

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 18 octobre 2018 à 9h30
« Pilotage du système de retraite »

Document n° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les principales caractéristiques du pilotage actuel du système de retraite

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les principales caractéristiques du pilotage actuel du système de retraite

Le pilotage d'un régime de retraite est envisagé comme l'ajustement au fil du temps de ses paramètres en vue d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés. La loi du 20 janvier 2014¹ et le décret du 20 juin 2014² ont permis de clarifier le pilotage du système de retraite français et ont défini le rôle de ses différents acteurs, notamment par la définition de cibles quantitatives et celle d'indicateurs statistiques de suivi, et par la mise en place d'un processus explicite de prise de décision :

- diagnostic partagé par le COR avec le rapport annuel,
- aide à la décision par la formulation de recommandations par le Comité de suivi des retraites,
- et prise de décision par le législateur pour les régimes de base et par les partenaires sociaux pour les régimes complémentaires.

Sur la base des précédents travaux du COR, l'objet de cette note est de passer en revue les caractéristiques actuelles du pilotage du système de retraite français : le pilotage institutionnel (1), les objectifs assignés au système de retraite et les indicateurs de suivi de ces objectifs (2) et l'horizon de pilotage (3).

1. Le pilotage institutionnel du système de retraite

1.1. Rappel historique

Jusqu'à la création du COR en 2000, le système de retraite français était évalué au gré de rapports successifs à l'instar du Livre blanc de Michel Rocard élaboré en 1991, du rapport Briet de 1995, puis des rapports Charpin et Teulade en 1999 et 2000.

Le pilotage du système de retraite a été une première fois défini par la loi portant réforme des retraites de 2003³, qui fixait de grandes orientations, privilégiait un levier d'action (la durée d'assurance), et définissait une méthode de pilotage autour de rendez-vous quadriennaux⁴, depuis abandonnés.

L'échec du rendez-vous de 2008, et la crise lors de cette même année, mettent fin à cette organisation du pilotage par rendez-vous. Et, sur ces constats, la réforme de 2010⁵ prévoit un volet explicite sur le pilotage du système de retraite par la mise en œuvre du COPILOR (Comité de Pilotage des régimes de Retraite) qui ne s'est réuni qu'une seule fois et a été dissout de fait par la loi du 20 janvier 2014.

Cependant, le postulat selon lequel les retraites nécessitent d'être pilotées en continu avec de réels objectifs de court, moyen et long terme, n'a pas été remis en cause. La loi du 20 janvier 2014 a ainsi instauré, avec la création du comité de suivi des retraites (CSR), un mécanisme

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

² Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

³ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

⁴ Ces rencontres étaient, selon la réforme, précédées de rapports élaborés d'une part, par le COR à destination du Gouvernement ; et d'autre part, par le Gouvernement et préfigurant le rendez-vous.

⁵ Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

de pilotage chargé de garantir dans la durée le respect des objectifs assignés au système de retraite.

1.2. La procédure actuelle de pilotage du système de retraite

La loi du 20 janvier 2014 introduit plusieurs éléments nouveaux qui concourent à la mise en place d'un processus complet de suivi et de pilotage du système de retraite.

Placé auprès du Premier ministre, le Comité de suivi des retraites a pour mission de rendre « [...] en s'appuyant notamment sur les documents du Conseil d'orientation des retraites⁶ [...] un avis annuel public [...] indiquant s'il considère que le système de retraite s'éloigne de façon significative des objectifs [qui lui sont assignés] »⁷. Il est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen⁸.

Ainsi, la loi de 2014 pose le principe d'un document régulier, produit par le COR, actualisé chaque année et fondé sur un ensemble d'indicateurs, dont une partie est définie par décret⁹ - plus large que les seuls indicateurs de situation financière du système. Elle insiste par ce biais sur la nécessité d'apprécier de manière conjointe et articulée l'ensemble des indicateurs relatifs au système de retraite.

Mais surtout elle inscrit explicitement le suivi des indicateurs dans une double finalité : d'une part, mesurer l'adéquation du système de retraite à ses objectifs – ce qui est l'objet du « suivi » *stricto sensu* –, d'autre part, aider le cas échéant à la formulation de recommandations relatives aux modifications des paramètres de retraite – ce qui est l'objet du « pilotage » du système. Les indicateurs doivent en effet être utiles au Comité de suivi des retraites, dont la création résulte de la même loi, pour lui permettre de déterminer « s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de [se]s objectifs » et, éventuellement, de formuler « des recommandations, rendues publiques, destinées à garantir le respect des objectifs ».

Le comité de suivi des retraites dispose, en cas de non-respect des objectifs sociaux ou financiers, du pouvoir de formuler des recommandations, notamment sur la durée d'assurance nécessaire au taux plein, le fonds de réserves des retraites, la solidarité ou encore l'évolution des taux de cotisation. Ces recommandations sont encadrées : par exemple, les recommandations sur la durée d'assurance doivent prendre en compte un certain nombre d'autres paramètres (espérance de vie en bonne santé, taux de chômage des jeunes et des seniors, etc.) ou elles ne peuvent conduire à un taux de cotisation supérieur à une valeur cible fixée par décret. Elles 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

⁶ Art. L. 114-2 4° : Le Conseil d'orientation des retraites a pour mission « [...] de produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard des objectifs énoncés [par la loi] »

⁷ II. de l'art. L. 114-4 du CSS.

⁸ Le jury est tiré au sort, composé de neuf femmes et de neuf hommes nommés pour trois années. Ceux-ci sont consultés par le comité en amont de la remise des avis et des recommandations afin de réagir aux orientations formulées.

⁹ Décret 2014-654. Voir COR, [Évolutions et perspectives des retraites en France](#), rapport annuel du COR, juin 2018.

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.

Au regard de l'ensemble des éléments exposés, depuis son premier avis et jusqu'en 2017, le CSR considérait qu'il n'y avait pas d'éloignement « *significatif* » par rapport aux objectifs et ce, sur le montant des pensions ainsi que sur les dispositifs d'équité et de solidarité et face à la trajectoire financière, et ne formulait pas de recommandations.

En 2017, pour la première fois depuis sa création, le Comité a appelé le Gouvernement à prendre des mesures pour rétablir l'équilibre financier du système de retraite (sans toutefois être prescriptif sur le calendrier). Par ailleurs, afin de renforcer la confiance que les assurés ont dans leur système de retraite, le Comité a appelé, comme dans les avis précédents, à assurer une moindre sensibilité du système à la croissance, et à poursuivre le mouvement d'harmonisation des régimes de retraite.

Faisant suite à la réponse apportée le 18 juin 2018 par la Ministre des solidarités et de la santé dans laquelle cette dernière a répondu au Comité de suivi avoir demandé à Monsieur le Haut-commissaire à la réforme des retraites « *d'intégrer dans ses travaux les préoccupations du comité et de veiller à ce que les propositions qu'il est chargé d'élaborer permettent au système de retraite de respecter les objectifs financiers prévus au II de l'article L111-2-1 du code de la sécurité sociale* », le CSR n'a pas été amené à formuler de nouvelle recommandation pour cette année mais a décidé de maintenir sa recommandation précédente.

1.3. Les limites du pilotage actuel

Les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel dans la définition des objectifs assignés au système de retraite, à travers les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) annuelles concernant les régimes de base et la procédure actuelle de pilotage concernant l'ensemble du système. Les partenaires sociaux sont également des acteurs historiques du système de retraite en ce sens où ils assurent la gouvernance et la gestion des régimes complémentaires¹⁰ des salariés. Il en est de même des représentants des travailleurs indépendants pour leurs régimes complémentaires. Enfin, l'État pilote directement le régime de la fonction publique d'État et exerce une influence forte sur les régimes des grandes entreprises publiques.

Cette distinction entre le pilotage des régimes de base et celui des régimes complémentaires obligatoires¹¹ n'est pas sans poser plusieurs questions :

- Le système est complexe, du fait de la diversité des règles de calcul des droits contributifs et des dispositifs de solidarité ainsi que des conditions de départ à la retraite¹².
- Le système est difficilement pilotable dans son ensemble, la définition d'objectifs généraux par le gouvernement et les avis du CSR pouvant se heurter dans les faits à un manque de coordination entre les décisions de l'État à travers les LFSS ou les lois spécifiques aux retraites et celles des partenaires sociaux ou représentants des travailleurs salariés, à travers les accords dans les régimes complémentaires.

¹⁰ Voir l'annexe 1 qui présente un panorama de l'ensemble des régimes de retraite français.

¹¹ Voir l'annexe 2 qui présente les modes de gouvernance et le pilotage des différents régimes.

¹² La décision d'introduire des abattements temporaires et une référence à une durée requise de cotisation différente dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO est un bon exemple de cette complexité.

En outre, les indicateurs encadrent la décision mais aucune règle explicite n'est prescrite en cas d'écart avec les cibles définies dans le décret.

2. Les objectifs du système de retraite et les indicateurs associés

L'article 1^{er} de la loi de 2014 a ainsi réaffirmé que le système de retraite français constitue l'un des fondements de la protection sociale en France en complétant l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, placé en tête du code de la sécurité sociale, juste après les grands principes de la sécurité sociale et les objectifs de l'assurance maladie. Les objectifs du système de retraite sont fixés au II de cet article. Ce sont :

- l'équité et la solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle. Ces objectifs sont placés en tête des objectifs que la Nation assigne au système de retraite ;
- l'équité intragénérationnelle et notamment la réduction des écarts de pensions entre hommes et femmes ;
- le maintien d'un niveau de vie « *satisfaisant* » des retraités¹³ ;
- la pérennité financière.

Au regard des objectifs assignés par la loi, les indicateurs de suivi ont été définis par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites, qui a inséré un article D. 114-4-0-5 dans le code de la sécurité sociale.

Tableau 1 – Objectifs et indicateurs de suivi du système de retraite

Objectifs (II de l'art. L. 111-2-1 du CSS)	Indicateurs (art. D. 114-4-0-5 du CSS)	Cibles ¹⁴
1. Le versement de pensions en rapport avec les revenus tirés de l'activité	1. Le taux de remplacement projeté sur dix ans pour un salarié non-cadre du secteur privé, à carrière complète	Les recommandations du CSR ne doivent pas conduire à ce que : - Le taux de remplacement à la liquidation calculé pour le cas type ne passe, pour aucune génération, en-dessous d'une valeur de 66 % ¹⁵ - Le taux de cotisation CNAV+ARRCO pour le même cas type ne dépasse jamais la limite de 28 %.
2. Un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de la pension,	2.1. La durée moyenne de versement de la pension projetée sur vingt-cinq ans	Stabilisation, au fil des générations, du rapport entre durée de retraite et durée de carrière ¹⁶

¹³ Si cet adjectif peut sembler imprécis, l'objectif doit être compris à l'aune du mécanisme de pilotage qui prévoit que les recommandations du Comité de suivi des retraites ne peuvent tendre à réduire le taux de remplacement assuré par les pensions en deçà de limites fixées par décret.

¹⁴ Voir La lettre du COR n° 9 [Les indicateurs du COR pour le suivi et le pilotage du système de retraite](#), septembre 2014.

¹⁵ L'art. D. 114-4-0-14 du CSS précise que les recommandations du CSR « [...] ne peuvent tendre à diminuer en deçà des deux tiers le rapport, pour une année donnée et pour un assuré [non cadre du privé à carrière ininterrompue], entre la moyenne des avantages vieillesse perçus l'année de liquidation et le revenu moyen d'activité perçu pendant la dernière année d'activité ».

¹⁶ Aucune cible n'est donnée pour l'indicateur de durée moyenne de retraite, l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014 reprend l'orientation de la réforme des retraites de 2003, visant à « stabiliser la part de la vie consacrée au travail ».

Objectifs (II de l'art. L. 111-2-1 du CSS)	Indicateurs (art. D. 114-4-0-5 du CSS)	Cibles ¹⁴
quels que soient le sexe, les activités et parcours professionnels passés, l'espérance de vie en bonne santé, les régimes dont les assurés relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent	2.2. 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 ¹⁷	/
3. La solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités.	3.1. Le rapport, par génération de retraités, pour l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires, entre la valeur de la pension en deçà de laquelle se situent les 10 % des retraités les moins aisés, d'une part, et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités, d'autre part. Ce rapport est présenté selon le genre	/
	3.2. Le niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, ce rapport étant présenté selon le genre	/
4. La pérennité financière	4. Les soldes comptables annuels exprimés en droits constatés des régimes de retraite légalement obligatoires pour l'année en cours et projetés sur vingt-cinq ans, déterminés sur la base des prévisions financières des régimes de retraite sous-jacentes aux prévisions de comptes publics présentés dans le programme de stabilité de l'année en cours	Solde financier projeté nul, au moins en moyenne, à moyen et long terme – la marge de fluctuation annuelle acceptable autour de la situation d'équilibre financier étant laissée à l'appréciation du Comité de suivi des retraites ¹⁸

Par ailleurs, la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) de 2005 a conduit à la mise en œuvre des programmes de qualité et d'efficacité (PQE), qui sont annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS)¹⁹. Le PQE retraites « décrit les performances du système de retraites en termes d'adéquation des pensions aux besoins des retraités et d'équité entre les assurés des divers régimes, ainsi que de pérennité du financement des retraites ».

Quatre objectifs principaux déclinés en une douzaine d'indicateurs ont ainsi été identifiés pour le programme « retraites » de 2018. Ces objectifs sont assez proches de ceux inscrits dans la loi de 2014, à ceci près que l'objectif d'emploi des seniors est repris ici comme un

¹⁷ Le taux de remplacement est défini comme le rapport entre la moyenne des avantages de vieillesse perçus l'année de la liquidation et le salaire moyen d'activité, y compris les primes, perçu pendant la dernière année d'activité.

¹⁸ Cet indicateur n'est pas clairement précisé par la loi.

¹⁹ « Ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours ». III. de l'article 2 de la LOLFSS n° 2005-881 du 2 août 2005.

objectif à part entière. L'objectif d'amélioration de la connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite fait quant à lui écho au droit à l'information des assurés²⁰ qui ne compte plus au nombre des objectifs assigné au système depuis la loi de 2014, la lisibilité et la transparence étant des moyens au service de l'équité.

Le texte de la LOLF n'impose pas le choix d'indicateurs identiques, pour autant, dans les faits, les indicateurs du PQE se rapprochent également de ceux définis par la loi de 2014. À titre d'exemple le niveau de vie des retraités est étudié dans les deux cadres (indicateur 3.2. de la loi de 2014 et indicateur 1.1.2 du PQE) mais sur des champs légèrement différents²¹.

Se pose alors la question de la cohérence entre la définition d'objectifs proches et de la production de documents dont les données peuvent apparaître redondantes.

Tableau 2 – Objectifs et indicateurs inscrits dans le programme de qualité et d'efficacité « retraites » annexé au PLFSS pour 2018

Objectifs	Indicateurs
1. Assurer un niveau de vie adapté aux retraités et garantir la solidarité entre retraités	1- 1 - Comparaison entre les ressources des retraités et des actifs 1-1-1 - Pension médiane des retraités rapportée au revenu d'activité médian des actifs occupés 1-1-2 - Niveau de vie des retraités rapporté à celui des actifs
	1-2 - Évolution des prix et revalorisation des pensions
	1-3 - Proportion de personnes retraitées ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté
	1-4 - Écart de niveau de pension entre les femmes et les hommes
2. Améliorer la connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite	2-1 - Suivi des dispositifs mis en œuvre dans le cadre du droit à l'information des assurés : relevés individuels de situation (RIS), estimations indicatives globales (EIG) de pension et compte personnel de retraite
3. Augmenter progressivement la durée d'activité et accroître l'emploi des travailleurs âgés	3-1 - Âge effectif au départ à la retraite des assurés du régime général par genre, des régimes alignés et de la fonction publique
	3-2 - Durée moyenne tous régimes cotisée et validée lors du départ à la retraite par les affiliés de la CNAV, par genre
	3-3 - Taux d'emploi des 55-69 ans
	3-4 - Proportion d'assurés du régime général ayant reporté au moins un trimestre de salaires au cours de l'année précédant la liquidation de leur retraite
4. Garantir la viabilité financière des régimes de retraite	4-1 - Taux d'adéquation des dépenses avec les recettes 4-1- 1 - ...de la CNAV et du FSV 4-1-2 - de l'ensemble des régimes de retraite de base et du FSV

3. L'horizon de pilotage

Concernant l'horizon de pilotage du régime, les différents indicateurs de suivi du CSR, au titre des objectifs assignés au système de retraite, sont projetés à plusieurs horizons de pilotage²² : taux de remplacement projeté sur dix ans, durée moyenne de pension et solde moyen projetés sur vingt-cinq ans, soldes annuels à l'horizon 2070.

²⁰ Article L. 161-17 du CSS.

²¹ Le niveau de vie des retraités est rapporté à celui de l'ensemble de la population dans le premier cas et à celui des actifs dans le second cas.

²² Art. D. 114-4-0-5 du CSS.

Si un horizon glissant de moyen terme peut être jugé nécessaire pour évaluer la solvabilité des régimes, les systèmes de retraite par leur nature même, et leurs réformes nécessitent de se fixer un horizon de long voire de très long terme. À la fois pour des raisons d'efficacité – certains leviers de réformes ne jouent pleinement qu'à très long terme, et certaines décisions prises aujourd'hui peuvent engager les régimes pour une durée très longue – et de confiance pour les assurés, notamment les plus jeunes, il est nécessaire de définir le plus en amont possible les règles du jeu.

Concernant l'horizon de pilotage des régimes²³ :

- la LFSS établit des prévisions de recettes, dépenses et soldes des régimes de base à un horizon de quatre ans tandis que la commission des comptes de la sécurité sociale les établit à l'horizon de deux ans.
- Les accords paritaires AGIRC-ARRCO fixent des horizons de pilotage de court, moyen et long terme. Ainsi, un horizon de quinze ans pour l'appréciation des critères de soutenabilité des régimes et un possible ajustement annuel des paramètres dans le cadre du volet tactique du pilotage sont prévus. L'accord du 30 octobre 2015 fait ainsi état de prévisions aux horizons 2017, 2020 et 2030.
- Les horizons de pilotage des autres régimes complémentaires sont variables : plan quadriennal pour l'Ircantec devant respecter des critères de solvabilité à 30 ans pour le paiement des pensions et 20 ans pour la réserve de précaution, plan triennal pour la retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles évaluant la situation financière du régime sur 40 ans, espérance de vie à la retraite de la génération liquidante pour le régime complémentaire des indépendants, etc.

²³ Voir l'annexe 2.

Annexe 1 – Panorama des régimes de retraite français

RÉGIMES OBLIGATOIRES DE RETRAITE					
STATUT	RETRAITE DE BASE	+	RETRAITE COMPLEMENTAIRE (RÉPARTITION)	+	RETRAITE COMPLEMENTAIRE (CAPITALISATION)
SALARIÉS					
Salariés agricoles	MSA	+	AGIRC-ARRCO		
Salarié de l'industrie, du commerce et des services	CNAV	+	AGIRC-ARRCO + Régime additionnel		
Enseignants du privé		+	IRCANTEC		
Agents non titulaires de l'État et des Collectivités publiques		+	CRPN		
Personnel navigant de l'aéronautique civile		+			
Salariés relevant d'entreprises ou de professions à statut particulier					
Salariés des exploitations minières et assimilés	CANSSM	+	ARRCO		
Personnel titulaire de la Banque de France	Banque de France				
Salariés des industries électriques et gazières	CNIEG				
Personnel de la Comédie française	CRPCF				
Clercs et employés de notaires	CRPCEN				
Marins salariés	ENIM				
Personnels de l'Opéra national de Paris et élèves de l'Atelier	Caisse de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris				
Personnels titulaires du port autonome de Strasbourg	Port autonome de Strasbourg				
Personnels de la RATP	CRP RATP				
Personnels de la SNCF	CRP SNCF				
Personnels de la SEITA	SEITA				
FONCTIONNAIRES					
Fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires	Régime des retraites de l'État				
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRACL		+	RAFP	
Ouvriers des établissements industriels de l'État	FSPOEIE				
Fonctionnaires du Parlement	Caisse de retraite des agents de l'Assemblée nationale				
	Caisse de retraite des agents du Sénat				

NON SALARIÉS					
Exploitants agricoles	MSA	+	MSA RCO		
Artisans, commerçants et industriels	SSI	+	RCI		
Gérants de débits de tabac	SSI	+	RCI	+ RAVGT	
Notaires	CNAVPL	+	CPRN		
Officiers ministériels		+	CAVOM		
Médecins		+	CARMF	+ PCV ou ASV (supplémentaires)	
Chirurgiens dentistes et sages-femmes		+	CARCDSF	+ PCV ou ASV (supplémentaires)	
Pharmaciens		+	CAVP	+ CAVP	
Auxiliaires médicaux		+	CARPIMKO		
Vétérinaires		+	CARPV		
Agents généraux d'assurance		+	CAVAMAC		
Experts comptables et comptables agréés		+	CAVEC		
Architectes et professions libérales diverses		+	CIPAV		
Avocats		CNBF base	+	CNBF complémentaire	
Artistes, auteurs d'oeuvres originales		CNAV	+	IRCEC	
Patrons pêcheurs embarqués et employeurs de marins salariés				ENIM	
Membres des cultes		CNAV / CAVIMAC	+	ARRCO	
ÉLUS ET REPRÉSENTANTS					
Élus locaux			IRCANTEC		
Élus locaux ayant cessé leur activité pour exercer leur mandat ou percevant des indemnités supérieures à 50% du PASS	CNAV	+	IRCANTEC		
Députés	Caisse de retraite de l'Assemblée nationale				
Sénateurs	Caisse de retraite du Sénat				
Membres du CESE	Caisse de retraite du CESE				

RENTES ET ALLOCATIONS SPÉCIFIQUES	
Enseignants du privé	Allocation temporaire de retraite (Retrep ou Atca)
Sapeurs-pompiers volontaires	Prestation de fidélisation et de reconnaissance
Anciens combattants	Retraite du combattant + le cas échéant, traitement attribué au titre de la légion d'honneur (obtenue à titre militaire) et/ou de la médaille militaire
Déportés politiques	Pension de déporté politique

LFSS

Gestion paritaire (partenaires sociaux, État, représentants des professions)

Annexe 2 – Le pilotage des régimes de retraite²⁴

Le système de retraite français 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. Depuis la loi de 2003, l’ensemble des salariés et non-salariés du secteur privé est affilié 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 »²⁵.

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 règlement²⁶, cette responsabilité incombe, pour une large part des régimes complémentaires aux partenaires sociaux ou représentants des professions qui administrent les régimes.

1. Les régimes de base

L’article 34 de la Constitution précise que « [...] *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses [...]* ».

Aussi, conformément à l’article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les LFSS procèdent à une analyse financière des régimes obligatoires de base et fixent les dispositions relatives à leur recette et à l’équilibre général.

Les caisses chargées de la gestion des régimes de base sont :

- La Caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés²⁷
- La caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)
- La caisse nationale d’assurance vieillesse des professions libérales
- La caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants²⁸ (caisse nationale du régime social des indépendants jusqu’au 31 décembre 2017).

Pour les régimes spéciaux, la gestion 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.

²⁴ Voir le [document n° 2](#) de la séance du 29 mars 2017.

²⁵ Voir annexe 1 – panorama des régimes de retraite.

²⁶ Code de la sécurité sociale, code rural et de la pêche maritime, code des pensions civiles et militaires et décrets spécifiques à chacun des régimes spéciaux.

²⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2018, date de disparition du RSI, la CNAV est également en charge de liquider la retraite de base des indépendants.

²⁸ Nouvelle dénomination, dans le cadre de la suppression du régime social des indépendants et du schéma de transformation du régime, pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2019.

La gestion des retraites des fonctionnaires de l'État est quant à elle assurée par le service des retraites de l'État, qui est un service à compétence nationale²⁹ rattaché à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) et ne dispose donc pas d'instances de gouvernance autonomes.

L'État exerce un pouvoir de tutelle sur ces caisses – exception faite, de par sa nature juridique, du service des retraites de l'État. Il 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'État ne s'y oppose pas³⁰. Des conventions d'objectifs et de gestion entre ces caisses et l'État, comportant des engagements réciproques, sont prévues par la loi.

2. Les régimes complémentaires

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.

2.1. L'AGIRC-ARRCO

Les régimes de retraite complémentaire AGIRC et ARRCO 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. Pour mémoire, l'accord du 30 octobre 2015 esquissait la création d'un régime unifié de retraite complémentaire, l'accord du 17 novembre 2017 est venu le définir. Au 1^{er} janvier 2019, ce régime reprendra l'ensemble des droits et obligations des régimes AGIRC et ARRCO.

L'accord de 2017 prévoit un pilotage à deux niveaux :

- stratégique : les orientations de ce pilotage sont définies tous les quatre ans par les partenaires sociaux. Ils fixent les objectifs en termes de trajectoire d'équilibre du régime en fonction du scénario économique retenu pour le moyen-long terme.
Au titre du pilotage stratégique il est notamment prévu que les partenaires sociaux déterminent « *le niveau des réserves de financement dans le respect d'un ratio de sécurité selon lequel le régime doit disposer, à tout moment, d'une réserve équivalent à six mois de prestations* ».
- tactique : les décisions seront arrêtées chaque année par le conseil d'administration de la Fédération en charge de la situation financière annuelle, dans le respect des orientations stratégiques.

L'accord de 2015 détaille par ailleurs les paramètres de pilotage à disposition du régime (valeur d'achat et valeur de service du point, taux de cotisation contractuel, taux d'appel, coefficients de solidarité et coefficients majorants, etc.).

²⁹ Les services à compétence nationale sont dotés d'une certaine autonomie mais n'ont pas de personnalité juridique

³⁰ L. 224-1 du code de la sécurité sociale

2.2. L'IRCANTEC³¹

L'IRCANTEC est un régime réglementaire créé par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié, et mis en œuvre depuis le 1^{er} 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 paramètres du régime (valeur d'achat du point, valeur de service du point, rendement, cotisations ainsi que les autres paramètres) étaient déterminés par voie réglementaire. Depuis le 1^{er} janvier 2018, le Conseil d'administration de l'Ircantec est en charge du pilotage à long terme du régime.

Le Conseil d'administration est composé de représentants des bénéficiaires, des ministères employeurs, des collectivités territoriales, la fonction publique hospitalière, de deux personnalités qualifiées et d'un commissaire du gouvernement.

Il prévoit, dans un plan quadriennal les conditions de réalisation de l'équilibre de long terme du régime. À ce titre, il détermine les règles d'évolution de la valeur du point de retraite et du salaire de référence et en fixe, chaque année, la valeur. La fixation de ces paramètres doit permettre au régime de respecter des critères de solvabilité à long terme déterminés par arrêté :

- Le paiement des pensions doit être assuré sur une durée de 30 ans³² par les cotisations futures et les réserves du régime ;
- Le régime doit disposer à l'horizon de 20 ans d'un montant de réserves équivalent, au minimum, à une année et demie de prestations évaluées à cette date³³.

La proposition de la commission de pilotage technique et financier doit être accompagnée d'un rapport établi par l'actuaire indépendant du régime, choisi par le conseil d'administration. À 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.

Encadré 1 – Délibération n° 2017-179 du Conseil d'administration de l'IRCANTEC du 27 septembre 2017

L'actuaire indépendant ayant été entendu, et le régime étant pratiquement à l'équilibre au sens de ses critères de solvabilité, le Conseil d'administration a souhaité adopter une posture d'attente et de prudence, notamment dans le contexte des réflexions en cours sur le projet de réforme du système de retraite. Dans ce cadre, il n'a pas proposé de nouvelle évolution des taux de cotisation ni du taux d'appel.

Pour la durée du prochain plan quadriennal, soit de 2018 à 2021, il a disposé que :

³² Cette durée a été calculée comme le délai moyen entre le paiement des cotisations et celui du versement de la retraite. Elle permet de garantir aux assurés le versement de leur prestation.

³³ Il s'agit ici d'une réserve de précaution pour faire face aux chocs démographiques ou économiques et définit au regard du caractère limité de l'assise de l'IRCANTEC et sa sensibilité aux politiques d'emploi public.

- Le rendement réel du régime restera stable, égal à 7,75 %.
- La valeur de service du point sera revalorisée en tenant compte de l'évolution des prix à la consommation, hors tabac, calculée par l'INSEE et en alignant, autant que possible, les dates de revalorisation des pensions servies par le régime sur celles des pensions de la CNAV.
- La valeur du salaire de référence se déduira de la valeur de service du point et du rendement réel au 1er janvier de chaque année.

Le Conseil d'administration a par ailleurs indiqué qu'il restera attentif aux réformes à venir et à leurs conséquences sur la solvabilité du régime.

2.3. La CNAVPL

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 professionnels). 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'État. Toutefois, l'assiette et le taux des cotisations sont fixés par décret, sur proposition des sections professionnelles et après avis de la CNAVPL.

2.4. La retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (RCO)

Les règles du régime sont définies par la loi et le règlement. La loi du 20 janvier 2014³⁴ 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) afin de garantir son équilibre sur le long terme.

Ce plan triennal présente une analyse des conditions de maîtrise des engagements à court, moyen et long terme du régime et comporte les éléments suivants³⁵ :

- La situation financière du régime à la clôture du dernier exercice ;
- La projection, à réglementation constante, de la situation financière du régime sur une période de quarante ans ;
- L'impact des mesures prises dans le passé sur les paramètres techniques du régime ;
- Le cas échéant, des propositions d'évolution des paramètres techniques du régime nécessaires à son redressement et leurs impacts sur sa situation financière sur une période de quarante ans ;
- La prévision de rentabilité des actifs du régime ;
- Des prévisions sur l'évolution de l'environnement économique général et sa déclinaison sur la population couverte, notamment en termes d'effectifs et de revenu ;
- Des études de sensibilité aux hypothèses retenues, concernant notamment les prévisions d'évolution des effectifs couverts et la rentabilité des actifs du régime ;

³⁴ Art. L. 732-58-1 et L. 732-60-1 du CRPM.

³⁵ Art. R732-164-1 du CRPM.

- Des études sur le rendement d'équilibre de long terme, l'évolution des pensions et l'équité intergénérationnelle du système.

« À défaut de plan triennal permettant de garantir l'équilibre de long terme du régime, les valeurs de service du point de retraite, les valeurs d'achat du point de retraite et les taux de cotisation sont modifiés par décret ³⁶ ».

2.5. La retraite complémentaire des travailleurs indépendants (RCI)

Auparavant, le RSI assurait la gouvernance des régimes complémentaires obligatoires des personnes affiliés au RSI (RCI) au titre de l'assurance vieillesse. À compter du 1^{er} janvier 2019, c'est le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI), mise en place par la LFSS pour 2018, qui sera en charge du pilotage du régime. L'assemblée générale du CPSTI sera composée de 24 membres nommés pour quatre ans (trois ans pour le premier mandat) dont 15 représentants des travailleurs indépendants, 7 représentants des travailleurs indépendants retraités, l'ensemble étant désigné par les syndicats, et deux personnes qualifiées désignées par le ministre chargé de la sécurité sociale³⁷.

Le RCI, s'est doté à sa création de règles de solvabilité afin de formaliser le pilotage des réserves accumulées. La solvabilité du régime est évaluée selon deux critères. Le premier, défini à partir des projections à long terme du régime, est basé sur l'espérance de vie des réserves et garantit à tout retraité de percevoir sa pension jusqu'à son décès. Le deuxième critère permet de s'assurer que le régime ne crée pas de droits qu'il ne pourra pas honorer par la suite : les engagements produits par les cotisations d'une année doivent être couverts par ces mêmes cotisations.

Le premier critère de solvabilité prévoit que le délai prévu d'épuisement des réserves soit au moins égal à l'espérance de vie résiduelle de la génération atteignant l'âge de la retraite au moment de l'élaboration des règles (ce critère permet donc avant tout de s'assurer que les droits passés seront couverts par le régime). Le second prévoit que le rapport entre les cotisations encaissés une année et la valeur actuelle probable des prestations futures qui découlent de ces cotisations soit supérieur à un (ce critère permet quant à lui de s'assurer que les nouveaux droits seront couverts).

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Art. L. 612-1 3° du CSS dans sa rédaction issue de l'art. 15-II de la LFSS pour 2018.