

VERS UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES
Gouvernance et architecture institutionnelle

- **Un pilotage du système de retraites rendu aujourd’hui difficile par la pluralité des régimes et de leurs modes de gouvernance**
 - Pour la détermination des paramètres, trois types de modèles :
 - Pour les régimes de base, une intervention déterminante du législateur et du pouvoir réglementaire ;
 - Pour les régimes complémentaires, notamment des professions libérales, un dialogue entre les régimes et le pouvoir réglementaire ;
 - Pour l’AGIRC-ARRCO, une compétence pleine et entière des partenaires sociaux (ANI et décisions du CA de la fédération).
 - Au plan de la gestion, des caisses avec :
 - des périmètres de compétence qui ne sont pas identiques (compétence recouvrement à l’AGIRC-ARRCO, dans les caisses de professions libérales, à la MSA mais pas au régime général/ compétence invalidité-décès des caisses de retraite des professions libérales) ;
 - des organisations diverses (présence ou absence de caisses locales, gestion de certains régimes par la CDC, place des groupes de protection sociale pour la retraite complémentaire des salariés du privé...).
 - Au plan de la gouvernance, des schémas variables (pas de caisse pour la fonction publique d’Etat, des administrateurs soit élus, soit désignés selon les régimes).
- **Des mécanismes unificateurs limités**
 - Le champ de la LFSS est limité aux régimes obligatoires de base ; la compensation démographique ne concerne pas les régimes complémentaires ; le FSV ne retrace pas l’intégralité des dépenses de solidarité ;
 - Les instances communes à tous les régimes sont peu nombreuses (COR pour les projections et les indicateurs de résultat du système, le GIP Union retraites pour les projets informatiques et à destination des usagers).

- Si le système universel doit permettre de parvenir à une unification des paramètres des régimes (« 1 € cotisé vaut les mêmes droits quel que soit le statut »), le mode de gouvernance et de gestion du système de retraites peut faire l'objet d'adaptations progressives, selon des temporalités adaptées : système universel ne signifie pas régime unique.
- Ces évolutions organisationnelles peuvent s'inscrire dans le cadre :
 - D'une consolidation financière (cf. séance relative à l'architecture financière)
 - Intégration financière afin de disposer d'une visualisation complète et mutualisée des recettes et des dépenses ;
 - Fin des compensations démographiques ;
 - Identification et unification des dépenses de solidarité.
 - De la logique actuelle d'affiliation professionnelle à la sécurité sociale
 - Dans le respect des principes fondamentaux de l'organisation de la sécurité sociale selon lesquels la garantie les travailleurs contre les risques s'exerce par l'affiliation des intéressés à un ou plusieurs régimes obligatoires ;
 - Afin de tenir compte du maintien de cette logique pour les autres risques relevant de la sécurité sociale (maladie et maternité, AT/MP, invalidité et décès).
 - De la possibilité de conserver, selon des modalités à préciser, un réseau d'organismes gestionnaires
 - Qui seront en charge du versement des pensions des retraités actuels ;
 - Qui seront conduites à intervenir pour convertir ou gérer les droits constitués avant entrée en vigueur de la réforme ;
 - Qui devront collaborer entre elles et mobiliser leurs ressources pour construire le système d'information et déterminer les ressources humaines et financières du futur système.

1. LE SCHEMA CIBLE EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET D'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

A. CONSTRUIRE UNE STRUCTURE DE TÊTE

- **La gouvernance du système universel devra être unifiée autour d'une structure disposant des fonctions d'une caisse nationale de sécurité sociale.**
 - Cette orientation permet de matérialiser le passage au nouveau système ;
 - Elle est induite par l'unification financière du système et rendue nécessaire par la construction de règles communes aux régimes actuels et la création d'outils de gestion communs.
- **Cette structure aurait pour missions :**
 - piloter directement une partie des activités des caisses (comme les systèmes d'information, la définition et la maîtrise des services et processus) et, pour les autres activités de gestion, d'en définir les orientations et d'en assurer la coordination avec les caisses gestionnaires, vis-à-vis desquelles elle disposerait d'un pouvoir de suivi et de contrôle ;
 - Assurer la gestion financière consolidée du système ;
 - Coordonner les différentes actions sociales ;
 - Contribuer au pilotage du système universel en (cf. point B.)
- **La forme juridique la plus appropriée pour cette structure serait celle de l'établissement public**
 - Des modèles plus fédératifs de type groupement d'intérêt public (GIP) ne paraissent pas à la hauteur des enjeux;
 - C'est la forme juridique utilisée pour les caisses nationales de sécurité sociale, y compris celles qui gèrent une protection universelle (CNAF, CNAM).

A. CONSTRUIRE UNE STRUCTURE DE TÊTE

- **La gouvernance politique de la structure de tête devra être organisée selon le principe d'une représentation large des professions et des régimes actuels**
- **Un Conseil d'administration aurait, de façon classique, vocation à administrer l'établissement public du système universel, autour de 2 types de compétences :**
 - Une compétence gestion : le directeur général de la structure serait en charge de la mise en œuvre des enjeux de gestion, sous la validation du Conseil d'administration ;
 - Une compétence pilotage : le Conseil d'administration sera à même de piloter certains des paramètres du système de retraite (cf. *infra*)
- **Les questions qui se posent sont les suivantes :**
 - Quelles règles de représentativité appliquer pour déterminer la composition du CA, lequel doit représenter les différentes catégories d'assurés et de financeurs (salariés / secteur public / non salariés) ?
 - Faut-il envisager plusieurs niveaux de gouvernance (adjoindre au CA un conseil de surveillance ou une assemblée générale plus représentative des différentes composantes du système)
 - Comment associer les citoyens à la gouvernance de la structure ?
 - Quelles modalités d'association des retraités ?
 - Quelles modalités d'association des parlementaires ?
 - Quelle place pour l'Etat ?

B. QUEL PARTAGE ENTRE LA STRUCTURE DE TÊTE ET L'ETAT EN MATIÈRE DE PILOTAGE ?

- **Un partage des compétences entre l'Etat, le Parlement et l'établissement public devra être défini. Trois modèles sont possibles :**
 - Un schéma de type CNAV (les paramètres relèvent des pouvoirs publics dans le cadre de la LFSS et du pouvoir réglementaire, le rôle du conseil d'administration est limité à la gestion) ;
 - Un schéma de type Agirc-Arrco (entière maîtrise des paramètres par le Conseil d'administration, agrément formel et contrôle limités de l'Etat)
 - Un schéma mixte
- **En cas d'adoption d'un schéma mixte, et dans le respect du cadre posé par les lois financières et des principes de pilotage qui auront été retenus (par ex. prise en compte de l'augmentation de l'espérance de vie), il importera d'une part de préciser les responsabilités respectives en matière d'évolution :**
 - De l'assiette et des taux de cotisation, des recettes affectées, des réserves et produits financiers;
 - De la valeur d'achat et de service des points, de l'indexation des droits et des pensions, des coefficients correcteurs démographiques éventuellement retenus;
 - Des dispositifs de solidarité,
 - Des conditions d'ouverture des droits et des âges.
- **... et d'autre part, de préciser :**
 - Les temporalités d'intervention (quelles décisions prendre chaque année ou examiner tous les 4 ou 5 ans)
 - Le cadre juridique de ce pilotage, au-delà des lois financières : document d'orientation ou de cadrage, dispositif conventionnel, rapport d'information ...
 - Les mécanismes juridiques liant les deux parties en cas de modification des paramètres (approbation tacite / agrément / pouvoir d'opposition...)
- **Quelles sont les options qui paraissent préférables et quels obstacles prendre en compte au regard du bilan des autres politiques sociales et des expériences étrangères?**

C. QUELLES INSTANCES D'ÉVALUATION ET DE SUIVI ?

- **Des fonctions de contrôle et d'évaluation seront, de façon classique, attribuées à la Cour des comptes et aux corps d'inspection).**
- **La mise en place du nouveau système nécessite-t-elle en outre une instance d'évaluation indépendante**
 - rendant compte aux pouvoirs publics et aux citoyens de la mise en œuvre du système,
 - et/ou formulant des recommandations au Parlement, au Gouvernement et à l'Établissement public sur le respect des objectifs sociaux du système, sa trajectoire financière et sa solvabilité ?
- **Dans cette hypothèse, quelles conséquences en tirer sur :**
 - Le Conseil d'orientation des retraites, qui réalise et coordonne les projections et propose des analyses et des expertises sur les performances sociales et les propriétés du système de retraites ;
 - Le Comité de suivi des retraites, qui analyse le respect des objectifs par le système et peut, en cas d'écart significatif, formuler des recommandations.
- **Dans cette hypothèse, quelle forme pourrait prendre cette instance et de quelle représentation des citoyens, des parlementaires et des experts la doter ?**

2. LE SCHÉMA CIBLE POUR LES ORGANISMES GESTIONNAIRES

2. SCHÉMA CIBLE DES ORGANISMES GESTIONNAIRES

- **Il apparaît préférable et plus prudent de ne pas conduire, entre le vote de la loi et l'entrée en vigueur du nouveau système, à la fois la construction de l'établissement public et des outils du futur système et des modifications d'ampleur affectant les organismes actuels sur la gestion des droits et des pensions :**
 - pour des raisons opérationnelles et politiques, tous les organismes pourraient être maintenus pour liquider les retraites des assurés et participer aux chantiers de conversion des droits ;
 - Ils interviendraient par délégation de gestion pour le compte du système universel de retraite;
 - Cela n'exclut pas par ailleurs de procéder à des collaborations et à des mutualisations entre certaines caisses pour sécuriser l'ensemble des travaux à mener, voire à des fusions.
- **Les réorganisations du réseau des caisses gestionnaires seraient à examiner postérieurement à la bonne entrée en vigueur du système.**

2. SCHÉMA CIBLE DES ORGANISMES GESTIONNAIRES : LES QUESTIONS

- **Dans ce cadre, et s'agissant des salariés du privé,**
 - Peut-on lors de la transition conserver deux intervenants pour un même public au niveau national ?
 - Une coexistence de l'AGIRC-ARRCO et de la CNAV est-elle durablement possible, même sous l'autorité de l'établissement public (délégation de gestion)?
 - L'établissement public a-t-il vocation à absorber les deux têtes de réseau ?
 - Peut-on conserver deux types d'intervenants pour un même public au niveau local?
 - Peut-on envisager des coopérations et des répartitions d'activités entre les deux réseaux, sous une même bannière et dans le cadre d'un pilotage unique ?
 - Faut-il aller jusqu'à envisager une fusion des réseaux de l'AGIRC-ARRCO et de la CNAV?
 - A quel moment engager les processus éventuels de rapprochement :
 - Dès après le vote de la loi ?
 - Après l'entrée en vigueur du nouveau système (conventionnellement, en 2025)?
 - Postérieurement, une fois la transition quasi achevée ?
- **S'agissant des fonctionnaires, dont les régimes sont gérés par le SRE, la CNRACL et l'ERAFP, des évolutions sont-elles nécessaires ?**
- **Des gouvernances et des guichets spécifiques doivent-ils être conservés dans certains secteurs à forte identité professionnelles et/ou assurant la gestion de plusieurs risques (MSA pour le secteur agricole, par exemple)?**
- **Faut-il unifier le recouvrement ? Pour tous les régimes et selon quelle temporalité ?**
 - En outre, l'ACOSS doit-elle assurer la trésorerie de l'ensemble des caisses?

3. LE SCHÉMA DE TRANSITION

4. STRUCTURE DE TRANSITION

- **Entre l'adoption de la loi et l'entrée en vigueur du système, il apparaît a priori nécessaire de créer une structure de transition qui devra :**
 - Construire la transition vers la gouvernance institutionnelle cible pour 2025;
 - Piloter la réalisation du « schéma de transformation » :
 - préparer l'architecture financière et organisationnelle, tout en maintenant les organismes gestionnaires dans leur rôle ;
 - construire les process et les outils nécessaires au système universel ;
 - coordonner les travaux de conversion des droits et d'information des assurés.
 - Anticiper les futures missions de pilotage de l'établissement public en concourant éventuellement à l'évolution des paramètres structurants des régimes actuels (rendements, réserves, taux, droits), dont les évolutions devront être cohérentes avec la trajectoire financière du système et l'objectif de convergence des régimes vers le système universel.
- **Les questions qui se posent sont les suivantes**
 - Faut-il que la gouvernance soit celle de la structure cible (slide 6)
 - Faut-il inclure dans les missions des rapprochements des organisations (slide 11)
 - Quels moyens financiers, juridiques et humains ?
 - Faut-il à côté de la structure préfiguratrice des dispositifs indépendants en matière :
 - de médiation et de recours, notamment par rapport à la prise en compte des carrières antérieures;
 - d'évaluation de la mise en œuvre de la loi et du processus de transformation du système ?