

VI. Gouvernance du système universel de retraite

Création de la Caisse nationale de retraite universelle

110. Afin de piloter le système universel de retraite, le projet de loi institue un établissement public national à caractère administratif : la caisse nationale de retraite universelle (CNRU). Le Conseil d'Etat relève que, compte tenu notamment des missions spécifiques qu'elle exerce et de ses relations particulières avec les autres organismes de retraites existants, la Caisse nationale de retraite universelle constitue une nouvelle catégorie d'établissement public dont la création relève du législateur.

Outre les missions de la CNRU, les dispositions du projet précisent les organisations habilitées à y désigner des représentants. Compte tenu des prérogatives importantes confiées au conseil d'administration de cette caisse nationale, puisque la loi lui délègue notamment un pouvoir réglementaire en matière de retraite, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi, comme la loi le fait d'ailleurs en matière d'assurance chômage en précisant les organisations syndicales et patronales habilitées à négocier, doit définir les organisations habilitées à désigner des représentants au sein de ce conseil d'administration.

En ce qui concerne les organisations syndicales, le projet précise que le conseil d'administration est composé de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales de salariés représentatives ayant obtenu une audience combinée entre le secteur privé et le champ des fonctions publiques supérieure à 5%. Cette audience cumulée est établie en prenant en compte les suffrages obtenus par chaque organisation syndicale aux élections professionnelles prévues à l'article L. 2122-1 du code du travail et ceux obtenus lors des dernières élections pour les comités techniques des trois fonctions publiques.

Si certains textes ont déjà pris en compte cette audience cumulée (cf. par exemple le décret n° 2015-1237 du 7 octobre 2015 modifiant le décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 fixant les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental), le projet de loi constitue la première formalisation juridique d'une telle audience. En outre, il institue un seuil minimal de 5% en-deçà duquel les organisations syndicales ne sont pas habilitées à désigner des représentants au sein du conseil d'administration. Compte tenu du champ couvert par le système universel de retraite, le Conseil d'Etat relève que le choix de prendre en compte la représentativité syndicale à la fois dans le champ du code du travail et dans celui des fonctions publiques et de fixer un seuil minimal est cohérent avec les domaines d'intervention du conseil d'administration de la CNRU et ne soulève aucune difficulté juridique de principe.

En ce qui concerne les organisations d'employeurs, le même souci de ne pas démultiplier le nombre d'organisations représentées au sein du conseil d'administration conduit le projet à limiter les organisations représentées aux seules organisations d'employeurs représentatives au niveau interprofessionnel, aux employeurs publics, aux organisations représentatives au niveau agricole et au niveau des professions libérales. D'autres organisations multi-professionnelles ne seront pas représentées au sein du conseil d'administration, mais pourront être représentées dans d'autres instances. Le Conseil d'Etat estime que les spécificités en termes de droit à la retraite des exploitants agricoles et des professionnels libéraux justifient leur représentation au sein du conseil d'administration. Il admet en outre que la représentation des autres travailleurs indépendants soit assurée au sein du conseil d'administration par les organisations d'employeurs représentatives au niveau interprofessionnel.

Le Conseil d'Etat relève que les dispositions du projet de loi ne prévoyaient pas initialement la présence de représentants des salariés de la CNRU au sein de son conseil d'administration. Il s'agissait là d'une dérogation aux principes définis à l'article 5 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et aux récentes évolutions législatives qui ont systématisé la présence de représentants des salariés dans toutes les entreprises de plus de 1000 salariés. S'il comprend le souhait du Gouvernement de ne pas faire intervenir les représentants des salariés de la CNRU dans les délibérations portant sur les règles du système universel de retraite, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur l'intérêt qu'il y aurait à prévoir leur présence lorsque le conseil d'administration délibère sur d'autres questions. Les travaux menés avec les commissaires du Gouvernement ont permis de faire évoluer le projet sur ce point et de prévoir une telle représentation.

111. En dehors des missions de la CNRU et de la composition de son conseil d'administration, le projet de loi autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant de la loi afin d'organiser la gouvernance interne de la CNRU (conseil d'administration, directeur général, directeur comptable et financier, assemblée générale, conseil citoyens des retraites), son réseau territorial composé d'établissements ne disposant pas de la personnalité morale, ses conditions de fonctionnement et de financement et ses relations avec l'Etat.

A défaut d'ordonnance publiée avant le 1er décembre 2020, le projet de loi prévoit que ce sont les dispositions du livre II du code de la sécurité sociale applicables à la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui s'appliquent à la Caisse nationale de retraite universelle et à ses administrateurs, sous réserve de l'application des dispositions du chapitre XI du titre IX du livre Ier du même code lorsque les délibérations du conseil d'administration portent sur le pilotage financier du système universel de retraite.

Intégration des caisses de retraite et institutions de retraite complémentaire dans la CNRU

112. Le projet de loi précise le rôle de la CNRU pour accompagner la mise en place de la retraite universelle, en particulier pendant la phase de préfiguration entre la création de la caisse au plus tard le 1er décembre 2020 et l'entrée des bénéficiaires dans le système universel de retraite à compter du 1er janvier 2022. La caisse est en particulier responsable de l'élaboration et du pilotage d'un schéma de transformation du système de retraité et elle suit les évolutions financières et des paramètres des régimes de bases et complémentaires légalement obligatoires, ainsi que le budget et le fonctionnement des organismes gérant ces régimes.

Ce schéma de transformation proposé par le directeur général de la CNRU avant le 30 juin 2021 doit permettre de préparer la mise en place du système universel de retraite, ce qui suppose notamment de définir et préparer les réorganisations au sein des organismes susceptibles de participer à la gestion du système universel de retraite, en particulier la fusion au sein de la CNRU de la CNAV, de la fédération AGIRC-ARRCO et de leur réseau respectif, et de conduire les projets informatiques et les évolutions des métiers nécessaires à la mise en place du système universel de retraite.

Afin de s'assurer de la mise en œuvre effective de ce schéma de transformation, les régimes de retraite légalement obligatoires sont tenus de mettre en œuvre les mesures en résultant. A cette fin, le directeur général de la caisse est destinataire des délibérations des organes délibérants de

l'ensemble des organismes de retraite. En cas de délibération qui ne serait pas conforme avec le schéma de transformation, il en informe le ministre qui peut s'y opposer.

113. Le Conseil d'Etat constate que les organismes de retraites complémentaires sont d'ores et déjà en charge de régimes obligatoires et font l'objet d'un encadrement législatif et réglementaire. Il estime qu'en leur imposant le respect du schéma de transformation et à terme la fusion avec la CNAV et son réseau, le projet de loi ne porte pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle au regard du motif d'intérêt général attaché à la mise en place d'un système universel de retraite. Il en est de même en ce qui concerne la mise à disposition en tant que de besoin des services des organismes de retraites complémentaires à la CNRU pour la réalisation de ses missions.

Création d'un réseau territorial unifié

En ce qui concerne le principe de la constitution d'un réseau territorial unique issu du rapprochement des CARSAT et des institutions de retraites complémentaires que le projet de loi habilite le Gouvernement à organiser par ordonnance dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi, le Conseil d'Etat estime que le projet ne porte pas non plus, par lui-même, une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle, mais il s'est interrogé sur l'atteinte éventuellement portée par ces dispositions à des droits patrimoniaux attachés à la gestion des régimes de retraites complémentaires.

Dans sa décision n° 2013-682 DC sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, le Conseil constitutionnel a jugé que « *le transfert de l'ensemble des droits et obligations attachés à un régime obligatoire de base de la sécurité sociale ne constitue pas, pour les organismes à qui cette gestion était antérieurement confiée, une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789* », l'organisme en charge de la gestion d'une branche de la sécurité sociale ne pouvant être considéré comme propriétaire de cette branche, mais qu'il était de nature à porter atteinte à des droits patrimoniaux attachés à la gestion des branches transférées et devait donc être justifié par un motif d'intérêt général et proportionné à l'objectif poursuivi. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a été particulièrement attentif à ce que le législateur ait prévu une indemnisation du préjudice susceptible de résulter de ce transfert.

Certes le transfert envisagé par le projet de loi concerne un régime complémentaire, mais le Conseil d'Etat estime que, dès lors que le régime géré par les organismes de retraites complémentaires sont obligatoires, les dispositions du projet doivent respecter les mêmes conditions que celle posées par le Conseil constitutionnel pour un régime de base. La création d'une Caisse nationale de retraite universelle regroupant en particulier la CNAV et la fédération AGIRC-ARRCO poursuit un objectif d'intérêt général consistant à mettre en place un système universel de retraite. L'intégration des institutions de retraites complémentaires au sein du réseau unique de la CNRU n'interviendra qu'une fois entrée en vigueur l'ordonnance organisant la mise en place de ce réseau unique. Le Conseil d'Etat estime toutefois nécessaire de prévoir dès le stade de l'habilitation que l'ordonnance devra déterminer les modalités d'indemnisation du préjudice éventuellement subi par ces institutions du fait de cette intégration et du fait également de l'affectation d'une part de leurs actifs à l'ACOSS au titre de sa mission de gestion de la trésorerie du système universel de retraite pour couvrir les besoins en fonds de roulement nécessaires au service des prestations. Un tel ajout permet, par ailleurs, en tout état de cause, de s'assurer que ces dispositions ne méconnaissent pas les stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

114. Afin de constituer les équipes de la CNRU, le projet de loi organise l'intégration dès le 1^{er} décembre 2020 du GIP Union retraites au sein de la CNRU qui en reprendra l'ensemble des biens, droits et obligations et le transfert de l'ensemble du personnel dans les conditions prévues à l'article L.1224-1 du code du travail. La CNRU reprendra l'ensemble des missions du GIP Union retraites.

115. Le projet de loi habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'organiser la gestion au niveau local des risques professionnels. Ce délai de 18 mois devrait lui permettre de tenir compte des conclusions de la mission confiée par le Premier ministre à un membre du Parlement sur l'organisation du système français de prévention des risques professionnels et de tirer conséquences de la suppression des caisses d'assurance retraite et de la santé au travail. (CARSAT).

Prise en compte de la diversité des acteurs de la retraite dans la mise en place du système universel de retraite

116. Afin de prendre en compte la diversité des publics concernés par le système universel de retraite et des organismes en charge de la gestion de ces publics, le projet de loi contient plusieurs mesures habilitant le Gouvernement à intervenir par voie ordonnance.

Il s'agit tout d'abord de mettre en place dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi par ordonnance une gouvernance spécifique pour les professionnels libéraux au sein du système universel de retraites à travers la création d'un conseil de la protection sociale des professionnels libéraux qui s'inspire du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants. L'ordonnance doit préciser le statut, le rôle, les missions et les règles de gouvernance et de fonctionnement du conseil de la protection sociale des professionnels libéraux, les modalités de participation des sections professionnelles à la mise en œuvre du système universel de retraite et les relations entre ce conseil et l'Etat. Il s'agit ensuite de déterminer, à titre transitoire, les modalités spécifiques de délégation de la gestion du système universel de retraite à la caisse de retraite complémentaire des artistes-auteurs, avant le transfert de ses personnels, biens, droits et obligations, créances et dette à la CNRU. Il s'agit enfin d'instituer une personne publique chargée de se substituer au service des retraites de l'Etat pour la gestion des dispositifs de protection sociale applicables notamment aux fonctionnaires de l'Etat, aux magistrats et aux militaires.

Le Conseil d'Etat relève que, compte tenu de la conception d'ensemble de la réforme, cette nouvelle organisation, d'où il résulte que les pensions des fonctionnaires de l'Etat ne seront, à terme, plus retracées au sein de son budget, ne se heurte pas à la jurisprudence constitutionnelle issue de la décision n° 94-351 DC du 29 décembre 1994 qui avait censuré, sur le fondement des règles d'unité et d'universalité budgétaires, le transfert à un établissement public du financement de certaines majorations de pensions. Il estime que cette évolution du service des retraites de l'Etat est rendue nécessaire par la création du système universel de retraite dans la mesure où en l'état, il ne serait pas possible de placer l'actuel SRE, service d'une administration centrale de l'Etat, sous le pilotage et le contrôle de la CNRU qui est un établissement public à caractère administratif. Le Conseil d'Etat estime également que la création d'un tel organisme ne peut relever d'un décret, dès lors que la mission de cet organisme est inédite et que la loi ne tranche pas à ce stade le statut de cet organisme. Par ailleurs, compte tenu des discussions encore en cours avec le secteur hospitalier d'une part et les collectivités territoriales d'autre part

quant à la gestion future des retraites des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux, le Conseil d'Etat retient une formulation ouverte en ce qui concerne le champ d'intervention de l'organisme qui succédera au service des retraites de l'Etat.

117. Le projet de loi organise l'articulation entre la CNRU et les organismes gérant un régime de retraite légalement obligatoire, afin de permettre le maintien d'un guichet unique de proximité auprès de certains publics spécifiques concernés ou non par l'entrée en vigueur du système universel de retraite. Cette articulation prend la forme d'une convention conclue entre la CNRU et ces organismes qui géreront ainsi à la fois le système universel de retraite par délégation de la CNRU et les pensions de retraite des assurés non concernés par la réforme. Le Conseil d'Etat relève que ce mécanisme s'inspire assez largement du mécanisme de la délégation de gestion mise en place en matière d'assurance maladie obligatoire par les dispositions de l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016. Il ne soulève pas de difficulté en ce qui concerne le champ respectif de la loi et du règlement, dès lors que les dispositions en cause ont un impact sur la compétence de gestion qui ne relève pas d'un principe fondamental de la sécurité sociale.

Procédure de pilotage pluriannuel et annuel du système universel de retraite

118. Le projet de loi met en place une procédure de pilotage pluriannuel et annuel du système universel de retraite accordant une place importante aux partenaires sociaux réunis au sein du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle.

Ce pilotage repose en premier lieu sur une procédure pluriannuelle. Dans ce cadre, le conseil d'administration de la caisse, en se fondant sur des projections réalisées sur une période de quarante ans, propose, par délibération tous les cinq ans, l'évolution envisagée de l'ensemble des paramètres du système universel de retraite : fixation de l'âge légal, niveau de revalorisation des pensions, évolution de l'âge d'équilibre et de son coefficient d'ajustement, revalorisation des valeurs d'achat et de service du point, taux de cotisations, évolutions des prestations et utilisation des produits financiers du Fonds de réserve universel. La délibération doit tenir compte des orientations pluriannuelles des finances publiques en vigueur et présenter un solde cumulé positif ou nul pour l'ensemble de la période de quarante ans et pour la première période de cinq ans.

Le pilotage comporte également une procédure permettant, chaque année, au conseil d'administration de la CNRU de déterminer, par délibération, pour les quatre années à venir, au vu d'un rapport du comité d'expertise indépendant des retraites institué par le projet de loi, les paramètres annuels d'évolution du système universel de retraite. Il peut faire évoluer certains paramètres du système universel de retraite : niveau de revalorisation des pensions, évolution de l'âge d'équilibre et de son coefficient d'ajustement, revalorisation des valeurs d'achat et de service du point, taux de cotisation et proposer l'utilisation des produits financiers du Fonds de réserve universel. Cette délibération doit respecter l'objectif d'équilibre cumulé sur cinq ans mentionné dans le projet de loi organique et prévoir les conditions d'apurement des éventuels écarts constatés sur une période maximale de dix ans.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que la délibération doit respecter trois conditions. L'âge d'équilibre doit évoluer en fonction de l'espérance de vie. Le coefficient de revalorisation des pensions liquidées ne peut être inférieur à un. Les taux de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service doivent être supérieurs à zéro et ne peuvent pas être inférieurs à l'évolution annuelle des prix hors tabac prévue pour l'année précédente. En l'absence de

délibération ou en cas de délibération ne respectant pas ces conditions, les paramètres sont fixés par décret pris après avis du comité d'expertise indépendant.

Comme il a été indiqué au point 39, compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la délégation du pouvoir réglementaire à d'autres organismes ou autorités que le Premier ministre (Conseil constitutionnel, décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, cons 30), le Conseil d'Etat vérifie pour chacun des paramètres faisant l'objet d'une délégation de pouvoir réglementaire au conseil d'administration de la CNRU, que l'encadrement prévu est suffisant pour limiter la portée de son champ d'application et de son contenu. Cela le conduit à admettre la délégation de la détermination de l'évolution des valeurs d'acquisition et de service du point. Toutefois, il propose de compléter les garanties prévues par le projet de loi en ce qui concerne la fixation des valeurs initiales d'acquisition et de service du point, l'évolution annuelle de l'âge d'équilibre, l'évolution annuelle du taux de décote et de surcote et de l'évolution annuelle du niveau des pensions liquidées, sans remettre en cause le principe de la délégation. En ce qui concerne la fixation du taux de cotisations, le Conseil d'Etat estime nécessaire de prévoir que le décret pris à la suite de la délibération du conseil d'administration de la CNRU peut refuser de valider l'évolution des taux de cotisation. Il écarte en revanche la disposition autorisant le conseil d'administration de la CNRU à fixer la première valeur de l'âge d'équilibre, faute d'un encadrement suffisant de cette compétence.

Institution d'un comité d'expertise indépendant des retraites

119. Le projet de loi prévoit l'institution d'un comité d'expertise indépendant des retraites chargé de suivre l'état du système universel de retraite et ses perspectives d'évolution. Cette instance est appelée à se substituer au comité de suivi des retraites instituée par la loi du 20 janvier 2014 et dont le rôle consistait à formuler des recommandations pour respecter la trajectoire financière du régime.

Ce comité est composé de sept membres. Son président est nommé par le Président de la République. Deux membres sont des magistrats de la Cour des comptes désignés par son premier président, deux autres membres sont nommés par le président de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat, en raison de leur expertise dans le domaine économique ou démographique, un membre est nommé par le président du CESE reconnu pour ses compétences dans le domaine de la protection sociale et le directeur général de l'INSEE siège à qualité dans l'instance. Le président et les autres membres, à l'exception du directeur général de l'INSEE, sont nommés pour une durée de 5 ans renouvelable une fois dans des conditions garantissant le respect de la parité et leur indépendance dans l'exercice leurs fonctions. Les membres désignés par le premier président de la Cour des comptes et par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat sont renouvelés par moitié tous les 30 mois.

Par ailleurs, afin de lui permettre d'exercer ses fonctions, le comité peut demander des informations au Gouvernement et à la CNRU qui sont tenus d'y répondre et peut auditionner les administrations, les organismes compétents ou personnalités qualifiées sur les questions dont il a la charge. Il dispose également d'un budget pour lui permettre de recruter du personnel dans la limite des crédits ouverts à cet effet. Le Conseil d'Etat écarte toutefois les dispositions prévoyant la création d'un programme spécifique au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », qui devront trouver leur place dans une loi de finances.

Le comité a notamment pour mission de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme du système universel de retraite et d'apprécier les conditions requises pour assurer

la viabilité financière du système universel de retraite, de suivre la mise en œuvre du système universel de retraite et l'évolution des niveaux de vie des actifs et des retraites, ainsi que l'ensemble des indicateurs de la retraite. Il lui revient de mener une réflexion sur le financement du SUR et d'établir tous les 5 ans un rapport permettant au conseil d'administration de la CNRU de préparer sa délibération de pilotage pluriannuel. Il rend un avis public sur la délibération de pilotage pluriannuel et sur la délibération annuelle et, le cas échéant, sur le décret pris par le Gouvernement pour fixer les paramètres annuels. Enfin, pour permettre au conseil d'administration de la CNRU de préparer sa délibération, il établit un rapport public chaque année qui actualise notamment les prévisions macroéconomiques et les perspectives financières du SUR.

Le Conseil d'Etat relève que, compte tenu de son rôle d'appui auprès du conseil d'administration de la CNRU et du Gouvernement, ce comité constitue une garantie importante pour le fonctionnement du système universel, en particulier au regard des règles posées par le projet de loi en ce qui concerne la situation financière du régime. Il note en outre qu'il se substitue au comité de suivi des retraites institué par le législateur et se voit doter de compétences significativement élargies.

Le Conseil d'Etat relève enfin que si le projet de loi maintient le Conseil d'orientation des retraites dont le rôle de lieu d'échanges entre partenaires sociaux, représentants des administrations et personnalités qualifiées est apprécié, il en réduit considérablement les missions. En outre, compte tenu de l'institution du comité d'expertise indépendant des retraites et du rôle du conseil d'administration de la CNRU dans lequel siègent également des représentants des partenaires sociaux, les modalités d'articulation de ses travaux avec ceux de ces deux instances devront être précisées par la voie réglementaire.

Intégration financière des régimes

120. Le projet de loi prévoit les conditions de l'intégration financière de l'ensemble des régimes dans le système universel de retraite dont le pilotage sera assuré par la CNRU et élargit les missions de l'ACOSS en matière de gestion de trésorerie au-delà des seules branches du régime général. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions relèvent des principes fondamentaux de la sécurité sociale et, partant, du domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution. En ce qui concerne les conditions de l'intégration financière de l'ensemble des régimes dans le système universel de retraite, le projet de loi précise l'ensemble des recettes permettant de couvrir les dépenses du système universel de retraite, ainsi que les modalités selon lesquelles la CNRU assure l'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite, qu'ils participent à la mise en œuvre du système universel ou n'y participent pas.

A partir de 2025, les cotisations des assurés de l'ensemble des régimes de retraite actuels nés après le 1^{er} janvier 1975, seront destinées à couvrir les dépenses des régimes constituant le système universel de retraites. Ces cotisations resteront dues aux régimes qui participent à la mise en œuvre du système universel pour les assurés qui en relèvent. A cette même date, l'ensemble des régimes actuels de retraite de base et complémentaire maintenus seront intégrés financièrement à la CNRU qui assurera leur équilibre en recevant leurs excédents et en leur allouant des dotations en cas de déficit.

Quant aux régimes restant applicables aux personnes nées avant le 1^{er} janvier 1975 et fermés en application du projet de loi, ils seront par construction déficitaires dès lors qu'à compter de cette date les personnes nées à compter du 1^{er} janvier 1975 n'y cotiseront plus, mais cotiseront

dans l'un des nouveaux régimes. Le projet de loi prévoit que des dotations d'équilibre seront versées dès 2025 aux régimes de retraite complémentaire en tenant compte de la trajectoire qui aurait prévalu au sein de chaque régime en l'absence de modification de périmètre des régimes résultant de la création du système universel de retraite.

Par ailleurs, la trésorerie du système universel sera assurée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) de manière à ce qu'elle soit mutualisée avec l'ensemble des autres branches et risques pour lesquels l'agence est déjà en charge de cette mission. Au moment de cette intégration en trésorerie est prévue l'affectation à l'ACOSS de la part des actifs assurant aujourd'hui les besoins de trésorerie de l'ensemble des charges liées au risque vieillesse des caisses qui en disposent dans la limite d'un plafond de 3 mois de versement des prestations dues par cette caisse et dans des conditions prévues par décret.

Dès lors qu'il s'agit d'actifs financés par des prélèvements obligatoires, qui ont été mis en réserve pour financer le versement de pensions de retraites également obligatoires et que le projet de loi prévoit une affectation à l'ACOSS pour permettre la couverture des besoins en fonds de roulement des seules prestations de retraite, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne portent pas atteinte au droit de propriété (CC, 19 décembre 2013, n° 2013-682 DC, cons. 79 à 82) ni aux stipulations de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales mais, comme il a été vu au point 113, il propose l'ajout d'une mention prévoyant l'indemnisation du préjudice éventuel subi par les institutions de retraite complémentaire du fait de l'affectation d'une part de leurs actifs à l'ACOSS au titre de cette mission.

La CNRU assurera dès 2022 l'équilibre financier de la branche vieillesse du régime général, de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, de l'assurance vieillesse et veuvage du régime de protection sociale des personnes non salariées des professions agricoles et de l'assurance vieillesse des professions libérales.

121. Le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance dans un délai de 12 mois à compter de la publication de la loi, toute mesure relevant de la loi pour définir les conditions de la gestion de la trésorerie du système universel de retraite par l'ACOSS, de la reprise par celle-ci d'actifs assurant la couverture des besoins de fonds de roulement nécessaires au service des prestations vieillesse des régimes et de l'établissement et de la validation des comptes des régimes constituant le système universel de retraite. Ces dispositions n'appellent pas d'autres observations de la part du Conseil d'Etat.

Création du Fonds de solidarité vieillesse universel

122. Le projet de loi prévoit la prise en charge des dépenses de solidarité du système universel de retraite par un établissement public qu'il crée : le Fonds de solidarité vieillesse universel (FSVU) qui remplace le Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Il prendra ainsi en charge notamment les dépenses liées aux pensions minimales de retraite, à l'attribution de points au titre des interruptions de carrière et des droits familiaux, à l'attribution de points au titre de la retraite minimale ou au titre des études et des périodes de stage. Il sera financé par l'ensemble des ressources fiscales qui contribuent déjà aujourd'hui aux dépenses de l'assurance vieillesse : contribution sociale généralisée, contribution sociale de solidarité sur les sociétés, les contributions sur les avantages de pré-retraites et sur les retraites chapeaux et part de la taxe sur les salaires, droits de circulation et de consommation sur les alcools. Le FSVU sera également financé par la contribution tarifaire d'acheminement, les droits de plaidoirie, la contribution sur

les émoluments des notaires ainsi que par le produit du droit spécial perçu sur les places occupées aux théâtres de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française.

La gouvernance de cet établissement public repose sur un conseil de surveillance composé de parlementaires, de représentants des assurés sociaux désignés par des organisations syndicales, ainsi que de représentants désignés par des organisations professionnelles d'employeurs. Compte tenu des missions particulières exercées par le Fonds de solidarité universel, le Conseil d'Etat estime que la création de cet établissement public, qui entre dans une catégorie spécifique d'établissements publics, relève bien de la compétence du législateur. Il constate que le Gouvernement fait le choix d'une gouvernance simplifiée par rapport à la gouvernance actuelle du FSV, ce qui, compte tenu du rôle du FSVU qui concentre son activité sur l'enregistrement de flux financiers, semble justifié.

123. Compte tenu du caractère assez différent des dépenses assumées par le fonds, dont une partie sont des dépenses de solidarité directement versées aux bénéficiaires, mais dont une autre partie permet de prendre en charge des cotisations pour le compte du cotisant et au profit de la CNRU, la création d'un établissement public permet d'identifier les flux de recettes et de dépenses consacrées aux prestations de solidarité. Toutefois, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la possibilité de faire jouer ce rôle à la CNRU via la création de sections budgétaires distinctes et regrette que cette piste n'ait pas été expertisée par le Gouvernement.

S'agissant de l'affectation de la CSG sur les revenus de placement et du patrimoine au FSVU, le Conseil d'Etat estime que ces dispositions répondent aux conditions posées par l'arrêt de la CJUE du 26 juillet 2015 (n° C-623/13, ministère de l'économie et des finances c. Gérard de Ruyter) et ne portent donc pas atteinte au règlement n° 883/2004 du 29 avril 2004, compte tenu des évolutions législatives intervenues dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 qui ont exonéré de contributions sociales les revenus du patrimoine et de placement l'ensemble des personnes affiliées à un régime de sécurité sociale d'un autre pays de l'Union Européenne, de l'espace économique européen ou de la Suisse.

Institution d'un fonds de réserve universel

124. Afin de faciliter le pilotage pluriannuel du système universel de retraite en permettant la constitution ou l'affectation de réserves, le projet de loi institue un fonds de réserve universel qui succède à l'actuel fonds de réserve des retraites et reprend ses biens, droits, obligations et dettes ainsi que l'ensemble de son personnel. Ce fonds est créé sous la forme d'un établissement public national administratif, dont la mission principale sera la gestion et le pilotage des réserves constituées par le système universel. Le Conseil d'Etat estime que la création de cet établissement public par la loi s'impose dès lors qu'il s'agit d'une nouvelle catégorie d'établissement public, compte tenu des missions qu'il assume.

Les ressources du fonds sont constituées par les résultats excédentaires des opérations d'assurance vieillesse du système universel de retraite, le résultat excédentaire du FSVU, le produit des placements effectuées par le Fonds au titre des réserves du système universel de retraite, et tout autre ressource qui lui serait affectée.

Le Conseil d'Etat constate que les modalités de gouvernance (conseil de surveillance et directoire) et de fonctionnement du Fonds de réserve universel sont quasiment identiques à celles du Fonds de réserve des retraites, sauf en ce qui concerne la gestion administrative du fonds qui ne sera pas confiée à la Caisse des dépôts et consignations, mais pourra faire l'objet d'une délégation partielle ou totale.