

**TITRE IV
UNE ORGANISATION ET UNE GOUVERNANCE UNIFIÉES POUR
RESPONSABILISER TOUS LES ACTEURS DE LA RETRAITE**

**CHAPITRE I^{ER}
Une organisation unifiée**

Section 1

Création de la Caisse nationale de retraite universelle

Article 49

Création de la Caisse nationale de retraite universelle

L'article 49 définit le statut et les missions de l'instance en charge de la gouvernance du système universel, dénommée « Caisse nationale de retraite universelle ».

Succédant à un ensemble foisonnant d'instances et d'organismes gestionnaires, additionnés par sédimentations successives et privant le pilotage d'une vision d'ensemble du système de retraite, cette nouvelle caisse sera administrée par un conseil d'administration exprimant équitablement la voix des assurés sociaux et des employeurs tels que désignés par les différents partenaires sociaux. L'ensemble des assurés seront représentés, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé, à partir d'un nouveau critère de mesure dénommé « audience combinée ». Cette représentation intégrera également les représentants de l'ensemble des employeurs – professions libérales et agricoles comprises.

Les modalités de son fonctionnement, de son financement, de sa déclinaison territoriale et de son articulation avec l'action de l'État sont renvoyées à une ordonnance, qui devra être publiée dans les six mois suivants la promulgation de la loi.

Des dispositions transitoires s'appliqueront dans l'attente de la publication de cette ordonnance, afin de ne pas retarder les premiers pas de la nouvelle instance. Elles reprennent l'essentiel du droit applicable au fonctionnement des conseils d'administration des différentes caisses de sécurité sociale.

I. L'ÉCLATEMENT INSTITUTIONNEL DU SYSTÈME ACTUEL

Reflétant la logique statutaire et professionnelle sur laquelle notre système de retraite par répartition a été fondé, la gouvernance du système actuel est à la fois complexe, mouvante et peu lisible pour les assurés.

Les réformes successives ont pourtant aménagé en profondeur cette gouvernance, favorisant les relations interrégimes et renforçant le pilotage d'ensemble du système de retraite.

Trois échelles de gouvernance peuvent être distinguées.

A. LE PILOTAGE D'ENSEMBLE PAR LE COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

Le comité de suivi des retraites (CSR) assure aujourd’hui un pilotage d’ensemble du système de retraite, au regard des objectifs assignés par la loi aux différents régimes.

Son action s’inscrit dans le suivi plus global du système de retraite, aux côtés du Conseil d’orientation des retraites, du Gouvernement, du Parlement et des partenaires sociaux.

Le CSR formule chaque année un avis relatif à l’atteinte ou non des objectifs assignés au système de retraite⁽¹⁾. Le schéma *infra* inscrit ce comité dans ce pilotage d’ensemble.

LE PILOTAGE ANNUEL DU SYSTÈME DE RETRAITE



Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite.

Quelle que soit l’étendue de son champ, le CSR n’est pas un organisme gestionnaire du système de retraite. Il ne définit aucun paramètre, ni ne surplombe l’activité des différentes caisses.

La portée de son pilotage et l’effectivité de ses recommandations sont, à ce titre, limitées, notamment en l’absence d’opposabilité de l’avis formulé.

(1) Le commentaire de l’article 56 du projet de loi présente de manière exhaustive les missions et la composition du CSR.

B. L'APPROCHE INTERRÉGIMES PROGRESSIVEMENT RENFORCÉE

L'amplification de l'approche interrégimes a été le principal facteur de simplification de la gouvernance du système de retraite.

Le groupement d'intérêt public (GIP) « Union Retraite » est l'acteur principal de ce dispositif.

Créé par la réforme de 2003 pour piloter le droit à l'information (DAI) des assurés, le GIP « Info Retraite » a été transformé en GIP « Union Retraite » par la loi du 20 janvier 2014⁽¹⁾.

Ses missions ont alors été étendues à la mise en œuvre de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation des opérations relatives aux relations entre les régimes de retraite légalement obligatoires et les assurés.

L'action du GIP « Union Retraite » se conforme à un projet stratégique conclu avec l'État, d'abord dans le cadre d'un contrat d'objectifs plurianuel 2015-2018, puis d'une feuille de route 2019-2020. Elle couvre désormais la quasi-totalité des régimes de retraite légalement obligatoires.

Aux termes de son rapport d'activité 2018, le GIP procède désormais à environ 2,1 millions d'estimations de droits à retraite et 3,8 millions de relevés de carrière par an. La dématérialisation a été également significativement renforcée, avec le doublement des estimations de retraite mises à disposition en ligne et le triplement du nombre de relevés de carrière disponibles en 2018.

Le rapport d'information du Sénat consacré en 2017⁽²⁾ à ce groupement a permis d'en dresser un bilan positif, qui contraste avec la complexité et la technicité des problèmes d'interrégimes à résoudre.

Quels qu'en aient été les principaux succès, le GIP « Union Retraite » reste toutefois dépendant de la participation et de l'investissement des différents régimes dans cette démarche de simplification. Ses moyens d'action apparaîtront donc, à terme, limités pour parachever jusqu'au bout le processus de mutualisation.

C. UNE PLURALITÉ D'ORGANISMES GESTIONNAIRES EN CHARGE DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

La coexistence d'une pluralité d'organismes gestionnaires du système de retraite traduit le caractère socio-professionnel des différents régimes, progressivement enrichis d'une couverture complémentaire.

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

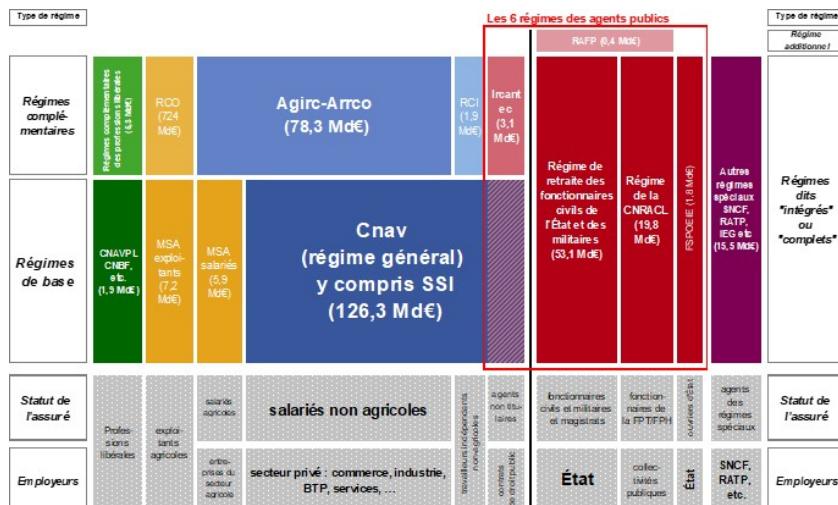
(2) Mme Anne Émery-Dumas et M. Gérard Roche, rapporteurs pour la MECSS du Sénat, L'interrégimes en matière de retraite : le succès du droit à l'information ne suffit pas (juillet 2017).

Présentée dans le détail par le Conseil d'orientation des retraites, en particulier dans une approche comparée avec nos voisins européens, cette hétérogénéité institutionnelle repose sur un grand nombre de caisses, recensées au commentaire de l'article 54 du projet de loi.

Le pilotage d'ensemble du système de retraite est rendu d'autant plus difficile qu'il n'existe pas de caisse nationale venant couvrir l'ensemble de ces acteurs, ou *a minima* rapprocher leurs pratiques ou agréger les informations disponibles au titre de l'ensemble du système de retraite. D'un point de vue technique, les systèmes d'information sont loin d'être suffisamment intégrés et harmonisés, au détriment des échanges entre régimes et du pilotage d'ensemble du système.

Le schéma *infra* illustre cette fragmentation du système actuel, dans sa version simplifiée.

ORGANISATION SIMPLIFIÉE DU SYSTÈME DE RETRAITE ACTUEL



Source : Rapport sur les comptes de la sécurité sociale de septembre 2019, repris dans le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique annexé au projet de loi de finances pour 2020, retraitements direction du budget.

L'analyse d'ensemble du système de retraite est rendue d'autant plus difficile qu'elle ne peut reposer sur une vision agrégée des comptes, ou sur un vecteur juridique unique. En dépit des efforts menés par le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale pour offrir une analyse exhaustive du système de retraite, le morcellement des véhicules législatifs – avec en premier lieu le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le compte d'affectation spéciale *Pensions* rattaché au projet de loi de finances – et leurs déclinaisons réglementaires sont autant de facteurs d'illisibilité et de complexité.

II. LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITE UNIVERSELLE, CŒUR INSTITUTIONNEL DU NOUVEAU SYSTÈME

L’article 49 inscrit, dans le code de la sécurité sociale, le statut de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU), ses missions et la composition de son conseil d’administration (**I**).

Il renvoie à une habilitation à légiférer par voie d’ordonnance, dans les six mois suivants la promulgation de la loi, la définition de ses modalités de fonctionnement et de financement (**II**).

Dans l’attente de la publication de cette ordonnance, il aménage une phase transitoire destinée à garantir l’opérationnalité de cette nouvelle structure (**III**).

A. L’INSCRIPTION LÉGISLATIVE DU STATUT DE LA CAISSE NATIONALE, DE SES MISSIONS ET DE LA COMPOSITION DE SON CONSEIL D’ADMINISTRATION

Le **I** de l’article 49 précise au niveau législatif le statut, les missions et la composition du conseil d’administration de la CNRU.

Ces dispositions sont rassemblées dans un chapitre IX du nouveau titre IX du code de la sécurité sociale relatif au nouveau régime, intitulé « Organisation du système universel de retraite ».

1. Un statut d’établissement public national à caractère administratif

Le pilier de la gouvernance du nouveau système de retraite, dénommé « Caisse nationale de retraite universelle », voit son statut défini au nouvel article L. 199-1 du code de la sécurité sociale.

Deux précisions sont apportées quant au statut de la nouvelle caisse :

– elle prend la forme d’un établissement public national à caractère administratif. Bien qu’il ne soit pas la seule option possible⁽¹⁾, ce statut est d’ores et déjà le plan répandu dans le système actuel et le plus éprouvé juridiquement ;

– elle est soumise au contrôle des autorités compétentes de l’État. Ce contrôle, à la fois administratif et financier, sera permettra de garantir la bonne gestion de l’établissement et la légalité de ses décisions.

La future caisse disposera de la personnalité juridique et de l’autonomie financière, à l’instar des autres établissements de la même catégorie juridique, sans que cette précision ait besoin de figurer dans la loi.

(1) À titre d’exemple, la nouvelle instance de gouvernance de la formation professionnelle et de l’apprentissage « France compétences » est, aux termes de l’article L. 6123-5 du code du travail, une institution nationale publique, à l’instar de Pôle emploi.

2. Une triple mission de pilotage, de service et d'action sociale

Les sept missions de la CNRU, définies aux termes du nouvel article L. 199-2 du même code, peuvent être rassemblées en trois grands champs qui recoupent largement les activités des organismes du système actuel.

- Sa première série de missions recouvre le pilotage et la gestion du nouveau système.

La CNRU assurera tout d'abord le pilotage du nouveau système, « *afin de veiller à son équilibre financier* ». Cette instance sera donc responsable du respect de la « règle d'or » définie à l'article 1^{er} du projet de loi organique, dans les conditions définies à l'article 55 du présent projet de loi.

La CNRU assurera également la gestion du nouveau système, afin de déterminer le montant des droits à retraite et d'en assurer le versement. À ce titre, la Caisse sera compétente pour :

- l'enregistrement et le contrôle des données relatives aux droits des assurés ;
- le recueil, le traitement et la diffusion de l'ensemble des données relatives au système universel ;
- la mise en œuvre d'opérations de gestion pour le compte des organismes actuellement gestionnaires du système de retraite.

- La deuxième série de missions est relative au service aux assurés.

La CNRU devra garantir le droit à l'information des assurés, et mettre en place les prestations de conseil nécessaires pour les accompagner dans leurs choix.

Ce service s'appuiera également sur le pilotage stratégique de l'ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation. La CNRU prolongera ainsi la mission exercée jusqu'alors par le GIP « Union Retraite ».

- La troisième série de missions concerne la mise en œuvre d'actions sociales.

Retenant une prérogative traditionnellement exercée par les caisses de retraite, cette mission d'action sociale complétera celle d'ores et déjà en vigueur.

3. Une gouvernance paritaire du conseil d'administration

La CNRU sera composée de plusieurs entités, reflétant les diverses légitimités et compétences en matière de retraite.

- Le conseil d'administration voit son existence et sa composition inscrites dans le code de la sécurité sociale, au nouvel article L. 199-3.

Le droit proposé reprend la logique paritaire actuellement à l'œuvre dans les conseils d'administration des caisses de retraite, tout en l'élargissant à l'ensemble des professions représentées.

Un nouveau mode de mesure est créé à cet effet, dénommé « audience combinée ». Il garantira la présence au conseil d'administration des organisations syndicales ayant obtenu une telle audience combinée public-privé supérieure à 5 %. Cet outil inédit devra voir ses modalités précises de mesure définies par voie réglementaire.

La rédaction garantit également la représentation de l'ensemble des organisations représentatives aux échelles nationale et interprofessionnelle. S'agissant des organisations représentatives aux échelles nationale et multiprofessionnelle, outre la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), les travaux parlementaires pourront également intégrer au conseil d'administration des représentants de l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES).

Le tableau *infra* recense les catégories de représentants présentes au conseil d'administration, et les illustre au regard des derniers cycles de mesure de représentativité.

COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CNRU

Catégorie représentée	Instance de désignation	Représentants au regard des derniers cycles de mesure de la représentativité
Représentants des assurés sociaux	Organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel	CFDT CGT FO-CGT CFE-CGC CFTC UNSA
	Organisations syndicales de salariés habilitées à désigner des représentants au Conseil commun de la fonction publique	
Représentants des employeurs	Organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel	MEDEF CPME U2P
	Organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multiprofessionnel des activités agricoles	FNSEA
	Employeurs représentés au Conseil commun de la fonction publique	Représentants des employeurs d'agents publics de l'Etat, des collectivités territoriales et des hôpitaux
	Organisation syndicale représentant les professions libérales au niveau national la plus représentée au sein du conseil d'administration de la CNAVPL	UNAPL

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite.

S'y ajouteront, avec voix consultative, des représentants élus du personnel de la CNRU dès lors que les délibérations du conseil ne sont pas relatives au pilotage financier annuel et pluriannuel du système de retraite.

La clef de répartition au sein du conseil d'administration, et les conditions d'élection de son président, sont renvoyées à un décret.

- Les autres parties prenantes de la CNRU, et leurs compétences respectives, font en revanche l'objet du renvoi à une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance (*cf. infra*).

B. LE RENVOI À UNE ORDONNANCE DU FONCTIONNEMENT ET DU FINANCEMENT DE LA CAISSE NATIONALE

Le II de l'article 49 renvoie à une ordonnance la définition du fonctionnement et du financement de la Caisse nationale de retraite universelle.

Devant être promulguée dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, cette ordonnance devra faire l'objet d'un projet de loi de ratification déposé au Parlement dans les trois mois suivants sa publication.

Quatre items composent ce renvoi à une habilitation :

– l'organisation de la CNRU, les compétences des différentes instances qui la composent et leurs relations (1^o). Les différentes entités qui composeront la CNRU sont précisées dans l'habilitation : un conseil d'administration, une assemblée générale des retraites et un conseil citoyen des retraites ;

– le réseau territorial de la CNRU, étant précisé qu'aucun des établissements le composant ne disposera de la personnalité morale (2^o). La configuration de ce réseau territorial sera fondamentale pour définir l'avenir des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), ainsi que des institutions de retraites complémentaires (IRC) et des centres d'information conseil et accueil salarié (CICAS). Agissant pour le compte de la CNRU par voie de conventionnement, ces structures et les salariés qui les composent seront ensuite progressivement intégrés dans le nouvel établissement, dans des conditions qui seront définies par voie d'ordonnance. Cette intégration sera un vecteur d'uniformisation de la qualité de service sur l'ensemble du territoire, corollaire du droit à l'information des assurés consacré à l'article 12 du projet de loi ;

– les conditions de fonctionnement et de financement de la CNRU (3^o). Cet item couvrira notamment les règles régissant le personnel et les modalités de financement du futur établissement ;

– les relations de la CNRU avec l'État (4^o), par exemple *via* un outil conventionnel.

Ces dispositions mériteraient d’être inscrites dans la rédaction de la loi, lors des débats parlementaires. Les compétences respectives des différents acteurs composant la CNRU, les conditions de nomination de son directeur général et les modalités d’association du Parlement à cette gouvernance apparaissent, à ce titre, à préciser.

Les débats parlementaires permettront également de préciser la future organisation territoriale de la CNRU, et d’interroger le maintien de la personnalité morale des structures la composant.

C. L’AMÉNAGEMENT D’UNE PHASE TRANSITOIRE

Le délai maximum de trois mois séparant la promulgation de la loi de la publication de l’ordonnance ne doit pas empêcher une mise en place rapide de la nouvelle CNRU.

« *À défaut de publication de l’ordonnance* » présentée *supra*, l’ensemble des règles actuellement applicables aux caisses nationales de sécurité sociale prévaudront à la CNRU.

Cette précision a pour principal intérêt de permettre l’installation de la CNRU sans préjudice d’un éventuel retard dans la publication de l’ordonnance relative à son fonctionnement précis.

*
* * *