

N° 131

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) (1) de la commission des Affaires sociales (2) sur les **mécanismes de compensation démographique vieillesse,***

Par MM. Claude DOMEIZEL et Dominique LECLERC,

Sénateurs.

---

(1) *Cette mission est composée de :* M. Alain Vasselle, *président* ; M. Bernard Cazeau, *vice-président* ; MM. Guy Fischer, Bernard Seillier, *secrétaires* ; MM. Nicolas About, Gérard Dériot, Claude Domeizel, Jean-Pierre Godefroy, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jean-Marie Vanlerenberghe.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhel.



## SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>UNE ANALYSE CRITIQUE DES DISPOSITIFS DE COMPENSATION ENTRE LES RÉGIMES D'ASSURANCE VIEILLESSE</b> .....	7
<b>I. GENÈSE ET FONCTIONNEMENT D'UNE MÉCANIQUE COMPLEXE</b> .....	7
A. L'UNIFICATION DES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE : LA RÉFORME IMPOSSIBLE .....	7
B. UN PIS-ALLER : LES COMPENSATIONS.....	9
1. <i>La compensation démographique vieillesse</i> .....	9
a) Le premier étage : la compensation interne aux régimes de salariés.....	12
b) Le second étage : la compensation entre régimes de non-salariés et régimes de salariés .....	13
2. <i>La surcompensation</i> .....	13
C. UN IMPACT FORT AU SEIN DE LA BRANCHE VIEILLESSE.....	16
1. <i>Des transferts portant sur des masses financières considérables</i> .....	16
2. <i>Une forte concentration sur un nombre restreint de contributeurs et de bénéficiaires</i> .....	17
a) La compensation généralisée vieillesse.....	17
b) La surcompensation.....	18
c) Synthèse des deux mécanismes de redistribution .....	19
<b>II. UN SYSTÈME IMPARFAIT LARGEMENT DÉVOYÉ AU FIL DU TEMPS</b> .....	21
A. UN MÉCANISME ENTACHÉ D'IMPERFECTIONS.....	21
1. <i>Le vice originel : l'absence de prise en compte de la capacité contributive des         régimes</i> .....	21
2. <i>Des outils perfectibles : l'insuffisante fiabilité des données utilisées pour la         compensation</i> .....	23
3. <i>Un facteur aggravant : la forte élasticité et l'imprévisibilité des transferts de         compensation par rapport aux paramètres</i> .....	26
B. LE MÉLANGE DES GENRES OU LA TENTATION PERMANENTE DE LA DÉBUDGÉTISATION.....	27
1. <i>1978 : tomber de rideau sur le financement budgétaire de la compensation</i> .....	28
2. <i>1985 : l'usine à gaz de la surcompensation et le pompage des réserves de la caisse         nationale de retraite des agents des collectivités locales</i> .....	29
3. <i>2002 : la prise en compte des chômeurs dans l'évaluation du nombre des cotisants et         le hold-up sur les ressources de la caisse nationale d'assurance vieillesse</i> .....	31
4. <i>2005/2006 et au-delà ? : la crise du fonds de financement des prestations sociales         des non-salariés agricoles et les nouvelles menaces sur la caisse nationale         d'assurance vieillesse et les autres régimes</i> .....	34
C. UNE ABSENCE CONSTANTE ET INQUIÉTANTE DE LÉGITIMITÉ : L'ÉCHEC SIGNIFICATIF DU RAPPORT NORMAND-PELÉ .....	37

<b>III. VIVRE AVEC LA COMPENSATION... EN L'ABSENCE DE « SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE COMMUN À TOUS LES FRANÇAIS »</b> .....	38
A. UN MÉCANISME IRRÉMÉDIABLEMENT CONDAMNÉ PAR LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES .....	38
B. LE NÉCESSAIRE RETOUR AUX FONDAMENTAUX.....	40
C. PREMIÈRE ÉTAPE : PURGER LES DÉRIVES DU PASSÉ .....	43
1. <i>Mettre un terme effectif à la surcompensation</i> .....	43
2. <i>Supprimer la prise en compte des chômeurs et des préretraités dans les effectifs de cotisants</i> .....	44
3. <i>Ecarter toute tentative de prise en compte des bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer dans les cotisants de la caisse nationale d'assurance vieillesse</i> .....	45
4. <i>Eloigner le spectre d'une prise en charge du déficit du Ffipsa par la compensation vieillesse</i> .....	45
5. <i>Basculer les régimes en voie d'extinction vers la solidarité nationale</i> .....	46
D. DEUXIÈME ÉTAPE : GARANTIR LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME EN RENFORÇANT LES POUVOIRS DE LA COMMISSION DE COMPENSATION.....	47
E. TROISIÈME ÉTAPE : ADOPTER UN MORATOIRE SUR LES MODIFICATIONS DES PARAMÈTRES DE LA COMPENSATION .....	48
<b>TRAVAUX DE LA MISSION</b> .....	51
<b>I. AUDITIONS</b> .....	51
• Audition de MM. François CARAYON, sous-directeur, et Thierry PELLÉ, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux de la 6 <sup>e</sup> sous-direction de la direction du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.....	51
• Audition de M. Christian CARDON, président de la commission de compensation .....	57
• Audition de M. Jean-François CHADELAT, inspecteur général des affaires sociales .....	62
• Audition de M. Dominique LIBAULT, directeur de la sécurité sociale .....	68
<b>II. PRÉSENTATION DU RAPPORT À LA COMMISSION</b> .....	72

Mesdames, Messieurs,

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale du Sénat (Mecss) a souhaité consacrer, dès sa première année d'existence, un rapport au **thème de la compensation**. Trois raisons principales ont dicté ce choix :

- d'abord, le souhait de **faire œuvre de pédagogie** sur un sujet qui brille par son caractère abscons, pour ne pas dire franchement incompréhensible, sauf pour un public très restreint de technocrates. Cette opacité est doublement dommageable : d'une part, au regard du principe constitutionnel de clarté de la norme juridique ; d'autre part, au regard du pouvoir d'action de la représentation nationale, conduite pour l'instant à se prononcer sur des mécanismes qu'elle peine à appréhender ;

- ensuite, le constat selon lequel en raison de cette complexité, mais aussi de leurs conséquences directes sur les comptes des régimes de retraite, **les mécanismes de compensation demeurent mal acceptés et suscitent encore des réactions passionnées et passionnelles**, plus de trente ans après leur instauration ;

- enfin, **l'actualité** du sujet, avec la mise en place, en début d'année 2006, du **groupe de travail relatif au déficit du fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa)**, présidé par Jean-François Chadelat, dont les travaux<sup>1</sup> ont révélé, comme on pouvait s'y attendre, l'absence de consensus sur les solutions possibles, et notamment sur l'option qui aurait consisté en une sollicitation accrue des mécanismes de compensation.

La Mecss a d'emblée décidé **de restreindre son champ de réflexion à la compensation au titre de la branche vieillesse**, qui représente tout de même 80 % des flux consolidés des compensations maladie et vieillesse. En effet, les différentes modalités de compensation au sein de la branche maladie, outre qu'elles mobilisent des masses financières moins importantes, ne sont pas l'objet de critiques aussi profondes et récurrentes que les compensations de la branche vieillesse.

---

<sup>1</sup> *Rapport du groupe de travail relatif au déficit du fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa), présenté par Jean-François Chadelat, inspecteur général des affaires sociales – Juin 2006.*

L'objectif de la Mecss n'est pas de reproduire la démarche du **rapport Normand-Pelé** de 2004<sup>1</sup>, pour en approfondir le contenu, au demeurant fort détaillé sur le plan technique. Elle a souhaité établir un **document de synthèse**, qu'elle espère facilement lisible sur un sujet éminemment complexe, avec l'ambition de faire connaître sa lecture des mécanismes de compensation et l'appréciation qu'elle porte à leur sujet. Elle a d'ailleurs confié l'élaboration de ce document à deux rapporteurs ayant déjà *a priori* une connaissance intime de la matière<sup>2</sup>.

Il convenait au surplus d'éviter l'un des **écueils du rapport Normand-Pelé** : celui-ci présente en effet un ensemble important de propositions dont chaque participant aux mécanismes de compensation a pris l'habitude d'extraire celles qui vont dans le sens des réformes qu'il préconise, à l'exclusion des autres.

Les positions de l'ensemble des acteurs de la compensation démographique vieillesse sur le sujet étaient connues grâce à leur publication en annexe des rapports Normand-Pelé et Chadelat. La Mecss a complété son information par l'organisation d'auditions<sup>3</sup>.

Ce travail préparatoire a débouché sur l'établissement de **quatre constats préalables** :

- les objectifs initiaux du législateur de 1974 n'ont pas été atteints ;
- le système apparaît aujourd'hui « à bout de souffle » ;
- l'Etat a joué un rôle particulièrement discutable au cours des trois dernières décennies, en détournant les mécanismes de compensation de leur objet, pour en faire de véritables opérations de débudgétisation ;
- enfin, seule une petite partie des recommandations techniques du rapport Normand-Pelé, dont les conclusions apparaissaient pourtant prudentes, a été mise en œuvre, deux ans après leur présentation.

Dès lors, **trois questions sont aujourd'hui posées** : quel est l'avenir de la compensation ? Peut-on s'en tenir à une simple réforme de ses mécanismes ? Faudrait-il revenir, au moins progressivement, à l'objectif premier d'instaurer un régime unique de sécurité sociale, dès lors que l'alternative proposée - la compensation - a clairement atteint ses limites ?

---

<sup>1</sup> « Les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale » - Rapport d'audit pour la commission de compensation – Franck Normand et Louis-Paul Pelé – Juin 2004.

<sup>2</sup> Claude Domeizel est président de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales depuis 1990 et Dominique Leclerc est rapporteur des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour la branche vieillesse.

<sup>3</sup> François Carayon, sous-directeur, et Thierry Pellé, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux de la sixième sous-direction de la direction du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ; Christian Cardon, président de la troisième section de la sixième chambre de la Cour des comptes, président de la commission de compensation ; Jean-François Chadelat, inspecteur général des affaires sociales, « concepteur » de la compensation dans les années 1970 ; Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale. Leurs auditions sont reproduites en annexe au présent rapport.

## UNE ANALYSE CRITIQUE DES DISPOSITIFS DE COMPENSATION ENTRE LES RÉGIMES D'ASSURANCE VIEILLESSE

### I. GENÈSE ET FONCTIONNEMENT D'UNE MÉCANIQUE COMPLEXE

#### *A. L'UNIFICATION DES RÉGIMES DE PROTECTION SOCIALE : LA RÉFORME IMPOSSIBLE*

**L'apparition et la pérennisation de mécanismes de compensation sont le fruit de l'incapacité du législateur à constituer un système de sécurité sociale unifié.**

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le paysage de la protection sociale apparaît à la fois morcelé et lacunaire. L'ordonnance du 4 octobre 1945 et la loi du 22 mai 1946 instituent un régime de sécurité sociale à vocation générale, tout en maintenant, mais « provisoirement »<sup>1</sup>, les organisations et règles spécifiques de protection sociale dont bénéficiaient déjà avant la guerre certaines branches d'activité ou entreprises.

Parallèlement au maintien de régimes spéciaux en marge du régime général, le **principe d'unicité a été vidé, dès 1948, d'une partie de sa substance** avec la création des régimes autonomes de vieillesse des professions non salariées non agricoles : l'Organic pour les industriels et les commerçants, la Cancava pour les artisans et la CNAVPL pour les professions libérales.

Comme le relève de façon synthétique le rapport Normand-Pelé<sup>2</sup>, « *le régime général qui devait, à terme, englober les régimes existants (excepté le régime agricole) et s'étendre à l'ensemble de la population, réalisant ainsi la généralisation dans l'unicité, vit au contraire les anciens régimes perdurer et de nouveaux organismes se créer. La généralisation bien qu'amorcée a eu pour corollaire d'accroître la multiplicité des organismes et ainsi des particularismes* ».

---

<sup>1</sup> Article 29 de la loi n° 46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 97.*

La dégradation des équilibres financiers de certains régimes dès les années soixante, puis la détérioration de la situation économique au début des années soixante-dix ont eu pour conséquence de réactiver le débat autour de l'organisation de la protection sociale.

Cependant, **la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974** relative à la protection sociale commune à tous les Français et instituant une compensation entre régimes de base de sécurité sociale obligatoire, au-delà de la promesse contenue dans son titre, a traduit finalement l'abandon de l'espoir d'aboutir à une sécurité sociale unifiée<sup>1</sup>.

• En effet, l'article premier prévoit bien qu'« *un système de protection sociale commun à tous les Français sera institué, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1978, dans les trois branches : assurance maladie-maternité, vieillesse, prestations familiales* ».

Ce texte de principe dispose même que « *pour réaliser cet objectif, les régimes de base obligatoires légaux de sécurité sociale seront progressivement harmonisés et [que] tous les Français non encore affiliés à l'un de ces régimes seront admis au bénéfice d'une protection sociale dans des conditions tenant compte de leurs capacités contributives. L'institution de ce système doit avoir pour contrepartie un même effort contributif des assurés des différents groupes socioprofessionnels. L'harmonisation des cotisations sera réalisée au rythme de la mise en œuvre de la protection de base commune* ».

Toutefois, le législateur a largement anéanti ce bel objectif d'unification en précisant, dès l'alinéa suivant, que « *ces mesures d'harmonisation ne pourront mettre en cause les avantages acquis par les différents régimes, ni porter atteinte à l'existence d'institutions de protection sociale propres aux différents groupes socioprofessionnels qui en sont actuellement dotés* » Et pour faire bonne mesure, il a ajouté, dans le dernier alinéa qu'« *il ne sera pas porté atteinte aux droits acquis du régime local en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle en matière d'assurance maladie, accident, maternité et vieillesse* ».

• A défaut d'unification pure et simple, mais pour progresser dans la voie d'une harmonisation des régimes de sécurité sociale, l'article 2 institue, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1975, une **compensation entre les régimes obligatoires de base** comportant un effectif minimum<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Même si la loi s'inscrit dans une logique de solidarité interprofessionnelle.

<sup>2</sup> Pour être tout à fait complet, soulignons qu'une première tentative de mise en place d'une compensation avait été engagée, mais à titre temporaire, dans le cadre de la loi de finances pour 1974.

Des mécanismes de compensation partielle et bilatérale avaient certes déjà été créés par le passé, notamment au sein de la branche vieillesse, entre différents organismes obligatoires de base de la sécurité sociale, afin d'aider certains régimes confrontés à des difficultés financières. La compensation « généralisée » instaurée au 1<sup>er</sup> janvier 1975 implique non seulement les régimes de salariés mais également ceux de non-salariés et a mis fin à ces compensations bilatérales.

Comme le souligne le rapport Normand-Pelé<sup>1</sup>, la nouvelle compensation financière généralisée pouvait être perçue « *comme une autre façon de réaliser le régime unique en se plaçant sur le plan financier à défaut de l'être sur le plan structurel* ».

Ce schéma s'est cependant compliqué avec la création, en 1985, d'un nouveau mécanisme de compensation, réservé aux seuls régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Ne se substituant pas à la compensation généralisée, mais se surajoutant à elle, elle a été qualifiée de « **surcompensation** ».

## **B. UN PIS-ALLER : LES COMPENSATIONS**

Il existe donc aujourd'hui **deux mécanismes de compensation** au sein du risque vieillesse :

- la compensation généralisée entre salariés et non-salariés, dite « **compensation démographique vieillesse** » ;

- la compensation spécifique entre régimes spéciaux, dite « **surcompensation** », dont la suppression a toutefois été programmée pour 2012 par la loi portant réforme des retraites de 2003<sup>2</sup>.

### **1. La compensation démographique vieillesse**

La loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974 précitée a institué un mécanisme de compensation auquel participent les régimes de base obligatoires d'assurance vieillesse comportant un effectif minimum. Participent à ce mécanisme les régimes dont l'effectif des actifs cotisants et des retraités âgés d'au moins **soixante-cinq ans titulaires d'un droit propre** est, au total, supérieur à **20.000 personnes** au 1<sup>er</sup> juillet de l'année considérée<sup>3</sup>.

Compte tenu de cet effectif « plancher », les régimes concernés sont :

• **pour les régimes de salariés** : la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav), le régime des salariés agricoles, le régime des fonctionnaires civils et militaires, le fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), la caisse nationale de retraite

---

<sup>1</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 98.*

<sup>2</sup> *Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dite loi « Fillon ».*

<sup>3</sup> *Seuils fixés par l'article D. 134-9 du code de la sécurité sociale.*

des agents des collectivités locales (CNRACL), la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP, la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), l'établissement national des invalides de la marine (Enim), la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN) et le régime spécial de la Banque de France ;

• **pour les régimes de non-salariés** : le régime des exploitants agricoles (Ffipsa, précédemment Bapsa), l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (Organic), la caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (Cancava)<sup>1</sup>, la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), la caisse nationale des barreaux français (CNBF) et, jusqu'en 2005, la caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (Cavimac)<sup>2</sup>.

Le législateur a assigné à la compensation l'objectif de « *remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes* ». Il ajoute cependant que « *tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés, la compensation entre l'ensemble des régimes de salariés et les régimes de non-salariés aura uniquement pour objet de remédier aux déséquilibres démographiques* ».

Cette différence dans l'appréciation des capacités contributives a imposé la mise en place d'une **compensation à deux étages** : le premier organise **une compensation entre régimes de salariés exclusivement** ; le second comprend **une compensation calculée entre les salariés** (dont tous les régimes sont consolidés en un seul bloc) **et les régimes de non-salariés** pris chacun individuellement.

Dans la compensation entre les régimes de salariés, la répartition des charges est fonction de la démographie, mais aussi des masses salariales plafonnées des régimes.

La compensation entre les régimes de salariés et les régimes de non-salariés est établie en revanche sur une base strictement démographique, la répartition des charges étant fonction des effectifs de cotisants des régimes concernés.

Le principe même de la compensation est simple : il consiste à créer **un régime unique fictif** qui s'applique uniformément à tous les ressortissants des régimes concernés.

---

<sup>1</sup> L'Organic et la Cancava sont dorénavant réunies au sein du régime social des indépendants (RSI).

<sup>2</sup> La Cavimac a été rattachée au régime général (Cnav) par l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et ne participe donc plus, en tant que telle, aux mécanismes de compensation depuis cette année.

La compensation est calculée sur la base d'une **prestation de référence** unique, dont le montant est le même pour tous les bénéficiaires ainsi que d'une **cotisation moyenne** unique qui est soit un taux s'appliquant à la masse salariale (premier étage de la compensation), soit un montant *per capita* (deuxième étage de la compensation). Ce taux de cotisation ou cette cotisation par tête sont calculés de façon à équilibrer le régime.

La mise en place de ce schéma théorique simple suppose, pour être équitable, **la neutralisation des différences dans les avantages dont bénéficient les ressortissants des régimes concernés**. Les compensations ne doivent pas en effet pénaliser un régime en mettant à sa charge des avantages supérieurs à ceux qu'il verse à ses propres bénéficiaires, ni avantager injustement un régime, en le finançant au-delà de ses propres charges. En conséquence, la prestation de référence retenue est, par principe, la plus faible des prestations moyennes offertes par les régimes concernés (ou, on pourrait aussi dire : la prestation moyenne offerte par le régime qui propose le moins d'avantages à ses ressortissants). Dans le même esprit, l'âge retenu pour le décompte des retraités est l'âge de départ à la retraite le plus élevé des régimes participant à la compensation, soit soixante-cinq ans<sup>1</sup>.

Chaque régime prélève sur ses cotisants les cotisations du régime fictif et verse à ses bénéficiaires la prestation de référence. **Il dégage un solde qui peut être positif - le régime reverse alors son excédent à la caisse de compensation - ou négatif - le régime reçoit en ce cas un transfert de compensation**. Le régime fictif est, par définition, équilibré, la somme des excédents étant strictement égale à la somme des déficits.

Dans ce régime fictif unique, dont les cotisants acquittent la même cotisation et dont les bénéficiaires touchent la même prestation, les seules différences sont d'ordre démographique : **sont donc contributeurs les régimes présentant un ratio démographique cotisants/retraités supérieur à la moyenne et sont bénéficiaires ceux pour lesquels ce ratio est au contraire inférieur à la moyenne**.

En d'autres termes, le transfert de compensation perçu par les régimes bénéficiaires finance le coût des retraités « en excès » par rapport à la situation démographique moyenne, pour un montant égal à autant de fois la prestation de référence qu'il y a de bénéficiaires au-delà de l'effectif théorique obtenu par l'application du ratio démographique moyen. En sens inverse, les régimes contributeurs versent un transfert égal au nombre de bénéficiaires qui manquent pour atteindre la moyenne démographique, multiplié par la prestation de référence.

Les calculs de compensation sont effectués sous le contrôle de la **commission de compensation**, organisme institué auprès du ministre en charge de la sécurité sociale et présidé par un magistrat désigné par le Premier président de la Cour des comptes, qui comprend des représentants des régimes

---

<sup>1</sup> Régime des professions libérales (CNAVPL).

de sécurité sociale et des représentants des ministres en charge de la sécurité sociale et du budget<sup>1</sup> ainsi que des ministres de tutelle des différents régimes.

La commission de compensation est **consultée pour avis sur la fixation des soldes de la compensation** et, éventuellement, sur le versement des acomptes. Elle contrôle les informations quantitatives fournies par les régimes pour servir de bases aux calculs.

Enfin, depuis la loi de 2003 portant réforme des retraites, **tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale fait l'objet d'un avis de la commission**, qui est transmis au Parlement.

Toutefois, le décret prévu pour l'application de ce dispositif n'est toujours pas paru, même si les indications fournies à la Mecss laissent entendre qu'il serait en phase de signature par les différents ministres compétents<sup>2</sup>.

*a) Le premier étage : la compensation interne aux régimes de salariés*

Le calcul de la compensation interne aux salariés emprunte les étapes suivantes :

- **la prestation de référence** correspond à la plus faible des prestations moyennes, en l'espèce celle du régime des **salariés agricoles**. Elle est calculée en mettant au numérateur la masse des retraites de droit direct servies par le régime des salariés agricoles à ses bénéficiaires âgés de soixante-cinq ans et plus et au dénominateur le nombre de retraités du régime des salariés agricoles bénéficiaires d'un droit direct et âgés de soixante-cinq ans et plus au 1<sup>er</sup> juillet de l'année de référence ;

- **les charges globales du régime fictif** sont ensuite calculées en multipliant par la prestation de référence l'effectif de retraités de droit direct de chacun des régimes participant à la compensation âgés de soixante-cinq ans et plus au 1<sup>er</sup> juillet de l'année de référence ;

- **le taux de cotisation d'équilibre** du régime fictif est obtenu en plaçant au numérateur les charges globales du régime fictif et au dénominateur la masse salariale sous plafond cumulée de chacun des régimes participant à la compensation ;

- **chaque régime calcule ensuite ses ressources et ses charges selon les règles du régime fictif**. Les ressources sont égales au produit de la masse salariale plafonnée par le taux de cotisation d'équilibre et les dépenses sont égales au produit de la prestation de référence par l'effectif de retraités de droit direct âgés de soixante-cinq ans et plus au 1<sup>er</sup> juillet de l'année de référence ;

---

<sup>1</sup> Article L. 114-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Voir ci-après : chapitres II-A-2 et III-D du présent rapport.

- **le montant du transfert** est alors égal à la différence entre les ressources et les dépenses ainsi calculées. Si ce montant est positif, le régime est excédentaire et doit reverser cet excédent. Si le montant est négatif, le régime est déficitaire et reçoit une compensation à due concurrence du solde négatif constaté.

*b) Le second étage : la compensation entre régimes de non-salariés et régimes de salariés*

Le calcul de la compensation entre salariés et non-salariés obéit à un schéma proche de celui de la compensation interne aux régimes de salariés, mais avec des adaptations qui les distinguent sur trois points :

- la **prestation de référence** est, cette fois, celle de **l'Organic**. Depuis 2001, en effet, la prestation de référence pour cet étage de compensation est la prestation la plus faible des régimes comptant au moins 100.000 retraités de droit direct âgés d'au moins soixante-cinq ans ;

- le calcul des ressources du régime fictif, qui ne peut être effectué que sur une base strictement démographique, repose sur la définition d'une **cotisation moyenne d'équilibre** par tête. Cette cotisation est obtenue par le rapport entre la masse des prestations du régime fictif et le nombre des cotisants actifs du régime fictif ;

- pour le calcul des montants des transferts à opérer, **les régimes de salariés forment un seul bloc débiteur**. Le montant global du transfert est réparti entre chaque régime de salariés au *prorata* de sa masse salariée sous plafond.

## **2. La surcompensation**

La compensation spécifique entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse de salariés a été instituée par la loi de finances pour 1986, mais avec une entrée en vigueur **dès l'exercice 1985**.

En application de l'article D. 134-9-1 du code de la sécurité sociale, elle concerne **l'ensemble des régimes spéciaux d'assurance vieillesse dont l'effectif des retraités titulaires de pensions de droits directs âgés d'au moins soixante ans dépasse 5.000 personnes** au 1<sup>er</sup> juillet de l'année considérée.

Les régimes entrant dans le champ de la surcompensation sont les régimes spéciaux des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, des ouvriers de l'Etat (FSPOEIE), des fonctions publiques territoriale et hospitalière (CNRACL), des entreprises minières et assimilées (CANSSM), de la SNCF, de la RATP, des marins (Enim), des clercs et employés de notaires (CRPCEN), de la Banque de France, de la Seita et des anciens chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local (ex-CAMR), régime aujourd'hui géré par la Cnav.

Du fait de la moindre hétérogénéité supposée des régimes spéciaux entre eux, comparée aux nombreuses différences qui gênent le rapprochement entre les régimes participant à la compensation généralisée, **les bases de calcul** de la surcompensation sont plus simples et leur maniement permet de mettre en œuvre une péréquation de plus grande portée.

L'article L. 134-1, deuxième alinéa, du code de la sécurité sociale dispose ainsi que « *la compensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse de salariés porte sur l'ensemble des charges de l'assurance vieillesse et est calculée sur la base de la moyenne des prestations servies par les régimes concernés* ».

En conséquence, le calcul de la surcompensation repose sur les éléments suivants : prise en compte des effectifs de retraités de droit direct à partir de **soixante ans** (au lieu de soixante-cinq ans dans la compensation généralisée) ; ajout, aux droits directs, des **droits dérivés** (exclus de la compensation généralisée au motif de la trop grande diversité de leurs conditions d'octroi), ce qui conduit à créer deux prestations moyennes de référence, l'une de droit direct et l'autre de droit dérivé ; enfin, définition de la prestation de référence comme **la moyenne des prestations servies** par les régimes concernés (au lieu de la prestation moyenne la plus faible dans la compensation généralisée vieillesse).

Cette simplicité des bases de l'opération n'est qu'apparente : le calcul de la compensation spécifique entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse atteint en effet **des sommets de complexité**. Il comprend trois étapes, définies par l'article D. 134-9-4 du code de la sécurité sociale :

- **Le calcul d'une compensation interne aux régimes spéciaux**

Il repose lui aussi, comme la compensation généralisée vieillesse, sur la création d'un régime fictif :

- **la prestation de référence de droit direct** est calculée en plaçant au numérateur la masse des pensions de droit direct des bénéficiaires âgés d'au moins soixante ans de l'ensemble des régimes concernés et au dénominateur le nombre de ces bénéficiaires. De la même façon, **la prestation de référence de droit dérivé** est calculée en plaçant au numérateur la masse des pensions de droit dérivé de chaque régime et au dénominateur le nombre de retraités de droit dérivé de ces régimes ;

- **les charges globales du régime fictif** sont ensuite calculées en multipliant chacune des deux prestations de référence, respectivement par le nombre global de retraités de droit direct âgés d'au moins soixante ans et par le nombre de retraités de droit dérivé de l'ensemble des régimes participants, et en additionnant les deux ensembles ainsi obtenus ;

- **le taux de cotisation d'équilibre** du régime fictif est calculé en plaçant au numérateur les charges globales du régime fictif et au dénominateur la masse salariale soumise à cotisations du régime fictif ;

- **chaque régime calcule ensuite ses ressources et ses charges selon les règles du régime fictif.** Les ressources sont égales au produit de la masse salariale soumise à cotisations par le taux de cotisation d'équilibre et les dépenses sont égales à l'addition des produits des deux prestations de référence par les effectifs correspondants (respectivement nombre global de retraités de droit direct âgés d'au moins soixante ans et nombre de bénéficiaires de droit dérivé du régime concerné).

Les régimes dont les ressources excèdent les dépenses sont débiteurs du mécanisme de compensation et ceux dont les dépenses excèdent les ressources sont créditeurs du système.

#### • **La proratisation des transferts de compensation généralisée**

La compensation spécifique entre les régimes spéciaux de salariés comprend un **deuxième volet** qui consiste en une **reventilation** entre ces régimes, au prorata de leur masse salariale<sup>1</sup>, des transferts de la compensation généralisée qu'ils ont globalement acquittée. Pour cette opération :

- les transferts de compensation généralisée vieillesse effectivement versés ou reçus par chaque régime spécial sont additionnés en une seule masse ;

- un nouveau transfert fictif de compensation généralisée vieillesse à la charge de chaque régime spécial est recalculé en appliquant à cette masse globale reconstituée un coefficient comprenant au numérateur la masse salariale du régime et au dénominateur la masse salariale totale ; ce nouveau transfert est appelé « transfert reventilé » ;

- la compensation spécifique met à la charge ou au crédit des régimes la différence entre le transfert de compensation généralisée qu'ils ont réellement acquittée ou perçue et ce « transfert reventilé ».

#### • **Le calcul de la « surcompensation »**

Le transfert total de surcompensation est égal à **l'addition des deux volets** : transfert de la compensation interne aux régimes spéciaux + différence (positive ou négative) entre le transfert de compensation généralisée reventilé et le transfert de compensation généralisée effectivement versée ou perçue.

Cependant, ultime raffinement, le montant ainsi obtenu se voit appliquer un **taux réducteur, dont le niveau est arbitrairement fixé par décret.** Après être resté stable de 1985 à 1991, ce taux a été fortement relevé pour les exercices 1992 et 1993, atteignant 38 %, puis a été constamment révisé à la baisse depuis 2000.

---

<sup>1</sup> Hors CAMR et Seita, dans la mesure où ces régimes ne participent pas à la compensation généralisée.

L'article 9 de la loi de 2003 portant réforme des retraites a prévu la suppression complète des mécanismes de surcompensation pour les exercices postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il ajoute qu'à ce titre les versements effectués à partir de l'exercice 2003 continueront d'être progressivement réduits.

Le décret n° 2003-1037 du 29 octobre 2003 a engagé le processus pour la période 2003-2005 et le décret n° 2006-161 du 13 février 2006 l'a poursuivi pour les exercices 2005 à 2008.

**Taux de la surcompensation  
Historique de la modification du taux**

1985	1992	1993	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
22 %	30 %	38 %	34 %	30 %	27 %	24 %	21 %	18 %	15 %	12 %

***C. UN IMPACT FORT AU SEIN DE LA BRANCHE VIEILLESSE***

Les transferts de compensation présentent une triple caractéristique :

- ils portent sur des masses financières élevées ;
- le poids de ces masses est concentré sur un nombre restreint de contributeurs et de bénéficiaires ;
- leur impact relatif peut s'avérer très lourd sur l'effort contributif ou, inversement, sur les recettes de certains régimes.

**1. Des transferts portant sur des masses financières considérables**

Les flux financiers correspondant aux différentes compensations pratiquées au sein de la branche vieillesse ont atteint **10,44 milliards d'euros en 2005** et devraient être ramenés à **9,9 milliards d'euros en 2006**, du fait essentiellement de la décroissance de la surcompensation :

- 8,39 milliards d'euros au titre de la compensation généralisée en 2005 et 8,13 milliards d'euros en 2006 ;
- 2,05 milliards d'euros au titre de la surcompensation en 2005 et 1,77 milliard d'euros en 2006.

Ces sommes représentent **entre 75 % et 80 % des montants cumulés des deux compensations**, branches vieillesse et maladie confondues<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les compensations des branches maladie et vieillesse atteignent, en masse cumulée, 13,05 milliards d'euros en 2005.

## 2. Une forte concentration sur un nombre restreint de contributeurs et de bénéficiaires

### a) La compensation généralisée vieillesse

En 2005, la compensation généralisée vieillesse est financée à **plus de 93 % par trois régimes** : le **régime général**, pour les trois cinquièmes, suivi par la **CNRACL** (17,2 %) et les régimes de **fonctionnaires civils et militaires** (16 %).

Ces proportions ne seraient pas sensiblement modifiées en 2006.

### Les régimes contributeurs à la compensation généralisée vieillesse

(en euros)

	2005	2006 (Estimations)
Régime général (hors salariés agricoles)	5.032.593.864	4.838.517.675
Fonctionnaires civils	1.321.670.194	1.279.800.327
Fonctionnaires militaires	25.257.611	27.749.307
CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers)	1.444.318.704	1.411.589.207
RATP	25.855.856	24.883.774
Industries électriques et gazières (IEG)	84.249.475	78.575.022
Banque de France	3.181.406	2.991.587
CNAVPL (professions libérales)	392.495.568	399.451.752
CNBF (avocats)	57.299.832	62.015.354
<b>TOTAL</b>	<b>8.386.922.510</b>	<b>8.125.574.009</b>

Source : commission de compensation

### Les régimes bénéficiaires de la compensation généralisée vieillesse

(en euros)

	2005	2006 (Estimations)
Salariés agricoles	2.204.548.679	2.217.693.810
FSPOEIE (ouvriers d'Etat)	23.278.307	24.830.842
CANSSM (mines)	309.499.264	306.648.906
SNCF	12.901.689	8.583.234
Enim (marins)	61.544.692	63.993.017
CRPCEN (clercs de notaire)	5.516.388	3.822.391
Bapsa/Ffipsa (exploitants agricoles)	4.273.968.122	4.223.157.784
Organic (commerçants)	885.547.419	866.467.019
Cancava (artisans)	434.487.800	410.377.002
Cavimac (cultes)	175.630.149	0
<b>TOTAL</b>	<b>8.386.922.510</b>	<b>8.125.574.009</b>

Source : commission de compensation.

On observe que **les régimes agricoles sont destinataires de près de 80 % de ces transferts** (51 % en 2005 et 52 % en 2006 pour les exploitants agricoles ; 26,3 % en 2005 et 27,3 % en 2006 pour les salariés agricoles). L'Organic et la Cancava arrivent loin derrière avec respectivement environ 10,5 % et 5 % les deux années.

*b) La surcompensation*

**Les régimes contributeurs aux mécanismes de surcompensation**

*(en euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006 (Estimations)</b>
Fonctionnaires civils	819.165.289	681.882.133
CNRACL	1.177.103.831	1.038.056.076
Industries électriques et gazières (IEG)	49.283.437	40.602.856
RATP	2.871.985	5.233.286
<b>TOTAL</b>	<b>2.048.424.543</b>	<b>1.765.774.352</b>

*Source : commission de compensation.*

La compensation spécifique vieillesse est financée à hauteur de plus de 97 % par deux régimes : **la CNRACL** (57,5 % en 2005 et 58,8 % en 2006) et le régime des **fonctionnaires civils** (40 % en 2005 et 38,6 % en 2006).

**Les régimes bénéficiaires des mécanismes de surcompensation**

*(en euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006 (Estimations)</b>
Fonctionnaires militaires	384.480.945	332.863.743
FSPOEIE (ouvriers d'Etat)	138.183.545	121.601.499
CANSSM (mines)	884.728.331	762.739.836
SNCF	331.328.707	280.510.042
Enim (marins)	221.054.055	194.138.576
CRPCEN (clercs de notaire)	25.039.431	21.426.899
Banque de France	5.526.324	4.803.776
Seita	23.436.859	19.573.239
CAMR (chemins de fer locaux et secondaires)	34.646.347	28.116.738
<b>TOTAL</b>	<b>2.048.424.543</b>	<b>1.765.774.352</b>

*Source : commission de compensation*

On constate que le principal régime créditeur en 2005 est la **CANSSM**, c'est-à-dire le régime des mines (plus de 43 % des sommes reversées au titre de la surcompensation). Puis viennent trois régimes : la SNCF (plus de 16 %), l'Enim (près de 11 %) et le FSPOEIE (près de 7 %).

*c) Synthèse des deux mécanismes de redistribution*

• Au total, le bilan des flux cumulés des mécanismes de « compensation » et de « surcompensation » fait apparaître **sept régimes contributeurs nets**, dont certains pour des montants représentant une part significative de leurs produits<sup>1</sup> :

- la Cnav (pour plus de 5 milliards d'euros, soit 6,4 % de ses produits nets) ;

- **la CNRACL** (2,62 milliards d'euros ; **plus de 20 %** de ses produits) ;

- l'Etat au titre de la fonction publique (1,78 milliard d'euros ; 4,7 % des charges de pensions du budget) ;

- **la CNAVPL** (392,5 millions d'euros ; **33,5 %** de ses produits) ;

- le régime spécial des industries électriques et gazières (133,5 millions d'euros ; 2,1 % des produits de la CNIEG) ;

- **la caisse des avocats** (57,3 millions d'euros ; **35,4 %** de ses produits) ;

- la caisse de la RATP (28,7 millions d'euros ; 3,8 % de ses produits).

• **Tous les autres régimes sont bénéficiaires nets**. Pour certains d'entre eux, les revenus tirés de la compensation représentent **une part importante, voire déterminante de leurs produits**. Tel est le cas des régimes :

- des marins (282,6 millions d'euros, soit 27 % de ses produits) ;

- des cultes (175,6 millions d'euros, soit 68,5 % de ses produits) ; en 2006, ce régime a toutefois été intégré, on l'a vu, au régime général ;

- des **mines** (1,19 milliard d'euros, soit **62,3 %** de ses produits) ;

- des commerçants (885 millions d'euros, soit 25,1 % de ses produits) ;

- des artisans (434,5 millions d'euros, soit 15,2 % de ses produits) ;

- des **exploitants agricoles** (4,27 milliards d'euros, soit **48,2 %** de ses produits) ;

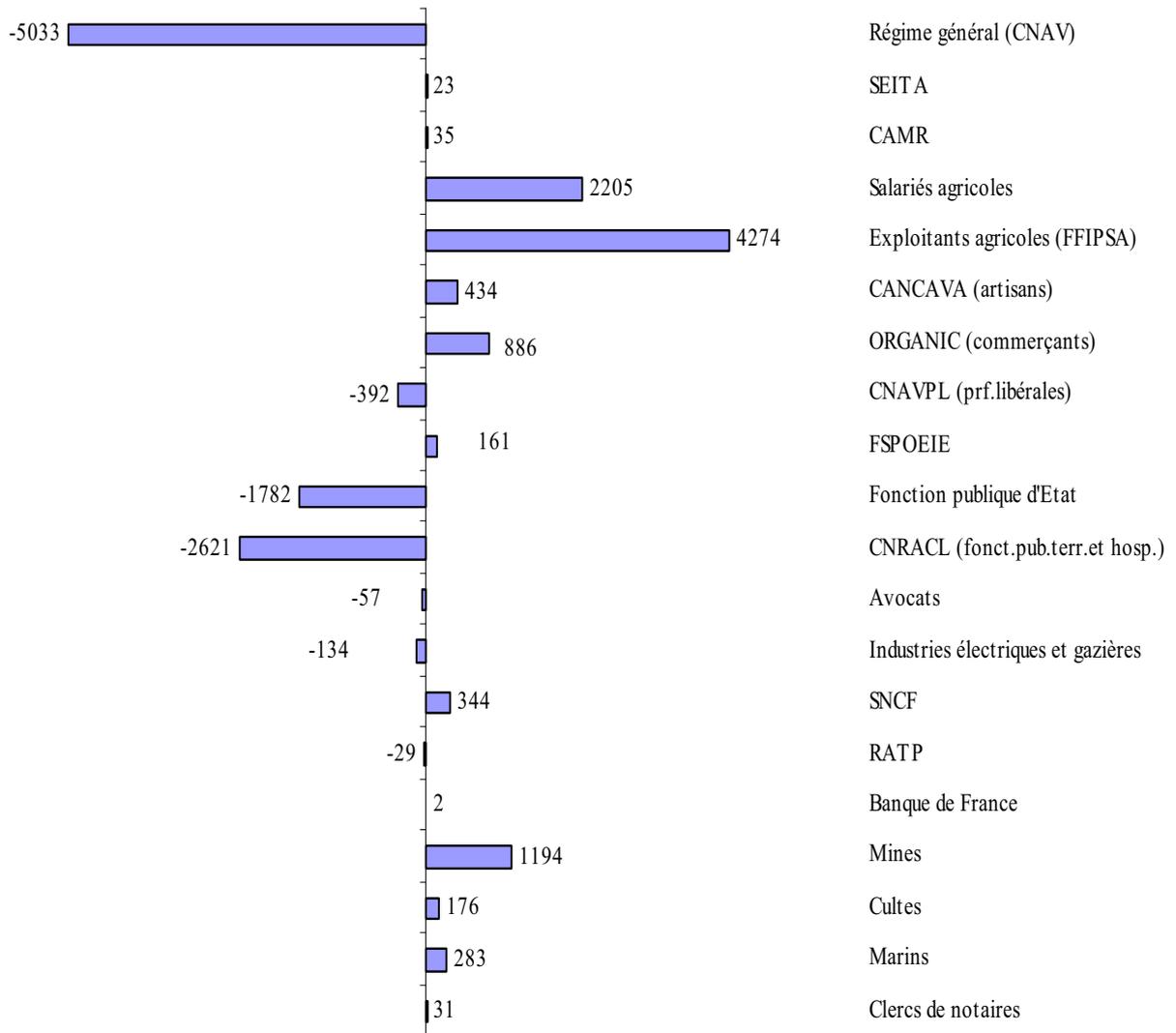
- des **salariés agricoles** (2,2 milliards d'euros, soit **41,9 %** de ses produits).

---

<sup>1</sup> Données 2005.

### Bilan de la compensation et de la surcompensation pour l'ensemble des régimes en 2005

(en millions d'euros)



## II. UN SYSTÈME IMPARFAIT LARGEMENT DÉVOYÉ AU FIL DU TEMPS

Si le principe même de la compensation repose sur des notions simples, sa mise en œuvre a d'emblée buté sur **des difficultés techniques** qui l'ont rendu contestable. La manipulation de ces mécanismes à des fins de **débudgétisation** a fini d'en saper la légitimité, au point qu'il est aujourd'hui devenu très délicat, voire impossible, de modifier les paramètres de la compensation.

### A. UN MÉCANISME ENTACHÉ D'IMPERFECTIONS

Lors de sa mise en place, en 1974, la compensation a été présentée comme un mécanisme simple dans son principe et surtout légitimé par le mouvement de « salarisation » des actifs qui quittaient alors, en nombre, les régimes des travailleurs indépendants pour rejoindre les régimes de salariés. Pourtant, dès les débuts, le fonctionnement des rouages de la compensation a pâti de **l'insuffisante connaissance ou du manque de fiabilité** des données qui devaient l'alimenter.

L'extrême **sensibilité** des transferts de compensation à la **variation des paramètres** de calcul est un ultime élément de **fragilisation de l'édifice**.

#### 1. Le vice originel : l'absence de prise en compte de la capacité contributive des régimes

Le législateur de 1974 s'en est tenu, avec sagesse, au principe selon lequel la compensation ne pouvait être calculée que sur le fondement de données aussi certaines que possible. C'est cette exigence de fiabilité des paramètres de calcul qui a conduit, à l'origine, à **laisser de côté l'objectif de compensation des disparités de capacités contributives**. Il demeurait en effet à l'époque de fortes incertitudes sur le degré de sous-déclaration ou de non-déclaration des revenus des non-salariés.

Cependant, le Parlement avait alors eu clairement conscience du **caractère nécessairement transitoire** de cette omission, sauf à laisser s'installer un mécanisme structurellement injuste et potentiellement sujet à une remise en cause par les régimes débiteurs. Les références à ce sujet émaillent toute la discussion devant les deux assemblées. Le rapporteur de la commission des affaires sociales du Sénat écrivait ainsi<sup>1</sup> : « *Tant que l'on ne pourra établir d'égalité véritable [sur le plan de la capacité contributive des cotisants], la compensation ne sera pas vraiment équitable* ».

---

<sup>1</sup> Rapport de Lucien Grand n° 79- Sénat - première session ordinaire de 1974-1975 - p. 15.

Celui de l'Assemblée nationale avait également affirmé que « *la compensation démographique ne sera définitivement acceptée que lorsque les « taux d'effort » des différents régimes auront été égalisés* »<sup>1</sup>.

Force est de constater que la situation provisoire, qui devait trouver une issue avant le 1<sup>er</sup> janvier 1978, terme fixé pour la mise en place d'une sécurité sociale unifiée, s'est prolongée jusqu'à aujourd'hui, en dépit des mises en garde de la représentation nationale.

Le système de compensation est donc structurellement **inéquitable** puisqu'il place tous les cotisants et les bénéficiaires du régime fictif sur un pied d'égalité, sans tenir compte de leur potentiel de participation au financement des retraites. Son fonctionnement est en outre **absurde** puisqu'il passe par un dispositif à deux étages avec, on l'a vu, un premier niveau où la compensation entre régimes de salariés tient compte de leur capacité contributive, puis un second où elle est strictement démographique et forme les régimes salariés en un seul bloc débiteur, chacun de ces régimes étant mis à contribution à due proportion de sa masse salariale : dès lors, les régimes de salariés bénéficiaires au premier étage de la compensation sont, par construction, débiteurs au second étage, pour des montants non négligeables.

A titre d'exemple, en 2006, les transferts entre régimes de salariés ont porté sur 2.889 millions d'euros et les transferts entre salariés et non-salariés sur 5.500 millions. L'addition des deux sommes (8.389 millions d'euros) est supérieure de 263 millions d'euros au montant consolidé de la compensation généralisée vieillesse (8.125 millions) : cette différence correspond à l'écot apporté au second étage de la compensation aux régimes de non-salariés par les régimes de salariés qui étaient pourtant créanciers au premier étage de la compensation. **Près du dixième des sommes reçues au premier étage doivent ainsi être restituées au second étage.**

Ce mécanisme est l'un des éléments justifiant la réputation d'illisibilité et de complexité excessive de la compensation.

Est-il inenvisageable d'avancer sur le terrain de la prise en compte des revenus des non-salariés ?

En fait, **l'absence de progrès significatifs sur le terrain de la connaissance des capacités contributives des assurés sociaux** est un constat unanimement partagé, même si des améliorations sont intervenues, notamment dans le régime agricole, avec le passage d'un système de cotisations cadastrales à un système de cotisations fiscales.

---

<sup>1</sup> J.O. Débats Assemblée nationale - 1<sup>ère</sup> séance du 15 octobre 1974, intervention de Michel Alloncle - p. 5048.

Le rapport Normand-Pelé<sup>1</sup> avait également relevé les **obstacles sérieux** à une prise en compte des revenus des non-salariés sans en exclure la possibilité. Trois propositions étaient avancées :

- conserver la structure à deux étages en introduisant les paramètres « masses salariales » et « revenus » dans la répartition effectuée entre le bloc des salariés et les régimes de non-salariés ;

- ne plus retenir qu'un seul étage de compensation entre l'ensemble des régimes (salariés et non-salariés) considérés individuellement ;

- créer une compensation interne aux non-salariés utilisant le paramètre des revenus tout en conservant une compensation bloc à bloc (bloc des salariés/bloc des non-salariés) opérée sur une base strictement démographique.

## **2. Des outils perfectibles : l'insuffisante fiabilité des données utilisées pour la compensation**

Une fois définies les règles, l'équité des mécanismes de compensation suppose que les données utilisées soient parfaitement fiables et établies de façon homogène au sein des régimes concernés.

Si des progrès, du reste très récents, sont en voie de réalisation dans ce domaine, **l'ensemble apparaît cependant encore très largement perfectible**.

Le rôle de fiabilisation et d'homogénéisation des pratiques revient à la **commission de compensation**, prévue par l'article L. 114-3 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction issue de l'article 7 de la loi de 2003 portant réforme des retraites.

Cette commission est consultée pour avis sur la fixation des soldes de la compensation, dont il revient ensuite aux ministres compétents de fixer les montants par arrêté.

L'apport de la « loi Fillon » a consisté, en premier lieu, à étendre les compétences de la commission de compensation à une consultation pour avis « éventuelle » sur le versement des acomptes. Plus encore, **son rôle en matière de contrôle de la qualité des données a été réaffirmé<sup>2</sup>** et ses pouvoirs ont été élargis à l'examen de tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale. Ses avis relatifs aux projets de modification des règles de la compensation sont transmis au Parlement.

---

<sup>1</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 53-54*

<sup>2</sup> *La commission de compensation doit, en application de l'article 7, « contrôler les informations quantitatives fournies par les régimes pour servir de bases aux calculs ». Elle peut également « entendre toute personne qualifiée et se faire communiquer tous documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission » (arrêté du 26 janvier 1976).*

**Le décret d'application de l'article 7 de la « loi Fillon » n'est toujours pas paru à ce jour.**

Cependant, dans la perspective d'une harmonisation accrue des méthodologies retenues pour les calculs de compensation, ainsi que d'une meilleure accessibilité des mécanismes, le rapport Normand-Pelé<sup>1</sup>, parallèlement à la démarche de renforcement des pouvoirs de la commission de compensation, avait suggéré l'élaboration par celle-ci d'un **manuel du technicien**, afin que chaque intervenant dispose d'un outil de référence susceptible d'assurer la permanence des règles et la transmission de la mémoire.

Ce chantier avance sûrement, quoique avec lenteur, puisque des questionnaires ont été envoyés aux différents régimes par le secrétariat de la commission de compensation, auxquels ceux-ci ont répondu tout au long de l'année 2006. Un groupe de travail *ad hoc* doit encore examiner, d'ici au mois de juin 2007, les méthodes mises en œuvre par les régimes et établir dans quelles mesures il convient de les unifier. L'objectif de la commission de compensation est d'élaborer le manuel du technicien pour octobre 2007.

Par ailleurs, la mise en place d'une **double procédure de contrôle**, également suggérée par la mission Normand-Pelé<sup>2</sup>, se heurte à des difficultés techniques et financières, mais l'objectif affiché devrait pouvoir trouver une traduction dans le cadre de **la procédure de certification des comptes de la sécurité sociale** prévue par l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières issu de l'article 12 de loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Chaque année, la Cour des comptes devra, en effet, « *certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche* » : les bases des calculs de la compensation devraient être auditées dans ce cadre, de façon à vérifier le respect des dispositions législatives et réglementaires ainsi que les bonnes pratiques recommandées par le futur manuel du technicien.

Au-delà de l'effort partiel (en l'absence de décret d'application de l'article 7 de la loi « Fillon ») consenti pour fiabiliser et homogénéiser les données de calcul de la compensation, il demeure certaines difficultés non résolues qui peuvent conduire à biaiser les résultats de la répartition. A ce titre, il faut mentionner au premier chef **le mode de détermination des effectifs du régime général**.

Ceux-ci sont en effet établis **à partir des statistiques de l'emploi salarié total fourni par l'Insee, par différence avec les effectifs de cotisants transmis par les autres régimes** (le même principe étant d'ailleurs appliqué pour les compensations de la branche maladie).

---

<sup>1</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 82.*

<sup>2</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 82-83.*

Cette pratique présente deux avantages : elle permet d'obtenir, au 1<sup>er</sup> juillet, un effectif que le régime général ne peut extraire de son système d'information ; ensuite, elle garantit la cohérence entre les effectifs de cotisants des régimes et l'emploi total.

Elle engendre cependant, en contrepartie, quatre inconvénients majeurs qui peuvent conduire à des déplacements indus de montants dans le cadre de la compensation :

- l'effectif du régime général est dépendant des imprécisions dans les décomptes des autres régimes qui peuvent omettre de mettre à jour leurs fichiers de cotisants ;

- l'effectif du régime général étant défini comme le solde de tous les régimes sur la population française peut également être faussé par l'existence de cotisants pluriactifs comptabilisés dans plusieurs régimes différents ;

- les calculs de compensation sont effectués à N+1, donc à partir de données provisoires de l'Insee, les données définitives n'étant disponibles que dans un délai trop long pour être utilisées (trois ans après l'exercice auxquelles elles se rattachent) ;

- enfin et surtout, **les effectifs du régime général peuvent être soumis à des à-coups importants, en fonction des corrections que l'Insee apporte à certaines de ses séries statistiques au vu des résultats de ses recensements.**

Lors du dernier grand recensement général de 1999, la série de l'emploi salarié a ainsi été augmentée de 500.000 personnes, provoquant une modification importante des transferts.

Les risques d'évolutions aussi brutales sont aujourd'hui moindres avec la réforme des modalités de dénombrement de la population et la disparition des recensements généraux. Il demeure cependant le problème de la mesure de certaines données, notamment celles relatives aux **résidents étrangers employés en France** (qui doivent être rajoutés aux effectifs du régime général) et celles, inverses, relatives aux **résidents en France employés à l'étranger** (qui doivent, eux, être retirés des effectifs du régime général auquel ils ne cotisent pas).

Ces séries apparaissent parfois étonnamment stables plusieurs années d'affilée, ce qui peut s'analyser comme une absence de mise à jour de la part de l'Insee. En l'absence de révision au fil de l'eau, les ajustements peuvent porter sur des quantités non négligeables. En 2006, par exemple, la série des résidents français employés hors de France a été réévaluée de 11.700 unités, nombre qui a donc dû être défalqué des effectifs du régime général. Il est vraisemblable que cette correction aurait pu intervenir plus tôt et rien ne garantit qu'à l'avenir ce type de rectifications sera effectué à temps.

Autre élément préjudiciable à un calcul aussi précis que possible des paramètres de la compensation : **la masse salariale**, utilisée pour le calcul du premier étage de la compensation, entre régimes de salariés, n'est pas obtenue directement à partir des informations détenues par les régimes. En effet, elle est reconstruite *a posteriori*, essentiellement à partir des montants de cotisations exigibles ou encaissées, ce qui a pour conséquence une mauvaise prise en compte des montants réellement versés aux salariés à temps partiel, dans la mesure où les personnes concernées peuvent être conduites à acquitter, sur une base volontaire, des cotisations calculées sur un salaire fictif à temps plein, et ce afin de ne pas minorer la pension à laquelle elles auront droit plus tard à leur retraite.

### **3. Un facteur aggravant : la forte élasticité et l'imprévisibilité des transferts de compensation par rapport aux paramètres**

Un dernier élément structurel joue en défaveur des mécanismes de compensation : le constat, fait tant par les contributeurs que par les bénéficiaires, que **le niveau des transferts de compensation est extrêmement sensible à la variation des paramètres retenus pour leur calcul.**

Cette forte sensibilité a trois causes :

- **l'absence de système d'écrêtement** du mécanisme de calcul, qui simule le fonctionnement d'un grand régime de retraite commun à tous les assurés et bénéficiaires des régimes à compenser ;

- **l'importance des effectifs et des montants financiers** en cause, qui est telle que de faibles évolutions en pourcentage se traduisent par des millions d'euros supplémentaires à verser ou à recevoir par les régimes concernés ;

- **l'ampleur des évolutions constatées des paramètres de la compensation**, qu'il s'agisse de l'évolution d'une année sur l'autre (le régime des exploitants agricoles a ainsi perdu 20.000 cotisants entre 2005 et 2006) ou au sein d'un même exercice (le nombre des salariés agricoles cotisant à la mutualité sociale agricole - MSA - a ainsi diminué de plus de 10.000 environ entre les acomptes 2004 et les calculs définitifs).

La création de mécanismes correcteurs (analogues à ceux qui existaient dans le système de compensation démographique interne aux professions libérales que la « loi Fillon » a supprimé) serait certes de nature à réduire l'ampleur des modifications affectant les montants des transferts entre les régimes, mais ne sont évidemment pas acceptables pour ceux de ces régimes qui seraient défavorisés par ces correctifs.

D'une façon générale en outre, il est risqué d'accorder une trop grande foi aux résultats de simulations de réforme, car ceux-ci peuvent être remis en cause par des évolutions inattendues des paramètres en jeu ou par le constat *a posteriori* du caractère approximatif des données fournies par les

caisses de retraite. Ce constat vaut pour les réformes touchant la compensation elle-même directement, mais aussi pour les réformes de portée plus générale ayant un impact collatéral sur la compensation.

A titre d'illustration, même l'intégration d'un régime de taille aussi modeste que celui des moniteurs de ski (15.000 personnes) au sein de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) pourrait avoir, par ricochet, des conséquences non négligeables sur les soldes de compensation. Bien que les modalités de cette opération aient été arrêtées dans le cadre de l'article 110 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, il apparaît impossible d'apprécier avec exactitude l'ampleur des mouvements financiers induits par la mesure.

### ***B. LE MÉLANGE DES GENRES OU LA TENTATION PERMANENTE DE LA DÉBUDGÉTISATION***

Au-delà des difficultés pratiques de mise en œuvre de la compensation, celle-ci est également livrée aux appétits de la puissance publique qui peut être tentée de l'utiliser à des fins détournées, en vue de réduire son effort financier.

#### **L'Etat a en fait un double intérêt à « truquer » les règles :**

- d'une part, il est partie prenante à la compensation, en qualité de contributeur au titre des régimes de retraite des fonctionnaires civils et militaires ;

- d'autre part, il verse une subvention d'équilibre à un certain nombre de régimes structurellement déséquilibrés (par exemple, la SNCF) ou en voie d'extinction lente (les mines) ; or cette subvention sera d'autant moins élevée que le régime concerné percevra plus de compensation ou en versera moins aux autres régimes<sup>1</sup>.

Il existe ainsi une très grande porosité de fait entre la subvention d'équilibre de l'Etat et les transferts de compensation.

Le « mélange des genres » produit par la manipulation des paramètres de calcul à des fins d'économie budgétaire est un second facteur, puissant, de délégitimation de la compensation. Comme l'indiquait la présidente de la Cnav, qui a eu beaucoup à souffrir de ces pratiques, dans un courrier annexé au rapport précité de Jean-François Chadelat : *« J'estime une nouvelle fois nécessaire que chacune des parties prenantes ait bien à l'esprit que la compensation démographique se fonde sur l'équité et non sur l'intérêt à recevoir un financement »*.

Quatre étapes doivent être distinguées dans ce dévoiement des règles de la compensation.

---

<sup>1</sup> Parmi les « bizarreries » et incohérences de la compensation figure en effet la situation du régime de retraite de la RATP qui est contributeur net aussi bien au titre de la compensation que de la surcompensation, alors même qu'il reçoit une très importante subvention d'équilibre de l'Etat (environ 380 millions d'euros en 2006).

## 1. 1978 : tomber de rideau sur le financement budgétaire de la compensation

Le fait est généralement occulté dans la présentation des mécanismes de la compensation, mais il mérite pourtant d'être rappelé avec force : **l'Etat a compensé, dans un premier temps, le surcoût résultant pour la Cnav de l'instauration de la compensation démographique.**

L'article 7 de la loi de 1974 dispose, en effet, que « *jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1978, date de la généralisation d'un système de protection sociale en faveur de tous les Français, les charges que le régime général des travailleurs salariés du commerce et de l'industrie devra supporter en application de la [...] loi ne pourront excéder le montant d'un prélèvement opéré au profit de ce dernier sur les recettes de l'Etat et qui sera fixé chaque année par la loi de finances* ».

Dans la pratique, le prélèvement sur recettes était gagé sur les **droits de consommation sur les alcools** dont le niveau était fixé de façon à couvrir exactement le surcoût imposé au régime général, soit 4 milliards de francs<sup>1</sup> en 1975, première année de mise en place du dispositif.

Le ministre du travail, alors Michel Durafour, présentant le texte devant le Sénat, avait fait expressément **le lien entre la prise en charge de ce surcoût par l'Etat et l'absence d'équité résultant de l'impossibilité de tenir compte de la capacité contributive des régimes de non-salariés pour le calcul de la compensation** : « *dans ces conditions, il vous est proposé, sans ambiguïté aucune, de substituer la solidarité nationale à celle du régime général et d'attribuer à ce dernier une contribution de l'Etat en contrepartie de ses charges de compensation. C'est à ce titre que l'Etat versera quatre milliards en 1975 [...]. Il apparaît, en définitive, que le mécanisme retenu est conforme, par conséquent, à la fois à la logique de la compensation et à la nécessaire solidarité nationale* »<sup>2</sup>.

L'article 4 de la loi de finances pour 1975 a effectivement relevé de 16 % les tarifs des droits de consommation sur les alcools.

L'orateur du groupe socialiste, Robert Schwint, avait cependant d'emblée exprimé ses doutes sur la pérennité de l'engagement de l'Etat : « *Il est vrai [...] que le texte [...] donne toute garantie jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1978 [...]; mais ensuite ? Qu'il nous soit permis, monsieur le ministre, de formuler les plus expresses réserves, car le fond de votre pensée était, à notre avis, bel et bien de faire supporter au régime général une bonne partie de cette compensation*<sup>3</sup>. »

---

<sup>1</sup> Dont 3 milliards de francs environ au titre de la compensation généralisée vieillesse et le reste pour les compensations des branches maladie et famille.

<sup>2</sup> J.O. Débats Sénat - Séance du 14 novembre 1974 - p. 1738.

<sup>3</sup> J.O. Débats Sénat - Séance du 14 novembre 1974 - p. 1741.

L'affectation de recettes s'est effectivement achevée à la date prévue pour la fin du régime transitoire, le 1<sup>er</sup> janvier 1978. On sait qu'en contrepartie la compensation, initialement conçue comme provisoire, a été pérennisée tout en restant pour l'avenir à la charge des régimes débiteurs, sans cette fois compensation de l'Etat.

## **2. 1985 : l'usine à gaz de la surcompensation et le pompage des réserves de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales**

Au milieu des années quatre-vingt, il est apparu que la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) disposait de **réserves importantes**, de l'ordre de 2,8 milliards d'euros (plus de 18 milliards de francs). Comme c'est souvent le cas en de telles circonstances, cette cagnotte a suscité l'appétit du ministère des finances.

La question alors posée n'a pas été de savoir s'il était **équitable** de capter cette manne en vue de sa redistribution auprès de régimes déficitaires. Elle a été de **concevoir un mécanisme permettant d'assécher en totalité ces réserves** afin d'alléger la charge pour l'Etat du financement de certains régimes spéciaux qu'il alimente ou auxquels il apporte une subvention d'équilibre : le régime des mines, ceux de la SNCF, des marins, des ouvriers de l'Etat, de la Seita et des chemins de fer locaux et secondaires (CAMR).

Ces deux derniers régimes (Seita et CAMR) ne participent pas à la compensation généralisée. Quant aux autres, ils doivent partager les masses dégagées par la compensation généralisée avec ces deux gros « prédateurs » que sont les régimes des salariés agricoles et des non-salariés agricoles. En d'autres termes, le « pompage » des réserves de la CNRACL pouvait apporter un supplément bienvenu aux mécanismes de portée nécessairement limitée de la compensation généralisée.

L'objectif étant fixé, des esprits brillants ont conçu l'instrument de la surcompensation, c'est-à-dire un chef d'œuvre de complexité, véritable usine à gaz, qui a **fini de rendre illisibles les mécanismes de la compensation** pour le commun des mortels. Pour être sûrs de frapper fort et de dégager des sommes significatives, les concepteurs de la surcompensation ont mis en œuvre tout ce que leurs prédécesseurs s'étaient interdit de faire dix ans plus tôt pour la compensation généralisée : en effet, on l'a vu, les calculs prennent ici en compte les effectifs de retraités à partir de soixante ans (au lieu de soixante-cinq ans), englobent les droits dérivés et reposent de surcroît sur une prestation de référence qui est la moyenne des prestations servies par les régimes concernés, ce qui entraîne des montants mécaniquement beaucoup plus élevés que la simple référence à une prestation minimale et revient à faire prendre en charge les particularismes de tous les régimes, autant en termes de réglementation que de caractéristiques des populations concernées (niveau de salaire, durée de cotisation, ...).

On remarquera que les régimes bénéficiaires de la surcompensation perçoivent d'ailleurs des sommes sensiblement plus élevées provenant de ce mécanisme que de celui de la compensation généralisée.

Le résultat obtenu ayant toutefois dépassé les espérances des promoteurs de la surcompensation, il a fallu se résoudre à inventer un système d'écrêtement (la reventilation des transferts de compensation généralisée) doublé d'un **mécanisme de taux réducteur dont le niveau ne pouvait être que totalement arbitraire**, uniquement corrélé à l'objectif de « pompage » des réserves de la CNRACL. C'est ainsi que ce taux, d'abord fixé à 22 % est resté accroché à 38 % entre 1993 et 2000, permettant à la surcompensation d'atteindre son objectif d'épuisement des réserves<sup>1</sup>. Le taux a dû être abaissé après 2000, mais a été ajusté pour maintenir les réserves autour de zéro.

**Bilan financier de la contribution de la CNRACL à la surcompensation depuis 1986**

*(en millions d'euros)*

Années	Contribution de la CNRACL à la surcompensation	Résultat	Réserves après affectation du résultat
1985	570	- 730	2.109
1986	587	- 735	1.375
1987	605	- 316	1.058
1988	645	- 36	1.022
1989	691	432	1.454
1990	716	395	1.849
1991	729	380	2.228
1992	1.042	- 110	2.118
1993	1.365	- 655	1.463
1994	1.402	- 952	511
1995	1.434	- 281	230
1996	1.445	- 86	145
1997	1.441	532	677
1998	1.504	- 184	493
1999	1.525	- 364	128
2000	1.405	- 161	- 33
2001	1.268	46	14
2002	1.368	- 61	- 47
2003	1.404	345	299
2004	1.285	221	520
2005	1.180 (prov)	461	980

*Source : ministère des finances - direction du budget.*

En définitive, ce n'est qu'après avoir établi les objectifs et les instruments qu'il a été possible de trouver **un semblant de justification** à cette opération. La légitimation de la surcompensation et des mécanismes de

<sup>1</sup> Cf. tableau ci-dessous.

calcul retenus, on le rappelle, a été axée sur la nécessité d'organiser une solidarité plus poussée entre les régimes spéciaux de salariés rendue possible grâce à leur supposée plus grande homogénéité. Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1986 en effet, les bases de calcul *a minima* qui se justifiaient pour la compensation généralisée vieillesse, du fait des disparités très fortes existant entre le régime général, les régimes spéciaux de salariés et les régimes de non-salariés, n'avaient pas de raison d'être entre les seuls régimes spéciaux puisque ceux-ci « *ont pour point commun d'être plus favorables à leurs bénéficiaires que le régime général* ».

Comme l'indique le rapport Normand-Pelé<sup>1</sup>, **cette assertion controuvée est tout simplement fausse** : l'homogénéité supposée des régimes participant à la compensation spécifique apparaît très discutable. En effet, les régimes participants se rattachent à la fois au secteur public et au secteur privé, certains sont des régimes de base alors que d'autres sont des régimes uniques assurant l'équivalent d'une couverture de base et d'une couverture complémentaire.

Le caractère injustifiable de la surcompensation au regard des principes mêmes de la compensation a finalement conduit à organiser sa suppression progressive, entre 2003 et 2012, par la « loi Fillon ». A l'issue de la période transitoire, **le surcoût qui en résultera pour l'Etat devrait être de 1,5 milliard d'euros**, selon les indications fournies à la Mecss par la direction du budget.

### **3. 2002 : la prise en compte des chômeurs dans l'évaluation du nombre des cotisants et le hold-up sur les ressources de la caisse nationale d'assurance vieillesse**

Lors du projet de loi de finances pour 2003, le Gouvernement a décidé la **comptabilisation**, dans les effectifs de cotisants et la masse salariale des régimes de retraite du régime général et des régimes alignés, **des chômeurs et préretraités dont les cotisations sont prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse (FSV)**. Parallèlement, a été supprimée la prise en compte, dans l'établissement de la prestation de référence, des majorations pour enfant servies par le même FSV.

La commission de compensation s'était à l'époque très fermement élevée contre ce véritable coup de force, pour deux motifs exprimés par son président, Bernard Zuber, magistrat de la Cour des Comptes, dans une lettre de protestation adressée à la directrice du budget. Il y dénonçait :

- la prise de décision sans information préalable et sans concertation avec la commission de compensation, mise ainsi devant le fait accompli ; c'est d'ailleurs à la suite de ce hold-up que la « loi Fillon » de 2003 a, en guise de

---

<sup>1</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 55.*

geste de bonne volonté, élargi les compétences de la commission à l'examen de toute proposition de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale ;

- la contradiction avec la position constante de la commission selon laquelle **doivent être exclus des paramètres de calcul tous les éléments pris en charge financièrement par un tiers au profit d'une partie des régimes concernés** ; ainsi, s'il était parfaitement légitime de supprimer la prise en compte des majorations pour enfant dans le calcul de la prestation de référence, il était incohérent de prévoir parallèlement la prise en compte des cotisations des chômeurs et des préretraités versées par le FSV.

En fait, la combinaison de ces deux mesures aboutissait à une redistribution majeure des charges de la compensation généralisée vieillesse au détriment exclusif de la Cnav, qui supportait l'intégralité de ce transfert de charges, alors que l'Etat apparaissait comme le grand gagnant avec un allègement substantiel de la compensation due par les régimes spéciaux de fonctionnaires<sup>1</sup>.

L'opération pouvait apparaître comme d'autant plus choquante que, depuis 2002, le FSV acquitte avec un délai sans cesse plus long ses obligations en matière de versement à la Cnav des cotisations correspondant à la prise en charge des chômeurs, faisant porter sur le régime général le coût de ce retard en trésorerie<sup>2</sup>.

Bernard Zuber concluait ainsi, à juste titre, son propos en regrettant *« que la décision prise puisse être analysée comme donnant un caractère unilatéral et discriminatoire au réglage des mécanismes complexes de la compensation dont la pérennité, souhaitée par la plupart des parties prenantes, paraît mise en doute »*.

En définitive, sur les cinq dernières années connues, entre 2001 et 2005, la situation des différents régimes au regard de la compensation a évolué de façon très importante :

- le **régime général apparaît comme le grand perdant** de la période considérée, dans la mesure où sa contribution s'accroît fortement de 870 millions d'euros, soit 21 % ;

- inversement, **l'Etat**, au titre des fonctionnaires civils et militaires, acquitte **une charge sensiblement moins élevée**, en baisse de 427 millions d'euros, soit 24 %.

---

<sup>1</sup> Cf. tableaux p. 33.

<sup>2</sup> Sur ce point, cf. le rapport d'information Sénat n° 345 (2005-2006) d'Alain Vasselle et Bernard Cazeau, établi au nom de la Mecss sur la dette sociale - p. 25-27.

**Evolution de la compensation généralisée vieillesse (2001/2005)**

(en millions d'euros)

<b>RÉGIMES CONTRIBUTEURS</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Ecart 2005 /2001</b>
<b>Régime général (hors salariés agricoles)</b>	<b>4.163</b>	<b>4.340</b>	<b>5.054</b>	<b>4.991</b>	<b>5.033</b>	<b>+ 870</b>
<b>Fonctionnaires civils et militaires de l'Etat</b>	<b>1.774</b>	<b>1.741</b>	<b>1.438</b>	<b>1.418</b>	<b>1.347</b>	<b>- 427</b>
<b>CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers)</b>	<b>1.488</b>	<b>1.559</b>	<b>1.404</b>	<b>1.436</b>	<b>1.444</b>	<b>- 44</b>
SNCF	-	4	-	-	-	0
RATP	26	29	25	26	26	0
Industries électriques et gazières (IEG)	106	103	82	80	84	- 22
Banque de France	5	5	3	4	3	- 2
<b>CNAVPL (professions libérales)</b>	<b>404</b>	<b>407</b>	<b>321</b>	<b>370</b>	<b>393</b>	<b>- 11</b>
CNBF (avocats)	51	54	49	53	57	+ 6
<b>TOTAL en euros</b>	<b>8.017</b>	<b>8.242</b>	<b>8.376</b>	<b>8.378</b>	<b>8.387</b>	<b>+ 370</b>

Source : commission de compensation.

(en millions d'euros)

<b>RÉGIMES BÉNÉFICIAIRES</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Ecart 2005 /2001</b>
<b>Exploitants agricoles</b>	<b>4.134</b>	<b>4.228</b>	<b>4.257</b>	<b>4.277</b>	<b>4.274</b>	<b>+ 140</b>
<b>Salariés agricoles</b>	<b>2.197</b>	<b>2.245</b>	<b>2.172</b>	<b>2.185</b>	<b>2.205</b>	<b>+ 8</b>
<b>Organic (commerçants)</b>	<b>773</b>	<b>835</b>	<b>916</b>	<b>898</b>	<b>886</b>	<b>+ 113</b>
<b>Cancava (artisans)</b>	<b>330</b>	<b>354</b>	<b>447</b>	<b>436</b>	<b>434</b>	<b>+ 104</b>
<b>CANSSM (mines)</b>	<b>321</b>	<b>324</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>309</b>	<b>- 12</b>
<b>Cavimac (cultes)</b>	<b>176</b>	<b>178</b>	<b>176</b>	<b>175</b>	<b>176</b>	<b>0</b>
Enim (marins)	55	56	58	59	62	+ 7
SNCF	8	-	10	9	13	+ 5
FSPOIE (ouvriers d'Etat)	19	18	23	23	23	+ 4
CRPCEN (clercs de notaire)	4	4	7	6	5	+ 1
<b>TOTAL</b>	<b>8.017</b>	<b>8.242</b>	<b>8.376</b>	<b>8.378</b>	<b>8.387</b>	<b>+ 370</b>

Source : commission de compensation.

#### **4. 2005/2006 et au-delà ? : la crise du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles et les nouvelles menaces sur la caisse nationale d'assurance vieillesse et les autres régimes**

Le fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa), qui a pris la suite, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, de l'ancien budget annexe des prestations sociales agricoles (Bapsa) cumule deux séries de déficits<sup>1</sup> :

- **un déficit originel** provenant des soldes négatifs accumulés par le Bapsa et que l'Etat n'avait pas couvert par une subvention d'équilibre, en dépit de l'obligation qui lui en était faite puisque les budgets annexes devaient présenter en principe des comptes en équilibre ; ce déficit, qui atteignait un peu moins de 3,2 milliards d'euros à la date de mise en place du Ffipsa, s'élève encore aujourd'hui à près de 700 millions d'euros, après la reprise partielle de dette effectuée par l'Etat en loi de finances rectificative pour 2005 à hauteur de 2,5 milliards d'euros ;

- **un déficit structurel** lié, d'une part, à un rapport cotisants-retraités défavorable, qui a d'ailleurs justifié la mise en place des compensations dans les années soixante-dix, d'autre part, à la nature des ressources affectées au Ffipsa ; en effet, alors que le Bapsa bénéficiait d'affectations de TVA et de C3S (contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés), il a été substitué à la TVA une part importante des droits de consommation sur les tabacs.

Dès lors que les pouvoirs publics mènent parallèlement une campagne, d'ailleurs parfaitement justifiée, de lutte contre la consommation de tabac, force est d'envisager que la dynamique des nouvelles ressources du Ffipsa risque d'être beaucoup moins marquée que celle dont bénéficiaient les ressources du Bapsa.

Dans ce contexte, **l'Etat refuse avec constance, depuis 2005, de verser la subvention d'équilibre qui permettrait d'assurer la viabilité financière du fonds.** Il s'appuie, pour justifier sa décision, sur les dispositions du nouvel article L. 731-4 du code rural, dont le 9<sup>o</sup> place parmi les recettes techniques du Ffipsa : « *une dotation budgétaire de l'Etat destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds* ». Le ministère des finances prend, en effet, prétexte de cette formule pour récuser une participation du budget de l'Etat à la couverture du « trou » du Ffipsa.

---

<sup>1</sup> Sur ce point, cf. le rapport d'information Sénat n° 345 (2005-2006) d'Alain Vasselle et Bernard Cazeau, établi au nom de la Mecss sur la dette sociale - p. 27-31.

Cette analyse n'est partagée ni par la commission des affaires sociales, ni par la Cour des comptes qui a rappelé, dans tous ses derniers rapports sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale, la responsabilité de l'Etat dans le maintien de l'équilibre des comptes du Ffipsa<sup>1</sup>, ni, enfin, par Jean-François Chadelat qui estime, dans son rapport, « *qu'il appartient à l'Etat d'intervenir, car il est difficile de contester que, en l'occurrence : « le cas échoit »*<sup>2</sup>.

Le déficit du Ffipsa a atteint, dans ces conditions, 1,4 milliard d'euros en 2005 et devrait s'élever à 1,9 milliard d'euros en 2006. Le solde cumulé négatif du fonds sera ainsi de 4 milliards d'euros fin 2006 et de 12,5 milliards environ en 2010, au terme de la projection quadriennale annexée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, avec des flux de soldes négatifs annuels de 2,1 milliards d'euros à 2,2 milliards d'euros à compter de 2007.

Cette situation, avec un déficit représentant près des trois quarts des dépenses en 2010, est clairement intenable.

Le comité de surveillance du Ffipsa, prenant acte du refus de la puissance tutélaire d'assumer ses responsabilités, a proposé, en juin 2005, **un schéma de rééquilibrage suggérant une hausse des transferts de compensation au détriment du régime général et des autres régimes contributeurs**, avec toutefois pour contrepartie la rétrocession, au profit de la Cnav, d'une part importante des droits de consommation sur le tabac.

La Cnav s'est bien évidemment opposée à ce qui s'apparentait à un véritable marché de dupes, et la commission Chadelat, créée début 2006 pour tenter de dégager un consensus sur le financement du Ffipsa, a dû se séparer sur un constat d'échec, le président de la mission remettant au Gouvernement un rapport dont les conclusions n'engageaient que son auteur.

Aucune décision n'a donc encore été prise, même si la menace d'une instrumentalisation de la compensation démographique au détriment des régimes contributeurs n'est pas écartée.

Quoi qu'il en soit, il est intéressant de noter qu'une fois de plus **l'objectif** - éponger le déficit du Ffipsa en mettant le régime général à contribution - **l'a emporté** dans les réflexions de certains **sur les moyens**, en l'occurrence **sur le respect du principe d'équité** qui devrait sous-tendre toute modification des paramètres de la compensation.

En apparence, le projet du comité de surveillance du Ffipsa pouvait se prévaloir de ce principe d'équité. Sur la base des propositions du rapport Normand-Pelé, ce projet consistait en effet à tenir compte, dans le décompte des retraités de chaque régime, des **durées de cotisations**, alors que la formule actuellement en vigueur prend en considération l'effectif des retraités sans référence à leur durée de présence dans le régime.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment p. 62-63 du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006).

<sup>2</sup> Cf. rapport du groupe de travail relatif au déficit du Ffipsa – p. 15.

Toutefois, le mécanisme appliqué aujourd'hui se justifie par les difficultés pratiques qui découleraient de la prise en compte des durées effectives d'affiliation et aboutiraient à créer un système encore plus inéquitable que celui en vigueur si le principe de proportionnalité était retenu :

- **en premier lieu**, en effet, le régime des fonctionnaires de l'Etat et la plupart des régimes spéciaux appliquent la règle dite « des quinze ans de carrière », selon laquelle les assurés qui ne totalisent pas quinze ans de cotisation dans le régime concerné sont automatiquement exclus dudit régime et reversés au régime général ; dès lors, si l'on adoptait un schéma dans lequel les bénéficiaires seraient pris en compte au *pro rata* de leur durée de cotisations dans le ou les régimes dont ils relèvent, les régimes dits « de passage », où ces durées sont courtes, seraient défavorisés par rapport aux régimes appliquant la règle des quinze ans puisque le nombre de leurs bénéficiaires serait mécaniquement réduit par rapport à la situation actuelle et que leur ratio cotisants/bénéficiaires serait donc amélioré relativement à celui des autres régimes ; en conséquence, ils verraient, toutes choses égales par ailleurs, soit leur contribution à la compensation augmenter, soit les ressources qu'ils en tirent baisser.

Les simulations du rapport Normand-Pelé<sup>1</sup> révélaient ainsi que les régimes « perdants » étaient, outre le régime général, les régimes « de passage », dans lesquels les durées validées sont courtes (salariés agricoles, CRPCEN, Organic, Cancava, CNRACL) et les régimes jeunes (CNAVPL) ;

- **en second lieu**, les régimes ne disposent, en tout état de cause, dans leurs systèmes informatiques que des **durées validées**, puisque ce sont ces données qui servent au calcul des pensions<sup>2</sup> ; or, les validations de périodes non cotisées ainsi que les bonifications de durées d'assurance sont très variables d'un régime à l'autre et leur prise en compte reviendrait à favoriser indûment les régimes les plus généreux.

Selon les simulations du rapport Normand-Pelé, la prise en compte des durées validées serait beaucoup plus favorable au régime général (qui serait moins sollicité que dans le cadre de la prise en compte des seules durées cotisées), mais continuerait de produire des effets très négatifs pour les autres régimes « de passage ».

Pour l'ensemble de ces motifs, la commission de compensation avait, en février 2005, écarté toute modification allant dans le sens d'une meilleure prise en compte des durées d'affiliation dans les modalités de dénombrement des retraités pour le calcul de la compensation généralisée.

---

<sup>1</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 68-69.*

<sup>2</sup> *En application de la « loi Fillon », les régimes doivent calculer les périodes cotisées de leurs adhérents depuis 2004, mais ils ne les connaîtront jamais avec précision pour les assurés déjà à la retraite à cette date.*

Dès lors, le choix affiché en faveur d'une prise en compte des durées d'affiliation, sous une forme ou sous une autre, ne pouvait que relever d'**un certain opportunisme**, justifié par les montants en jeu : dans tous les cas de figure en effet, le Ffipsa apparaissait, avec l'Etat au titre des régimes de fonctionnaires, comme le principal bénéficiaire de l'opération, avec des gains oscillant pour lui de 650 millions d'euros à plus de 700 millions d'euros par an.

### ***C. UNE ABSENCE CONSTANTE ET INQUIÉTANTE DE LÉGITIMITÉ : L'ÉCHEC SIGNIFICATIF DU RAPPORT NORMAND-PELÉ***

Si le rapport Normand-Pelé a tenté, en 2004, en quelque sorte de « ressourcer » ou « refonder » la compensation, il apparaît comme **un échec relatif**, nonobstant le caractère très complet et la qualité des réflexions de ses auteurs. Pouvait-il en être autrement dans le contexte qui vient d'être décrit ?

L'objet du rapport était en effet d'apporter des éléments de réponse aux deux principaux reproches formulés à l'encontre des mécanismes de compensation (y compris d'ailleurs au sein de la branche maladie) : leur caractère obscur et compliqué, d'une part, et inéquitable, d'autre part.

Le rapport a procédé à un très grand nombre de simulations : **une quarantaine de variantes ont ainsi été testées.**

Pour intéressant que soit le résultat, l'ensemble des régimes concernés ont eu tendance à le confondre, selon l'excellente formule de Jean-François Chadelat, « avec un catalogue permettant de choisir une formule en fonction du résultat qu'elle dégage »<sup>1</sup>.

Un parfait exemple vient d'en être donné avec les réflexions portant sur le renflouement du Ffipsa.

Dans le détail, plusieurs simulations sont mentionnées sans pouvoir être chiffrées. Pour d'autres, le rapport lui-même indique que les chiffres doivent être maniés avec la plus extrême prudence en raison du caractère approximatif des données utilisées. Dans ces conditions, et compte tenu de la complexité des mécanismes en jeu, du manque de fiabilité des données et de la très grande ampleur des mouvements financiers résultant de toutes les simulations, le rapport s'est raisonnablement gardé de formuler des propositions de réforme immédiate.

**Ce qui conduit inévitablement à poser la question suivante : la compensation démographique vieillesse est-elle encore réformable ?**

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail relatif au déficit du Ffipsa – p. 18.

### III. VIVRE AVEC LA COMPENSATION... EN L'ABSENCE DE « SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE COMMUN À TOUS LES FRANÇAIS »

#### *A. UN MÉCANISME IRRÉMÉDIABLEMENT CONDAMNÉ PAR LES ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES*

Derrière la question récurrente et quasi originelle de la légitimité de la compensation se profilent aussi dorénavant **des interrogations sur sa viabilité et sa pérennité**, alors que la branche vieillesse dans son ensemble et le régime général en particulier ont renoué avec les déficits depuis l'exercice 2005.

Il n'est pas anodin d'observer que le montant de la compensation généralisée vieillesse acquittée par le régime général est, depuis 2005, **constamment supérieur au montant de son déficit** : un peu plus de 5 milliards d'euros en 2005, pour un déficit de l'ordre de 1,9 milliard ; plus de 4,8 milliards d'euros en 2006 pour un déficit de 2,4 milliards. En 2007, le déficit du régime général s'élèverait à 3,5 milliards d'euros selon la projection annexée à la loi de financement de la sécurité sociale, cependant que le coût de la compensation généralisée vieillesse atteindrait encore plus de 4,8 milliards d'euros. **En l'état actuel des équilibres financiers, la Cnav ne serait pas en déficit si la compensation n'existait pas.**

Comme l'ont souligné l'ensemble des spécialistes auditionnés par la Mecss, le système peut certes, en théorie, continuer de fonctionner. La compensation démographique se justifie, en effet, quand les régimes de retraite connaissent des situations démographiques différentes, c'est-à-dire des rapports cotisants-retraités hétérogènes, en vue de corriger les déséquilibres nés de ces inégalités. Ses mécanismes restent donc en principe opérationnels, même lorsqu'ils s'appliquent à des régimes tous déficitaires, mais sur la base de situations démographiques différentes. La compensation démographique a alors simplement pour effet d'engendrer une répartition différente des montants des déficits entre les régimes.

Toutefois, force est de constater que l'apparition de déficits au sein de la branche vieillesse n'est pas un accident passager, mais présente **un caractère structurel lié à la dégradation inéluctable du rapport cotisants-retraités.**

Le conseil d'orientation des retraites (Cor) a actualisé en 2005 les données prospectives qu'il avait publiées à ce sujet en 2001. Malgré les réserves et les interrogations qu'inspirent ces nouvelles projections à votre commission des affaires sociales, il s'agit des seuls documents existant en la matière.

Elle constate qu'appréciés sur cette base, les besoins de financement des régimes demeureront importants, tandis que les rapports démographiques convergeront **autour d'un cotisant pour un retraité entre 2020 et 2040**. A l'horizon 2040-2050, pratiquement tous les régimes présenteront un coefficient cotisants sur retraités inférieur à 1. Cette tendance de fond provoquera inévitablement une dégradation des équilibres financiers de toutes les caisses de retraites, et singulièrement de la Cnav.

**Solde technique\* et rapport démographique des différents régimes  
à l'horizon 2020, 2040 et 2050**

	Rapport démographique cotisants/retraités				Solde technique (en millions d'euros)			
	2003	2020	2040	2050	2003	2020	2040	2050
CNRACL (agents collectivités locales)	3,03	1,60	1,03	0,93	2.820	-584	-7.128	-9.721
Fonctionnaires de l'Etat	1,72	0,99	0,76	0,76	-3.141	-17.094	-33.754	-40.331
Banque de France	1,42	0,75	0,91	1,10	-12	-322	-244	-79
IEG (EDF-GDF)	1,35	0,93	1,04	0,98	-339	-1.114	-430	-814
Mines	0,08	0,01	0,00	0,00	-1.813	-956	-253	-109
SNCF	0,91	0,91	0,98	0,94	-2.773	-2.951	-2.992	-3.520
Cancava base	1,01	0,81	0,61	0,58	-747	-475	-1.028	-1.522
Non-salariés agricoles	0,34	0,34	0,45	0,59	-7.005	-5.097	-3.340	-2.535
Organic base	0,90	0,65	0,38	0,50	-1.196	-1.636	-1.910	-1.866
CNAVPL (professions libérales)	3,41	1,55	0,99	0,90	376	311	285	516
Cnav (régime général)	1,73	1,25	0,85	0,78	3.689	-4.262	-39.093	-52.099
Arrco	2,12	1,48	1,03	0,97	4.624	569	-8.081	-8.829
Agirc	2,44	1,73	1,19	1,03	94	-2.922	-4.183	-5.748
Salariés agricoles	0,38	0,33	0,25	0,24	-2.180	-2.280	-2.668	-2.272
Ouvriers d'Etat (FSPOIE)	0,82	0,76	0,78	0,86	-1.126	-941	-770	-696
RATP	1,59	1,19	1,00	0,90	-323	-652	-1.010	-1.387
Enim (marins)	0,58	0,50	0,61	0,65	-867	-784	-555	-507

\* Solde technique : total cotisations et transfert du fonds de solidarité vieillesse - total des pensions (en millions d'euros)

Source : conseil d'orientation des retraites

Or, il faut rappeler que la première justification de la mise en place d'une compensation dans les années soixante-dix était de tirer les conséquences d'une dégradation du rapport cotisants-salariés, dans les régimes de travailleurs indépendants et certains régimes spéciaux, corrélée à une montée en charge du régime général et de la CNRACL reflétant notamment le mouvement de salarisation du monde du travail, mais aussi les grandes évolutions économiques qui affectaient alors la France (réduction de la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut, développement de l'automobile au

détriment du chemin de fer, plus récemment, à partir des années quatre-vingts, montée en puissance des collectivités territoriales). Ce qui était perdu d'un côté était *grosso modo* regagné de l'autre en termes de rapport démographique actifs-inactifs.

Nous n'en sommes plus du tout là aujourd'hui avec une dégradation généralisée des rapports cotisants-retraités qui touche tous les régimes et est avant tout **le reflet fidèle de l'inversion de la pyramide des âges** dans notre pays, ainsi que dans la plupart des pays développés.

En d'autres termes, **la compensation généralisée vieillesse va se résumer à l'avenir à une redistribution du montant du déficit de la branche vieillesse au détriment des régimes présentant un rapport cotisants-retraités relativement moins dégradé que la moyenne et au bénéfice de ceux pour lesquels ce rapport apparaît plus détérioré que la moyenne**. Si les rapporteurs ne craignaient pas d'être taxés de trivialité, ils parleraient en l'occurrence d'une opération consistant pour les régimes à « se repasser le mistigri » du déficit entre eux !

Or, d'après les projections du Cor, la compensation généralisée vieillesse devrait continuer de mobiliser **des sommes oscillant entre 6,5 milliards d'euros et 7 milliards d'euros à l'horizon 2020-2050**, soit des montants relativement proches des 8 milliards actuels.

La logique voudrait, à tout le moins, que les mécanismes de compensation incorporent ce déséquilibre structurel et ne reposent plus sur la confection d'un équilibre fictif. Les dotations versées devraient être au minimum écrêtées à hauteur du pourcentage du déficit dans le solde de la branche vieillesse.

## ***B. LE NÉCESSAIRE RETOUR AUX FONDAMENTAUX***

Face à cette impasse, la Mecss préconise d'en revenir aux fondamentaux affirmés par le législateur voici plus de trente ans :

- rappeler la perspective visant à instituer sur le long terme un système de protection sociale commun à tous les Français ou, à tout le moins, souligner **la nécessité de faire converger en termes de cotisations et de prestations l'ensemble des régimes**, en particulier dans la branche vieillesse ;

- dans ce contexte, **ramener les mécanismes actuels de compensation à l'intérieur du cadre qui leur avait été initialement fixé**, c'est-à-dire la stricte compensation des écarts démographiques à la moyenne, à l'exclusion de la poursuite de tout autre objectif qui serait sans rapport avec celle-ci.

Le législateur de 1974 s'était fixé un double objectif en mettant en place une compensation démographique vieillesse provisoire : contraindre les différents régimes à harmoniser leurs modalités de fonctionnement financier et, par là même, faciliter la mise en place, au 1<sup>er</sup> janvier 1978, du régime

commun qui était le but final de la loi. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, Michel Alloncle, avait exprimé en ces termes sa foi dans les vertus attendues de la compensation : « *la compensation démographique, en instaurant une solidarité interprofessionnelle, facilitera incontestablement le rapprochement des régimes* ».

A la lumière de l'expérience, le législateur de 2006 est contraint de constater que la compensation, maintenue au-delà de la période transitoire de trois ans initialement prévue, a plus vraisemblablement contribué à **figer les situations** qu'à les faire évoluer dans le sens d'une harmonisation des régimes. Il est même possible de prendre l'exact contre-pied des espérances exprimées dans les années soixante-dix, en tirant le constat suivant lequel en l'absence des mécanismes de compensation généralisée vieillesse, les régimes condamnés à la disparition car structurellement déficitaires auraient bien dû se résoudre à rejoindre le régime général et à être absorbés par lui, incités d'ailleurs en cela par l'Etat qui n'aurait pas pu, à lui seul, assumer la charge financière de l'équilibre de ces régimes.

Les interlocuteurs de la Mecss ont certes voulu souligner l'existence d'un mouvement d'harmonisation des régimes de retraite et de lente réunification de la branche vieillesse symbolisés notamment par les régimes dits « alignés » sur le régime général (salariés agricoles, Organic et Cancava, qui viennent, pour les deux derniers, de fusionner au sein du nouveau régime social des indépendants, le RSI ; Cavimac qui a été intégrée à la Cnav en 2006).

Ils ont cependant reconnu dans le même temps la modicité des efforts fournis et le caractère ambigu des opérations d'adossement en cours, soulignant tous **l'impossibilité** dans laquelle nous nous trouvons collectivement aujourd'hui **de procéder à la mise en place d'une structure financièrement intégrée au sein de la branche vieillesse**, alors qu'une telle évolution apparaît possible, en revanche, au sein de la branche maladie, notamment grâce à la relative uniformisation permise par le recours à la contribution sociale généralisée (CSG) pour son financement ainsi qu'à l'harmonisation des prestations offertes aux bénéficiaires<sup>1</sup>.

On ne peut qu'être frappé par **la persistance des pesanteurs et des particularismes accumulés**, tant chaque régime est conduit à protéger son pré carré et ses spécificités. Avancer sur la voie de l'harmonisation suppose, on l'a dit, **la réalisation de progrès en matière de connaissance de la capacité et des efforts contributifs des cotisants**. Atteindre cet objectif suppose toutefois aussi de dépasser les querelles d'interprétation des données et l'acquisition d'une unité de vue par tous sur ces sujets.

---

<sup>1</sup> Lire à ce sujet plus particulièrement les propos de Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale p. 68 et suiv.

De ce point de vue, et à titre d'exemple, les séances du groupe de travail Chadelat sur le déficit du Ffipsa ont révélé **l'absence de consensus sur la mesure de l'effort contributif des exploitants agricoles**, en dépit des analyses concordantes contenues dans le rapport des trois inspections générales (affaires sociales, agriculture, finances) d'une part, et dans le relevé de constatations provisoires de la Cour des comptes du 25 octobre 2004, d'autre part, concluant les uns et les autres au **caractère plus favorable du régime des non-salariés agricoles en comparaison du régime général**, notamment pour les agriculteurs dont les revenus sont inférieurs au Smic. Cette spécificité, parfois qualifiée de « sous-parité de cotisation », n'a pu que s'accroître depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 avec l'absence de répercussion sur le régime des exploitants agricoles de la hausse de 0,2 % de la cotisation vieillesse imposée au régime général et aux régimes alignés.

L'harmonisation des régimes de retraite et la mise en place d'un socle commun pour tous les cotisants est un sujet qui englobe et dépasse celui de la compensation : **il sera l'un des thèmes majeurs du rendez-vous de 2008**. Votre commission des affaires sociales fera, en temps et en heure, ses propositions en vue d'atteindre l'objectif de mise en convergence, tout en restant consciente de la difficulté de la tâche qui reste à accomplir.

Quoi qu'il en soit, dans l'attente de la concrétisation de cet objectif, il conviendra de maintenir un dispositif de compensation ramené à sa plus simple expression. On sait **ce que devrait être la compensation** : le moyen d'assurer, de façon nécessairement temporaire, une solidarité interprofessionnelle tant que n'existe pas une mise en cohérence des régimes de retraite entre eux. On sait également **ce que la compensation ne devrait plus être** au long de cette période transitoire : une ressource nouvelle pour régime en difficulté ou un substitut à la solidarité nationale dont le financement incombe au budget de l'Etat.

La Mecss fait ainsi siennes les excellentes formules de conclusion de Jean-François Chadelat : « *la compensation démographique ne crée pas d'argent puisque le total des transferts est par construction nul. Donc toutes recettes supplémentaires qui viendraient améliorer les comptes [d'un régime en difficulté] seraient prises sur les autres régimes et dégraderaient à due concurrence leur déficit. La question que l'on doit se poser, n'est pas de retenir une modification des règles de la compensation en fonction d'une simulation financière, mais de savoir s'il y a une raison objective de modifier ces règles et si cette modification est techniquement et statistiquement possible* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail relatif au déficit du Fonds de financement des prestations sociales agricoles - p. 22.

En conséquence, **les propositions de la Mecss tiennent en trois séries de mesures :**

- **purger les dérives du passé** pour revenir à la simplicité et à la relative - transparence du dispositif originel ;

- **pour le présent**, mettre effectivement en œuvre les préconisations et accélérer le travail engagé sur la base du rapport Normand-Pelé en vue de **disposer de données fiables et homogènes pour tous les régimes ;**

- **pour l'avenir**, établir un **moratoire** sur les nombreuses propositions de modifications des règles issues du rapport Normand-Pelé, dont l'application encourrait nécessairement, pour la plupart, le reproche d'obéir à des considérations strictement opportunistes au profit de certains régimes et au détriment de certains autres.

### ***C. PREMIÈRE ÉTAPE : PURGER LES DÉRIVES DU PASSÉ***

Les dérives provoquées par une instrumentalisation de la compensation vieillesse à des fins étrangères à son objet ont été amplement soulignées. La Mecss estime désormais indispensable de **remettre en cause des décisions injustifiables** au regard des principes de base de la compensation et de rappeler **la distinction qui doit être faite entre solidarité interprofessionnelle et solidarité nationale.**

Elle formule donc cinq propositions en ce sens.

#### **1. Mettre un terme effectif à la surcompensation**

L'article 9 de la loi de 2003 portant réforme des retraites a prévu, on l'a vu, la suppression complète des mécanismes de surcompensation pour les exercices postérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il ajoute qu'à ce titre les versements effectués à partir de l'exercice 2003 continueront d'être progressivement réduits.

Le décret n° 2003-1037 du 29 octobre 2003 a engagé le processus pour la période 2003/2005 et le décret n° 2006-161 du 13 février 2006 l'a poursuivi pour les exercices 2005 à 2008, avec une réduction de trois points chaque année du taux de la surcompensation (27 % en 2003, 24 % en 2004, 21 % en 2005, 18 % en 2006, 15 % en 2007 et 12 % en 2008). En principe, un prochain décret, à prendre d'ici début 2009, devrait fixer le taux de la compensation spécifique à 9 % pour 2009, 6 % pour 2010, 3 % pour 2011, avec une extinction définitive de la surcompensation au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

La Mecss estime que cette dernière phase aurait pu d'ores et déjà figurer, comme un geste de bonne volonté, dans les dispositions réglementaires d'application de l'article 9 de la « loi Fillon ».

En tout état de cause, elle sera attentive à ce que le dernier décret relatif à la période 2009-2012 soit effectivement pris en temps et en heure.

## 2. Supprimer la prise en compte des chômeurs et des préretraités dans les effectifs de cotisants

Dans sa version d'origine, l'article D. 134-4 du code de la sécurité sociale opérait **un départ strict entre le contributif et le non-contributif** pour déterminer le nombre des cotisants pris en compte pour le calcul de la compensation.

Il disposait en effet qu'« *est considérée comme cotisant actif toute personne quel que soit son âge, exerçant une activité professionnelle, assujettie à un régime obligatoire de sécurité sociale et qui verse personnellement ou pour laquelle est versée une cotisation.*

« *Ne sont pas considérés comme des cotisants actifs :*

« *1° les affiliés mentionnés aux sections 3 et 5 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre VIII du livre III [du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire les étudiants et les invalides de guerre] ;*

« *2° les assurés volontaires ;*

« *3° les assujettis exonérés ou dispensés totalement du versement des cotisations ».*

L'article 3 du décret n° 2003-1035 du 29 octobre 2003 a explicitement écarté cette « *summa divisio* » entre contributif (participant à la compensation) et non-contributif (ne participant pas à la compensation), et donc, en quelque sorte, « signé son crime », en complétant l'article D. 134-4 du code de la sécurité sociale par un alinéa ainsi rédigé : « *Sont néanmoins considérés comme cotisants actifs les effectifs dont les cotisations sont prises en charge par le fonds mentionné au chapitre V du titre III du livre I<sup>er</sup> du présent code [c'est-à-dire les chômeurs et les préretraités dont les cotisations sont acquittées par le fonds de solidarité vieillesse sur une base forfaitaire] ».*

Cette entorse aux principes coûte environ **900 millions d'euros par an** à la Cnav, et majore ainsi de 20 % à 25 % le montant de la compensation dont elle est débitrice, qui plus est dans un contexte devenu déficitaire depuis 2005<sup>1</sup>. Il doit lui être mis un terme.

---

<sup>1</sup> Une autre « victime collatérale » de la prise en compte des chômeurs et des préretraités dans les effectifs de cotisants a été le fonds de réserve des retraites (FRR), dans la mesure où il est alimenté notamment par les excédents de la Cnav. Le surcoût induit par la mesure a, en effet, diminué à due concurrence les surplus des dernières années où la Cnav a connu un excédent et réduit d'autant les versements au FRR.

### **3. Ecarter toute tentative de prise en compte des bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer dans les cotisants de la caisse nationale d'assurance vieillesse**

Le rapport Normand-Pelé<sup>1</sup>, s'appuyant sur le précédent créé par la prise en compte des chômeurs et des préretraités dans le décompte des effectifs de la Cnav, a retenu, parmi ses simulations, l'inclusion dans les capacités contributives du régime général des bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), dont les cotisations sont prises en charge par la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf).

Cette option est aussi inacceptable, dans son principe, que celle consistant à enregistrer parmi les cotisants les chômeurs et les préretraités dont les cotisations sont prises en charge par le FSV, puisqu'elle revient à prendre en compte des effectifs qui ne fournissent pas d'effort contributif et relèvent, par conséquent, de la solidarité nationale.

Là encore, il n'est pas anodin de souligner que le dénombrement des effectifs de l'AVPF serait, toujours selon la simulation du rapport Normand-Pelé, défavorable au régime général<sup>2</sup>, dont les capacités contributives seraient en effet accrues, alors qu'elle avantagerait fortement l'Etat, *via* la réduction des subventions d'équilibre aux régimes spéciaux.

### **4. Eloigner le spectre d'une prise en charge du déficit du Ffipsa par la compensation vieillesse**

Le Gouvernement, qui doit définir des solutions après l'échec du groupe de travail Chadelat, devrait **indiquer sans ambiguïté qu'il écarte d'emblée une nouvelle instrumentalisation de la compensation généralisée vieillesse au détriment de la Cnav.**

La Mecss ne mésestime pas le problème grave présenté par l'existence d'un déficit structurel dans les comptes du Ffipsa. Le Gouvernement, de son côté, est fondé à repousser des mesures de nature budgétaire, qui accroîtraient le déficit public ou bien alourdiraient le poids des dépenses de l'Etat dans le produit intérieur brut, c'est-à-dire des réponses qui, dans tous les cas de figure, placeraient la France en porte-à-faux à l'égard de ses engagements communautaires.

---

<sup>1</sup> *Audit sur les mécanismes de compensation entre régimes de base obligatoire légaux de sécurité sociale - opus précité - p. 68.*

<sup>2</sup> *La prise en compte des effectifs de l'AVPF aurait entraîné une majoration de 455 millions d'euros de la compensation due par la Cnav, d'après les estimations faites en 2003 par ce rapport.*

Des solutions existent cependant. Dès lors que l'Etat estime ne plus pouvoir assurer seul la couverture du déséquilibre qui affecte le fonds, la seule issue possible réside dans **la création d'une ressource supplémentaire affectée au Ffipsa**. Les membres du groupe de travail Chadelat semblent en avoir été convaincus, à défaut d'avoir pu s'entendre sur les modalités pratiques d'application d'une telle solution<sup>1</sup>.

Jean-François Chadelat évoque, à titre personnel, la piste de la création d'une **nouvelle taxe sur les produits sucrés** pour couvrir au moins une partie du flux annuel des déficits affectant le Ffipsa. La Mecss et, avec elle, la commission des affaires sociales, souhaitent que des simulations approfondies soient effectuées dans cette direction, afin d'établir si la voie proposée se révèle effectivement praticable.

### **5. Basculer les régimes en voie d'extinction vers la solidarité nationale**

Pour parachever le processus de distinction entre solidarité interprofessionnelle et solidarité nationale, il paraît enfin nécessaire à la Mecss de faire basculer de la première vers la seconde les régimes placées en fait ou en droit en extinction.

Ces processus d'effacement progressif relèvent en effet de **décisions de politique industrielle** prises par l'Etat et se traduisent très concrètement par la disparition pure et simple des cotisants, donc de la ressource propre. La situation des régimes en voie d'extinction n'est de ce point de vue pas assimilable à celle des régimes en déséquilibre, qui continuent d'avoir des cotisants, mais en nombre insuffisant pour permettre l'alimentation normale du régime en ressources de cotisations. Dans ce second cas, la solidarité interprofessionnelle peut se justifier, du moins jusqu'à un certain point, c'est-à-dire tant que certains régimes gagnent des cotisants au détriment d'autres : il s'agit alors de tirer les conséquences d'une redistribution de l'activité économique entre différents secteurs. Dans le cas d'un arrêt pur et simple de l'activité d'une branche décidée par l'Etat, ce phénomène de vases communicants se traduisant par un transfert de cotisants vers d'autres régimes n'existe pas et c'est donc à la solidarité nationale qu'il revient de prendre le relais du financement.

Ce mouvement de basculement vers la solidarité nationale, et donc de fusion avec les mécanismes de subvention d'équilibre, du financement de la compensation versée aux régimes en voie d'extinction est en fait **déjà largement entamé** avec la suppression, d'ici 2012, de la compensation spécifique ou surcompensation.

Il touche, en premier lieu, le régime de la Seita et celui des chemins de fer locaux et secondaires (la CAMR), tous deux créanciers de la

---

<sup>1</sup> Rapport du groupe de travail relatif au déficit du Ffipsa - p. 7.

surcompensation, mais pas de la compensation généralisée, dans la mesure où leurs effectifs sont inférieurs à 20.000 cotisants.

Le régime le plus concerné est cependant **la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)** dont on a vu que près des deux tiers de ses revenus provenaient des deux mécanismes de compensation, et tout particulièrement de la surcompensation (sur 1,1 milliard d'euros, environ 300 millions proviennent de la compensation généralisée et 800 millions de la surcompensation en voie d'extinction).

Selon les projections du Cor, le montant de la compensation généralisée vieillesse versée au régime des mines continuerait d'atteindre des sommes de l'ordre de 300 millions d'euros jusqu'à l'horizon 2010, puis tomberait à 200 millions en 2020, 140 millions en 2030 et à quelques dizaines de millions d'euros les décennies suivantes.

Cette charge paraît d'autant plus supportable pour l'Etat que le régime des mines est **détenteur d'un patrimoine évalué à 472 millions d'euros, dont la partie immobilière est aujourd'hui productrice de loyers pour un montant d'environ 25 millions d'euros par an.**

#### ***D. DEUXIÈME ÉTAPE : GARANTIR LA TRANSPARENCE DU SYSTÈME EN RENFORÇANT LES POUVOIRS DE LA COMMISSION DE COMPENSATION***

L'examen critique des modalités de détermination des paramètres servant au calcul de la compensation généralisée a permis de dresser la liste des améliorations attendues en ce domaine. Celles-ci portent :

- **sur le décompte des cotisants** : la solution idéale consisterait pour la Cnav à être capable d'extraire de son système d'information le décompte de ses effectifs au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année.

A défaut, **il est indispensable que l'Insee affine ses pratiques.** La disparition des recensements généraux peut être considérée, de ce point de vue, plutôt comme un progrès puisqu'elle permettra d'éviter les phénomènes brutaux de rebasage des séries de travailleurs salariés qui pouvaient être subitement réévalués à hauteur de plusieurs centaines de milliers d'unités. Pour autant, il demeure un problème d'actualisation de certaines données, comme par exemple celles relatives aux travailleurs frontaliers ;

- **sur la détermination des masses salariales** : là aussi, les régimes de salariés concernés par le premier étage de la compensation généralisée devront améliorer leur connaissance de leur masse salariale. Celle-ci est reconstruite *a posteriori*, essentiellement à partir des montants de cotisations exigibles ou encaissées, ce qui a pour conséquence une mauvaise prise en compte des salaires réellement versés aux salariés à temps partiel, dans la mesure où les personnes concernées peuvent être conduites à acquitter, sur une base volontaire, des cotisations calculées sur un salaire fictif à temps plein pour majorer la pension à laquelle ils auront droit plus tard à leur retraite.

Des efforts de reconstitutions plus fiables sont en cours sur ce point. Ils doivent être poursuivis ;

- **sur la qualité des informations transmises par les régimes** : la Mecss a pris acte des déclarations du président de la commission de compensation<sup>1</sup> qui a annoncé la mise en place du « manuel du technicien » pour le mois d'octobre 2007 et l'instauration de fait d'une double procédure de contrôle grâce aux mécanismes de certification des comptes de la sécurité sociale en cours. On peut cependant déplorer qu'il ait fallu attendre trois ans après la remise des conclusions du rapport Normand-Pelé pour que ces deux mesures prennent effet en pratique.

La Mecss dénonce en revanche vivement les **délais inadmissibles** mis pour la parution du décret d'application de l'article 7 de la loi de 2003 portant réforme des retraites qui précise **les pouvoirs et le champ de compétences de la commission de compensation**. Ceux-ci, on le rappelle, sont au nombre de trois :

- consultation pour avis sur la fixation des soldes de compensation et, éventuellement, sur le versement des acomptes ;

- contrôle des informations quantitatives fournies par les régimes pour servir de bases aux calculs ;

- enfin, et surtout, consultation pour avis sur tout projet de modification des règles affectant les mécanismes de compensation entre régimes de sécurité sociale, cet avis étant ensuite transmis au Parlement.

Lors des premières auditions qu'elle a tenues au mois de juin 2006, la Mecss s'est entendu dire que le décret d'application était prêt depuis plusieurs mois, mais restait à la signature du ministère de l'agriculture qui aurait contesté des points mineurs de sa rédaction. Six mois plus tard et plus de trois ans après le vote de la « loi Fillon », la parution du décret en est toujours au même point, ce qui ne peut manquer d'alimenter **le soupçon d'un manque évident de volonté de conférer à la commission de compensation les moyens indispensables à son bon fonctionnement et à l'exercice plein de ses missions**.

#### ***E. TROISIÈME ÉTAPE : ADOPTER UN MORATOIRE SUR LES MODIFICATIONS DES PARAMÈTRES DE LA COMPENSATION***

Existe-t-il encore des marges de manœuvre pour une amélioration des mécanismes de la compensation à l'intérieur du cadre épuré répondant aux conditions précédemment définies ? Il est permis d'en douter pour au moins deux raisons.

---

<sup>1</sup> Lire la reproduction des propos de Christian Cardon en annexe au présent rapport.

• **En premier lieu**, même lorsqu'elles obéissent incontestablement à la recherche du principe d'équité et reposent sur des données connues, les propositions tendant à modifier les paramètres utilisés ou à introduire de nouveaux paramètres butent sur deux difficultés majeures :

- **l'absence de connaissance des capacités contributives des régimes** dont on a vu qu'elle était un vice consubstantiel de la compensation telle qu'elle a été conçue en 1974 ;

- **l'absence d'homogénéité des pratiques d'un régime à l'autre**. Ce dernier constat oblige ainsi, on l'a vu, à écarter une proposition de réforme dont le principe est pourtant, à la base, animé par un souci louable d'équité, telle que la prise en compte des périodes d'affiliation pour le décompte des effectifs des retraités.

• **En second lieu**, l'apparition durable de déficits dans les comptes du régime général interdit *de facto* toute modification des règles de la compensation qui aggraverait cette situation, particulièrement dans un contexte où l'essentiel des efforts d'adaptation est fourni par les salariés affiliés à la Cnav et aux régimes alignés.

Dans ces conditions, **la sagesse impose d'observer un moratoire sur toute mesure de réforme**.

La Mecss préconise, en définitive, un strict maintien du *statu quo* d'avant 2003 dans l'attente d'une disparition de la compensation qui sera la conséquence du mouvement aussi inévitable qu'indispensable d'harmonisation progressive des régimes sociaux.



## TRAVAUX DE LA MISSION

### I. AUDITIONS

**Audition de MM. François CARAYON, sous-directeur,  
et Thierry PELLÉ, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux  
de la 6<sup>e</sup> sous-direction de la direction du budget  
au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

*Réunie le mercredi 14 juin 2006, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de MM. François Carayon, sous-directeur, et Thierry Pellé, chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux de la 6<sup>e</sup> sous-direction de la direction du budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

*M. Alain Vasselle, président, a indiqué que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) a souhaité consacrer un rapport à la problématique de la compensation démographique entre les régimes sociaux, ce qui témoigne de l'intérêt qu'elle porte à ce sujet. Le choix de désigner deux corapporteurs, l'un issu de l'opposition, M. Claude Domeizel, l'autre de la majorité sénatoriale, M. Dominique Leclerc, par ailleurs rapporteur pour la branche vieillesse de la commission des affaires sociales, confère une solennité particulière à ce contrôle parlementaire.*

*M. François Carayon a indiqué, à titre liminaire, que ses services se tiennent à l'entière disposition des parlementaires, puis il a exposé successivement l'origine, les grandes lignes et les principales données chiffrées sur les mécanismes de compensation.*

*Malgré l'esprit de l'ordonnance du 19 octobre 1945, qui reposait sur le principe d'unité de l'assurance vieillesse dans le cadre d'un système de retraite par répartition, le maintien de régimes distincts a finalement été admis dès les premières années d'après-guerre, avec la reconnaissance de la spécificité des régimes spéciaux puis des indépendants.*

*Le système français d'assurance vieillesse s'est construit progressivement sur une logique de solidarité, dans ses deux dimensions : solidarité entre générations et au sein des régimes, d'une part, solidarité à l'intérieur des régimes eux-mêmes, d'autre part.*

Deux systèmes distincts de compensation se superposent aujourd'hui : la compensation généralisée, créée par la loi du 24 décembre 1974, puis la compensation spécifique, appelée généralement « surcompensation », qui a été instituée par la loi de finances pour 1986. Dans les deux cas, il s'agit de mécanismes de rééquilibrage financier entre régimes obligatoires visant à remédier aux inégalités démographiques et aux disparités de capacités contributives.

Ces dispositions trouvent leur origine commune à la fois dans la grande diversité des régimes existants et dans un choix de principe, effectué en 1945, en faveur d'un système de retraite par répartition, qui suppose un minimum de solidarité pour fonctionner. A titre d'illustration, les régimes des exploitants agricoles (606.000 cotisants pour 1,7 million de retraites de droits directs) et des mines (17.000 cotisants pour 217.000 retraites de droits directs, auxquels s'ajoutent 158.000 retraites de droits directs) ne pourraient exister sans bénéficier d'importants transferts financiers, en provenance des autres assurés sociaux.

La solidarité inter-régimes et interprofessionnelle repose sur des critères objectifs. On raisonne en effet sur la base d'un régime fictif unique couvrant l'ensemble de la population. Tous les bénéficiaires sont censés percevoir la même prestation, qualifiée de « prestation de référence ». Les contributions des cotisants sont appréciées par le biais d'un taux de cotisation déterminé de façon à équilibrer le régime. Dans ce cadre fictif, chacun des régimes prélève les cotisations du régime fictif et verse à ses bénéficiaires la prestation de référence. On dégage ainsi un solde de transfert de compensation qui permet d'identifier les différences de situation démographique et d'aboutir à une base de répartition équitable.

**M. François Carayon** a rappelé que la compensation démographique repose sur un système à plusieurs étages entre groupes de régimes de plus en plus homogènes.

La compensation généralisée rassemble les régimes de base comptant un effectif d'actifs cotisants et de retraités de droits directs de soixante-cinq ans et plus, au moins égal à 20.000 personnes. Il est procédé à un calcul en deux temps, d'abord entre les régimes de salariés pour un montant estimé à 2,896 milliards d'euros en 2006, ensuite entre les régimes de salariés et les régimes de non-salariés, pour un montant qui devrait atteindre 5,524 milliards d'euros en 2006. Il a observé, s'agissant de la première étape de calcul, que trois régimes (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales [CNRACL], régime des fonctionnaires de l'Etat et régime général) assurent à eux seuls l'essentiel des flux au profit du régime des salariés agricoles (81 %) et du régime des mines (11 %). Il en va de même pour les transferts entre les salariés et les non-salariés qui sont financés par le régime général, le régime des fonctionnaires civils de l'Etat, la CNRACL et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL).

*La compensation spécifique est calculée sur la base d'un périmètre sensiblement différent, dans la mesure où il ne concerne que les régimes spéciaux ayant un effectif supérieur à 5.000 retraités de droits directs, âgés de soixante ans et plus. Ce mécanisme de solidarité, nettement plus accentué que le précédent, est justifié par la plus grande homogénéité des régimes concernés. En 2006, la surcompensation devrait porter au total sur des flux financiers d'un montant de 2,065 milliards d'euros, assurés pour l'essentiel par deux régimes (CNRACL et régime des fonctionnaires de l'Etat) au profit notamment, et là encore, du régime des mines (42 %), de la SNCF et des marins.*

*M. François Carayon a observé toutefois que ce mécanisme a été placé en extinction progressive, sur une période de huit ans, entre 2004 et 2012, conformément à la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.*

*Sur la réforme des critères de compensation intervenue à l'automne 2002, il a estimé que la prise en compte des prestations du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a permis de s'approcher davantage de la réalité des charges et des ressources effectives des régimes. Il s'agissait d'actualiser le mécanisme conçu en 1974, en tirant les conséquences de la création du FSV, intervenue en 1993. Il a souligné que cette modification technique avait été proposée par le rapport de MM. Yves Ullmo et Louis Paul Pelé de 2001 et évoquée dans le rapport du Conseil d'orientation des retraites (Cor) de décembre 2001.*

*Après avoir rappelé qu'il s'exprime devant les parlementaires en sa qualité de fonctionnaire de l'Etat et qu'il n'est évidemment pas en mesure de porter une quelconque appréciation ayant une portée politique, M. François Carayon a estimé, d'un point de vue technique, qu'il convient de tirer des enseignements du rapport Normand-Pelé de 2004, en examinant trois pistes de réflexions mises en avant par ce document :*

*- en premier lieu, la prise en compte des durées moyennes de cotisation pour le décompte des effectifs de retraités de chaque régime afin d'éviter, comme aujourd'hui, tout à la fois la prise en compte des doubles comptes et l'absence de proportionnalité avec la durée réelle de cotisation ;*

*- en second lieu, l'intégration dans l'effectif des cotisants des bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), dont les cotisations sont prises en charge par la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), pour se rapprocher des capacités contributives effectives des régimes ;*

*- enfin, la consolidation du régime des salariés agricoles avec le régime général pour le calcul des transferts de compensation.*

*M. Dominique Leclerc, rapporteur, a souligné, en faisant notamment allusion aux travaux du groupe de travail présidé par M. Jean-François Chadelat, qu'au-delà des grands discours sur la compensation, il importe avant tout que les responsables politiques aient une version claire de son mode de fonctionnement, ce qui est loin d'être facile.*

Après avoir rappelé que l'article 7 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait précisément pour objet de renforcer les pouvoirs de la commission de compensation pour améliorer la transparence des processus de compensation démographique, **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a vivement regretté que le décret d'application nécessaire à l'entrée en vigueur de ces dispositions ne soit toujours pas publié. Il a considéré que la réforme des paramètres de compensation intervenue à l'automne 2002 n'avait pas été transparente, comme l'avait d'ailleurs fait observer à l'époque le président de la commission de compensation, M. Bernard Zuber. Cette mesure, prise discrètement par voie réglementaire, s'est avant tout traduite par un net accroissement des charges du régime général, et corrélativement par une économie substantielle pour le budget de l'Etat.

Il s'est demandé également quel devrait être le coût pour l'Etat de la disparition progressive sur une durée de huit ans, entre 2004 et 2012, de la surcompensation.

Evoquant ensuite le rapport Normand-Pelé de 2004 d'une part, les travaux du groupe de travail présidé par M. Jean-François Chadelat, d'autre part, **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a estimé que la très grande sensibilité des paramètres de la compensation rend extrêmement difficile toute réforme, même d'envergure modeste. Il a fait part de sa préoccupation à l'égard de la demande insistante des instances du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa) tendant à revoir à leur profit les règles de la compensation. Or, les exploitants et les salariés agricoles bénéficient déjà actuellement, au total, de 6 milliards d'euros de transferts provenant des autres régimes : dans ces conditions, on peut se demander si les limites des efforts demandés aux régimes contributeurs ne sont pas atteintes. Au surplus, les autres régimes, à commencer par la Cnav et la CNRACL, ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour satisfaire cette demande dans la mesure où leurs comptes sont d'ores et déjà très fragiles ou même déficitaires.

Après s'être interrogé sur les contours de la notion de solidarité, par ailleurs largement sollicitée, voire librement interprétée par tous les régimes participant à la compensation démographique, il a insisté sur l'importance des données démographiques. Il s'est demandé ainsi quel pourrait être l'avenir à moyen et long termes de la compensation démographique, dans la mesure où, d'ici à vingt ans, tous les régimes enregistreront des déficits importants, ainsi qu'un rapport cotisant - retraité très défavorable.

**M. Claude Domeizel, rapporteur**, a souhaité savoir si l'Etat n'est pas parvenu, sur une longue période, à se libérer substantiellement de ses engagements à l'égard des organismes de protection sociale et ce, en revisitant régulièrement à son profit les règles de compensation.

Il s'est demandé par ailleurs si certains de ces régimes peuvent même être qualifiés encore de régimes par répartition, compte tenu de leur structure de financement faisant très majoritairement appel à des transferts financiers

*provenant de l'extérieur. Il a considéré qu'un régime comme celui des mines a été placé en extinction à la suite d'une décision de politique industrielle et qu'en conséquence, il conviendrait de considérer que la charge des retraites des mineurs relève de la solidarité nationale, et donc soit mise à la charge du budget de l'Etat. Il semblerait ainsi logique que la caisse des mines soit placée en dehors des calculs de compensation.*

*Faisant référence à un article récent paru dans un grand quotidien, **M. Alain Vasselle, président**, a souhaité savoir s'il est vraiment concevable que la population adulte de la France compte trois retraités pour un cotisant à l'horizon 2050.*

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, a observé que le calcul des soldes de compensation apparaît de plus en plus artificiel, car il ne tient pas compte des évolutions récentes de l'assurance vieillesse, à commencer par l'adossement des industries électrique et gazière, l'intégration de la caisse des cultes au régime général ou la création du régime social des indépendants. Dans ces conditions, le risque est grand de raisonner sur des données théoriques très éloignées de la réalité.*

***M. François Carayon** a confirmé, sur la base des projections du Cor, le caractère inéluctable des tendances démographiques à moyen et long termes affectant la structure de la population française, en infirmant toutefois les chiffres diffusés par la presse auxquels M. Alain Vasselle faisait référence : alors qu'aujourd'hui notre pays ne compte « que » quatre personnes âgées de plus de soixante ans pour dix personnes d'âge actif (entre vingt et soixante ans), ce rapport serait de huit pour dix en 2050. Pour autant, il a estimé que, même dans ce contexte démographique dégradé, les mécanismes de compensation conserveraient leur légitimité, dans la mesure où ils comprennent manifestement une dimension redistributive.*

***M. Alain Vasselle, président**, s'est demandé toutefois si les limites de la solidarité inter-régimes ne seront pas inévitablement dépassées à l'avenir, dans la mesure où dès aujourd'hui, les régimes contributeurs sont à la fois peu nombreux et fortement sollicités.*

***M. François Carayon** a estimé qu'il appartiendra nécessairement au législateur, en particulier à l'occasion des prochaines clauses de rendez-vous de la réforme des retraites, d'apprécier les limites éventuelles à apporter à la solidarité entre les différentes catégories d'assurés sociaux. Il a par ailleurs observé que des mécanismes de compensation existent non seulement entre les régimes de base, mais aussi à l'intérieur des régimes complémentaires, et notamment entre l'Association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et l'Association des régimes de retraite complémentaire (Arrco).*

***M. Claude Domeizel** a souhaité savoir pourquoi le décret d'application de l'article 7 de la réforme des retraites, tendant à renforcer le pouvoir de la commission de compensation, n'est toujours pas paru et ce, trois ans après la promulgation de la loi.*

**M. François Carayon** a indiqué que le processus interministériel d'élaboration de ce texte réglementaire a effectivement pris du retard, et que celui-ci n'est pas imputable au ministère de l'économie et des finances. Cette situation dommageable devrait prochainement prendre fin.

Il a souligné par ailleurs que l'Etat reste l'un des principaux contributeurs, à hauteur de 22 % des montants collectés dans le cadre de la compensation et de 20 % pour la surcompensation. De même, la suppression progressive de la surcompensation se traduira in fine par une dépense supplémentaire de l'ordre de 1,5 milliard d'euros pour l'Etat. Il a ainsi réfuté toute idée de désengagement de la puissance publique. Il a ensuite fait valoir l'intérêt de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui a permis la création d'une nouvelle mission, intitulée « Régimes sociaux et de retraite » et consacrée au suivi des grands régimes spéciaux de retraite.

**M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a précisé, à ce propos, qu'il avait adressé en janvier dernier une lettre au ministre du budget, reprenant les demandes de la commission des affaires sociales tendant à améliorer la pertinence des indicateurs choisis. Ce courrier, cosigné par le président Nicolas About, est malheureusement resté sans réponse à ce jour.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe** a souhaité disposer de ratios détaillés sur la structure des dépenses des différents régimes de retraite, notamment pour apprécier les frais de gestion.

**M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a souligné l'extrême sensibilité des paramètres de compensation et réaffirmé, s'agissant des pensions civiles et militaires de l'Etat, les demandes anciennes de la commission des affaires sociales, visant à créer à terme une véritable caisse de retraite de la fonction publique de l'Etat.

**M. Alain Vasselle, président**, a rappelé que la loi n° 74-1034 du 24 décembre 1974 prévoyait une compensation intégrale de la charge de compensation pour le régime général, par le biais de droits sur les alcools. Il a souhaité savoir quand la Cnam a été privée de cette ressource et si la Cnav bénéficiait aussi d'une ressource de ce type.

**M. François Carayon** a indiqué que ses services effectuent des recherches dans les archives pour répondre à ces interrogations et qu'ils ont demandé des renseignements complémentaires à la direction de la sécurité sociale.

**M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a constaté que la problématique de la compensation apparaît très complexe et nécessitera, pour la Mecss, un travail approfondi, ainsi qu'un effort de présentation pédagogique, qui supposera éventuellement des auditions complémentaires.

**Audition de M. Christian CARDON,  
président de la commission de compensation**

*Au cours d'une seconde séance tenue l'après-midi du **mercredi 14 juin 2006**, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de M. Christian Cardon, président de la commission de compensation.*

*En guise d'introduction, M. Christian Cardon, président de la **commission de compensation**, a indiqué que les réserves formulées dans le rapport Normand-Pelé de juillet 2004 sur le manque de fiabilité des éléments de calcul de la compensation restent encore aujourd'hui valables, et ce pour trois raisons.*

*En premier lieu, tous les régimes ne connaissent pas avec précision leurs effectifs. A titre d'exemple, ceux du régime général sont simplement estimés à partir des statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), après déduction des effectifs des autres régimes.*

*Ensuite, toutes les caisses ne sont pas en mesure de déterminer le nombre de leurs cotisants en « équivalents carrière complète », pour les personnes ayant cotisé dans plusieurs régimes différents, ni même le montant de leur masse salariale plafonnée, ou encore le détail des périodes cotisées de leurs adhérents. Même s'ils devront prochainement améliorer leur outil statistique, conformément aux dispositions de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, ces régimes ne connaîtront pour autant jamais avec exactitude le décompte de ces périodes pour les assurés ayant déjà liquidé leur retraite en 2004.*

*Abordant ensuite la question de l'extrême sensibilité des paramètres de la compensation dont le rapport Normand-Pelé fait état, M. Christian Cardon a estimé qu'elle a trois origines. En premier lieu, le mécanisme même de la compensation, consistant à faire entrer tous les assurés sociaux dans un seul grand régime de retraite fictif, n'est assorti d'aucun système d'écrêtement. En second lieu, l'importance des effectifs et des montants financiers en cause est telle, que de faibles évolutions en pourcentage suffisent pour provoquer des transferts très élevés, se chiffrant en millions d'euros supplémentaires à verser ou à recevoir par les régimes concernés. Enfin, les paramètres de la compensation peuvent subir des évolutions d'une ampleur considérable en peu de temps. A titre d'exemple, le nombre des cotisants du régime des exploitants agricoles a brutalement chuté de 20.000 unités entre 2005 et 2006.*

*Ces trois facteurs conjugués rendent aléatoire tout processus de réforme : certains régimes bénéficiaires de la compensation une année peuvent ainsi devenir débiteurs l'année suivante. En fait, les simulations accompagnant chaque hypothèse de réforme envisageable ne sont réellement valables que pour l'année où elles ont été établies ; au delà, l'incertitude est très grande.*

*Puis **M. Christian Cardon** a évoqué la réforme des critères de compensation intervenue à l'automne 2002, rappelant qu'elle avait consisté à prendre en compte les chômeurs dont les cotisations sont financées par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Cette réforme n'avait pas été approuvée, en son temps, par la commission de compensation, mais elle a été considérée, a posteriori, par la Cour des comptes, dans son rapport public sur la sécurité sociale de septembre 2003, comme cohérente « avec la pratique actuelle qui ne distingue pas dans les ressources des régimes ce qui relève des cotisations et ce qui relève des financements extérieurs dont ils bénéficient ».*

*En réalité, l'opposition exprimée par la commission de compensation obéissait à différents motifs, tenant aussi bien aux conditions dans lesquelles cette modification était intervenue (son président d'alors, M. Zuber, se plaignant d'avoir découvert cette réforme a posteriori), qu'à des raisons de fond, dans la mesure où celle-ci apparaissait très défavorable au régime général.*

*A la question de savoir s'il convient de renforcer les pouvoirs de la commission de compensation, **M. Christian Cardon** a répondu que les dispositions de l'article 7 de la loi portant réforme des retraites apparaissent à ses yeux suffisantes, sous réserve toutefois que les décrets d'application prévus soient effectivement pris. Or, la rédaction desdits décrets est achevée depuis plusieurs mois, mais leur publication se heurte, semble-t-il, à une opposition du ministère de l'agriculture, qui porterait sur des points marginaux.*

*Invité ensuite à préciser les raisons pour lesquelles, de 1994 à 2002, la prestation de référence avait été calculée contre l'avis de la commission de compensation, **M. Christian Cardon** a rappelé qu'à compter de la création du FSV, les soldes de compensation ont pris en compte, dans l'établissement de la prestation de référence, les majorations pour enfant. La réforme de l'automne 2002 comportait, par ailleurs, deux volets contradictoires, en supprimant ces prestations de l'assiette de calcul tout en intégrant, à l'inverse, les cotisations et les effectifs des chômeurs parmi les paramètres. Là encore, la commission de compensation avait fait part de son désaccord : la cohérence aurait voulu que ces deux séries de données soient ou bien intégrées, ou retirées ensemble du mode de calcul, au lieu de se succéder dans le temps.*

*Poursuivant son exposé, **M. Christian Cardon** a confirmé que les propositions du rapport Normand-Pelé tendant, d'une part, à la mise en place d'une double procédure de contrôle, d'autre part, à la modification du*

*calendrier habituel de travail de la commission de compensation, n'ont pas été mises en œuvre. Néanmoins, la première de ces préconisations pourrait connaître un début d'application dans le cadre de la nouvelle procédure de certification des comptes de la sécurité sociale : il devrait être possible, en effet, de demander aux certificateurs de vérifier l'exactitude des éléments de calcul utilisés pour la compensation. La question de la modification du calendrier de travail de la commission de compensation continue, en revanche, de se heurter à la difficulté que rencontrent encore certains régimes pour fournir, dans les délais nécessaires, les indications qui leur sont demandées, notamment celui des fonctionnaires civils de l'Etat.*

*Evoquant ensuite la constitution d'un « Manuel du technicien », **M. Christian Cardon** a indiqué que des questionnaires ont été envoyés par le secrétariat de la commission des comptes, auxquels les régimes ont répondu en début d'année. Un groupe de travail ad hoc examinera prochainement les différences existant entre les méthodes utilisées et appréciera l'opportunité de définir les bonnes pratiques à suivre. Cette période d'évaluation, qui s'étendra d'octobre 2006 à juin 2007, doit déboucher sur l'élaboration de ce « Manuel du technicien » pour octobre 2007.*

*Interrogé par **M. Claude Domeizel, rapporteur**, sur la question de savoir si l'on peut parler d'un dévoiement au fil du temps de la compensation démographique créée par la loi de 1974, **M. Christian Cardon** a clairement répondu par la négative. Le mécanisme s'applique bel et bien aujourd'hui, tel que le législateur l'avait originellement prévu. Le rapport Normand-Pelé n'a fait que mettre en lumière et proposer de corriger certaines insuffisances apparues dès 1974.*

*Puis **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a souhaité connaître la position de **M. Christian Cardon** sur l'avenir de la compensation démographique dans un contexte où, d'ici à vingt ans, tous les régimes enregistreront des déficits élevés et présenteront un rapport cotisants-retraités très défavorable.*

***M. Christian Cardon** a rappelé que la compensation est rendue indispensable par la grande disparité de rapport entre les nombres des cotisants et des retraités des différents régimes de retraite. Il s'agit de corriger les déséquilibres insurmontables nés de ces inégalités. Ces mécanismes resteraient nécessaires, même s'ils devaient s'appliquer à des régimes tous devenus déficitaires, dans la mesure où leur objet premier vise à compenser les effets de situations démographiques différentes.*

*Cependant, on assiste actuellement, bon an mal an, à une convergence des régimes de retraite entre eux, renouant ainsi sur le long terme avec une perspective d'unification progressive de la branche vieillesse de la sécurité sociale, conformément à ce qui était l'objectif initial du législateur en 1945. A ce titre, il a cité à la fois l'harmonisation partielle, dans le cadre de la réforme de 2003, des règles des régimes alignés sur le régime général, les adossements de certains régimes spéciaux sur le régime*

*général et la fusion de l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (Organic) et de la Caisse autonome nationale de compensation des assurances vieillesse artisanale (Cancava).*

*Sollicité par **M. Claude Domeizel, rapporteur**, notamment sur les travaux du groupe de travail, présidé par M. Jean-François Chadelat, relatif à l'avenir du financement du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa), et sur le caractère réformable du mécanisme de compensation en général, **M. Christian Cardon** s'est déclaré relativement optimiste, estimant qu'il existe des marges d'amélioration possibles pour la compensation, même si celles-ci sont faibles.*

*En premier lieu, une partie des obstacles cités par le rapport Normand-Pelé concernant la fiabilité des données devrait être levée progressivement grâce aux dispositions de la « loi Fillon » obligeant, dans un proche avenir, les régimes à échanger les informations relatives à leurs cotisants. Ensuite, les travaux du système national d'information interrégimes de l'assurance maladie (Sniiram) et du répertoire national interrégimes des bénéficiaires de l'assurance maladie (RNIAM) permettront de mieux connaître d'ici à quatre ou cinq ans les effectifs des bénéficiaires de consommations médicales, ainsi que le montant de ces consommations. La prise en compte de ces paramètres rendrait possible une réforme de la compensation « maladie », en tenant compte des consommations par tranches d'âge. Mais cette réforme, réclamée par la Mutualité sociale agricole (MSA), est fortement critiquée par les régimes salariés, au premier chef desquels le régime général.*

*Dernier élément de réforme permettant d'améliorer les mécanismes de compensation, l'intégration des salariés agricoles dans le régime général pourrait être réalisée immédiatement, suivant les préconisations de la Cour des comptes. Cette solution n'a pas non plus été mise en œuvre jusqu'à présent, car elle coûterait cher à l'Etat.*

***M. Christian Cardon** a reconnu cependant qu'aucune des solutions qu'il préconise n'est à la hauteur du problème de financement présenté aujourd'hui par le Ffipsa. Les seules méthodes permettant d'enrayer le creusement du déficit de ce fonds seraient soit l'affectation d'une taxe spécifique à fort rendement, soit le versement d'une contribution budgétaire à laquelle le ministère des finances ne saurait évidemment que difficilement se résoudre.*

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, a ensuite souhaité connaître la perception qu'a la commission de compensation de son rôle, compte tenu du mouvement général d'intégration des dernières années. Il s'est demandé si la poursuite de cette tendance n'aboutissait pas, in fine, à créer le grand régime unique qui était l'objectif du législateur en 1945.*

*En réponse, **M. Christian Cardon** s'est déclaré optimiste en constatant que la branche vieillesse semble effectivement se diriger, sur le long terme, vers une sorte d'unification qui faciliterait grandement le fonctionnement de la compensation. Pour autant, toutes les conséquences de*

cette évolution n'ont pas été tirées. En particulier, il aurait fallu, contrairement à ce qui a été décidé, intégrer les régimes adossés au régime général pour le calcul du mécanisme de compensation. Mais il n'a pas été possible d'aller jusqu'au bout de cette logique, dans la mesure où des conséquences financières très négatives pour le régime général en auraient résulté. En réponse à **M. Alain Vasselle, président**, sur le lien éventuel entre une réforme du mécanisme de compensation et une amélioration de la situation de la branche vieillesse, il a estimé que les deux questions n'entretiennent pas de lien entre elles. Il a indiqué que les difficultés éprouvées par la branche vieillesse sont liées à l'évolution démographique du pays et au ralentissement de la croissance de la productivité et de la richesse nationale. La recherche de solutions visant à préserver l'équilibre des régimes de vieillesse supposera, tôt ou tard, de durcir les conditions d'obtention des retraites.

En réponse à **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, **M. Christian Cardon** a insisté sur le fait que la commission de compensation n'est pas en situation de pouvoir proposer elle-même des réformes. Cette incapacité s'explique par sa nature même, puisqu'elle est tout à la fois un lieu d'expertise technique et de discussions de type « syndical », où tous les régimes sont représentés. S'il lui est possible d'expertiser les propositions qui lui sont soumises sur le plan technique, la commission ne peut jamais parvenir à un accord du fait de l'extrême diversité des intérêts qui s'y expriment. Ce sont ces caractéristiques spécifiques qui expliquent que les questions relatives au financement du Ffipsa aient dû être traitées par une structure ad hoc, le groupe présidé par M. Jean-François Chadelat, et non par la commission de compensation.

**M. Claude Domeizel, rapporteur**, s'est étonné de ce que la commission de compensation ne cherche pas à analyser les distorsions pouvant exister entre, d'une part, certains régimes contributeurs à la compensation, d'autre part, ceux qui en sont bénéficiaires tout en offrant à leurs cotisants une qualité de prestations supérieure. De même, on constate que certaines caisses bénéficiaires de la compensation présentent des charges de fonctionnement élevées ou se trouvent à la tête d'un patrimoine de grande valeur.

**M. Christian Cardon** a confirmé qu'il n'entre pas dans les attributions de la commission de compensation de se livrer à ce type de constats, qui ne sont de toute façon pas pris en compte pour le calcul de la compensation démographique. Il a cependant reconnu que les caisses complémentaires semblent plus attentives à leurs coûts de gestion et à l'équilibre financier à long terme des régimes qu'elles gèrent.

**Audition de M. Jean-François CHADELAT,  
inspecteur général des affaires sociales**

*Réunie le mercredi 5 juillet 2006, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de M. Jean-François Chadelat, inspecteur général des affaires sociales, sur la compensation démographique.*

*M. Jean-François Chadelat a rappelé qu'il est le concepteur des mécanismes de compensation démographique mis en place par la loi du 24 décembre 1974. Cette loi s'inscrivait dans la démarche des ordonnances de 1945 qui ont créé la sécurité sociale et prévoyaient à terme la mise en place d'un régime unique commun à tous les Français. L'article premier de la loi de 1974 fixait la date du 1er janvier 1978 comme horizon pour l'instauration de ce régime unique.*

*Ce même article a cependant été amendé et complété en cours de discussion devant le Parlement afin d'ajouter au principe d'harmonisation progressive des cotisations et des prestations l'interdiction parallèle de porter atteinte aux avantages acquis dont bénéficiaient les cotisants des régimes les plus favorables. La présence de ces deux principes contradictoires au sein du même texte a conduit à une paralysie de fait, qui a interdit l'émergence d'un système commun, même si quelques progrès ponctuels ont pu être réalisés avec par exemple, pour la branche maladie, l'alignement complet des règles de la Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (Canam) sur celles du régime général ou, pour la branche vieillesse, l'absorption complète des régimes des agents des chemins de fer secondaires, de la Compagnie des eaux et du Crédit foncier de France par le régime général.*

*Interrogé par les deux rapporteurs, MM. Claude Domeizel et Dominique Leclerc, sur le bilan de la loi de 1974 en termes d'évolution de la participation financière de l'Etat au financement de la sécurité sociale, M. Jean-François Chadelat a souligné l'aspect caricatural de la surcompensation, qui n'obéit à aucune logique intrinsèque et n'a été créée que pour permettre à l'Etat de réduire le coût des subventions d'équilibre qu'il verse à différents régimes déficitaires, notamment celui des marins et celui des mines.*

*Pour ce qui concerne la réforme du financement de la sécurité sociale, qui était un autre objectif de la loi de 1974, de nombreux rapports ont été rédigés au cours des trente dernières années sur le fondement de*

*l'article 3 de la loi qui prévoyait effectivement un aménagement de l'assiette des cotisations acquittées par les entreprises. Il est d'ailleurs l'auteur de l'un de ces rapports, rédigé à la demande de M. Alain Juppé, alors Premier ministre, en 1995 et il a aussi contribué à la rédaction du texte de l'intervention prononcée par le Président de la République, en début d'année, sur la réforme des modalités de financement de la sécurité sociale. Cette réforme, qui n'a pas encore eu lieu, est à la fois inéluctable et souhaitable, même si elle suscite l'hostilité des syndicats patronaux et de l'ensemble des économistes. Des évolutions ont d'ailleurs déjà été notées, dans le sens d'une assiette plus favorable à l'emploi, puisque entre 1978 et 1992, les gouvernements successifs de droite et de gauche ont procédé au déplaçonnement de vingt-six points de cotisation, ce qui a eu pour effet d'aider à l'embauche des bas salaires.*

*Enfin, la loi de 1974 avait un dernier objectif, celui de garantir une meilleure connaissance des capacités contributives des assurés sociaux, sujet sur lequel il faut admettre l'absence de progrès significatifs sur ce terrain. Il reste toujours des imperfections sur la connaissance des revenus des non-salariés, même si des améliorations sont intervenues, notamment dans le régime agricole avec le passage d'un système de cotisations cadastrales à un système de cotisations fiscales.*

*Puis M. Jean-François Chadelat a confirmé la tendance manifestée par l'Etat à se désengager substantiellement à l'égard des régimes sociaux en revisitant régulièrement à son profit les règles de la compensation. Le mécanisme de compensation démographique a été dévoyé au fil du temps, d'une part avec l'instauration de la surcompensation, d'autre part avec la prise en compte des chômeurs dans les effectifs du régime général, à l'automne 2002, pour le calcul du nombre des cotisants, opération dictée uniquement par des considérations financières et qui a conduit à faire payer par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) des charges qui revenaient jusqu'alors à l'Etat. Il est convenu que les arguments avancés à l'époque pour justifier la réforme des critères de compensation intervenue en 2002 étaient « tirés par les cheveux » et que l'Etat avait « joué sur les mots » en faisant basculer les chômeurs dans la catégorie des cotisants actifs et en se déchargeant ainsi sur le régime général des charges qui lui incombaient jusqu'alors.*

*Pour autant, le principe même de la compensation démographique n'est pas contesté et n'a jamais été remis en cause depuis son adoption en 1974. Il est clair cependant que ses mécanismes sont faussés dès lors que ses règles sont modifiées en fonction d'objectifs sans rapport avec l'idée même de compensation.*

*En réponse à la question des rapporteurs sur les limites financières de la compensation, **M. Jean-François Chadelat** a estimé qu'en application des fondements mêmes de la compensation, il n'existe pas de limites à ce principe. Dès lors qu'un régime est dans une situation démographique favorable, il est amené à payer, même s'il est en position de déficit budgétaire : la compensation est indépendante de la situation financière d'un régime puisqu'elle ne vise qu'à rétablir l'équilibre démographique.*

*En revanche, la logique de la réforme de 1985 sur la surcompensation n'obéit pas aux mêmes principes que ceux de la compensation, dans la mesure où son unique objectif recherché était d'alléger la participation de l'Etat au financement de certains régimes spéciaux. Les concepteurs de cette surcompensation avaient eux-mêmes été effrayés par le résultat auquel ils étaient arrivés en appliquant leurs propres critères, ce qui les avait conduits à affecter à la somme obtenue un coefficient de minoration calibré en fonction du résultat final escompté.*

*En réponse aux remarques de **MM. Alain Vasselle, président, et Claude Domeizel, rapporteur, M. Jean-François Chadelat** a rappelé que la surcompensation avait été imaginée, en 1985, à la suite de l'apparition de 11 milliards de francs de réserves dans les comptes de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), suscitant ainsi l'appétit du ministère des finances.*

*Revenant sur les justifications de la compensation de base, il a répété qu'elle continuerait donc à s'appliquer, même si tous les régimes d'assurance vieillesse sont demain en déficit. La compensation démographique aura alors pour effet d'engendrer une répartition différente des montants des déficits entre les régimes.*

*Pour autant, il convient d'observer que certains régimes destinataires, tels le Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa) ou la société nationale des chemins de fer français (SNCF), bénéficient de ressources de compensation en moindre progression, car si le nombre de leurs cotisants est en baisse, celui de leurs pensionnés diminue également et leur ratio de couverture démographique connaît donc une moindre dégradation.*

***M. Jean-François Chadelat** a répondu négativement à la question des rapporteurs qui demandaient si la compensation n'a pas eu pour conséquence de maintenir en survie des régimes financièrement exsangues. Il ne faut pas oublier en effet que la décision de préserver artificiellement l'existence de ces régimes est d'abord une décision politique et que même sans compensation, la subvention d'équilibre aurait continué à être versée par l'Etat. C'est en réalité cette subvention qui maintient les régimes en vie.*

*En contrepoint à cet argument, **M. Claude Domeizel, rapporteur, a** cependant fait observer que, dans le cas du régime des mines, c'est bien la compensation versée par la CNRACL qui comble la presque totalité du déficit de gestion.*

Interrogé par les rapporteurs sur le degré d'acceptation des mécanismes de compensation et la crise de légitimité qui affecterait leur fonctionnement, **M. Jean François Chadelat** a estimé encore une fois que personne n'en remet en cause le principe et que lorsque les modalités en ont été contestées, c'était toujours avec des arrière pensées, soit que le régime estimait ne pas recevoir suffisamment, soit parce qu'il jugeait être trop lourdement contributeur. Les régimes intéressés regardent prioritairement les résultats et ne prêtent pas attention aux mécanismes eux-mêmes.

Or, la compensation est une « boîte de Pandore ». Un faible déplacement du curseur sur l'un quelconque des paramètres entraîne des évolutions qui se chiffrent en milliards d'euros. Il est incontestable qu'il est nécessaire d'éviter des modifications trop violentes et trop fréquentes des mécanismes si l'on veut éviter une crise de légitimité comme celle engendrée en 2002 par la réforme de la définition de la qualité de cotisant.

Sur la question du caractère réformable des mécanismes de la compensation, **M. Jean-François Chadelat** a rappelé les termes du rapport Bougon de mars 1987, qui soulignent la nécessité de se fonder sur les données absolument fiables et solides si l'on souhaite avancer dans cette direction. Il y a crise de légitimité dès lors que les auteurs des réformes s'appuient sur des données « bricolées ».

Or le problème est qu'un régime de sécurité sociale a d'abord pour fonction de verser des prestations et que les statistiques qu'il établit sont avant tout des sous-produits accessoires de sa gestion. Ceci explique que les données fournies par les régimes ne répondent pas toujours aux critères de fiabilité pourtant exigés pour toute réforme.

D'une façon générale, toute proposition de réforme doit également être fondée sur des situations comparables. De ce point de vue, **M. Jean-François Chadelat** a très vivement critiqué certaines des propositions contenues dans le rapport Normand-Pelé au sujet de la compensation dont bénéficie le Ffipsa en matière de vieillesse. En effet, les auteurs du rapport ont omis de prendre en compte la règle dite « des quinze ans » qui s'applique spécifiquement au régime des fonctionnaires et aux régimes spéciaux, règle selon laquelle un actif qui n'aurait pas cotisé quinze ans à ces régimes est automatiquement reversé au régime général. Les propositions du rapport Normand-Pelé apparaissent ainsi biaisées par cette absence de prise en compte qui fausse la comparaison avec les autres régimes.

S'agissant de la compensation au sein de la branche maladie, les données fournies par la Canam n'apparaissent pas toujours très fiables. Ce sont des éléments qu'il faudrait prendre en compte avant toute modification du régime de compensation.

Interrogé par les deux rapporteurs sur l'intérêt qu'il y aurait à renforcer les pouvoirs de la commission de compensation, **M. Jean-François Chadelat** a jugé effectivement choquante l'opération menée en 2002 au détriment de la Cnav, sans qu'aucune des parties intéressées n'ait été au

préalable mise au courant. Il a suggéré que toute modification des règles de la compensation, qu'elle soit de nature législative ou réglementaire, ne puisse être adoptée qu'après un avis motivé et rendu public de la commission de compensation.

Sur la question de la transparence des processus de compensation démographique, **M. Jean-François Chadelat** a jugé que la formule qu'il a lui-même mise au point en 1974 n'est pas aussi compliquée que certains le pensent. Elle consiste, à partir du nombre des retraités réels de chaque régime, à évaluer le nombre de retraités théoriques que ce régime devrait avoir si son ratio de dépendance (cotisants/retraités) était égal au ratio moyen constaté pour l'ensemble des régimes. Si la différence entre le nombre de retraités réels et celui des retraités théoriques est positive, le régime doit verser une compensation ; si le nombre effectif de ces retraités est inférieur à l'effectif théorique, il bénéficie de la compensation.

Toutefois, afin de neutraliser l'effet provoqué par les régimes qui accordent des montants de prestations avantageux à leurs bénéficiaires, le montant de la compensation est calculé sur la base du taux de prestations le plus faible constaté dans l'ensemble des régimes.

Quels que soient les mécanismes de compensation mis en œuvre, notamment ceux instaurés par l'Association des régimes de retraite complémentaire (Arrco), ils se résument tous, peu ou prou, à cette formule de base, mise en place en 1974.

Dans ces conditions, la question de la transparence ne concerne pas tant les formules de calcul que la qualité des données statistiques produites par les régimes. **M. Jean François Chadelat** a toutefois estimé que ce travail de production est convenablement effectué aujourd'hui par la commission de compensation.

**M. Dominique Leclerc, rapporteur,** a insisté sur le caractère fortement émotionnel de la question des retraites et, par voie de conséquence, de la compensation. Il a en particulier souligné le fait que la Cnav est aujourd'hui mise à contribution à hauteur de 5 milliards d'euros sur un total de 10 milliards au titre des compensations, alors que les conditions de calcul de cotisations et d'octroi des prestations de certains régimes éligibles apparaissent beaucoup plus favorables que celles en vigueur au sein du régime général.

**M. Claude Domeizel** a souhaité que l'intervenant confirme ses propos sur l'avenir de la compensation démographique dans un contexte où, d'ici à vingt ans, tous les régimes enregistreront des déficits élevés et présenteront un rapport cotisant/retraité très défavorable.

Enfin, **M. François Autain** a demandé des précisions sur le mode de calcul de la compensation démographique.

*En réponse à **M. Dominique Leclerc, rapporteur, M. Jean-François Chadelat** a abondé dans le même sens, soulignant le fait qu'il a lui-même inséré dans son rapport récent sur le Ffipsa un paragraphe sur la question de la parité des efforts contributifs entre les cotisants à la Mutualité sociale agricole (MSA) et ceux à la Cnav.*

*Abordant le cas des régimes spéciaux, il a donné l'exemple d'un livreur aux Galeries Lafayette et d'un livreur du Sernam, le premier partant à la retraite à soixante-cinq ans, cependant que le second en bénéficiera à cinquante-cinq ans. Or, le livreur des Galeries Lafayette finance la retraite du livreur du Sernam à trois titres : à travers la compensation démographique ; par l'impôt, l'Etat versant une subvention à la SNCF ; enfin, en tant qu'utilisateur de la SNCF, celle-ci versant une surcotation patronale pour ses retraités.*

***M. Jean-François Chadelat** a confirmé à **M. Claude Domeizel, rapporteur**, que le principe même de la compensation n'est pas en cause, dès lors qu'il ne fait pas l'objet « de bricolage ». La compensation est en outre totalement indépendante de la situation financière des régimes. En complément et en réponse à **M. François Autain**, il a souligné le fait que la compensation est uniquement fonction de la situation démographique des régimes.*

**Audition de M. Dominique LIBAULT,  
directeur de la sécurité sociale**

*Réunie le mardi 26 septembre 2006, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale.*

*En introduction, M. Alain Vasselle, président, a rappelé que le débat sur l'avenir de la compensation se développe sur fond de crise des régimes sociaux, en particulier du fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa).*

*M. Dominique Leclerc, rapporteur, a souligné le fait qu'il a participé avec M. Claude Domeizel aux travaux du groupe de travail relatif au déficit du Ffipsa présidé par M. Jean-François Chadelat. Les activités de ce groupe ont révélé qu'il est difficile de faire évoluer la compensation, car la plupart des régimes de sécurité sociale sont aujourd'hui en déficit. Le caractère réformable des mécanismes de compensation est source d'interrogations.*

*Il a ajouté que le fonctionnement actuel de la compensation pose également une question d'équité, dans la mesure où son mode de calcul ne tient compte ni des cotisations effectivement versées par les assurés sociaux des différents régimes, ni des prestations réellement perçues.*

*M. Claude Domeizel, rapporteur, s'est interrogé sur la viabilité à terme de la compensation, dans la mesure où la plupart des régimes se trouveront tous dans quelques années en déficit. Il a rappelé que lorsque la décision a été prise en 1945 de maintenir les régimes spéciaux au détriment de l'unification de la sécurité sociale, la question de leur équilibre financier ne se posait pas. Ce n'est qu'à partir du début des années 1970, avec l'apparition des premières difficultés financières, que des solutions ont dû être trouvées, la compensation étant alors conçue comme une alternative à l'unification de l'ensemble des régimes.*

*En réponse, M. Dominique Libault a souligné le fait que la compensation n'est qu'un mécanisme de transfert entre régimes de sécurité sociale et n'a pas vocation à apporter une solution à la question des déficits des régimes de retraite. Le système peut continuer à fonctionner, alors même que l'ensemble des régimes se trouve en situation financière difficile.*

*Sur la question du caractère réformable ou non des mécanismes de compensation, il a estimé que les règles du jeu ont, en définitive, été relativement peu modifiées depuis 1974, tout en convenant que les quelques modifications intervenues ont répondu à des objectifs de « bouclage » budgétaire étrangers à l'objet de la compensation. Il est incontestable que les changements imposés dans les règles de transfert brouillent les esprits et que le trouble ainsi créé ne contribue pas à la responsabilisation des acteurs.*

*Or il n'est pas possible d'entamer une réforme de la compensation sans volonté de transparence et sans désir de faire œuvre pédagogique, seuls gages d'une réforme réussie. Les règles du jeu ne doivent donc être touchées qu'à bon escient.*

*De ce point de vue, l'une des principales limites du rapport Normand-Pelé sur la compensation est la multiplicité des propositions de réformes qu'il contient en conclusion. Chaque représentant des régimes concernés est ainsi incité à reprendre les mesures qui lui conviennent en ignorant les autres et, comme l'ont prouvé les débats au sein de la commission de compensation, il ne peut pas exister de consensus sur les aménagements à adopter.*

***M. Dominique Libault** a convenu qu'il est plus difficile de faire vivre aujourd'hui la compensation qu'à l'époque où la plupart des régimes présentaient des résultats excédentaires. Il a suggéré à titre de solution un plafonnement des transferts de compensation.*

*Il a estimé toutefois qu'il convient de distinguer les compensations de la branche maladie et celles de la branche vieillesse.*

*La compensation est en effet un pis-aller par rapport aux ambitions du législateur qui étaient de parvenir à un régime unique de sécurité sociale. Cette impossibilité d'une réunification des régimes est-elle toujours aussi marquée en 2006 ? **M. Dominique Libault** a estimé qu'il doit être possible, à terme, de regrouper en une seule structure financière les différents régimes de la branche maladie. On peut se demander en effet si l'autonomie financière des caisses maladie ne vit pas ses derniers jours, quitte à maintenir leur autonomie administrative. La montée en puissance de la contribution sociale généralisée (CSG) a pour résultat qu'aujourd'hui plus aucun régime ne s'équilibre entièrement grâce aux cotisations de ses actifs, à l'exception du Ffipsa, lequel de toute façon ne pourra pas revenir à l'équilibre en sollicitant davantage ses cotisants. L'harmonisation des prestations dont bénéficient les malades mise en place depuis 1999 pour tous les régimes est un autre élément qui plaide en faveur d'une unification.*

*Pour les régimes de retraite, en revanche, la diversité est bien plus forte et il faudra encore vivre longtemps avec la compensation, même s'il est indispensable d'en éviter l'instrumentalisation.*

**MM. Claude Domeizel, rapporteur, et Jean-Marie Vanlerenberghe** ont demandé à **M. Dominique Libault** de communiquer à la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) les taux de cotisations et les niveaux de prestations de la totalité des régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse.

**M. Claude Domeizel, rapporteur**, a ensuite évoqué la question de la compensation spécifique entre régimes de salariés, dite « surcompensation », et a insisté sur la perspective de la création d'un régime unique y compris au sein de la branche vieillesse.

**M. Dominique Libault** a rappelé que le Gouvernement a pris l'engagement, au travers de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, de procéder à l'extinction de la « surcompensation » à l'horizon 2012.

Il a estimé qu'il n'est ni raisonnable ni souhaitable de prévoir une réunification des régimes d'assurance vieillesse, mais qu'il est en revanche tout à fait nécessaire de les rapprocher en faisant converger les efforts contributifs et les niveaux de prestations octroyés.

Evoquant la réforme des retraites de 2003, **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a rappelé que ce texte a prévu de donner un poids plus important à la commission de compensation. Or, en absence de décret d'application, il n'est pas certain que le rôle de la commission s'accroisse effectivement au cours des prochaines années.

**M. Dominique Libault** a reconnu qu'en 2003 il était sceptique sur les possibilités d'une réforme de la compensation. Pour autant, le décret évoqué par **M. Dominique Leclerc** est en instance de parution. L'enjeu est important, puisqu'il doit permettre à la commission de jouer un rôle plus actif dans la fiabilisation des données servant au calcul de la compensation.

Puis **M. Bernard Cazeau** a abordé la question de l'équilibre du Ffipsa, rappelant la responsabilité de l'Etat dans le dégagement des ressources nécessaires à cet équilibre.

En réponse, **M. Dominique Libault** a reconnu que le Ffipsa est « mal né ». En effet, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes, l'équilibre de la structure ayant précédé le Ffipsa, à savoir le Budget annexe des prestations sociales agricoles (Bapsa), devait impérativement, en application de la loi, être assuré par l'Etat. Or, à sa suppression, le Bapsa présentait un déficit qui n'a pas été comblé par le budget général et a été transféré tel quel au Ffipsa. En outre, dès la création du Ffipsa, celui-ci a présenté un déficit structurel du fait de l'insuffisance des ressources qui lui ont été affectées au regard de ses charges. De ce fait, l'équilibre du Ffipsa relève donc bien de la responsabilité de l'Etat et les autres régimes de sécurité sociale n'ont pas à se substituer à l'Etat défaillant par le biais d'une compensation démographique accrue.

**M. André Lardeux** a retiré des propos de **M. Dominique Libault** que celui-ci reconnaît implicitement le dévoiement des mécanismes de compensation démographique au fil du temps et suggère en définitive que ces mécanismes ne sont pas réformables.

Il a insisté sur le fait que le fonctionnement de la compensation revient en quelque sorte à demander au contribuable local, via la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), de financer ce qui devrait relever en principe de la solidarité nationale.

**M. Dominique Libault** a contesté cette interprétation de ses propos. Si, en effet, quelques « coups de canif » ont été apportés au système, celui-ci vit tout à fait normalement et, sur le principe, la solidarité démographique n'est pas contestable, même si l'Etat doit assurer ses responsabilités.

Revenant sur la possibilité de faire appel à la solidarité nationale plutôt qu'aux mécanismes de compensation démographique, il s'est montré sceptique au sujet de la possibilité de trouver de nouvelles ressources, rappelant que les travaux engagés en début d'année 2006 à la demande du Président de la République pour trouver des pistes alternatives à l'assiette des prélèvements sociaux actuellement en vigueur n'avaient pas permis de dégager des idées véritablement innovantes. En outre, il ne paraît pas très opportun de vouloir modifier les règles en 2007, alors qu'il est prévu une clause de rendez-vous sur les retraites en 2008.

**M. Bernard Cazeau** a rappelé que les Allemands n'ont pas hésité à recourir largement à la ressource fiscale pour financer leurs régimes de retraite.

**M. Alain Vasselle, président**, s'est interrogé sur le caractère équitable de la compensation démographique vieillesse, soulignant le fait qu'elle a conduit à mettre en difficulté financière des régimes pourtant excédentaires et que la mesure des efforts contributifs consentis par les ressortissants des différents régimes ne paraît pas toujours correctement établie.

En conclusion, sur la question de l'équité des règles, **M. Dominique Libault** a cité un extrait du rapport établi par **M. Jean-François Chadelat** en sa qualité de président du groupe de travail relatif au déficit du Ffipsa : « La question que l'on doit se poser n'est pas de retenir une modification des règles de la compensation en fonction d'une simulation financière, mais de savoir s'il y a une raison objective de modifier ces règles et si cette modification est techniquement et statistiquement possible ».

## II. PRÉSENTATION DU RAPPORT À LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 20 décembre 2006**, sous la **présidence de M. Nicolas About**, la commission a procédé à l'**examen du rapport d'information de MM. Claude Domeizel et Dominique Leclerc**, établi au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), sur la **compensation démographique**.

Au préalable, **M. Claude Domeizel, rapporteur**, a justifié le souhait de la Mecss d'étudier, dès sa première année d'existence, la question de l'avenir de la compensation démographique vieillesse, qui mobilise environ 10 milliards d'euros par an au titre des transferts financiers opérés entre les régimes de retraite.

Trois raisons principales expliquent le choix de ce thème de travail : le souhait de faire œuvre de pédagogie ; le constat suivant lequel ces mécanismes, créés il y a plusieurs décennies, demeurent très mal acceptés ; l'intérêt renouvelé sur cette question, avec la demande formulée depuis juin 2005 par les instances du fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa) de revoir à leur profit les modalités de calcul de ces transferts.

Le rapport que la Mecss soumet à la commission est fondé sur le double constat que les objectifs initiaux de la compensation démographique n'ont pas été atteints et que le système créé il y a plus de trente ans apparaît aujourd'hui « à bout de souffle ». Au surplus, l'Etat a joué, depuis l'origine, un rôle discutable en détournant ces mécanismes de leur objet pour financer de véritables opérations de débudgétisation.

**M. Claude Domeizel, rapporteur**, a rappelé que la compensation démographique recouvre, dans le débat public, deux mécanismes distincts dont les effets se cumulent : en premier lieu, la compensation généralisée, créée par la loi du 24 décembre 1974, qui concerne les salariés aussi bien que les non-salariés ; en second lieu, la compensation spécifique entre les seuls régimes spéciaux, plus connue sous le terme de « surcompensation », instituée par la loi de finances pour 1986. En 2005, les montants redistribués dans le cadre de la compensation et de la surcompensation ont atteint respectivement 8,4 milliards et 2 milliards d'euros.

La compensation généralisée trouve son origine dans l'incapacité des pouvoirs publics, depuis la Libération, à mettre en œuvre le projet de régime de sécurité sociale unifié que prônait le conseil national de la Résistance. Ses

*mécanismes reposent sur un principe simple : la mise en place d'un régime unique fictif dans lequel les cotisants acquittent la même cotisation et les bénéficiaires touchent la même prestation, et où l'on ne prend en compte que les différences d'ordre démographique. Sont, en conséquence, contributeurs les régimes présentant un ratio démographique cotisants-retraités supérieur à la moyenne, et bénéficiaires ceux pour lesquels ce ratio est, au contraire, inférieur à la moyenne.*

*Pour être équitable, ce mode de calcul suppose toutefois la neutralisation des différences de niveaux de prestations dont bénéficient les ressortissants des régimes concernés : en conséquence, la prestation de référence retenue est la plus faible des prestations moyennes offertes par les caisses de retraite concernées et l'âge de départ à la retraite celui le plus élevé de ceux imposés par les régimes concernés, soit soixante-cinq ans.*

*En ce qui concerne la surcompensation, **M. Claude Domeizel, rapporteur**, a observé que le mécanisme créé en 1985 a soulevé d'emblée de vives objections sur le plan des principes, dans la mesure où il a été conçu sur l'idée très contestable d'une homogénéité de statut entre les régimes spéciaux. Ce postulat a débouché sur l'adoption de bases de calcul plus simples que pour la compensation : les effectifs de retraités de droit direct ont été pris en compte à partir de soixante ans ; les droits dérivés ont été ajoutés aux droits directs alors qu'ils sont exclus de la compensation généralisée au motif de la trop grande diversité de leurs conditions d'octroi ; la prestation de référence a été définie comme la moyenne des prestations servies par les régimes concernés. Tous ces éléments ont contribué à donner à la péréquation introduite par la surcompensation une portée beaucoup plus large qu'à celle de la compensation.*

*Le bilan des flux cumulés des mécanismes de « compensation » et de « surcompensation » fait apparaître un petit nombre de contributeurs nets. Il s'agit essentiellement du régime général, pour 5,1 milliards d'euros, c'est-à-dire 6,5 % de ses produits, de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) pour 2,6 milliards d'euros, soit plus de 20 % de ses produits, et de l'Etat, au titre de la fonction publique, pour 1,7 milliard d'euros, c'est-à-dire 4 % des charges de pensions du budget. Sont également concernées la caisse nationale des industries électriques et gazières pour 131 millions d'euros (4 % des produits du régime), la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) pour 371 millions d'euros, soit 32 % de ses produits, et la caisse nationale des barreaux français. Parmi les singularités de ces systèmes de péréquation figure la mise à contribution du régime spécial de la RATP au titre de la compensation comme de la surcompensation alors que ce régime perçoit parallèlement une subvention d'équilibre de l'Etat couvrant plus de la moitié des prestations de retraite versées à ses assurés.*

*La même concentration s'applique aux bénéficiaires, ce qui explique aisément les vives contestations dont ce système fait l'objet : les exploitants agricoles perçoivent en effet à eux seuls 4,3 milliards d'euros et les salariés*

agricoles 2,2 milliards d'euros, soit plus de 60 % des flux redistribués. Viennent ensuite les régimes des mines pour 1,2 milliard d'euros, des commerçants pour 0,9 milliard d'euros, des artisans (0,5 milliard d'euros) et de la SNCF (337 millions d'euros).

Dressant un bilan critique des compensations, **M. Claude Domeizel, rapporteur**, a estimé que leurs mécanismes, déjà entachés d'imperfections à l'origine, ont été de surcroît largement dévoyés au fil du temps. En effet, le fonctionnement des rouages de la compensation généralisée a pâti, dès 1974, de l'insuffisante connaissance et du manque de fiabilité des données qui devaient l'alimenter ainsi que de l'absence de prise en compte des capacités contributives des régimes. Le niveau des transferts financiers a en outre été affecté d'une très grande sensibilité à l'égard des paramètres de calcul.

Par ailleurs, la compensation a été conçue d'emblée par l'Etat comme une tuyauterie extra-budgétaire. En premier lieu, celui-ci a arrêté brutalement, en 1978, d'assurer la couverture financière du coût de la compensation pour la Cnav.

En second lieu, alors qu'au milieu des années quatre-vingt, la CNRACL disposait de plus de 18 milliards de francs d'excédents de trésorerie, la création de la surcompensation a permis à l'Etat d'absorber en quinze ans la totalité de ces réserves. Cette logique a même été poussée jusqu'à l'absurde par le ministère des finances, puisque cette caisse de retraite a accumulé d'énormes déficits, en dépit d'excellents ratios démographiques.

En troisième lieu, les règles de la compensation ont été à nouveau modifiées en 2002 par les pouvoirs publics, lorsqu'ils ont décidé l'intégration des chômeurs dans l'évaluation des cotisants de la Cnav. L'objectif a d'ailleurs été atteint : le régime général a accru sa contribution annuelle de 22 % (soit près de 900 millions d'euros) sur la période 2001/2005 et l'Etat, au titre des fonctionnaires civils et militaires ainsi que des ouvriers d'Etat, a réduit la sienne de 24 %.

Enfin, la crise du Ffipsa a conduit à rouvrir la boîte de Pandore de la compensation depuis juin 2005, en raison de la demande insistante des instances dirigeantes de ce fonds plaidant pour que son déficit soit comblé par une augmentation des transferts de compensation. Cette option a certes été fermement écartée par le rapport que M. Jean-François Chadelat a rédigé en son nom personnel, à la suite de l'échec du groupe de travail qu'il animait, mais la question n'a pas été pour autant tranchée par les pouvoirs publics. En conséquence, la Cnav, la CNRACL ainsi que les autres régimes contributeurs restent menacés par la perspective d'une ponction supplémentaire de 1 milliard d'euros par an.

En définitive, **M. Claude Domeizel, rapporteur**, a estimé qu'aujourd'hui plus encore qu'hier, ces mécanismes de transferts financiers sont confrontés à une profonde crise de légitimité.

Puis **M. Alain Vasselle, président de la Mecss**, est intervenu en remplacement de **M. Dominique Leclerc, rapporteur**. Il a jugé qu'en l'absence du système de protection sociale commun à tous les Français dont le législateur de 1945 souhaitait initialement la mise en place, les grands régimes de retraite sont condamnés à vivre avec la compensation démographique.

Ce système est toutefois menacé à brève échéance par le vieillissement de la population et sa survie ne sera possible qu'au prix d'un sérieux *aggiornamento*. En effet, à l'horizon 2040/2050, pratiquement tous les régimes présenteront un coefficient cotisants-retraités inférieur à 1 : la compensation consistera alors à ponctionner les régimes dont le rapport cotisants-retraités sera relativement moins dégradé que la moyenne au bénéfice de ceux pour lesquels ce rapport sera plus défavorable encore que cette moyenne.

Face à cette impasse, **M. Alain Vasselle** a réclamé la publication du décret dont l'absence prive d'application les dispositions de l'article 7, relatif aux pouvoirs de la commission de compensation, de la loi du 21 août 2003 sur les retraites.

Il convient aussi, d'une part, conformément aux recommandations de cette commission, d'établir des données fiables et homogènes pour tous les régimes, ce qui n'est toujours pas le cas aujourd'hui, d'autre part, de purger les dérives du passé pour revenir à la simplicité et à la relative transparence du dispositif originel conçu en 1974. A ce titre, la Mecss formule cinq propositions : mettre un terme effectif à la surcompensation à l'horizon 2012, en respectant le calendrier d'extinction prévu par la loi du 21 août 2003 ; supprimer la prise en compte des chômeurs dans les effectifs de cotisants ; écarter toute tentative de manipulation du même type, par exemple celle consistant à prendre en compte les bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer dans les cotisants de la Cnav ; éloigner le spectre d'une prise en charge du déficit du Ffipsa par la compensation vieillesse et basculer les régimes en voie d'extinction, comme celui des mines, vers la solidarité nationale. La mise en œuvre de ces mesures suppose, en outre, l'adoption d'un moratoire sur les dispositions du rapport d'audit Normand-Pelé de juin 2004, dont l'application encourrait nécessairement, pour la plupart, le reproche d'obéir à des considérations strictement opportunistes.

**M. Alain Vasselle** a estimé, en définitive, que la compensation démographique s'apparente plus que jamais à un jeu consistant à transférer les déficits, suivant des règles établies par l'Etat, en grande partie par voie réglementaire, sans débat public au Parlement et en fonction de ses propres intérêts. En outre, les défauts de ces mécanismes de redistribution sont de moins en moins supportables et trois régimes sont apparus systématiquement pénalisés par toutes les réformes qui se sont succédé depuis trente ans : la Cnav, la CNRACL et la CNAVPL.

*Compte tenu de la fragilité des perspectives de l'assurance vieillesse, le risque est grand de voir l'ensemble de l'édifice de la compensation démographique s'effondrer dans une dizaine d'années, en raison du choc démographique créé par le départ en retraite des nombreuses classes d'âge du baby-boom d'après-guerre. Le débat sur le régime unique lancé en 1945 ne manquerait pas alors d'être relancé.*

*Préserver l'avenir de ce système nécessiterait d'agir vite et que cette question soit étudiée à l'occasion de la prochaine réforme des retraites. Dans cette perspective, les rapporteurs de la Mecss considèrent que la seule réforme envisageable consiste à purger les dérives du passé, à commencer par le changement de mode de calcul intervenu en 2002, et à revenir au mécanisme simple conçu en 1974, quitte à solliciter davantage le budget de l'Etat. Considérant par ailleurs qu'il n'est plus possible de continuer à améliorer les équilibres des finances publiques par des transferts de charges ou la création de tuyauteries au détriment des finances sociales, **M. Alain Vasselle** a appelé les parlementaires et les responsables politiques à se réapproprier ce dossier.*

***M. Nicolas About, président**, a souligné la clarté de ce rapport et jugé que la Mecss fait œuvre utile en produisant un document de référence sur un sujet complexe.*

***M. Jean-Marc Juilhard** s'est demandé s'il est réellement possible de remettre en cause les « vieilles habitudes » en matière de débudgétisation.*

***M. Alain Vasselle** s'est déclaré certain de l'utilité d'une telle démarche comme de l'intérêt, pour la commission des affaires sociales, de faire valoir ses positions dans le débat public. Il a par ailleurs contesté l'opinion selon laquelle, pour assurer une meilleure coordination des finances publiques et des finances sociales, il conviendrait de fondre au sein du budget de l'Etat les branches famille et santé de la sécurité sociale. Sans doute serait-il souhaitable que la commission des affaires sociales et la commission des finances engagent un dialogue constructif sur ce sujet.*

*Après avoir jugé irréaliste de renvoyer la solution de l'équilibre des retraites au résultat hypothétique d'une négociation avec les partenaires sociaux, il s'est inquiété du problème du financement du Ffipsa. Au-delà des traditionnels clivages entre la droite et la gauche et entre la majorité et l'opposition, il a estimé qu'un sujet comme celui de la compensation démographique comporte des dimensions techniques, administratives et juridiques que la Mecss se devait d'analyser.*

***M. Alain Gournac** s'est interrogé sur la possibilité d'une mise en œuvre concrète des propositions contenues dans ce document.*

*Invitant la commission à ne pas céder au scepticisme, **M. Nicolas About, président**, a souligné que l'intérêt de ce rapport est d'en faire un document de référence susceptible d'influencer le débat public sur le long terme. L'expérience des dernières années a en effet montré que ce type de*

*démarche finit toujours par porter ses fruits et que, tôt ou tard, une partie au moins des idées formulées par la Mecss s'imposeront d'elles-mêmes ou seront reprises par les pouvoirs publics. Tel a déjà été le cas par le passé en matière de prise en compte du handicap ou de compensation des transferts de charges à la sécurité sociale. Dès lors, la commission a tout intérêt à défendre ses positions dans toutes les instances, y compris en séance publique au Sénat et de démontrer sa force de cohésion interne comme savent le faire les membres de la commission des finances.*

***M. Claude Domeizel, rapporteur,** a rappelé que lorsqu'il a été finalement décidé de conserver les régimes spéciaux après la guerre, en renonçant à la protection sociale unique, nul ne s'est soucié de ce qu'il adviendrait de ces régimes en cas d'évolution défavorable de leur environnement économique.*

*En ce qui concerne les régimes virtuellement morts comme celui des mines, il serait cohérent de basculer la charge de leur financement sur la solidarité nationale, dans la mesure où le choix de les placer en extinction a fait l'objet d'une décision de politique industrielle des pouvoirs publics. Les régimes des exploitants agricoles, bien qu'ayant encore plusieurs centaines de milliers de cotisants, s'inscrivent dans une problématique assez similaire. Ce recours à la solidarité nationale présenterait toutefois l'inconvénient de s'écarter des principes de la retraite par répartition.*

*Faisant référence à l'article du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 sur les mises à la retraite d'office que le Gouvernement a décidé d'introduire par voie d'amendement à l'issue des travaux de la commission mixte paritaire, alors que le Sénat l'avait précédemment supprimé à l'unanimité, **M. François Autain** a estimé qu'en séance publique, les règles du jeu traditionnel entre la majorité et l'opposition finissent toujours par s'imposer.*

*Après avoir indiqué qu'il partage totalement les conclusions du rapport de la Mecss, **M. Jean-Marie Vanlerenberghe** a souligné toute la difficulté de dégager un accord entre les forces politiques sur les grandes lignes de la prochaine réforme des retraites. Des points de convergence pourront toutefois plus facilement apparaître sur cette question délicate si la problématique des retraites devient un enjeu majeur de la prochaine élection présidentielle.*

***M. Jean-Pierre Godefroy** a estimé que l'opposition peut être amenée à défendre ponctuellement en séance publique des positions de la commission des affaires sociales qui transcendent les clivages partisans : elle l'a fait pour la prévention de l'alcoolisation foetale ou les modalités du congé de maternité. Le cas est très différent lorsqu'il s'agit des amendements du Gouvernement sur des conclusions de commission mixte paritaire dont les modalités de discussion sont soumises pour les sénateurs aux contraintes de la procédure du vote bloqué, en raison de la rédaction actuelle du règlement du Sénat.*

*M. Alain Vasselle a suggéré que les groupes politiques saisissent le président du Sénat sur ce point à l'occasion des réflexions, en cours, sur la réforme de son règlement. Après avoir observé que les positions adoptées par la commission peuvent s'inscrire en contradiction avec celles du Gouvernement ou celles des groupes politiques, il a maintenu que les parlementaires doivent savoir faire entendre leurs convictions. Sur le long terme, il est en effet souvent possible d'influencer le débat public et de convaincre.*

*Deux exemples le montrent dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 : le plan biotox, d'une part, la compensation des transferts de charges à la sécurité sociale au-delà de 2007, d'autre part. Ils confirment cette appréciation plutôt optimiste.*

*M. Alain Gournac, président, a considéré que si le Sénat propose, le Gouvernement dispose.*

*Au terme de ce débat, M. Claude Domeizel, rapporteur, s'est félicité du fait que les deux rapporteurs, au-delà de leurs appartenances politiques respectives, aient pu dégager des points d'entente sur cette question de la compensation, tout en conservant leur liberté d'appréciation sur l'avenir de l'assurance vieillesse.*