

CHAPITRE III  
**Un financement simplifié et mutualisé**

*Section 1*  
**Une intégration financière complète**

**Article 58**

**Nouvelle architecture financière du système de retraite**

L'article 58 dessine la nouvelle architecture financière du système universel de retraite articulée autour :

- d'un périmètre défini largement en termes de recettes et de dépenses ; ce sont ces éléments qui permettront d'apprécier le solde et donc l'équilibre du système en loi de financement de la sécurité sociale au regard des « règles d'or » prévues par le projet de loi organique ;
- d'un nouveau mécanisme d'intégration financière généralisé auprès de la Caisse nationale de retraite universelle au plan comptable et de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au plan de la trésorerie, puisque l'Agence assurera les ressources non pérennes de l'ensemble du système ; il sera donc définitivement mis fin à la compensation démographique entre régimes.

Le Gouvernement est par ailleurs habilité par cet article à prendre des mesures techniques par voie d'ordonnance dans trois domaines :

- la gestion de trésorerie par l'ACOSS des régimes du système universel de retraite ;
- la reprise d'actifs par cette même ACOSS pour couvrir les besoins en fonds de roulement de certains régimes ;
- les règles d'établissement et de validation des comptes de ces régimes.

**I. L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE ACTUELLE DU SYSTÈME DE RETRAITE**

L'histoire de la construction des régimes de retraite en France a produit un paysage éclaté et difficile à reconstituer exhaustivement. La création des lois de financement de la sécurité sociale en 1996 pour les régimes obligatoires de base puis du Conseil d'orientation des retraites (COR) en 1999 a permis de développer une connaissance plus approfondie, avec l'agrégation de ces données atomisées. Il est donc désormais possible, à condition de ne pas prétendre à l'exhaustivité, d'esquisser un équilibre entre les ressources et les dépenses du système de retraite.

**A. LES RESSOURCES DU SYSTÈME DE RETRAITE**

La présentation des ressources du système de retraite suppose de présenter tout d'abord l'importance qu'y jouent les cotisations, dans une logique encore très largement assurantielle, sans oublier la part importante des autres ressources qui financent le système de retraite. Les chiffres disponibles variant d'une source à l'autre

et surtout en fonction de l'année de référence (2017, 2018, 2019 et parfois 2020), ce sont les ordres de grandeur qui importent dans le présent commentaire davantage que les chiffres eux-mêmes.

## **1. Un financement de la retraite assis sur des cotisations dans tous les régimes**

Malgré la coexistence de nombreuses règles d'assujettissement et de cotisations, le système français de retraite actuel repose d'ores et déjà sur un principe de financement partagé par l'ensemble des régimes, à savoir une cotisation obligatoire qui assure l'essentiel du financement des droits.

### ***a. Une obligation de cotiser pour l'ensemble des actifs***

Les différentes cotisations d'assurance vieillesse des régimes de base ou de certains régimes complémentaires constituent des prélèvements obligatoires. Elles se distinguent donc des cotisations d'assurance vieillesse supplémentaire, de prévoyance ou d'assurance privée.

- La notion même de régime obligatoire de base renvoie à une obligation d'affiliation, laquelle entraîne à son tour une obligation de cotisation comme contrepartie du droit aux prestations de ce régime.

Ainsi, le principe de base de la sécurité sociale depuis 1945<sup>(1)</sup> est la « *couverture des charges* » de l'assurance vieillesse de base, comme des dépenses des autres « branches » d'ailleurs, par des cotisations assises sur les revenus d'activité des travailleurs salariés et assimilés.

La plupart des régimes de base d'assurance vieillesse, au premier rang desquels celui des travailleurs salariés, aujourd'hui géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), fonctionnent sur ce schéma.

Ainsi, l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite prévoit le principe d'une « *contribution employeur* » à la charge de l'État ainsi que d'une cotisation « *à la charge des agents* », assises sur leur traitement ou leurs primes<sup>(2)</sup>.

La loi a également rendu obligatoire des cotisations pesant sur le revenu d'activité des travailleurs non salariés.

- Pour les régimes complémentaires d'origine conventionnelle, les dispositions d'assujettissement ont également reçu force législative<sup>(3)</sup>, permettant ainsi d'appliquer l'obligation de cotisation très au-delà des seuls salariés et entreprises adhérents de ces organisations syndicales et patronales signataires de ces conventions.

---

(1) Article 30 de l'ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale originelle (article L. 241-3 du code de la sécurité sociale aujourd'hui).

(2) Pour davantage de précisions sur ce point, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 17.

(3) Pour l'AGIRC-ARRCO, notamment, à l'article L. 921-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit l'affiliation obligatoire de l'ensemble des salariés affiliés aux régimes général et agricole au régime complémentaire.

### ***b. Une part essentielle du financement du système de retraite***

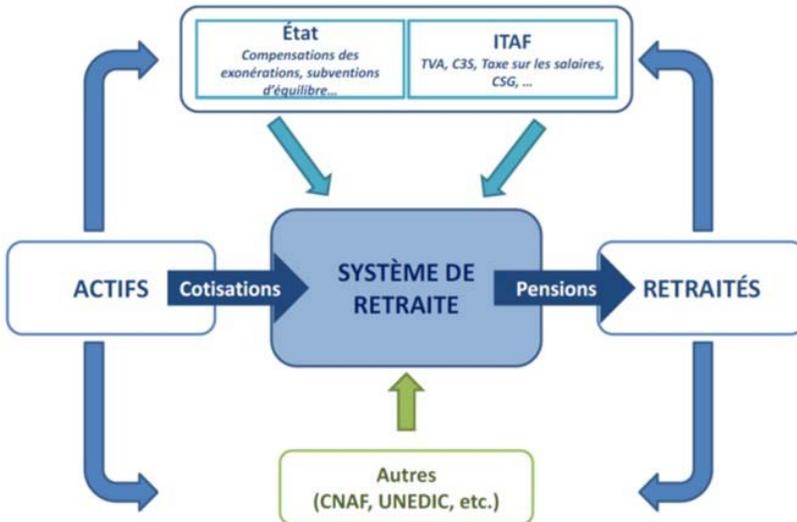
Quoique variable en fonction des régimes considérés, le financement par les cotisations est prépondérant dans le financement de l'ensemble du système de retraite. D'autres ressources participent néanmoins au financement de droits, y compris ceux dits « contributifs ».

#### **i. La place centrale des cotisations dans le financement**

- Les cotisations représentent au total 80 % des ressources du système obligatoire de retraite (259 milliards d'euros en 2018 – source COR), à hauteur de 68 % pour les cotisations sociales de l'ensemble des employeurs hors État et 12 % pour les cotisations implicites de l'État en tant qu'employeur (40 milliards d'euros).

Le risque « vieillesse » demeure donc principalement financé de manière contributive, le versement de cotisations étant directement lié à l'inscription de droits à pension.

#### **SCHEMA SIMPLIFIE DU FINANCEMENT DU SYSTEME DE RETRAITES**



Source : COR.

- Ce niveau est néanmoins très variable en fonction des régimes :

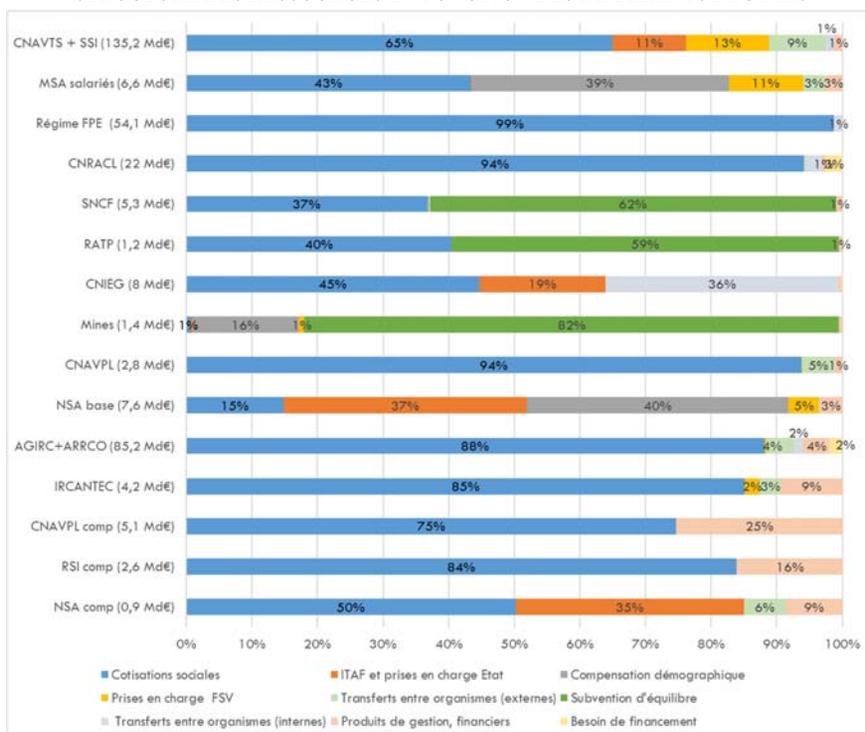
- certains régimes sont presque entièrement financés par des cotisations (> 95 %) : c'est le cas des régimes de base des agents publics (fonction publique d'État et Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales – CNRACL) ; sont également dans cette catégorie la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) ainsi que ses régimes complémentaires professionnels ; historiquement, ce financement par la cotisation n'a été « perturbé » ni par les allègements de cotisations, dont les employeurs

publics ne bénéficient pas, ni par des compensations financières importantes en vue de faire à des difficultés démographiques <sup>(1)</sup> ;

– à l'inverse, dans certains régimes, les cotisations occupent une part minoritaire de leur financement, principalement pour des raisons démographiques : sont ainsi concernés le régime des salariés agricoles (43 %), les régimes de base (15 %) et complémentaire (42 %) des exploitants agricoles, mais aussi les régimes spéciaux de la SNCF (36 %), de la RATP (41 %) ou des industries électriques et gazières (44 %) ; la faible part des cotisations dans le financement de ces régimes est la conséquence directe des ratios démographiques défavorables de ces professions ;

– enfin, tous les autres régimes sont financés très majoritairement par les cotisations, tout en conservant une part non négligeable d'autres sources de financement : c'est notamment le cas de la CNAV (64 %), en raison des allègements de cotisations patronales de sécurité sociale, du régime AGIRC-ARRCO (86 %), qui bénéficie de ressources issues d'allègements de cotisations mais aussi du placement de ses réserves ou encore de l'IRCANTEC (84 %), qui bénéficie également d'importantes ressources de gestion.

#### STRUCTURE DES RESSOURCES EN FONCTION DES DIFFÉRENTS RÉGIMES



Source : COR.

(1) Cela ne signifie pas nécessairement que ces régimes ne sont pas impactés par des ratios démographiques défavorables, mais que ces impacts sont récents (CNRACL) ou « absorbés » depuis longtemps par la contribution employeur (régime des fonctionnaires de l'État).

### **Les allègements de cotisations d'assurance vieillesse en 2019**

Les cotisations d'assurance vieillesse font l'objet, comme d'autres cotisations quoique dans une moindre mesure, de mesures d'allègement ou d'exonération prises dans le cadre des politiques de soutien à l'emploi ou au pouvoir d'achat.

#### *Pour les salariés du secteur privé*

S'agissant du versant « patronal » de ces cotisations pour le régime de base, outre des exonérations spécifiques de cotisations vieillesse, ce sont surtout les allègements dits « généraux » qui ont conduit à une réduction de la part relative des cotisations dans le système général. Sans prétendre présenter exhaustivement les dix-neuf modifications législatives intervenues depuis 1993 sur ce dispositif – au demeurant retracées à l'annexe 5 des projets de lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) <sup>(1)</sup>, on peut en rappeler les deux « épisodes » les plus récents et les plus significatifs :

– depuis la LFSS rectificative 2014 <sup>(2)</sup>, le barème de ces allègements généraux part d'un coefficient maximal au niveau du SMIC neutralisant l'ensemble des cotisations sociales pour s'annuler à 1,6 SMIC pour un montant d'environ 7 milliards d'euros en 2019 <sup>(3)</sup> ;

– depuis la LFSS 2018, modifiée par la LFSS 2019 <sup>(4)</sup>, ce barème a été renforcé et étendu aux cotisations AGIRC-ARRCO pour un montant de 5,2 milliards d'euros en 2019.

Sur le volet « salarial », on peut également citer l'exonération de cotisations salariales sur les rémunérations résultant d'heures supplémentaires et complémentaires, issu de la LFSS 2019 modifiée par la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, pour un total de 1,64 milliard d'euros en 2019.

#### *Pour les fonctionnaires et autres agents d'établissements publics*

Les employeurs publics ne bénéficient pas des mesures de réduction des cotisations « patronales ». En revanche, les agents publics bénéficient de la mesure relative aux heures supplémentaires en application du III de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale.

#### *Pour les travailleurs non salariés*

Dans la mesure où ils sont leur propre employeur, les travailleurs non salariés bénéficient de dispositifs d'allègements qui leur sont spécifiques (dispositif ACCRE dit de l'« année blanche », dispositifs spécifiques à certains territoires comme Mayotte...).

#### *Pour l'ensemble des cotisants*

Ces allègements n'ont pas d'incidence sur les droits constitués par les actifs concernés : les droits sont inscrits au compte comme si les redevables de la cotisation l'acquittaient effectivement.

Sur un plan financier, les pertes de recettes ont été en général compensées par différents moyens (transfert de ressources fiscales notamment), sous réserve des dispositions de non-compensation prises dans les LFSS 2018 et 2019.

(1) On pourra ainsi utilement se référer aux pages 58 à 59 de l'annexe 5 de la LFSS 2020, disponible ici : <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2020/PLFSS-2020-ANNEXE%205.pdf>

(2) Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale.

(3) Ce chiffre résulte de la « proratisation » du coût total des allègements généraux (23 milliards d'euros) au regard du poids relatif des cotisations de retraite de base dans le barème global (10,5 % sur un total de 32,31 %).

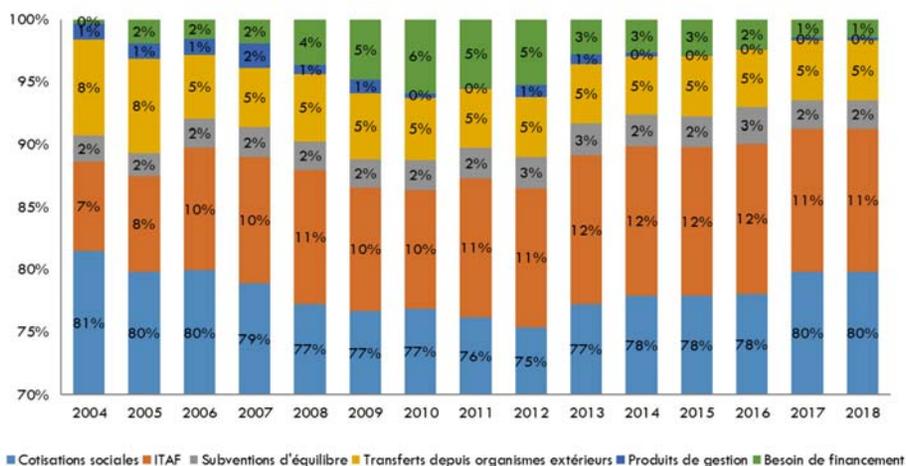
(4) Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 et loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

ii. Les autres sources de financement

Les 20 % restants sont issus des sources suivantes dans un ordre décroissant <sup>(1)</sup> :

- 12 % de fiscalité (37,3 milliards d’euros) ;
- 4 % de transferts d’autres branches de la sécurité sociale ;
- 3 % de subventions d’équilibre de l’État vers les régimes spéciaux ;
- 2 % de recours à la dette.

**STRUCTURE DES RESSOURCES DU SYSTÈME DE RETRAITE SUR MOYENNE PÉRIODE  
(2004-2018)**



Source : COR.

(1) Conseil d'orientation des retraites, Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030, novembre 2019.

- *Les ressources fiscales du système de retraite*

Les ressources fiscales du système de retraite concernent essentiellement les régimes de base dans les proportions suivantes :

**LES RESSOURCES FISCALES AFFECTÉES AU SYSTÈME DE RETRAITE EN 2020  
(PAR ORDRE DÉCROISSANT)**

(en millions d'euros)

Impôt concerné	Affectataire précis	Montant
Contribution sociale généralisée (placements - patrimoine)	FSV	11 882
Contribution sociale généralisée (remplacement)	FSV	5 268
Taxe sur les salaires	CNAV	7 739
Forfait social	CNAV	5 407
Taxe sur la valeur ajoutée	AGIRC-ARRCO	5 200
Contribution sociale de solidarité sur les sociétés	CNAV	4 016
Contribution tarifaire d'acheminement	CNIEG	1 592
Droits de circulation sur les bières et boissons non alcoolisées	Exploitants agricoles (base)	1 074
Droits de consommation sur les alcools (fraction de 39,59 %)	Exploitants agricoles (base)	852
Cotisation sur les alcools de plus de 18°	Exploitants agricoles (base)	745
Droits de consommation sur les alcools (fraction de 13,81 %)	Exploitants agricoles (complémentaire – RCO)	297
Droits de circulation sur les vins, poirés et hydromels	Exploitants agricoles (base)	116
Droits de plaidoirie	CNBF	92
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	Exploitants agricoles (base)	66
Contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise	CNAV	64
Droits de consommation sur les tabacs	RAVGDT	58
Contribution sur les retraites chapeaux	CNAV	42
Contribution sur les indemnités de mise à la retraite	CNAV	42
Redevances UMTS 3G et 2G	CNAV	23
Contrats d'assurance sur la vie ou participation et intéressement en déshérence	CNAV	15
<b>TOTAL</b>		<b>35 685</b>

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, à partir de l'annexe 6 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 et de l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2020.

- *Les transferts nets vers le système de retraites*

Les régimes de base de retraite sont reliés pour certains d'entre eux par d'importantes relations financières, destinées notamment à faire assurer par le régime général de la sécurité sociale un certain nombre de compensations

démographiques (*cf. infra*). Ces relations sont par construction neutres en termes de financement du système de retraite dans son ensemble.

Par ailleurs, des transferts financiers au système de retraite assurent des transferts vers la branche vieillesse :

– le transfert par l'État de subventions d'équilibre vers dix régimes spéciaux de retraite <sup>(1)</sup> pour un total de 6,2 milliards d'euros en 2020 ;

– le financement par la branche famille du financement de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) pour 5 milliards d'euros et des majorations de pensions dont bénéficient les parents ayant élevé trois enfants pour 5 milliards d'euros également.

- *Le recours à la dette*

Par construction, les déséquilibres du régime de retraite sont financés d'une manière ou d'une autre par un mécanisme d'endettement.

S'agissant du déficit du régime général, c'est l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui couvre les besoins de trésorerie nouveaux (déficit de 2,7 milliards d'euros en 2020), bien que le portage de ces déficits sociaux qui s'accumulent ne soit pas sa mission première (article L. 225-1 du code de la sécurité sociale).

Par construction, les régimes intégrés n'ont pas de déficit, car celui-ci est mécaniquement transféré vers la CNAV.

S'agissant des autres régimes, ils ne peuvent le plus souvent pas être endettés, mais peuvent résoudre des problèmes de trésorerie avec le concours de l'ACOSS dans la limite de plafonds votés chaque année en LFSS.

- *Les produits de gestion des régimes*

Les plus ou moins importantes réserves constituées par certains régimes peuvent par ailleurs produire des revenus financiers, qui occupent néanmoins à ce stade une part marginale du financement du système de retraite. Ces produits sont d'ailleurs exclus des prévisions du conseil d'orientation des retraites.

---

(1) SNCF, RATP, marins, mines, SEITA, régies ferroviaires d'outre-mer, ORTF, retraite complémentaire des exploitants agricoles, congé de fin d'activité et compléments de retraite dans le secteur du transport routier et pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

## B. LES CHARGES DU SYSTÈME DE RETRAITE

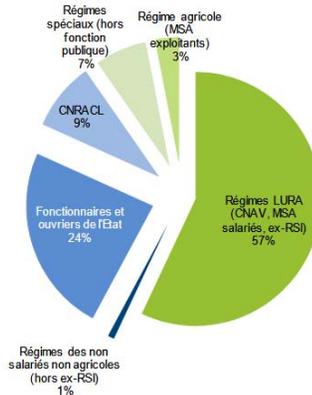
La connaissance des dépenses du système de retraite est moins exhaustivement retracée dans la documentation disponible :

– le COR fait état dans ses rapports annuels d’une masse de pensions en pourcentage du PIB (13,8 % en 2018, soit 324,9 milliards d’euros) et distingue :

- les pensions de droit direct (12 % du PIB et 282,4 milliards d’euros en 2018) des pensions de droit indirect ;
- il établit également les dépenses nettes du système de retraite, c’est-à-dire celles dont sont déduites les prestations elles-mêmes soumises à prélèvement (typiquement, la retraite soumise à la contribution sociale généralisée) qui correspondrait en 2018 à 298,5 milliards d’euros ;

– le programme de qualité et d’efficience (PQE, annexé au PLFSS), qui présente des chiffres relativement proches mais avec une année « de retard » par rapport au COR (2017 pour le PQE annexé au PLFSS 2020) ; il permet de distinguer les pensions de droit direct versées par les seuls régimes de base (199,1 milliards d’euros en 2017), par les régimes complémentaires (78,3 milliards d’euros) et les pensions de droit dérivé (36,5 milliards d’euros) ; il distingue également les principaux régimes par le volume de dépenses et notamment le régime général (131,9 milliards d’euros en 2018 – cf. graphique *infra*).

Graphique 1 • Répartition des prestations de retraite entre les différents régimes de base en 2018



Source : PQE « Retraites » annexé au PLFSS 2020.

– enfin, les comptes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) permettent d’isoler un certain nombre de dépenses de solidarité sur un périmètre qui n’est toutefois pas exhaustif ; on estime ainsi entre 20 et 25 % les dépenses totales de

solidarité alors que le FSV représenterait environ 6 % des dépenses du système universel de retraite <sup>(1)</sup>.

D'autres documents peuvent également participer à l'information sur des bases plus partielles, notamment dans le cadre du projet de loi de finances sur les régimes spéciaux.

Dans un souci de transparence sur les limites de l'existant en la matière, le Gouvernement a recensé l'ensemble des documents à manipuler pour avoir une information complètement exhaustive en matière de retraite, en distinguant le niveau de précision des données financières disponibles.

#### DOCUMENTATION DISPONIBLE SUR LES DÉPENSES DU SYSTÈME DE RETRAITE

	Vision consolidée	Champ	Niveau de détail des données financières
<b>Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale</b>	Non, uniquement régime par régime	Tous les régimes de base et complémentaires et fonds	Fin (détail des dépenses et des produits)
<b>LFSS en chiffres</b>	Oui	Tous les régimes de base + FSV	Agrégé (dépenses, recettes)
<b>Annexe B à la loi de financement de la sécurité sociale</b>	Oui	Tous les régimes de base + FSV	Agrégé (dépenses, recettes, solde)
<b>Rapport annuel du COR</b>	Oui	30 principaux régimes de base et complémentaires + FSV	Moyen (en points de PIB ; principaux agrégats financiers : droits directs, droits dérivés, cotisations salariales, produits et charges techniques, etc.)
<b>Annexes au PLF (jeunes budgétaires)</b>	Non, uniquement régime par régime	<i>Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique</i> : Régimes de base et complémentaires de la fonction publique  <i>Bilan des relations financières entre l'État et la protection sociale</i> : Montant des subventions budgétaires versées à certains régimes de retraite, montant des impôts et taxes reçus par la branche vieillesse	Moyen (principaux agrégats financiers : droits directs, droits dérivés, cotisations salariales transferts, etc.)
<b>LPFP</b>	Oui	Agrégation régimes de base + régimes sociaux Régimes complémentaires	Agrégé (dépenses, recettes, solde)
<b>Compte général de l'État</b>	Non, uniquement régime par régime	Principaux régimes équilibrés par l'État (SRE, FSPOEIE, SNCF, RATP, Mines, SEITA)	Agrégé (dépenses, recettes, solde et besoins de financement)

Source : étude d'impact.

(1) Pour davantage de précisions sur les missions du FSV, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 59.

### C. LES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LES RÉGIMES DE RETRAITE

Les relations entre régimes d'assurance vieillesse sont régies par des interactions plus ou moins intenses :

– certains régimes font l'objet d'une intégration financière, c'est-à-dire une solidarité totale des comptes de ces régimes : c'est le cas du régime des salariés agricoles (MSA) avec le régime général <sup>(1)</sup> ; dans cette configuration, un éventuel déficit de la MSA-salariés est immédiatement couvert par une subvention d'équilibre du régime général (et réciproquement, sur un plan théorique) ; la situation est un peu différente pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (ex-RSI), désormais entièrement absorbée par le régime général <sup>(2)</sup> ;

– d'autres régimes font l'objet de compensations financières, partielles cette fois : c'est le mécanisme de la « compensation démographique généralisée » prévue à l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale ; ces transferts financiers sont calculés de telle sorte que des régimes dont la situation démographique est favorable apportent leur contribution à des régimes dont les ratios sont moins favorables ; ces transferts sont calculés aujourd'hui sur une référence commune en matière de cotisations et de prestations, parfaitement conventionnelle, qui permet de faire le départ entre des régimes contributeurs ou bénéficiaires nets ; en 2017, les flux qu'impliquait cette compensation démographique généralisée représentaient 7,4 milliards d'euros, le premier contributeur étant le régime général, puis les collectivités territoriales, l'État et les régimes de professions libérales, tandis que les principaux bénéficiaires sont les régimes agricoles.

D'autres mécanismes spécifiques jouent un rôle relativement moins important comme :

– les transferts réalisés dans le cadre de la liquidation unique pour les régimes dits « alignés » (LURA), qui fait obligation au dernier de ces régimes de liquider les droits pour l'ensemble de ces régimes (régime général, régime des salariés agricoles et, avant sa disparition, Régime social des indépendants) ;

– l'adossement particulièrement complexe de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) ;

**L'adossement de la CNIEG :  
une tuyauterie symptomatique d'un système fragmenté**

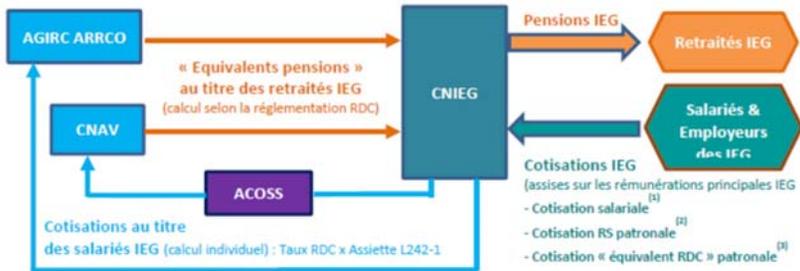
Depuis 2005, la caisse gérant le régime des salariés du régime spécial des industries électriques et gazières (ancien « IEG Pensions » d'Électricité de France – EDF) a été « adossée » financièrement aux régimes de base et complémentaire des salariés du privé (CNAV, AGIRC-ARRCO), dans le contexte de la privatisation d'EDF.

---

(1) C'est aussi le cas du régime des cultes (CAVIMAC) depuis 1998.

(2) Le RSI était lui-même intégré financièrement avant cette intégration en 2018.

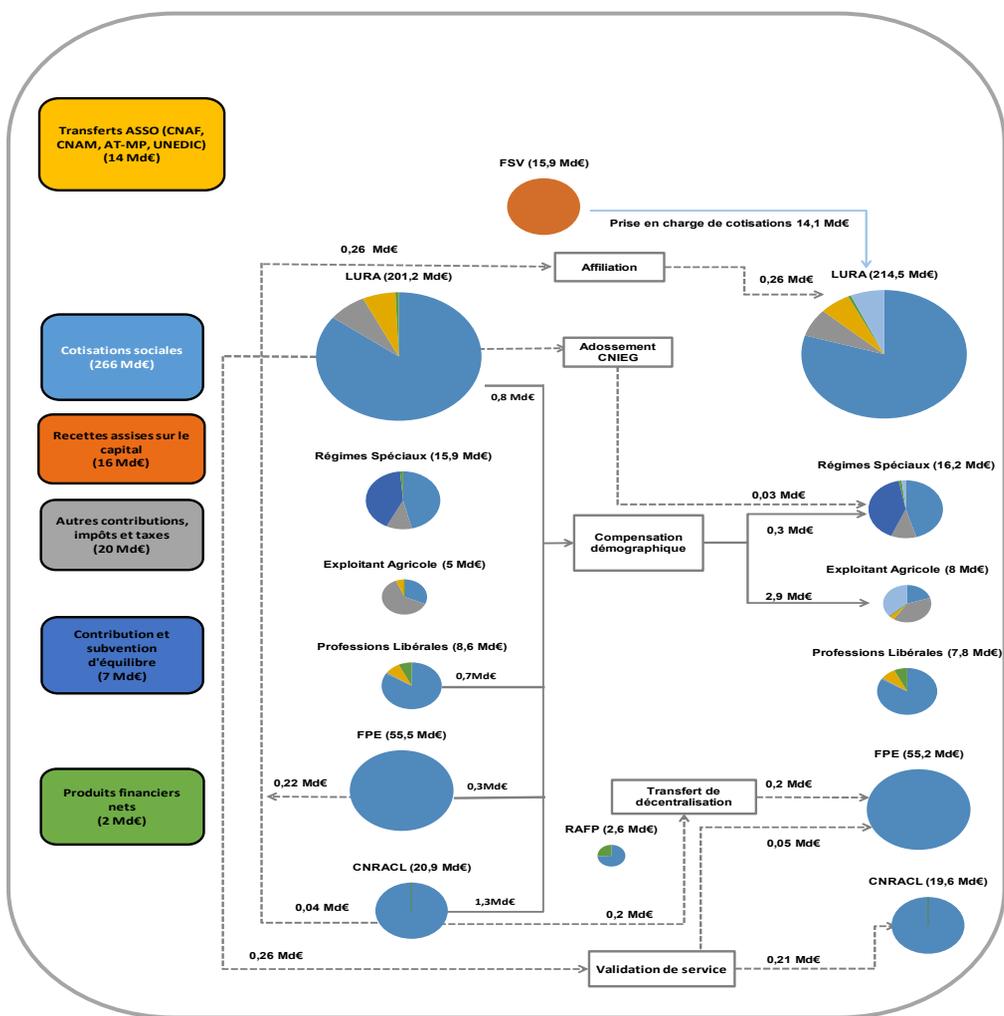
Depuis, la CNIEG voit le financement des retraites équivalentes à celles versées aux salariés dans les conditions de droit commun revenir à la CNAV et l'AGIRC-ARRCO. En « échange », elle verse l'équivalent des taux de cotisation de droit commun à ces régimes.



L'écart entre les deux flux est neutralisé par le versement d'une « soulte » – c'est-à-dire une contribution exceptionnelle, forfaitaire et libératoire – et par une reprise.

Sources : étude d'impact ; note de la CNIEG transmise au COR le 29 mars 2017 : <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-3872.pdf>

**SCHÉMA REPRÉSENTANT LES TRANSFERTS AU SEIN DES RÉGIMES OBLIGATOIRES D'ASSURANCE VIEILLESSE**



Source : étude d'impact

## **II. L'ARTICLE 58 PROPOSE UNE NOUVELLE ARCHITECTURE FINANCIÈRE ARTICULÉE AUTOUR DE LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITE UNIVERSELLE**

### **A. UN NOUVEL ÉQUILIBRE GÉNÉRAL ASSURÉ PAR LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITE UNIVERSELLE (CNRU)**

Le 3<sup>o</sup> du I crée une section relative aux ressources et charges du système universel de retraite comportant un premier article L. 19-10-1, relatif aux ressources du système universel de retraite, qu'on présentera tour à tour. Il est ainsi prévu que la caisse enregistrera les opérations suivantes en ressources et en charges.

#### **1. Les ressources du nouveau système universel de retraite**

- *Les cotisations*

Le nouveau système sera donc financé par les cotisations suivantes :

– les cotisations dues par les salariés au titre de l'article L. 241-3 <sup>(1)</sup>, et par renvoi celles des fonctionnaires et des non-salariés (indépendants, agricoles, libéraux) ;

– les cotisations des professionnels de santé prises en charge par les caisses d'assurance maladie dans les conditions prévues à l'article L. 611-3 ;

– les cotisations minimales des travailleurs non-salariés prévues à l'article L. 611-5 <sup>(2)</sup> ;

– les cotisations forfaitaires des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés prévues aux articles L. 645-2 et L. 645-3 au titre des régimes des avantages supplémentaires vieillesse (ASV et PCV <sup>(3)</sup>) ;

– ces mêmes cotisations pour les régimes de prestations complémentaires vieillesse pour les médecins non salariés en secteur 1 ou 2, les chirurgiens-dentistes, les sages-femmes ou les étudiants en médecine dont l'affiliation est obligatoire en application de l'article L. 722-1 ;

– les cotisations spécifiques dues par les employeurs des fonctionnaires concourant à des missions publiques de sécurité y compris civile, de surveillance douanière ou pénitentiaire ou de contrôle aérien prévues à l'article L. 723-1 <sup>(4)</sup> ;

---

(1) Pour davantage de précisions sur ces cotisations, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 13 du projet de loi.

(2) Pour davantage de précisions sur ces cotisations minimales, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 22 du projet de loi.

(3) Ces régimes « surcomplémentaires » sont financés par l'assurance maladie, sous réserve du conventionnement des professionnels.

(4) Pour davantage de précisions sur ces cotisations, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 36.

– les cotisations dues à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) en application de l'article L. 723-5 ;

– les cotisations spéciales dues par les employeurs des militaires en application de l'article L. 724-11 ;

– la cotisation supplémentaire due par les employeurs des militaires en application de l'article L. 724-12 ;

– la cotisation additionnelle due par les employeurs des militaires en application de l'article L. 724-13 ;

– la cotisation spécifique due par les employeurs des militaires en application de l'article L. 724-15 ;

– la cotisation complémentaire due par les employeurs des militaires en application de l'article L. 724-16 <sup>(1)</sup> ;

– la cotisation transitoire due par les employeurs de fonctionnaires, faisant l'objet d'une habilitation au V de l'article 38 du projet de loi <sup>(2)</sup> ;

– la cotisation transitoire due par les employeurs de salariés de régimes spéciaux, faisant l'objet d'une habilitation au IV de l'article 39 du projet de loi <sup>(3)</sup> ;

– une fraction des cotisations issues du régime microsocial prévu à l'article L. 613-7 et désormais à l'article L. 613-7-1, qui permet à ces micro-entrepreneurs de « surcotiser » <sup>(4)</sup> ; les cotisations dues à ce titre étant indivises (taux unique proportionnel appliqué au chiffre d'affaires), seule une partie peut en effet revenir au risque « vieillesse » ;

– la cotisation de solidarité due par les exploitants agricoles en application de l'article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime ;

– les cotisations des exploitants agricoles ainsi que celles dues au titre de leurs aides familiaux ou de leurs collaborateurs d'exploitation et d'entreprise en application de l'article L. 732-65 du même code <sup>(5)</sup> ;

– les cotisations des marins et les contributions des armateurs prévus à l'article L. 5553-5 du code des transports.

---

(1) Pour davantage de précisions sur les cotisations des militaires dans le nouveau système universel, on pourra utilement se référer au commentaire de l'article 37.

(2) S'agissant de cette habilitation, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 38.

(3) S'agissant de cette habilitation, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 39.

(4) Pour davantage de précisions sur ce point, on pourra utilement se reporter au commentaire de l'article 22.

(5) Il est également fait référence par erreur à l'article L. 741-9.

- *Les ressources du Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVU)*

Le Fonds de solidarité vieillesse universel, qui a pour mission de porter le financement des dispositifs de solidarité, a vocation à être consolidé dans les comptes du FSVU, avec ses ressources. On notera que le transfert du FSVU à certains régimes n'est quant à lui pas enregistré, afin d'éviter tout « doublon » de comptabilisation.

- *Les produits de placement du Fonds de réserves universel (FRU)*

Le Fonds de réserves universel pourra alimenter le système universel de retraite en versant le produit de ses placements, permettant ainsi de constituer des ressources pour le système. On peut relever qu'il s'agit bien du produit des placements et non de « décaissement » des réserves elles-mêmes.

- *Le versement du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)*

Comme dans le droit en vigueur, le FCAATA assurera le financement des cotisations des travailleurs bénéficiant de l'allocation de cessation anticipée d'activité au titre de l'amiante. D'après les prévisions faites à l'annexe 8 du PLFSS 2020, les montants concernés, en constante diminution depuis plusieurs années, pourront atteindre 40 millions d'euros en 2023.

- *Le produit des comptes abandonnés, des dons et des legs*

Cette disposition constitue, contre toute attente, une innovation. Les sommes concernées sont en tout état de cause très limitées chaque année.

- *Les autres ressources*

Cette disposition « balai » précise que devra être intégrée dans le champ du système universel, toute ressource qui lui est affecté par détermination de la loi.

Cette disposition a une importance toute particulière, compte tenu des modalités de compensation qui restent encore à définir de la baisse « mécanique » de la contribution des employeurs publics au système, au premier rang desquels l'État. Cette baisse résulterait de la diminution des cotisations versées par ces employeurs au titre des fonctionnaires, par application d'un taux uniforme de 28,12 % à l'ensemble des actifs.

## **2. Les charges du nouveau système universel de retraites**

- Le texte renvoie de manière très large à l'ensemble des prestations à verser, qu'il s'agisse :

- des prestations du système universel ;

– des prestations versées par le Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVU) ;

– des prestations versées en application des règles antérieures au système universel.

● Elle intègre aussi les charges de gestion administrative, généralement très faibles, et qui figurent aujourd’hui dans les comptes de tous les régimes.

Cette conception très large du champ participe de la nécessaire exhaustivité qu’implique la bonne application de la « règle d’or » au système.

### **3. La place centrale de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) dans l’équilibre général du système universel de retraite**

Ce même 3<sup>o</sup> du I crée également un article L. 19-10-2, qui clarifie la place de la CNRU dans l’architecture financière, ainsi que celle de l’ACOSS.

- *Les comptes de la CNRU reflètent l’état du système universel*

Dans un souci de transparence, la Caisse « assure l’équilibre financier des régimes participant à la mise en œuvre du système universel » (régime général, régime des fonctionnaires civils et militaires, régime des salariés agricoles, régime des exploitants agricoles, régime des marins). Cette affirmation doit être comprise comme celle d’une intégration financière totale du système, les régimes n’ayant pas de déficits ou d’excédents propres. Ce sont les comptes de la Caisse qui refléteront l’état financier global du système.

Ainsi, dans le système « cible », deux régimes « spontanément » en déficit respectivement de 2 et 3 milliards d’euros se verront comptablement équilibrés par une subvention d’équilibre de la Caisse. Si cette dernière enregistre des excédents par ailleurs, ils neutraliseront ces déficits à due concurrence. Si malgré ces excédents ou en l’absence d’excédents d’autres régimes, le bilan demeure négatif, cela signifiera que le système est en déficit au regard de la règle d’équilibre.

- *Les transferts financiers aux autres caisses*

Par dérogation à ce principe, la Caisse versera aux régimes complémentaires ainsi qu’aux assurés des régimes des clercs et employés de notaires, des agents titulaires de la Banque de France et du Port autonome de Strasbourg des dotations tenant compte de la trajectoire qui aurait prévalu sans modification du périmètre d’affiliation. Il s’agit ici de prévoir des ajustements pour tenir compte du basculement de nombreux assurés vers les régimes participant au système universel. Ces évolutions vont en effet conduire à diminuer de manière importante (toute la génération 2004 en 2022, toute la génération 1975 en 2025) et continue (avec la diminution du nombre de cotisants qui partira à la retraite) les ressources de ces régimes progressivement mis en extinction (sans préjudice du maintien de caisses gestionnaires sous la forme d’une délégation).

Les dotations auront donc vocation à neutraliser, dans la limite des excédents enregistrés par la CNRU au titre des régimes du système universel, les déficits de ces régimes. Les modalités de calcul de ces dotations sont renvoyées au pouvoir réglementaire, mais le texte prévoit un encadrement tenant à la prise en compte de la trajectoire financière de ces régimes si les règles d'affiliation n'avaient pas été modifiées (contrefactuel).

- *Une mission d'équilibrage du régime général, de la CNRACL, de la MSA (exploitants) et de la CNAVPL à horizon 2025, pour mettre fin dès 2022 à la compensation démographique*

La Caisse nationale assurera également l'équilibre financier entre 2022 et 2025 de quatre régimes :

- l'assurance vieillesse du régime général ;
- le régime géré par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ;
- la branche vieillesse du régime agricole des non-salariés (exploitants) ;
- le régime de base géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL).

Concrètement, les comptes de ces régimes seront donc intégrés financièrement, et les régimes déficitaires seront « couverts » par une subvention d'équilibre intégrale.

L'intégration de ces régimes permettra de mettre fin dès 2022 à la compensation démographique généralisée qui aujourd'hui régit les relations entre ces régimes de base et avait de toute façon à disparaître au profit d'une intégration financière en 2025.

Cette compensation démographique généralisée est supprimée par le 2° du **B** du **II** qui abroge les articles L. 134-1 et L. 134-2 la prévoyant.

## **B. L'AMÉNAGEMENT DU RÔLE DE L'ACOSS**

- Le 1° du **I** modifie l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale relatif aux missions de l'ACOSS, en confiant à cette dernière la gestion de trésorerie du système universel de retraites.

Ainsi, dans la phase de transition, l'ACOSS devra gérer la trésorerie du régime général, du régime universel et celle des autres régimes que la LFSS lui confie. À l'extinction des autres régimes, l'ACOSS assurera la gestion de l'ensemble de la trésorerie de la branche retraite, comme elle le fait pour la branche famille.

- Le 2° du **I** abroge :

- l'article L. 225-1-2, qui prévoit la possibilité pour l'ACOSS de conclure une convention financière avec l'organe gestionnaire d'un régime spécial ;

- les dispositions prévues au 1° de l'article L. 225-1-4 autorisant l'ACOSS à consentir des prêts et avances aux régimes des exploitants agricoles et des mines.

Ces dispositions deviennent en effet sans objet dans le cadre d'un régime universel financièrement intégré : les régimes bénéficiant de ces conventions, prêts ou avances seront financés de plein droit par l'agence en application de l'article L. 225-1. Il demeurerait toutefois possible à l'ACOSS de consentir des avances d'autres régimes obligatoires de base ou au FSVU, comme le permet déjà le 2° de l'article 225-1-4.

- Par ailleurs, le III de l'article L. 19-10-2, créé par le 3° du **I**, prévoit l'affectation que la part des actifs disponibles des caisses et institutions gestionnaires des régimes du nouveau comme de l'ancien système sera réaffectée à l'ACOSS pour couvrir des fonds de roulement. Cette mesure tire les conséquences de la mission élargie de l'ACOSS en matière de couverture de trésorerie. Les caisses et régimes pouvant avoir à recourir aux capacités d'emprunt de court terme de l'agence, ils n'auront plus besoin d'actifs pour couvrir leur besoin en fonds de roulement.

Cette réaffectation est plafonnée à trois mois de versement des prestations.

La date de référence permettant d'évaluer la valeur de ces actifs ainsi que le calendrier et les modalités de calcul de cette affectation, notamment pour préciser ce que représentent trois mois de fonds de roulement, sont renvoyés à un décret simple.

- Dès lors que la CNRU aura vocation à assurer l'équilibre financier du régime général, de la CNRACL, de la MSA (exploitants) et de la CNAVPL dès 2022, cette opération de reprise d'actifs couvrant des besoins en fonds de roulement est anticipée à 2022 pour ces régimes, en application du 1° du **B** du **II**.

### **C. UNE HABILITATION À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE DANS DIFFÉRENTS DOMAINES**

Le **III** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans trois matières directement liées aux modifications précédentes :

- la définition des conditions de la gestion de la trésorerie des régimes participant à la mise en œuvre du régime universel ;

- la définition des conditions de la reprise d'actifs pour couvrir le besoin en fonds de roulement de ces régimes ;

- les règles d'établissement et de validation des comptes des régimes constituant le système universel de retraite.