

Article 56

Instances de suivi et d'expertise du système universel de retraite

L'article 56 définit les missions et les compétences des instances en charge du suivi et de l'expertise du système universel de retraite.

Le nouveau « comité d'expertise indépendant des retraites » (CEIR) succèdera au comité de suivi des retraites (CSR) dans la mission de vérification de l'atteinte par le nouveau système des objectifs qui lui sont assignés par la loi.

Il reprendra également l'essentiel des missions jusqu'ici attribuées au Conseil d'orientation des retraites (COR), en matière d'analyse du système actuel et de projections à moyen et long terme.

Le COR ne disparaît pas pour autant. Il verra son rôle recentré sur sa mission de concertation et de débat indépendants et publics, pouvant formuler toute proposition ou recommandation en matière de retraite. L'articulation de ses nouvelles missions avec celle du CEIR ne relevant pas de l'évidence, les débats parlementaires seront l'occasion de préciser ce futur pilotage de l'expertise financière du système de retraite.

Ce nouveau pilotage conjoint entrera en vigueur au 1^{er} décembre 2020, aux termes du dispositif retenu à l'article 63 du projet de loi.

I. LA SUBSTITUTION DU COMITÉ D'EXPERTISE INDÉPENDANT DES RETRAITES AU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

L'article 56 substitue au comité de suivi des retraites (CSR), créé par la loi du 20 janvier 2014 ⁽¹⁾, un comité d'expertise indépendant des retraites (CEIR) en charge du suivi des résultats, du système universel de retraite de l'analyse de ses projections et de la formulation de recommandations.

A. LES SIX ANNÉES D'EXISTENCE DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

● Le comité de suivi des retraites constitue le principal apport de la réforme de 2014 en matière de gouvernance.

Devant vérifier l'atteinte des objectifs assignés au système de retraite par la loi, il s'intègre dans un nouveau schéma de pilotage annuel, aux côtés du COR et du Gouvernement.

L'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale précise les missions et la composition du CSR.

● S'agissant de ses missions, le CSR doit rendre chaque année, au plus tard le 15 juillet, un avis public indiquant s'il considère que le système de retraite « s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1 ».

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

Ces objectifs sont au nombre de quatre :

– le versement d'un niveau de pensions corrélé aux revenus tirés de l'activité, mesuré à partir du taux de remplacement projeté sur dix ans ;

– le traitement équitable des assurés – quels que soient notamment leur sexe, leur régime et leur génération –, vérifié par la durée moyenne de versement de la pension projetée sur vingt-cinq ans et par le taux de remplacement projeté sur dix ans d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B ;

– la solidarité à la fois au sein d'une génération – en rapportant la valeur de la pension des 10 % de retraités les moins aisés et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités – et entre générations – à partir du niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population ;

– la pérennité financière du système de retraite par répartition, mesurée à partir du solde comptable annuel des régimes de retraite légalement obligatoires projeté sur vingt-cinq ans.

Outre les indications relatives à l'atteinte ou non de ces objectifs, le CSR doit compléter son avis annuel d'une double analyse :

– l'une relative à la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse. Cette situation est évaluée à partir des différents montants de pensions, des durées d'assurance et des conséquences des droits familiaux sur les écarts ;

– l'autre relative à l'évolution du pouvoir d'achat des retraités. Une « *attention prioritaire* » doit être accordée aux retraités dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté.

● S'agissant de sa composition, le CSR comprend deux femmes et deux hommes, nommés pour cinq ans par décret. Un président, nommé en conseil des ministres, s'y ajoute. Ils sont choisis « *en raison de leurs compétences en matière de retraite* ».

Un jury citoyen l'accompagne dans ses travaux, comprenant neuf femmes et neuf hommes tirés au sort dans des conditions définies par décret.

B. UN SUIVI DÉSORMAIS CONFIE AU COMITÉ INDÉPENDANT D'EXPERTISE DES RETRAITES

Le 1^o du I de l'article 56 intègre, dans le nouveau chapitre du code de la sécurité sociale consacré au pilotage financier du système universel ⁽¹⁾, une section portant création d'un « comité d'expertise indépendant des retraites » (CEIR).

Le 2^o du même I en tire les conséquences en abrogeant les dispositions du droit en vigueur relatives au CSR.

Les nouveaux articles L. 19-11-10 à L. 19-11-16 en définissent la composition, le fonctionnement et les missions.

1. Une composition resserrée, indépendante et paritaire

● Le CEIR comprendrait six membres – soit deux de plus que l'actuel CSR – auquel s'ajouterait un président.

Plutôt que le procédé actuellement en vigueur d'une nomination par décret, la rédaction proposée duplique celle retenue pour le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), avec :

– deux magistrats de la Cour des comptes, désignés par son premier président ;

– deux membres nommés respectivement par le Président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat, à condition de ne pas exercer de fonction publique élective ;

– un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE), soumis à la même condition que celle indiquée *supra* ;

– le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Contrairement au HCFP, en revanche, le président du CEIR serait nommé par le Président de la République, « *en raison de son expertise dans le domaine des retraites* ».

La parité sera assurée dans le CEIR, avec deux femmes et deux hommes parmi les membres désignés par les présidents des assemblées et le président du comité. Les deux magistrats de la Cour des comptes seront soumis au même principe paritaire. Lors de la constitution initiale du comité, un tirage au sort déterminera si le membre à désigner doit être un homme ou une femme.

(1) Il s'agit du chapitre XI du nouveau titre IIX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, créé à l'article 55 du projet de loi.

- À l'exception du directeur général de l'INSEE, l'ensemble des membres seraient nommés pour cinq ans, leur mandat étant renouvelable une fois.

Les deux magistrats de la Cour des comptes et les deux membres nommés par les présidents des assemblées parlementaires seraient renouvelés par moitié tous les trente mois.

Il serait procédé au remplacement du membre en cas de décès ou de démission, pour la durée du mandat restant à courir.

- Des garanties sont posées pour assurer l'indépendance du CEIR :

- la cessation anticipée des fonctions d'un membre du CEIR – en cas d'incapacité physique permanente ou d'un manquement grave à ses obligations – serait conditionnée à l'avis conforme émis à la majorité des deux tiers des autres membres ;

- aucune instruction ne peut être sollicitée ou reçue par un membre du CEIR, dans l'exercice de ses fonctions, auprès du Gouvernement ou de toute autre personne.

L'ensemble des dépenses du CEIR seront ordonnancées par le président du comité, leur fixation relevant du domaine des lois de finances, par exemple *via* la création d'un programme spécifique au sein de la mission *Conseil et contrôle de l'État*.

- Les membres du CEIR entreront, enfin, dans le champ des obligations applicables en matière de transparence et de déontologie.

Ils devront transmettre une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêt au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction.

Cette obligation s'appliquera également au directeur général ou secrétaire général du futur CEIR et à ses adjoints.

Le **II** de l'article 56 introduit cette modification dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾.

2. La coopération de l'ensemble des organismes extérieurs

Afin de pouvoir disposer de l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice de ses missions, le CEIR pour émettre toute demande d'information estimée nécessaire.

(1) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Ces demandes pourront aussi bien être adressées au Gouvernement et à la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU), qu'à tout organisme ou personnalité extérieure.

Elles seront complétées par l'audition des acteurs du système de retraite et des spécialistes des domaines de la statistique et de la prévision démographique et économique.

3. Une triple mission de suivi, d'analyse et de recommandation

- Le CEIR ne reprend pas à champ constant les missions jusqu'ici exercées par le CSR.

Si la triple compétence de suivi, d'analyse et de recommandation est bien reprise par le droit proposé, sa déclinaison et son contenu diffèrent toutefois.

La modification la plus substantielle réside dans le transfert d'une partie des missions actuellement attribuées au COR en matière d'analyses et de projections ⁽¹⁾.

- La logique actuellement applicable au CSR – consistant à formuler des recommandations en cas de non-respect des objectifs assignés au système de retraite – est pour l'essentiel reproduite au CEIR.

Sa traduction en publication et leur périodicité sont en revanche modifiées.

À l'avis public annuel, émis au plus tard le 15 juin de chaque année, succèdent trois travaux écrits, recensés dans le tableau *infra*.

(1) Le tableau figurant à la fin du présent commentaire d'article tente de présenter clairement les modifications de compétences entre le droit en vigueur et le droit proposé.

LES TROIS CATÉGORIES DE PUBLICATIONS DU FUTUR CEIR

Publication	Échéance	Contenu
Rapport quinquennal relatif au pilotage du système universel de retraite	Au plus tard le 31 janvier de l'année précédant la première année de la période couverte par la délibération relative aux paramètres retenus par la CNRU pour assurer le respect de la « règle d'or » des retraites (*)	Prévisions, à horizon de quarante ans, de l'évolution de l'environnement économique générale et de la population couverte, notamment en termes d'effectifs, d'assiette de cotisation et d'espérance de vie. Ces prévisions comprennent plusieurs scénarios dont un scénario central
		Prévision, à horizon de quarante ans, d'une tendance démographique de long terme de la population en âge de travailler
		Propositions d'évolution des paramètres sur lesquels la CNRU délibère (*)
Avis public sur des délibérations et projets de décrets	Le mois qui suit la transmission de la délibération ou du projet de décret	L'avis porte une analyse de l'impact sur la viabilité financière et sur les objectifs du système de retraite des délibérations de la CNRU fixant les paramètres (*) ou, en cas de carence, du décret les fixant
Rapport public annuel	Au plus tard le 30 avril de chaque année	Actualisation des prévisions macroéconomiques et évaluation des écarts à la trajectoire financière pluriannuelle
		Présentation des résultats des indicateurs de suivi
		Indications sur l'éloignement du système universel, de façon significative, des objectifs et examen de la situation du système au regard, en particulier, de la prise en compte de la pénibilité au travail et des dispositifs de départ en retraite anticipée
		Analyse de la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse
		Analyse de l'évolution du pouvoir d'achat des retraités

(*) Âge légal ; coefficients de revalorisation ; âge d'équilibre et coefficient d'ajustement ; taux de revalorisation des valeurs de service et d'achat du point ; taux de la cotisation d'assurance vieillesse ; évolution des prestations versées au titre des dispositifs de solidarité ; utilisation des produits financiers du Fonds de réserve universel.

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.

C. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le **III** de l'article 56 précise le régime de transition entre l'actuel CSR et le futur CEIR.

Il prévoit, tout d'abord, une installation du CEIR en « janvier 2021 » (**A** du **III**). À cette date, les mandats des membres du CSR prendront fin (**B** du **III**).

Il aménage, ensuite, la durée du mandat d'une partie des membres du CEIR lors de leur première désignation (**A** du **III**). Contrairement à la durée de cinq ans prévue pour ses membres (*cf. supra*), l'un des deux membres issus de la Cour des comptes et l'un des deux membres désignés par les présidents des assemblées parlementaires verront la durée de leur mandat abaissée à trente mois. Les deux membres concernés par cette durée réduite seront tirés au sort, dans des conditions fixées par décret. Ce premier mandat réduit ne sera toutefois pas comptabilisé comme un premier mandat ; les membres concernés pourront donc être renouvelés, exceptionnellement, à deux reprises.

Il précise, enfin, que l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires jusqu'à l'entrée en vigueur du système universel seront pris en compte dans les missions du CEIR (**C** du **III**). Cette précision garantit la prise en compte de l'ensemble des régimes aujourd'hui dans le champ des projections du COR et des analyses du CSR.

II. LA TRANSFORMATION MAL CERNÉE DU CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES DANS LE SYSTÈME UNIVERSEL

L'article 56 reconduit par ailleurs l'existence du Conseil d'orientation des retraites (COR) dans le système universel. Le maintien de cette structure et de sa dénomination ne doit toutefois pas masquer la transformation substantielle de son champ d'action.

A. LE COR COMME PILIER DE L'ANALYSE FINANCIÈRE DU SYSTÈME

• Le Conseil d'orientation des retraites a été créé en 2000 afin d'institutionnaliser un espace de concertation et d'expertise sur la situation et les projections du système de retraite.

Indépendante et pluraliste, cette instance définit elle-même son programme de travail annuel et se réunit mensuellement sur des dossiers thématiques. Ses travaux font l'objet de publications et de colloques.

Outre ce programme de travail, le COR prépare chaque année un rapport public, prévu par l'actuel article L. 114-2 du code de la sécurité sociale.

Ce rapport, qui porte sur les projections du système de retraite à moyen et long terme, doit être publié chaque année avant le 15 juin. Il sert ensuite de base de travail aux analyses du CSR.

En outre, le même article prévoit également un rapport exhaustif sur la situation financière de l'ensemble des régimes de retraites, à un rythme au maximum quinquennal.

- Le COR est composé de représentants du Parlement, des organisations syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés. Des personnalités qualifiées s'y ajoutent.

Son président est nommé en Conseil des ministres.

Placé auprès du Premier ministre, le COR compte actuellement quarante membres et s'appuie sur un secrétariat général composé de neuf membres.

B. LA MUTATION DU COR

Le COR se transforme aussi bien dans ses missions que dans sa composition.

Ces modifications, qui figurent aux nouveaux articles L. 19-11-17 et L. 19-11-18 du code de la sécurité sociale (1^o du I), se substituent aux dispositions en vigueur, en conséquence abrogées (2^o du I).

- La création du système universel conduit le COR à se délester d'une large partie de ses attributs.

L'essentiel de ses missions jusqu'ici prévues par le code de la sécurité sociale seront assurées, demain, par le CEIR.

Le COR deviendra une instance en charge « *de formuler toutes recommandations ou propositions en matière de retraite, sur la base des rapports produits par le [CEIR], et de contribuer au débat public sur les retraites* ».

- La composition du COR évolue également, bien que plus marginalement.

Outre son président, qui restera nommé par le Président de la République, le COR comprendra toujours des représentants du Parlement, des organisations professionnelles, syndicales, familiales et sociales les plus représentatives et des départements ministériels intéressés.

Les modifications apportées recouvrent :

- le nombre de parlementaires présents. Quatre députés et quatre sénateurs sont mentionnés expressément. Cette précision de droit ne changera pas la situation de fait, huit parlementaires étant déjà membres du COR ;

- le principe de parité devra être respecté pour les désignations de ces parlementaires, ainsi que pour celles des personnalités qualifiées.

- Ne relevant pas de l'évidence, le futur rôle du COR méritera d'être précisé dans les débats parlementaires. La seule lecture du dispositif proposé n'emporte pas une clarté et une complémentarité évidentes avec le futur CEIR, interrogeant dès lors sur l'opportunité de modifier la rédaction proposée.

III. SYNTHÈSE DES NOUVEAUX PÉRIMÈTRES D'EXPERTISE DU SYSTÈME UNIVERSEL

La comparaison des missions exercées par les différentes instances de suivi et d'expertise du système de retraite est rendue délicate par la juxtaposition des périmètres. En outre, la création du système universel est l'occasion de rafraîchir certaines rédactions ou d'actualiser certaines missions, rendant d'autant plus sensible l'analyse comparée.

Une fois ces précautions exprimées, une comparaison des prérogatives de chaque instance – entre le droit en vigueur et le droit proposé – peut être essayée. Sa motivation réside davantage dans le souci de clarté que dans celui d'exhaustivité.

PRÉSENTATION COMPARÉE DES INSTANCES EN CHARGE DE L'EXPERTISE RELATIVE AU SYSTÈME DE RETRAITE

Mission	Droit en vigueur	Droit proposé
Décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme du système de retraite	COR	CEIR
Suivre l'évolution du financement du système de retraite	COR	CEIR
Participer à l'information sur le système de retraite	COR	CEIR
Suivre la mise en œuvre du système de retraite	COR	CEIR
Suivre l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraités, ainsi que de l'ensemble des indicateurs de la retraite, dont les taux de remplacement	COR	CEIR
Apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière du système de retraite	COR	CEIR
Mener une réflexion sur le financement du système de retraite	COR	CEIR
Analyser les phénomènes pénalisant les retraites des femmes	CSR	CEIR
Formuler toutes recommandations ou propositions de réforme de nature à faciliter la mise en œuvre des objectifs et principes du système de retraite	CSR	CEIR
Formuler des recommandations ou propositions et contribuer au débat public sur les retraites	-	COR

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.

*

* *