités ;
- Les coefficients de conversion du capital notionnel en pension à la liquidation.
- La loi fixe directement de manière discrétionnaire les leviers d'action suivants:

¹ Voir le document de travail n°6 du COR dans le cadre de la séance plénière du 18 octobre 2018 consacrée au pilotage du système de retraite suédois

- L'âge d'ouverture des droits, fixé à 61 ans et l'âge de mise à la retraite d'office, fixé à 67 ans ;
- Le taux de cotisation global, fixé à 18,5 % ;
- L'indice de revalorisation des pensions à la liquidation, égal à 1,6 % et correspondant à la croissance réelle anticipée à long terme.
- L'indice de revalorisation des pensions au cours de la retraite, égal à l'indice de revalorisation des cotisations, amputé de 1,6 %. En moyenne, les pensions sont revalorisées autour de l'inflation mais avec une forte volatilité¹.

En complément, un mécanisme d'équilibrage automatique a été introduit bien qu'il s'agisse d'un système en compte notionnels supposé être spontanément équilibré sur le long terme. En effet, à taux de cotisation fixé et à âge de départ à la retraite endogène, si le système est équilibré à long terme pour chaque génération, il est porteur de déséquilibres financiers potentiels année après année.

Pour corriger ces déséquilibres économiques et démographiques potentiels, les autorités suédoises ont instauré un mécanisme d'équilibrage automatique qui se déclenche dès lors que le ratio d'équilibre (défini comme le rapport *réserves financières + actif contributif*² / *valeur présente des engagements de pension*) est inférieur à 1, c'est-à-dire si les réserves et l'actif contributif sont insuffisants pour couvrir les engagements présents et futurs. Dans ce cas, les indices de revalorisation des cotisations et des pensions ne sont plus calés sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête, mais sur l'évolution de la rémunération moyenne par tête pondérée par le ratio d'équilibre corrigé qui joue le rôle de frein sur l'évolution des revalorisations, en cas de déficit anticipé du système.

Cette correction conduit donc à une revalorisation moins importante des droits à pension. Elle opère jusqu'à ce que l'indice corrigé de revalorisation des droits rejoigne l'indice de rémunération moyenne. Mais cette correction porte aussi sur l'évolution des pensions des retraités puisque les pensions liquidées sont revalorisées selon l'évolution de l'indice de revalorisation corrigé moins 1,6 %. Symétriquement, lorsque les réserves et les cotisations anticipées deviennent supérieures aux engagements de pension, le ratio d'équilibre corrigé joue le rôle d'accélérateur sur la revalorisation des droits à pension et des pensions liquidées. Le mécanisme correcteur a commencé à être activé en 2010 et a cessé de l'être en 2018

En parallèle, l'Agence des pensions se fixe plusieurs horizons de pilotage. À un horizon annuel, elle calcule les différents indicateurs sus mentionnés précédemment. À long terme, elle établit des projections macroéconomiques sur un horizon de 75 ans, selon trois scénarios, complétées par des projections sur cas-types (notamment les projections de taux de remplacement à 65 ans, par génération.).

¹ Par rapport à un mécanisme d'indexation des pensions sur les prix, les retraités suédois ont donc un espoir de gain en pouvoir d'achat pendant la retraite si la rémunération moyenne réelle augmente de plus de 1,6 %, mais ils subissent un risque de perte de pouvoir d'achat si la rémunération moyenne réelle augmente de moins de 1,6 %.

² Egal au montant des cotisations collectées l'année t multiplié par la durée moyenne anticipée de présence de ces cotisations dans les comptes notionnels ; cette durée moyenne représente la différence entre l'âge moyen de perception d'une pension et l'âge moyen de versement d'une cotisation.

12. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

12.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La mise en place du système universel de retraite qui se substituera à compter de 2025 pour l'ensemble des générations nées à compter du 1^{er} janvier 1975 aux règles régissant aujourd'hui les différents régimes de retraite impose de définir les règles de pilotage du système universel qui se substitue pour ces assurés à la fois à leur régime de base et à leur régime de retraite complémentaire actuel. Il revient à la loi, qui a défini le cadre législatif de la gouvernance actuelle, de définir les nouvelles dispositions législatives se substituant à celles déterminant le cadre actuel du pilotage des régimes de base et du système dans sa globalité (dispositions relatives au CSR etc.).

En tout état de cause, une rénovation du cadre de pilotage du système de retraite est nécessaire au regard des limites du pilotage actuel :

En premier lieu, le pilotage est fragmenté, du fait notamment de la distinction entre pilotage des régimes de base et pilotage des régimes complémentaires. Cette distinction rend le système difficilement pilotable dans son ensemble, la définition d'objectifs généraux par le gouvernement et les avis du CSR pouvant se heurter dans les faits à un manque de coordination entre les décisions de l'État à travers les LFSS ou les lois spécifiques aux retraites et celles des partenaires sociaux ou représentants des travailleurs salariés ou indépendants, à travers les accords dans les régimes complémentaires. Cette fragmentation a pour effet de diluer la responsabilité du pilotage du système entre plusieurs acteurs (COR, CSR, Etat, partenaires sociaux) si bien que celle-ci n'est pas assumée dans sa globalité aujourd'hui.

En second lieu, le pilotage actuel ne paraît pas efficace. En effet, ce dernier est parfois effectué par à-coups annuels lors de chaque LFSS ou dans le cadre de loi retraites successives, sans véritable continuité inscrite dans un horizon de long terme, comme cela serait nécessaire pour assurer la pérennité d'un système de retraite. Bien que la loi de 2014 ait permis de se doter de premiers outils pour assurer un pilotage plus continu des retraites, le cadre mis en place n'est pas suffisamment contraignant, les recommandations du CSR n'étant pas nécessairement suivies d'effets. De même, les indicateurs de suivi encadrent la décision mais aucune règle explicite n'est prescrite en cas d'écart avec les cibles définies dans le décret.

12.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le pilotage du système universel de retraites doit répondre à deux enjeux majeurs :

- D'une part, il doit garantir la pérennité financière du système à long terme afin de rétablir la confiance dans le système de retraite.
- D'autre part, la gouvernance doit laisser un rôle central aux partenaires sociaux afin de garantir la prise en compte des intérêts du monde du travail dans la gestion du système. Ce rôle doit alors être concilié avec la place de l'État dans la définition des orientations de cette importante politique publique et sa responsabilité sur les conséquences de cette politique sur la trajectoire des finances publiques.

13. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

13.1. OPTIONS ENVISAGÉES

13.1.1. Un pilotage relevant entièrement de l'Etat

Une première option consisterait à ce que le pilotage soit entièrement assumé par l'Etat, c'est-à-dire que les paramètres du système et leur évolution soient exclusivement définis par la loi ou le pouvoir réglementaire selon les domaines, sans prévoir la délégation par la loi de la décision sur certains de ces paramètres à l'organisme en charge des retraites. Seule serait prévue une obligation de consultation ou de concertation préalable, dans la continuité du pilotage des régimes de base.

Une telle option doit être écartée en ce qu'elle ne laisse pas aux représentants directs des assurés et des employeurs une place suffisante dans le pilotage du système et ne permettrait pas de prendre en compte au mieux les intérêts qu'ils représentent. Or, la restauration de la confiance dans le système de retraite nécessite de recueillir l'adhésion la plus large aux décisions qui devront être prises dans la régulation du système, et la responsabilisation de l'ensemble des parties prenantes. En outre, cette option ne tiendrait pas suffisamment compte de la place actuelle des partenaires sociaux dans le pilotage de l'AGIRC-ARRCO. Ces derniers ont en effet démontré leur capacité à gérer de manière responsable un régime de retraite dans le cadre laissé libre par la loi pour l'organisation des régimes de retraite complémentaire.

13.1.2. Un pilotage laissé entièrement à la main des partenaires sociaux

À l'inverse, une seconde option qui consisterait à confier l'intégralité du pilotage du système à l'entière responsabilité des partenaires sociaux, sur le modèle de l'AGIRC-ARRCO, ne peut non plus être retenue. Cette option conduirait en effet à remettre en cause le contrôle de l'État sur une part importante de la dépense publique (les retraites représentant 13,8% du PIB soit une dépense totale de 325 Md€) dont il reste pourtant *in fine* responsable en dernier ressort. La nécessité pour l'État d'assurer la cohérence de la politique publique menée dans le domaine des retraites en lien avec les autres domaines de la protection sociale, mais aussi de s'assurer plus largement de la cohérence entre les mesures de régulation des dépenses publiques et en matière de prélèvements obligatoires lui imposent de conserver une capacité de maîtrise des paramètres essentiels à cette politique. Une telle option ne serait par ailleurs pas entièrement compatible, à droit constitutionnel constant, avec les compétences dévolues au législateur et notamment pour le pilotage financier de la sécurité sociale dans le cadre des LFSS. Une solution intermédiaire doit ainsi être trouvée, afin de maintenir une maîtrise suffisante de l'État dans la définition de la trajectoire des finances publiques.

13.1.3. Un pilotage automatique et autonome (vis-à-vis des autres branches de la sécurité sociale, voire du cadre général des lois financières)

Enfin, un scénario alternatif pourrait être envisagé dans lequel le système de retraite ferait l'objet d'un pilotage automatique et largement autonome par rapport aux autres branches de la sécurité sociale. Ce scénario viserait à mettre en œuvre un régime à rendement défini dans lequel les

décisions nécessaires à l'équilibre du système, pour des raisons démographiques comme économiques, seraient prévues à l'avance pour être mises en œuvre de manière quasiment automatique, sans intervention des pouvoirs publics.

Ce scénario se heurte toutefois à plusieurs obstacles, qui cumulent certaines limites des deux précédents. En premier lieu, il ne paraît pas opportun de faire échapper au débat démocratique et social les décisions importantes concernant le système de retraite, sur lesquelles les assurés actuels et futurs ou le pouvoir politique se priveraient de toute capacité d'intervention. En second lieu, une séparation complète avec les autres risques empêcherait tout pilotage unifié des finances publiques, comme dans le second scénario, et risquerait de reporter la totalité des contraintes financières sur les autres branches. Enfin, une autonomisation du risque vieillesse est limitée par des contraintes juridiques, dont certaines de niveau constitutionnel, qui prévoient l'inscription de la retraite dans le champ des LFSS et excluent donc une étanchéité totale de la retraite (recettes et dépenses) par rapport aux autres risques.

13.2. DISPOSITIF RETENU

Le présent article instaure une procédure de pilotage articulé avec les lois de financement de la sécurité sociale dont le cadre est modifié par le projet de loi organique associé au présent projet de loi et accordant un rôle important aux partenaires sociaux présents au sein du conseil d'administration de la caisse nationale de retraite universelle. Il distingue ainsi deux temporalités de pilotage : une procédure de pilotage cyclique, intervenant tous les cinq ans et une procédure annuelle.

Tous les cinq ans, dans le cadre de projections réalisées par un nouveau comité d'expertise indépendant sur les quarante années avenir (voir l'étude d'impact de l'article 56), le conseil d'administration de la CNRU propose l'évolution envisagée de l'ensemble des paramètres du système universel de retraite que sont la fixation de l'âge légal, la revalorisation des pensions, l'évolution de l'âge d'équilibre, la revalorisation des valeurs d'achat et de service du point, les taux de cotisation de l'assurance vieillesse, les évolutions des prestations et l'utilisation des produits financiers du fonds de réserve universelle. Cette proposition qui prend la forme d'une délibération transmise au Gouvernement au plus tard le 30 juin, doit tenir compte des orientations pluriannuelles des finances publiques en vigueur et présenter un solde cumulé positif ou nul du système universel de retraite, pour l'ensemble de la période de quarante ans ainsi que pour la première période de cinq années.

Chaque année, le conseil d'administration devra déterminer pour les quatre années à venir les paramètres du système contributif permettant de mettre en œuvre la trajectoire financière fixée par la LFSS de l'année précédente : évolution de l'âge d'équilibre, modalités de revalorisation des retraites, revalorisation des valeurs d'achat et de service, taux de cotisation et le cas échéant, l'utilisation des produits financiers du fonds de réserves universel. Cette délibération devra respecter plusieurs conditions afin d'assurer l'équilibre et la pérennité du système universel de retraite :

- La prévision de solde cumulé du système universel de retraite pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir, doit être positif ou nul.
- Lorsque le solde du système universel de retraites constaté au titre de l'exercice précédent est négatif et inférieur à la prévision résultant de la loi de financement de la sécurité sociale

afférente, la délibération prévoit les conditions d'apurement de cet écart sur une période maximale de dix ans en identifiant les ressources qui y sont affectées.

Afin de garantir les droits des assurés, la délibération ne peut conduire à une diminution des valeurs d'achat et de service et l'âge d'équilibre fixé doit tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie.

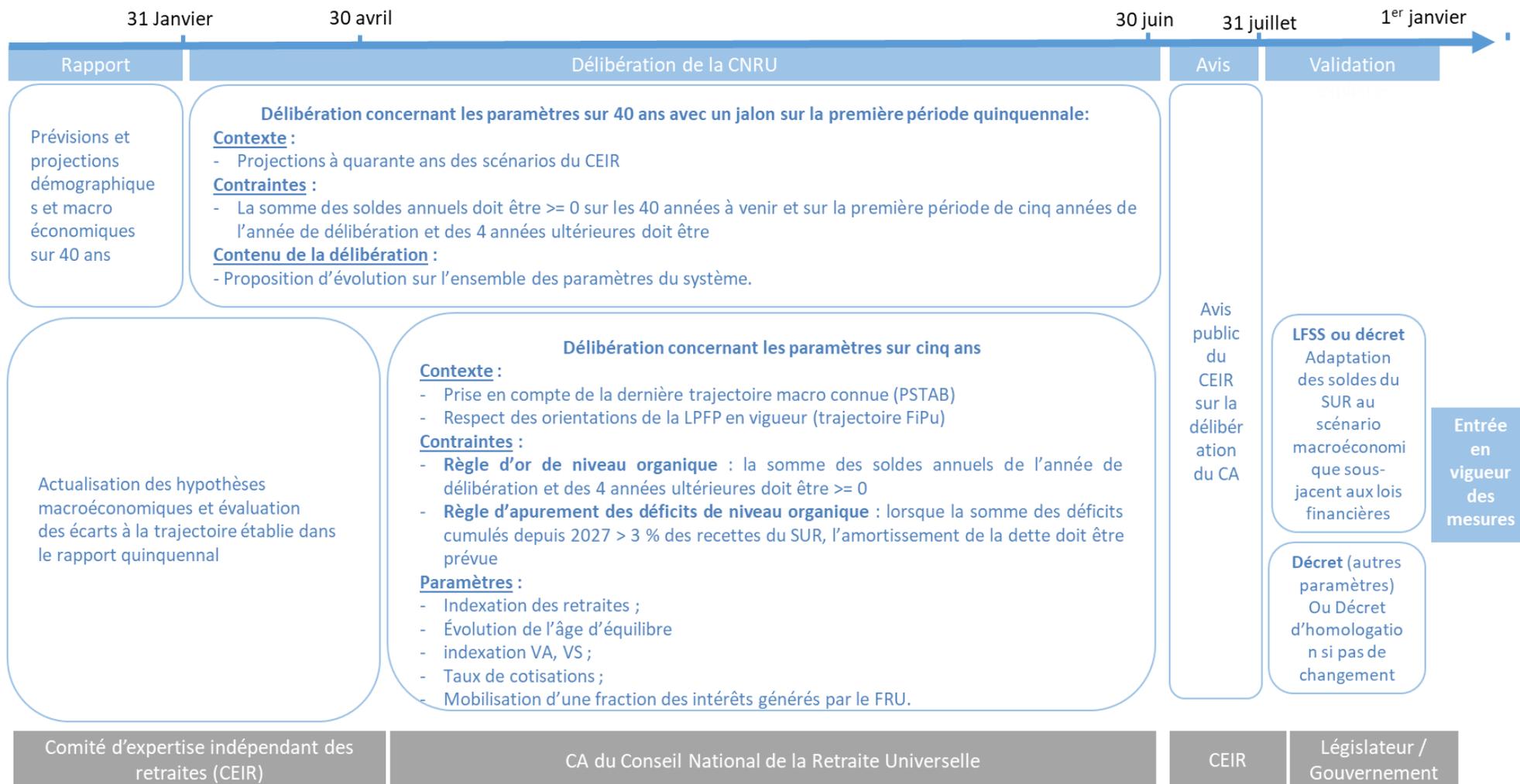
Dès lors que les conditions ci-dessus sont respectées, la délibération annuelle qui en découle sera approuvée par décret, et applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante.

En l'absence de délibération du conseil, au 30 juin, les paramètres ci-dessus sont fixés par décret après avis du comité d'expertise indépendant.

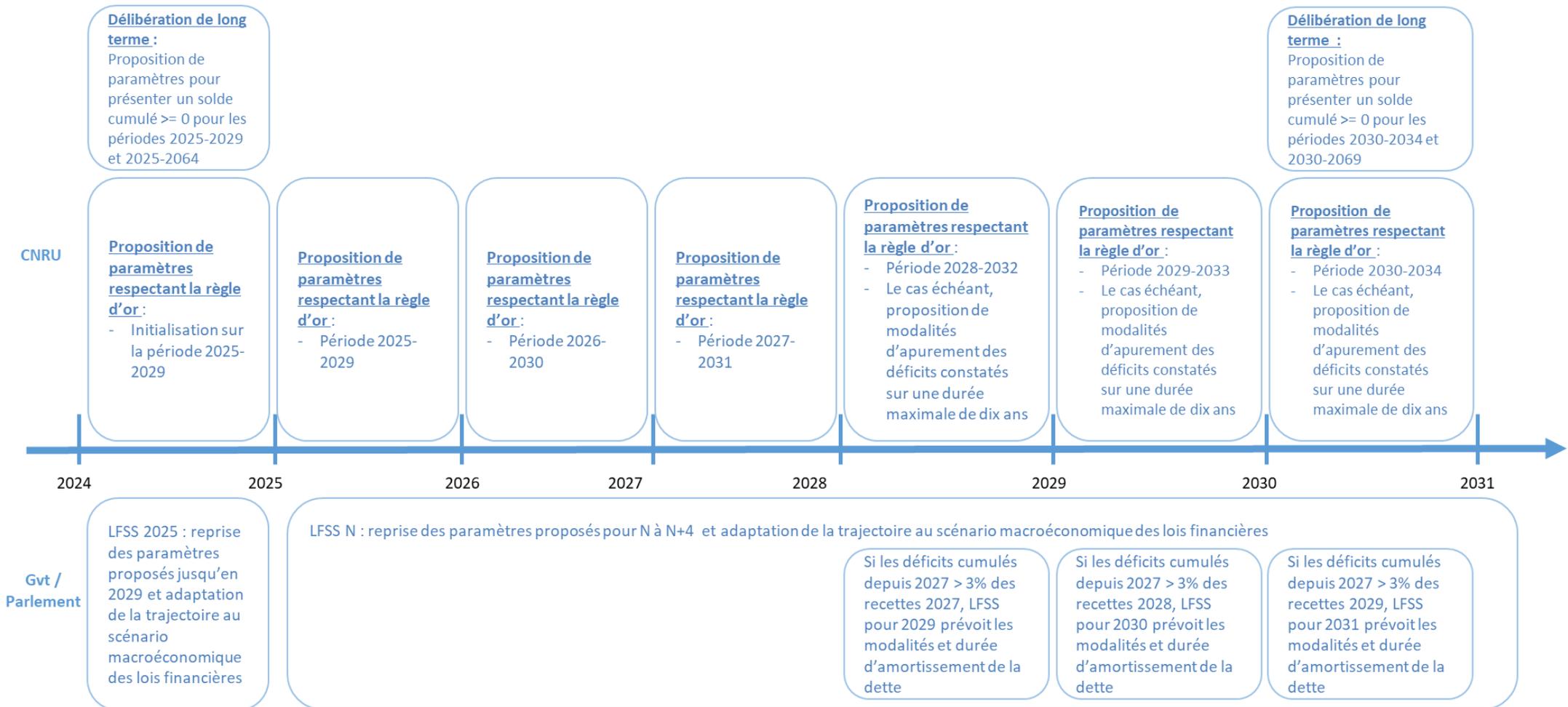
La loi de financement de la sécurité sociale pour l'année suivante, en application de la modification de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévue par ailleurs, devra prendre en compte, dans les prévisions de recette et les objectifs de dépense et de solde, les décisions annuelles du conseil d'administration de la CNRU. Les pouvoirs de décision de la CNRU lui ayant été délégués par la loi, sur un champ relativement large, la loi pourra toujours dans ce cadre retenir des décisions différentes. Toutefois, l'obligation prévue par la loi organique faite à la LFSS lui imposera, si un paramètre différent est retenu, de justifier de la raison pour laquelle un choix différent de celui de la CNRU a été fait par le législateur.

Le schéma de pilotage financier retenu, basé sur une « règle d'or » appréciée annuellement pour une période pluriannuelle « glissante », dans les conditions prévues par la loi organique associée au présent projet de loi, laisse à la gouvernance de la Caisse nationale de retraites universelle la latitude nécessaire pour proposer chaque année, dans le respect d'une trajectoire de long terme actualisée tous les cinq ans, les décisions permettant de se conformer à cette obligation pour la période suivante. L'instauration d'un double horizon de cinq et de quarante années d'appréciation de l'équilibre du système permet à la fois une vision de long terme compatible avec le temps long inhérent au système de retraite et un temps plus court opérant en matière de pilotage financier. Sans créer une contrainte forte sur la gouvernance du système universel de retraite, ce dispositif permet de renforcer le pilotage du système universel de retraite, en cohérence avec le pilotage des finances sociales réalisé *via* les LFSS.

Le processus de décision de la gouvernance du système universel de retraite et son articulation avec les lois de financement de la sécurité sociale peuvent être représentés par les schémas suivants, décrivant le cycle de décision envisagé:



Acteurs



Indépendamment de ses attributions en matière de pilotage du système, le conseil d'administration pourra à tout moment formuler des propositions sur l'ensemble des paramètres du système universel de retraite, notamment sur les dispositifs de solidarité sur lesquels il n'intervient pas. Tout projet de réforme pouvant avoir des incidences sur l'équilibre financier du système universel devra lui être soumis pour avis.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 55 crée un chapitre XI intitulé : « Pilotage financier du système universel de retraite » au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Ce chapitre comprend les articles L. 19-11-2 à L. 19-11-9, les articles LO 19-11-1 et LO 19-11-5 figurant dans le projet de loi organique.

Ces dispositions ont vocation à coexister avec les dispositions législatives sur la gouvernance des régimes de base, qui restent d'actualité pour les affiliés des générations non concernées (articles sur les pouvoirs d'avis et de proposition des conseils d'administration des caisses, notamment : article L. 200-3 du CSS pour la CNAV, article L. 612-1 pour le CPSTI, article L. 723-12 du code rural pour la CCMSA, article L. 641-2 du CSS pour la CNAVPL, L. 652-4 pour le régime de base des avocats). Les dispositions relatives au pilotage des régimes complémentaires devront également être articulées avec l'intégration progressive des affiliés nés après 1975 dans le système universel.

Par ailleurs, l'article L. 114-4 du CSS relatif au comité de suivi des retraites a également vocation à être remplacé (voir l'étude d'impact de l'article 56).

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'organisation des régimes de sécurité sociale relève de la seule compétence de la France.

Il convient de rappeler que l'article 48 du TFUE se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante par la CJUE qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des Etats membres (jurisprudence constante de la CJUE), la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le présent article doit permettre d'assurer un suivi régulier et une meilleure maîtrise de l'impact financier du système universel de retraite, notamment à travers la mise en place d'une règle d'or imposant le retour à l'équilibre tous les cinq ans et l'obligation annuelle pour le conseil administration de la CNRU de faire évoluer les paramètres du système en cas d'écart à la trajectoire financière.

4.3 IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le présent article n'a pas d'impact direct sur les droits des assurés mais il tend, à travers la mise en place de règles de pilotage visant à assurer la pérennité financière du système, à garantir un niveau de retraite suffisant pour les futures générations d'assurés. Il vise ainsi à renforcer la confiance des assurés dans le système de retraite public.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le présent article n'a pas d'impact direct sur les gestionnaires des régimes de retraite mais il impacte plutôt leurs instances de gouvernance (notamment leur conseil d'administration) dont les pouvoirs en matière de pilotage du système de retraite sont remontés au niveau du conseil d'administration de la CNRU, selon les dispositions du présent article. En tout état de cause, l'organisation des organismes gestionnaires des régimes de retraite et par voie de conséquence, de leurs instances de gouvernance, est reconfigurée dans le cadre du chapitre Ier du titre IV du projet de loi (cf. études d'impact correspondantes).

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 ne nécessite pas l'adoption de mesures réglementaires d'application mais renvoie en revanche au décret les éléments suivants :

L'approbation de la délibération annuelle du conseil d'administration fixant les paramètres pour la période de cinq années ;

En l'absence de délibération du conseil d'administration ou de manquement aux objectifs assignés au pilotage du régime, la fixation des paramètres permettant de garantir l'équilibre financier du système universel, après avis du comité d'expertise indépendant des retraites.

Article 56 : : Comité d'expertise indépendant des retraites

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Jusqu'à la création du Comité d'orientation des retraites en 2000, le système de retraite français était évalué au gré de rapports successifs, à l'instar du Livre blanc élaboré en 1991 à la demande du Gouvernement de M. Rocard, du rapport Briet de 1995, puis des rapports Charpin et Teulade en 1999 et 2000.

Le pilotage du système de retraite a été une première fois défini par la loi portant réforme des retraites de 2003¹, qui fixait de grandes orientations, privilégiait un levier d'action (la durée d'assurance), et définissait une méthode de pilotage autour de rendez-vous quadriennaux², abandonnés par la suite.

L'échec du rendez-vous de 2008, puis la crise connue cette même année, mirent fin à cette organisation du pilotage par rendez-vous. En conséquence, la réforme de 2010³ prévoit un volet explicite sur le pilotage du système de retraite avec la constitution d'un COPILOR (Comité de Pilotage des régimes de Retraite) qui ne se réunit cependant qu'une seule fois et fut dissout par la loi du 20 janvier 2014.

Cependant, le postulat selon lequel les retraites nécessitent d'être pilotées en continu avec de réels objectifs de court, moyen et long terme, ne fut pas remis en cause. La loi du 20 janvier 2014 a ainsi instauré, avec la création du comité de suivi des retraites (CSR), un mécanisme de pilotage destiné à garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite.

La loi du 20 janvier 2014 a introduit plusieurs éléments nouveaux. Placé auprès du Premier ministre, le comité de suivi des retraites a pour mission de rendre « [...] en s'appuyant notamment sur les documents du Conseil d'orientation des retraites⁴ [...] un avis annuel public [...] indiquant s'il considère que le système de retraite s'éloigne de façon significative des objectifs [qui lui sont assignés]⁵ ». Il est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen⁶.

La loi de 2014 pose le principe d'un document régulier, produit par le COR, actualisé chaque année et fondé sur un ensemble d'indicateurs, dont une partie est définie par décret, plus large que les seuls indicateurs de situation financière du système. Elle inscrit explicitement le suivi des indicateurs dans une double finalité : d'une part, mesurer l'adéquation du système de retraite à ses objectifs – ce qui

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

² Ces rencontres étaient, selon la réforme, précédées de rapports élaborés d'une part, par le COR à destination du Gouvernement et d'autre part par le Gouvernement.

³ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

⁴ Article L.114-2 4° : Le Conseil d'orientation des retraites a pour mission « [...] de produire, au plus tard, le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis au regard des objectifs énoncés [par la loi].

⁵ Il de l'article L.114-4 du CSS

⁶ Le jury est tiré au sort, composé de neuf femmes et hommes nommés pour trois années. Ceux-ci sont consultés par le comité en amont de la remise de ses avis et recommandations.