

Section 2

Des réserves garantissant la solidité financière du système

Article 60

Création du Fonds de réserves universel

L'article 60 substitue à l'actuel Fonds de réserve pour les retraites (FRR) un Fonds de réserves universel (FRU).

Reprenant, pour l'essentiel à champ constant, les missions et la composition du FRR, le FRU est l'un des principaux leviers de pérennité du nouveau système de retraite, en anticipation des déséquilibres financiers ou démographiques.

Il pourra s'appuyer sur l'expérience et la qualité de gestion acquises par son prédécesseur, dont les résultats illustrent une politique de placement active et performante.

La substitution du FRU au FRR interviendra au 1^{er} janvier 2022, aux termes de l'échéance retenue à l'article 63 du projet de loi.

I. VINGT ANNÉES DE PLACEMENTS PERFORMANTS DU FRR

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été créé pour assurer un placement de réserves financières en anticipation de futurs déséquilibres du système de retraite. Le niveau de son actif net, estimé à 33 milliards d'euros en 2018, témoigne d'une politique de placements performante.

A. LA RAISON D'ÊTRE DU FRR : ANTICIPER LES CHOCS DÉMOGRAPHIQUES ET FINANCIERS DU SYSTÈME DE RETRAITE

- Le FRR a été créé en 1999 en anticipation de déséquilibres démographiques et financiers susceptibles de fragiliser la solidarité intergénérationnelle, au cœur d'un système par répartition.

Ayant à l'origine pris la forme d'une simple section comptable du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), il est transformé en structure autonome par la loi du 17 juillet 2001⁽¹⁾, qui le rattache à la Caisse des dépôts et consignations.

- Une gouvernance duale a été retenue pour assurer le fonctionnement du FRR, avec un conseil de surveillance et un directoire.

Le tableau *infra* précise leurs missions et leur composition respectives.

(1) Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

MISSIONS ET COMPOSITION DES INSTANCES COMPOSANT LE FRR

	Missions	Composition
Conseil de surveillance	Fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs Contrôle les résultats Approuve les comptes annuels Établit un rapport annuel public sur la gestion du Fonds	Deux députés et deux sénateurs Représentants des assurés sociaux Représentants des employeurs et des travailleurs indépendants Représentants de l'État Personnalités qualifiées
Directoire	Assure la direction de l'établissement Est responsable de la gestion de l'établissement Propose au conseil de surveillance les orientations générales de la politique de placement Met en œuvre les orientations de la politique de placement Contrôle le respect des orientations de la politique de placement Rend compte de la politique de placements au conseil de surveillance et retrace, à cet effet, la manière dont ses orientations ont pris en compte des considérations sociales, environnementales et éthiques	Trois membres, dont le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, qui en assure la présidence

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.

Un comité stratégique d'investissement (CSI) complète cette gouvernance. Il a pour mission le pilotage du « *surplus* » du FRR ⁽¹⁾.

● Le FRR a été alimenté par une série de ressources entre 2001 et 2010, reproduites dans le tableau *infra*.

À partir de 2011, l'ensemble de ses ressources ont été réorientées vers le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

(1) Le *surplus* du FRR correspond à la différence entre l'actif du Fonds et ses engagements liés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et à la soulte de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

RESSOURCES TOTALES AFFECTÉES AU FRR ENTRE 2001 ET 2010

Origine du produit	Montant (en milliards d'euros)
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine	7,8
Prélèvement social sur les produits de placement	6,8
Excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse	5,6
Licences téléphonie mobile	2,8
Vente des parts de caisses d'épargne	2,6
Privatisations	1,6
Soulte CNIEG (*)	3,06

(*) La soulte de la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG) correspond au versement exceptionnel effectué par ces industries en 2005. Sa valeur, initialement de 3,06 milliards d'euros, était estimée à 4,9 milliards d'euros en valeur de marché fin 2018. Elle devra être restituée au régime général en 2020 selon des modalités qui doivent encore être définies.

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.

Le FRR n'est, depuis lors, plus alimenté par de nouvelles ressources.

Il joue lui-même le rôle de financeur, versant chaque année 2,1 milliards d'euros à la CADES. Ce versement annuel se prolongera jusqu'à l'extinction de la dette sociale portée par cette caisse, attendue pour 2024.

B. L'ACTIVITÉ DU FRR : DES PLACEMENTS DYNAMIQUES ET PERFORMANTS

- La politique de placement des actifs du FRR peut être considérée comme performante et dynamique, après vingt années de mise en œuvre.

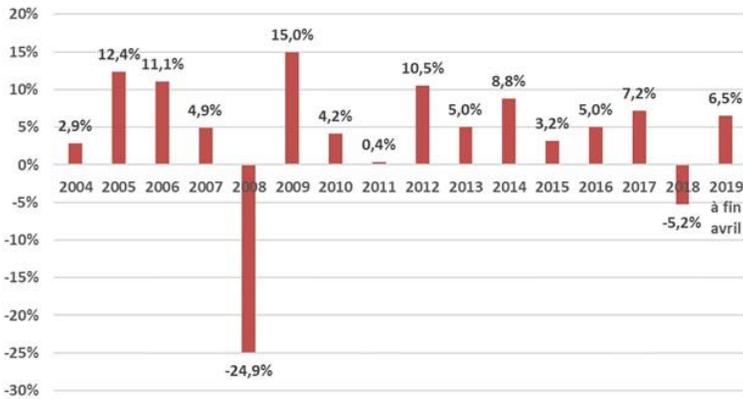
Sa principale illustration est la quasi-stabilisation de son actif depuis 2011 malgré les versements d'ampleur opérés à la CADES.

La performance annuelle nette du FRR a ainsi été en moyenne de 5 % depuis sa création. Seuls deux exercices ont donné lieu à un résultat négatif, en 2008 et 2018, en raison respectivement du déclenchement de la crise économique et financière et d'un épisode de grande volatilité sur les marchés.

Le graphique *infra* recense les performances annuelles nettes du Fonds.

PERFORMANCE ANNUELLE NETTE DU FRR

(en pourcentages)



Source : Fonds de réserve pour les retraites.

● Ces résultats du FRR traduisent des choix de placement à la fois stratégiques et responsables.

Contrairement à la majorité des réserves financières logées dans les caisses de retraites, placées pour la plupart en achats obligataires, le FRR a fait le choix de placements diversifiés conjuguant performance et qualité. Ces placements répondent au principe d'une gestion déléguée, le FRR ne gérant – sauf exception – aucun titre ou contrat financier en direct.

Le graphique *infra* précise cette répartition, désormais à parts égales entre actifs de performance et actifs de qualité.

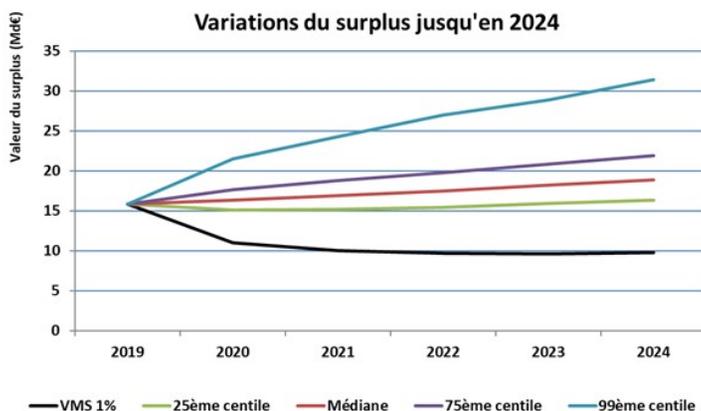
DÉCOMPOSITION DES ALLOCATIONS STRATÉGIQUES DU FRR EN 2019



Source : Fonds de réserve pour les retraites.

● À l'horizon 2024, date à laquelle l'obligation de versement à la CADES cessera, l'actif net porté par le FRR devrait s'élever à 19 milliards d'euros, dans un scénario médian.

Reproduit dans le schéma *infra*, ce scénario tient compte à la fois du retraitement de la « soulte CNIEG » et des versements effectués à la CADES sur la période 2019-2024.



Source : Fonds de réserve pour les retraites.

II. LA SUBSTITUTION DU FRU AU FRR

L'article 60 substitue au Fonds de réserve pour les retraites (FRR) un Fonds de réserves universel (FRU).

Il en définit les missions et la composition – pour l'essentiel, à l'identique du FRR – et précise les modalités de transition.

Cette substitution interviendra au 1^{er} janvier 2022, aux termes de la rédaction retenue au **III** de l'article 63 du projet de loi.

A. LA REPRODUCTION AU FRU DE L'ESSENTIEL DES MISSIONS ET DE LA COMPOSITION DU FRR

Le **I** précise la composition, les missions et les ressources du FRU qui, pour l'essentiel, reprennent celles du FRR.

Ces dispositions sont inscrites aux nouveaux articles L. 19-10-6 à L. 19-10-14 (**1°** du **I**), qui se substituent, par construction, aux dispositions du droit en vigueur relatives au FRR (**2°** du **I**).

- S'agissant de sa composition, le FRU restera composé d'un conseil de surveillance et d'un directoire, rassemblés dans un établissement public national à caractère administratif soumis au contrôle des autorités compétentes de l'État.

Étant en charge de l'anticipation des chocs démographiques et financiers du système universel – et non plus du seul régime général –, le conseil de surveillance

sera élargi aux partenaires sociaux représentant l'ensemble des assurés. Les organisations syndicales de salariés habilitées à désigner des représentants au Conseil commun de la fonction publique, le Conseil commun de la fonction publique et l'organisation syndicale la plus représentative des professions libérales au niveau national y seront donc représentés.

Le directoire, quant à lui, conservera sa composition actuelle, étant précisé que son président ne sera plus le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Le lien organique qui reliait le FRR à cette institution, dans le droit en vigueur, disparaît dans le droit proposé. Dans le respect du droit de la concurrence, il s'agit de permettre à tout organisme – Caisse des dépôts et consignations comprise – de candidater pour la gestion du futur fonds, sans préempter la décision.

● S'agissant de ses missions, le conseil de surveillance et le directoire conservent leurs prérogatives actuelles (*cf.* tableau *infra*), à l'exception de deux modifications :

– le contrôle des résultats des opérations effectuées ne sera plus opéré par le conseil de surveillance mais par le directoire ;

– la restitution de la prise en compte par la politique de placement du fonds des considérations sociales, environnementales et éthiques ne sera plus effectuée par le directoire mais par le conseil de surveillance dans son rapport annuel public.

Une précision est par ailleurs ajoutée s'agissant de la périodicité des orientations générales de la politique de placement et de gestion des risques fixée par le conseil de surveillance, sur proposition du directoire : ces orientations seront demain définies pour une période de cinq ans.

● S'agissant de ses ressources, enfin, le FRR était jusqu'alors affectataire de droit des produits de ses placements. À l'avenir, les produits de placement du FRU seront affectés sur décision du conseil d'administration de la CNRU, la priorité revenant à la couverture des déficits cumulés.

Les excédents pouvant être dégagés par le système universel seront donc d'abord consacrés à l'apurement des déficits passés du système de retraite, puis affectés par la suite directement au FRU.

● L'ensemble des autres dispositions aujourd'hui applicables au FRR – notamment en termes de contrôle par des commissaires aux comptes, de prévention des conflits d'intérêts ou de possibilités de gestion directe des actifs par le FRR – sont reprises telles quelles dans le droit proposé du FRU.

Seules deux modifications sont à relever :

– le FRU emploiera du personnel dans les conditions applicables aux caisses nationales de sécurité sociale. Les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale n'étaient jusqu'alors pas applicables aux agents de droit privé du FRR ;

– une convention sera signée entre le FRU et l'État, afin de déterminer notamment ses objectifs pluriannuels de gestion administrative, ses moyens de fonctionnement, et les règles de calcul et d'évolution de ses frais de gestion.

B. LE TRANSFERT JURIDIQUE EN PLEINE PROPRIÉTÉ DU FRR AU FRU

Le **II** organise le transfert juridique du FRR vers le FRU.

Ce transfert est double et couvre :

– la reprise, de plein droit et en pleine propriété, de l'ensemble des biens, droits, obligations, créances, dettes et titres patrimoniaux du FRR. Cette reprise n'est soumise à aucun prélèvement (**1°** du **II**) ;

– le transfert des contrats de travail des salariés du FRR, dans les conditions de droit commun définies à l'article L. 1224-1 du code du travail (**2°** du **II**).

Ce transfert vers le FRU entraîne la dissolution du FRR, dans des conditions qui seront précisées par décret.

*

* *