

## **Chapitre XII**

**La retraite des professions libérales :  
une organisation cloisonnée et peu  
efficace, une évolution nécessaire**



---

## PRÉSENTATION

---

*La gestion de la retraite des professions libérales, confiée en 1948 à l'organisation autonome de l'assurance vieillesse des professions libérales (OAAVPL), est assurée par la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et dix sections professionnelles. La caisse nationale est chargée de la gestion du régime de base unique mis en place en 2003, qu'elle délègue à des sections professionnelles tout en assurant la gestion des réserves de ce régime. Les sections gèrent, de manière indépendante, les régimes de retraite complémentaires et d'invalidité-décès.*

*Dans le rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié en 2014, la Cour avait relevé la nécessité d'un pilotage renforcé des sections professionnelles par la CNAVPL et par les pouvoirs publics. Elle avait constaté de graves dysfonctionnements à la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav), section professionnelle qui regroupe le plus grand nombre de professions rattachées à la CNAVPL. Les dysfonctionnements n'étaient que partiellement corrigés lors du contrôle de suivi réalisé sur la Cipav en 2017.*

*Depuis lors, l'environnement dans lequel opèrent la CNAVPL et ses sections professionnelles a profondément changé. Comme l'avait recommandé la Cour, des contrats pluriannuels lient désormais l'État à la CNAVPL et celle-ci à chaque section professionnelle, mais ils ne portent que sur le régime de base. Après l'abandon en 2020 du projet de système universel de retraite qui devait conduire à la suppression du régime de retraite des professions libérales, la réforme des retraites de 2023 n'est pas revenue sur les conditions de son organisation, pourtant peu efficiente.*

*Dans ce contexte, la Cour a contrôlé, en 2023, les comptes et la gestion de la CNAVPL et des trois principales sections professionnelles : outre la Cipav, la caisse autonome de retraite des médecins de France (Carmf) et la caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (Carpimko).*

*Elle constate que l'OAAVPL demeure inadaptée pour assurer une gestion cohérente des régimes qui lui sont confiés et insuffisamment contrôlée (I). Les retards pris dans la modernisation et dans la recherche d'efficacité, accentués par l'absence de vision commune et de mutualisations entre les caisses de l'organisation commune, appellent des évolutions profondes (II).*

---

### **Chiffres-clés 2022**

Les dix sections professionnelles qui gèrent le régime de base et les régimes complémentaires de retraite, ainsi que le régime d'invalidité-décès, couvraient 1,37 million d'affiliés, dont 915 000 cotisants et 458 000 retraités de droit direct ou de droit dérivé.

Elles ont versé 2,1 Md€ de pensions de base et 5,1 Md€ de pensions complémentaires.

Elles disposent d'importantes réserves, dont le montant cumulé atteint 35 Md€.

## **I - Une organisation manquant de cohérence et peu contrôlée**

Les professions libérales relèvent pour leur retraite d'une organisation spécifique, l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (OAAVPL), qui regroupe la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et dix sections professionnelles.

Ces caisses de retraite, dotées de la personnalité juridique et auxquelles ont été reconnues l'autonomie de gestion et l'autonomie financière, sont des organismes de sécurité sociale chargés d'une mission de service public, placés sous le contrôle de l'État<sup>525</sup>.

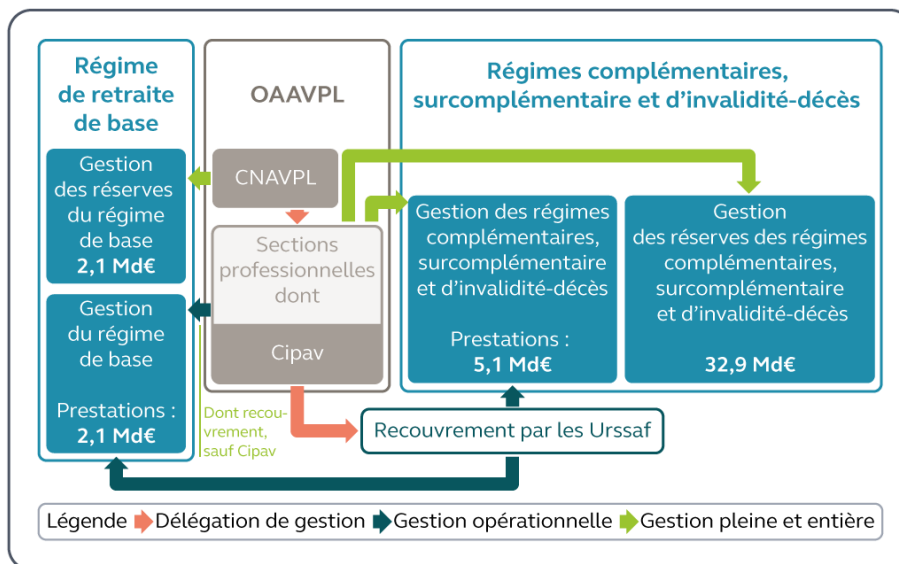
La caisse nationale est dotée de pouvoirs limités sur les sections professionnelles (A). Les régimes de retraite complémentaire et de prévoyance sont gérés de manière hétérogène par les sections (B) et les pouvoirs publics n'exercent qu'un contrôle distant sur chacune des sections professionnelles (C).

### **A - Une juxtaposition de sections indépendantes, une caisse nationale aux pouvoirs limités**

La CNAVPL délègue la gestion du régime de retraite de base aux sections professionnelles qui assurent, de manière autonome, la gestion des régimes complémentaires, surcomplémentaires et d'invalidité-décès. L'organisation commune est marquée par un fort ancrage professionnel (1), un défaut de pilotage (2) et des difficultés anciennes (3).

<sup>525</sup> Code de la sécurité sociale, article L.641-1.

**Schéma n° 4 : l'organisation autonome de l'assurance vieillesse des professions libérales**



Source : Cour des comptes

**1 - Un ancrage professionnel fort, des spécificités marquées**

Les sections professionnelles constituent, avec la CNAVPL, un ensemble hétérogène, du fait de la diversité des professions couvertes et de la taille hétérogène de ces caisses de retraite.

**La répartition des professions au sein de l'OAAVPL**

Depuis que la caisse nationale des barreaux français (CNBF) a quitté l'organisation autonome en 1954, celle-ci comprend dix sections professionnelles représentant chacun un ou plusieurs métiers.

La première, par le nombre d'assurés, est la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav), qui, depuis 2018, regroupe 21 professions très diverses contre plus de quatre cents avant 2018 (architectes, géomètres, psychologues, moniteurs de ski...). Viennent ensuite la caisse de retraite des infirmiers, masseur-kinésithérapeutes, pédicures-podologues, orthophonistes et orthoptistes (Carpimko) et la caisse autonome de retraite des médecins de France (Carmf).

Les sept autres sections professionnelles couvrent, respectivement, les chirurgiens-dentistes et sages-femmes (CARCDSF), les vétérinaires (CARPV), les agents généraux d'assurance (Cavamac), les experts-comptables et les commissaires aux comptes (Cavec), les officiers ministériels, officiers publics et officiers des compagnies judiciaires (Cavom), les pharmaciens (CAVP) et les notaires (CPRN).

La Cipav, la Carpimko et la Carmf représentent ensemble 80 % des cotisants et 75 % des retraités de l'organisation autonome. La Cipav compte cent fois plus de cotisants (environ 420 700 en 2022<sup>526</sup>) que la Cavom (de l'ordre de 4 000).

**Tableau n° 36 : effectif et parts des cotisants et des retraités du régime de base (2022)**

<i>Sections</i>	<b>Cotisants (1)</b>	<b>Retraités (2)</b>	<b>% cotisants</b>	<b>% retraités</b>
<i>Cipav</i>	420 742	140 346	46,1 %	34,9 %
<i>dont micro-entrepreneurs (3)</i>	232 300	13 256	25,5 %	3,3 %
<i>Carpimko</i>	240 156	76 061	26,3 %	18,9 %
<i>Carmf</i>	123 879	84 855	13,6 %	21,1 %
<i>Autres sections</i>	127 145	101 239	14,0 %	25,1 %
<b>Total CNAVPL</b>	<b>911 922</b>	<b>402 501</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

(1) Cotisants hors conjoints collaborateurs (2 945) ; (2) Retraités de droit direct ; (3) Micro-entrepreneurs déclarant un chiffre d'affaires non nul.

Source : Cour des comptes, données au 30 juin, Rapport administratif et financier de la CNAVPL

L'effectif salarié des caisses reflète cette hétérogénéité. Le nombre d'équivalents temps plein va d'un peu plus de 20 pour la CNAVPL à un peu plus de 300 pour la Cipav, avant transfert du recouvrement aux Urssaf au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Leur taille est réduite.

Le nombre de retraités de droit direct a crû de 6,2 % entre 2018 et 2022, tandis que le nombre de nouveaux affiliés restait stable, autour de 32 000 par an. Le nombre de cotisants pour un retraité s'est dégradé, passant, à la CNAVPL, de 3 en 2018 à 2,4 en 2021, tout en restant l'un des plus élevés parmi les régimes de retraite. La Cipav fait exception, du fait de la dynamique propre aux micro-entrepreneurs.

<sup>526</sup> Soit un effectif quasi-équivalent à celui de 2018 (476 246).

### La place des micro-entrepreneurs dans l'OAAVPL

Les micro-entrepreneurs représentaient 62 % des cotisants de la Cipav et 34,5 % de ceux de la CNAVPL en 2022.

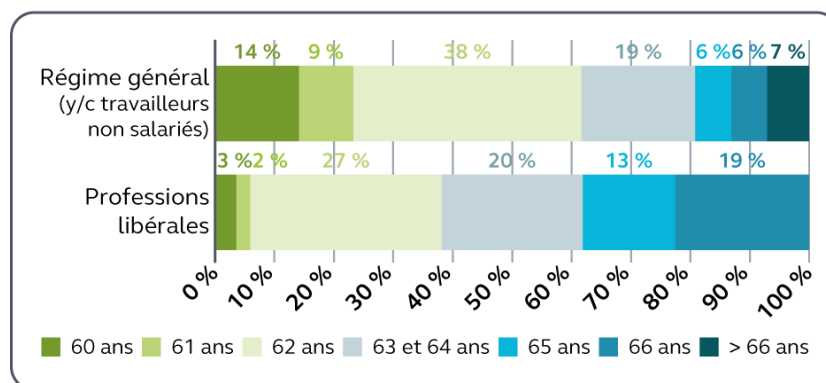
L'évolution du périmètre des affiliés à la Cipav est étroitement liée au changement règlementaire survenu en 2018, qui a conduit à affilier automatiquement au régime général les nouveaux professionnels libéraux et les micro-entrepreneurs exerçant une profession non inscrite dans la loi.

Ceux qui étaient affiliés à la Cipav avant cette réforme le sont restés. Ils disposaient, jusqu'au 31 décembre 2023, d'un droit d'option leur permettant de rejoindre, s'ils le souhaitaient, le régime général. Cette option n'a été exercée que par un peu plus de deux cents affiliés.

Les professions libérales se distinguent par des niveaux de pensions plus élevés que ceux des salariés du régime général, conséquence de leurs revenus d'activité et de leur âge de départ à la retraite.

Les revenus d'activité annuels moyens de la plupart des professionnels libéraux sont supérieurs à ceux des salariés du régime général. Le rapport est de un à quatre pour les agents généraux d'assurance, les médecins ou les experts-comptables. Leur âge moyen de départ en retraite est également plus tardif : 32 % sont partis à la retraite avant 63 ans, contre 62 % des salariés du régime général, 35 % à 66 ans ou plus contre 13 %.

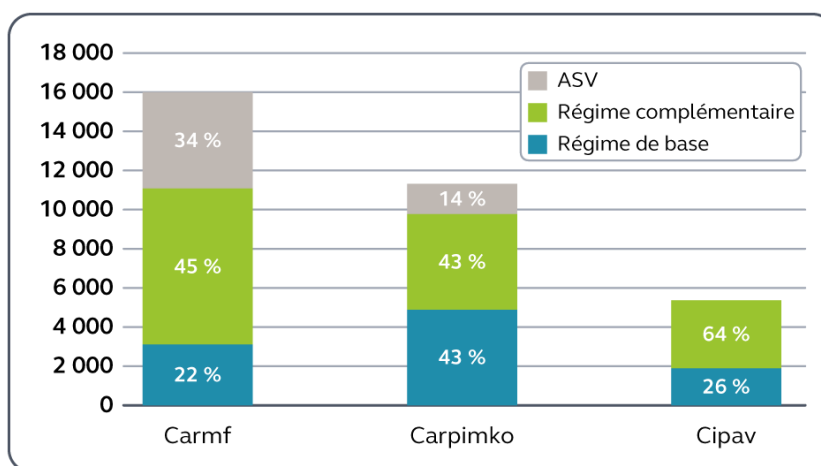
**Graphique n° 40 : répartition des nouveaux retraités de 2020 selon leur âge au 31 décembre**



Source : Drees, *Les retraités et les retraites*, édition 2022

Ce départ plus tardif est en grande partie déterminé par les conditions des régimes complémentaires. À titre d'exemple, les pensions complémentaires sont liquidées en moyenne après 66 ans à la Cavom et à la Carmf. Elles représentent une part souvent prépondérante des pensions de retraite perçues par les affiliés, pouvant aller jusqu'à 3,5 fois le montant de la retraite de base à la Carmf, y compris l'avantage social vieillesse<sup>527</sup>.

**Graphique n° 41 : parts des régimes dans les pensions annuelles moyennes versées par la Carmf, la Carpimko et la Cipav (2022)**



Source : Cour des comptes à partir des données des sections

## 2 - Une caisse nationale sans réelle autonomie

Le législateur a confié à la CNAVPL la mission d'animer, de coordonner et de contrôler les sections professionnelles. La caisse délègue la gestion du régime de base aux sections professionnelles, ce qui l'a conduite à structurer, sous la supervision d'une commission *ad hoc* de son conseil d'administration depuis 2015, une fonction d'audit interne des sections délégataires. Ce dispositif de maîtrise des risques, centré sur le régime de base, doit encore être élargi et approfondi<sup>528</sup>.

<sup>527</sup> Les régimes d'avantage social vieillesse, dits surcomplémentaires, prévoient la prise en charge par l'assurance maladie d'une partie des cotisations d'assurance vieillesse de certains professionnels conventionnés (médecins, auxiliaires médicaux, chirurgiens-dentistes, directeurs de laboratoires privés d'analyses médicales non médecins et sages-femmes).

<sup>528</sup> À la suite, notamment, de l'entrée en vigueur du décret du 30 septembre 2022 relatif au contrôle interne dans les organismes de sécurité sociale.



Pour le reste, la caisse nationale n'exerce, sur bien des plans, qu'un magistère d'influence. Sa capacité d'action, d'entraînement et de contrôle dépend des décisions prises par son conseil d'administration, au sein duquel les dix présidents des sections professionnelles siègent de droit et disposent de 30 voix sur 36.

La CNAVPL n'a pu convaincre les sections professionnelles d'engager la mutualisation des systèmes d'information, de gestion des marchés, ou des réserves. Elle n'a pas non plus réussi à canaliser les initiatives dans ce domaine, comme en témoigne l'échec du *Groupe Berri*, constitué en association en 2011 par la Cipav, la Cavom, l'Ircec et la Cavec pour mutualiser leurs directions et plusieurs fonctions opérationnelles. Le *Groupe Berri* a été dissous en 2018, après plusieurs années de tensions.

La caisse nationale n'est, par ailleurs, pas parvenue à coordonner les sections professionnelles en matière de communication externe. Ainsi, des actions d'influence et de *lobbying* auprès des pouvoirs publics ont été lancées par plusieurs d'entre elles dans des périodes de préparation de réformes des régimes de retraite, qui relevaient du niveau national et dont le bien-fondé n'était pas toujours assuré<sup>529</sup>.

**Tableau n° 37 : exemples de marchés portant sur des actions d'influence (2018-2022)**

<i>Caisse</i>	<b>Prestations</b>	<b>Marché public</b>	<b>Montant</b>
<i>CNAVPL</i>	Conseil, communication et influence	Honoraires forfaitaires	63 600 €
<i>Carpimko</i>	Relations institutionnelles et lobbying	Deux marchés de trois ans	116 148 € et 28 898 €
<i>Cipav</i>	Stratégie et lobbying*	Marché subséquent n° 2 du lot 2	239 760 €
<i>Cipav</i>	<b>Stratégie et lobbying**</b>	<b>Marché subséquent n° 5 du lot 2</b>	<b>177 984 €</b>

\* actions auprès des décideurs et acteurs publics ou parapublics.

\*\* actions de lobbying dans le cadre de la réforme des retraites.

Source : Cour des comptes, données des caisses concernées

<sup>529</sup> Les actions de *lobbying* auprès des pouvoirs publics relèvent de la compétence des fédérations et syndicats professionnels, les caisses de retraite ayant, elles, pour mission de gérer les régimes obligatoires et leurs réserves. Sur le recours à des expertises externes, voir Cour des comptes, *Le recours par l'État aux prestations intellectuelles de cabinets de conseil*, rapport public thématique, juillet 2023.

Enfin, la CNAVPL ne s'est pas affirmée comme représentant les sections professionnelles auprès des pouvoirs publics et des partenaires institutionnels de l'organisation commune, pourtant l'une de ses missions d'origine, lors des concertations relatives à la création d'un système universel de retraite. De même, les modalités de la récente réforme du calcul de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants ont été explorées par l'administration directement avec les fédérations professionnelles.

### **3 - Une organisation fragmentée et sous tension**

#### *a) Des tensions liées à la répartition des dotations de fonctionnement*

La répartition entre les sections professionnelles des dotations de fonctionnement accordées pour la gestion du régime de base a longtemps été source de conflits au sein de l'OAAVPL. La Cipav et la Cavom ont, pour cette raison, refusé de signer le premier contrat pluriannuel de gestion avec la CNAVPL en 2016.

Dans un contexte de tensions exacerbées, la Cipav n'a plus siégé au conseil d'administration de la CNAVPL entre octobre 2017 et janvier 2019 et elle a refusé d'apporter son concours aux audits de la CNAVPL à partir de 2017. Ces audits n'ont repris dans des conditions normales qu'en 2020.

Ces manquements graves n'ont pas eu de conséquences directes et immédiates, en l'absence de dispositions permettant à la CNAVPL de peser sur les sections professionnelles pour exercer l'ensemble des missions que lui a confiées le législateur et préserver la cohésion de l'organisation commune.

#### *b) Une pondération des voix au conseil d'administration sujette à débat*

La répartition des voix allouées à chacune des sections professionnelles au sein du conseil de la CNAVPL est, de longue date, un sujet sensible. Elle repose, depuis 2013, sur l'attribution de voix par tranche d'affiliés, afin de permettre la représentation de toutes les sections, ce qui conduit à réduire le nombre des voix accordées aux plus importantes.

**Tableau n° 38 : répartition du nombre des affiliés et des voix  
au conseil d'administration de la CNAVPL**

	Part des affiliés de droit direct	Nombre de voix	Part du total des voix
<i>Cipav</i>	43 %	6	20 %
<i>Carpimko</i>	24 %	6	20 %
<i>Carmf</i>	16 %	5	17 %
<i>Autres sections</i>	17 %	23	43 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>
<b>UNAPL/CNPL</b>	-	<b>6</b>	-

Source : Rapport administratif et financier de la CNAVPL, 2022

Ainsi, la Cipav, la Carpinmko et la Carmf, qui représentent 83 % des affiliés de droit direct, disposent ensemble de 57 % des voix au conseil d'administration de la CNAVPL. La Cipav a autant de voix que la Carpinmko, alors qu'elle est près de deux fois plus importante en nombre d'affiliés de droit direct.

*c) Des risques de contestations et des contentieux persistants  
à la Cipav*

La gestion de la Cipav a été marquée, jusqu'à la nomination d'un administrateur provisoire en 2020, par de graves dysfonctionnements qui ont dégradé le service rendu aux assurés<sup>530</sup> et donné lieu à des contestations<sup>531</sup>.

Cette caisse n'est plus dans la même situation qu'en 2018 mais le nombre de recours contentieux demeure important (2 475 recours reçus en 2022 par la Cipav, contre 3 143 en 2018) et de nouveaux fronts devant les tribunaux ont connu des développements porteurs de risques financiers.

<sup>530</sup> Problèmes de qualité des données relatives aux affiliés, à l'origine d'erreurs nombreuses dans le recouvrement des cotisations et dans la liquidation des pensions, médiocre qualité de l'accueil téléphonique et des délais de traitement des courriers, notamment.

<sup>531</sup> Cour des comptes, *La Cipav : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable*, Rapport public annuel, février 2014 et *La Cipav : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée*, Rapport public annuel, février 2017.

### **Un risque contentieux associé aux micro-entrepreneurs**

Pour promouvoir le statut de micro-entrepreneur, la cotisation forfaitaire d'assurance vieillesse des redevables a bénéficié d'un taux réduit par rapport à celui applicable aux professionnels libéraux (- 75 %). La Cipav a reçu de l'État une compensation pour la perte de recettes induite, uniquement pour le régime de base. Pour la retraite complémentaire, elle a appliqué, en accord avec sa tutelle, une logique de stricte proportionnalité entre les cotisations versées et les droits ouverts.

Dans un arrêt du 23 janvier 2020, la Cour de cassation a fait droit à un plaignant qui réclamait des droits à retraite complémentaire identiques à ceux des professionnels libéraux de droit commun relevant de sa classe de cotisation. Le nombre des litiges en cours et les conséquences financières pour la caisse sont, à ce stade, limitées<sup>532</sup>, mais cette jurisprudence pourrait être appliquée à un plus grand nombre de dossiers.

Par ailleurs, à la suite de la plainte déposée par une association d'adhérents de la Cipav, une information judiciaire a été ouverte portant sur divers faits de gestion, dont plusieurs sont postérieurs à 2020.

## **B - Des régimes aux spécificités marquées, des gestions hétérogènes**

Les sections professionnelles gèrent le régime de base selon les orientations fixées par des contrats pluriannuels et sous le contrôle de la caisse nationale (1). Elles perçoivent et répartissent des dotations d'aide sociale (2). Elles sont enfin responsables des régimes complémentaires et de prévoyance, qu'elles gèrent en ordre dispersé (3).

### **1 - Un régime de base excédentaire, supervisé par la CNAVPL**

Le régime de base des professions libérales est, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, un régime par points. Les cotisations sont dues sur la base

---

<sup>532</sup> De l'ordre de deux cents à ce stade. Un peu plus de quatre-vingt décisions défavorables à la caisse ont été exécutées en 2023, représentant un montant cumulé d'environ 55 000 €.

de tranches de revenu d'activité affectées de taux de cotisation spécifiques<sup>533</sup>, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

**Tableau n° 39 : le régime de base en quelques chiffres (2022)**

<i>Nombre de cotisants (1)</i>	<b>Nombre de retraités de droit direct (1)</b>	<b>Pension annuelle moyenne</b>	<b>Réserves (2)</b>
911 922	402 501	4 677 €	2,14 Md€

(1) au 30 juin, (2) au 31 décembre.

Source : données de la CNAVPL

Le montant annuel moyen des pensions versées au titre du régime de base s'établissait à 4 677 € en 2022. La Cipav, la Carpimko et la Carmf ont versé 1,3 Md€ de prestations du régime de base en 2022, soit 65 % du montant total versé à ce titre par les sections professionnelles, dont 621 M€ par la Carmf, 400 M€ par la Carpimko et 286 M€ par la Cipav.

#### **Un rendement élevé, appelé à diminuer**

En 2023, la valeur de service du point à la CNAVPL était fixée à 0,6076 € et la valeur d'achat du point pour un revenu équivalent au plafond de la sécurité sociale à 8,3834 €, soit un rapport entre ces deux valeurs, appelé rendement technique, de 7,25 % (pour 1 € de cotisations versées, le retraité perçoit 7,25 centimes de pension annuelle). Ce rendement diminue avec le niveau de revenus, pour se stabiliser à 4,32 % pour les revenus supérieurs à 5 fois le plafond de la sécurité sociale ; le régime est ainsi redistributif. Pour un revenu annuel de 75 154 € (revenu moyen des professionnels libéraux), il s'établit à 6,45 % : le pensionné récupère la totalité des cotisations versées après 15,5 années, soit bien avant la fin de sa période de retraite estimée à une vingtaine d'années en moyenne.

Le rendement est appelé à diminuer au fil du temps : il rapporte la valeur de service du point, indexée sur les prix, à la valeur d'achat du point, indexée sur les revenus d'activité, lesquels évoluent plus vite que les prix sur longue période.

L'excédent enregistré par le régime de base, d'un montant cumulé de 1,25 Md€ de 2018 à 2022, a évolué au cours de la période sous l'effet

<sup>533</sup> Les affiliés doivent acquitter en 2023 une cotisation au régime de base à hauteur de 10,10 % pour les revenus inférieurs à 43 992 € et de 1,87 % pour leurs revenus compris entre 43 992 € et 219 960 €. La cotisation liée à chaque tranche ouvre droit à l'acquisition d'un nombre de points qui serviront au calcul de la pension.

de la baisse de la charge, liée aux transferts inter-régimes de compensation démographique<sup>534</sup>, de l'évolution des revenus d'activité des professionnels libéraux et des reports de cotisations qui leur ont été accordés pour faire face à la crise sanitaire.

Au 31 décembre 2022, les réserves du régime de base s'élevaient à 2,14 Md€ en valeur comptable, soit plus d'une année de prestations.

## 2 - Des aides au titre de l'action sociale

Chaque année, le conseil d'administration de la CNAVPL répartit la dotation nationale d'action sociale accordée au titre du régime de base entre les sections professionnelles en fonction de l'effectif affilié. Le montant de ces dotations a été stable depuis 2018, à l'exception de l'année 2020 en raison du contexte sanitaire. Il s'est élevé, pour les trois sections professionnelles contrôlées (Cipav, Carpimko et Carmf) à 4,2 M€ en 2022<sup>535</sup>.

Durant la crise sanitaire, des aides spécifiques ont été décidées par les trois principales sections professionnelles au bénéfice de leurs assurés.

### Les aides mises en place durant la crise sanitaire

En réponse à la pandémie de covid 19, le conseil d'administration de la Carmf a choisi d'aider les médecins affiliés à payer leurs cotisations retraite dues au titre des régimes de base, complémentaires et surcomplémentaires. Cette aide a représenté environ 1,5 mois de cotisation pour un médecin en secteur 1, dans la limite de 2 007 €, soit 225,2 M€ en 2020. Elle a bénéficié à 97,1 % des cotisants (120 095 médecins).

La Carmf a également été autorisée par les pouvoirs publics à ne pas procéder au recouvrement des cotisations dues pour les médecins retraités effectuant volontairement des remplacements en cumul emploi-retraite jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire, pour un coût de 5,1 M€. Enfin, différentes mesures de suspension des prélèvements automatiques mensuels d'administration ont été adoptées pour les cotisations 2020.

<sup>534</sup> Du fait de la dégradation du nombre de cotisants par retraité liée à l'affiliation, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, des nouveaux cotisants micro-entrepreneurs au régime général et non à la CNAVPL. Ce ratio se rapproche du ratio moyen des régimes de retraite.

<sup>535</sup> Les montants d'aide sociale ont été de 11,3 M€ au titre des régimes complémentaires et surcomplémentaire et à 1,1 M€ au titre des régimes d'invalidité-décès.

Le conseil d'administration de la Carpimko a décidé le versement forfaitaire aux actifs d'une aide covid 19, financée au moyen du régime complémentaire (140 M€) et du fonds d'action sociale (89 500 €).

À la Cipav, les aides accordées aux affiliés en lien avec la crise sanitaire ont atteint 100 M€, financées par le régime invalidité-décès. Le budget de l'action sociale a été doublé en 2020 et près de 6 000 aides ont été versées, pour un montant total de 9 M€.

### 3 - Des stratégies financières propres aux sections professionnelles

Les caisses de l'OAAVPL gèrent d'importantes réserves, qui atteignaient 35 Md€ au 31 décembre 2022. Les réserves du régime de retraite de base ne représentent que 6 % de ce montant.

**Tableau n° 40 : montant des réserves\* à fin 2022**

CNAVPL	Carmf	Carpimko	Cipav	OAAVPL
2,14 Md€	5,76 Md€	4,36 Md€	7,67 Md€	35 Md€

\* Les réserves des sections professionnelles sont concentrées dans le régime complémentaire et, de façon plus limitée, dans le régime invalidité-décès.

Source : Cour des comptes, données des caisses

Les caisses opèrent dans un cadre réglementaire peu contraignant. Au lendemain de la crise financière de 2008, une actualisation des règles de gestion des réserves est apparue nécessaire à la tutelle pour assurer, notamment, la cohérence entre leurs réserves financières et leurs passifs. Toutefois, le décret du 9 mai 2017 qui devait préciser ces règles a fait l'objet d'une invalidation partielle<sup>536</sup>, en raison des conséquences qu'il aurait pu avoir pour la gestion des réserves des caisses de retraite.

Dès lors, le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit la gestion des placements des caisses de l'OAAVPL est demeuré inabouti, comme l'a récemment relevé la Cour<sup>537</sup>.

<sup>536</sup> Le Conseil d'État a jugé qu'en imposant aux sections professionnelles des placements dégageant des « liquidités sûres et garanties pour chacune des dix premières années suivant celles déficitaires dans les projections » et en interdisant toute détention de positions ne contribuant pas à cet objectif, le pouvoir réglementaire faisait peser sur elles des contraintes manifestement excessives.

<sup>537</sup> Cour des comptes, *Les réserves des caisses de retraite*, Rapport public annuel, 2022.

*a) Une gestion des actifs déléguée*

La gestion des actifs financiers de la CNAVPL et des trois principales sections professionnelles est déléguée à des sociétés de gestion d'actifs. À l'exception de la Carmf qui dispose d'un service chargé de la gestion de portefeuille, des cabinets de conseil en investissement assistent les commissions des placements placées auprès des conseils d'administration.

Ces commissions ne sont toutefois pas en mesure de superviser toutes les décisions de placement, du fait de la technicité de la matière, du très grand nombre de prestataires extérieurs et de la multitude des opérations auxquelles ces derniers procèdent dans le cadre de leurs mandats.

*b) Des patrimoines et des politiques immobilières hétérogènes*

La détention par les caisses d'actifs immobiliers est limitée à 20 % du montant total des actifs admis en représentation des réserves, aux termes du décret du 25 octobre 2002. Elle concerne des patrimoines immobiliers importants dans la plupart des caisses contrôlées.

Le portefeuille immobilier des trois principales sections professionnelles était estimé à 2,04 Md€ fin 2022, dont plus de la moitié à la Carmf.

Par ailleurs, la CNAVPL et les trois sections contrôlées ont réalisé, dans des proportions importantes pour la Carpimko et la Cipav, des placements financiers dans l'immobilier sous forme de fonds ou de titres de sociétés pour un montant total de 1,17 Md€.

**Tableau n° 41 : composante immobilière des réserves de la CNAVPL et des trois principales sections professionnelles en 2022**

	CNAVPL	Carmf	Carpimko	Cipav
<i>Valeur des immeubles</i>	-	1 243 M€	65 M€	728 M€
<i>Placements financiers dans l'immobilier</i>	76 M€	196 M€	455 M€	445 M€

Source : Cour des comptes, données des caisses

Les sièges sociaux de la Cipav et de la Carpimko sont valorisés dans les réserves, contrairement à celui de la Carmf. La CNAVPL détient son siège social, mais pas d'immeuble de placement.

Les pratiques suivies par la CNAVPL et les trois sections contrôlées sont diverses en cas d'opération immobilière, qu'il s'agisse de l'évaluation des biens à acquérir ou à céder, de la publicité donnée à la mise en vente d'un bien, du recours à des intermédiaires pour accompagner la transaction ou des modalités du suivi de ces projets par les conseils d'administration.



La Cipav s'est placée, de ce point de vue, dans une situation singulière en décidant, en 2021, de céder sept immeubles, sans lien avec un besoin de liquidités qu'auraient pu dicter les perspectives financières des régimes sous gestion, et selon une procédure de gré à gré qui n'a pas apporté toutes les garanties nécessaires en termes d'information du conseil d'administration et de préservation des intérêts patrimoniaux de la caisse.

### **C - Un contrôle distant par les pouvoirs publics**

L'autonomie des sections limite la portée des engagements inscrits dans les contrats pluriannuels conclus par l'État avec la CNAVPL et par celle-ci avec les sections professionnelles (1). Les pouvoirs publics, peu présents auprès des caisses de l'organisation (2), sont intervenus en réaction à des dysfonctionnements graves dans la gouvernance ou dans la gestion de sections professionnelles (3).

#### **1 - Des contrats pluriannuels au champ et à l'ambition limités**

La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 a réaffirmé le rôle de chef de file de la CNAVPL au sein de l'OAAVPL. Elle a prévu la conclusion d'un contrat pluriannuel avec l'État et sa déclinaison au travers de contrats pluriannuels de gestion conclus entre la CNAVPL et chacune des sections professionnelles. En dépit de ce renforcement des prérogatives de la caisse nationale, la mise en œuvre du premier contrat pluriannuel entre la CNAVPL et l'État (2016-2019) a été jugée laborieuse et lente par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) dans le bilan qu'elle en a tiré début 2020<sup>538</sup>.

#### **Les dotations versées par la CNAVPL aux sections professionnelles**

Les contrats pluriannuels successifs conclus entre l'État et la CNAVPL prévoient le versement par celle-ci de diverses dotations financières<sup>539</sup> au bénéfice des sections professionnelles, dont la plus importante est la dotation de gestion administrative.

Le montant de cette dotation annuelle, destinée à couvrir les charges de gestion administrative du régime de base, a longtemps été difficile à estimer, en l'absence de méthodologie partagée pour mesurer ces charges. Les sections délégataires ont fait valoir son niveau insuffisant. La Carmf a estimé le taux de couverture entre 79,2 % et 96,1 % durant la période 2018-2022, ce qui l'a conduite à recourir à des produits provenant du régime complémentaire.

<sup>538</sup> Inspection générale des affaires sociales, *Gouvernance et évaluation du contrat pluriannuel entre la CNAVPL et l'État pour la période 2016-2019*, février 2020.

<sup>539</sup> La dotation de gestion administrative, la dotation informatique et la dotation d'action sociale.

Pour répondre aux demandes des sections professionnelles, le montant de la dotation a été réévalué, passant de 41,2 M€ en 2020 à 54,1 M€<sup>540</sup> en 2021, première année du deuxième contrat pluriannuel. Cette hausse a découlé d'un changement de méthode, le montant étant désormais calculé à partir des coûts réels de gestion du régime de base constatés en 2019.

Le deuxième contrat (2021-2025) s'est inscrit dans le prolongement du premier, avec une moindre ambition sur l'objectif d'un rapprochement entre les sections professionnelles sous le contrôle de la CNAVPL. Ainsi, l'efficacité de gestion ne relève plus du contrat que pour le régime de base et l'homogénéisation des services aux affiliés n'est plus identifiée parmi les axes stratégiques.

En exécution, les sections professionnelles n'ont pas progressé au même rythme sur l'ensemble des sujets couverts par le deuxième contrat, qu'il s'agisse de l'évaluation de la qualité de service, de la sécurisation des systèmes informatiques ou de la mesure de l'efficacité de gestion. Alors que la mesure de la qualité du service rendu aux assurés avait été reconnue comme prioritaire dès le premier contrat pluriannuel avec l'État, les sections ne sont pas parvenues à s'accorder, près de deux ans après la signature du deuxième contrat, sur une définition commune des réclamations et sur les modalités de leur suivi<sup>541</sup>.

De ce fait, trois indicateurs relatifs à la qualité du service rendu aux affiliés (le taux de courriels traités dans les délais, le taux de satisfaction des allocataires et le taux des réclamations traitées dans les délais), pourtant essentiels, n'étaient pas assortis d'objectifs opposables en 2022.

## 2 - Des sections professionnelles peu contrôlées

L'indépendance des sections professionnelles découle en large part de l'autonomie de gestion qui leur est reconnue pour les régimes dont elles ont la charge et de leur autonomie financière concernant la gestion de leurs réserves.

L'absence de représentant de l'État au sein de leurs conseils d'administration prive l'administration de tutelle d'un canal privilégié pour assurer un suivi rapproché et régulier de leur gouvernance. Les sections professionnelles nomment et rémunèrent librement leurs directeurs et directeurs comptables et financiers.

<sup>540</sup> Ce montant diminue ensuite de 1,5 % par an, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 relatif au taux de réduction des frais de gestion administrative demandé aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

<sup>541</sup> La Carmf ne pilote le suivi des réclamations que depuis 2023.

Parce que les sections professionnelles exercent une mission de service public, il conviendrait de nommer un commissaire du Gouvernement au sein de chaque conseil d'administration, comme c'est déjà le cas à la CNAVPL, et d'aligner les conditions de nomination du directeur de chaque section sur celles retenues pour le directeur de la CNAVPL.

La rémunération des directeurs des sections professionnelles devrait, comme c'est déjà le cas pour la caisse nationale, être soumise à l'accord de l'administration de tutelle et le montant cumulé des trois plus hautes rémunérations mériterait de figurer dans les états financiers. Cela permettrait d'éviter des niveaux de rémunération anormalement élevés, notamment à la Carmf où la rémunération du directeur général atteint le double de celle du directeur général de la CNAVPL.

Le contrôle de légalité exercé sur les délibérations de ces conseils d'administration<sup>542</sup> par la mission nationale de contrôle rattachée au directeur de la sécurité sociale a pu apparaître distant en certaines occasions. Il en va ainsi de la création, en août 2018, de l'association *Pro Action retraite* par plusieurs sections professionnelles pour conduire des actions d'influence auprès des pouvoirs publics<sup>543</sup>, objet qui n'entraîne pas dans leurs missions.

En parallèle et comme souligné précédemment, la CNAVPL, la Carpimko et la Cipav ont passé depuis 2018 des marchés pour des prestations de *lobbying*, dans un contexte marqué par la préparation de réformes des retraites. Au total, les limites du contrôle des sections professionnelles par la tutelle et par la CNAVPL laissent à celles-ci des marges d'initiative et d'action importantes, qui n'ont pas toujours été utilisées à bon escient.

### **3 - Des interventions de la tutelle dictées par l'urgence**

La Cipav a subi une grave crise de gouvernance en 2020 dans un contexte de qualité de service médiocre, de climat social interne dégradé et de conflit ouvert avec la CNAVPL.

Après le refus du conseil d'administration de démettre le directeur de ses fonctions, la ministre chargée du travail a décidé de suspendre le conseil d'administration par un arrêté du 20 août 2020 et de nommer un administrateur

---

<sup>542</sup> Les délibérations peuvent être annulées lorsqu'elles sont contraires à la loi ou de nature à compromettre l'équilibre financier de la caisse (article L. 152-1 du code de la sécurité sociale).

<sup>543</sup> Selon l'Igas, l'objet de cette association ne permettait pas d'en financer le fonctionnement par des fonds provenant de la gestion d'un régime de retraite. Cf. Igas, *Gouvernance et évaluation du contrat pluriannuel CNAVPL-État 2016-2019*, Tome 1, février 2020.

provisoire, chargé d'engager un programme de réformes. À la suite de la démission du directeur de la Cipav, son successeur a pris ses fonctions le 5 octobre 2020 et un nouveau conseil d'administration a été installé en janvier 2021, qui a confirmé le nouveau directeur dans ses fonctions.

Toutefois, la Cour de cassation a récemment annulé l'élection des membres du nouveau conseil d'administration de la Cipav<sup>544</sup>, ce qui a conduit à la nomination, par arrêté ministériel du 4 décembre 2023, d'un nouvel administrateur provisoire, pour la deuxième fois en quatre ans.

En dehors de ces circonstances exceptionnelles, l'administration de tutelle est parfois perçue par les sections professionnelles comme insuffisamment réactive. La réforme des modalités de régularisation de la cotisation de retraite complémentaire, votée par le conseil d'administration de la Cipav en octobre 2018, n'est ainsi entrée en vigueur qu'en mars 2021, faute de publication au Journal officiel de l'arrêté d'approbation.

L'alignement des modalités de versement des indemnités journalières du régime d'invalidité-décès sur celles du régime de retraite de base, décidé en juillet 2021, n'est toujours pas applicable en l'absence d'un tel arrêté d'approbation.

## **II - Une performance de gestion inégale, une organisation à faire évoluer**

En l'absence de cadre commun de gestion, des disparités importantes s'observent dans les coûts de gestion et la performance des placements financiers (A). Les économies d'échelle que devrait permettre, pour des caisses de petite taille, l'appartenance à une organisation commune ne sont pas recherchées (B). Une évolution de l'OAAVPL est nécessaire (C).

### **A - Des coûts de gestion mal connus et disparates**

L'indépendance des sections professionnelles explique la diversité de leurs situations respectives, la singularité des trajectoires suivies par chacune des trois principales d'entre elles et le caractère hétérogène de leurs performances de gestion administrative et financière.

---

<sup>544</sup> Arrêt du 12 octobre 2023, deuxième chambre civile, Cour de cassation.

## 1 - Des trajectoires de progrès contrastées

L'autonomie de gestion reconnue aux sections professionnelles ne les exonère pas de l'exigence d'efficacité et de transparence qui s'impose aux organismes de sécurité sociale chargés d'une mission de service public.

Les trois principales ont suivi des trajectoires très différentes pour améliorer leur performance de gestion.

La nouvelle direction de la Cipav a engagé en 2020 le redressement d'une caisse qui avait connu de graves dysfonctionnements internes pendant près de dix ans. Elle a fait aboutir en peu de temps deux réformes majeures, de portée structurelle :

- le transfert de son activité de recouvrement au régime général qui a nécessité un travail préalable de fiabilisation des données concernant les assurés, conduit avec les équipes de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, qui chapeaute les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) ;
- le déploiement d'un nouvel outil métier (*Tosca*) améliorant le calcul des droits et la qualité de liquidation des pensions, ainsi que l'interfaçage de cet outil avec le répertoire de gestion des carrières uniques (RGCU), en février 2023<sup>545</sup>.

La Carpimko a poursuivi, depuis 2018, un programme de réformes interne visant à restructurer, fiabiliser et moderniser son organisation et son fonctionnement afin d'améliorer la gestion et le service rendu aux assurés. Ses indicateurs de production et la plupart de ceux relatifs à la relation avec les assurés sont en phase avec les objectifs du contrat pluriannuel de gestion conclu avec la CNAVPL.

À la Carmf, la bonne tenue de la gestion financière et la qualité de la liquidation des retraites s'accompagnent d'un retard important pris dans la modernisation des outils et l'évolution de l'organisation. Un effectif important pallie ces insuffisances. Dans l'attente de l'aboutissement du chantier de modernisation visant la gouvernance, lancé en 2021, et de celui relatif aux applications informatiques, lancé récemment en 2023, la Carmf reste exposée pour plusieurs années à des risques opérationnels élevés du fait d'un système d'information vieillissant et excessivement coûteux.

---

<sup>545</sup> Créé par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites et étendu dans son champ en 2014, ce répertoire doit constituer, d'ici 2028, la base de données unique des carrières des assurés de tous les régimes obligatoires de retraite.

## 2 - Des écarts importants de coût de gestion et de performance financière

### *a) Des différences sensibles entre les coûts de gestion des régimes*

Les sections professionnelles ne sont pas parvenues à stabiliser une méthodologie commune de mesure de leurs coûts de gestion, objectif pourtant fixé dans le premier contrat pluriannuel en 2016<sup>546</sup>. De ce fait, la répartition de la dotation annuelle couvrant les charges de gestion du régime de base a suscité de fortes tensions.

L'organisation a dû revoir cette répartition à la suite du transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Cipav. Un audit de conformité, prévu en 2025, devrait permettre de valider une méthode de calcul. Dans cette attente, des travaux menés par la CNAVPL pour l'année 2021<sup>547</sup> conduisent à de premiers résultats.

**Tableau n° 42 : principaux indicateurs relatifs aux coûts de gestion  
du régime de base en 2021**

<i>Frais de gestion multi-activités</i>	<b>Carmf</b>	<b>Carpimko</b>	<b>Cipav</b>	<b>Moyenne OAAVPL</b>
<i>Par ETP affecté au régime de base*, en €</i>	129 432	119 875	156 141	149 189
<i>Par dossier géré, en €</i>	42,37	33,89	32,80	75,11
<i>En % des flux financiers**</i>	0,83 %	0,93 %	2,16 %	1,72 %

\* Indicateur correspondant à celui suivi par les tutelles dans le cadre du parangonnage de l'activité des organismes de sécurité sociale (CG 102 - frais de gestion par ETP).

\*\* Coûts de gestion divisés par la somme des cotisations recouvrées et des prestations versées, hors activité spécifique de la Carmf liée à la prise en charge d'une partie des cotisations des professionnels de santé relevant du secteur 1, pour le compte des CPAM.

Source : données CNAVPL

Il importe d'assurer la comparabilité des coûts de gestion parmi les sections professionnelles et avec les autres organismes de sécurité sociale. Une participation à l'exercice de parangonnage piloté par la direction de la sécurité sociale irait en ce sens en permettant, en particulier, d'objectiver les écarts de coûts en matière de recouvrement des cotisations. Les données

<sup>546</sup> Finaliser une méthodologie consensuelle et opposable de détermination du coût analytique de la gestion du régime de base, fiche 4 du contrat pluriannuel CNAVPL-État 2016-2019.

<sup>547</sup> Des données plus récentes n'étaient pas disponibles.

disponibles montrent que le coût du recouvrement des Urssaf, qui porte toutefois sur un champ plus large (travailleurs indépendants et employeurs de salariés) que ceux de la Carmf et de la Carpimko, est deux fois moins élevé.

**Tableau n° 43 : comparaison des coûts de recouvrement (2021)**

	Carmf	Carpimko	Urssaf
Coût pour 100 € recouverts	0,67 <sup>548</sup> €	0,76 €	0,35 €

Sources : Cour des comptes, données de la Carmf, de la Carpimko et du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale 2023 annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Outre un coût de recouvrement moins élevé, les Urssaf affichent un taux de recouvrement des cotisations dues par les professionnels libéraux au titre des risques maladie et famille supérieur à celui qu'enregistrent les sections professionnelles pour les cotisations de retraite (cf. C.1 *infra*).

*b) Des performances diverses en matière de gestion financière*

Afin d'évaluer les résultats des gestions directe et indirecte de la CNAVPL et des trois sections contrôlées, la Cour a rapproché d'une part leurs performances financières, mesurées par le taux de rendement interne de 2018 à 2022 de l'allocation d'actifs investis en 2018, hors désinvestissement au cours de la période justifié par des besoins de financement, d'autre part les frais<sup>549</sup> liés à leur gestion financière.

<sup>548</sup> En intégrant les montants pris en charge par la Carmf au titre de son activité spécifique liée à la prise en charge d'une partie des cotisations des professionnels de santé relevant du secteur 1, la caisse estime que le coût unitaire pour 100 € recouverts serait de 0,52 € en 2021.

<sup>549</sup> Frais fixes ou variables précomptés par les gestionnaires d'actifs qui dépendent de différentes caractéristiques, notamment de la classe d'actifs, du type de gestion, avec intervention de la société de gestion ou à partir d'algorithmes mathématiques, etc.

**Tableau n° 44 : comparaison de la performance de quatre portefeuilles de placement (2018-2022)**

<i>Caisse</i>		<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>Moyenne</b>
<i>CNAVPL</i>	Rendement**	- 4,53 %	2,30 %	5,36 %	11,36 %	- 0,80 %	2,60 %
	Frais de gestion*	0,72 %	0,79 %	0,89 %	1,04 %	nd	0,86 %
<i>Carmf</i>	Rendement	- 6,98 %	12,40 %	6,74 %	12,42 %	- 11,45 %	2,13 %
	Frais de gestion	nd	nd	nd	nd	nd	nd
<i>Carpimko</i>	Rendement	0,11 %	14,3 %	1,68 %	11,56 %	- 8,26 %	3,55 %
	Frais de gestion	0,47 %	0,33 %	0,37 %	0,28 %	0,37 %	0,36 %
<i>Cipav</i>	Rendement	- 2 %	12 %	3,70 %	11,60 %	- 9,20 %	2,90 %
	Frais de gestion	0,57 %	0,43 %	0,41 %	0,52 %	0,55 %	0,50 %

\* *Frais de gestion exprimés en pourcentage de la valeur de marché du portefeuille au 31 décembre.*

\*\* *Rendement annuel des fonds investis et rendement annuel moyen (dernière colonne) des fonds investis. La performance de gestion du portefeuille de valeurs mobilières durant la période a été calculée hors nouveaux produits de placement investis durant la période.*

*Source : Cour des comptes à partir des données de la CNAVPL, de la Carmf, de la Carpimko et de la Cipav*

Le rendement annuel moyen des fonds investis est positif durant la période, malgré des performances financières négatives ou faibles en 2018 et en 2022. La performance moyenne des portefeuilles<sup>550</sup>, plus élevée à la Carpimko et à la Cipav qu'à la CNAVPL, repose sur un plus fort niveau de risque. Surtout, les frais de gestion de la CNAVPL sont proportionnellement plus importants qu'à la Cipav et à la Carpimko.

La Carmf ne dispose pas du montant des frais de gestion précomptés par les gestionnaires d'actifs durant la période 2018-2022, ce qui prive son conseil d'administration de cette information.

La caisse nationale ne s'est pas imposée comme le lieu d'une mutualisation des bonnes pratiques, alors que siègent au sein de sa commission des placements des présidents de sections professionnelles<sup>551</sup>

<sup>550</sup> Sous réserve de la comparabilité des méthodes de calcul appliquées par les caisses ou par les sociétés de conseil qui les accompagnent. La Carmf a, ainsi, réalisé des désinvestissements significatifs (1,2 Md€) pour financer les déficits techniques.

<sup>551</sup> En 2022, figuraient, parmi les membres de la commission des placements et du conseil d'administration, les présidents de la Carpimko, de la Cavec et de la CARPV.



appelés à prendre, pour le compte de leurs caisses respectives, des décisions de même nature.

Des échanges ont eu lieu au sein de l'OAAVPL au sujet du recours aux réserves pour soutenir l'activité de certains professionnels libéraux afin de limiter les effets de la crise sanitaire récente, mais la gestion des réserves apparaît comme un angle mort du contrat pluriannuel conclu avec l'État pour la période 2021-2025.

Il conviendrait que la CNAVPL mette en place une concertation régulière entre les gestionnaires des réserves des différentes sections professionnelles, permettant d'échanger sur la conjoncture, les analyses et les recommandations des sociétés de conseil et de partager les expériences et les bonnes pratiques. Des projets de mutualisation mériteraient d'être examinés dans ce cadre.

## **B - Des gisements d'efficience inexploités**

L'autonomie accordées aux sections professionnelles a permis le maintien de politiques salariales plus favorables que dans les organismes du régime général et conduit à la fixation d'objectifs parfois peu ambitieux (1). Les mutualisations porteuses d'économies sont encore rares (2) et la participation aux projets de l'inter-régimes reste limitée.

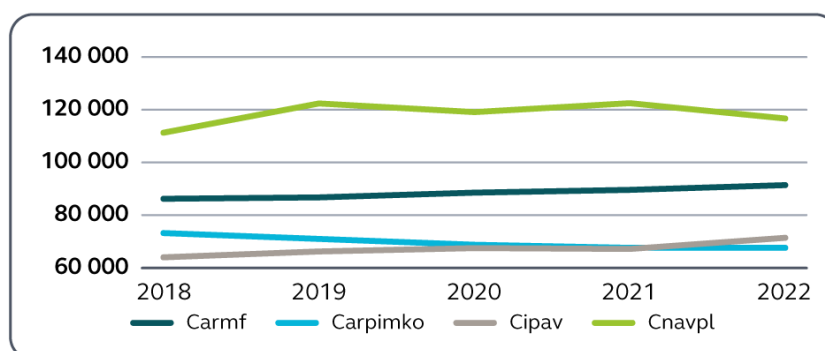
### **1 - Des caisses soumises à des contraintes externes limitées**

#### *a) Une gestion des personnels hors du cadre général*

Du fait de l'autonomie dont bénéficient les sections professionnelles, des écarts continuent à être observés avec les règles et les pratiques en vigueur dans les organismes du régime général, qu'il s'agisse des modalités de nomination et des rémunérations des dirigeants ou des modalités de remboursement des frais des administrateurs.

Les niveaux et l'évolution des dépenses de personnel par équivalent temps plein (ETP) ont été contrastés durant la période 2018-2022. Le coût par ETP (rémunération annuelle brute et charges sociales) a progressé régulièrement à la Cipav et à la Carmf, alors qu'il a diminué à la Carpimko.

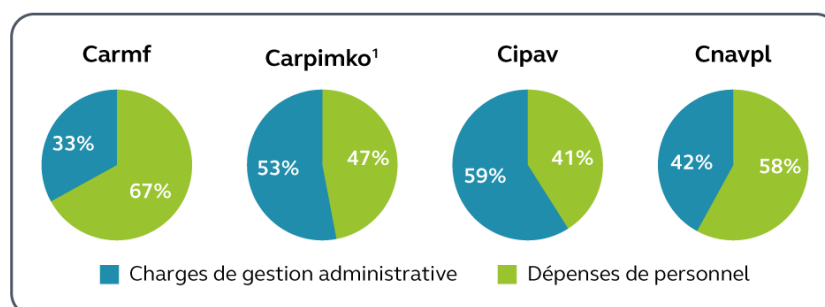
À la Carmf, il était supérieur de 35 % à la Carpimko et de 28 % à la Cipav en 2022. La Carmf se distingue, en effet, par un nombre plus important d'ETP dans certaines fonctions (notamment économat et gestion des dossiers des affiliés) et par des rémunérations en moyenne plus élevées.

**Graphique n° 42 : évolution du coût en euros par ETP (2018-2022)**

Source : Cour des comptes à partir des données des sections

Le coût par ETP plus élevé encore à la CNAVPL (supérieur de 28 % à celui de la Carmf en 2022) s'explique par la part prépondérante des cadres dans l'effectif de la caisse nationale, qui n'assure aucune activité au contact des affiliés.

Par ailleurs, le poids relatif des charges de personnel dans les dépenses de gestion administrative diffère fortement entre les caisses contrôlées, la Carmf affichant le taux le plus élevé. Le recours à des prestataires extérieurs et le niveau des salaires sont deux variables pouvant expliquer de tels écarts.

**Graphique n° 43 : part des dépenses de personnel dans le total des charges de gestion administrative (2022)**

<sup>1</sup> La part des dépenses de personnel de la Carpimko est de 60% et non de 47 %, hors charges de gestion administrative exceptionnelles.

Note de lecture : à la Carmf, la part des dépenses de personnel dans le total des charges de gestion administrative s'établit à 67 %.

Source : Cour des comptes à partir des données des caisses.

Les dirigeants et les personnels des sections professionnelles sont, en moyenne, mieux rémunérés que leurs homologues du régime général, dans des proportions qui varient selon les caisses et la catégorie professionnelle.

L'écart de rémunération moyenne toutes catégories confondues était en 2022 de 20 % par rapport au régime général, allant de 15,5 % pour la Cipav à 36 % pour la Carmf. Pour la CNAVPL, les comparaisons doivent tenir compte du fait que neuf salariés sur dix sont des cadres.

L'adhésion des sections professionnelles aux conventions collectives applicables aux personnels des organismes du régime général de la sécurité sociale supposerait de modifier les textes en vigueur.

Dans cette attente et afin de réaliser des économies de gestion et de faciliter la mobilité des personnels entre régimes, il conviendrait que les sections professionnelles, organismes de sécurité sociale chargés d'une mission de service public, fassent évoluer leurs politiques en matière de gestion des ressources humaines (grille des qualifications, des rémunérations, valeur du point, mobilité des personnels, par exemple) pour les rapprocher de celle en vigueur dans le régime général, comme la Cipav a commencé de le faire depuis 2021.

*b) Des objectifs de qualité de service et de performance de gestion moins ambitieux que pour le régime général*

Parmi les indicateurs mesurant la performance de gestion et la qualité de service que comprend le deuxième contrat pluriannuel, cinq, mentionnés en haut du tableau ci-dessous, sont alignés sur les indicateurs qui avaient cours pour l'assurance vieillesse ou l'activité de recouvrement. Le niveau des autres objectifs demeure, souvent, en-deçà de ce qui est demandé aux caisses d'assurance retraite du régime général (Carsat).

**Tableau n° 45 : objectifs fixés aux sections professionnelles et aux Carsat (2022)**

<i>Indicateur</i>	<b>Sections professionnelles</b>	<b>Carsat</b>
<i>Liquidation droits propres dans les délais</i>	92 %	80 %
<i>Liquidation droits dérivés dans les délais</i>	70,5 %	55 %
<i>Taux d'encaissement</i>	90,2 %	*
<i>Suivi des demandes de retraite / réversion</i>	non fixé	65 % / 38 %
<i>Qualité des dossiers validés</i>	93 %	88,5 %
<i>Taux d'incidence financière</i>	0,55 %	1,05 %
<i>Taux de réclamations traitées dans les délais</i>	non fixé	81 %
<i>Suivi des réponses aux appels téléphoniques</i>	82 %	87 %
<i>Taux de courriels traités dans les délais</i>	82 %	86 %
<i>Taux de satisfaction</i>	80 %	90 %

\* Depuis la COG 2014-2017, l'indicateur portant sur le taux d'encaissement n'est plus assorti d'un objectif pour les organismes chargés du recouvrement (Urssaf), mais d'un suivi.

Source : Cour des comptes à partir des données des sections professionnelles et de l'assurance retraite

Il conviendra de préparer et d'inscrire dans les prochains contrats pluriannuels des caisses de retraite des professions libérales, la convergence des objectifs avec ceux du régime général.

## **2 - Une entrée à pas comptés dans les mutualisations**

L'organisation commune n'a pas permis de trouver, dans le partage de bonnes pratiques et dans les mutualisations, des sources d'économies et d'efficacité. Comme relevé plus haut, l'expérience du *Groupe Berri* s'est soldée par un échec.

Le deuxième contrat pluriannuel (2021-2025) conclu par la CNAVPL avec l'État a prévu le développement des mutualisations au sein de l'OAAVPL, car la juxtaposition de structures de petite taille conduit à des coûts de gestion élevés. Alors que le premier contrat l'y encourageait, la CNAVPL n'avait pu élaborer avec les sections professionnelles de schémas directeurs communs ni de mutualisations en matière informatique. La gestion des ressources humaines, celle de l'immobilier ou celle des réserves demeuraient cloisonnées.

La CNAVPL a cependant joué un rôle déterminant pour mettre en place un outil, appelé concentrateur, par lequel transitent les flux d'informations liées à l'activité des sections professionnelles en provenance, ou à destination de l'Insee, de l'administration fiscale et de la Cnav, avant d'être répartis entre les sections ou, inversement, entre les organismes partenaires.

Ce développement doit faciliter les échanges avec l'administration fiscale pour le calcul de l'assiette des cotisations et préparer le rattachement des systèmes d'information des sections au répertoire de gestion des carrières unique (RGCU). Hormis la Cipav qui a déjà rattaché son système d'information à ce répertoire et fermé sa propre base carrières, il est prévu que les sections professionnelles, préoccupées à l'idée de se départir des données relatives aux carrières de leurs affiliés, ne procèdent à ce rattachement qu'en 2028, soit trois ans après le terme des contrats pluriannuels en vigueur. Il est souhaitable que les sections qui y seraient favorables puissent anticiper cette échéance.

Par ailleurs, pour participer à l'exercice de parangonnage des coûts de gestion piloté par la direction de la sécurité sociale, les caisses devront achever le chantier ouvert en 2016 visant à partager au sein de l'OAAVPL des outils communs d'analyse et de comparaison des coûts de gestion pour

le régime de base<sup>552</sup>. Ce chantier méritera d'être étendu aux régimes complémentaires.

## **C - Une organisation commune à faire évoluer par étapes**

La mission de service public confiée aux sections professionnelles, le caractère obligatoire des régimes de retraite et de prévoyance dont elles assurent la gestion et leur statut d'organismes de sécurité sociale emportent une exigence d'efficacité et d'exemplarité dans la gestion des régimes et de transparence à l'égard des pouvoirs publics à laquelle l'organisation commune n'a pas toujours su répondre.

Le cloisonnement qui caractérise le fonctionnement de l'OAAVPL a empêché les caisses qui en sont membres de trouver dans les mutualisations des sources d'économies et d'efficacité. L'OAAVPL, aujourd'hui juxtaposition d'entités indépendantes sans chef de file effectif, doit évoluer pour trouver une cohérence et une capacité de mouvement.

### **1 - Une généralisation du transfert du recouvrement aux Urssaf**

Une première orientation conduirait à généraliser le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement, dans le double but de permettre un recentrage de l'activité des sections professionnelles sur le service rendu à leurs assurés et de dégager des économies de gestion. Cette évolution serait facilitée par le rapprochement du mode de collecte des cotisations avec les pratiques des Urssaf, qui nécessiterait le passage à des cotisations proportionnelles aux revenus et une harmonisation des dates d'exigibilité.

L'estimation des économies de gestion pourrait être réalisée à partir de données plus homogènes, ce qui favoriserait, par ailleurs, l'examen des frais de gestion facturés aux sections professionnelles.

---

<sup>552</sup> « Finaliser une méthodologie consensuelle et opposable de détermination du coût analytique de la gestion du régime de base ». Contrat pluriannuel CNAVPL-État 2016-2019. Axe 2, Fiche 4.

**Des marges d'économies et une amélioration  
du taux de recouvrement liées au transfert  
du recouvrement des cotisations aux Urssaf**

Les charges de gestion de la Cipav au titre du recouvrement ont été divisées par deux à la suite du transfert de cette activité aux Urssaf au 1<sup>er</sup> janvier 2023, entraînant une économie de 13 M€. Une diminution des montants restant à recouvrer a par ailleurs permis de réduire les honoraires des commissaires de justice et les frais d'actes liés au recouvrement forcé, qui ont pu atteindre 3 M€ par an.

Selon un rapport parlementaire récent<sup>553</sup>, le taux de recouvrement moyen des cotisations dues au titre de 2021 était de 97,3 % pour les neuf autres sections professionnelles, dont 93,4 % à la Carpimko et 98,2 % à la Carmf en 2021. Par comparaison avec le taux de recouvrement par l'Urssaf des cotisations dues par les professionnels libéraux au titre des risques maladie et famille (98,7 % en 2021), la Cour évalue à au moins 100 M€ par an l'augmentation des montants recouverts pour la Carmf et pour la Carpimko en cas de transfert de leur activité de recouvrement aux Urssaf.

La réduction des coûts de gestion qui en résulterait permettrait aux sections professionnelles de déployer de nouvelles offres de service, en se recentrant sur la qualité de service proposé aux affiliés, comme ont pu le faire la Cipav et d'autres organismes de sécurité sociale qui ont transféré leur activité de recouvrement aux Urssaf<sup>554</sup>.

Compte tenu de la place que tient la collecte des cotisations dans l'activité des caisses de retraite des professions libérales, un transfert du recouvrement aux Urssaf devrait conduire, comme la Cour l'a souligné dans un rapport récent sur la protection sociale des travailleurs indépendants<sup>555</sup>, à rationaliser l'organisation des sections professionnelles, qui n'ont souvent pas une taille critique.

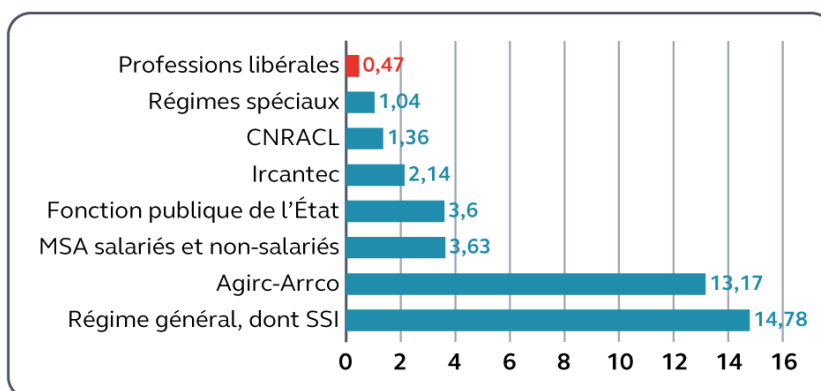
<sup>553</sup> Rapport d'information n° 725 (2021-2022) déposé le 21 juin 2022 par M. René-Paul Savary et Mme Cathy Apourceau-Poly, Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, Commission des affaires sociales du Sénat.

<sup>554</sup> En 2022, le réseau des Urssaf a recouvré 128,8 Md€ de cotisations pour le compte de plus de 900 tributaires relevant de la sécurité sociale – autres régimes de sécurité sociale, Fonds de solidarité vieillesse, Caisse d'amortissement de la dette sociale – ou hors de ce champ – Unédic, État et autorités organisatrices de la mobilité, notamment.

<sup>555</sup> Cour des comptes, *La protection sociale des travailleurs indépendants à la suite de la suppression du RSI : des objectifs globalement atteints, de nouvelles évolutions à envisager*, Ralfss 2022, chapitre X.

Ce constat est à relier au nombre limité des affiliés à l'assurance vieillesse des professions libérales par comparaison avec les autres régimes de retraite (cf. graphique ci-dessous), qui justifierait la mise à l'étude de fusions entre sections professionnelles, pouvant aller jusqu'à une recomposition autour d'une caisse unique.

**Graphique n° 44 : place des régimes de retraite des professions libérales (nombre de retraités de droit direct et de droit dérivé en millions, 2020)**



Source : Drees, *Les retraités et les retraites*, édition 2022.

## 2 - Un élargissement des prérogatives de la CNAVPL

Un deuxième chantier législatif et réglementaire conduirait à étendre les prérogatives de la CNAVPL aux régimes complémentaires et d'invalidité-décès, dont elle délèguerait la gestion aux sections professionnelles dans des conditions comparables à celles aujourd'hui mises en œuvre pour le régime de base.

Les missions d'animation, de coordination, de pilotage et de contrôle qui sont aujourd'hui confiées à la CNAVPL pourraient être élargies à l'ensemble du champ d'activité des sections professionnelles. Cela mettrait fin au fonctionnement cloisonné qui caractérise l'OAAVPL et faciliterait les mutualisations au sein de l'OAAVPL, tout en garantissant à chaque section professionnelle la maîtrise de ses propres réserves au titre des régimes complémentaire et de prévoyance.

Cette évolution redonnerait de la cohérence au contrat pluriannuel conclu par la CNAVPL avec l'État, tout à la fois transverse dans plusieurs de ses axes stratégiques et restreint au régime de base pour ce qui est des indicateurs et des objectifs de performance. En outre, la délégation générale

de gestion accordée aux sections pourrait être liée, au-delà de la signature du contrat de gestion avec la CNAVPL, au respect d'engagements relatifs, en particulier, aux mutualisations.

Ce schéma supposerait de redéfinir les relations entre la caisse nationale et les sections professionnelles, afin que la CNAVPL joue un rôle de caisse tête de réseau - comparable à celui de la Cnav à l'égard du réseau des Carsat, par exemple -, les sections professionnelles mettant en œuvre les orientations arrêtées par la caisse nationale.

Ceci exigerait, en particulier, de reconsidérer la composition du conseil d'administration de la CNAVPL et la répartition des voix en son sein, afin qu'il ne procède plus majoritairement des sections professionnelles. Plusieurs sièges pourraient être réservés à des personnalités qualifiées, tandis que les fédérations et syndicats professionnels se verraient accorder le même nombre de sièges et de voix que les représentants des sections professionnelles.

Le mode de désignation des administrateurs devrait être réexaminé dans ce cadre. Constatant la baisse continue et le faible niveau du taux de participation aux élections professionnelles, ainsi que le coût de leur organisation par les dix sections, l'inspection générale des affaires sociales (Igas)<sup>556</sup> évoquait, dans un rapport de 2020, l'abandon de ce dispositif au profit d'une nomination des administrateurs de la CNAVPL selon des modalités proches de celles retenues pour les caisses et organismes du régime général.

### **3 - Une évolution vers un conseil de la protection sociale des professions libérales**

Dans son rapport précité<sup>557</sup> consacré aux travailleurs indépendants, la Cour relevait que la réforme de leur protection sociale en janvier 2019 n'avait pas empêché le maintien de régimes spécifiques à ces assurés (retraite complémentaire et invalidité-décès), une gestion *ad hoc* des réserves financières de ces régimes<sup>558</sup> et la mise en place d'une

---

<sup>556</sup> Rapport relatif à la mise en œuvre du contrat 2016-2019 entre la CNAVPL et l'État. – 2020.

<sup>557</sup> Cour des comptes, *La protection sociale des travailleurs indépendants à la suite de la suppression du RSI* », Ralfss 2022, chapitre X.

<sup>558</sup> 15,9 Md€ confiés en gestion à l'Acoss fin 2022, soit la moitié des réserves gérées par les onze caisses de l'OAAVPL.



gouvernance propre, sous la forme d'un conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)<sup>559</sup>.

S'inspirant de ce schéma, le projet de loi de 2020 instituant un système universel de retraite prévoyait (article 51) la création par ordonnance d'un conseil de la protection sociale des professionnels libéraux chargé de piloter les régimes de retraite complémentaire et d'invalidité-décès et l'action sociale des professionnels libéraux. Ce conseil aurait délégué aux sections professionnelles la gestion de ces régimes.

Le conseil d'administration de la CNAVPL ne s'était pas opposé<sup>560</sup> au principe de la mise en place d'un tel conseil dans le cadre du système universel de retraite, tout en relevant alors que des incertitudes demeuraient sur plusieurs points touchant aux spécificités des professionnels libéraux.

La présence, depuis l'origine, de deux membres désignés par la chambre nationale des professions libérales parmi les membres de l'assemblée générale du CPSTI conduirait à s'interroger, dans ce scénario de moyen terme, sur la nécessité de créer un nouveau conseil de la protection sociale spécifique aux professions libérales. Quoiqu'il en soit, la gestion des réserves de l'OAAVPL demeurerait sous la responsabilité directe des représentants des professions libérales.

---

<sup>559</sup> Le CPSTI est chargé de veiller à la qualité du service rendu aux travailleurs indépendants par les organismes du régime général auxquels est déléguée la gestion des régimes, d'arrêter les orientations générales en matière d'action sociale, de piloter le régime complémentaire d'assurance vieillesse obligatoire, le régime d'invalidité-décès et la gestion des réserves de ces régimes.

<sup>560</sup> Délibération prise lors de sa session du 16 janvier 2020.

---

## CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*L'autonomie de gestion et l'autonomie financière reconnues à l'OAAVPL l'ont maintenue hors des règles communes aux organismes de sécurité sociale. La mission de service public qui lui est confiée, le caractère obligatoire des régimes dont les sections professionnelles assurent la gestion et leur statut d'organismes de sécurité sociale emportent une exigence d'efficacité et d'exemplarité dans la gestion des régimes et de transparence à l'égard des pouvoirs publics à laquelle elles n'ont pas pleinement répondu.*

*La CNAVPL ne dispose que d'une capacité d'initiative et d'un pouvoir de contrôle limités et l'exercice de la tutelle reste distant, en l'absence de commissaire du Gouvernement dans les conseils d'administration des dix sections professionnelles. La conclusion de contrats pluriannuels à partir de 2016 marque, certes, un progrès, mais les indicateurs concernant le régime de base et le niveau d'ambition des objectifs sont souvent inférieurs à ceux inscrits dans les conventions pluriannuelles d'autres organismes de sécurité sociale.*

*Le fort attachement des sections à leur indépendance a pu retarder les efforts de modernisation des outils, les mutualisations et la recherche d'efficacité dans la gestion, au détriment du service rendu aux assurés. Le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Cipav et son raccordement au répertoire de gestion des carrières unique ont été perçus comme une atteinte à l'autonomie de l'organisation, alors qu'ils sont porteurs d'économies et permettent un recentrage de l'activité sur le service aux assurés.*

*Enfin, la gestion des réserves de l'OAAVPL demeure hétérogène, insuffisamment contrôlée, s'agissant, notamment, des relations avec les sociétés de conseil et les intermédiaires sollicités pour les placements financiers et les opérations immobilières, et d'un rendement financier parfois limité.*

*L'ensemble de ces constats souligne la nécessité d'une évolution profonde de l'OAAVPL, pour laquelle la Cour identifie des pistes conduisant à un rapprochement par étapes avec le régime général. Elle formule, en outre, les cinq recommandations de gestion suivantes :*

42. *pour renforcer le contrôle de l'État sur la gestion de régimes obligatoires de retraite :*
  - *nommer un commissaire du Gouvernement dans chacun des conseils d'administration des sections professionnelles ;*

- aligner les conditions de nomination de leurs directeurs sur celles retenues pour la CNAVPL ;
  - prévoir une validation par la tutelle du montant de la rémunération des directeurs ainsi que la communication annuelle du montant des trois plus hautes rémunérations de chacune des sections professionnelles (ministère du travail, de la santé et des solidarités, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;
43. mettre en œuvre sans délai au sein de l'OAAVPL un dispositif commun de mesure des coûts et de la performance de gestion et associer l'OAAVPL à l'exercice de parangonnage sur les coûts de gestion dans les organismes de sécurité sociale piloté par la direction de la sécurité sociale (ministère du travail, de la santé et des solidarités, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique , CNAVPL) ;
44. modifier les dispositions du code de la sécurité sociale pour permettre le rattachement des sections professionnelles et de la CNAVPL aux conventions collectives applicables aux personnels des organismes du régime général de la sécurité sociale (ministère du travail, de la santé et des solidarités) ;
45. actualiser le cadre réglementaire de la gestion des réserves des caisses de retraite, en mettant à jour le décret n° 2017-887 du 9 mai 2017 et en fixant des règles prudentielles de gestion des réserves par régime, à l'instar de ce qui existe pour le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (ministère du travail, de la santé et des solidarités, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique);
-