

Chapitre XI

Retraites : Aspects de la gestion des régimes

PRESENTATION

Le sujet des retraites ne doit pas être abordé du seul point de vue global, comme l'a illustré le chapitre précédent. Les régimes, qui reçoivent les cotisations et versent les retraites, posent aussi des problèmes de gestion et de pilotage, et c'est sur ce thème qu'aborde le présent chapitre.

Les outils de pilotage dont se sont dotés les différents régimes, et le système dans son ensemble, font l'objet de la première section : prévisions, indicateurs d'équilibre et de rentabilité, etc. Dans l'ensemble, la situation est assez satisfaisante, et les progrès nécessaires sur lesquels la Cour met l'accent dans ses recommandations s'inscrivent dans la continuité de l'existant.

La caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV), qui gère le principal régime, le régime général, fait l'objet de la deuxième section : on y étudie son système d'information, c'est-à-dire l'outil qui permet, d'une part, de verser les retraites auxquels les anciens salariés du secteur privé ont droit, d'autre part de les informer de leurs droits, enfin d'avoir une connaissance d'ensemble de ces retraites.

Enfin, la gestion de plusieurs régimes de retraite est étudiée dans la troisième section : les régimes des professions libérales, celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, enfin le régime complémentaire des agents contractuels de l'Etat et des collectivités publiques. A nouveau, les contrôles effectués par la Cour, et dont cette section rend compte, débouchent sur des recommandations propres à chaque régime.

I - Les outils de pilotage dans les différents régimes

Par instrument de pilotage, on entend, d'une part, les méthodes de prévision démographique et financière des effectifs de cotisants et de retraités et les recettes et dépenses en résultant ; et, d'autre part, les indicateurs, relatifs aux retraites et aux conditions d'équilibre des régimes, ainsi que les instruments de rééquilibrage face à des perspectives financières dégradées.

L'enquête à laquelle la Cour a procédé a concerné les régimes jugés les plus significatifs : le régime général des salariés (CNAV), les régimes complémentaires de salariés (ARRCO et AGIRC), le régime de la fonction publique locale et hospitalière (CNRACL), le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires du secteur public (IRCANTEC), trois régimes de non-salariés : commerçants (ORGANIC), artisans (CANCAVA), professions libérales (CNAVPL et des caisses de retraite de base)⁸⁹.

A – Les méthodes de prévision

Elles reposent sur des projections globales faites sous l'égide du COR articulant prévisions ou perspectives démographiques, économiques et financières.

Les perspectives sont effectuées à l'horizon 2040, avec des points de passage quinquennaux jusqu'en 2020.

1 – Les projections effectuées pour le Conseil d'orientation des retraites

Partant de projections démographiques, le COR a retenu un scénario macro-économique fournissant les principaux paramètres économiques de la France sur la période 2000-2040 et servant de base aux projections, puis a utilisé deux instruments de projection des dépenses de retraite :

- des projections par régime ;
- des projections utilisant une maquette du système de retraite dans son ensemble.

Les projections financières effectuées pour le COR intègrent ainsi deux exercices distincts. L'un a consisté à demander aux principaux régimes des projections de dépenses et de recettes à l'horizon 2040 correspondant aux hypothèses retenues par le COR, puis à agréger et consolider ces résultats. L'autre est un exercice synthétique consistant à considérer l'économie française comme un tout avec, d'un côté, des actifs et la masse de leurs revenus professionnels, de l'autre, des retraités et les pensions versées. Le premier exercice permet d'établir le compte de

89. Pour le régime des fonctionnaires civils de l'Etat, voir le rapport public particulier de la Cour d'avril 2003.

référence du système de retraite pour la période 2000-2040 et de chiffrer les besoins de financement. Le second permet d'analyser de façon plus globale l'incidence de variantes démographiques et économiques⁹⁰.

Dans le scénario économique de référence retenu par le COR, l'économie française reviendrait au plein emploi d'ici 2010, puis connaîtrait une croissance conforme à la « croissance potentielle de long terme », calculée comme le produit de la croissance tendancielle de la population active et de celle de la productivité du travail. Les projections de population active reprennent, en les actualisant de façon provisoire, les projections réalisées par l'INSEE en 1996 à partir du recensement de 1990⁹¹.

2 – Les projections financières des régimes

A partir des données du scénario de référence, les projections d'évolution annuelle de la population active occupée, de taux de chômage et de taux de salaire (supposé croître comme la productivité du travail) sur la période 2000-2040, ont été remises aux principaux régimes de retraite, qui ont alors procédé à des projections de recettes, de dépenses, de soldes⁹² et de pension moyenne. Le maintien de la réglementation actuelle (indexation des pensions sur les prix⁹³) a été complété par deux variantes, sur les prix majorés de + 0,8 % et de + 1,2 %.

Les projections réalisées par les régimes de retraite rendent possibles, d'une part, une analyse globale, à partir des résultats agrégés de tous les régimes, permettant d'apprécier l'évolution du poids des retraites dans le PIB et le profil du besoin de financement global du système de retraite, selon le mode d'indexation retenu, et, d'autre part, une analyse

90. Les scénarios macro-économiques ont été réalisés par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et par l'observatoire français des conjonctures économiques. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité a réalisé une projection globale, sans distinguer les divers régimes, mais avec de nombreuses variantes.

91. Les nouvelles projections de population active de l'INSEE fondées sur le recensement de 1999, disponibles à la fin de l'année 2001, n'ont pas pu être utilisées par le COR.

92. Le solde technique est égal aux cotisations moins les prestations, et le solde élargi comprend les frais de gestion, la compensation, les subventions et les impôts affectés.

93. A laquelle s'ajoute, dans la fonction publique, la répercussion des mesures catégorielles (L.15 et L.16).

différenciée par régime permettant de décrire, pour chaque régime, l'évolution du solde technique au cours des prochaines années.

L'exercice de projection a concerné les principaux régimes de retraite représentant 97,5 % des cotisations et 94,2 % des pensions versées.

La préparation et le contenu des projections des régimes ont comporté un certain nombre de difficultés qui tiennent au caractère unifié des hypothèses de départ fournies par le COR et aux spécificités des régimes. Ces difficultés concernent, à des degrés divers, la fonction publique, les régimes spéciaux d'entreprises publiques et les régimes de non salariés. Elles portent sur les effectifs de cotisants, l'application de la norme de revenu (en particulier en ce qui concerne les non salariés) et, dans certains cas, les hypothèses retenues en matière de retraite (notamment les modalités d'indexation dans la fonction publique).

3 – Les projections effectuées avec la maquette de la DREES

La maquette globale réalisée par la DREES constitue un cadre macro-économique de projections sur des données très générales (nombre d'actifs et de retraités, évolution de la pension moyenne de l'ensemble des retraités) et permet de réaliser des variantes.

Malgré des différences de champ, la projection réalisée avec la maquette de la DREES conduit à un profil voisin de la somme des projections réalisées par les régimes. L'augmentation du poids des retraites à l'horizon de 2040 est donc d'un ordre de grandeur comparable.

4 – Les autres instruments de prévision

En complément du système de projection du COR, la direction de la prévision et la direction de la sécurité sociale ont mis au point le modèle MARS (MAquette RetraiteS) projetant le fonctionnement de la CNAV. Il a pour objectif, pour le régime général de base des salariés⁹⁴, de simuler les effets des principales mesures de redressement de l'évolution des retraites, mais il souffre de différentes limitations. En particulier, il ne permet pas actuellement d'évaluer l'impact de l'assouplissement des conditions d'âge en matière de liquidation (modification du taux d'abattement et instauration d'une surcote, retraite progressive).

94. Il est projeté de l'étendre à l'ARCCO et l'AGIRC.

Le modèle DESTINIE, mis au point par l'INSEE, vise une modélisation des comportements de prise de retraite et la simulation de paramètres réglementaires (indexation, durée d'assurance nécessaire, coefficients de décote). Ce modèle permet d'apprécier les effets redistributifs, entre les générations et au sein d'une génération donnée, des modifications apportées à la réglementation.

Enfin, des outils de calcul de retraites par cas types, OSCARIE, développé par la DREES, et METRE, mis au point par la direction de la sécurité sociale, permettent d'étudier l'impact de la vie professionnelle des individus sur les pensions perçues au moment de leur retraite, par le biais de la construction de carrières types déterminées en fonction du thème étudié : profil salarial, chômage, interruptions de carrière, passage d'un secteur à un autre, etc. Outre leur facilité d'emploi pour l'étude de différentes modalités de réforme, le principal apport de ces outils est l'analyse de différents cas de polypensionnés, impossible avec les instruments déjà présentés, mais ils ne permettent pas par définition de mesurer l'impact d'une réforme sur le besoin de financement des régimes.

5 – Les variantes

Grâce aux outils disponibles, plusieurs variantes ont été réalisées par rapport aux projections financières établies à partir du scénario de référence, sur les données démographiques, sur les données économiques et sur les règles de calcul des pensions et d'indexation appliquées par les régimes de retraite.

6 – Appréciation

Malgré les difficultés rencontrées par le système actuel de projection (lourdeur du processus, incohérences diverses...), son maintien semble devoir être recommandé. Un modèle unique, entièrement centralisé, ne pourrait probablement pas rendre compte des spécificités des régimes, sauf à prendre une ampleur non maîtrisable. Les difficultés de la synthèse doivent être appréciées au regard de l'expertise réglementaire et technique des modèles des régimes. Enfin, l'aller-retour entre le centre et la périphérie joue un rôle d'incitation puissant à la mise au point ou l'amélioration d'instruments de pilotage propres aux régimes.

Tous les régimes effectuent annuellement, pour leurs instances dirigeantes et la commission des comptes de la sécurité sociale, un bilan de l'évolution de leurs cotisants et pensionnés et de ses implications sur leur équilibre financier. La plupart d'entre eux, à l'image de la CNAV, ne prolongent pas ces évolutions par des perspectives à moyen et long

termes. Les régimes qui ont effectué des réformes dans la période récente (régimes complémentaires de salariés), ceux dont la situation financière est difficile (CNRACL) et certains régimes préparant une refonte de leur assurance complémentaire obligatoire (ORGANIC, CANCAVA, régimes des professions libérales) ont procédé à des variantes leur permettant d'explorer les différentes voies possibles.

Au total, malgré ses imperfections, le système de projections associant COR et régimes permet d'établir des diagnostics globaux solides, dans la mesure où les paramètres démographiques, cotisants et retraités, connaissent des évolutions structurelles non susceptibles d'être remises en cause autrement que de façon marginale. Les perspectives des régimes, pour le COR ou pour leur propre compte, sont également significatives, à tout le moins sur un plan qualitatif.

B – Les indicateurs de résultats et les instruments de pilotage

1 – Les indicateurs

Ils portent sur les conditions d'équilibre des régimes et les conséquences sur les retraites des projections effectuées.

a) Les conditions d'équilibre des régimes

Elles s'apprécient en termes démographiques et financiers. Des indicateurs similaires sont utilisés pour les projections du COR et celles des régimes.

En matière démographique, les projections du COR s'expriment sous la forme de ratios globaux, rapportant le nombre de personnes en âge d'être à la retraite au nombre de personnes en âge de travailler⁹⁵.

En matière financière, les projections du COR présentent des soldes techniques et des soldes élargis⁹⁶ par régime et font ressortir la

95. Trois ratios ont été étudiés : le rapport du nombre de personnes âgées de plus de 60 ans au nombre de personnes de 20 à 59 ans, le rapport des âges moyens d'entrée en activité et de sortie d'activité observés (soit 18,3 et 62,4 ans en 1969, 21,7 et 58,8 ans en 1997).

96. La projection des transferts de compensation démographique interrégimes aux horizons 2020 et 2040 est fragile. Celle des subventions d'équilibre et des impôts affectés a un caractère largement conventionnel.

part globale des dépenses de retraite dans le PIB ainsi que leur besoin de financement en points de PIB. Les projections des régimes expriment le solde technique en pourcentage des dépenses, des cotisations et du PIB. Pour les régimes disposant de réserves financières, en particulier certains régimes complémentaires obligatoires fonctionnant en points, la projection du solde technique est complétée par celle de l'apport du rendement de ces réserves, l'ensemble constituant leur solde financier. La durée de ces réserves et la date à laquelle le solde technique devient négatif sont des indicateurs du degré d'urgence des réformes.

Les régimes procèdent également au calcul d'indicateurs de rendement. Plusieurs indicateurs sont distingués :

- le délai de récupération en termes de retour, défini comme le nombre d'années de retraite au terme desquelles le montant des pensions perçues est égal au montant des cotisations vieillesse versées pendant la vie active, les sommes étant exprimées en francs constants ;
- un taux de récupération, qui est le rapport du montant espéré des pensions reçues pendant la retraite au montant total des cotisations ;
- un taux de rendement interne, défini comme le taux d'intérêt réel auquel les cotisations auraient dû être placées pour constituer un capital égal à l'ensemble des pensions versées ;
- un taux de rendement effectif, rapport des prestations aux cotisations, qui peut faire l'objet d'une prévision de moyen terme et peut être comparé au taux de rendement d'équilibre.

b) Les indicateurs relatifs aux retraites

Ils visent à apprécier leur évolution à législation constante ou en fonction des modalités de réforme étudiées, au regard de celle des revenus d'activité.

Les travaux globaux du COR font ressortir des indices d'évolution du pouvoir d'achat du revenu brut moyen du travail, de son revenu net, dans l'hypothèse où le déficit des régimes de retraite est compensé par des augmentations de cotisations salariales, du pouvoir d'achat des pensions nettes moyennes et du ratio pension moyenne nette/revenu moyen du travail net. Ce dernier ratio a le caractère d'un taux de remplacement instantané du revenu d'activité par la retraite.

Les indicateurs des régimes procèdent de la même démarche. L'amélioration du suivi des cotisants, notamment de ceux affiliés

successivement à divers régimes de retraite, passe par une mise en œuvre aussi rapide que possible de l'échantillon interrégimes de cotisants (EIC). Prévu par l'article 27 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, il vise à donner, avec une périodicité régulière, une photographie de la situation des droits acquis par un échantillon d'actifs de différentes générations dans l'ensemble des régimes de retraite où ils ont cotisé. Cet EIC, qui devrait être produit pour la première fois en 2004, permettrait ainsi d'affiner les projections sur les futurs niveaux de retraite.

c) Les analyses rétrospectives

Les régimes, à la demande du COR, ont effectué des analyses rétrospectives et procédé à une comparaison des projections effectuées pour le COR avec celles effectuées pour la Commission Charpin. Les diagnostics effectués en 1998 n'en ont pas été significativement affectés, en raison de la solidité des prévisions démographiques d'ensemble. Les évolutions macro-économiques et par régime des effectifs de cotisants et de leurs réserves conduisent seulement dans certains cas à décaler dans le temps l'apparition des déficits.

En revanche, l'appréciation des effets des réformes engagées en 1993 n'a concerné qu'un nombre limité de régimes.

Le fonctionnement même des régimes par points et le réexamen annuel de l'évolution effective et des projections à court et moyen termes auxquelles se livrent l'AGIRC et l'ARRCO permettent d'apprécier directement l'effet du changement des paramètres de la retraite par comparaison avec l'application de la réglementation antérieure à l'évolution constatée des cotisants et retraités.

Les analyses effectuées par la CNAV ont permis une première quantification des effets des trois mesures (allongement de 37,5 à 40 ans de la durée tous régimes nécessaire pour avoir le taux plein à 65 ans, passage des 10 aux 25 meilleures années et modalités d'indexation), mais elles ne permettent pas d'effectuer un bilan global et articulé entre ces différentes composantes. Elles mettent néanmoins en lumière le rôle majeur des modalités de l'indexation des salaires reportés au compte et des pensions. Les autres régimes, dits alignés, n'ont pas effectué de travaux analogues sur l'incidence de la réforme de 1993 sur leur régime de base.

2 – Les instruments de pilotage

Ces instruments sont les paramètres des régimes de retraite sur lesquels il leur est possible d'agir. Il s'agit de l'âge minimal requis pour la liquidation des droits ; de l'allongement de la durée requise pour obtenir le taux plein ; de la longueur des périodes prises en compte pour le calcul du revenu de référence ; du taux de cotisation ; de l'étendue de l'assiette des cotisations ; du taux de la pension par rapport au revenu de référence ; des modalités d'indexation des pensions et des revenus portés au compte ; du niveau et des conditions d'attribution des pensions de réversion ; du montant et du niveau des majorations familiales ; des conditions d'anticipation et de report de l'âge de la prise de retraite ; et, enfin, des conditions du cumul emploi-retraite.

L'analyse et la mise en œuvre de ces divers paramètres différencient les régimes en annuités et les régimes par points. Par ailleurs, l'utilisation des techniques actuarielles est susceptible d'éclairer l'ampleur et l'impact des réformes nécessaires, mais elle est encore peu développée en France, contrairement à certains pays étrangers.

a) Régimes en annuités et régimes par points

En principe, les modèles mis en œuvre par les régimes fonctionnant en annuités sont directement utilisables pour l'étude des différentes modifications possibles des paramètres de la retraite. L'efficacité de leur mise en œuvre dépend néanmoins de la disponibilité et de la qualité des systèmes d'information des régimes : si l'information sur les pensions est très largement disponible, celle portant sur les cotisations est encore insuffisante ou d'exploitation difficile.

Les régimes par points sont généralement utilisés par les régimes complémentaires. Au-delà de la fixation des taux de cotisation, leur pilotage fait intervenir trois paramètres : le salaire de référence, la valeur de service du point, le pourcentage d'appel.

Le salaire de référence représente le coût d'acquisition d'un point de retraite. Le nombre de points acquis par un salarié au titre d'une année s'obtient en divisant le montant de cotisations versées pour son compte (cotisations patronales et salariales) par le salaire de référence de l'exercice.

Le pourcentage d'appel détermine le montant de cotisation réellement payé. Mais les points acquis sont calculés sur le taux de cotisations conventionnel. Le pourcentage d'appel était inférieur à 100 % avant 1965 ; il est actuellement de 125 % à l'ARRCO comme à l'AGIRC.

La valeur de service du point sert au calcul de la retraite. Le montant annuel de celle-ci s'obtient en multipliant le nombre de points acquis par la valeur du point. Les différentes modalités d'indexation s'appliquent directement à la valeur du point, sans, en principe, distinguer entre les points déjà acquis et ceux à acquérir par des cotisations futures.

Le rendement technique, défini comme le rapport de la valeur du point au salaire de référence, représente, pour chaque année, le montant annuel de retraite servi pour un euro de cotisation. Il diminue quand la valeur du point augmente moins vite que le salaire de référence.

Les régimes par points ont une souplesse d'utilisation que ne connaissent pas les régimes par annuités, car ils permettent une appréciation immédiate ex ante et ex post de l'effet des mesures étudiées. Néanmoins, la technique des points n'opère pas de distinction entre droits acquis et droits futurs.

b) Les techniques actuarielles

La méthode actuarielle consiste à évaluer, à un taux d'actualisation donné, les engagements de retraite d'un régime et ses ressources attendues. Son application à un régime de retraite peut être limitée à l'évaluation de ses engagements sociaux, c'est-à-dire de son passif actuariel. Une technique plus élaborée dite de la répartition provisionnée, utilisée pour les régimes disposant d'un fonds de réserve, prend en compte, à l'instar des assurances, ressources et engagements du régime et produits du fonds de réserve.

L'évaluation des engagements sociaux

Parmi les régimes étudiés, la RATP, EDF-GDF et la SNCF ont procédé à une évaluation de leurs engagements de retraite, conformément aux prescriptions du code de commerce, et la font figurer en annexe de leurs comptes sociaux. Sont distinguées l'évaluation des engagements pour les pensions déjà liquidées et celle des engagements pour les pensions non encore liquidées. Cette évaluation ne prend donc pas en compte les embauches futures. En raison du déséquilibre démographique de ces régimes, leur passif actuariel croît d'année en année.

La répartition provisionnée

Cette méthode est utilisée par divers régimes complémentaires fonctionnant en points, dont la grande majorité des régimes complémentaires des professions libérales.

Inspirée des pratiques prudentielles des assurances, elle vise à les appliquer aux régimes fonctionnant en répartition. Elle complète l'approche traditionnelle des perspectives financières de la répartition, c'est-à-dire l'équilibre technique, par l'adjonction de la projection de réserves financières⁹⁷ qui servent à la fois d'indicateurs complémentaires, de protection contre des chocs socio-économiques exogènes, de lissage, voire de moyen de financement permanent.

La démarche diffère de l'approche traditionnelle de la capitalisation où la contrainte d'équilibre entre actif et passif ne concerne que le groupe « fermé » des actuels participants. Elle s'applique au groupe « ouvert », en prévoyant un renouvellement tendanciel des participants et le maintien ou la relative stabilité des comportements, en particulier de prise de retraite. Elle est ainsi conforme aux principes et au fonctionnement effectif de régimes de répartition à caractère obligatoire et à horizon intergénérationnel.

A l'horizon de la projection, les droits à servir peuvent être décomposés en deux strates : d'un part, le service des points déjà acquis et appartenant aux retraités actuels, et, d'autre part, le service des points qui seront acquis dans le futur par les cotisants du fait du versement de cotisations à venir. Le principe de la démarche prudentielle consiste à découpler cette présentation de l'équilibre technique et à quantifier séparément le service des droits du passé, d'une part, et la combinaison des cotisations futures et service des droits associés de l'autre.

Cette méthode peut être étendue aux régimes n'étant pas en mesure de constituer des réserves. Moyennant des adaptations techniques, la méthode est susceptible d'être transposée à des régimes fonctionnant en annuités. Ceci devrait faire l'objet d'étude soit dans un régime volontaire, soit par l'administration de tutelle.

3 – Appréciation

Les systèmes de prévision et d'étude de réformes de la CNRACL, dont les paramètres de pensions sont ceux de la fonction publique, et de l'IRCANTEC, gérés par la Caisse des dépôts et consignations, permettent des analyses approfondies des différents paramètres envisageables. Les systèmes de pilotage des entreprises publiques sont de qualité inégale, en fonction notamment de la qualité de leur système d'information sur les cotisants, et, sauf en ce qui concerne EDF-GDF, n'ont pas été utilisés pour l'étude de réformes spécifiques. Enfin, les autres régimes

97. D'où son application de fait à des régimes effectivement détenteurs de réserves.

complémentaires obligatoires, notamment des professions indépendantes, fonctionnant également par points, ont des instruments de pilotage de nature actuarielle plus complets.

Leur mise en œuvre par les régimes est diverse et inégale. Au-delà de la distinction entre régimes par annuités et régimes par points, il y a lieu de distinguer les régimes de base des régimes complémentaires. Le régime général a connu des difficultés importantes lors de la préparation des réformes, ainsi que pour la mesure de leurs effets ; des améliorations sont en cours et devront faire l'objet d'un suivi. Si les régimes alignés étudiés (ORGANIC et CANCAVA) utilisent des indicateurs rétrospectifs et prospectifs de pratique courante, ils n'ont pas procédé à l'évaluation des conséquences de la réforme de 1993 sur leur régime de base ni à l'étude de nouvelles réformes. Leur qualité de régimes alignés peut l'expliquer. L'AGIRC et l'ARRCO, régimes conventionnels responsables de leur propre équilibre, pratiquent des examens périodiques facilités par l'usage des points, sans aller jusqu'à la mise en œuvre de méthodes actuarielles.

En ce qui concerne les indicateurs relatifs aux perspectives des retraités, compte tenu des insuffisances pesant sur leurs systèmes d'information et le traitement des polypensionnés, les régimes établissent leurs perspectives de taux de remplacement en utilisant la méthode de cas types, qui se veulent exemplaires, mais ne sont pas, par construction, représentatifs des différentes catégories de cotisants et retraités.

L'appréciation des effets à attendre des différentes mesures de redressement envisageables repose sur des instruments différents selon qu'il s'agit des régimes par annuités et de régimes par points. L'insuffisance des systèmes d'information et/ou des outils de modélisation rend difficile et, dans certains cas, impossible l'évaluation de réformes portant sur la durée cotisée, les périodes prises en compte et l'inscription au compte des revenus d'activité, alors que les paramètres des régimes par points permettent une étude quasi immédiate des différentes modalités de pilotage. L'influence des barèmes affectant la date des décisions de prise de retraite n'a encore été examinée que par une minorité de régimes.

RECOMMANDATIONS

25. Poursuivre les efforts d'amélioration des méthodes de projection notamment par une meilleure utilisation des fichiers de cotisants.

26. Réviser périodiquement les projections à moyen et long termes, soit pour l'ensemble du système de projections, soit au moyen des outils centralisés du COR, soit dans les régimes en fonction de leurs évolutions spécifiques.

27. Développer, par régime et pour l'ensemble du système, les travaux portant sur l'incidence sur les droits à prestations des périodes non travaillées ou travaillées au sein de régimes différents (polypensionnés).

28. Faire procéder dans tous les régimes et selon des méthodes harmonisées à l'examen de la neutralité actuarielle des dispositifs actuels d'anticipation et de report de la date de liquidation de la pension.

29. Intégrer dans le pilotage des régimes un calcul systématique de leur taux de rendement et le comparer avec un taux de rendement d'équilibre.

CETTE SECTION N'A PAS APPELE DE REPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES

II - Le système d'information de la CNAV

Dans le rapport sur la sécurité sociale de 2000, la Cour avait souligné que la CNAV, à travers son schéma directeur, était engagée dans une importante rénovation de son système d'information, fondée notamment sur le choix d'une politique de proximité, sur une nouvelle organisation des activités de la branche retraite, distinguées en cinq processus (données sociales, retraite, action sanitaire et sociale, gestion des ressources humaines, logistique, budget et comptabilité), et sur le remplacement des fichiers régionaux par des fichiers nationaux.

Par ailleurs, nombre d'indicateurs de la nouvelle COG, couvrant la période 2001-2004, portent sur la mise en place d'un système d'information plus performant. Cette évolution est nécessaire : la CNAV assure, à partir de 92 millions d'identités répertoriées, la gestion de plus de 60 millions de comptes de cotisants et elle a versé, en 2002, des retraites à plus de 10 millions de prestataires.

A – L'achèvement du schéma directeur

Le déploiement d'internet combiné à une politique de proximité reconfigurée a imposé, par l'intermédiaire du schéma directeur 2001-2004, une forte restructuration du système informatique. Celle-ci est fondée sur la réorganisation significative de l'informatique de production locale et sur une restructuration forte du réseau cohérente avec les volumes très importants de transactions engendrées par les utilisateurs, dans la nouvelle architecture à trois niveaux mise en place (direction du système d'information national des données sociales à Tours, CRAM, agences locales). Cela a aussi nécessité un renforcement des mesures de sécurité.

La réorganisation de l'informatique de production locale n'a cependant pas encore produit tous les effets escomptés : le remplacement de serveurs centraux propriétaires par des serveurs avec des systèmes d'exploitation ouverts n'est pas encore effectif en raison du retard apporté au processus retraite. La restructuration du réseau est en principe opérationnelle mais doit être testée en grandeur réelle d'ici à la fin de 2003, lorsque le nouveau processus retraite aura été totalement déployé.

Les répertoires nationaux sont également opérationnels⁹⁸. Ils sont aussi tous consultables en temps réel par l'ensemble des CRAM. A ce stade, le potentiel de ces répertoires n'a pas été pleinement utilisé par la CNAV pour bâtir un véritable système d'information décisionnel (avec entrepôt de données) permettant d'améliorer les études statistiques.

Le recours accru aux nouvelles technologies a fortement modifié les modalités d'enregistrement annuel des salaires reportés au compte de chaque assuré. Cet enregistrement par la CNAV se fait à partir des données transmises par les employeurs, par l'intermédiaire des déclarations annuelles de données sociales (DADS), des déclarations nominatives (trimestrielles ou annuelles) ou des chèques services. S'agissant des DADS, le nombre de transferts sur support papier baisse régulièrement et la télétransmission se développe plus vite que prévu (29 % en 2002 et environ 37 % en 2003), notamment grâce à internet.

98. Les principaux d'entre eux sont le système national de gestion des identifiants (SNGI), qui permet d'identifier les assurés, le système national de gestion des carrières (SNGC), qui permet de gérer le compte individuel ouvert pour chaque assuré, le système national de gestion des dossiers (SNGD), qui mémorise l'ensemble des traitements administratifs relatifs aux comptes des assurés et le système national des statistiques prestataires (SNSP), qui rassemble l'ensemble des données sur les prestataires.

La CNAV a été confrontée, en 2001, à un retard conséquent dans la mise en œuvre du nouvel outil relatif aux prestations. Celles-ci, ainsi que la liquidation, sont actuellement assurées par le système national de gestion des prestataires (SNGP), qui est un outil semi-automatisé datant des années 1980. L'objectif fixé dans le schéma directeur était de rendre ce processus automatique grâce à de nouvelles fonctionnalités, qui devaient en faire une application totalement intégrée et interactive, mise au service de la proximité et autorisant aussi, grâce à l'outil de maîtrise du risque financier, une approche nouvelle du contrôle avec le passage d'un contrôle systématique des dossiers liquidés à un contrôle sélectif. Mais cette modernisation ayant pris du retard, la CNAV a profondément réorganisé le dispositif et l'a symboliquement doté d'un nouveau sigle : l'Outil Retraite 2003 (OR 2003). Une nouvelle équipe projet a été mise en place et la contrainte lourde d'une automatisation à 100 % dès la mise en place d'OR 2003 a été levée. Cette réaction pragmatique a eu les résultats escomptés, puisque le déploiement d'OR 2003 a débuté en avril 2003 et sera opérationnel pour les flux de nouveaux retraités et près de 80 % du stock des retraités fin 2003. Le calendrier prévisionnel vise une migration de 98 % du stock à l'horizon 2004 dans le nouveau système. La réussite finale de l'opération ne pourra cependant être constatée qu'au terme de ces différentes montées en charge.

B – Une meilleure connaissance des assurés

La CNAV s'efforce dorénavant de respecter les obligations prévues par le code de la sécurité sociale en matière d'information des assurés - qu'elle ne mettait pas en œuvre jusqu'à présent - et à fiabiliser au maximum, avant la liquidation, aussi bien les identifiants que les carrières de ses assurés.

A cette fin, dans la nouvelle COG, elle s'est engagée à ce que, en application de l'article L. 161-17 du code de la sécurité sociale, et avant la fin 2002, « les caisses gérant le service public de la retraite du régime général adressent à l'ensemble de leurs assurés, au plus tard à 59 ans, un relevé de comptes ». Cet objectif est cependant difficile à atteindre. En effet, nombre d'assurés rattachés à une CRAM ne peuvent être contactés, soit parce que leur adresse n'est plus connue (pour ceux dont les relevés de compte sont anciens), soit parce qu'un pourcentage non négligeable des courriers envoyés ne donnent pas lieu à retours (pour adresses

erronées ou par volonté des intéressés)⁹⁹. C'est pourquoi un écart conséquent est constaté entre l'engagement de principe inscrit dans la COG, portant sur l'envoi d'un relevé de compte à tous les assurés (100 %), et l'indicateur quantitatif figurant dans la COG relatif au « volume des régularisations préalables complètes de compte pour les assurés âgés de 55 à 59 ans » qui sont établies postérieurement à l'envoi des relevés de comptes et qui est assorti d'un objectif de 80 %.

La politique d'identification des personnes a, toutefois, produit des résultats incontestables, puisque le pourcentage de prestataires retraités disposant d'un NIR certifié est passé de 90,7 % en 1999 à 94,9 % en 2002. A cette date, les assurés non certifiés étaient au nombre de 527 707, dont 14 010 nés en métropole ou dans les DOM, et 513 697 nés à l'étranger et dans les TOM. Cette situation pourrait s'améliorer si la CNAV et l'INSEE s'entendaient sur une méthode permettant la certification en bloc des 269 813 prestataires de plus de 75 ans nés à l'étranger, et qui sont payés mensuellement sans incident depuis de nombreuses années. Une telle démarche permettrait de réduire, dans un proche avenir, au minimum incompressible le nombre de retraités du régime général non certifiés.

La CNAV s'efforce aussi de fiabiliser les données relatives aux carrières provenant des DADS (salaires et périodes assimilées), qui sont reportées au compte individuel de chaque assuré. Mais, en dépit du suivi attentif de la qualité de ces données ¹⁰⁰ assuré par la CNAV pour réduire les anomalies, la confrontation, entre 1997 et 2002, du taux d'anomalies résiduelles constaté, ne montre guère d'amélioration de la situation : pour les reports de salaires constatés entre décembre 1997 et décembre 2001, pour les validités stabilisées des années 1995 à 1999, le taux d'anomalies a fluctué entre 1,90 % et 1,75 %... Dans ces conditions, pour améliorer de manière significative ses performances, comme le taux d'anomalies constaté en 2002 pour la validité 2000 le laisserait espérer, la CNAV doit faire porter ses efforts sur les secteurs les plus problématiques (AVPF, TDS notamment) en faisant procéder à des études ciblées permettant d'identifier les raisons des anomalies, et de dégager les bonnes pratiques.

99. Une analyse précise des dossiers non régularisés a été faite par la CRAM de Lille : elle montre que sur 21 400 dossiers non régularisés 17 000 portent sur des reports aux comptes ayant une validité antérieure à 1997, dont plus de la moitié concernent de courtes périodes de cotisation.

100. Ce suivi consiste en particulier à faire le bilan des diverses campagnes de reports en mentionnant les points faibles ou litigieux mis en évidence comme l'augmentation de certains rejets ou de certaines anomalies.

La recherche d'une fiabilisation maximale dans ces domaines laissera, cependant, subsister le problème des périodes d'activité faites après la régularisation des comptes, pour les assurés ayant entre 55 et 59 ans, qui ne sont pas prises en compte actuellement dans le SNGC. Une étude de la CNAV portant sur la comparaison des durées d'assurance inscrites au SNGC d'une part, et prises en compte lors de la liquidation et donc contenues dans le Système national des statistiques prestataires (SNSP) d'autre part, pour les assurés des générations 1935 à 1941, montre pour nombre d'assurés un écart important. Il concerne près de 20 % des hommes, avec un ajout moyen de durée d'assurance de 8 trimestres, et plus de 80 % des femmes, pour un ajout moyen de 23 trimestres, en raison, notamment, des majorations de durée d'assurance pour enfants. Si cet écart n'est pas étonnant pour des assurés cotisant à plusieurs régimes¹⁰¹, il l'est davantage pour des assurés relevant du seul régime général. Il résulte à la fois, des anomalies, des régularisations non effectuées et, pour ceux qui ont effectué leurs régularisations avant la liquidation, des trimestres de cotisation postérieurs. Ces chiffres donnent la mesure des efforts qui restent à faire pour mieux maîtriser ces procédures.

C – La nécessaire amélioration des services pour les assurés

La CNAV a entrepris diverses actions pour permettre à l'ensemble des assurés de mieux connaître leurs droits et d'assurer ainsi de meilleures conditions de liquidation.

101. Pour les assurés cotisant à plusieurs régimes, les chiffres sont les suivants : 38,5 % des hommes polypensionnés avec un ajout moyen de 41 trimestres, 89 % des femmes polypensionnées avec un ajout moyen de 32 trimestres. (Direction de l'actuariat statistique de la CNAV, octobre 2002).

1 – Une sensibilisation de la population des jeunes cotisants à poursuivre

La CNAV a entrepris en 2000 une action d'information importante en direction des jeunes cotisants¹⁰², soit 800 000 jeunes de moins de 32 ans ayant eu pour la première fois 4 trimestres inscrits à leur compte. Ils ont été destinataires d'un relevé de comptes personnalisé, comportant le nombre de trimestres et le montant des salaires portés au compte. Les CRAM avaient été incitées, par ailleurs, à assurer un suivi personnalisé des contacts de tous ordres établis à cette occasion (appels téléphoniques, visites, courriers). L'évaluation qualitative faite postérieurement à cet envoi a montré que cette action de communication n'avait guère été comprise, vraisemblablement en raison du caractère hermétique du relevé de carrière qui n'avait pas été accompagné d'explications suffisantes.

Compte tenu du coût modique d'une telle opération, la CNAV devrait, dans la perspective d'un contact tous les 5 ou 10 ans, systématiser et multiplier de telles actions pour sensibiliser les jeunes assurés au contrôle régulier de leurs comptes, le cas échéant par internet.

2 – La prise en compte des populations en situation difficile

La CNAV a pérennisé et renforcé l'ensemble des actions engagées en direction des assurés confrontés à des difficultés particulières (veufs et veuves, chômeurs, invalides, personnes incarcérées, personnes sans domicile fixe, titulaires du RMI).

Cette préoccupation s'est concrétisée, en particulier dans l'actuelle COG, par la mise en place d'indicateurs quantitatifs pour les veufs et veuves, visant à faire en sorte que les droits dérivés et les allocations veuvage soient payés dans le mois suivant le premier paiement dû pour les résidents en France (objectif : de 87 à 90 % entre 2001 et 2004). Une grande activité est, par ailleurs, déployée dans ce secteur avec la volonté clairement affichée d'un contact personnalisé effectué à l'initiative des caisses dès la survenance du décès. Elle n'est pas pour autant gage de succès dans tous les cas. Ainsi, la caisse de Bordeaux a mesuré le taux

102. Une première action d'ampleur avait déjà été faite en 1995. Elle avait touché 500 000 jeunes de la génération 1970 qui avaient cotisé pour la première fois en 1994. Le sondage effectué a montré que si 42 % d'entre eux avaient mémorisé l'envoi de la CNAV, la qualité de la lecture qui en a été faite a été décevante en raison du caractère trop général du message transmis.

d'efficacité de cette démarche par le pourcentage de premiers contacts établis à la suite des courriers envoyés, qui n'a été que de 63 %.

Pour les autres populations en situation difficile, les actions entreprises sont nombreuses pour des résultats souvent aléatoires, mais doivent être impérativement poursuivies. Elles devraient devenir une cible prioritaire de la nouvelle COG, y compris sous forme d'indicateurs quantitatifs.

3 – Le problème spécifique des assurés étrangers

Ces assurés correspondent souvent à la fois à des populations en situation difficile et à des populations à risque. C'est pourquoi nombre d'indicateurs de la COG ne concernent explicitement que des assurés résidant en France hors conventions internationales. De même, les objectifs prévus dans les indicateurs spécifiques concernant les assurés étrangers (pourcentage de droits propres payés dans les deux mois suivant le premier paiement dû) sont nettement moins exigeants que ceux arrêtés pour les assurés résidant en France (70 à 80 % pour les premiers, 93 à 96 % pour les seconds).

S'agissant des assurés étrangers, le plus grand nombre est couvert par des conventions internationales, bilatérales ou multilatérales, ce qui représente 86 917 personnes en 2002, soit plus de 13 % du total des pensionnés étrangers. Les autres ne sont pas actuellement recensés par la CNAV.

En ce qui concerne les assurés originaires de l'Union européenne, les Etats membres avaient prévu d'intensifier les échanges d'identification de carrières et de demandes de retraite, mais le bilan établi en 2001 montre que l'on en est resté au stade des intentions et des principes.

4 – Le souci d'attribuer la totalité des droits acquis

Le souci permanent d'attribuer des retraites correspondant à la totalité des droits acquis par chaque assuré a conduit la CNAV à ne pas se satisfaire de la perte potentielle de droits vieillesse qui correspondent à des périodes de cotisation validées mais non liquidées au bénéfice de retraités de plus de 65 ans.

A partir d'études spécifiques réalisées par les CRAM d'Aquitaine et du Centre, qui avaient mis en évidence ce phénomène mais aussi le très

faible rendement de cette procédure¹⁰³, la CNAV a lancé en mars 2003 un plan d'action national concernant l'ensemble des caisses, avec une estimation du nombre de dossiers potentiellement concernés de l'ordre de 70 000 environ.

Tout en comprenant ce type d'initiatives, on est en droit de s'interroger sur son bilan coûts-avantages et, en l'occurrence, sur l'utilisation optimale des moyens de l'institution.

5 – Une attention particulière à apporter à la liquidation et au contrôle

La meilleure qualité du contrôle doit être recherchée pour minimiser les opérations liées aux indus. En 2000, la situation constatée n'était pas satisfaisante : les erreurs dues à la branche, c'est-à-dire aux liquidateurs, étaient nombreuses et celles ayant un impact financier n'étaient pas quantifiées.

En 2003, au-delà du nombre d'erreurs, qui reste important, la situation reste préoccupante en raison de l'utilisation, combinée mais non coordonnée, de plusieurs outils de contrôle et de l'insuffisante diffusion du nouvel outil mis en place à partir de 2000, qui permet d'estimer les erreurs à conséquence financière rectifiées lors du contrôle.

a) Une multiplicité d'outils de contrôle

L'organisation actuelle du contrôle est soumise, tant en ce qui concerne l'ordonnateur que l'agent comptable, à des procédures très strictes comportant notamment le contrôle systématique de tous les dossiers par les contrôleurs dépendant de l'agent comptable.

Le suivi de ces opérations est assuré grâce à un outil appelé gestion des dossiers administratifs (GDA) qui donne lieu à la production d'états statistiques propres à l'ordonnateur et à l'agent comptable et à des résultats différents en raison des modalités de comptage utilisées ainsi que des changements de périmètres intervenus dans GDA ordonnateur. Cela aboutit concrètement à des taux de retours et donc d'erreurs tournant généralement autour de 10 % mais faiblement différenciés (le taux du GDA comptable est toujours supérieur de quelques points à celui de l'ordonnateur) et donc « acceptés » par l'ensemble des utilisateurs.

103. A titre d'exemple, dans la CRAM du Centre, sur 2 535 cas signalés comme présentant une possibilité de perte de droits, 325 cas avaient fait l'objet d'enquêtes complémentaires qui avaient abouti in fine à 18 révisions de prestations.

A partir de 2000, les services de l'agent comptable ont mis en place un nouvel outil appelé « points contrôles clés », qui avait pour objectif d'affiner la connaissance des erreurs, de répondre au manque d'homogénéité constaté chez les contrôleurs et d'évaluer, dans les CRAM, l'impact en termes financier du contrôle.

Cet outil, qui n'était pas prévu par le schéma directeur et qui a été mis en place sans concertation avec les services de l'ordonnateur, a fait apparaître un accroissement sensible du nombre d'erreurs constatées lors du contrôle, mais il a aussi, et c'est un apport essentiel, permis d'estimer celles qui auraient eu, en l'absence de tout contrôle, une incidence financière. A titre d'exemple, dans deux agences de la région parisienne, il a été constaté qu'en 2001, les taux d'erreurs à conséquence financière rectifiées à l'issue du contrôle ont été de 11 % (d'une valeur moyenne de plus de 40 € par mois) pour l'une et de 7 % (d'une valeur moyenne de 17 € par mois) pour l'autre par rapport à des taux d'erreurs globaux respectivement de 29 % et de 18 %.

L'aspect sensible de ces informations, qui peuvent être déclinées individuellement pour chaque liquidateur, n'a pas donné lieu, jusqu'à présent, à une diffusion organisée en direction des services de l'ordonnateur.

b) Une opportunité à saisir : la montée en charge d'OR 2003

Ce nouvel outil, qui va être prochainement déployé dans l'ensemble des CRAM, devrait conduire à une diminution sensible du nombre d'erreurs, en raison de sa meilleure ergonomie et de la suppression des calculs manuels qui subsistent dans l'actuel SNGP. Parallèlement, doit être implanté l'outil de maîtrise des risques financiers (ORMF), qui a pour objectif de passer d'un contrôle exhaustif à un contrôle ciblé sur les dossiers à risque.

Ces opportunités devraient être mises à profit pour rénover les modalités de contrôle, les aborder de manière plus coordonnée et plus rationnelle, en les centrant sur les erreurs à incidence financière faites lors de la liquidation et rectifiées lors du contrôle. Ces outils de contrôle doivent, par ailleurs, aussi être davantage mobilisés en matière de gestion des ressources humaines.

6 – Améliorer l'information des assurés

Au-delà d'une information générale sur les retraites, le droit à l'information doit aussi comporter la possibilité pour tout assuré de

connaître individuellement ses droits ainsi qu'une estimation du montant de sa future retraite.

La CNAV peut actuellement calculer la retraite de base pour ses propres assurés, pour autant qu'ils ne relèvent que du seul régime général des salariés. Dès lors que les assurés ont cotisé à plusieurs régimes, la CNAV mais aussi les autres organismes de retraite sont démunis et sont incapables de répondre aux demandes légitimes des assurés. La COG a prévu un engagement sur ce point, mais il reste pour le moment au niveau de la déclaration de principe.

De ce fait, faute pour les institutions compétentes de remplir ce service, des sociétés privées, qualifiées par la CNAV « d'intermédiaires rémunérés », se sont développées pour dispenser des services payants en matière d'estimations et de simulations de retraites. Certaines de ces sociétés proposent, en outre, d'effectuer les démarches auprès des institutions de retraite en qualité de mandataires des assurés.

D – Des relations inter-régimes indispensables.

1 – Une nécessité pour les assurés ayant cotisé à plusieurs régimes

Les ambitions de la COG en la matière sont prudentes. Principalement orientées vers une amélioration des relations avec les régimes complémentaires obligatoires, elles prévoyaient notamment la dématérialisation des échanges avec l'ARRCO pour la fin 2002. S'agissant des relations avec les régimes de base, les objectifs se réduisaient au souhait de « fiabiliser les reports des trimestres validés par les autres régimes de base ».

Les relations avec les régimes complémentaires ont été concrétisées par l'organisation d'espaces retraite communs aux deux réseaux et par des expérimentations en matière de régularisation de comptes coordonnés. La dématérialisation des échanges avec l'ARRCO a été mise en place rapidement en application d'une convention CNAV-ARRCO d'octobre 2001. Cette convention prévoyait, en particulier, la suppression de la procédure papier qui régissait jusqu'à présent les échanges entre les deux organismes ainsi que la communication de la situation des assurés vis-à-vis de la CRDS et de la CSG. L'ensemble des CRAM a mis en œuvre ce dispositif en 2002. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'outil de simulation permettant de réaliser une évaluation

simplifiée de la retraite avec l'AGIRC, l'ARRCO et l'IRCANTEC est prévue à partir de l'automne 2003.

Les relations avec les régimes de base sont beaucoup plus problématiques, alors même qu'elles sont indispensables, notamment à l'égard de tous les assurés relevant du régime général et ayant cotisé à d'autres régimes de base. La réglementation du régime général soumet en effet le montant de la retraite attribuée à un assuré au nombre total de trimestres validés tous régimes confondus. C'est un cas de figure fréquent¹⁰⁴ et qui devrait croître à l'avenir compte tenu du développement des carrières mixtes.

Cette information est généralement recueillie lors de l'opération de régularisation de comptes faite avant 59 ans. Cette opération est particulièrement contraignante puisqu'elle nécessite, de la part des CRAM, des démarches individuelles faites sur support papier auprès des autres régimes de retraite et soumises, de ce fait, à des délais excessifs, alors même qu'elles pourraient bénéficier de procédures à la fois automatisées et dématérialisées.

Les relations avec les régimes de base sont fondées sur le seul volontariat : certains transmettent les données avant liquidation pour les assurés de 53 ans et plus (c'est le cas de la MSA, de la CANCAVA et de l'ORGANIC), d'autres postérieurement à la liquidation (c'est effectif pour la fonction publique depuis janvier 2002 seulement). Une situation aussi hétérogène ne favorise pas la valorisation des données transmises par la CNAV. Dès lors, les accords inter-change mentionnés dans la COG « visant à fiabiliser les reports de trimestres transmis par les autres régimes » resteront des vœux pieux en l'absence d'une action volontariste de la tutelle.

2 – Vers un répertoire national des cotisants à moyen terme ?

Le droit à l'information pour l'ensemble des assurés vient d'être affirmé dans la loi sur les retraites votée en juillet 2003. Le nouvel article L. 167-17 indique en effet que « tout assuré social qui le demande a droit d'obtenir un relevé de sa situation individuelle au regard des droits qu'il s'est constitués dans les régimes de base d'assurance vieillesse et les régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires et qu'à un âge et dans des conditions fixés par décret, chaque assuré a le droit d'obtenir une estimation globale du montant des pensions de retraite auxquelles les durées d'assurance ou les points qu'il totalise lui donnent

104. D'après l'EIR 2001, près de 50 % des retraités hommes et 26 % des retraitées femmes sont des polypensionnés.

droit ». L'exercice de ce droit sera assuré par un groupement d'intérêt public placé sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité sociale et composé de l'ensemble des organismes assurant la gestion des régimes de retraite.

La mise en place programmée de ce droit¹⁰⁵ est un élément nouveau et essentiel qui conduit à s'interroger sur son articulation avec les autres instruments existants ou prévus jusque là qu'il s'agisse du répertoire national des retraités (RNR), de l'échantillon inter-régimes des retraités (EIC) ou de l'échantillon inter-régimes des cotisants (EIC).

La Cour avait, en 2000, plaidé en faveur d'une mise en place rapide du RNR, qui avait pour objectif d'assurer une meilleure connaissance statistique des retraités. Lancé dès 1997, sous forme d'un projet pilote associant en partenariat la CNAV, la MSA, la CANCAVA, la CNRACL et l'IRCANTEC, il a été créé officiellement par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 et a connu de nombreux avatars, puisque le décret le fondant juridiquement n'est toujours pas publié et que les exigences classiques en matière de sécurité demandées par la CNIL, non prévues au départ, ne permettent pas d'envisager sa mise en œuvre effective avant 2005.

Par ailleurs, l'étude du RNR pilote montre les limites de cet outil par rapport aux objectifs visés. Elles sont évidentes sur le plan de la connaissance statistique, puisque la présence dans le RNR des seuls assurés disposant d'un NIR certifié induit un écart de près de 10 % avec le fichier des prestataires de la CNAV. L'absence d'historique représente un handicap supplémentaire. Le RNR devait aussi permettre de mieux maîtriser les règles de cumul, mais l'observation du petit nombre de situations à risques détectées dans le RNR pilote laisse dubitatif sur son intérêt en terme d'outil de gestion. Il devait enfin permettre une meilleure connaissance des situations fiscales des retraités au regard de leurs droits par rapport à la CSG et à la CRDS, mais la trop longue gestation du projet a conduit certains des partenaires à régler le problème par des liaisons directes avec la DGI.

L'EIR couvre le même champ statistique que le RNR. Mis en œuvre pour la première fois en 1988, reproduit en 1993, 1997 et en 2001, cet outil, géré par la DREES en collaboration avec l'INSEE, interroge tous les quatre ans la quasi-totalité des organismes de retraite, de base et complémentaires, à partir d'un échantillon de retraités progressivement étendu et enrichi. Il permet ainsi de disposer d'informations précises, fiables et comparatives dans le temps, sur le montant des retraites servies.

105. Le GIP prévu par l'article L. 167-17 devrait être mis en place à l'horizon de 2 ans.

L'EIC, quant à lui, est de création plus récente : il a été créé comme le RNR par la loi du 23 décembre 2000. Il a vocation à être un instrument statistique, piloté par la DREES, permettant d'évaluer la situation des personnes d'âge actif au regard de leurs droits futurs à la retraite. La première campagne sera faite au cours du second semestre 2003 pour une première exploitation fin 2004. L'extrême intérêt de cet outil impose que tous les moyens nécessaires pour son exploitation rapide soient mobilisés.

La multiplicité de ces outils et la forte mobilisation qu'ils exigent de la part des régimes de retraite conduisent la Cour à s'interroger sur l'intérêt de mener de front tous ces travaux au cours des prochaines années. Cette interrogation porte principalement sur le RNR, dont la trop longue maturation et la gestion au fil de l'eau posent problème. La Cour estime nécessaire de concentrer tous les efforts sur l'EIR et l'EIC ainsi que sur la mise en place du nouveau GIP prévu par l'article L. 167-17.

Ce GIP peut, en effet, constituer la première étape d'un futur répertoire national des cotisants (RNC). La mise en œuvre d'un tel outil, dont l'intérêt est évident mais dont les conséquences en terme de relations inter-régimes et de logistique sont lourdes, devra être précédée par une étude préalable associant l'ensemble des partenaires et être éclairée par les enseignements tirés du modèle du RNR pilote et de la première livraison de l'EIC en 2004.

RECOMMANDATIONS

30. *Améliorer l'exhaustivité et la qualité des données reportées aux comptes individuels.*

31. *Mettre les cotisants en situation de mieux connaître l'état de leurs comptes individuels (en particulier pour les jeunes et les populations fragiles).*

32. *Mieux évaluer de manière conjointe et coordonnée, entre ordonnateurs et comptables, les erreurs à incidence financière commises au niveau de la liquidation. Accorder la priorité aux échantillons de retraités et de cotisants (EIR-EIC).*

33. *Dans le cadre du droit à l'information des assurés, réfléchir à l'opportunité de mettre en place, à moyen terme, un répertoire national des cotisants.*

III - La gestion de certains régimes de retraite

A – Les régimes de retraite des professions libérales

La loi du 17 janvier 1948 a attribué la gestion de l'assurance vieillesse des travailleurs non salariés à quatre organisations autonomes relatives respectivement aux artisans, aux commerçants et industriels, aux agriculteurs et aux professions libérales. Elle a confié cette dernière organisation à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et aux sections professionnelles rattachées à celle-ci, aujourd'hui au nombre de 12.

En 2000, les caisses de retraite des professions libérales regroupaient 444 020 cotisants et 161 307 allocataires dépendant des sections professionnelles de la CNAVPL et 36 580 cotisants et 8 552 allocataires de la CNBF. Les profils de carrière varient considérablement selon les professions : les auxiliaires médicaux, par exemple ne cotisent en moyenne que 17,35 ans au régime de base et effectuent le reste de leur carrière comme salariés, alors que les avocats cotisent 30,6 ans et liquident leurs droits à 68,3 ans.

1 – L'organisation des caisses des professions libérales

Les caisses de retraite des professions libérales bénéficient d'une plus grande autonomie que celles des autres professions indépendantes, qu'il s'agisse des relations avec les autorités de tutelle ou de celles des sections professionnelles avec la CNAVPL. Les normes qui régissent la CNBF sont particulièrement légères.

a) Les relations avec la tutelle

Les moyens d'information et les pouvoirs dont disposent à leur égard les ministres chargés de la sécurité sociale, du budget et, dans le cas des avocats, de la justice, sont moins étendus. Contrairement à la situation qui prévaut à la CANCAVA et à l'ORGANIC, aucun commissaire du gouvernement n'assiste aux conseils d'administration de la CNAVPL et de la CNBF. De plus, la tutelle ne peut annuler les décisions des directeurs de ces deux caisses nationales et des sections de la CNAVPL. Ces caisses ne sont pas tenues de négocier des conventions d'objectifs et de gestion avec l'Etat.

La tutelle dispose cependant de quelques moyens d'action pour faire prévaloir le respect de la loi et maintenir l'équilibre financier des régimes de retraite : le droit de s'opposer, dans un délai d'un mois, aux décisions de la CNBF relatives au taux des cotisations et aux montants des prestations ; la possibilité de suspendre et de dissoudre les conseils d'administration de la CNAVPL et de ses sections et de suspendre, puis d'annuler, leurs décisions (facultés qui ne sont pas prévues dans le cas de la CNBF) et celle de mettre fin aux fonctions du directeur et de l'agent comptable des sections professionnelles de la CNAVPL et de la CNBF. Ces pouvoirs constituent des instruments de dissuasion, qui ne sont pas mis en œuvre effectivement, à l'exception du droit de veto relatif aux cotisations et aux prestations de la caisse des avocats.

Conformément au souhait de la Cour, la loi du 21 août 2003 vient de prévoir le renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Etat sur le budget des caisses des professions libérales, la faculté de mettre fin aux fonctions de leurs directeurs et agents comptables en cas de faute lourde et la nomination d'un commissaire du gouvernement auprès de la CNAVPL et de la CNBF.

b) Les relations entre la CNAVPL et ses sections

Alors que le code de la sécurité sociale donne à la CANCAVA et à l'ORGANIC un rôle de définition de la politique générale de chaque organisation autonome et d'animation, de coordination et de contrôle de leurs caisses de base, il ne permet à la CNAVPL que de « donner son avis aux administrations intéressées au nom de l'organisation autonome des professions libérales » et lui confère des missions purement financières vis-à-vis de ses sections professionnelles : assurer une compensation démographique ; garantir leur solvabilité financière par des avances et des subventions ; contrôler leur gestion, dans des conditions non précisées. La CNAVPL a perdu en outre tout droit de regard sur la CNBF.

Cette organisation, bien adaptée à la diversité des situations des différentes professions et à leur désir d'autonomie, est cependant appelée à évoluer dans le sens du renforcement des pouvoirs de la CNAVPL, prévu par la réforme du régime de base de cette dernière.

2 – Les régimes de retraite des professions libérales

a) *Les régimes de base*

Les conditions du droit à la retraite

Le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de 1996 indiquait que les professions libérales étaient restées à l'écart du mouvement d'alignement sur le régime général résultant de la loi du 3 juillet 1972. Cette situation est modifiée par la loi du 21 août 2003 qui abaisse à 60 ans le droit à la retraite des ressortissants de la CNBF et de la CNAVPL et réforme le régime de base de cette dernière, conformément au souhait de son conseil d'administration, en rendant le montant de la pension proportionnel à celui des cotisations versées.

En effet, jusqu'à présent, le droit à la retraite est fixé à 65 ans ; les ressortissants de la CNAVPL perçoivent une pension égale à un soixantième d'AVTS par trimestre cotisé ou reconnu équivalent, quel que soit le montant de leurs cotisations, dans la limite de 150 trimestres (37,5 ans) ; leurs prestations subissent des coefficients de minoration de 5 % par an, en cas de retraite anticipée à partir de 60 ans.

La réforme du régime de base de la CNAVPL permettra en outre de supprimer les disparités de niveaux de contribution existant aujourd'hui entre les professions : au lieu de payer une cotisation forfaitaire, différente selon les sections et une cotisation proportionnelle de 1,4 % du revenu, dans la limite de cinq fois le plafond de la sécurité sociale, tous les ressortissants de la CNAVPL paieront des cotisations identiques, au prorata de leurs revenus professionnels plafonnés et percevront des prestations proportionnelles aux cotisations versées, dans le cadre d'un système de points.

Dans le cas des avocats, jusqu'à la mise en œuvre de la réforme du 21 août 2003, non seulement l'âge de la retraite est fixé à 65 ans, mais la liquidation anticipée des droits est impossible, sauf cas très particuliers ; au contraire, la retraite différée est encouragée par la modulation du taux de la pension de base, majorée par exemple de 25 % après 55 ans de carrière.

Le montant maximal des cotisations et des prestations

Les plafonds des cotisations et des prestations du régime de base de la CNAVPL sont inférieurs, dans la plupart des cas, à ceux des autres professions indépendantes.

Alors que les adhérents de la CANCAVA et de l'ORGANIC paient au maximum 4 397 € (16,35 % du plafond de la sécurité sociale) en 2000, le plafond des cotisations des sections professionnelles est en moyenne de 3 682 €, soit 1 800 € de cotisation forfaitaire moyenne et 1 882 € de cotisation proportionnelle, appliquée à la totalité des revenus plafonnés. Seuls les agents généraux et mandataires d'assurance sont susceptibles de payer une cotisation plus élevée que celle des autres professions indépendantes (4 407 €, dont 2 525 € de part forfaitaire).

Le plafond de cotisation des avocats (3 858 €, dont 1 975 € de part forfaitaire, pour cinq ans d'exercice) était légèrement supérieur à la moyenne des sections de la CNAVPL jusqu'en 2000. La cotisation proportionnelle ayant été portée par décret, à partir de l'exercice 2001, de 1,4 % à 2 % du revenu, dans la limite de sept fois le plafond de la sécurité sociale, le plafond de cotisation de la CNBF dépasse donc désormais largement celui de la CANCAVA et de l'ORGANIC.

Le plafond des prestations du régime de base des professions libérales représente 6 720 € en 2000 ; il est donc largement inférieur à celui du régime général et des artisans, commerçants et industriels (11 867 €). Il devrait cependant être augmenté par la réforme en préparation, au niveau de 9 240 €, pour les assurés ayant cotisé sur la base de revenus au moins égaux à cinq fois le plafond de la sécurité sociale, selon la proposition de la CNAVPL.

En revanche, le plafond de la pension de base des avocats est plus élevé que celui de l'ensemble des autres régimes précités : il représentait 12 988 € en 2000, après 40 ans d'exercice (et, par exemple, 16 245 € après 55 ans de carrière), car leur régime de base est financé à la fois par les cotisations et par les droits de plaidoirie ou la contribution équivalente, acquittée par les avocats dont l'activité de plaidoirie est limitée. Ces deux éléments couvrent plus du tiers des charges de ce régime.

b) Les régimes complémentaires

Les régimes complémentaires obligatoires jouent un rôle particulièrement important dans le système de retraite des professions libérales. Toutes les caisses en ont créé, à l'exception de celle des sages-

femmes. Toutefois, certaines des professions qui adhèrent à la CREA ont refusé les régimes complémentaires gérés par celles-ci. En sens inverse, la CREA procure un régime complémentaire à quelques professions qui relèvent du régime général. Ces régimes complémentaires sont gérés de manière autonome, sans intervention de la CNAVPL. Ils fonctionnent par répartition et selon un système de points. Seul le régime des pharmaciens fait partiellement exception : il comporte une première classe obligatoire par répartition, dont les droits sont proportionnels au nombre d'années validées et non aux points acquis, et des classes optionnelles, gérées par capitalisation.

Le taux et les modalités des cotisations sont variables selon les professions, mais le montant moyen encaissé par assuré est plus élevé dans les régimes complémentaires que dans les régimes de base (3 213 € contre 2 113 € en 2000 pour les sections de la CNAVPL), sauf dans le cas de la CNBF¹⁰⁶ (2 062 € pour le régime complémentaire contre 2 152 € pour le régime de base), et il augmente plus rapidement.

Les prestations de tous les régimes complémentaires sont plus élevées que celles des régimes de base, dont le rapport de la Cour sur la sécurité sociale de 1996 soulignait le « caractère souvent accessoire » : en 2000, les prestations complémentaires représentent en moyenne 67,1 % du total des pensions perçues dans le cas des avocats et 72,9 % dans celui des autres professions libérales.

Cette situation se distingue nettement de celle des autres professions indépendantes, dont les prestations complémentaires ne représentent que 20 % du total des pensions dans le cas des artisans et seulement 4 % dans celui des commerçants et industriels dont le régime complémentaire est facultatif¹⁰⁷.

106. Le régime complémentaire de la CNBF peut percevoir une cotisation moyenne inférieure de 36 % à celle des sections de la CNAVPL, tout en versant des prestations moyennes plus de deux fois plus élevées sans compromettre son équilibre financier, grâce à son rapport démographique cotisants sur retraités exceptionnellement favorable.

107. D'après le bulletin « Etudes et Résultats » de la DREES consacré aux « Retraites en 2001 » (décembre 2002).

Prestations moyennes servies en 2000 par les caisses de retraite des professions libérales au titre des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires

Origine des prestations	Moyenne des sections de la CNAVPL	CNBF
Régimes de base	3 644,90 € (27,11 %)	9 719,84 € (32,90 %)
Régimes complémentaires (sauf l'ASV)	9 795,92 € (72,88 %)	19 818,68 € (67,09 %)
Total des régimes obligatoires	13 440,82 € (100 %)	29 538,52 € (100 %)

Source : CNAVPL

Les régimes obligatoires sont complétés par l'avantage social vieillesse (ASV), évoqué ci-dessous, dans le cas des professionnels de santé conventionnés, et par des régimes facultatifs par capitalisation lancés en application de la loi « Madelin » du 11 février 1994 par la CARMF, la CNAVPL et la CNBF.

Ces deux derniers ont obtenu peu de succès et comptaient, en 2000, respectivement, 639 et 320 cotisants. Leur regroupement avec d'autres régimes par capitalisation paraît souhaitable pour amortir leurs frais de gestion et mieux garantir leur avenir.

c) L'avantage social vieillesse

Les régimes d'ASV ont été créés en 1962 pour les praticiens conventionnés des cinq professions de santé et rendus obligatoires par décrets en 1972 (médecins), 1975 (auxiliaires médicaux), 1978 (chirurgiens-dentistes), 1981 (directeurs de laboratoires privés d'analyse médicale non médecins) et 1984 (sages-femmes), conformément à la loi du 31 décembre 1970. Ils ont été négociés pour freiner la hausse des honoraires des praticiens en incitant ces derniers à passer des conventions plafonnant leurs tarifs, en échange de compléments de retraite, dont les cotisations sont partiellement prises en charge par l'assurance maladie.

Ils procurent à leurs bénéficiaires un supplément de retraite non négligeable. Ils constituent, en outre, pour les sages-femmes, la seule retraite complémentaire obligatoire.

**Prestations moyennes des régimes de retraite
obligatoire des professions de santé**

En €

Caisses	Régime de base	Régime complémentaire obligatoire	ASV (pourcentage du total)	Total
Médecins	4 893	12 239	11 890 (40,9 %)	29 022
Chirurgiens-dentistes	5 213	9 897	8 606 (36,3 %)	23 716
Pharmaciens (1)	4 839	17 175	3 466 (13,6 %)	25 480
Sages-femmes	3 317	0	1 904 (36,2 %)	5 221
Auxiliaires médicaux	3 125	3 207	1 939 (23,4 %)	8 271

(1) L'ASV ne s'applique qu'aux biologistes conventionnés

d) Le cumul de l'activité et de la retraite

La norme posée par l'ordonnance du 30 mars 1982 subordonnant le service d'une pension de vieillesse à la rupture de tout lien avec l'employeur ou, pour les non salariés, à la cessation définitive de l'activité, ne s'applique pas au régime de base des professions libérales. Toutefois, il peut y être dérogé par décret « pour des activités professionnelles déterminées et sur demande des organisations professionnelles ».

En pratique, le cumul est autorisé pour le régime de base de cinq sections sur douze, concernant les architectes, les arts appliqués, les auxiliaires médicaux, les chirurgiens-dentistes et les experts-comptables. Les statuts des sections précitées et de celle des officiers ministériels l'autorisent également pour leurs régimes complémentaires, moyennant en règle générale le respect de conditions d'âge et d'ancienneté.

Le nombre de cumuls effectifs est limité et décroît : il s'élevait à 1 389 sur un total de 179 605 cotisants des caisses des arts appliqués, des auxiliaires médicaux, des chirurgiens-dentistes, des experts-comptables et des officiers ministériels en 1999, contre 1 592 en 1995. La caisse des architectes comptait 2 400 situations de cumul sur 51 764 adhérents en 1995, mais elle ne les recense plus depuis cette date.

La loi du 21 août 2003 innove en subordonnant l'attribution de la retraite de base à la cessation de l'activité libérale, sauf lorsque cette dernière procure un revenu inférieur à un seuil fixé par décret.

Dans le cas de la CNBF, le cumul est interdit, sauf pour les avocats ayant exercé pendant 60 ans : 17 remplissaient cette condition et continuaient leur activité en 2000.

3 – L'évolution démographique et financière des régimes de retraite

a) La compensation démographique

En raison de leur rapport démographique plus favorable que celui de la plupart des autres régimes de retraite, les régimes de professions libérales contribuent à la compensation démographique généralisée. Ceux relevant de la CNAVPL contribuent en outre à une compensation démographique interne à ces professions.

La CNBF bénéficie du rapport démographique le plus élevé de tous les régimes (7,36 en 2000), en progression constante. Celui de la CNAVPL (3,75) s'est légèrement dégradé de 1995 à 2000, mais reste nettement plus favorable que ceux du régime général (2,13), des artisans (1,28) et des industriels et commerçants (1,03). La situation des différentes sections professionnelles est très hétérogène : les rapports les plus favorables sont ceux des auxiliaires médicaux (6,86), des arts appliqués (4,85) et des médecins (4,69) qui se réduisent ; les plus négatifs, ceux des sages-femmes (0,69), en légère augmentation, et des agents généraux d'assurance (0,73), en recul.

La CNAVPL assure aussi une compensation démographique interne aux professions libérales pour répartir la charge de la retraite de base entre ses sections en effaçant les inégalités liées à leurs évolutions démographiques respectives. Le mécanisme mis en œuvre est complexe, car les transferts entre sections sont écrêtés par une double série de plafonds¹⁰⁸. En pratique, des contributions nettes sont acquittées par les sections des arts appliqués (3,53 M€), des médecins (4,84 M€), des architectes (12,22 M€) et des auxiliaires médicaux (47,02 M€) au profit des huit autres caisses ; la section des agents d'assurance est la principale bénéficiaire de ces transferts (elle a reçu 33,36 M€ en 2000).

La CNAVPL contribue en outre à la compensation démographique généralisée à hauteur de 399 M€ en 2000, soit 42,5 % du montant de ses cotisations de base, grâce aux sommes prélevées auprès de ses sections.

Conformément à la loi du 24 décembre 1974, la CNBF a participé à la seule compensation interne aux professions libérales jusqu'en 1989, tant que ses effectifs n'atteignaient pas le seuil de 20 000 cotisants actifs et retraités requis pour l'application de la compensation généralisée ;

108. La contribution d'une section ne doit pas dépasser la moitié des contributions de l'ensemble des sections ; ce plafond ne doit cependant pas réduire de plus de 20 % la somme initialement mise à sa charge.

depuis 1990, elle ne contribue plus qu'à cette dernière, à hauteur de 44 M€ en 1999, soit 41,5 % de ses cotisations de base.

Aucune raison technique ne justifie l'absence de participation des avocats à la compensation interne aux professions libérales¹⁰⁹, alors qu'ils bénéficient du meilleur rapport démographique de tous les régimes et financent plus de 30 % de leur retraite de base grâce aux droits de plaidoirie. La CNBF souhaite cependant le plafonnement de ce prélèvement, qui représente 1 316 € par avocat, contre 945 € par ressortissant de la CNAVPL ou 236 € par salarié du régime général.

b) La gestion des régimes de base

Pour pallier les effets de la dégradation du rapport démographique de la CNAVPL, le rendement de son régime de base a été réduit de 1995 à 2000 : la part forfaitaire des cotisations des sections professionnelles a été augmentée de 20 % en moyenne, ce qui a entraîné une progression du montant moyen du total des cotisations de 17 %, tandis que le taux moyen des allocations de droits directs, dépendant de celui de l'AVTS et de la durée des carrières, ne progressait que de 6,8 %, de 3 645 € à 3 893 €.

Ces efforts ont permis de redresser la situation de l'ensemble des sections professionnelles : le résultat de la gestion du régime de base est désormais positif dans tous les cas, alors qu'il était déficitaire pour cinq d'entre elles en 1995, et le montant des réserves constituées au titre de ce régime (473 M€, ce qui ne représente cependant que 10 mois et 17 jours de prestations en 2000), a progressé de plus de 50 %.

Dans le cas de la CNBF, le rendement du régime de base a été simplement maintenu : la recette et l'allocation de droits directs moyennes par avocat ont augmenté toutes deux d'environ 13 %, de 1995 à 2000, alors même que les réserves de ce régime ont progressé de 94 % pour représenter 132 M€, soit 2 ans et 1 mois de prestations, en raison de l'amélioration du rapport démographique de la profession. L'augmentation de la recette est uniquement imputable à la réforme des droits de plaidoirie, mise en œuvre en 1996 en application de la loi du 25 juillet 1994 et du décret du 15 février 1995, car le montant de la part forfaitaire de la cotisation a été réduit de 2,78 % (pour les avocats ayant plus de cinq ans d'ancienneté). L'augmentation à compter de 2001 du taux et du plafond de la part proportionnelle de la cotisation, déjà

109. La participation des avocats à la compensation interne aux professions libérales se serait traduite en 1999 par une charge de 4,61 M€, augmentant de 13,2 % leur contribution à la compensation généralisée.

évoquée, doit se traduire par une accélération de la progression des ressources de ce régime et par une diminution de son rendement.

Malgré ses bons résultats initiaux, la réforme des droits de plaidoirie doit être complétée. La progression de 55 % des produits encaissés, constatée de 1995 à 1999, a été en effet suivie en 2000 d'une érosion de plus de 3 %, imputable notamment à la faculté laissée aux avocats de les verser eux-mêmes directement à la CNBF, pratiquement sans contrôle : l'abandon de cette mission par une vingtaine de barreaux s'est traduite par une réduction des droits versés par les avocats de leur ressort. La suppression du versement direct, accompagnée d'une simplification du système actuel de perception par les barreaux, trop long et complexe, paraît souhaitable pour maintenir l'équité entre les avocats et éviter une nouvelle dégradation de cette recette.

c) La gestion des régimes complémentaires

La politique de réduction du rendement des régimes complémentaires a été encore plus rigoureuse : en moyenne, pour les sections de la CNAVPL, le montant des cotisations a augmenté de 40 % et celui des allocations de droits directs de 19 % : ils représentent respectivement 4 731 € et 10 800 € en 2000. Les résultats et les réserves ont donc progressé très fortement : les comptes des régimes complémentaires de toutes les caisses sont en excédent, alors que celui des vétérinaires était déficitaire en 1995 et le total des réserves de ces régimes atteint 9 990 M€ en 2000, soit 7 ans et 9 mois de prestations, en progression de 78 % par rapport à 1994.

La politique menée par la CNBF a été, ici encore, moins sévère : elle a augmenté de 7,5 % à la fois le prix d'achat et la valeur du point de retraite, tout en accroissant de plus de 49 % le montant maximal des cotisations proportionnelles aux revenus applicables aux deux tranches obligatoires et aux trois classes facultatives de son régime complémentaire. Ces décisions auraient dû se traduire par une progression plus rapide des cotisations. Le mouvement inverse a été constaté : le montant moyen des cotisations a augmenté de 36 % et celui des prestations de 41 % (elles représentent respectivement 2 031 € et 10 098 € en 2000), notamment parce que, d'après la caisse, le revenu moyen des avocats a diminué de 5,4 % de 1995 à 2000.

Cette évolution n'a pas empêché une progression du résultat technique du régime complémentaire de 335 % et des réserves de ce régime de 93 % (pour atteindre 294 M€, soit 5 ans et 2 mois de prestations), grâce au bon rapport démographique de la CNBF.

d) Les études prospectives

La Cour se félicite de constater que neuf des sections de la CNAVPL et la CNBF ont fait réaliser par des cabinets d'actuaire indépendants des études prospectives sur leurs régimes complémentaires. La CNBF a, en outre, fait étudier l'évolution de son régime de base et s'est dotée d'un logiciel lui permettant de simuler elle-même les conséquences des différentes évolutions possibles des divers paramètres de ses régimes de retraite. Ces études devraient être généralisées, car elles constituent un éclairage indispensable à la conduite de la politique des caisses.

Elles montrent que, dans la quasi-totalité des cas, le taux de rendement des régimes complémentaires devra de nouveau être réduit, pour éviter la détérioration de leurs résultats techniques, l'appel aux réserves et l'épuisement progressif de ces dernières, qui interviendrait généralement aux alentours de 2030, si de nouveaux efforts n'étaient pas consentis dans l'intervalle.

e) La gestion de l'avantage social vieillesse

Chaque régime d'avantage social vieillesse est autonome, mais la loi du 13 juillet 1982 a institué une compensation démographique propre à l'ASV, qui joue en pratique au bénéfice de la seule caisse des sages-femmes. Celle-ci a reçu à ce titre 1,4 M€ en 2000, les plus importants contributeurs étant la caisse des auxiliaires médicaux (0,75 M€) et celle des médecins (0,53 M€).

Le rendement moyen des régimes d'ASV a été réduit par une augmentation des cotisations des médecins et chirurgiens dentistes, qu'elles soient prises en charge par les adhérents ou par l'assurance maladie, plus rapide que celle des prestations. Les progrès réalisés sont encore très insuffisants : le total de leurs résultats a presque doublé depuis 1995, mais ils restaient déficitaires dans deux caisses en 2000 ; leurs réserves ont progressé de 287 %, mais ne représentent que dix mois de prestations (371 M€). Les études actuarielles, réalisées à l'initiative des caisses des médecins, des chirurgiens-dentistes et des pharmaciens, montrent que les taux de rendement restent encore trop élevés pour garantir la pérennité de ces régimes : ceux des médecins et des chirurgiens dentistes, dont les réserves risquent de s'épuiser à brève échéance, doivent être réformés d'urgence.

La politique suivie dans le cas de l'ASV des médecins paraît en outre juridiquement fragile : les mesures décidées à plusieurs reprises, pour éviter la cessation de paiement du régime, ont été prises par décret,

alors que les prestations d'ASV sont en principe fixées par les règlements établis par les sections professionnelles compétentes et approuvées par arrêtés interministériels.

L'ASV des médecins entraîne pour l'assurance maladie une charge de 187 M€ en 2000, au titre de la prise en charge partielle des cotisations de retraite de ce régime, sans tenir compte du financement de la part « employeur » des cotisations de maladie.

RECOMMANDATIONS

34. *Regrouper les régimes complémentaires facultatifs lancés par la CNAVPL et la CNBF avec des régimes par capitalisation plus importants, pour en assurer la pérennité.*

35. *Faire participer les avocats, comme les autres professions libérales, à la compensation démographique interne à ces professions.*

36. *Compléter la réforme des droits de plaidoirie, en abandonnant la faculté de versement direct de ces droits par les avocats et en simplifiant le système de perception par les barreaux.*

37. *Généraliser le recours aux études prospectives, qui procurent un éclairage indispensable au pilotage des régimes de base et des régimes complémentaires.*

38. *Diminuer le rendement des régimes d'ASV des professions de santé conventionnées, et en particulier de ceux des médecins et des chirurgiens-dentistes, dont la pérennité est menacée, et mener une réflexion d'ensemble sur ces régimes.*

B – Le régime de retraite des fonctions publiques territoriale et hospitalière

Le régime de retraite des fonctions publiques territoriale et hospitalière, créé par ordonnance du 17 mai 1945, couvre 1 700 000 cotisants et 666 000 pensionnés en 2001.

La durée moyenne des carrières des affiliés dans ce régime est inférieure à celle des fonctionnaires de l'Etat (27,8 années, en 2001), en raison notamment de la féminisation des effectifs (66 %, dont 80 % pour le secteur hospitalier) et d'une grande mobilité professionnelle ; elle se traduit par une proportion élevée (52,5 %) de pensionnés bénéficiant du

minimum garanti : 656 M€ sont nécessaires en 2001 pour porter les pensions à ce niveau.

Ce régime est aligné sur celui des fonctionnaires de l'Etat, à quelques dispositions près, spécifiques à certaines filières professionnelles, mais organisé de façon autonome, contrairement à ce dernier régime : son financement est intégralement assuré par des cotisations patronales et salariales et sa gestion est confiée à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

1 – L'organisation du régime

L'organisation des rapports de l'Etat et du conseil d'administration est imparfaite. L'Etat intervient à un triple titre : il fixe par décret le montant des cotisations, des prestations et des charges de compensation démographique ; les ministres chargés du budget, de l'intérieur, de la santé et de la sécurité sociale disposent d'un droit de veto sur les décisions du conseil dans un délai de 15 jours ; leurs quatre représentants participent au conseil, aux côtés de seize membres élus (huit par les collectivités et huit par leur personnel) et de deux membres représentant respectivement le conseil supérieur de la fonction publique territoriale et la Caisse des dépôts et consignations. En pratique, il a pu se produire que les vetos de la tutelle ne correspondent pas aux votes des représentants des ministres au sein du conseil.

Pour clarifier la situation, il serait préférable que ces derniers aient le statut de commissaires du gouvernement ne participant pas aux votes.

De même, le représentant de la CDC, à laquelle l'Etat a confié la gestion technique du régime, devrait perdre sa voix délibérante et participer au conseil à titre consultatif.

Les pouvoirs publics prennent les principales décisions relatives au financement du régime de retraite sans concertation suffisante avec le conseil d'administration et en tenant le plus grand compte d'intérêts légitimes, mais étrangers à ce régime, dont les comptes et la trésorerie se détériorent.

Ainsi, le rapport démographique actifs sur retraités (2,5 en 2001) est meilleur que celui des autres régimes de salariés et permet au régime de contribuer fortement à la compensation démographique généralisée, instituée en 1974 et à la compensation spécifique entre régimes spéciaux, créée en 1985 : à ce double titre, il s'acquittait de 2,8 Md€ en 2001, soit 37 % des prestations versées.

De plus, pour favoriser l'équilibre financier des collectivités locales, des hôpitaux et de la sécurité sociale, les cotisations patronales (26,1 % en 2001) ont été maintenues à un niveau trop bas, ce qui s'est traduit par 15 exercices déficitaires au cours des 20 dernières années (sauf de 1989 à 1991, en 1997 et en 2001) et par un assèchement de ses réserves.¹¹⁰

En outre, pour aider les autres régimes spéciaux, la réglementation relative à la compensation entre ces régimes défavorise la caisse : son montant est calculé sur la moyenne de leurs prestations, et non sur leurs prestations les plus faibles, contrairement à la compensation généralisée. Il en résulte, même après intervention du taux d'application, un transfert très élevé à ce titre au profit des régimes les plus déficitaires (1,3 Md€ sur 2,8 Md€).

L'incidence de ces prélèvements est telle que la tutelle modifie fréquemment les modalités de la compensation entre régimes spéciaux, pour maintenir l'équilibre des comptes annuels de la CNRACL, décide des reports de paiement d'acomptes de compensation, dans des proportions de plus en plus élevées depuis 1998, et autorise la caisse à contracter des avances de trésorerie auprès des banques, pour lui permettre de faire face à ses échéances mensuelles.

Le pilotage du régime de retraite des agents des collectivités locales est donc largement déterminé par des considérations de gestion budgétaire de l'Etat. Ses principaux paramètres, dont le montant des cotisations, devraient être fixés de façon à garantir l'équilibre financier à long terme du régime, en tenant compte des résultats des études prospectives, qui font apparaître un risque de déficit technique (cotisations sur prestations) à partir de 2010.

2 – La gestion du régime

Les frais de gestion du régime représentent environ 1 % du coût annuel des prestations versées, montant légèrement supérieur à celui des régimes spéciaux d'entreprise de la SNCF, de la RATP ou de EDF-GDF, qui ne supportent pas de charges d'immatriculation des employeurs, d'affiliation des cotisants et de recouvrement des cotisations. Mais le service rendu aux assurés est de qualité insuffisante et les contrôles exercés sont trop limités.

110. Un décret du 17 janvier 2003 prévoit un relèvement des cotisations de 0,4 point par an jusqu'en janvier 2005.

a) Le service rendu aux assurés

La branche « retraite » de la CDC, implantée à Bordeaux, gère ce régime parmi beaucoup d'autres, en faisant face aux fluctuations de l'activité par des transferts de personnel d'un fonds à l'autre en cours d'année. Les assurés de la CNRACL dépendent de plusieurs services de ce département, respectivement chargés de la liquidation des pensions, de leur gestion et de l'information des usagers. En pratique, ces derniers éprouvent des difficultés à être renseignés rapidement sur leur situation : le regroupement des tâches accomplies pour le compte d'un même assuré au sein d'un service unique, auquel cet assuré aurait un accès direct, améliorerait la situation.

Des retards trop nombreux étaient enregistrés lors de la liquidation des droits : en l'absence d'étape de préliquidation, un mois après leur radiation des cadres environ 5 % des assurés n'avaient pas encore perçu leurs pensions en 2001. La situation était dramatique pour ceux d'entre eux auxquels la caisse refuse toute pension car ils n'avaient pas cotisé pendant 15 ans de service actif, contrairement aux informations erronées que leur avait données leur collectivité. Des progrès ont cependant été réalisés depuis 2002.

De tels errements pourraient être évités en généralisant la préliquidation des droits à l'approche de l'âge de la retraite, comme le font la plupart des régimes.

Dans le domaine de l'action sociale, l'accroissement important des dépenses (+ 50 % de 1999 à 2001) n'a pas été précédé d'une définition préalable des besoins et s'est traduit en 2001 par un dépassement des crédits autorisés par arrêté interministériel.

b) Les contrôles exercés

La CNRACL ne contrôle qu'une partie des modalités du recouvrement des cotisations. Elle ne reçoit que des déclarations globales des cotisations versées par chaque employeur et ne vérifie pas les déclarations individuelles de salaires annuels.

Elle ne demande pas de justificatifs annuels aux retraités qui ont bénéficié une première fois d'un avis de non imposition et ne sont donc pas redevables de la CSG et de la CRDS, alors que la Cour a constaté 30 % d'anomalies lors d'un contrôle par échantillon. La CNRACL s'est engagée à demander des justificatifs à compter de 2002.

Elle maîtrise mal les transferts de cotisations avec le régime général et l'IRCANTEC, pratiqués en cas de carrières complexes, qui

entraînent de longs délais et des coûts de gestion élevés. Ce dispositif doit être modifié, en s'inspirant des réformes qui seront mises en place pour la fonction publique de l'Etat.

Le montant des prestations indues dont le versement est constaté après les décès s'est constamment élevé à 4 M€, de 1999 à 2001, et leur récupération est difficile : à la suite des observations de la Cour, la caisse a pris des mesures pour remédier à cette situation en créant notamment un service chargé de ces recouvrements.

RECOMMANDATIONS

39. Donner aux représentants des ministres de tutelle au conseil d'administration de la caisse le statut de commissaire du gouvernement ne participant pas aux votes et conférer un rôle purement consultatif au représentant de la caisse des dépôts et consignations.

40. Passer une convention entre cette dernière et la CNRACL, fixant des objectifs d'amélioration de la gestion du régime de retraite, en particulier pour améliorer la qualité du service rendu aux affiliés et assurer l'ensemble des contrôles nécessaires.

C – Le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques

L'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) verse des allocations qui s'ajoutent aux pensions de vieillesse du régime général pour les agents non titulaires des fonctions publiques. Elle compte 1 500 000 retraités.

Un quart seulement des cotisants relève d'un contrat à durée indéterminée. Il en résulte une faible durée moyenne d'activité : 8 ans 8 mois et une allocation moyenne annuelle modeste : 833 € en 2001.

L'IRCANTEC a été créée en 1970 par analogie avec les régimes complémentaires du secteur privé : institution de prévoyance disposant de la personnalité civile et relevant du code de la sécurité sociale, conseil d'administration à composition paritaire, financement par des cotisations patronales et salariales, retraite par points dont l'acquisition s'effectue au moyen du rapport cotisation annuelle/salaire de référence.

Mais le régime comporte certains caractères d'un régime public : réglementation relevant d'un décret et d'arrêtés ministériels pris sur

simple avis du conseil d'administration, gestion confiée par décret à la caisse des dépôts et consignations (CDC), rendement du régime, exprimé par le rapport valeur du point/salaire de référence, maintenu constant depuis l'origine à hauteur de 15 % par indexation de ces deux paramètres sur l'indice net 200 de la fonction publique .

1 – L'organisation du régime

a) Rôle du conseil d'administration

Le conseil est composé de 15 membres représentant les affiliés désignés par les syndicats représentatifs et de 15 membres représentant les ministères de tutelle : finances, affaires sociales, fonction publique, intérieur. Ces derniers relayent imparfaitement les préoccupations des employeurs, dont les responsabilités sont particulièrement importantes dans un régime dépourvu de correspondants locaux et qui ne communique avec ses affiliés que par leur intermédiaire. Il n'existe, en effet, à la différence des caisses AGIRC et ARRCO, ni élections internes des administrateurs ni envoi direct de documents d'information (livrets d'accueil, décomptes de points...) aux affiliés.

C'est pourquoi il conviendrait de faire entrer au conseil d'administration des représentants des principaux groupes d'employeurs (directions d'administration centrale, établissements hospitaliers, collectivités territoriales) et d'y assurer la représentation de la tutelle par le biais de commissaires du gouvernement ne participant pas au vote.

b) Articulation avec les autres régimes

Le champ d'application du régime de l'IRCANTEC se définit par référence à l'appartenance au secteur public des employeurs affiliés (article 3 du décret du 23 décembre 1970). Ce critère est souvent méconnu : certains services publics sont rattachés aux institutions de retraite privées (ARRCO et AGIRC). La commission mixte paritaire, prévue par le décret de 1970 pour examiner les conflits de compétence, ne s'est pas réunie depuis 1992 et certains litiges ont été portés en justice. Dans le cas de France Télécom, la Cour d'Appel de Paris a fait prévaloir la notion de nature du contrat de travail, non prévue par le décret de 1970, pour transférer l'affiliation des salariés aux régimes privés.

L'article 6 du même décret ne précise guère les conséquences, notamment financières, des transferts d'affiliés entre régimes de retraite, résultant du changement de statut de l'employeur ; il en résulte des

risques pour la sauvegarde des droits des assurés et pour l'équilibre financier de l'IRCANTEC.

Par ailleurs, un décalage existe entre les conditions d'ouverture du droit à pension à l'IRCANTEC, qui continue de subordonner le bénéfice de la pension au taux plein à une durée de cotisation de 150 trimestres, et le régime général, pour lequel la réforme de 1993 a porté cette durée à 160 trimestres. Certains affiliés retardent la liquidation de leur pension complémentaire, ce qui leur permet d'obtenir un rappel de pensions, égal au plus à cinq années d'arrérages, conformément à une disposition du décret de 1970 qui paraît aujourd'hui injustifiée.

2 – La gestion du régime

L'information des assurés, qui ne restent le plus souvent affiliés au régime que quelques années, est insuffisante. Il serait donc utile de leur faciliter l'accès aux centres d'information et de coordination de l'action sociale (CICAS) de l'ARRCO : une convention avait été signée avec l'ARRCO en 1990, dans cette perspective.

Nombre des cotisants de l'IRCANTEC exerçant un travail précaire sont concernés par la validation pour la retraite des périodes de chômage. L'IRCANTEC accorde de tels droits mais ne recueille les justificatifs nécessaires qu'au moment de la liquidation de la pension, ce qui est source de difficultés et de retards. Les autres régimes enregistrent les attestations que leur adressent les caisses d'assurance chômage à la fin de chaque période d'indemnisation. Compte tenu des caractéristiques de ses affiliés, il est, en outre, anormal que l'IRCANTEC soit plus restrictif pour ouvrir des droits que le régime général. Le coût de ces validations pour le régime est imparfaitement compensé. Si l'UNEDIC verse annuellement, depuis 2001, un montant de 13,7 M€ à cette fin, ce n'est pas le cas des organismes publics demeurés en situation d'auto-assurance chômage.

En matière d'action sociale, les aides versées correspondent insuffisamment aux besoins et les frais de gestion de ces aides sont excessifs (24 % en 2001 et même 36 % en incluant les frais de communication). Pour les alléger, l'IRCANTEC devrait développer les interventions complémentaires à celles décidées par la caisse nationale d'assurance vieillesse.

3 – Perspectives financières à long terme

Les réserves financières du régime atteignent, à la fin de 2001, 1,6 Md€, ce qui permet de faire face aux déficits des prochaines années

jusqu'en 2010 environ. Au-delà de cette échéance, la dégradation des comptes s'accélère : le déficit annuel d'exploitation se monte à 900 M€ en 2020 et 2 800 M€ en 2040, selon une hypothèse moyenne communiquée en mai 2002 au Conseil d'orientation des retraites.

Des mesures de redressement doivent donc être envisagées, d'autant plus rapidement que l'âge moyen des cotisants actuels étant peu élevé, ces mesures ne peuvent produire d'effet qu'à long terme. Par exemple, une baisse du rendement brut, mesuré par le rapport entre la valeur du point et le salaire de référence, de 15 à 9 % (niveau actuel de l'ARRCO), en dix ans, ramènerait les déficits prévus respectivement en 2020 et 2040 à 740 M€ et 1 530 M€.

RECOMMANDATIONS

41. *Clarifier le champ d'application de l'IRCANTEC.*

42. *Modifier la composition du conseil d'administration pour permettre l'accès des principaux employeurs et donner aux représentants des ministres de tutelle le statut de commissaire du gouvernement ne participant pas aux votes.*

43. *Harmoniser les conditions d'ouverture des droits avec ceux du régime général d'assurance vieillesse.*

44. *Réduire progressivement le rendement du régime pour assurer son équilibre à moyen terme, par symétrie avec les mesures prises par l'ARRCO.*