

Chapitre XVI

Les retraites des artisans et des commerçants : une soutenabilité menacée, un poids croissant pour la collectivité nationale

PRESENTATION

Les artisans et les commerçants sont affiliés pour leur couverture vieillesse au régime social des indépendants (RSI). Ils relèvent de deux régimes de base distincts, mais d'un régime complémentaire unifié, mis en place le 1^{er} janvier 2013.

Ces régimes rassemblent près de 2,1 millions de cotisants et 2 millions de pensionnés. Ils ont perçu, en 2013, 6,4 Md€ de cotisations (4,07 Md€ au titre des régimes de base et 2,32 Md€ au titre du régime complémentaire) et versé 8,8 Md€ de prestations (7,2 Md€ au titre des régimes de base et 1,6 Md€ au titre du régime complémentaire).

Dans la continuité des travaux qu'elle a consacrés en 2013 aux retraites des professions libérales et des exploitants agricoles⁵⁹⁴, la Cour a cherché à analyser les spécificités du système de retraite des artisans et commerçants, à évaluer la soutenabilité financière des régimes de base et du régime complémentaire et à apprécier la qualité de la gestion de la retraite mise en œuvre par le RSI.

Dans un contexte d'alignement des droits sur le régime général mais d'un effort contributif qui reste inférieur à celui des salariés, les régimes de base sont confrontés à un déficit structurel élevé, à l'ampleur masquée par l'apport de ressources non-contributives et désormais reporté sur le régime général en raison de la suppression à horizon 2017 de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), qui assurait automatiquement leur équilibre (I). Le régime complémentaire des artisans et commerçants, unifié entre 2010 et 2013, présente quant à lui des perspectives financières relativement favorables (II). La qualité de la gestion des retraites par le RSI, lourdement affectée par la mise en place chaotique de l'interlocuteur social unique (ISU), étudiée par la Cour en 2012⁵⁹⁵, reste insatisfaisante, quand bien même des perspectives d'amélioration se font jour (III).

594. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XV : les retraites des exploitants agricoles, p. 423-450 et chapitre XVI : les retraites des professions libérales, p. 451-478, La Documentation française, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

595. A été mis en place, le 1^{er} janvier 2008, un guichet unique confié aux URSSAF pour le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants, se substituant aux multiples intervenants précédents : l'interlocuteur social unique, dont la mise en place s'est heurtée à de très graves dysfonctionnements. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre VII : le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique, La Documentation française, septembre 2012, p. 197-230, disponible sur www.ccomptes.fr.

I - Des régimes de base en déficit structurel

A - Un alignement dans les droits avec le régime général mais un effort contributif inférieur

1 - Une convergence progressive des droits

L'alignement du régime d'assurance-vieillesse de base des artisans et de celui des commerçants sur le régime général, dont le principe a été fixé par la « loi Royer » du 3 juillet 1972, a initié un mouvement de convergence des règles relatives à l'ouverture et au calcul des droits à retraite des artisans et commerçants avec celles des travailleurs salariés qui paraît désormais achevé. Ces régimes garantissent ainsi à leurs assurés des droits analogues à ceux des salariés du secteur privé, sous réserve de particularismes qui tiennent compte des spécificités des carrières des travailleurs indépendants, tels que le statut atypique des conjoints collaborateurs⁵⁹⁶.

Tableau n° 85 : principaux paramètres de calcul de la retraite de base

	Régime général	RSI
Salaire de référence	Salaire annuel moyen des 25 meilleures années	Revenu annuel moyen des 25 meilleures années ⁵⁹⁷
Formule de calcul	$SAM \times 50 \% \times \text{durée d'assurance dans le régime} / \text{durée d'assurance taux plein}$	$RAM \times 50 \% \times \text{durée d'assurance dans le régime} / \text{durée d'assurance taux plein}$
Âge d'ouverture des droits	62 ans	
Taux plein	Égal à 50 % Obtention sans conditions à partir de 67 ans, ou selon la durée d'assurance	

Source : Cour des comptes

596. Le conjoint du chef d'entreprise qui participe de façon régulière à l'activité de l'entreprise est tenu d'opter pour l'un des statuts suivants : salarié, associé ou collaborateur. Si les conjoints salariés et les conjoints associés cotisent dans les conditions de droit commun auprès de la CNAV et du RSI respectivement, les conjoints collaborateurs, rattachés au RSI, bénéficient d'un statut atypique, qui échappe à la distinction traditionnellement établie en droit de la sécurité sociale entre travailleur indépendant et travailleur salarié. Les conjoints collaborateurs (au nombre de 47 000) s'acquittent ainsi de cotisations vieillesse et d'invalidité-décès calculées selon des modalités spécifiques et bénéficient d'une couverture maladie et maternité gratuite, en tant qu'ayant droit du chef d'entreprise.

597. Le nombre de meilleures années pris en compte pour le calcul de la pension est progressivement porté de 10 pour la génération 1934 à 25 pour la génération 1953.

Des artisans et commerçants très majoritairement poly-affiliés

La très grande majorité des artisans et commerçants sont affiliés à plusieurs régimes de retraite successifs au cours d'une même carrière. D'après les données du dernier échantillon inter-régimes de retraités, la part des poly-pensionnés parmi les effectifs de retraités de droit direct du RSI dépassait 95 % en 2008, contre moins de 40 % pour les retraités du régime général.

La pension de retraite d'un poly-pensionné est composée, à l'heure actuelle, de la somme des pensions des régimes auxquels il a été affilié, déterminées séparément sur les parties de carrière qu'il a effectuées auprès de chaque régime. À ce titre, une très large part des artisans et commerçants cumule une pension de retraite du RSI et une pension de retraite du régime général des salariés.

La mise en œuvre, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, de la liquidation unique, prévue par la loi du 20 janvier 2014, devrait modifier les modalités de calcul et de service de la retraite des poly-pensionnés. Un seul régime sera chargé de la liquidation des pensions des poly-pensionnés et procédera au calcul de la pension « comme si l'assuré avait systématiquement relevé d'un seul régime », au lieu de faire la somme de plusieurs pensions calculées sur des éléments de carrière distincts.

La COG 2012-2015 assigne à la Caisse nationale du RSI l'objectif d'« unifier l'ensemble de la protection sociale des artisans et commerçants en achevant la fusion des régimes complémentaires et en préparant celle des régimes de base et celle des régimes invalidité-décès ». Une décision de principe sur la fusion des régimes de base aurait dû être prise à cet effet au premier trimestre 2013, sur le fondement d'une étude d'impact préalable. Cette dernière n'a pas encore été réalisée. Il semble souhaitable, pour des raisons de simplicité, de clarté et d'efficacité de gestion, que le RSI prenne une décision rapide sur le principe et les modalités de la fusion de ses deux régimes de retraite de base, notamment dans la perspective de la mise en place à horizon 2017 d'une liquidation unique par les régimes de retraite alignés sur le régime général.

2 - Un effort contributif qui demeure inférieur à celui du régime général

Les caractéristiques des cotisations d'assurance-vieillesse des artisans et commerçants et des travailleurs salariés n'apparaissent pas identiques.

Étaient similaires, en 2013, les taux des cotisations, à un niveau correspondant au cumul des parts salariale et patronale du régime général. En revanche, l'assiette des cotisations vieillesse était plafonnée au RSI,

contrairement au régime général. Dans le contexte d'un relèvement général des cotisations dé plafonnées prévu par la réforme des retraites de 2014, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a instauré pour les artisans et commerçants une cotisation dé plafonnée, n'engendrant aucun droit sur la fraction du revenu supérieure au plafond de la sécurité sociale. Le taux de cette nouvelle cotisation (0,20 % en 2014), qui devrait concerner près de 20 % des artisans et commerçants, n'en demeure pas moins nettement inférieur au taux de la cotisation dé plafonnée des salariés (2 % en 2014). Selon le RSI, l'alignement du taux de la cotisation vieillesse dé plafonnée du RSI sur celle du régime général générerait un surcroît de cotisations de près de 180 M€ pour les régimes de base.

Ainsi, à droits équivalents, l'effort contributif des artisans et commerçants pour leur retraite de base demeure inférieur à celui des travailleurs salariés.

Les travaux de l'INSEE ⁵⁹⁸ relatifs aux pratiques de sous-déclaration d'activité des entreprises renforcent le constat d'un déséquilibre persistant, en termes d'effort contributif, entre travailleurs salariés d'une part et travailleurs indépendants d'autre part. L'INSEE estime ainsi que la sous-déclaration de bénéficiaires au sein des entreprises individuelles non agricoles ⁵⁹⁹ représenterait près du quart de leur chiffre d'affaires, soit une proportion plus marquée que les pratiques de travail dissimulé des travailleurs salariés.

Des modalités spécifiques d'assujettissement aux cotisations

L'assiette de cotisation des artisans et commerçants est calculée sur la base du revenu déclaré par l'assuré, qui peut être très fluctuant d'une année à l'autre. Afin de limiter les pertes d'assiette qui résultent de la variabilité de ces revenus et garantir à tous les cotisants une protection sociale minimale, même en cas de forte dégradation de leur bénéfice, les artisans et commerçants, hors auto-entrepreneurs, sont assujettis à des cotisations minimales, calculées sur la base d'une assiette de cotisation minimale égale à 5,25 % du plafond de la sécurité sociale (PSS). La cotisation minimale au titre de l'assurance-vieillesse de base assure ainsi la validation d'un trimestre d'assurance. En 2011, près de 11 % des artisans et 24 % des commerçants cotisaient à l'assiette minimale.

598. INSEE, Document de travail de la Direction des études et des synthèses économiques, *L'évaluation de l'activité dissimulée des entreprises sur la base des contrôles fiscaux et son insertion dans les comptes nationaux* (G2011/09).

599. Cet agrégat n'est pas décomposé de telle manière qu'il puisse spécifiquement faire apparaître la part de sous-déclaration des seuls artisans et commerçants.

Cependant, la refonte des statuts de l'entrepreneur individuel mise en œuvre par la loi relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises du 18 juin 2014 a étendu le champ des assurés du RSI exonérés de cotisations minimales, jusqu'alors limité aux seuls auto-entrepreneurs. Le nouveau statut créé par cette loi laisse au cotisant le choix d'opter ou non pour le paiement des cotisations minimales. Il bénéficie aux auto-entrepreneurs et aux entrepreneurs relevant du statut microsocial (au nombre de 150 000), soit 31 % des cotisants actuels. Il pourrait également s'avérer attractif pour les entrepreneurs individuels et les gérants de SARL (39 % des cotisants), qui pourraient être incités, lorsqu'ils répondent aux conditions d'éligibilité, à opter pour ce nouveau statut. Le risque existe en effet que soit privilégiée la minimisation à court terme des prélèvements au détriment de l'acquisition de droits générateurs de prestations à long terme, dans un contexte de contestation latente de l'affiliation obligatoire à un régime de sécurité sociale.

3 - Des rendements comparables au régime général

L'harmonisation des règles qui président au calcul de la retraite de base des assurés du RSI et du régime général se traduit par une grande proximité des taux de rendement du régime général et des régimes de base du RSI. Comme précédemment relevé dans le cadre de l'enquête relative aux retraites des exploitants agricoles⁶⁰⁰, s'observe une parité des taux de rendement instantané⁶⁰¹ des cotisations payées par les artisans et les commerçants, les travailleurs salariés et les exploitants agricoles, à carrière complète.

Des niveaux de pension relativement faibles

Les montants de pension perçus par les artisans et commerçants apparaissent relativement faibles au regard de l'ensemble des retraités français. Le dernier échantillon inter-régimes de retraités, élaboré par la DREES en 2008, fait ainsi état d'un écart de 11 % entre la pension moyenne (tous régimes confondus) perçus par les artisans et commerçants, égale à 1 275 € pour les artisans et 1 289 € pour les commerçants et la

600. Cour des comptes, *Rapport d'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XV : les retraites des exploitants agricoles, La Documentation française, septembre 2013, p. 434, disponible sur www.ccomptes.fr

601. Calculés en faisant le rapport entre le montant des cotisations de l'année précédant le départ en retraite et le montant de la partie de la pension versée la première année de retraite en contrepartie des cotisations de la dernière année d'activité, en faisant l'hypothèse que cette dernière année d'activité permet d'atteindre une carrière complète.

pension moyenne de l'ensemble des retraités, égale à 1 440 €. Plusieurs facteurs expliquent cet écart : la sous-déclaration des revenus d'activité, le caractère moins avantageux du régime par points qui préexistait à l'alignement des régimes sur le régime général en 1973, la création récente du régime complémentaire de retraite des commerçants et le caractère plus heurté des carrières des artisans et commerçants, qui se traduit par une forte variabilité des revenus cotisés d'une année à l'autre.

La part des retraités de droit direct du RSI bénéficiaires de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) (3,3 % des artisans et 3,8 % des commerçants) demeure néanmoins comparable à celle de l'ensemble des retraités (3,3 %), d'après l'échantillon inter-régimes de retraités publié en 2008. De même, la proportion des retraités exonérés de prélèvements sociaux, en raison de la faiblesse de leurs revenus⁶⁰² n'apparaît pas plus marquée parmi ceux relevant du RSI (35 % des artisans et 23 % des commerçants) qu'au régime général (36 %). Ces constats semblent témoigner du fait que les anciens artisans et commerçants disposent de sources de revenus complémentaires qui compensent la faiblesse relative de leurs pensions de retraite.

B - Des perspectives démographiques et financières dégradées

1 - Un ratio démographique déséquilibré, malgré une amélioration en trompe-l'œil depuis 2008

Les régimes d'assurance-vieillesse du RSI comptaient au 31 décembre 2012 près de 2,09 millions de cotisants artisans et commerçants et 2,02 millions de pensionnés, dont 73,6 % de retraités de droit direct et 26,4 % de retraités de droit dérivé.

Ils ont bénéficié depuis 2008 d'une augmentation massive du nombre de leurs cotisants, en raison principalement de l'affiliation d'environ 500 000 nouveaux cotisants auto-entrepreneurs, consécutive à la création par la loi du 4 août 2008 de ce statut.

Si l'afflux des auto-entrepreneurs a favorisé le rééquilibrage du ratio démographique des régimes d'assurance-vieillesse du RSI, il ne contribue que marginalement au renforcement de leur pérennité car ils ne lui apportent que peu de ressources supplémentaires. En effet, la majorité des auto-entrepreneurs disposent de capacités contributives nulles ou très faibles. Même en excluant les revenus nuls (qui concernaient en 2012

602. Sont exonérés de CSG et de CDRS les pensionnés non redevables de l'impôt sur le revenu et non éligibles à la taxe d'habitation, ou titulaires d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité non contributif.

32 % des auto-entrepreneurs artisans et 39 % des auto-entrepreneurs commerçants), le revenu moyen annuel des auto-entrepreneurs s'élevait au 31 décembre 2012 à 4 750 € pour les commerçants et 3 600 € pour les artisans, contre 21 000 € et 22 500 € respectivement pour les cotisants hors auto-entrepreneurs.

La croissance globale des effectifs cotisants masque cependant une tendance à la stagnation des effectifs cotisants « classiques », hors auto-entrepreneurs, depuis 2008. Le nombre de cotisants hors auto-entrepreneurs enregistrés au 31 décembre 2012 (1,46 million) atteint ainsi un niveau quasiment identique à celui du 31 décembre 2008 (1,47 million).

Selon les prévisions du Conseil d'orientation des retraites, le ratio démographique des régimes de base du RSI est du reste appelé à une dégradation constante au cours des prochaines décennies.

Tableau n° 86 : évolution du rapport démographique corrigé⁶⁰³

	2011	2020	2030	2040	2050	2060
Régime général	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2
RSI (base)	1,1	1,2	1,3	1,5	1,7	1,9

Source : COR⁶⁰⁴ (scénario C⁶⁰⁵).

603. Définition du rapport démographique corrigé retenue par le COR : rapport entre, d'une part, la somme du nombre de retraités de droits directs et de la moitié du nombre de retraités de droits dérivés et, d'autre part, le nombre de cotisants.

604. Conseil d'orientation des retraites, *Compléments aux perspectives du système de retraite en 2020, 2040 et 2060*, réunion plénière du 26 mars 2013.

605. Les projections du COR sont établies sur la base de scénarii macroéconomiques élaborés par la direction du Trésor. Le scénario C correspond au scénario le plus défavorable parmi les trois scénarios principaux retenus pour ses prévisions financières du COR de décembre 2012. Toutefois, comme le note le rapport annuel du COR de juin 2014 sur l'évolution et les perspectives du système de retraites en France, les scénarios retenus sont à actualiser en raison du niveau plus faible que prévu de la croissance du PIB observée en 2013, et de la hausse d'un point du chômage observée entre 2011 et 2013. Sur la base de ce constat, le COR ajustera ses prévisions macroéconomiques en 2014.

2 - Un déficit structurel élevé masqué par l'affectation de ressources non-contributives et désormais reporté sur le régime général

Le financement des régimes d'assurance-vieillesse de base des artisans et commerçants apparaît très largement dépendant de ressources non-contributives.

a) Un montant de cotisations qui couvre à peine plus de la moitié des charges

Les cotisations recouvrées par les régimes de base ne suffisent pas à couvrir les prestations servies, du fait du caractère dégradé du ratio démographique et de la faiblesse des capacités contributives telles que déclarées par les cotisants. Les cotisations ne représentaient en 2012 que près de 55 % des prestations, quand le ratio pour les salariés du régime général atteignait la même année près de 82 %⁶⁰⁶. La part des ressources contributives devrait décliner au cours des prochaines décennies, sous l'effet de la dégradation du ratio démographique. Selon le RSI, le taux de couverture des prestations par les cotisations tomberait en 2060 à 36 %.

Ces régimes figurent donc parmi les principaux bénéficiaires du mécanisme de compensation généralisée institué par la loi du 24 décembre 1974 afin de « remédier aux inégalités provenant des déséquilibres démographiques et des disparités de capacités contributives entre les différents régimes ». La compensation généralisée représentait ainsi près de 15 % de leurs ressources en 2012.

Surtout, les comptes de ces régimes, comme au demeurant aussi ceux de la branche maladie du RSI, ont été jusqu'à présent automatiquement équilibrés à l'euro près par la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Cette imposition sur le chiffre d'affaires des entreprises à forme sociétale de plus de 760 000 € de chiffre d'affaires a été en effet créée en 1970 pour compenser les conséquences en termes de pertes de ressources pour les régimes de protection sociale des travailleurs indépendants de l'érosion continue de la part des entreprises sous forme personnelle⁶⁰⁷.

606. Conseil d'orientation des retraites, *Mode de financement et d'équilibrage des régimes de retraite*, séance plénière du 26 novembre 2013.

607. La C3S a bénéficié au RSI en 2012 à hauteur globalement de 2,7 Md€, soit environ 15 % de ses ressources totales de ses branches maladie et vieillesse, mais également au régime des exploitants agricoles pour 1,4 Md€ et au Fonds de solidarité vieillesse pour 1,3 Md€.

Les régimes de retraite des artisans et commerçants ont ainsi bénéficié en 2012 d'une attribution de C3S de 1,9 Md€, soit près de 25 % de leurs ressources, représentant près du tiers du montant total de la C3S (5,5 Md€).

**Tableau n° 87 : produits des régimes de base des artisans et
commerçants⁶⁰⁸**

En M€

	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
Charges nettes	7 165	7 342	7 510	8 163	8 287
Produits nets	7 165	7 342	7 510	8 163	8 287
<i>dont cotisations nettes</i>	<i>3 454</i>	<i>3 880</i>	<i>3 980</i>	<i>4 019</i>	<i>4 042</i>
<i>dont transferts de compensation</i>	<i>1 446</i>	<i>1 291</i>	<i>1 198</i>	<i>1 690</i>	<i>1 596</i>
<i>dont C3S</i>	<i>1 851</i>	<i>1 671</i>	<i>1 904</i>	<i>1 442</i>	<i>1 671</i>

Source : Cour des comptes d'après données Commission des comptes de la sécurité sociale.

Ces modalités de financement soulèvent plusieurs difficultés.

*b) Des modalités de calcul de la compensation généralisée
inadéquates*

Le calcul des transferts de compensation généralisée repose sur la seule prise en compte de l'évolution des effectifs cotisants et non de leur capacité contributive effective. L'affiliation massive d'auto-entrepreneurs depuis 2008 a mis en lumière les limites de ce mode de calcul : la minoration du montant des transferts de compensation résultant de l'augmentation du nombre de cotisants affiliés au RSI n'était pas compensée par le surcroît de cotisations perçues par les régimes d'assurance-vieillesse, du fait de la faible capacité contributive de ces nouveaux cotisants. En conséquence, il a été décidé d'inclure dans les effectifs cotisants pris en compte dans le calcul de la compensation les seuls auto-entrepreneurs déclarant un chiffre d'affaires au moins égal à 200 heures SMIC. Cette solution n'apparaît guère satisfaisante. En effet, il ne semble pas cohérent d'ajuster à la marge les modalités de calcul de

608. La nette diminution du montant de C3S affectée aux régimes de base entre 2013 résulte essentiellement du dynamisme des autres produits, lié à plusieurs facteurs : la hausse de la compensation généralisée, due essentiellement à une régularisation au titre de 2012, l'impact positif sur la masse des cotisations des récentes modifications du taux et des modalités de calcul de l'assiette de cotisation et l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations, qui résulte des opérations de régularisation massives mises en œuvre à la suite des difficultés de recouvrement liées à la mise en place de l'Interlocuteur social unique.

la compensation, en excluant une partie des assurés des effectifs cotisants pris en compte, en vertu de la faiblesse de leurs capacités contributives, alors même que, contrairement à l'objectif initial du dispositif, les capacités contributives réelles de l'ensemble des cotisants artisans et commerçants ne sont pas prises en compte dans la compensation. Comme la Cour l'avait déjà souligné en 2010⁶⁰⁹, une rénovation globale des mécanismes de compensation paraît souhaitable.

Les transferts de compensation généralisée représenteront, à mode de calcul constant, une part croissante des ressources des régimes d'assurance-vieillesse de base des artisans et commerçants, égale en 2060 à 36 % d'après les prévisions du COR⁶¹⁰. Dans un contexte de réduction globale des disparités de situation démographique entre régimes de base, seuls ces régimes verront sans doute s'amplifier de façon significative la masse et le volume des transferts de compensation en leur faveur. Ils seraient ainsi, en 2060, les premiers bénéficiaires de ce mécanisme de solidarité inter-régimes, en absorbant près de 64 % des transferts de compensation, contre 16 % en 2011.

c) Un déficit résiduel reporté sur le régime général à la suite de la suppression de la C3S

Plus immédiatement, la suppression de la C3S par la loi de financement rectificative du 8 août 2014 en trois étapes entre 2015 et 2017⁶¹¹, modifie fondamentalement les modalités de financement du RSI, en l'intégrant au régime général.

609. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2003*, chapitre III : les compensations inter-régimes, La Documentation française, septembre 2003, p. 61-82, disponible sur www.ccomptes.fr.

610. Les prévisions citées sont établies sur la base du scénario C.

611. Ce texte prévoit de créer un abattement d'assiette pour la C3S à compter de 2015, permettant d'alléger dès cette première année la C3S due par tous les redevables et d'exonérer complètement les petites et moyennes entreprises. Cet abattement sera augmenté en 2016, la suppression complète de la C3S intervenant en 2017.

Une intégration financière complète du RSI au régime général

En contrepartie de la suppression de la C3S, le RSI sera à partir de 2015 intégré au régime général, à l'instar notamment de ce qui existe depuis 2009 pour la branche maladie du régime des exploitants agricoles.

Dans ces conditions, l'équilibre des régimes vieillesse du RSI sera assuré par une dotation d'équilibre de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Un mécanisme analogue est prévu en matière d'assurance maladie entre la CNAMTS et le RSI.

L'impact de cette mesure sera intégralement compensé pour le régime général, selon des modalités renvoyées aux lois de finances et de financement pour 2015.

Dès 2015, la CNAVTS et la CNAMTS seront attributaires en lieu et place de la caisse nationale du RSI d'une part de C3S destinée à financer pour partie la dotation d'équilibre qu'elles lui verseront.

Cette intégration reporte sur le régime général la difficulté du financement du déficit structurel des régimes de base des commerçants et artisans.

Elle pose en termes encore plus appuyés la question de l'inégalité des efforts contributifs de leurs ressortissants. La poursuite de l'effort d'harmonisation récemment engagé par la création d'une cotisation dé plafonnée, mais fixée à un taux dix fois inférieur à celui des salariés, s'impose notamment à cet égard. Plus son rendement financier en lui-même, cependant non négligeable - il est estimé par le RSI à 180 M€ - un alignement progressif des taux constituerait un signe fort d'une volonté de préserver l'identité du régime social des indépendants dans un contexte où le recours à des formes élargies de la solidarité nationale et sa dépendance désormais du régime général la fragilisent.

En tout état de cause, la nature des recettes nouvelles qui seront affectées au régime général pour financer l'équilibre du RSI et en particulier celui de ses régimes d'assurance vieillesse, constitue plus généralement un enjeu déterminant.

Sauf à risquer de laisser progressivement à la charge du régime général une partie de leurs déficits et finir par les faire financer par la dette sociale par transfert ensuite à la CADES, les ressources nouvelles à apporter à la CNAVTS doivent ainsi être à même de répondre aux perspectives d'aggravation de leurs déséquilibres dans les prochaines années.

L'exemple du sous-financement chronique du régime de retraite des exploitants agricoles depuis la suppression du Fonds d'intervention des prestations sociales agricoles, avec pour conséquence le recours à des emprunts bancaires et le transfert de sa dette à la CADES, atteste que ce risque n'est pas théorique.

3 - Un accroissement prévisionnel du déficit continu dans les prochaines décennies, particulièrement net à partir de 2030

Le déficit technique des régimes d'assurance-vieillesse de base des artisans et commerçants, défini comme l'écart entre les cotisations perçues (y compris prises en charge par l'État) et les prestations servies, devrait se creuser continûment au cours des prochaines décennies, sous l'effet de plusieurs facteurs :

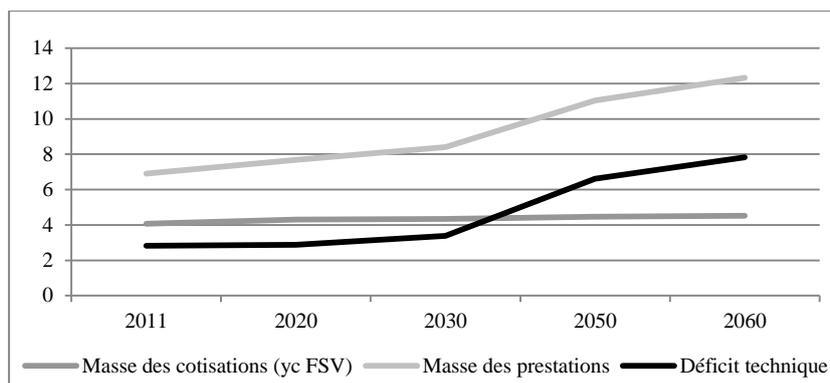
- la progression du nombre de nouveaux retraités ;
- l'augmentation de la pension moyenne des nouveaux retraités⁶¹² ;
- l'évolution peu dynamique des effectifs de cotisants.

Selon les projections du RSI – effectuées avant la réforme de 2014 – la progression du déficit devait être contenue entre 2011 (2,8 Md€, soit environ cinq mois de prestations) et 2030 (4 Md€, soit environ 5,8 mois de prestations), mais s'amplifier à compter de 2030, au gré de l'accélération de la croissance des prestations de droit direct. Le déficit devait ainsi atteindre près de 7,6 Md€ à l'horizon 2060, soit 7,4 mois de prestations.

612. Les reculs de l'âge légal du départ et de l'âge du taux plein mis en œuvre par les réformes récentes conduisent à deux types d'effets contradictoires sur le besoin de financement *via* le montant des prestations de droit direct : la diminution des effectifs de retraités, qui influe à la baisse sur la masse des prestations et l'augmentation de la pension moyenne résultant de l'allongement de la durée d'assurance, qui influe à la hausse sur la masse des prestations.

Graphique n° 31 : perspectives à long terme des régimes de base

En Md€



Source : Cour des comptes d'après données RSI.

L'alignement des régimes de base du RSI sur le régime général fait dépendre l'évolution de leurs perspectives financières des réformes globales du système de retraites. À cet égard, les réformes mises en œuvre depuis 2010 n'apparaissent pas suffisantes, au regard de l'ampleur de leurs besoins structurels de financement du RSI, pour les replacer sur une trajectoire soutenable. Le COR estime ainsi que l'ensemble des mesures prises depuis 2010 (hors réforme de 2014) devrait avoir pour effets d'accroître la masse des cotisations des régimes de base du RSI de près de 200 M€ et de réduire la masse des pensions de près de 380 M€ en 2060. Le RSI a chiffré la réduction des besoins de financement, résultant de la réforme de 2014 à seulement 400 M€ à l'horizon 2030, soit un besoin de financement estimé à plus de 3,6 Md€ à cette échéance.

II - Un nouveau régime complémentaire unifié aux perspectives plus favorables

A - Une fusion qui a permis de renforcer l'équité et la pérennité de la couverture complémentaire

La fusion du régime complémentaire des artisans (RCO), créé en 1979 et du régime complémentaire des commerçants (NRCO)⁶¹³, créé en 2004, a été décidée dans son principe par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (article 57). Le régime complémentaire des indépendants (RCI) s'est ainsi substitué aux deux régimes complémentaires à partir du 1^{er} janvier 2013.

Un régime complémentaire par points, en « répartition provisionnée »

Le RCI est un régime par points. Les cotisations versées par l'assuré donnent lieu à l'acquisition de points, calculés en fonction d'une valeur d'acquisition du point fixée par la Caisse nationale du RSI. Lors de la liquidation des droits, le montant de la retraite complémentaire est calculé en multipliant le nombre de points accumulés par l'assuré par une valeur de service du point, également fixée par la Caisse nationale du RSI.

Le RCI fonctionne en « répartition provisionnée », à l'instar de la plupart des autres régimes complémentaires obligatoires : une fraction des cotisations payées par les actifs est mise en réserve afin de faire face aux besoins de financement futurs du régime. Les cotisations versées par les assurés et les produits financiers générés par les réserves financières constituent les seules ressources du régime.

La Caisse nationale du RSI gère le régime de façon autonome. Son conseil d'administration est ainsi chargé d'ajuster en permanence les valeurs d'acquisition et de service du point en fonction de l'évolution des perspectives du régime, afin d'en assurer la viabilité à long terme.

Les objectifs qui avaient été assignés à cette fusion ont été atteints, sans que le processus ait suscité de contestations notables :

- mettre en place un régime complémentaire unifié, qui couvrirait l'ensemble des assurés vieillesse du RSI ;
- garantir à l'ensemble des artisans et commerçants l'acquisition, dans des conditions similaires, des droits à retraite complémentaire ;

613. Parmi les commerçants, seuls les assurés mariés bénéficiaient, avant 2004, d'un complément de retraite au titre du régime obligatoire des conjoints, sous certaines conditions de ressources et de durée d'assurance. Le NRCO a repris l'ensemble des droits acquis au titre du régime obligatoire des conjoints.

- renforcer la pérennité du régime complémentaire des artisans et commerçants.

La création du RCI a conduit à l'harmonisation des conditions d'acquisition et d'ouverture des droits à retraite complémentaire des artisans et commerçants (assiette et taux de cotisation, taux de rendement, règles d'attribution des pensions de réversion etc.). Elle n'a pas emporté de modification substantielle du taux de remplacement des prestations complémentaires servies, qui reste compris entre 19 et 21 % et s'est accompagnée de variations mesurées de l'effort contributif de chacune des populations, comprises, pour un revenu annuel de 20 000 €, entre -3 % pour un artisan et +6 % pour un commerçant. En assurant à chaque catégorie de la population couverte des avancées par rapport à la couverture complémentaire dont elle bénéficiait précédemment (extension des capitaux décès aux commerçants, baisse du taux de cotisation et hausse du taux de rendement des artisans, élargissement des conditions d'accès aux pensions de réversion pour l'ensemble des cotisants vieillesse etc.), la Caisse nationale du RSI a favorisé l'acceptabilité de la réforme parmi les assurés.

La création du RCI a également contribué au renforcement de la soutenabilité de l'assurance-vieillesse complémentaire gérée par le RSI. Les deux régimes complémentaires présentaient en effet des perspectives financières très contrastées avant la fusion : si la situation du NRCO paraissait relativement confortable, il était prévu que le RCO commence à puiser dans ses réserves dès 2015 et les épuise à l'horizon 2036. La mutualisation des réserves du NRCO et du RCO fait bénéficier le RCI d'un horizon d'extinction des réserves nettement plus favorable, porté à 2056. En outre, elle s'est accompagnée de la mise en place de modalités de pilotage solides : le conseil d'administration de la Caisse nationale du RSI doit s'assurer, tous les trois ans, de la conformité des perspectives financières du régime à deux critères de solvabilité, relatifs à l'espérance de vie des réserves et à la couverture des nouveaux engagements par les cotisations et procéder, le cas échéant, aux ajustements nécessaires.

Le RCI présente à l'heure actuelle un résultat net largement excédentaire, égal à 745 M€ en 2013. D'après le bilan actuariel réalisé par le RSI en 2013, le régime continuerait, à valeur du point et prestation de référence constantes, de dégager un résultat net excédentaire jusqu'en 2031 et épuiserait ses réserves à l'horizon 2056. Ses perspectives financières apparaissent à cet égard favorables en comparaison des autres régimes complémentaires obligatoires, avantage largement tributaire de la faiblesse des droits à retraite complémentaire acquis par les commerçants, du fait de la création récente du NRCO.

Tableau n° 88 : prévision d’extinction des réserves des régimes complémentaires

AGIRC	ARRCO	CNAVPL	IRCANTEC	RCI
2017	2020	Entre 2022 et 2034 selon les sections professionnelles	2048	2056

Source : COR⁶¹⁴.

Les prévisions d’extinction des réserves du RCI ont été cependant établies sur la base de l’objectif de rendement fixé à la création du RCI à 2,5 % par an hors inflation. Au regard des produits financiers moyens obtenu depuis 2007, soit 3,17 % inflation comprise, ces prévisions peuvent apparaître avoir été réalisées sur la base de projections de rendement relativement optimistes.

Si la dégradation du rapport démographique du régime se confirmait ou si le rendement des réserves financières était inférieur aux objectifs fixés, il apparaîtrait inévitable de revoir à la baisse le taux de rendement du régime⁶¹⁵, fixé à 6,8 % depuis le 1^{er} janvier 2013. Celui-ci apparaît relativement généreux en comparaison du taux de rendement réel de l’ARRCO pour les salariés non-cadres (estimé à 5 % en 2012 pour la tranche A⁶¹⁶ de l’ARRCO).

B - Une gestion encadrée mais encore perfectible des réserves financières

1 - Une gestion encadrée

Le RCI a repris à sa création les réserves financières des deux régimes complémentaires préexistants. Celles-ci ont fortement augmenté ces dernières années, sous le double effet des excédents techniques (cotisations perçues supérieures aux pensions complémentaires versées) et de rendements financiers positifs. À fin 2013, elles atteignaient

614 . Conseil d’orientation des retraites, *Réserves financières et capacités d’endettement des régimes de retraite*, séance plénière du 26 novembre 2013.

615. Le taux de rendement d’un régime en points correspond au montant de retraite acquis en contrepartie des cotisations payées l’année de la liquidation de la retraite.

616. L’ARRCO présente un rendement net de 6.6 % en 2012. Ce taux de rendement correspond toutefois à un âge de liquidation fixé à 65 ans, la retraite avant 65 ans sans abattement étant financée par une cotisation supplémentaire spécifique de 2,0 % pour la tranche A et 2,2 % pour la tranche B. En tenant compte de cette cotisation, le rendement réel de l’ARRCO en tranche A, avec la possibilité d’un départ dans les mêmes conditions qu’au régime de base, est de 5 %.

13,2 Md€. L'immobilier constituait 10,8 % des placements, les actions 34 %, les obligations 46,6 % et les produits monétaires 8,6 %.

Le RSI s'est imposé des règles de gestion qui respectent, voire sont parfois plus rigoureuses que celles qu'impose la législation en la matière. Sa stratégie est définie par le conseil d'administration de la caisse nationale et sa commission financière, organes qui prennent également toutes les décisions à impact financier significatif. Des prestataires extérieurs, choisis sur procédure de marché public, fournissent des conseils et effectuent un contrôle externe de la gestion et des résultats. Les placements sont diversifiés, le parc immobilier comptant une cinquantaine d'immeubles et les produits financiers étant en majorité gérés par une trentaine de gestionnaires de fonds dédiés choisis sur appels d'offres. La gestion elle-même tient compte des obligations de décaissement et des objectifs de durée de vie du régime, le rendement recherché découlant du choix d'une exposition limitée au risque.

2 - Des renforcements souhaitables

La gestion des réserves financières du RCI est soumise au contrôle des tutelles du RSI. Or ces dernières ont des moyens et une compétence limités pour exercer une telle fonction. Il importe ainsi que l'État renforce sa capacité de contrôle effectif de la gestion financière des réserves du régime complémentaire en faisant réaliser un audit externe dans le cadre de la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion et en introduisant dans cette dernière des indicateurs spécifiques (la COG actuelle est silencieuse sur ces questions).

III - Une gestion du processus retraite peu satisfaisante malgré des efforts de redressement

A - L'impact de la mise en place de l'ISU sur la gestion des carrières

Les difficultés de l'interlocuteur social unique (ISU)

Dans la continuité de la création du RSI en 2006 a été mis en place, le 1^{er} janvier 2008, un guichet unique confié aux URSSAF pour le recouvrement des cotisations, se substituant aux multiples intervenants précédents : l'ISU. Cette réforme avait pour ambition affichée de faciliter les relations des professions indépendantes avec les organismes gérant leur protection sociale.

Pourtant la création de l'ISU a provoqué dès 2008 de très lourds dysfonctionnements pour les assurés. Dans son rapport de 2012 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour a souligné que cette réforme avait été préparée et menée sans suffisamment prendre en compte les difficultés identifiées, en particulier dans le domaine des systèmes d'informations. Véritable « catastrophe industrielle », la mise en place de l'ISU a eu des conséquences lourdes sur les appels de cotisations, leur recouvrement et le suivi des droits des affiliés. Les mesures correctrices efficaces ont tardé à venir et le recouvrement des cotisations, en particulier, a été fortement perturbé jusqu'à très récemment.

Les difficultés prolongées de la mise en place de l'ISU ont eu un impact majeur sur la gestion des retraites du RSI car ce sont les cotisations perçues qui génèrent directement les droits à pension. Les difficultés d'accès à l'information qu'a rencontrées le RSI sur le recouvrement ont donc eu des conséquences sensibles sur le suivi des carrières et des droits acquis des assurés.

Le suivi des cotisations entre 2008 et 2013 - période de mise en place de l'ISU - est devenu très difficile. Pour récupérer les données de carrière, le RSI a dû mettre en place un système *ad hoc* lourd et complexe qui a fortement diminué la productivité des agents.

Une répercussion sur la mise en œuvre du droit à l'information,

Les lois de 2003 et 2010 portant réforme des retraites ont institué un droit à l'information avec l'envoi tous les cinq ans d'un relevé individuel de situation aux assurés de plus de 35 ans et, à partir de 55 ans, d'une estimation individuelle globale de la retraite à venir (EIG). En l'absence de fiabilité des données dont il disposait, le RSI a préféré dans un premier temps n'envoyer aucune information, puis a envoyé des informations en doutant de leur fiabilité et en précisant aux assurés que les données pouvaient ne pas correspondre à la réalité.

Le RSI attend cependant désormais un retour à la normale avant la fin de l'année, qui devrait, s'il est confirmé, permettre une avancée significative en termes de qualité du service rendu.

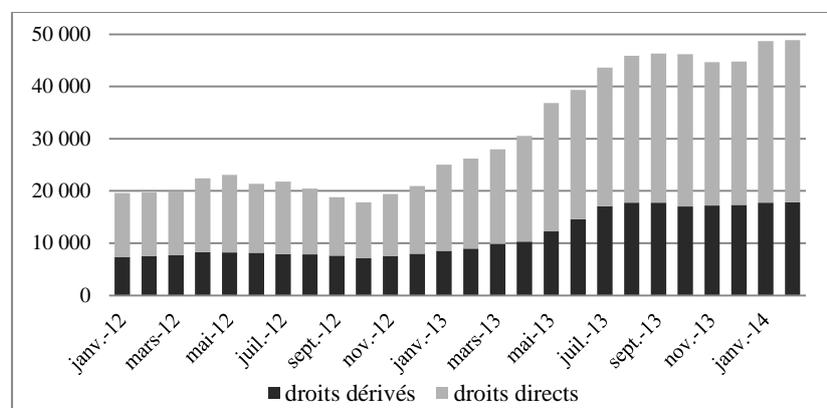
B - Une qualité de liquidation fortement perturbée par la mise en place d'une nouvelle application

Dans la perspective de la fusion des deux régimes complémentaires, le RSI a dû créer une application unique permettant de liquider à la fois les retraites de base des artisans, celles des commerçants et les retraites complémentaires du RCI. Cette « application système

unique de retraite » (ASUR) a été mise en place dans les délais prévus en mai 2013, mais dans une version incomplète, ce qui rendait impossibles un nombre important d'opérations de liquidation, notamment pour les pensions de droits dérivés (réversion).

Certaines opérations ne pouvant pas être réalisées dans ASUR au moment de sa mise en service, de nombreux dossiers n'ont pas pu être liquidés, faisant s'envoler le nombre de dossiers « en attente ».

Graphique n° 32 : évolution des stocks de pensions à liquider du RSI



Source : Cour des comptes d'après données RSI.

Les taux d'attribution dans les délais des pensions liquidées ont par conséquent connu en 2013 un véritable effondrement. Seule une pension sur deux de droit direct a été, en 2013, liquidée dans les délais. Pour les pensions de droits dérivés, les résultats, déjà très peu satisfaisants – à tel point que dès 2011, la définition d'un objectif chiffré avait été abandonnée – se sont encore fortement dégradés, avec moins d'une retraite sur cinq liquidée dans les délais.

Tableau n° 89 : taux d'attribution dans les délais des pensions du RSI

En %

	2009	2010	2011	2012	2013
Pensions de droits directs	70,40	70,40	71,13	68,86	52,47
Objectif COG	93	94	95	72	75
Pensions de droits dérivés	39	42,58	27,90	30,06	17,49
Objectif COG	50	70	-	-	-

Source : Cour des comptes d'après données RSI et bilan COG 2007-2011.

Pour en pallier les conséquences, ont été mis en place des versements d'acomptes pour les cas jugés les plus urgents, représentant au 31 décembre 2013 environ 12 M€.

Le RSI prévoit d'être en mesure d'assurer un fonctionnement normal et fiable d'ASUR avant la fin du deuxième semestre 2014, soit près de 18 mois après son introduction.

C - Anticiper les difficultés de mise en œuvre de la liquidation unique des retraites

L'article 43 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites prévoit la mise en place, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, d'un système de liquidation et de paiement unique des retraites alignées (régime général, salariés agricoles, RSI).

Ce passage à la « liquidation unique » nécessite un important effort d'anticipation, s'agissant en particulier des arbitrages à rendre pour aligner les règles de calcul des liquidations, de la fiabilisation des données de carrière et de la modification nécessaire des systèmes d'information.

Si les régimes concernés ont commencé à identifier les chantiers à engager, la complexité des processus à mettre en œuvre, impliquant des bases de données et des systèmes informatiques extrêmement lourds, rend particulièrement contraint le délai du 1^{er} janvier 2017.

À cet égard, l'unification des régimes de retraite de base des artisans et commerçants est à parachever sans tarder de manière à éviter tout risque de difficultés susceptibles de se cumuler.

Le précédent de la mise en place de l'ISU dans des contraintes de calendrier inappropriées doit conduire le RSI et ses tutelles à être particulièrement vigilants pour permettre une mise en œuvre de la liquidation unique dans de bonnes conditions à l'échéance fixée, quitte à ce que cette dernière soit décalée, si besoin était.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les deux régimes de retraite de base des commerçants et des artisans, offrent à leurs affiliés des conditions de couverture vieillesse comparables à celles des salariés. En revanche, leur effort contributif demeure inférieur, eu égard aux différences de niveaux de cotisations qui subsistent et du fait d'une sous-déclaration récurrente de leurs revenus.

En raison d'un ratio démographique de plus en plus défavorable, ces régimes présentent un solde financier fortement négatif, qui devrait encore se dégrader à moyen terme. Leur financement dépend très largement dans ces conditions de la compensation démographique inter-régimes et de l'attribution d'une partie des produits de la C3S dont ils sont les affectataires historiques et qui assurent leur équilibre final à l'euro près.

La suppression en trois ans de cette dernière par la loi de financement rectificative du 8 août 2014 doit être suivie dès 2015 par l'intégration financière complète du RSI au régime général qui se traduira en particulier par le versement d'une dotation d'équilibre de la CNAVTS à la caisse nationale du RSI. Si n'étaient pas apportées à la CNAVTS des ressources nouvelles suffisantes à même de compenser dans la durée un déficit tendanciuellement en aggravation continue, ce serait aux cotisants du régime général, déjà mis à contribution dans le cadre de la compensation démographique, d'en supporter le déséquilibre en résultant, sauf à alourdir la dette sociale.

Cette modification fondamentale du modèle du financement du RSI rend d'autant plus impérative la nécessité d'accroître un effort contributif qui reste inférieur à celui des salariés. La poursuite de l'effort d'harmonisation récemment engagé par la création d'une cotisation déplafonnée, mais fixée à un taux très inférieur à celui des salariés, s'impose notamment à cet égard. Plus généralement, sauf à risquer de laisser progressivement à la charge du régime général une partie de leurs déficits et finir par les faire financer par la dette sociale par transfert ensuite à la CADES, les ressources nouvelles à apporter à la CNAVTS pour compenser la charge de l'équilibrage financier de ces régimes doivent être à même de répondre aux perspectives d'aggravation de leurs déséquilibres dans les prochaines années.

La fusion des deux régimes complémentaires des artisans et commerçants en un unique régime complémentaire des indépendants au 1^{er} janvier 2013 s'est effectuée dans de bonnes conditions. Contrairement aux régimes de base, il présente des perspectives financières satisfaisantes. La gestion des réserves, bien que renforcée, est cependant encore

perfectible, notamment par un renforcement des règles de déontologie et des conditions d'exercice de la tutelle.

La gestion du processus retraite a quant à elle été gravement perturbée, depuis la création du RSI, par la difficile mise en place de l'ISU puis, en 2013-2014, par les laborieux débuts de la nouvelle application de liquidation ASUR. Des améliorations supplémentaires de la qualité de service sont indispensables. Il faudra cependant veiller à ce que la mise en place de la liquidation unique, prévue pour le 1^{er} janvier 2017, ne génère pas de nouvelles perturbations de grande ampleur.

Dans un contexte où le recouvrement des cotisations est pour l'essentiel délégué aux URSSAF, la liquidation des prestations d'assurance maladie à des organismes conventionnés et désormais son équilibre financier directement assuré par le régime général, la gestion de l'assurance vieillesse constitue le cœur de l'activité du RSI. De la manière dont il surmontera les difficultés récurrentes qu'il connaît en matière de qualité et de fiabilité de la liquidation des pensions et de la façon dont il maîtrisera l'enjeu majeur que représente la mise en œuvre de la liquidation unique des retraites, avec au premier chef la fusion en un seul régime des deux régimes de base des artisans et des commerçants, dépend largement son avenir.

La Cour formule les recommandations suivantes :

79. renforcer l'effort contributif des cotisants, notamment par l'alignement progressif du taux de la cotisation déplaçonnée sur celui des salariés ;

80. éviter le risque d'un sous-financement chronique de la dotation d'équilibre de la CNAVTS aux régimes de retraite des commerçants et artisans dans le contexte de la suppression de la C3S en compensant cette charge par des recettes à même de répondre à l'accroissement tendanciel de leur déficit ;

81. anticiper suffisamment les modalités de mise en œuvre de la liquidation unique pour éviter toute difficulté à l'échéance fixée du 1^{er} janvier 2017 et, en cas de risque, décaler cette dernière ;

82. procéder à cette occasion à la fusion des régimes de retraite de base des commerçants et des artisans ;

83. faire procéder, dans le cadre de la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion, à un audit externe des modalités de gestion des réserves financières du régime complémentaire.
