

Article 57 : Mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier du système de retraite en 2027

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Dans le système français de retraite, les régimes de retraite 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.

1.1.1. 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).

1.1.2 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).

1.1.3 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.

S'agissant des bornes d'âge, le recul de l'âge légal a un impact financier favorable pour les régimes ainsi que sur le montant des retraites qu'elles soient calculées en annuité ou en points.

1.1.4 Les leviers de pilotage qui dépendent du mode de calcul des droits

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 associé 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.

1.1.5 Le rapport du COR de novembre 2019 a décrit les perspectives des retraites en France à l'horizon 2030

En septembre 2019, le Premier Ministre a demandé au Conseil d'orientation des retraites d'établir « sur le fondement d'hypothèses et de constats partagés [...] un état de la situation financière de notre système actuel de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030. ».

Il a demandé au COR de compléter ce diagnostic, « comme le font traditionnellement les rapports du COR, [par] la contribution que pourrait apporter chacun des trois leviers que sont le montant de la pension moyenne, l'âge moyen de départ à la retraite et le taux de prélèvement, au redressement de l'équilibre financier en 2025. [Ce travail] éclairera le débat sur le recours aux paramètres sous-jacents à l'évolution des âges effectifs de départ à la retraite en indiquant les mesures concrètes qui devraient éventuellement être mises en œuvre pour induire un report de l'âge effectif moyen de départ, et analysera leurs impacts sur les différentes catégories de population. »

Le COR a rendu son rapport en novembre 2019¹. Ce rapport a confirmé le diagnostic qui avait été préalablement établi d'un déficit du système de retraite compris entre 0,3% et 0,7% du PIB en 2025, selon les conventions et hypothèses de productivité. Le déficit total serait donc d'environ 10 Md€, dont 6 Md€ pour les seuls salariés du secteur privé. Le Premier Ministre avait alors indiqué que les différents scénarios proposés par le COR pour préserver l'équilibre financier du système de retraites seront soumis à la concertation des partenaires sociaux.

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 ».

1.3 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 général², devant permettre d'une part de couvrir les déficits à court terme du régime de base et de compenser les 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.

¹ Rapport du COR Novembre 2019 - Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030

² 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.

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:
- 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.

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'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.).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

Une conférence du financement, composée de représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, proposera au Gouvernement des mesures permettant de rétablir l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base en 2027. Sur la base de ces propositions et afin de rendre effectives celles relevant du domaine de la loi, il y a lieu d'habiliter le Gouvernement

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.

à prévoir par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'atteinte de l'équilibre financier d'ici 2027.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent article vise à garantir la pérennité du système de retraite en restaurant l'équilibre financier des régimes de retraite de base d'ici 2027. Ce rétablissement reposera sur les propositions faites par une conférence de financement.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Les mesures permettant de restaurer l'équilibre financier des régimes de retraite de base d'ici 2027 auraient pu être prises selon les voies législatives habituelles, dans le cadre du présent projet de loi ou du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Cependant, cette option n'aurait pas permis d'associer pleinement les partenaires qui auront vocation à participer à la gouvernance du futur système universel de retraite.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le présent article prévoit qu'une conférence du financement, réunissant représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs, formulera des propositions permettant d'atteindre en 2027 l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base.

Il habilite le Gouvernement à prendre, au regard de ces propositions, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'assurer cet équilibre. Ces mesures pourront être relatives à l'âge d'ouverture des droits à retraite, aux conditions d'âge et de durée d'assurance requises pour le bénéfice d'une pension de retraite à taux plein, aux modalités de décote et de surcote par rapport à ce taux plein, à l'affectation de recettes à l'assurance vieillesse et à la mobilisation du Fonds de réserve des retraites.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre par une ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi d'habilitation, les mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier des régimes de retraite de base en 2027. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Le délai d'habilitation, de trois mois à compter de la publication de la loi d'habilitation, permettra au Gouvernement de transcrire juridiquement les propositions des partenaires sociaux pour atteindre l'équilibre financier de l'ensemble des régimes de retraite de base en 2027.

CHAPITRE XIII - UN FINANCEMENT SIMPLIFIÉ ET MUTUALISÉ

Section 1 UNE INTÉGRATION FINANCIÈRE COMPLÈTE

Article 58 : Consolidation globale des flux de financement et mission de trésorerie de l'ACOSS

14. ETAT DES LIEUX

14.1. CADRE GÉNÉRAL

Le financement de la branche vieillesse est actuellement éclaté entre l'ensemble des régimes de retraite, chacun percevant des recettes qui lui sont propres (cotisations sociales, impôts et taxes, transferts d'organismes extérieurs, subventions d'État, autres). Les cotisations affectées aux différents régimes sont mentionnées dans plusieurs codes (articles L. 241-3, L. 633-1, L. 721-1, L. 613-7 etc. du code de la sécurité sociale et articles L. 731-23, L. 731-42 et L. 741-du code rural et de la pêche maritime) ainsi que dans des dispositions non codifiées.

L'article L. 225-1 attribue quant à lui à l'ACOSS la mission de gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général, y compris donc la trésorerie de la branche vieillesse.

14.2. 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 ».