

## Article 53 : Transformation du SRE

### 1. ETAT DES LIEUX

#### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les régimes de retraite de base des fonctionnaires, des magistrats et des militaires sont actuellement gérés par quatre entités distinctes.

**Le service des retraites de l'Etat (SRE)** - Concernant les fonctionnaires de l'Etat (hors les fonctionnaires des assemblées parlementaires), les magistrats et les militaires, le régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite est géré le SRE.

Le SRE est un service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques (DGFIP) depuis 2009<sup>1</sup>. Auparavant, le SRE possédait le statut de service d'administration centrale du ministère de l'économie et des finances.

Le SRE assure des missions à la fois de gestion de différents régimes de retraite de la fonction publique et de gestion de divers régimes statutaires d'invalidité d'origine professionnelle de certains agents publics. Ces missions sont plus précisément les suivantes :

gestion des pensions civiles et militaires de retraite des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires ;

gestion des soldes de réserve des officiers généraux de la deuxième section ;

gestion des pensions d'Alsace-Moselle ;

gestion des pensions décrystallisées relevant de l'art. 211 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 ;

versement des prestations de retraite additionnelle de la fonction publique pour les pensionnés de l'État ;

versement des retraites du combattant (ordonnées par le ministère des armées) ;

versement des traitements de la légion d'honneur et de la médaille militaire ;

gestion du régime d'invalidité d'origine professionnelle des militaires prévu par le code des pensions militaires d'invalidité et de victimes de guerre ;

gestion du régime invalidité d'origine professionnelle (allocation temporaire d'invalidité – ATI) des fonctionnaires de l'État et des magistrats, actuellement régi par l'article 65 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat et le décret n° 60-1089 du 6 octobre 1960 relatif aux allocations temporaires d'invalidité et le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

gestion du régime d'invalidité d'origine professionnelle des maîtres et documentalistes relevant de l'enseignement privé général ou agricole, en application du livre 9 du code de l'éducation et du

---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-1052 du 26 août 2009 portant création du service des retraites de l'État et décret n° 2009-1053 du 26 août 2009 portant organisation du service des retraites de l'État.

décret n° 2006-79 du 26 janvier 2006 portant diverses mesures sociales applicables aux personnels enseignants et de documentation mentionnés à l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime.

Le SRE possède des personnels en propre (495 ETP au 1er septembre 2020). Par ailleurs, il pilote l'action des 17 actuels centres de gestion des retraites (CGR) de la DGFIP, à compétence supra-régionale et rattachés à une direction régionale ou départementale des finances publiques (DR/DFiP), qui assurent la gestion et le paiement des pensions des anciens agents en retraite ou en invalidité. Les CGR sont assimilés à des services déconcentrés de la DGFIP (le SRE ne gère pas ces personnels) et représentent près de 350 emplois. Une réflexion sur le redéploiement de ce réseau est en cours au sein de la DGFIP, en cohérence avec la politique de démétropolisation et de gains de productivité liée à la dématérialisation et à la simplification du départ à la retraite.

**La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)** – La CNRACL gère le régime spécial de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Créée par l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics, elle est aujourd'hui régie par le décret n° 2007-173 du 7 février 2007.

La CNRACL est un établissement public administratif de l'Etat et possède donc, en cette qualité et contrairement au SRE, la personnalité juridique. La CNRACL est dirigée par un conseil d'administration comportant des représentants des assurés en activité et pensionnés et des représentants des employeurs territoriaux et hospitaliers.

La gestion administrative du régime en elle-même est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, dont environ 750 ETP seraient dédiés à cette gestion<sup>1</sup>. La CNRACL s'appuie, par ailleurs, sur les centres de gestion territoriaux et hospitaliers pour assurer une partie de la relation aux assurés.

**Les services administratifs de chacune des assemblées parlementaires** – Les services administratifs de l'Assemblée nationale, pour les fonctionnaires de celle-ci, et ceux du Sénat, pour les fonctionnaires de cette assemblée, sont chargés de la gestion des régimes de retraite des fonctionnaires de chacune de ces assemblées parlementaires, sous le pilotage du bureau de ces dernières.

## 1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport sur la gestion de la CNRACL, 2017.

modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1 NECESSITE DE LEGIFERER**

La création du système universel de retraite nécessite de définir au niveau de la loi les organismes chargés de sa gestion, à l'instar des autres caisses de sécurité sociale, telles celles du régime général, dont l'existence est prévue par la loi. Le SRE, service d'une administration centrale de l'Etat, ne peut pas devenir gestionnaire du système universel sans transformation préalable en personne publique spécifique, car il ne pourrait pas être placé sous le pilotage et le contrôle de la Caisse nationale de retraite universelle.

### **2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS**

L'objectif poursuivi est de conserver un organisme spécifiquement dédié à :

la gestion du régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite actuellement gérés par le SRE, dont continueront de relever les fonctionnaires de l'Etat, les magistrats et les militaires avant l'entrée en vigueur du système universel de retraite et ultérieurement pour ceux de ces agents qui ne relèveront pas de ce système ;

la gestion des régimes d'invalidité applicables à certains agents publics de l'Etat ainsi que la gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire, qui sont également gérés par le SRE aujourd'hui et dont continueront de bénéficier ces agents publics après l'entrée en vigueur du système universel de retraite, qu'ils soient ou non concernés par ce système ;

la mise en œuvre, de 2021 à 2025, du schéma de transformation du système de retraite en lien avec la Caisse nationale de la retraite universelle, puis la gestion, à compter de 2025, de la retraite des fonctionnaires, des magistrats et des militaires relevant du système universel de retraite par délégation de cette même caisse.

Ainsi, outre le fait que le maintien d'un organisme spécifique aux agents publics est dans tous les cas nécessaire pour assurer la gestion des dispositifs spécifiques à certains agents publics de l'Etat (ces dispositifs existent et continueront d'exister en dehors du système universel de retraite), ce maintien permettra également d'assurer la gestion de la retraite des fonctionnaires, des magistrats et des militaires relevant du système universel de retraite, compte tenu des règles particulières, prévues au titre II du livre VII du code de la sécurité sociale, qui leur seront applicables dans ce cadre.

### **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

#### **3.1 OPTIONS ENVISAGÉES**

Une option aurait consisté à confier la gestion de la retraite des fonctionnaires, des magistrats et des militaires concernés par le système universel de retraite directement à la Caisse nationale de retraite universelle et de ne conserver un organisme propre à certains agents de l'Etat que pour la gestion du régime spécial des pensions civiles et militaires de retraite, des dispositifs d'invalidité qui leur sont applicables et des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire.

Toutefois, compte tenu des spécificités qui seront applicables à ces agents publics dans le cadre du titre II du livre VII du code de la sécurité sociale, il est apparu préférable de confier la gestion de cette retraite à un organisme spécifique, par délégation de cette caisse.

#### **3.2 DISPOSITIF RETENU**

Une ordonnance devra instituer une personne publique chargée de se substituer au service des retraites de l'Etat (SRE) pour la gestion de dispositifs de protection sociale (pensions civiles et militaires de retraite et divers dispositifs d'invalidité) applicables aux fonctionnaires de l'Etat, aux magistrats, aux militaires, aux ouvriers de l'Etat et aux personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés liés à l'Etat par contrat ainsi que pour la gestion des traitements attachés à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire attribués en application du code de la Légion d'honneur, de la Médaille militaire et de l'ordre national du Mérite.

Elle devra également déterminer les conditions dans lesquelles cette personne morale de droit public mettra en œuvre, de 2021 à 2025, le schéma de transformation du système de retraite en lien avec la Caisse nationale de retraite universelle, puis la gestion, à compter de 2025, de la retraite des fonctionnaires de l'Etat (y compris ceux des assemblées parlementaires), territoriaux et hospitaliers, des magistrats et des militaires relevant du système universel de retraite par délégation de cette caisse. La retraite des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers qui intégreront ce système ne sera donc pas (nouveaux recrutés) ou plus (agents déjà en poste) gérée par les services administratifs de l'Assemblée nationale et du Sénat, ni par la CNRACL.

Enfin, cette ordonnance déterminera la nature juridique, l'organisation, le fonctionnement et le cadre financier de cette personne publique ainsi que les conditions dans lesquelles celle-ci reprendra les missions du SRE ainsi que son personnel, pourra recruter du personnel et conclura une convention d'objectifs et de gestion avec l'Etat au titre des missions de sécurité sociale qui lui sont confiées par délégation du système universel de retraite.

### **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants.

#### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

L'article 53 habilite le Gouvernement à agir par une ordonnance, qui devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation, afin de créer une personne morale de droit public chargée de reprendre dès 2021 les missions et les moyens confiés actuellement au service des retraites de l'Etat et de mettre en œuvre de 2021 à 2025, en lien avec la Caisse nationale de la retraite universelle, le schéma de transformation du système de retraite, en vue d'assurer la gestion de la retraite des agents publics dans le cadre du système universel de retraite. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

#### **4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Les collectivités territoriales resteront immatriculées à la CNRACL au titre des fonctionnaires territoriaux non concernés par le système universel de retraite. S'agissant des fonctionnaires territoriaux qui relèveront du système universel de retraite, la recherche de l'efficacité militerait en faveur d'une gestion commune avec les fonctionnaires d'Etat dès lors qu'ils seront soumis aux mêmes paramètres dans le système universel.

#### **4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS**

Le présent article emporte un impact spécifique sur le SRE auquel sera substitué le nouvel organisme qu'il crée.

Il pourrait également avoir des incidences sur la CNRACL si une gestion commune avec les fonctionnaires d'Etat était retenue dans le cadre de l'ordonnance.

### **5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION**

L'article 53 prévoit que l'ordonnance devra être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi d'habilitation. Ce délai est nécessaire pour permettre l'adoption des règles spécifiques à l'organisme qui sera créé et conduire la concertation nécessaire.