

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 29 mars 2017 à 9 h 30

« Architecture du système de retraite et liens financiers entre régimes »

Document N° 2

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Modes de gouvernance et acteurs du système de retraite

Direction de la sécurité sociale

Modes de gouvernance et acteurs du système de retraite

Direction de la sécurité sociale

Le système de retraite français repose sur un ensemble de régimes obligatoires fonctionnant en répartition, qui se sont construits en fonction de critères d'appartenance socioprofessionnelle.

Ce système comprend aujourd'hui une vingtaine de **régimes de base**, qui recourent trois grandes catégories professionnelles : les salariés du secteur privé et les non titulaires de la fonction publique, les non-salariés et les fonctionnaires et salariés de grands entreprises ou établissements publics. Il est complété par un ensemble de **régimes complémentaires**. L'ensemble des salariés et non-salariés du secteur privé sont désormais affiliés à au moins un régime complémentaire obligatoire en répartition. Les régimes des fonctionnaires titulaires de la fonction publique et les régimes spéciaux, auxquels sont affiliés les salariés de certaines entreprises publiques, sont des régimes dits « intégrés ».

Les **modes de pilotage de ces régimes** sont très hétérogènes : si la détermination des paramètres des régimes de base et les régimes intégrés relèvent de la loi et du règlement, cette responsabilité incombe, pour une large part des régimes complémentaires aux partenaires sociaux ou représentants des professions qui administrent les régimes.

Le mode de **pilotage du système de retraite** s'est progressivement structuré, notamment avec les lois de financement de la sécurité sociale. La création du comité de suivi des retraites, par la loi du 20 janvier 2014, qui s'appuie notamment sur les travaux du conseil d'orientation des retraites (COR), permet désormais de disposer d'un cadre structuré pour veiller, notamment, à l'adéquation entre le système de retraites et les objectifs qui lui sont assignés.

I. Le cadre de pilotage de la politique nationale de retraite

1. 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 légaux obligatoire de base. Ne figurent pas dans le tableau d'équilibre les régimes complémentaires obligatoires.

Pour mémoire, les **comptes publics** intègrent quant à eux, dans le cadre du compte ASSO, l'ensemble des régimes d'assurance sociale et des organismes dépendant des assurances sociales. Les régimes d'assurance sociale regroupent les organismes à comptabilité complète qui ont pour activité le versement de prestations sociales, dont les ressources principales sont des cotisations sociales obligatoires, et dont les administrations publiques fixent ou approuvent le taux. Figurent dans ce sous-secteur, en matière de retraite, les caisses de sécurité sociale qui relèvent du Code de la sécurité sociale, mais aussi les régimes complémentaires de retraite à statut conventionnel.

2. Le comité de suivi des retraites (CSR)

La loi et le règlement définissent la politique nationale de retraite. Les **objectifs de cette politique** ont notamment été précisés par la **loi du 20 janvier 2014** : le système de retraite en répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec leurs revenus d'activité, un traitement équitable au regard de leur durée de retraite et du montant de leur pension, un objectif de solidarité entre générations et au sein des générations (notamment entre hommes et femmes, au regard des périodes de privation involontaire d'emploi et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités) ainsi que la pérennité financière du système de retraite assurée par des cotisations équitablement réparties entre les générations, entre les différents niveaux de revenus et entre revenus du travail et du capital¹.

La loi du 20 janvier 2014 a instauré, avec la création du **comité de suivi des retraites (CSR)**, un mécanisme de pilotage chargé de garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite. 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 retraites (COR). Le document remis par le COR est fondé sur des indicateurs qui ont été définis par décret². 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.

II. La loi et le règlement déterminent les règles de gouvernance des régimes de base de retraite

1. La loi et le règlement déterminent les paramètres de ces régimes

La loi et le règlement³ déterminent les règles applicables aux pensions de retraite des régimes de base du régime général⁴ et des régimes alignés (RSI⁵ et travailleurs salariés agricoles) : règles de cotisations, d'ouverture des droits et de calcul de la pension. Ils déterminent également celles

¹ L.111-2-1 du code de la sécurité sociale

² Décret 2014-654

³ Code de la sécurité sociale, code rural et de la pêche maritime.

⁴ Article L. 311-2 du code de la sécurité sociale : Sont affiliés obligatoirement au régime général toutes les personnes « salariées ou travaillant à quelque titre [...] pour un ou plusieurs employeurs ».

⁵ L. 611-1 du code de la sécurité sociale ; cet article a été modifié par l'article 50 de la LFSS pour 2017. Sont obligatoirement affiliées au régime social des indépendants, au titre de l'assurance vieillesse et de l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire, les travailleurs indépendants non agricoles, exception faite des avocats et des personnes rattachées aux caisses des professions libérales.

applicables au régime des non-salariés agricoles. Ils déterminent également les règles applicables au régime de base des professions libérales⁶.

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.

2. L'Etat exerce la tutelle des caisses chargées de la gestion de ces régimes

La **Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés** est chargée « d'assurer le financement des prestations d'assurance retraite et d'assurance veuvage du régime général⁷ » et la définition « des orientations de la gestion de l'assurance retraite des travailleurs salariés. La CNAV, établissement public à caractère administratif, exerce un pouvoir de tutelle sur les caisses locales (CARSAT), organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public. La CNAV est administrée par un Conseil d'administration qui a entre autres pour rôle de faire toutes propositions « lui paraissant nécessaire pour garantir dans la durée l'équilibre financier de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés », 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.⁸ » Le conseil d'administration⁹ de la CNAV comporte 26 représentants des partenaires sociaux et 4 personnalités qualifiées. D'autres membres siègent avec voix consultative. Le directeur de la CNAV est nommé par décret en conseil des ministres après avis du Président du conseil d'administration¹⁰.

La **caisse nationale du régime social des indépendants** est notamment en charge « d'assurer, sur un plan national, le financement » de l'assurance vieillesse de base¹¹. Son conseil d'administration est saisi pour consultation dans des conditions similaires à celles applicables à la CNAV et dispose également de prérogatives en matière de propositions. Le conseil d'administration de la caisse nationale du RSI est composé de 50 administrateurs¹² (d'autres membres siègent au conseil avec voix consultative). Les membres des conseils d'administration des caisses de base sont élus par les affiliés. Le directeur général de la caisse nationale du RSI est nommé par décret.

La **caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)** est la tête de réseau des caisses régionales. A ce titre, elle représente la mutualité sociale agricole auprès des pouvoirs publics. Le conseil d'administration de la CCMSA est notamment « saisi pour avis de tout projet de loi ou de tout projet de mesure réglementaire ayant des incidences sur les régimes obligatoires de protection sociale

⁶ Code de la sécurité sociale

⁷ L. 222-1 du code de la sécurité sociale

⁸ L.200-3

⁹ L. 222-5 du code de la sécurité sociale

¹⁰ L. 226-1, R. 224-6 du code de la sécurité sociale, Décret 59-587

¹¹ L. 611-4 et L.611-2 de la sécurité sociale

¹² R. 611-2 du code de la sécurité sociale

des salariés et des non-salariés des professions agricoles¹³ », et notamment des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il peut également « faire toutes propositions de modification de nature législative ou réglementaire dans son domaine de compétence ». Le conseil d'administration de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole est composé de 29 membres avec voix délibérative¹⁴, dont 27 élus par l'assemblée générale centrale de la MSA¹⁵ et 2 désignés par l'UNAF.

S'agissant des **professions libérales**, le régime d'assurance vieillesse des professions libérales est constitué d'une caisse nationale (la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – CNAVPL) et de 10 sections professionnelles, qui assurent la gestion du régime de base pour le compte de la CNAVPL et assurent également la gestion des régimes complémentaires propres aux professions concernées. La CNAVPL est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public. Elle est administrée par un conseil d'administration composé de 16 membres titulaires : les présidents des 10 sections professionnelles et 6 membres désignés des syndicats représentant les professions libérales au niveau national.

La **gestion des régimes spéciaux** est assurée par des caisses qui ont, selon les cas, le statut d'établissement public (exemple de la CNRACL, chargée d'assurer la gestion de la retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers) ou d'organismes de sécurité sociale (exemples de la CNIEG ou encore de la caisse de retraite et de prévoyance du personnel de la SNCF). La gestion de la CNRACL est assurée par la caisse des dépôts et consignations.

Toutefois, la gestion des retraites des fonctionnaires de l'Etat est assurée par le service des retraites de l'Etat, qui est un service à compétence nationale¹⁶ rattaché à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et ne dispose donc pas d'instances de gouvernance autonomes.

L'Etat exerce un pouvoir de tutelle sur ces caisses – exception faite, de par sa nature juridique, du service des retraites de l'Etat. L'Etat est représenté auprès de leur conseil d'administration par des commissaires du gouvernement et les délibérations de leur conseil d'administration ne deviennent exécutoires (à l'exception de celles qui doivent être soumises à approbation) que si l'Etat ne s'y oppose pas¹⁷. Des conventions d'objectifs et de gestion entre ces caisses et l'Etat, comportant des engagements réciproques, sont prévues par la loi. Un contrat pluriannuel, signé pour la première fois en 2016, a également été instauré pour la CNAVPL par la loi du 20 janvier 2014.

¹³ L723-12 du code rural et de la pêche maritime

¹⁴ L723-32 du code rural et de la pêche maritime

¹⁵ L'assemblée générale est composée des délégués élus par leurs pairs au sein du conseil d'administration de chacune des caisses de mutualité sociale agricole

¹⁶ Les services à compétence nationale sont dotés d'une certaine autonomie mais n'ont pas de personnalité juridique

¹⁷ L. 224-1 du code de la sécurité sociale

III. l'Etat ou de la compétence des représentants des professions

Le pilotage des régimes complémentaires relève de modalités et de règles de compétence variées, qui retracent notamment les effets de leur histoire et de leur institution.

1. Les régimes AGIRC et ARRCO, institués par des accords nationaux interprofessionnels, relèvent de la compétence des partenaires sociaux

Les régimes de retraite complémentaire AGIRC (cadres) et ARRCO (non-cadres) relèvent de la compétence des partenaires sociaux. Ces régimes conventionnels, rendus obligatoires par la loi (loi de 1972) sont institués par des accords nationaux interprofessionnels (1947 pour l'AGIRC, 1961 pour l'ARRCO). Ce sont ces mêmes accords qui déterminent les paramètres des régimes. Ces accords sont ensuite étendus et élargis par arrêté ministériel.

Ils sont mis en œuvre par les fédérations AGIRC et ARRCO qui fédèrent les caisses de retraite du régime complémentaire¹⁸. Un GIE AGIRC-ARRCO a été créé en 2002 afin de regrouper les moyens de deux fédérations. La gestion de chacun des deux régimes est assurée par des institutions de retraite complémentaire (IRC) adhérant soit à la fédération AGIRC, soit à la fédération ARRCO. Les IRC et leurs fédérations sont, selon la loi, des personnes morales de droit privé à but non lucratif administrées paritairement par des représentants des entreprises et des salariés cotisants aux régimes.

L'AGIRC et l'ARRCO sont administrés par des conseils d'administration paritaires de 40 membres prévus par leurs statuts qui sont approuvés par arrêté ministériel. Parmi leurs prérogatives, les conseils d'administration de deux fédérations fixent la valeur des points et des salaires de référence, en fonction des conventions actualisées par les avenants.

Pour mémoire, l'accord du 30 octobre 2015 prévoit la création d'un régime unifié de retraite complémentaire au 1^{er} janvier 2019. Ce régime reprendra l'ensemble des droits et obligations des régimes AGIRC et ARRCO.

2. Le pilotage du régime IRCANTEC relèvera, à compter de 2018, de la compétence du conseil d'administration

Les agents contractuels de droit public, affiliés au régime général pour le régime de base, sont affiliés à un régime de retraite complémentaire obligatoire spécifique¹⁹ dénommé « Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques ». L'Ircantec est un régime réglementaire créé par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié, et mis en œuvre depuis le 1er janvier 1971 (deux institutions préexistantes couvraient auparavant les cadres et les non-cadres). Le régime couvre également les praticiens hospitaliers et les élus locaux.

Ce régime a fait l'objet **d'une réforme, en 2008**, qui a notamment modifié substantiellement les règles de gouvernance et **renforcé les compétences du conseil d'administration**. Jusqu'en 2017, les

¹⁸ L. 921-4 du code de la sécurité sociale

¹⁹ Article L921-2-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la loi du 20 janvier 2014

paramètres du régime (valeur d'achat du point, valeur de service du point, rendement, cotisations ainsi que les autres paramètres) sont déterminés par voie réglementaire.

A compter du 1^{er} janvier 2018, le Conseil d'administration de l'IRCANTEC sera en charge du pilotage à long terme du régime²⁰ : Il devra prévoir, dans un plan quadriennal les conditions de réalisation de l'équilibre de long terme du régime. A ce titre, il déterminera les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixera, chaque année, la valeur. La fixation de ces paramètres devra permettre au régime de respecter des critères de solvabilité à long terme déterminés par arrêté. La proposition de la commission de pilotage technique et financier devra être accompagnée d'un rapport établi par l'actuaire indépendant du régime, choisi par le conseil d'administration. A défaut de plan quadriennal remplissant les critères de solvabilité précités, les valeurs du point de retraite et du salaire de référence évolueront annuellement selon des modalités fixées par arrêté, l'évolution des taux de cotisation étant fixée par décret.

Les taux de cotisation applicables pour la période resteront fixés par décret, sur proposition du Conseil d'administration et après avis de celui-ci.

L'IRCANTEC est administrée par un conseil d'administration²¹ de 34 membres, dont 16 administrateurs désignés sur proposition des organisations syndicales représentatives, 16 administrateurs représentant l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, ainsi que les établissements publics dont les personnels sont affiliés à l'IRCANTEC, ainsi que de 2 administrateurs personnalités qualifiées. L'IRCANTEC est gérée par la direction des retraites et de la solidarité de la Caisse des Dépôts.

3. Les règles relatives au régime complémentaire des non-salariés du privé (RCI) sont déterminées par le règlement du conseil d'administration de la caisse nationale

Le RSI gère les régimes complémentaires obligatoires des personnes affiliés au RSI (RCI) au titre de l'assurance vieillesse²².

Les conditions d'attribution et de service des prestations sont précisées par un **règlement du conseil d'administration de la caisse nationale du RSI** approuvé par arrêté ministériel²³. Ce règlement détermine notamment les conditions dans lesquelles les pensions sont revalorisées et fixe les principes de fonctionnement et de gestion financière du régime. Le Conseil d'administration délibère tous les 6 ans sur les règles d'évolution du revenu de référence et de service du point applicables pour les six années suivantes, qui doivent respecter des règles prudentielles déterminées à l'article D.635-9.

²⁰ Décret n°70-1277 du 23 décembre 1970 portant création d'un régime de retraites complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

²¹ Arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970

²² L. 611-3 du code de la sécurité sociale

²³ L.635.3 du code de la sécurité sociale

4. leurs statuts ainsi que de dispositions réglementaires

Les sections professionnelles des professions libérales assurent la gestion de régimes complémentaires propres à chacune de ces sections. Elles en assurent notamment le pilotage de long terme. Ces sections professionnelles sont administrées par des conseils d'administration dont les membres sont élus par les affiliés (certaines sections comprenant en outre des représentants des ordres professionnels²⁴).

Le niveau des prestations est fixé dans les statuts des régimes complémentaires des sections professionnelles, les modifications apportées aux statuts étant soumise à l'approbation de l'Etat. Toutefois, l'assiette et le taux des cotisations sont fixés par décret, sur proposition des sections professionnelles et après avis de la CNAVPL.

5. Le régime complémentaire des non-salariés agricoles

Les règles du régime sont définies par la loi et le règlement. La gestion du régime d'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles est assurée par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

La loi du 20 janvier 2014 a renforcé le cadre de pilotage du régime, en prévoyant notamment l'élaboration de projections actuarielles tous les trois ans et la remise au gouvernement, par le conseil d'administration de la CCMSA, de propositions relatives à l'évolution des paramètres du régime sur les trois années à venir (valeurs de service et d'achat du point, taux de cotisation).

²⁴ R. 6417 et R641-11 du code de la sécurité sociale