

Chapitre III

La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré

PRÉSENTATION

La compensation démographique entre régimes de retraites a été instaurée en 1974, en l'absence d'autres mécanismes de solidarité, pour une durée limitée de quatre ans. Cinquante ans plus tard, elle perdure et représente 6 Md€ de transferts.

La Cour a contrôlé ce mécanisme pour la dernière fois en 2010¹²⁹. Elle avait relevé l'absence d'équité de certains de ses paramètres de calcul, notamment la différence de traitement entre les régimes de salariés et de non-salariés. La compensation démographique est depuis restée, pour l'essentiel, inchangée dans ses principes, dans un contexte de réformes successives des régimes de retraite, avec notamment l'intégration des travailleurs indépendants au régime général et la mise en extinction des principaux régimes spéciaux.

Après ces réformes, il est apparu nécessaire à la Cour de s'interroger à nouveau sur la pertinence de la compensation démographique, son adéquation avec l'objectif poursuivi et ses modalités de mise en œuvre. De ce contrôle, portant sur les années 2017 à 2023, il ressort que les lacunes relevées en 2010 n'ont pas été corrigées et se sont même accentuées, ce qui conduit à préconiser des solutions plus radicales que celles recommandées à l'époque.

Le dispositif apparaît complexe, artificiel et mal géré (I). De l'examen des différents scénarios pour l'avenir, celui de la suppression complète apparaît à privilégier par rapport à celui d'une refonte générale des paramètres de calcul ou à celui d'une réforme de portée limitée (II).

¹²⁹ Ralfss 2010, chapitre III, *Les compensations inter-régimes*.

Chiffres clés en 2022

Montant total des transferts de la compensation démographique : 6 Md€ (chiffres définitifs), en légère hausse par rapport à 2021 (+ 0,1 Md€).

17 régimes de base de retraite participants au système de compensation.

18,3 millions de retraités de droit direct, âgés de plus de 65 ans et plus, pris en compte pour le calcul des transferts de compensation entre régimes.

Pension de référence prise en compte pour les régimes de salariés : 2 313 € par an.

Pension de référence prise en compte pour les régimes de non-salariés et de salariés : 3 518 € par an.

I - Un dispositif de plus en plus artificiel et mal piloté

La compensation démographique poursuit des objectifs qui se justifient toujours, cinquante ans après sa création, mais elle s'insère désormais dans un ensemble étoffé de mécanismes de solidarité entre régimes (A). Son architecture est de plus en plus artificielle au regard des évolutions démographiques et de la différenciation qu'elle établit entre les régimes de non-salariés et de salariés (B). Sa gestion souffre de graves lacunes, qui se sont accentuées depuis le dernier contrôle de la Cour (C).

A - Un dispositif justifié mais progressivement vidé de sa substance par d'autres mécanismes de solidarité

Prévue initialement pour prendre en compte les mutations économiques qui affectent l'affiliation des actifs entre les différents régimes, la compensation démographique a été organisée en construisant un régime unique fictif, retenant des hypothèses minimales. Progressivement, d'autres mécanismes de solidarité se sont développés pour assurer l'équilibre financier des régimes de retraite de base, dont le nombre s'est réduit au fil des années.

1 - Un dispositif conçu en 1974 pour organiser une solidarité interprofessionnelle face aux mutations économiques

La compensation démographique retraite, encore appelée compensation généralisée vieillesse, a été créée par la loi n° 74-1094 du 24 décembre 1974, qui visait à instituer « *un système de protection sociale commun à tous les Français* ».

Le dispositif alors mis en place visait à remédier à deux catégories d'inégalités entre régimes de retraite¹³⁰ :

- celles découlant des déséquilibres démographiques, en particulier du rapport très dégradé entre cotisants et retraités des régimes des exploitants et des salariés agricoles, dans un contexte d'érosion de la part du secteur primaire dans l'emploi ;
- celles découlant des disparités de capacités contributives (autrement dit des revenus soumis à cotisation) entre les cotisants des différents régimes.

Il s'agissait donc d'organiser, face aux mutations économiques, une solidarité interprofessionnelle pour la retraite de base. Le dispositif était conçu comme transitoire, dans l'attente de rapprochements plus profonds permettant de répondre aux difficultés nées du cloisonnement des régimes sociaux.

Dans ce contexte, il a été choisi d'établir la compensation sur la base de prestations et de cotisations minimales, principe toujours en vigueur. Le but était de mettre les régimes de base sur un pied d'égalité après les transferts de compensation afin qu'ils puissent apprécier leur situation relative et, en cas de déficit, prendre les mesures de redressement en agissant sur les paramètres relevant de leurs propres règles. Le dispositif de compensation a été différencié pour les non-salariés dont les revenus n'étaient pas connus dans les mêmes conditions que les salariés.

Une commission de compensation a été instituée, regroupant les régimes concernés, avec pour missions de contrôler les informations à l'appui des calculs et de formuler des avis sur les montants annuels de la compensation et sur les règles régissant le dispositif.

¹³⁰ Article L. 134.1 du code de la sécurité sociale.

2 - Une architecture qui repose sur un régime fictif de référence distinguant salariés et non-salariés

Limité par la loi aux régimes dont l'effectif de cotisants et de retraités est supérieur à un nombre minimum fixé par décret (20 000 actuellement, apprécié au 1^{er} juillet), le mécanisme de compensation repose sur un ensemble de règles conventionnelles, dont l'architecture générale n'a pas été modifiée depuis 1974. Elle s'appuie sur deux étages de compensation :

- le premier étage, limité aux régimes de salariés, suit une logique démographique et contributive, retenant comme éléments-pivots les effectifs de retraités rapportés à la masse salariale des cotisants ;
- le second étage concerne les régimes de non-salariés et de salariés et ne tient compte que des effectifs de cotisants et de retraités des régimes, suivant une logique uniquement démographique.

Pour chacun des deux étages, la compensation est calculée à partir d'une pension de référence minimale¹³¹. Elle est établie de sorte que les transferts entre régimes soient à somme nulle. Au sein de chaque régime, seuls les retraités de droit direct (hors bénéficiaires de pensions de réversion) âgés de 65 ans et plus sont pris en compte pour le calcul.

Le calcul de la compensation

La compensation est calculée sur la base d'un régime unique fictif de retraite à deux étages (articles D. 134.2 et 3 du code de la sécurité sociale) :

Entre régimes de salariés (mécanisme démographique et contributif)

Le régime fictif est équilibré par la formule : (nombre total de retraités de 65 ans ou plus) x (pension de référence des salariés) = (masse salariale sous plafond) x (taux de cotisation de référence). Pour les acomptes de 2023, la pension annuelle de référence utilisée est de 2 313 € ; le taux de cotisation qui s'en déduit pour équilibrer le régime s'établit à 4,75 %. On peut alors calculer, régime par régime, les cotisations fictives perçues (C) et les retraites fictives versées (R). Le solde (C-R) correspond à la compensation versée (C > R) ou reçue (C < R).

¹³¹ Pour le premier étage, la référence est la pension moyenne la plus basse versée par les régimes de salariés participant à la compensation, soit celle des salariés agricoles en 2017 revalorisée comme les retraites de base. Pour le second étage, la référence est la pension de l'ex-régime des commerçants, établie dans les mêmes conditions.

Entre régimes de non-salariés et de salariés (mécanisme démographique)

Le régime fictif est équilibré par la formule : (nombre total de retraités de 65 ans ou plus) x (pension de référence des non-salariés) = (nombre total de cotisants) x (cotisation de référence). Pour les acomptes de 2023, la pension annuelle de référence est de 3 518 € ; la cotisation de référence qui s'en déduit pour équilibrer le régime de 2 068 €. On en déduit pareillement la situation des régimes¹³².

Les montants issus de ces deux calculs (éventuellement de sens contraires au sein d'un même régime) sont additionnés de manière à aboutir au montant du transfert de compensation de chaque régime de retraite.

En 2023¹³³, 17 régimes ont participé à la compensation, dont 13 de salariés et 4 de non-salariés.

Liste des 17 régimes pris en compte pour la compensation en 2023

- Régimes de salariés
- Cnav Salariés¹³⁴ : Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- Salariés agricoles : Régime des salariés agricoles (géré par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole).
- État- Personnels civils : Régime de retraite des personnels civils de l'État.
- État - Personnels militaires : Régime de retraite des personnels militaires.
- FSPOEIE : Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État.
- CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.
- CANSSM : Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines.
- CPRP SNCF : Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

¹³² Les régimes de salariés sont considérés globalement et les montants qu'ils versent aux régimes de non-salariés sont répartis au prorata de leur masse salariale sous plafond.

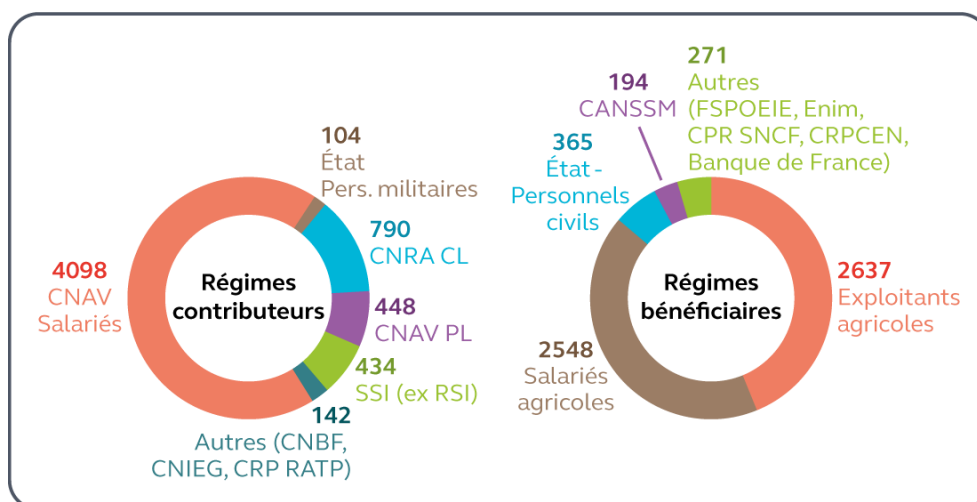
¹³³ Arrêté annuel du 22 décembre 2022. Le même périmètre a été retenu par l'arrêté du 15 décembre 2023.

¹³⁴ La compensation distingue les cotisants et retraités affiliés à l'ancien régime social des indépendants, ce qui conduit à isoler au sein de la Cnav ceux relevant du salariat.

- CRP RATP : Caisse de retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens.
- Énim : Établissement national des invalides de la marine.
- CNIEG : Caisse nationale des industries électriques et gazières.
- CRPCEN : Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires.
- Banque de France : Caisse de retraite de la Banque de France.
- Régimes de non-salariés
- Exploitants agricoles : Régime des exploitants agricoles (géré par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole).
- CNAVPL : Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.
- SSI (ex-RSI) : Sécurité sociale des indépendants (ex- régime social des indépendants).
- CNBF : Caisse nationale des barreaux français.

En 2022, dernière année pour laquelle les chiffres sont définitifs, la compensation s'établit à 3,4 Md€ au titre du premier étage entre régimes de salariés et à 2,8 Md€ au titre du second étage entre régimes de salariés et de non-salariés. Les régimes de salariés étant contributeurs au second étage et une partie de ces régimes étant bénéficiaires au titre du premier étage, le montant total de la compensation est inférieur à la somme des deux étages et s'élève à 6 Md€. 9 régimes sont bénéficiaires et 8 contributeurs.

Graphique n° 12 : transferts de compensation démographique entre régimes de retraites (montants définitifs 2022, en M€)



Source : Cour des comptes

3 - D'autres mécanismes de solidarité de plus en plus étoffés

Conçue pour intervenir après toutes les autres formes de compensation, la compensation démographique s'insère dans un ensemble de mécanismes de solidarité et d'agrégation financière de plus en plus étoffé, ce qui rend sa portée plus difficile à établir.

a) Des mécanismes d'équilibrage entre régimes

Lors de la création de la compensation démographique, il existait déjà des mécanismes d'équilibrage financier, assurés par la Cnav en faveur des salariés agricoles et par l'État en faveur de certains régimes spéciaux. Ces mécanismes se sont développés au point que seuls sept régimes participant à la compensation démographique y échappent encore en 2023.

L'État équilibre ainsi, sous forme de dotations ou de subventions, sept régimes¹³⁵. La Cnav assure l'équilibre du régime des salariés agricoles. Elle gère la retraite de base de l'ex-régime des travailleurs indépendants qu'elle équilibrait auparavant. Ces mécanismes modifient l'impact de la

¹³⁵ Fonction publique civile, fonction publique militaire, FSPOEIE, CPRP SNCF, CANSSM, CRP RATP, Enim.

compensation démographique sur les comptes de l'État et de la Cnav. Si la Cnav au titre des salariés contribue à la compensation démographique à hauteur de 4,1 Md€ en 2022, l'impact sur ses comptes se réduit à 2 Md€ après prise en compte des transferts de compensation perçus par l'ex-RSI (inclus dans le régime général) et par le régime des salariés agricoles (dont la Cnav équilibre les comptes). L'État, attributaire de 261 M€ de compensation au titre des fonctionnaires civils et militaires, bénéficie également de l'effet des transferts de compensation perçus par les régimes dont il assure l'équilibre, soit 665 M€ au total.

b) Des mécanismes spécifiques lors de la fermeture de régimes

La loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 qui a réformé les retraites a prévu la mise en extinction de cinq régimes spéciaux (RATP, mines, industries électriques et gazières, CRPCEN, Banque de France). Celui de la SNCF avait déjà été fermé par la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018. En conséquence, les nouveaux assurés de ces régimes sont désormais affiliés à la Cnav, avec pour effet mécanique une détérioration des ratios démographiques des régimes spéciaux, qui compteront de moins en moins de cotisants jusqu'à leur disparition.

Après la fermeture de l'accès au régime de retraite de la SNCF, une convention avait été conclue entre ce régime, la Cnav pour les retraites de base et l'Agirc-Arrco pour les retraites complémentaires, aux termes de laquelle ces caisses reversaient à celle de la SNCF les cotisations qu'elles percevaient au titre du personnel qui leur était désormais affilié. Ce mécanisme complétait le surcroît de compensation démographique perçu par le régime en raison de la baisse de son nombre de cotisants.

L'article 15 de la LFSS pour 2024 a mis en place un dispositif différent, qui concerne la SNCF et les cinq régimes mis en extinction par la loi d'avril 2023. Il prévoit que le régime général assure l'équilibre de ces régimes dès lors que leurs fonds propres seront négatifs. Concernant la compensation démographique, ces régimes formeront, à partir de 2025 un ensemble unique, le régime général devenant seul redevable (ou bénéficiaire) de la compensation.

Le schéma de financement prévu par la LFSS pour 2024

L'article 15 de la LFSS pour 2024 prévoit d'intégrer progressivement au régime général, à partir de 2025, les régimes spéciaux mis en extinction. Une dotation d'équilibre du régime général remplacera trois dispositifs :

- la compensation démographique désormais établie au niveau consolidé de ces régimes et du régime général ;
- le mécanisme de compensation de la perte de cotisants tel qu'il avait été mis en place par convention pour la SNCF en 2020 ;
- la subvention d'équilibre de l'État, versée chaque année aux régimes déficitaires, remplacée par une dotation d'équilibre de la Cnav. Elle sera compensée par l'attribution d'une fraction du produit de la TVA¹³⁶, calculée à partir du montant actuel des subventions d'équilibre financées par la mission *Régimes sociaux et de retraite* du budget de l'État, dont le montant pourra être revu après présentation d'un rapport au Parlement.

À l'issue de la réforme, seuls quatre régimes participant à la compensation démographique ne seront pas concernés par un autre mécanisme démographique spécifique ou d'équilibrage : ceux des exploitants agricoles, des professions libérales (CNAVPL), des avocats (CNBF) et, enfin, des agents territoriaux et hospitaliers (CNRACL).

Enfin, pour la présentation des comptes de la sécurité sociale, notamment pour les tableaux d'équilibre soumis à l'approbation du Parlement, les comptes des régimes sont agrégés au niveau de la branche vieillesse. La compensation démographique est donc neutralisée. Elle est également sans effet sur l'équilibre financier global des retraites. Si l'objectif de la compensation démographique était d'inciter les régimes à agir sur ce qui relevait de leur gestion, les agrégats de synthèse par branche font passer cet élément à un second plan.

B - Un mode de calcul de plus en plus arbitraire

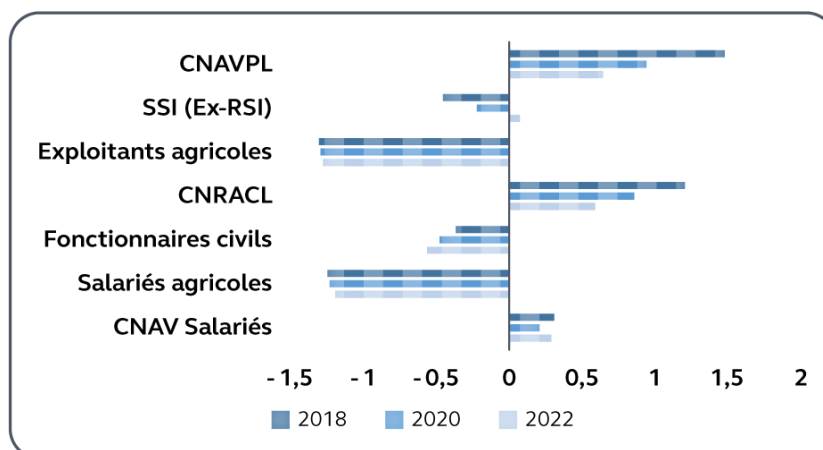
Fondée sur des règles minimales dès l'origine, la compensation a vu son caractère arbitraire se renforcer. Ses modalités de calcul ont été ajustées pour encadrer les variations de ses montants au regard des évolutions économiques, tout en maintenant la différence entre salariés et non-salariés.

¹³⁶ La direction du budget a indiqué à la Cour que la compensation pourrait aussi faire l'objet d'une subvention budgétaire de l'État à la Cnav.

1 - Au regard des évolutions démographiques

Entre 2017 et 2022, les transferts de compensation ont baissé de 20 %, passant de 7,45 Md€ à 6 Md€. Cette diminution est cohérente avec l'évolution des rapports entre les cotisants et les retraités, qui se sont rapprochés de la moyenne pour la plus grande part des régimes. Entre 2018 et 2022, 10 des 17 régimes participant à la compensation ont vu leur écart par rapport à la moyenne se résorber.

Graphique n° 13 : rapport moyen entre cotisants et retraités des principaux régimes en 2018, 2020 et 2022



Note de lecture : on compare, par année, le rapport entre cotisants et retraités des régimes au rapport moyen de l'ensemble des régimes participant à la compensation (retraités de droit direct d'au moins 65 ans). En 2018, la CNAVPL se situait 1,5 point au-dessus du rapport moyen ; en 2022, l'écart est tombé à 0,6 point.

Source : Cour des comptes, à partir des données de suivi DB/DSS

Les données sur une période de trente ans confirment le rapprochement des situations démographiques des différents régimes, même si c'est autour d'un ratio moyen qui se dégrade : 1,7 cotisant par retraité d'au moins 65 ans en 2022.

Bien que ces ratios aient continué à converger après 2021, la tendance à la baisse des montants de compensation s'est inversée pour les comptes de 2022 et de 2023. La nouvelle règle de calcul de la compensation retenue depuis 2018 indexe les pensions de référence sur l'inflation. Dans un contexte de reprise de l'inflation, cette règle s'est traduite par une augmentation de la compensation, qui n'a pas été anticipée.

Cette nouvelle règle est une conséquence non souhaitée de la fusion des régimes des artisans et commerçants, appliquée depuis le 1^{er} janvier 2018 en vertu de l'article 50 de la LFSS pour 2017. Cette fusion conduisait à un net ressaut de la pension de référence des non-salariés, et donc à une forte augmentation des compensations entre non-salariés et salariés. Pour éviter un tel ressaut, il a été décidé dans l'urgence de modifier les règles de calcul et de figer les pensions de référence des non-salariés à leur niveau de 2017, revalorisé chaque année en fonction de l'augmentation des pensions de base, soit l'inflation.

2 - Au regard de la différence entre régimes de salariés et de non-salariés

La différenciation entre régimes de salariés et de non-salariés introduit un traitement inégal entre les régimes. Établie sur des bases de plus en plus artificielles, elle est de moins en moins justifiée.

a) Une pension de référence des non-salariés de moitié supérieure à celle des salariés, sans que cela soit justifié

Deux pensions de référence sont utilisées pour le calcul de la compensation : une première pour la compensation entre régimes de salariés (2 313 €) et une deuxième pour la compensation entre régimes de salariés et de non-salariés (3 518 € en 2022). L'écart en euros entre ces deux pensions de référence sur la période va en s'accroissant. Cette différence entre les deux valeurs de pension de référence n'a aucune justification, ni démographique ni contributive.

La suppression du recours à une pension de référence différente pour les deux catégories rétablirait une forme d'égalité de traitement (cf. *infra*, partie II, scénario B).

b) Un dispositif qui n'a pas été adapté à la suppression du régime social des indépendants (RSI)

L'intégration du RSI au sein du régime général pour la couverture vieillesse de base était une occasion de simplifier le mécanisme de compensation. Tel n'a pas été le cas. Le choix a été fait de maintenir une existence fictive du régime des indépendants pour les seuls besoins de la compensation, ce qui a rendu nécessaire l'adoption d'une disposition législative dans la LFSS pour 2018.

Depuis lors, la Cnav doit reconstituer l'effectif des anciens cotisants et retraités du RSI pour les seuls besoins de la compensation. Si cela a pu être réalisé sans trop de difficultés lors de l'intégration du RSI à la Cnav, la base de données perd de sa robustesse au fil du temps, l'identification des nouveaux retraités et des nouveaux cotisants dans l'une des deux catégories ajoutant un degré supplémentaire de complexité à un dispositif déjà artificiel¹³⁷.

c) Une connaissance des revenus non-salariés qui ne justifie plus un traitement différencié en matière de compensation

La compensation s'exerce entre les régimes de non-salariés et de salariés uniquement au regard de considérations démographiques. Cette limitation a été introduite en 1974 « tant que les capacités contributives de l'ensemble des non-salariés ne pourront être définies dans les mêmes conditions que celles des salariés »¹³⁸. Sa justification a aujourd'hui disparu.

Dans les dix dernières années, la connaissance des revenus des non-salariés, et donc de l'assiette de leurs cotisations retraites, a franchi un cap, en particulier avec la mise en place de la déclaration sociale et fiscale unifiée pour les travailleurs indépendants et de la déclaration des revenus professionnels pour les exploitants agricoles et les professions libérales. Ces bases, à la fois fiscales et sociales, sont solides et peuvent être utilisées pour connaître les capacités contributives des non-salariés dans des conditions comparables à celles des salariés.

Le fait que ces bases ne représentent pas nécessairement la totalité des revenus des non-salariés ne saurait justifier une différence de traitement avec les salariés : d'une part, les données disponibles sont représentatives de la totalité du revenu qui donne droit à pension de base, champ couvert par la compensation, d'autre part, les masses salariales prises en compte pour établir les capacités contributives des salariés ne comprennent pas non plus l'ensemble de leurs revenus¹³⁹.

¹³⁷ L'article 15 de la LFSS pour 2024 maintient la distinction entre les affiliés de l'ex-RSI et les autres affiliés du régime général pour les calculs de compensation.

¹³⁸ Article 2, alinéa 2 de la loi 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 obligatoires.

¹³⁹ Les masses salariales ne sont décomptées que sous le plafond ouvrant des droits à la retraite de base et les salariés peuvent percevoir des revenus non-salariaux.

C - Des montants importants établis sur des bases fragiles et comportant des erreurs

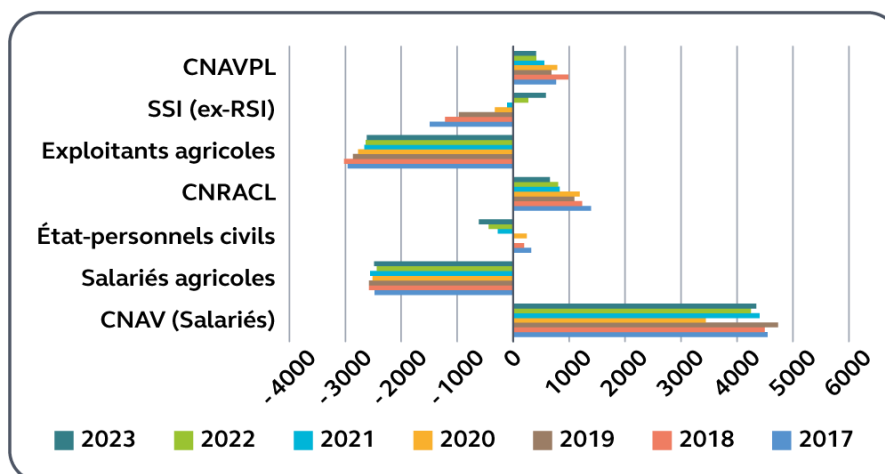
La mise en œuvre du dispositif se traduit par des transferts fortement concentrés. Elle est sensible aux paramètres utilisés et est affectée de nombreuses erreurs, voire d'irrégularités.

1 - Des montants importants pour les régimes concernés

Les transferts de compensation sont fortement concentrés. Entre 2017 et 2021, le régime général a apporté en moyenne 65 % des montants dus ; les régimes agricoles (salariés et exploitants) ont été bénéficiaires de plus de 80 % des transferts, à parts sensiblement égales.

Les montants sont plus limités pour les autres régimes mais restent substantiels au regard des pensions qu'ils versent et de leur situation financière. C'est en particulier le cas pour la CNRACL et pour la CNAVPL, qui abondent la compensation démographique à hauteur, en moyenne, de 1,1 Md€ pour la première et de 750 M€ pour la seconde.

Graphique n° 14 : principaux transferts de compensation démographique entre 2017 et 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des arrêtés de compensation (niveaux définitifs jusqu'en 2021, puis acomptes provisoires)

Parmi les mouvements significatifs, la compensation due à l'ex-RSI est passée entre 2017 et 2022 de 1,5 Md€ à 430 M€ en raison de la forte croissance de ses effectifs de cotisants, notamment des auto-entrepreneurs.

Le régime des personnels civils de l'État, qui abondait la compensation à hauteur de 300 M€ en 2017, en a bénéficié en 2022 de plus de 360 M€, en raison notamment de l'augmentation rapide de ses effectifs de retraités. Ce mouvement se poursuit en 2023 et 2024, années pour lesquelles les montants sont encore provisoires.

La compensation démographique a des incidences fortes en gestion pour tous les régimes, tant en raison des montants transférés que de leur variation d'une année sur l'autre. Résultant du dispositif d'acomptes et de régularisations retenu, les écarts significatifs entre les niveaux prévisionnels de compensation (qui fondent les transferts mensuels versés ou perçus) et leurs niveaux définitifs, arrêtés deux ans plus tard, perturbent la gestion de régimes dont la situation financière est par ailleurs tendue.

2 - Des niveaux sensibles aux paramètres retenus

La Cour a mesuré, pour chaque régime, la variation des montants transférés induite par une variation de 1 % de la valeur de chaque paramètre en 2021, toutes choses égales par ailleurs. Les effets sont très différents d'un régime à l'autre.

Une hausse de 1 % de la valeur de la pension de référence produit des effets compris entre - 1,8 % et + 0,8 % pour le premier étage et entre - 1 % et + 1 % pour le deuxième étage. Les impacts sont plus conséquents pour les paramètres démographiques et contributifs (hausse de 1 % du nombre de retraités pris en compte, de cotisants ou de la masse salariale).

Tableau n° 19 : variation des transferts à la suite d'une hausse de 1 % de la valeur de trois paramètres, en 2021

Régimes	Retraités de droit direct âgés d'au moins 65 ans	Cotisants	Masse salariale plafonnée
<i>Cnav Salariés</i>	- 2,23 %	1,26 %*	1,54 %
<i>Salariés agricoles</i>	- 1,44 %	0,08 %*	0,46 %
<i>État - Personnels civils</i>	- 14,27 %	2,40 %*	13,14 %
<i>CNRACL</i>	- 1,99 %	0,53 %*	2,89 %
<i>Exploitants agricoles</i>	- 1,31 %	0,32 %	Sans objet
<i>SSI (ex-RSI)</i>	- 40,71 %	39,75 %	Sans objet
<i>CNAVPL</i>	- 2,13 %	3,11 %	Sans objet

Note : rapport entre la variation du transfert et son montant initial. Un -pourcentage négatif signifie un gain (le régime verse moins ou reçoit plus) ; un pourcentage positif une perte (il verse plus ou reçoit moins).

* à la suite d'une hausse de 1 % du nombre de cotisants de l'ensemble des régimes de salariés.

Source : Cour des comptes

La forte sensibilité des transferts à ces paramètres renforce le besoin d'un contrôle de l'exactitude des valeurs utilisées, les données étant produites par chaque régime.

3 - Une gestion insatisfaisante de la compensation qui fait apparaître des erreurs

Au titre des améliorations, le déploiement de la déclaration sociale nominative (DSN) a fiabilisé le décompte des cotisants et de la masse salariale des régimes. Toutefois, la gestion du dispositif, qui est assurée par la direction de la sécurité sociale (DSS), présente toujours des lacunes ; celles-ci se sont nettement amplifiées depuis 2010.

a) Un dispositif géré en marge du cadre législatif et réglementaire existant

La loi de 1974 a prévu qu'une commission, réunissant l'ensemble des régimes concernés, contrôle le dispositif et émette un avis sur les textes le régissant, ainsi que sur les montants annuels de compensation arrêtés par les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget. Cette commission ne se réunit plus depuis 2016, n'a plus de président depuis de nombreuses années, et ne produit aucun procès-verbal des consultations effectuées auprès de ses membres. Toutefois, les arrêtés fixant les montants de compensation continuent à mentionner ses avis.

Par ailleurs, le nouveau mode de calcul des pensions de référence, qui prévoit leur indexation sur l'inflation, a été pris en compte dès 2017 pour le calcul des montants de 2018, par un simple arrêté du 20 décembre 2017, alors qu'une telle évolution relevait d'un décret. Ce décret n'a été publié qu'un an plus tard, fin décembre 2018.

b) Des calculs imprécis conduisant à des erreurs

En 2010, la Cour avait relevé des erreurs dans les calculs de compensation qui résultaient, pour une part, de problèmes méthodologiques. Un manuel de l'utilisateur devait garantir un renseignement homogène des informations nécessaires aux calculs. Ce projet a été abandonné. Les contrôles de cohérence effectués sur les données définitives pour 2021 font apparaître certaines améliorations mais aussi des difficultés persistantes et de nouveaux problèmes.

Le décompte des retraités de droit direct âgés d'au moins 65 ans est l'objet de difficultés persistantes. La liquidation unique des régimes alignés en 2017 a supprimé les doubles comptes pour les retraites versées par la Cnav et par le régime des salariés agricoles. Le problème des doublons pour les retraités affiliés aux autres caisses n'a pas été traité. Outre la difficulté, déjà mentionnée, à maintenir un décompte fiable des retraités de l'ex-RSI, ces derniers ne sont pas décomptés conformément à la liquidation unique : leur nombre inclut indûment les retraités percevant une pension du régime complémentaire des indépendants sans pension de base de l'ex-RSI. En 2021, cela a conduit à majorer de 2,5 % le nombre de retraités de l'ex-RSI au titre de la compensation et l'ex-RSI aurait dû contribuer à la compensation dès 2021, à hauteur de 1 M€, au lieu de recevoir 112 M€¹⁴⁰.

Des fragilités demeurent aussi dans le décompte des cotisants, salariés¹⁴¹ et non-salariés, ainsi que des masses salariales. Le régime des exploitants agricoles continue à s'appuyer sur une estimation reposant sur la moyenne du nombre de cotisants au début de l'année en cours et au début de l'année suivante, alors qu'il devrait retenir l'effectif de cotisants au 1^{er} janvier de l'année. La CNAVPL retraite ses effectifs de cotisants des radiations rétroactives mais pas des affiliations rétroactives. Les masses salariales sous plafond établies par le régime des marins et par la CNRACL présentent toujours des faiblesses.

Une erreur sur le nombre de retraités communiqué par le régime des marins, qui a eu pour effet de réduire de 4 M€ la compensation versée à ce régime en 2021, n'a pas été détectée alors qu'elle faisait apparaître une chute brutale du nombre de retraités. La pension de référence est déterminée par la direction de la sécurité sociale depuis 2018 à partir de l'indice des prix à la consommation hors tabac publié par l'Insee en novembre, mais sans appliquer les règles d'arrondi prévues par le code de la sécurité sociale¹⁴².

S'agissant enfin du champ de la compensation démographique, la direction de la sécurité sociale demande aux régimes des données hors départements et régions d'outre-mer. Cette exclusion, liée sans doute à l'origine à des questions de mise en œuvre, n'est prévue par aucun texte ;

¹⁴⁰ Identifiée en 2022, cette erreur devait faire l'objet d'une correction dans les comptes des régimes concernés.

¹⁴¹ Ce décompte s'effectue, pour les cotisants actifs salariés, à partir d'une estimation encore provisoire de l'emploi salarié par l'Insee, à laquelle s'ajoute une estimation fournie par le Fonds de solidarité vieillesse du nombre de ses cotisants.

¹⁴² La DSS a indiqué à la Cour qu'elle mettrait en œuvre le calcul prévu par le décret.

elle est donc irrégulière. En outre, les retraitements effectués par les régimes ne sont pas harmonisés¹⁴³.

Toujours en matière de périmètre, le régime de la Banque de France continue à être intégré à la compensation démographique alors qu'il ne remplit plus, depuis 2019, le critère du nombre de cotisants et de retraités fixé par le code de la sécurité sociale. Ce régime a ainsi bénéficié de transferts irréguliers, représentant plus de 41 M€ entre 2019 et 2022.

Qu'il s'agisse des conditions de gestion de la compensation démographique, de ses modalités de calcul ou de sa substance au regard du système de répartition, la situation s'est dégradée par rapport à 2010.

II - Un dispositif à supprimer, une solidarité à repenser

Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), la compensation démographique devrait atteindre 7 Md€ constants en 2035¹⁴⁴. Conjugée aux défaillances relevées dans l'architecture et dans la mise en œuvre du dispositif, cette perspective rend indispensable une révision du mécanisme actuel.

Alors que les recommandations de la Cour de 2010 pour fiabiliser et moderniser la compensation démographique n'ont pas été appliquées¹⁴⁵, les faiblesses du dispositif se sont accentuées. La manière dont son mode de calcul a été modifié fin 2017 et mis en œuvre en 2018 en témoigne. En outre, depuis 2020, la détermination des montants de compensation conduit à maintenir, pour le seul usage du dispositif et par la voie d'une disposition législative expresse, l'existence d'un régime fictif de retraite des indépendants. Ce système ne pourra perdurer sans affecter la fiabilité des informations servant aux calculs de la compensation.

Le rapprochement de la qualité des informations sur les revenus des salariés et des non-salariés rend injustifiable le traitement différent opéré

¹⁴³ La DSS recommande d'utiliser l'adresse postale du retraité. La Cnav retient l'adresse de la caisse qui a liquidé ses droits. Faute de mention explicite de ce retraitement, le régime des marins n'établit pas sa masse salariale hors départements et régions d'outre-mer.

¹⁴⁴ Projections du rapport annuel du COR de juin 2023, quelles que soient les hypothèses de gains de productivité retenues. Le montant de la compensation diminuerait ensuite entre 2035 et 2070. Les montants sont exprimés en euros de 2022.

¹⁴⁵ De même, les simulations réalisées par le COR en 2011 et par le Haut Conseil du financement de la protection sociale en 2015 n'ont pas eu de suites.

entre les deux étages de la compensation. Le dispositif ne saurait non plus perdurer sans être mieux contrôlé par la direction de la sécurité sociale ou par la commission de compensation. Enfin, la compensation démographique n'a pas d'équivalent dans les autres États européens, bien que plusieurs caisses de retraite coexistent généralement dans chacun d'eux. Elle prend place, en France, dans un ensemble de mécanismes de solidarité entre régimes de retraite bien plus étoffé qu'en 1974 et son effet est neutralisé dans les agrégations financières de la branche vieillesse des régimes de base de sécurité sociale.

Dans ce contexte, la Cour a simulé l'effet de trois scénarios d'évolution :

- un maintien de la compensation avec une réforme d'ampleur de ses paramètres (A), qu'elle écarte au regard de sa complexité et de l'importance des variations des montants de transferts que cette évolution induirait ;
- un maintien de la compensation avec une réforme de ses paramètres de portée plus limitée (B), qui n'est pas à écarter.
- la suppression du mécanisme de compensation (C), qui, après analyse, retient sa préférence ;

Pour ces scénarios, la Cour n'a pas retenu l'hypothèse d'une extension du périmètre de la compensation aux régimes complémentaires ni aux pensions de réversion. Elle a privilégié l'hypothèse d'un mécanisme unifié de compensation, traitant les régimes de salariés et de non-salariés sur des bases identiques (pension de référence unique et mode de calcul unifié). Cela est plus équitable et permet de mettre fin à la distinction artificielle des cotisants et retraités de l'ex-RSI au sein de la Cnav.

Alors que la Cour a relevé un consensus sur les constats qu'elle tire de cette enquête, elle note aussi, face à tout changement proposé, les inquiétudes de certains régimes qui restent attachés à la compensation.

Les retraitements effectués pour établir la base de comparaison et les simulations

Les simulations ont été réalisées à partir des dernières données définitives de compensation démographique disponibles au moment de l'instruction, à savoir l'année 2021. La sensibilité des transferts aux paramètres retenus confère un caractère illustratif à leur résultat.

La base de comparaison a été corrigée des erreurs relevées lors du contrôle : suppression du régime de la Banque de France de la liste des régimes participant à la compensation démographique¹⁴⁶, correction de l'erreur concernant le nombre de retraités du régime des marins¹⁴⁷, mise en cohérence du nombre de retraités de l'ex-RSI avec la liquidation unique¹⁴⁸. Avec ces correctifs, la compensation passe de 5 907 M€ à 5 802 M€.

Les doubles comptes dans le dénombrement des retraités de la Cnav Salariés et de l'ex-RSI ont été supprimés, la plupart des retraités de l'ex-RSI ayant des droits à la Cnav Salariés. Le nombre de retraités a été estimé par la Cnav à 12 293 500, soit un effectif réduit de plus d'un million par rapport à celui pris en compte dans les calculs actuels.

Les revenus d'activité plafonnés des non-salariés ont été établis à partir des assiettes de cotisation sous le plafond de la sécurité sociale des régimes de non-salariés, jugées suffisamment fiables.

A - Un maintien de la compensation avec une réforme d'ampleur de ses paramètres (scénario A)

Le premier scénario simulé par la Cour consiste à donner toute sa portée et sa cohérence à la compensation démographique :

- elle ne comporterait plus qu'un étage avec des paramètres identiques pour les régimes de salariés et de non-salariés (pension de référence, mode de calcul) ; la Cnav serait considérée globalement, sans qu'il soit besoin d'identifier les ressortissants de l'ex-RSI ;
- les durées d'affiliation des retraités, qui diffèrent fortement selon les régimes, seraient prises en compte.

Ce second point répond à l'une des principales critiques de la Cour en 2010 et du Conseil d'orientation des retraites en 2011. Il consisterait à pondérer le nombre de retraités de chaque régime par leur durée moyenne d'affiliation, afin de mieux refléter les différences entre les régimes.

De fait, la faiblesse de la pension moyenne servie par le régime des salariés agricoles ou par l'ancien régime des commerçants, qui ont été pris comme pension de référence, résulte surtout des courtes durées d'affiliation à ces régimes et non de montants minimaux de retraite servis.

¹⁴⁶ Soit une réduction de la compensation de 11 M€, le régime n'atteignant plus le seuil réglementaire de 20 000 cotisants et retraités âgés d'au moins 65 ans.

¹⁴⁷ Soit une augmentation de la compensation versée à ce régime de 4 M€.

¹⁴⁸ Soit une réduction de la compensation versée à l'ex-RSI de 112 M€.

Dans la simulation, la pension moyenne de chaque régime a été rapportée au produit de la durée d'affiliation moyenne par le revenu de carrière moyen des retraités, en retenant le rapport le plus faible. Avec cette formule de calcul, les transferts de compensation seraient moins sensibles à des réformes visant à fusionner des régimes aux règles comparables mais dans lesquels les durées d'affiliation sont différentes.

Méthode d'estimation des durées d'affiliation des retraités

La simulation s'appuie sur les durées d'affiliation moyennes en 2021 communiquées par les régimes, retraitées pour se limiter à la durée par rapport à laquelle la pension est proportionnelle (durée validée et écartée).

Pour le régime général, cette durée a été estimée à 110,9 trimestres. Sept régimes ont des durées plus élevées. Trois régimes présentent des durées allant de 84,3 à 106,9 trimestres. Quatre ont des durées plus courtes, avec un minimum pour le régime des salariés agricoles (34 trimestres).

Le régime des salariés agricoles resterait le régime de référence, mais, compte tenu de la faible durée d'affiliation dans ce régime, la pension de référence triplerait par rapport à celle utilisée pour les salariés en 2021 et passerait à 6 748 €. En conséquence, le volume des transferts augmenterait fortement.

Le montant total des transferts de compensation calculés dans ce scénario atteindrait 15 Md€, conduisant à des modifications de plus de 11 Md€ par rapport au dispositif en vigueur. Les régimes contributeurs contribueraient davantage, au bénéfice du régime des exploitants agricoles et, surtout, du régime des fonctionnaires de l'État. En tenant compte des mécanismes de solidarité financière, la Cnav supporterait une charge de compensation de 11 Md€ au lieu de 1,6 Md€ (soit près de 9,5 Md€ supplémentaires). L'État percevrait près de 11 Md€ au lieu de 500 M€ (soit près de 10,4 Md€ supplémentaires).

Tableau n° 20 : réforme d'ampleur tenant compte des écarts de durée d'affiliation, en M€ (scénario A)

	Effet du scénario d'ampleur (A)	Effet des mécanismes d'équilibrage	Effet total
<i>Cnav (salariés et ex-RSI)</i>	- 7 588	- 1 836	- 9 424
<i>Salariés agricoles</i>	- 1 836	1 836	0
<i>État - Fonctionnaires</i>	8 821	1 572	10 393
<i>FSPOEIE</i>	488	- 488	0
<i>CNRACL</i>	- 1 131		- 1 131
<i>CANSSM</i>	256	- 256	0
<i>CPRP SNCF</i>	723	- 723	0
<i>CPR RATP</i>	82	- 82	0
<i>Énim</i>	23	- 23	0
<i>CNIEG</i>	575		575
<i>CRPCEN</i>	- 43		- 43
<i>Exploitants agricoles</i>	335		335
<i>CNAVPL</i>	- 570		- 570
<i>CNBF</i>	- 136		- 136
Total des variations	11 303		

Retraitements : corrections erreur de saisie Énim et nombre de retraités ex-RSI ; Banque de France hors compensation ; ex-RSI intégré à la Cnav avec suppression des doubles comptes pour les retraités.

Note de lecture : un montant positif correspond à un gain pour le régime ; un montant négatif à un moindre transfert de compensation ou d'équilibrage.

Source : Cour des comptes

Ce scénario apparaît difficile à mettre en œuvre : il donnerait lieu à des transferts importants entre régimes et déséquilibrerait le régime général¹⁴⁹. Outre ces effets financiers, ce scénario ajouterait un niveau de complexité supplémentaire, demandant de nouveaux recueils de données aux régimes.

¹⁴⁹ La DSS a estimé l'impact de ce scénario sur le solde du régime général à l'équivalent de deux points de taux de cotisation salariale plafonnée pour les salariés du secteur privé.

B - Un maintien de la compensation avec une réforme de ses paramètres de portée plus limitée (scénario B)

Le deuxième scénario prend en compte, comme le premier, une pension de référence unique pour tous les régimes de salariés et de non-salariés : la pension la plus faible des deux pensions de référence, soit la pension moyenne des salariés agricoles en 2017, revalorisée depuis sur les prix. La formule utilisée est celle des régimes de salariés, tenant compte des écarts de situation démographique et des capacités contributives des cotisants.

Tableau n° 21 : réforme avec un mécanisme unique limité aux écarts de situation démographique et contributive, en M€ (scénario B)

	Effet du scénario B	Effet des mécanismes d'équilibrage	Effet total
<i>Cnav (salariés et ex-RSI)</i>	56	62	118
<i>Salariés agricoles</i>	62	- 62	0
<i>État - Fonctionnaires</i>	173	20	193
<i>FSPOEIE</i>	2	- 2	0
<i>CNRACL</i>	156		156
<i>CANSSM</i>	1	- 1	0
<i>CPRP SNCF</i>	11	- 11	0
<i>CPR RATP</i>	4	- 4	0
<i>Énim</i>	2	-2	0
<i>CNIEG -</i>	14		14
<i>CRPCEN</i>	5		5
<i>Exploitants agricoles</i>	- 696		- 696
<i>CNAVPL</i>	203		203
<i>CNBF</i>	9		9
Total des variations	696		

Retraitements : corrections erreur de saisie Énim et nombre de retraités ex-RSI ; Banque de France hors compensation ; ex-RSI intégré à la Cnav avec suppression des doubles comptes.

Note : Pension de référence : 2 183,695 €. Taux de cotisation de 4,86 %.

Note de lecture : un montant positif correspond à un gain pour le régime ; un montant négatif à un moindre transfert de compensation ou d'équilibrage.

Source : Cour des comptes

Avec ce deuxième scénario, la compensation s'établirait à 5,3 Md€ au lieu de 5,9 Md€ dans le dispositif en vigueur. Cette diminution résulterait en particulier d'une diminution du montant de transfert reçu par le régime des exploitants agricoles, en contrepartie de moindres contributions notamment de la CNAVPL et de la CNRACL.

Après prise en compte des mécanismes d'équilibrage, la charge de compensation serait réduite de plus de 100 M€ pour le régime général et le produit de compensation perçu par l'État augmenterait d'environ 200 M€.

Toutefois un tel scénario resterait largement artificiel. Ce scénario supposerait que soit renforcée la commission de compensation ou qu'elle soit définitivement supprimée, le *statu quo* actuel, irrégulier, ne pouvant perdurer. Son application impliquerait en outre de profondes évolutions en termes de gestion du dispositif, pour assurer l'homogénéité et la qualité des informations utilisées dans le calcul des transferts.

C - Une suppression du dispositif devant laisser place à une autre forme de solidarité (scénario C)

La suppression de la compensation a été prévue dès l'origine, le dispositif ayant été conçu comme provisoire. Elle a, depuis, été régulièrement envisagée. Au regard des enjeux en matière de solidarité inter-régimes qu'elle porte et des effets sur les comptes des régimes que sa suppression entraînerait, la Cour estime que la compensation devrait être supprimée pour privilégier des transferts de solidarité plus simples et davantage intégrés dans les évolutions en cours des régimes de retraite.

1 - Un dispositif conçu comme provisoire dont la suppression a été régulièrement envisagée

En 2013, la direction de la sécurité sociale considérait que, « au vu des défauts de ce mécanisme, c'est sans doute sa suppression qui devrait être visée plutôt qu'un énième toilettage »¹⁵⁰. Dans son rapport de 2015, le Haut Conseil du financement de la protection sociale s'était interrogé sur son maintien pour les régimes intégrés financièrement. En 2017, la direction de la sécurité sociale a, de nouveau, émis l'hypothèse d'une suppression de la compensation.

¹⁵⁰ Réponse de la DSS au suivi des recommandations du rapport de la Cour de 2010.

La Cour a mesuré l'effet de la suppression de la compensation sur les résultats de chaque régime. Elle a également pris en compte l'effet de cette suppression sur les mécanismes d'équilibrage assurés par la Cnav et par l'État. Les résultats de cette simulation sont fournis pour une année donnée, les transferts de compensation et les soldes des régimes pouvant varier dans le temps.

Tableau n° 22 : effet de la suppression de la compensation sur les comptes des régimes, en M€ (scénario C)

	Effet de la suppression de la compensation	Effet des mécanismes d'équilibrage	Effet total
<i>Cnav (salariés et ex-RSI)</i>	4 031	- 2 489	1 542
<i>Salariés agricoles</i>	- 2 489	2 489	0
<i>État – Fonctionnaires</i>	- 68	- 373	- 441
<i>FSPOEIE</i>	- 82	82	0
<i>CNRACL</i>	945	0	945
<i>CANSSM</i>	- 200	200	0
<i>CPRP SNCF</i>	- 48	48	0
<i>CPR RATP</i>	26	- 26	0
<i>Énim</i>	- 69	69	0
<i>CNIEG</i>	42		42
<i>CRPCEN</i>	- 31		- 31
<i>Banque de France</i>	- 11		- 11
<i>Exploitants agricoles</i>	- 2 668		- 2 668
<i>CNAVPL</i>	528		528
<i>CNBF</i>	96		96
Total des variations	5 907		

Note de lecture : un montant positif correspond à un gain pour le régime ; un montant négatif à un moindre transfert de compensation ou d'équilibrage.

Source : Cour des comptes

La suppression de la compensation démographique aurait pour effet mécanique d'alléger les charges du régime général et de creuser celles de l'État, en raison de la perte, d'une part, du transfert de compensation

pour les fonctionnaires¹⁵¹ et d'autre part, des transferts aux régimes dont il assure l'équilibre financier.

Compte tenu des effets de la suppression du dispositif, notamment sur le financement du régime des exploitants agricoles, la Cour propose de revoir l'ensemble des systèmes de compensation et d'équilibrage des régimes pour mettre en place un système plus simple qui tienne compte de leur évolution.

2 - La mise en place de transferts de solidarité plus simples et prenant en compte l'évolution des régimes

Le scénario de suppression tire les conséquences du caractère devenu de plus en plus arbitraire de la compensation, des mesures de rapprochement progressif des régimes (par leur suppression ou leur mise en extinction), des dysfonctionnements qui affectent la gouvernance de la compensation, et des faiblesses de la gestion du dispositif.

Dès lors que la compensation démographique serait supprimée, la CNRACL, la CNAVPL et le régime des exploitants agricoles ne participeraient plus à un mécanisme de solidarité organisé annuellement entre les régimes de base de retraite. La CNRACL et la CNAVPL y gagneraient mais le régime des exploitants agricoles, fragile sur le plan financier, serait particulièrement affecté.

La CNRACL contribue depuis des années à la compensation démographique de manière significative et connaît des déficits répétés (1,4 Md€ en 2020, 1,2 Md€ en 2021, 1,8 Md€ en 2022), qui ont conduit à des capitaux propres négatifs depuis 2021. Sa contribution à la compensation démographique, toutefois, diminue rapidement et la caisse deviendra bientôt bénéficiaire net. Pour autant, la question de la compensation démographique constitue pour la CNRACL un sujet de second rang par rapport à la dégradation continue de ses comptes et aux inévitables mesures de redressement à venir. À cet égard, une réflexion sur des pistes d'équilibrage à moyen et long terme est en cours¹⁵² et pourrait prendre en compte la proposition de suppression de la compensation.

¹⁵¹ Équilibré par une subvention du budget général de l'État.

¹⁵² Le Gouvernement a indiqué au Sénat le 23 novembre 2023 qu'il a demandé à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires sociales d'établir un diagnostic et de « tracer des pistes d'équilibrage de cette caisse de retraite à moyen et long terme ».

La suppression de la compensation démographique aurait un effet favorable sur les comptes des régimes vieillesse des professions libérales et des avocats.

S'agissant des régimes agricoles, celui des salariés ne serait pas affecté par une suppression de la compensation, son équilibre étant déjà assuré par le régime général. Tel ne serait pas le cas du régime des exploitants agricoles. Ainsi que la Cour l'a relevé¹⁵³, ce régime a pour particularité d'être largement financé par la solidarité nationale, qui assurait plus de 83 % de ses ressources en 2018, pour un montant de 13 Md€¹⁵⁴. Moins d'un quart de ces montants provenait de la compensation démographique, les autres ressources étant essentiellement apportées par des impôts et taxes affectées, dans des proportions qui ont varié dans le temps. En cas de suppression de la compensation démographique, d'autres moyens devront assurer l'expression du principe de solidarité entre régimes au bénéfice du monde agricole, par un transfert de ressources de la Cnav.

Au total, la suppression de la compensation démographique devrait s'intégrer dans une approche plus large de l'évolution des régimes, de la mise en cohérence des transferts, de l'éventuel adossement de régimes au régime général, en articulant mieux les transferts de solidarité, simplifiés, avec les autres mécanismes d'équilibrage.

¹⁵³ Cour des comptes, *La Mutualité sociale agricole*, rapport public thématique, mai 2020.

¹⁵⁴ Lors des deux derniers épisodes de reprise de dettes par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, les déficits du régime des exploitants agricoles ont été en outre repris à hauteur de 2,5 Md€ en 2012 et de près de 3,6 Md€ en 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'architecture de plus en plus artificielle de la compensation démographique retraite et les multiples défaillances constatées dans sa mise en œuvre ne peuvent pas rester sans réponse. Les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme se sont encore détériorées depuis 2010 et ses règles de calcul aboutissent à des montants de compensation croissants entre régimes alors que leurs situations démographiques se rapprochent.

Dans ce contexte, la Cour a simulé l'effet de trois scénarios d'évolution : le premier consiste à supprimer la compensation et à repenser les mécanismes de solidarité permettant d'équilibrer les régimes déficitaires ; le deuxième est une refonte d'ampleur, conduisant à traiter les régimes de salariés et de non-salariés sur un pied d'égalité et à tenir compte de la durée d'affiliation des assurés ; le troisième se limite à traiter de façon égale les régimes de salariés et de non-salariés, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Au regard de ses effets et de la complexité supplémentaire qu'il induit, le scénario d'ampleur est écarté par la Cour.

À l'issue de ses travaux, la Cour recommande d'appliquer le scénario de suppression complète du dispositif, qui avait été conçu en 1974 comme transitoire. Cette suppression, sans impact sur le solde global de la branche vieillesse des régimes de base de sécurité sociale, s'inscrirait dans le cadre d'une révision d'ensemble des mécanismes d'équilibrage des régimes de retraite de base, plus simple et adaptée aux évolutions récentes (suppression du RSI, mise en extinction de régimes spéciaux).

La Cour formule ainsi la recommandation de politique publique et la recommandation de gestion suivantes, qui sont adressées à la ministre du travail, de la santé et des solidarités et au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique :

8. *supprimer la compensation et en tirer les conséquences pour les régimes les plus concernés (régime des exploitants agricoles, CNRACL) ;*

À défaut, établir la compensation sur des bases identiques pour les régimes de salariés et de non-salariés sans maintenir un régime social des indépendants pour les seuls besoins de la compensation ; prendre en compte les affiliés d'outre-mer ;

a) dans l'hypothèse d'un maintien de la compensation,

b) sécuriser le processus de gestion et de contrôle en harmonisant les données fournies par les régimes de retraite ;

9. *renforcer les moyens de la commission de compensation afin qu'elle puisse remplir l'ensemble de ses missions ou, à défaut, la supprimer, procéder à la consultation des régimes sur les projets de texte dans les conditions de droit commun et organiser un contrôle des données périodique en faisant appel aux corps de contrôle.*
-