

RAPPORT D'INFORMATION

**RÉSERVES DES RÉGIMES DE RETRAITE :
QUELLES PERSPECTIVES ?**

Réunie le mercredi 7 juillet 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche (LR, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Monique Lubin (SER, Landes) et M. René-Paul Savary (LR, Marne) sur les réserves des régimes de retraite, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (MECSS).

**1. AVANT LA CRISE SANITAIRE, LES RÉSERVES DES RÉGIMES DE
RETRAITE PRÉSENTAIENT UNE SITUATION CONTRASTÉE****A. DES RÉSERVES FACE AUX CHOCS DÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES**

La constitution de réserves par les régimes de retraite est motivée par divers enjeux :

- À court terme, **le besoin de trésorerie** lié à la non-concomitance des flux d'encaissement des cotisations et de décaissement des prestations et la nécessité d'absorber **les conséquences des crises économiques** sur l'équilibre financier des régimes, notamment la diminution du produit des cotisations générée par la contraction de la masse salariale.
- À long terme, la compensation des incidences sur cet équilibre du **bouleversement démographique en cours, le « papy-boom »**, qui se traduit et se traduira dans les décennies à venir par un fort accroissement des effectifs de retraités, alourdissant la charge supportée par les actifs cotisants dans le cadre du système de retraite par répartition.

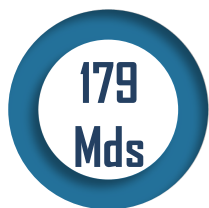
**B. JUSQU'EN 2020, DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DOTÉS DE RÉSERVES
CONSÉQUENTES À L'INVERSE DES RÉGIMES DE BASE**

À fin 2019, seuls deux régimes de retraite de base (avocats et libéraux) et trois régimes intégrés (agents des collectivités locales, clerks de notaires et personnels de la SNCF) détenaient des réserves. **Les principaux régimes de base n'en disposaient pas, du fait de l'accumulation de déficits (régime général), du transfert de leurs résultats au régime général (régimes agricoles) ou de leur équilibrage par une contribution de l'État (fonctionnaires de l'État).**

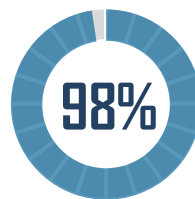


À l'inverse, **les régimes complémentaires possédaient la quasi-totalité des réserves du système de retraite**. Ne bénéficiant pas des facilités de trésorerie des régimes de base, tout déficit technique les contraindrait, à défaut de réserves, à emprunter pour financer les pensions.

À fin 2019...



**milliards d'euros
de situation patrimoniale nette
du système de retraite**



**des réserves détenus
par les régimes complémentaires
de retraite**

À fin 2019, les réserves des régimes de retraite atteignaient **près de 158 milliards d'euros en valeur de marché et 179 milliards en intégrant l'actif résiduel que le FRR devrait conserver après remboursement de la « dette retraite » reprise par la Cades**.

Toutefois, les cibles de niveaux de réserves ayant été fixées par chaque régime en fonction des perspectives d'évolution de sa situation démographique, **les provisions détenues doivent être considérées à l'aune des charges du régime qui les a constituées**. Les caisses de retraite disposant des réserves les plus importantes en masse financière ne sont pas celles qui pourraient financer le versement de leurs pensions le plus longtemps à partir de leurs seules réserves.

C. LE FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES NE SERA PAS EN MESURE DE REMPLIR L'OBJECTIF QUI LUI A ÉTÉ INITIALEMENT FIXÉ

Créé en 1999, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), alimenté par des recettes de privatisations, des recettes fiscales et les excédents du régime général, avait vocation à faire fructifier ses ressources en vue **d'assurer le financement de la « bosse démographique » à partir de 2020**.

En 2011, alors qu'il représentait 37 milliards d'euros, le FRR a vu sa finalité redéfinie en faveur du **remboursement de la dette sociale née des déficits successifs de la branche vieillesse du régime général** afin de répondre, notamment, aux conséquences de la crise financière de 2008. Grâce à **la forte performance financière de ses placements (+4% depuis 2004)**, les décaissements au profit de la Cades ne l'ont amenuisé que de 10 milliards d'euros.

Le Fonds de réserve pour les retraites ne constitue pas une ressource suffisante pour affronter le « papy-boom ».

Compte tenu des prélèvements à intervenir, le FRR ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour absorber le choc démographique en cours. Il serait donc pertinent d'envisager **d'abonder le Fonds à partir des recettes exceptionnelles qui pourraient être perçues par l'État à l'avenir**.

2. LA CRISE SANITAIRE A IMPACTÉ LES NIVEAUX DE RÉSERVES DES RÉGIMES DE RETRAITE

A. LA CHUTE DU PRODUIT DES COTISATIONS SOCIALES ET LA DÉPRÉCIATION DES ACTIFS ONT AMENUISÉ LES RÉSERVES DES RÉGIMES DE RETRAITE

La crise sanitaire, *via* la contraction de la masse salariale et le recours massif aux dispositifs d'activité partielle, a entraîné **une forte diminution du produit des cotisations sociales**. Les caisses de retraite disposant de réserves ont dû recourir à celles-ci pour assurer le versement des pensions, tandis que les actifs en contrepartie desquels sont placées ces réserves se sont fortement dépréciés dans un contexte de panique sur les marchés financiers.

Les niveaux de réserves ont diminué du fait de la contraction du produit des cotisations sociales et des dépréciations d'actifs.

Le déficit du régime général, qui ne disposait pas de réserves, s'est largement dégradé, malgré le versement exceptionnel de la soulte des industries électriques et gazières à hauteur de 5 milliards d'euros. À l'inverse, les régimes complémentaires ayant constitué des réserves considérables (indépendants, personnel navigant, libéraux) y ont eu recours pour **financer des mesures de soutien à leurs cotisants et à l'activité économique**.

B. NOMBRE DE RÉGIMES SORTENT FRAGILISÉS DE LA CRISE SANITAIRE

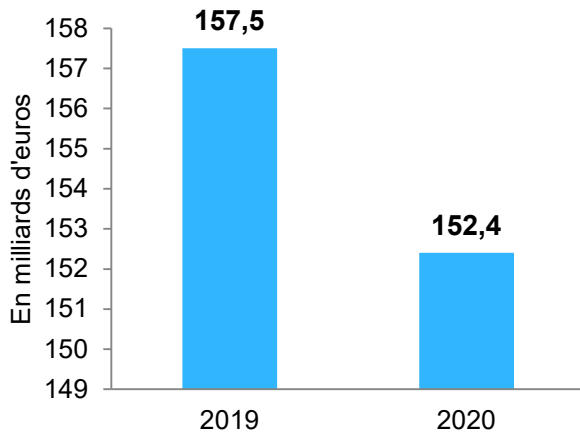
Durant l'année 2020, les niveaux de réserves ont diminué de plus de 5 milliards d'euros, tandis que la prolongation jusqu'en 2033 des versements du FRR à la Cades devrait diminuer de près de 13 milliards d'euros l'actif résiduel de celui-ci à l'issue du dernier décaissement. En conséquence, **la situation patrimoniale nette du système de retraite s'est dégradée de 17,8 milliards d'euros (- 10%)**. La couverture des engagements de pensions par les réserves des régimes de retraite s'en trouve fragilisée. La situation de certaines caisses de retraite, notamment la caisse des agents des collectivités locales, qui a épuisé ses réserves en 2020 et dont les fonds propres sont entrés en territoire négatif, est particulièrement préoccupante. **Même les réserves du régime complémentaire des salariés du secteur privé, pourtant les plus importantes en volume, risquent de ne plus suffire au respect des contraintes de solvabilité pesant sur l'AGIRC-ARRCO.**

La crise sanitaire a fragilisé la situation patrimoniale nette du système de retraite.

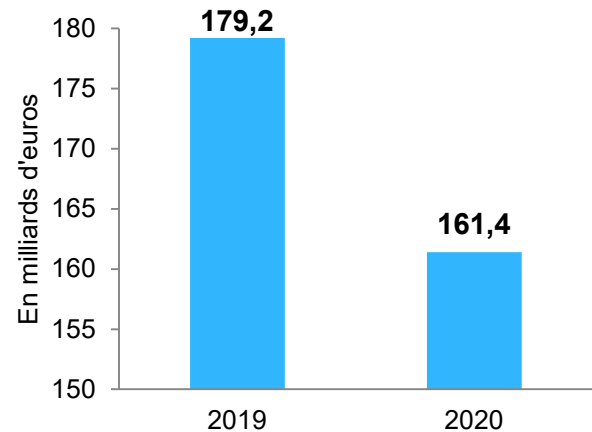
Néanmoins, certains régimes se sont avérés particulièrement solides durant la crise, essentiellement des régimes « *jeunes* », dont la population de cotisants dépasse largement les effectifs de retraités, et qui ont peu ou pas recouru à leurs réserves durant la crise (libéraux, avocats), de même que le régime des contractuels de la fonction publique, les régimes du secteur public n'étant pas concernés par l'activité partielle.

Entre 2019 et 2020...

Évolution du total des réserves détenues par les caisses de retraite



Évolution de la situation patrimoniale nette du système de retraite



En tout état de cause, compte tenu du caractère crucial des réserves pour la garantie de l'équilibre financier des régimes de retraite, **l'expérience de la crise sanitaire doit inviter les caisses de retraite à reconstituer les niveaux de réserves nécessaires à la couverture de leurs engagements futurs**, sans pour autant faire reposer sur elles la couverture des besoins de liquidité, les cessions d'actifs en période de conjoncture dégradée présentant un fort coût d'opportunité.

C. POUR UN USAGE DES RÉSERVES LIMITÉ À LA PRÉSERVATION DE L'ÉQUILIBRE DES RÉGIMES DE RETRAITE

La mutualisation des réserves des régimes de retraite est une option difficilement envisageable sur les plans juridique et moral.

En effet, si la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹ établit qu'un organisme chargé de la gestion d'une branche de la sécurité sociale ne détient pas la propriété de celle-ci, une atteinte ne saurait être portée aux droits liés à la gestion des branches transférées à un autre organisme **sans motif d'intérêt général le justifiant ni indemnisation du préjudice susceptible de résulter de ce transfert**. En outre, chaque régime ayant constitué ses propres réserves en fonction de son évolution démographique propre et au prix d'une « *sur-cotisation* » de la part de ses affiliés, toute mesure de mutualisation porterait, du point de vue des rapporteurs, **une atteinte excessive au droit de propriété de ces derniers**. Il convient donc **d'écarter les préconisations faites en la matière par le rapport Delevoye en vue de la création d'un système universel de retraite**.

Par ailleurs, si **l'intégration des régimes complémentaires aux mécanismes de solidarité inter-régimes** pourrait se justifier au regard de l'exigence de solidarité nationale, celle-ci doit également être écartée pour l'heure, **les réserves de ces régimes ne suffisant pas à garantir leur propre équilibre à long terme**.

Dans ce contexte, **les caisses de retraite devraient réserver l'usage de leurs réserves à la seule préservation de l'équilibre financier des régimes qu'elles gèrent face aux chocs économiques et aux changements démographiques**. À défaut, elles devront choisir, une fois leurs réserves épuisées, entre augmentation des cotisations, diminution des pensions ou recours à l'endettement.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2014.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS

RECONSTITUER DES RÉSERVES APRÈS LA CRISE SANITAIRE

1. Encourager les régimes de retraite à reconstituer les réserves nécessaires à la couverture de leurs engagements futurs et inviter ceux qui n'en disposent pas à apurer leurs déficits.
2. Inciter les caisses de retraite disposant de marges de manœuvre à élargir la part des actifs de performance dans le total des actifs qu'elles détiennent.
3. Réaffirmer la vocation du Fonds de réserve pour les retraites à assurer l'équilibre financier de la branche vieillesse du régime général et lui affecter le produit de toute recette exceptionnelle qui pourrait être perçue par l'État.

PRÉSERVER L'INTÉGRITÉ DES RÉSERVES DE CHAQUE RÉGIME EN VEILLANT À LEUR BONNE UTILISATION

4. Écarter pour l'avenir toute mesure de mutualisation des réserves des régimes de retraite.
5. Réserver l'usage des réserves des caisses de retraite à la mise en œuvre de mesures de neutralisation des conséquences des évolutions démographiques et des crises économiques sur leur équilibre financier.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR)
de Maine-et-Loire
Présidente



René-Paul Savary
Sénateur (LR)
de la Marne
Rapporteur



Monique Lubin
Sénatrice (SER)
des Landes
Rapporteure

Consulter le rapport d'information :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-747-notice.html>