

3

La CIPAV (Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales) : une qualité de service encore médiocre, une réforme précipitée

PRÉSENTATION

La CIPAV est la plus importante des dix sections professionnelles de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), avec 540 000 cotisants et 84 000 pensionnés en 2015. Au-delà des professions réglementées d'architecte et de géomètre-expert ou des professions de conseil qui constituent son socle historique, elle a reçu vocation, en l'état actuel des textes, à couvrir tout professionnel libéral assurant des activités non explicitement énumérées par le code de la sécurité sociale. À ce titre lui ont été rattachées plus de 300 professions d'une très grande diversité. Elle accueille notamment de ce fait depuis la création de ce statut en 2009 une grande partie des auto-entrepreneurs²⁷⁶, soit 320 000 affiliés et 7 000 pensionnés relevant de ce mode d'exercice.

La caisse gère un régime d'invalidité-décès et deux régimes obligatoires d'assurance-vieillesse : le régime de base, qu'elle administre par délégation de la CNAVPL, et un régime complémentaire, qui lui est propre. Elle a perçu en 2015 au total 1,075 Md€ de cotisations et versé 511 M€ de prestations. Principalement pour lisser dans le temps le financement de son régime complémentaire, elle a constitué des réserves substantielles, atteignant 4,2 Md€ fin 2015.

Caractéristique spécifique, la CIPAV avait formé depuis 1959 avec deux autres sections de la CNAVPL²⁷⁷ et une institution de retraite

²⁷⁶ Dénommés depuis le 1^{er} janvier 2016 micro-entrepreneurs.

²⁷⁷ La CAVOM, caisse d'assurance-vieillesse des officiers ministériels, et la CAVEC, caisse d'assurance-vieillesse des experts comptables.

complémentaire²⁷⁸, le « groupe Berri », mutualisant pour ses membres différentes activités, en principe pour plus d'efficacité.

Lors d'un contrôle mené en 2012-2013, Cour avait constaté les graves dysfonctionnements de la CIPAV dont elle avait rendu compte au rapport public annuel 2014²⁷⁹. Elle soulignait que le « groupe Berri », paralysé par une gouvernance floue, avait été lourdement défaillant dans de nombreux domaines : la gestion des placements, médiocre et peu transparente, la mise en œuvre des règles de la commande publique, systématiquement non respectées, et le pilotage de la mise à niveau des systèmes d'information, marqué à la fois par une extrême dérive des coûts (dépassant plus de dix fois les prévisions) et par la persistance de difficultés majeures. Dans ce contexte, la Cour avait mis en évidence la qualité déplorable du service rendu aux assurés à toutes les étapes du processus de gestion de leur retraite : erreurs dans les affiliations et le calcul des cotisations dues, sécurité insuffisante dans le recouvrement, retards importants dans la liquidation des pensions, suivi lacunaire des dossiers contentieux, communication avec les assurés particulièrement insatisfaisante.

La Cour avait notamment recommandé la mise en place immédiate d'un plan de redressement (ou, à défaut, la nomination d'un administrateur provisoire) et l'engagement d'un processus de fusion des caisses du « groupe Berri » dans le but de faire émerger une entité d'une taille critique.

Comme elle l'avait alors annoncé, la Cour a réalisé en 2016 un nouveau contrôle de la CIPAV, de manière à apprécier l'ensemble des évolutions intervenues depuis sa précédente enquête et à évaluer dans quelle mesure il a été remédié aux graves défaillances qu'elle avait constatées.

Il s'avère que le processus de redressement, insuffisamment structuré, a tardé à s'engager et est demeuré partiel, dans un contexte d'éclatement du « groupe Berri » (I). Il n'a dès lors pas été encore en mesure de restaurer une qualité de service correcte aux usagers (II). La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 réduit désormais le périmètre de la CIPAV au bénéfice du régime social des indépendants, réforme qui apparaît précipitée et comporte des risques d'échec si sa mise en œuvre n'est pas précédée de plusieurs préalables (III).

²⁷⁸ L'IRCEC, caisse nationale de retraite complémentaire des artistes auteurs.

²⁷⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2014*, Tome I, vol.2, chapitre III. La CIPAV : une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable, p. 253-275. La Documentation française, février 2014, 417 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Un redressement tardif et incomplet

A - Une mobilisation tardive

1 - La lenteur de réaction de la tutelle et des administrateurs

La Cour avait appelé l'administration de tutelle à se départir d'une position de constant retrait qui n'avait pu que contribuer aux dérives observées. Elle appelait à la nomination d'un administrateur provisoire en cas de défaut de mise en œuvre sans délai par la CIPAV des actions de redressement indispensables.

L'administration a cependant choisi de ne pas prendre de mesures immédiates mais a préféré commanditer un nouvel audit, effectué par la Mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale (MNC), rattachée au directeur de la sécurité sociale. Celui-ci a été rendu en juin 2014, mais il a encore fallu attendre jusqu'en octobre pour que la CIPAV se dote d'une nouvelle direction en recrutant comme directeur général, non sans fortes turbulences internes, le directeur de la MNC qui avait conduit l'audit. Ce n'est qu'en janvier 2015, après le renouvellement partiel de son conseil d'administration, que la caisse a pu prendre des orientations en faveur de son redressement. Ce n'est qu'alors également qu'a pu être constituée une nouvelle équipe de direction, composée presque exclusivement de personnes disposant d'une expérience au sein d'organismes sociaux, conformément à la recommandation de la Cour de recruter des professionnels aguerris et de haut niveau.

L'attentisme de la CIPAV et de sa tutelle après le contrôle de la Cour n'a pas seulement fait prendre du retard au redressement de la caisse. Il en a aggravé la situation. Ainsi, les évolutions du système informatique ont été brutalement stoppées. Des agents en place à des postes-clés ont quitté la caisse dans ce climat d'incertitude sur son évolution.

2 - Les dissensions internes au « groupe Berri »

Lors de ses travaux sur les retraites des professions libérales²⁸⁰, la Cour avait constaté que les sections professionnelles de la CNAVPL peinaient à construire des synergies, à dégager des gains de productivité et à faire preuve d'une réelle capacité de réforme²⁸¹. Elle avait mis en évidence la nécessité de les faire évoluer vers une gestion unifiée.

Le « groupe Berri » constituait une tentative, souhaitable dans son principe, mais gravement défailante dans sa mise en œuvre, pour mutualiser certaines fonctions de gestion au bénéfice de ses membres. La Cour avait considéré qu'il était de la responsabilité de l'administration de tutelle de veiller à clarifier et stabiliser la gouvernance de ce groupe en engageant un processus de fusion de ses membres. Au lieu de cela, la tutelle s'est rangée à la conclusion du rapport de la Mission nationale, selon laquelle les divergences de vues entre les caisses, notamment en matière d'investissements à réaliser, ne laissaient pas d'alternative à la dissolution du groupe. Ainsi, toute opportunité de recomposition de l'organisation de la CNAVPL a été abandonnée.

Dès lors, le « groupe Berri » est entré dans un processus d'éclatement désordonné et conflictuel. Le conseil d'administration de la CIPAV n'a voté qu'à une courte majorité, en octobre 2014, en faveur de la dissolution du groupe. Un protocole de sortie a été signé avec l'IRCEC en avril 2015, puis avec la CAVEC en juin 2015. Ces deux entités ont néanmoins passé des conventions de prestations de service avec la CIPAV.

Le « groupe Berri » n'a alors plus associé que deux caisses, la CIPAV et la CAVOM (la première étant cent fois plus importante en termes d'affiliés que la seconde), en désaccord sur son avenir, la CAVOM restant attachée au maintien du groupe, le temps pour elle de se préparer à l'autonomie. La CIPAV a échoué dans sa tentative de se retirer en décembre 2015 et conserve ainsi jusqu'en décembre 2017, aux termes des statuts, confirmés par une décision judiciaire en août 2016, la position de « membre démissionnaire » du groupe, désormais dirigé par un administrateur provisoire. La survie artificielle du groupe jusqu'à cette échéance complique certains actes de gestion de la CIPAV notamment pour

²⁸⁰ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2013*, chapitre XVI. Les retraites des professions libérales, p. 451-478. La Documentation française, septembre 2013, 621 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁸¹ En particulier du fait de leur taille réduite et de leur éparpillement. Fin 2015 sur les dix sections de la CNAVPL, seules trois caisses comptaient plus de 100 000 affiliés (dont la CIPAV), et trois autres moins de 20 000.

le personnel. Les relations entre ses anciens membres restent marquées de divergences de vues sur la mise en œuvre de leurs obligations respectives.

Une part considérable de l'investissement de la nouvelle direction a été ainsi absorbée, depuis près de deux ans, par la gestion des conflits résultant de l'éclatement du « groupe Berri », au moment où toutes ses priorités devaient être consacrées aux efforts de redressement de sa gestion et de service rendu aux assurés.

B - Une remise en ordre sous forme d'initiatives dispersées

1 - Un plan de redressement incomplet

L'ampleur et l'imbrication des dysfonctionnements, la difficulté à articuler des mesures d'urgence et des réformes de fond, les tensions internes et avec les autres membres du groupe, ont rendu difficile la conception et la mise en œuvre d'un plan de redressement exhaustif.

La nouvelle direction de la CIPAV a certes impulsé une dynamique de changement au sein de la caisse. Elle a bien identifié comme fil conducteur la nécessité d'améliorer la qualité de service aux assurés, tant en termes de communication que de traitement de leurs dossiers au fond, et pour cela le besoin de refonte des outils informatiques, d'optimisation des processus, de renouvellement de la gestion des ressources humaines et de définition d'indicateurs de pilotage.

Le nouveau conseil d'administration a soutenu pour sa part cet effort de redressement et en a facilité la mise en œuvre. Les administrateurs n'interfèrent plus dans la gestion quotidienne de la caisse ni dans celle des dossiers des assurés²⁸².

Pour autant, l'action engagée a comporté différentes lacunes. D'une part, certaines sources de grief des assurés, tels que les délais de traitement des courriers et des réclamations, la gestion des contentieux, et plus généralement la hiérarchie des priorités parmi le flux des dossiers à traiter par les agents, n'ont pas été mises en évidence suffisamment en amont, ou

²⁸² Renouvelé par moitié en janvier 2015, le conseil d'administration a nommé son précédent président « président honoraire », en mars 2015. Cette nomination a été invalidée par le TGI de Paris, saisi par des affiliés, dans un jugement du 19 juillet 2016, car non prévue par les statuts.

ont vu leur règlement renvoyé à un horizon éloigné (ainsi, l'analyse des incidents et le traitement des anomalies a pour l'essentiel été reporté en 2017). Par ailleurs, constitué de plusieurs chantiers menés en parallèle, ce plan n'a pas établi la hiérarchie des différentes actions ni défini avec suffisamment de précision leur calendrier de déploiement en fonction de leurs interdépendances. À titre d'exemple, la modélisation des processus de gestion technique aurait dû faire l'objet d'une priorité plus importante, car elle est nécessairement le préalable à leur remise à plat et à leur traduction dans les systèmes d'information.

L'action de redressement engagée s'est accompagnée d'une augmentation substantielle des effectifs entre 2012 et 2015 (de 268,9 à 290,4 ETP, soit + 8 %), qui a principalement bénéficié aux fonctions administratives plutôt qu'aux services de gestion technique. Un climat social tendu n'a pas permis de fait d'ouvrir une véritable réflexion sur la productivité des agents (sauf à l'accueil téléphonique). Celle-ci demeure affectée par un absentéisme élevé, en particulier au service des prestations où il atteint en moyenne 8 % de l'effectif.

2 - La correction de certains dysfonctionnements de gestion

La CIPAV s'est enfin conformée pour l'essentiel au respect des règles de la commande publique, qui a fait l'objet d'un effort immédiat et prioritaire dès l'installation de la nouvelle direction²⁸³.

Sa gestion financière et immobilière a progressé sur un plan opérationnel, mais ne se fonde toujours pas sur une stratégie d'investissement définie de manière rigoureuse.

La caisse, qui concentrait l'essentiel de ses avoirs financiers entre les mains d'un seul prestataire, avec des performances médiocres, diversifie désormais convenablement ses placements. En décembre 2015, un prestataire qui détenait encore 37 % des actifs lors du précédent contrôle de la Cour n'en gérait plus que 23 %. La CIPAV suit désormais plus précisément le coût et le niveau de risque de ceux-ci, et obtient une performance qui se situe dans la moyenne des classes d'actifs dans lesquelles elle investit.

²⁸³ Toutefois, elle ne s'est pas portée partie civile (de même que la CAVEC et l'IRCEC, mais à la différence de la CAVOM) dans la procédure pénale relative aux marchés passés antérieurement sans appels d'offres qui a abouti, dans le cadre d'une procédure de reconnaissance préalable de culpabilité, à la condamnation pour favoritisme des personnes mises en cause.

Par ailleurs, la CIPAV a réalisé des progrès en matière de connaissance de son patrimoine comme de suivi de ses gestionnaires d'immeubles et s'inscrit désormais dans une logique de valorisation de celui-ci en effectuant les travaux nécessaires.

La caisse doit cependant encore progresser dans la définition de sa stratégie d'investissement. Celle-ci doit en effet reposer sur l'étude rigoureuse de la chronique des décaissements à prévoir et du niveau de risque accepté. Or, la caisse a adopté une stratégie d'allocation, consistant à investir 15 % de ses avoirs en immobilier, et le solde en valeurs mobilières réparties pour moitié en actions et pour moitié en produit de taux, sur des bases largement arbitraires. De plus, la stratégie pour les valeurs mobilières est appliquée avec une marge de tolérance si large (+ 15 ou - 15 %) qu'elle perd toute pertinence. Compte tenu, en outre, de conventions de calcul favorables à la prise de risque, la caisse est en réalité plus exposée sur les marchés que souhaitable. Enfin, les choix effectués en matière d'investissements immobiliers, marqués par une forte concentration sur le marché des bureaux parisiens, demeurent largement intuitifs.

La situation de la CIPAV souligne la difficulté des caisses de retraite de professions libérales à disposer de toutes les compétences requises pour la gestion de leurs considérables réserves et l'urgence qu'il y a à mutualiser cette fonction, comme la Cour l'a déjà recommandé.

II - Des lacunes persistantes dans le service rendu aux usagers

A - Une relation avec les usagers meilleure, mais encore nettement en deçà des exigences

1 - Un accueil téléphonique en voie d'amélioration

Afin de rétablir un accueil téléphonique très dégradé, la direction a pris, dans un premier temps, une série de dispositions en interne : un suivi de la productivité individuelle a été instauré et un outil de pilotage permettant de mieux dimensionner les effectifs en fonction des pics d'activité a été mis en place. Par ailleurs, à partir de décembre 2015, une partie des appels portant sur les cotisations a été externalisée auprès de la Mutualité sociale agricole (MSA), suivie début 2016 par une partie de ceux relatifs aux prestations.

Ces différentes mesures, en particulier l'externalisation, ont permis une amélioration du taux de décrochés, d'abord dans le domaine des cotisations, puis dans celui des prestations. Ainsi pour les cotisations, le taux de décrochés global (y compris par serveur vocal) pour les trois premiers trimestres 2016 atteint 74 %, au lieu de 27 % en 2014 et 41 % en 2015. Toutefois, le taux de décrochés par téléconseiller demeure inférieur, se situant à 47 % pour 2016. Pour les prestations²⁸⁴, le taux de décrochés global était de 9 % en 2014 et de 7 % en 2015, mais a atteint 51 % pour 2016. Le nombre d'appels traités quotidiennement par agent, entre 26 et 39 en moyenne selon les mois, est cependant faible, dans un contexte de diminution du nombre d'appels entrants et d'augmentation des effectifs (les 14 ETP consacrés par la MSA à cette mission s'ajoutant aux 18 déjà présents à la CIPAV).

2 - Malgré des efforts dans la gestion du courrier, des délais de traitement parfois anormalement longs

Lors de sa prise de fonction, la nouvelle direction a pris une série de mesures d'urgence dans le domaine de l'enregistrement des courriers et de leur affectation aux différents services. Une opération spéciale a été conduite dès janvier 2015 pour procéder à la numérisation de 35 000 courriers en attente. Depuis lors, la caisse est parvenue à limiter le stock de courriers à numériser à environ 5 000 unités, correspondant à un délai d'attente moyen d'une semaine.

Le traitement des chèques, qui constituait une partie significative du courrier reçu, a été externalisé en totalité auprès de la MSA, qui gère désormais tant leur réception que leur encaissement. Les délais d'encaissement ont ainsi été très nettement améliorés, passant d'un mois à trois jours.

Ces efforts dans la phase initiale de la chaîne de traitement n'empêchent pas que les délais d'examen au fond des dossiers soient allongés par la persistance d'un stock substantiel de courrier numérisé mais restant à traiter. Au 30 septembre 2016, le stock de courriers à traiter atteignait 23 118 (soit un peu plus d'un mois d'attente moyenne, rapporté à la capacité de traitement de la caisse), niveau certes en baisse par rapport à 2015, mais équivalent à celui déjà connu à l'automne 2013 et l'automne 2014.

²⁸⁴ Il n'existe pas de serveur vocal pour la plateforme d'appel chargée des prestations.

Aucun mécanisme d'alerte ne permet de repérer les dossiers les plus anciens. Ainsi, un nombre important de courriers anciens demeuraient en attente de traitement au 15 avril 2016 : 60 % des courriers en attente au service contentieux avaient plus de 6 mois d'ancienneté (dont 35 % plus d'un an), et 18 % de ceux en attente au service des prestations. Cette situation est à l'origine en particulier des plaintes récurrentes des assurés sur le manque de diligence de la CIPAV à traiter leur dossier.

À la suite des constats de la Cour, la caisse a mis en place, en mai 2016, un plan d'action spécifique sur ce point. Au 30 septembre, le stock de courriers non traités depuis plus d'un an avait ainsi très fortement diminué, passant de 4 626 à 395. Au-delà cependant de l'action ponctuelle qui a été menée, il importe que les processus de traitement tiennent beaucoup mieux compte en routine de l'ancienneté des dossiers en cours.

Alors que le nombre de pensions liquidées augmente depuis 2013, les délais de liquidation se sont améliorés pour les pensions de droits propres sans rejoindre pour autant le délai moyen des autres sections professionnelles de la CNAVPL. Mais ils demeurent considérablement dégradés pour les pensions de droits dérivés dans le régime de base.

Tableau n° 1 : évolution du taux de liquidation des pensions à date d'effet, régime de base (RB) et complémentaire (RC)

		CIPAV 2013	CIPAV 2014	CIPAV 2015	CIPAV sept. 2016	Moyenne autres sections 2015
<i>Droits propres</i>	RB	68 %	75 %	76 %	79 %	88,1 %
	RC	67 %	74 %	75 %	79 %	92,6 %
<i>Droits dérivés</i>	RB	18 %	16 %	21 %	21 %	43 %
	RC	63 %	66 %	64 %	76 %	80,1 %

Source : Cour des comptes d'après données CIPAV, CNAVPL

Selon la caisse, ses performances modestes tiennent au profil de ses assurés, aux carrières souvent heurtées et complexes, mais ces résultats sont également à relier à la faiblesse de ses outils et processus. En outre, le

nombre de dossiers traités par agent est faible²⁸⁵ par rapport aux autres sections.

Une action sociale tardivement encadrée

La caisse dispose depuis fin 2016 d'un règlement d'action sociale qui définit précisément la typologie des aides. Elle n'avait jusque-là qu'une grille d'action peu détaillée. Certaines décisions paraissent insuffisamment fondées. En témoigne la prise en charge récente des dettes de 222 cotisants au titre des régimes de base et complémentaire. Cette opération a conduit à prendre en charges des dettes d'un montant parfois élevé (jusqu'à 97 000 euros), pour des professionnels ayant eu dans le passé des revenus importants, sans véritable instruction de leur capacité contributive. Elle n'entrait pas dans les critères de la grille d'action sociale.

3 - Une reprise du recouvrement confrontée à la mauvaise qualité des données relatives aux cotisants

La mauvaise qualité des données d'affiliation se traduit par un nombre important de personnes affiliées à tort à la CIPAV, voire à leur insu, auxquelles sont réclamées, en l'absence d'informations sur leurs revenus, des cotisations majorées au titre d'une procédure dite de taxation d'office. À la faveur de nouvelles dispositions fixant les règles de calcul des taxations d'office, la caisse a mis en œuvre un plan d'action qui a permis de réduire leur montant de 1,1 Md€ à 515 M€ entre 2014 et 2015, puis à 378 M€ en septembre 2016 soit cependant encore près de 26 % des cotisations appelées sur une année.

En parallèle, alors que la caisse n'avait adressé aucune mise en demeure ni contrainte entre 2007 et 2009 puis en 2011, elle a envoyé en 2015 près de 47 000 relances, 52 000 mises en demeure et 35 000 contraintes.

Dans ce contexte, le taux de recouvrement tous régimes s'est amélioré, passant de 62 % en 2014 à 74,61 % en 2015. Néanmoins, le taux

²⁸⁵ Le personnel de la CIPAV chargé de la liquidation traite 113 dossiers par an, contre 156 à la caisse des chirurgiens-dentistes et 243 à celle des médecins, la comparaison étant à prendre cependant avec précaution du fait de questions de périmètre. Au RSI (régime social des indépendants), selon l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), chaque agent liquide 165 dossiers de droits propres par an.

de restes à recouvrer demeurait, en 2015, nettement plus élevé que celui observé dans d'autres caisses. Au régime de base, il s'élève en 2015 à 22,1 % à la CIPAV contre 2,6 % en moyenne dans les autres sections ; au régime complémentaire, il est de 28,5 % contre 3,4 % en moyenne. Le taux constaté à la CIPAV demeure également plus élevé que celui, pourtant dégradé, observé au RSI (régime social des indépendants) (13,2 %, tous régimes confondus²⁸⁶).

La relance du recouvrement a occasionné un afflux de réclamations et de contentieux, s'ajoutant à ceux destinés au service des prestations, que la caisse ne parvient pas à absorber dans de bonnes conditions.

Les réclamations sont en général traitées par les services sans véritable pilotage des délais de traitement. Récemment créée, une « cellule réclamations » examine 6 % des demandes, celles adressées à la direction ou à une autorité officielle (parlementaires, administration de tutelle, Défenseur des droits, etc.). Cette amélioration dont bénéficie une minorité d'assurés introduit toutefois une inégalité de traitement préjudiciable.

Par ailleurs, la caisse est confrontée à une explosion du stock de recours devant le Tribunal des affaires sociales (1 597 dossiers fin 2014, 5 738 à la fin du troisième trimestre 2016), à laquelle elle n'a pu faire face avec, jusqu'à une date récente, deux juristes seulement.

B - Un rétablissement de la situation encore lointain

1 - Des données encore à fiabiliser

Comme le montre l'exemple de la taxation d'office parfois appliquée à tort à des personnes radiées, la CIPAV est confrontée à de nombreux problèmes en matière de qualité des données relatives à ses affiliés, à tous les stades de la gestion de leur dossier de retraite.

²⁸⁶ La CIPAV calcule des taux de recouvrement hors taxation d'office, qui s'élèvent encore à 12,1 % dans le régime de base et 18,5 % dans le régime complémentaire. Le RSI, confronté à une problématique voisine, effectue un calcul analogue et affiche des taux inférieurs (8,8 %, tous régimes).

Pour l'affiliation des professions libérales, elle reçoit, *via* la CNAVPL, les données nécessaires du Centre national d'immatriculation commune (CNIC) d'Auray. Or, dans 17 % des cas, celles-ci doivent être retraitées pour partie manuellement. Pour l'affiliation des auto-entrepreneurs, la caisse utilise un flux de données en provenance de l'ACOSS, lui aussi porteur d'anomalies telles que l'utilisation d'un code inconnu pour décrire la profession de l'affilié. Il présente de nombreuses discordances avec celui émanant du CNIC. Par ailleurs, la caisse reçoit des différentes URSSAF, *via* la CNAVPL, des flux de données portant sur les radiations d'affiliés peu homogènes et lacunaires. Un très grand nombre de données injectées dans le système d'information sont considérées comme non valides ou inutilisables sans que la CIPAV ne réagisse.

La caisse a identifié un nombre important de personnes (selon les estimations actuelles, près de 20 000²⁸⁷), déclarant à l'URSSAF des revenus en tant que professions libérales et qui devraient à ce titre être affiliés à la caisse, mais ne le sont pas. Une fois analysé le motif de leur non-affiliation, il convient que le ministère mette en place avec la CIPAV un plan d'action permettant leur affiliation rétroactive, s'il est confirmé que les personnes concernées ne peuvent être tenues pour responsables de la situation constatée²⁸⁸.

Si la CIPAV a pris diverses initiatives pour mieux identifier les sources d'erreurs et y remédier²⁸⁹, seule une action conjointe et résolue des acteurs concernés sous l'impulsion des autorités de tutelle permettra de fiabiliser réellement les données utilisées par la caisse.

Sur un autre plan, la caisse a longtemps été dans l'incapacité de renseigner les auto-entrepreneurs sur leurs droits et leur situation individuelle. Ces données ont été intégrées récemment au système d'information, au prix toutefois d'un nombre élevé d'anomalies, et rendues accessibles aux affiliés sur son portail.

²⁸⁷ L'analyse des déclarations de revenus reçues du RSI et non traitées par la CIPAV laisse à penser que ce chiffre pourrait être plus élevé de plusieurs milliers.

²⁸⁸ À cela s'ajoute la question des quelque 6500 anciens affiliés de la CREA (caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, des sports et du tourisme, absorbée le 1^{er} janvier 2004 par la CIPAV pour la partie régime de base), qui n'ont pas été affiliés régulièrement, et pour lesquels il faut également prévoir, en liaison avec la tutelle, une affiliation rétroactive.

²⁸⁹ Elle a notamment croisé sa base de données avec celle du RSI afin de détecter les comptes inactifs, et lancé un audit général des flux de données en juin 2016.

Une absence anormale de rétablissement des auto-entrepreneurs dans leurs droits

Pour encourager à l'adoption du statut d'auto-entrepreneur, ceux-ci ont été assujettis à une cotisation forfaitaire (sur la base de leur chiffre d'affaires) à un taux inférieur à celui applicable aux professionnels libéraux. Afin toutefois que ce taux minoré soit sans incidence sur les droits ouverts aux auto-entrepreneurs, la loi a prévu, de 2009 à 2015 (cette disposition ayant été supprimé au 1^{er} janvier 2016), le versement d'une compensation de l'État à la CIPAV pour couvrir la perte de recette induite, dans des conditions assurant une cotisation « au moins égale à la plus faible cotisation non nulle dont ils pourraient être redevables ». Pour définir cette dernière, la caisse a appliqué systématiquement et automatiquement, sans leur consentement, une disposition de ses statuts permettant aux professionnels libéraux de droit commun de demander expressément, s'ils le souhaitent, en cas de faibles revenus, un abattement sur leurs cotisations se traduisant par une réduction de leurs droits.

L'administration de tutelle, qui n'avait pas contesté ce point lorsque la Cour l'avait précédemment mis en évidence, soutient désormais l'interprétation de la CIPAV²⁹⁰, contraire pourtant au caractère incitatif du dispositif, mais qui permet de manière opportuniste un allègement de la charge de compensation de l'État. La Cour réitère sa recommandation de rétablir dans la plénitude de leurs droits les auto-entrepreneurs concernés entre 2009 et 2015, sur la base d'une cotisation minimale recalculée.

2 - Un système d'information encore à mettre à niveau

La CIPAV doit toujours composer avec un outil informatique incomplet et défaillant. Ainsi, en 2016, les agents sont encore contraints d'extraire manuellement les informations du « compte cotisant » et de les saisir ensuite dans un tableur pour calculer les droits à retraite. De nombreuses anomalies se manifestent sans être réglées²⁹¹. Seules des adaptations ponctuelles ont été conduites pour résoudre les dysfonctionnements rencontrés. Des modifications plus structurelles

²⁹⁰ Elle considère désormais que la notion de « plus faible cotisation non nulle » peut juridiquement être comprise en référence à tous les cas de figure possibles, y compris celui d'une cotisation volontairement réduite.

²⁹¹ À titre d'exemple, sur les 3 850 signalements d'erreurs demeurant non résolues fin 2014, 1 158 restaient encore en instance de traitement au début de l'année 2016.

n'aboutiront que tardivement. Ainsi, ce n'est que début 2017 que devrait être opérationnelle une liquidation assistée par ordinateur.

Un schéma directeur recense cependant désormais les évolutions nécessaires pour disposer d'un système d'information à hauteur des besoins. Elles s'avèrent coûteuses et repoussent à un horizon loin d'être immédiat le règlement de toutes les difficultés rencontrées.

À la suite de différentes études, le choix a été de faire évoluer par l'adjonction de nouveaux éléments l'applicatif « RAM » qui constitue le cœur du système d'information de la caisse et qui concentre les dysfonctionnements. Cette modalité a été préférée, sans arguments véritablement déterminants²⁹², à l'adoption d'un progiciel déjà utilisé dans d'autres sections professionnelles et différents organismes sociaux dans des conditions qui donnent satisfaction.

La mise en service des nouveaux applicatifs demandera au mieux deux à trois ans selon la direction de la CIPAV, mais pourrait nécessiter de cinq à sept ans selon d'autres acteurs. Sur la période 2016 à 2019, le coût total de la refonte du système d'information est estimé à 30,1 M€ (y compris les dépenses internes), montant considérable qui vient s'ajouter à des coûts ayant largement dérivé dans le passé, estimés à 25 M€ pour la seule application « RAM ». Elle implique par ailleurs le recrutement de 45 personnes dans un délai très court, d'ici fin 2017, ce qui n'est pas sans risque en termes de capacité à fédérer des équipes sur un projet aussi complexe.

III - Une réforme précipitée qui exige une mise en œuvre rigoureuse

Prenant sans doute conscience des difficultés structurelles de la caisse à conduire son redressement, de la lenteur des progrès réalisés et des délais que nécessite le retour à une situation pleinement satisfaisante, les pouvoirs publics ont brusquement changé de stratégie. Une réforme profonde du périmètre de la caisse vise à réduire le nombre des affiliés de la CIPAV et à la recentrer largement sur son cœur d'activité historique, de manière notamment à rendre moins difficile la mise à niveau de sa gestion.

²⁹² La taille relativement petite de la société éditrice de ce progiciel, et l'éventuelle difficulté de cette application à gérer un nombre d'affiliés aussi élevé que celui de la CIPAV.

Elle apparaît précipitée et porteuse de risques considérables, dès lors que différents préalables à sa mise en œuvre ne sont pas réunis à ce stade.

A - Le basculement au RSI d'un grand nombre de professions jusque-là affiliées à la CIPAV

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 prévoit le transfert au RSI d'une partie des professions actuellement affiliées à la CIPAV, selon deux modalités :

- une affiliation automatique des nouveaux entrants au plus tard le 1^{er} janvier 2018 pour les micro-entrepreneurs et au plus tard le 1^{er} janvier 2019 pour les autres travailleurs indépendants ;
- un droit d'option pour les actuels affiliés à la CIPAV dont la profession relèverait dorénavant du RSI : ils disposeront de 5 ans pour demander leur transfert au RSI à partir d'une date qui ne pourra excéder le 1^{er} janvier 2019, et jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

Les professions réglementées (architectes, géomètres-experts, ingénieurs-conseils, soit un peu moins de 40 000 cotisants, dont 10 000 auto-entrepreneurs, sur 540 000 aujourd'hui), ont vocation à rester à la CIPAV. Aux termes de la décision du 22 décembre 2016 du Conseil constitutionnel, il appartiendra à des dispositions législatives ultérieures de définir les critères d'affiliation des autres professions. Un décret viendra ensuite préciser les professions concernées. Le RSI remplacera ainsi la CIPAV comme régime « balai », affiliant l'ensemble des professions indépendantes qu'un texte ne rattacherait pas explicitement à un autre organisme de sécurité sociale pour leur assurance vieillesse.

Les assurés ainsi affiliés dorénavant au régime de base du RSI, désormais unifié, rejoindront le dispositif de « liquidation unique des régimes alignés²⁹³ ». S'agissant du régime complémentaire, les droits acquis antérieurement à la CIPAV feront l'objet d'une conversion pour être repris par le régime complémentaire du RSI, avec un transfert des réserves correspondantes constituées au sein du régime complémentaire de la CIPAV.

²⁹³ Ce dispositif permettra à compter du 1^{er} juillet 2017 à un assuré ayant cotisé dans plusieurs régimes ayant les mêmes règles (régime général des salariés, régime social des indépendants, mutualité sociale agricole pour les salariés agricoles) de demander la liquidation de l'ensemble de sa retraite au dernier régime auquel il aura été affilié.

B - Une absence d'études préalables

Cette réforme présenterait, selon le Gouvernement, différents avantages. S'agissant des cotisations, la mesure éviterait aux professions libérales de cotiser auprès des URSSAF d'une part au titre de l'assurance maladie, de la CIPAV d'autre part pour leur assurance vieillesse²⁹⁴. Les allocataires bénéficieraient également d'un niveau de prestations plus élevé, en contrepartie toutefois de cotisations plus importantes²⁹⁵. Cette modification des règles d'affiliation pourrait mettre fin à certaines anomalies dans les échanges de données entre le RSI, les URSSAF et la CIPAV, et, en fonction de son périmètre final, à certaines des difficultés constatées dans la répartition de différentes professions entre le RSI et la CIPAV.

La charge supplémentaire de gestion qui en résulterait pour le RSI pourrait être absorbée par ce dernier, celui-ci étant confronté à une baisse d'activité du fait de la mise en œuvre prochaine du dispositif de liquidation unique des retraites.

La réforme serait également bien accueillie par la CNAVPL dont elle réduirait très sensiblement les versements au titre de la compensation démographique, qui ont été fortement accrus par l'afflux des autoentrepreneurs, alors même que la plus grande partie de ceux-ci n'apportent que des cotisations réduites.

Il est prévu de laisser un an aux deux caisses pour se préparer au basculement des nouveaux flux d'assurés et d'étaler celui du stock sur plusieurs années. S'agissant de ce dernier, l'hypothèse implicite est que le nombre d'affiliés à la CIPAV choisissant d'exercer une option pour le RSI sera réduit à la fois par la perspective d'acquitter des cotisations plus élevées et par un taux de rotation qui amènera une partie de ceux qui auraient pu en demander le bénéfice à changer de statut et de profession dans l'intervalle. Pour autant il reste difficile de prévoir le comportement des affiliés concernés.

Surtout, cette réforme de grande ampleur a été annoncée soudainement, quelques semaines seulement après la signature, en juillet 2016, du contrat pluriannuel d'objectifs entre l'État et la CNAVPL, qui a vocation à être décliné avec chaque section professionnelle. Elle en remet

²⁹⁴ Elle est sans impact pour les micro-entrepreneurs puisqu'ils cotisent déjà auprès d'un guichet unique géré par les URSSAF.

²⁹⁵ Le RSI est invité à proposer un taux intermédiaire pendant une période transitoire pour faciliter l'adhésion des professionnels bénéficiant de cette option.

brutalement en cause toute l'économie, car elle n'est pas sans conséquences considérables sur le dimensionnement comme sur la soutenabilité du régime de base commun à l'ensemble des professions libérales. Son principe n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les principaux acteurs concernés et interfère avec la trajectoire de redressement conduite jusque-là par la CIPAV, sans qu'en aient été évalués préalablement tous les impacts.

C - Des préalables nécessaires pour se prémunir d'un fort risque d'échec

1 - Clarifier rapidement le périmètre des transferts

À court terme, il importe de définir rapidement l'ampleur du basculement effectué, et donc de préciser par de nouvelles décisions législatives et règlementaires le champ des professions qui devraient rester affiliées à la CIPAV. Il est essentiel en effet que les caisses concernées soient en mesure d'en anticiper le plus tôt possible les conséquences en termes d'effectifs, de moyens et d'organisation. Les modalités de transfert proposées devraient permettre à cet égard de mieux affermir l'hypothèse d'un faible niveau de basculement du stock.

En tout état de cause, définir les professions concernées en fonction de la capacité supposée de la CIPAV d'une part, du RSI de l'autre à assumer leur nouveau périmètre serait se condamner à une réforme inaboutie. Celle-ci n'atteindra pleinement son objectif de simplification que si elle trace une ligne de partage claire et lisible pour les assurés, sans doute à cet égard la plus proche possible de celle qui sépare les professions réglementées des autres. Un tel choix s'inscrirait au demeurant dans la logique même de la réforme. Pour autant, et quel que soit le périmètre retenu pour son application, elle entraînera en retour des bouleversements majeurs pour la CIPAV comme pour le RSI, organismes l'un comme l'autre d'une grande fragilité.

2 - Surmonter les difficultés respectives de la CIPAV et du RSI

Cette réforme revient à transférer d'une caisse à la gestion défaillante – la CIPAV – à un régime lui-même très fragile – le RSI – la gestion des droits des membres des professions libérales concernées.

Elle ne peut que déstabiliser davantage la CIPAV en cours de redressement. Certes, à moyen terme, la caisse pourrait voir sa gestion facilitée par la réduction du nombre de ses affiliés et sa gouvernance facilitée par la plus grande cohérence de son périmètre. Mais certains choix lourds, récemment faits, seront nécessairement à remettre en cause, qu'il s'agisse de l'évolution des systèmes d'information, de l'équilibre du régime complémentaire, ou du dimensionnement des effectifs de la caisse qui seront à adapter à une perspective d'attrition. Dans une phase transitoire, la caisse pourrait avoir à gérer un flux de sollicitations lié au transfert d'un grand nombre d'affiliés, alors même qu'elle peine à traiter le flux actuel des demandes.

La capacité du RSI à absorber les nouveaux flux d'affiliés et le à reprendre les assurés antérieurement gérés par la CIPAV en leur délivrant un service de qualité ne va pas non plus de soi. Un récent rapport de l'IGAS sur la mise en œuvre de sa précédente convention d'objectifs et de gestion avec l'État note à cet égard que « le RSI est fragilisé dans sa relation avec ses ressortissants, ses fonctions métier et son système d'information » et que « sa capacité d'absorber de nouvelles réformes est limitée ». Les résultats atteints, par exemple en termes de liquidation à date d'effet, étaient, en 2015, avec un taux de 56 % pour les droits propres et 22 % seulement pour les droits dérivés (respectivement 71 % et 35 % à fin septembre 2016), sensiblement équivalents à ceux de la CIPAV.

Dans ce contexte, les délais impartis à ces deux caisses pour se préparer au basculement d'une partie de leurs affiliés ne seront utiles qu'à la condition que la CIPAV en profite pour accélérer sa remise en ordre, et tout particulièrement la fiabilisation de ses données, dont la qualité est aujourd'hui dégradée et dont certaines devront être transmises au RSI. Cette tâche exigera un soutien fort et déterminé de la tutelle, qui devra en faire une priorité. Le RSI, pour sa part, devra redoubler d'efforts pour surmonter ses propres difficultés et retrouver rapidement une bonne qualité de service aux assurés, afin de faire face dans les meilleures conditions à l'arrivée de ces nouvelles catégories de ressortissants, à la fois nombreux et à la gestion complexe.

S'agissant des travailleurs indépendants, la mise en place de l'interlocuteur social unique dans la cadre de la création du RSI a mis en lumière combien les modifications de règles de rattachement et de gestion de cette catégorie d'assurés sont délicates et doivent être très soigneusement préparées pour éviter tout risque d'une nouvelle « catastrophe industrielle » comme celle dont la Cour a analysé les origines

et les conséquences²⁹⁶. Cette préparation doit être d'autant plus attentive qu'il conviendra de définir de manière précise les modalités de conversion des droits et de transfert éventuel des réserves, dans des conditions de transparence vis-à-vis des assurés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si le redressement de la CIPAV a été engagé, la caisse n'est encore qu'au début de ce processus. La lenteur de la réaction initiale, le choix de l'autonomie et de la dissolution du « groupe Berri », l'ampleur des dysfonctionnements à corriger, le parti pris de ne renforcer qu'à la marge les équipes de gestion technique expliquent que les résultats en matière de qualité de service ne soient pas à la hauteur des exigences. Les progrès constatés, réels et nécessaires, se situent en effet dans les domaines où l'action était la plus aisée à conduire et où les résultats pouvaient être obtenus le plus rapidement : le respect des règles de la commande publique, la gestion des réserves financières, la reprise en mains de la gestion immobilière, la relation téléphonique avec les assurés. Mais malgré certaines améliorations, les défaillances demeurent marquées à tous les stades successifs de la gestion des droits des assurés : l'affiliation, le calcul et le recouvrement des cotisations et la liquidation des pensions.

L'entier rétablissement de la gestion de la CIPAV sera long. Il est conditionné au premier chef par la remise à niveau de son système d'information. Les choix opérés à cet égard, coûteux, n'auront pas d'effet immédiat. Ils reportent à un horizon de moyen terme la mise à disposition d'un outil adapté. En tout état de cause, la fiabilité très insuffisante des données sur lesquelles la CIPAV fonde sa gestion des assurés constitue toujours une difficulté majeure et n'a pas été suffisamment considérée par l'administration de tutelle comme nécessitant un effort prioritaire et conjoint des différents acteurs concernés.

La redéfinition soudaine et sans aucune concertation préalable du périmètre de la CIPAV constitue dans ce contexte une réforme aussi précipitée que risquée. La décision du Conseil constitutionnel introduit un calendrier qui pourrait décaler la montée en charge de la réforme. En tout état de cause, cette réforme n'est pas sans remettre en question

²⁹⁶ Cour des comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2012*, chapitre VII, p. 197-230, Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique. La Documentation française, septembre 2012, 608 p., disponible sur www.ccomptes.fr

immédiatement et fortement les options retenues pour le redressement de la caisse en termes de dimensionnement de ses outils, notamment informatiques, et de ses effectifs. Elle rend plus aigüe encore et plus urgente la nécessité de remédier au manque de fiabilité des données dont dispose la CIPAV. Elle soulève aussi des problématiques complexes de transfert de droits et de réserves financières au titre du régime complémentaire.

Le RSI de son côté apparaît comme une institution guère moins fragile et guère plus performante que la CIPAV, confrontée comme elle à des insuffisances multiples dans la qualité du service rendu aux assurés.

Dans ces conditions, la réforme ne saurait être mise en œuvre que sous réserve de préalables exigeants sauf à risquer une nouvelle « catastrophe industrielle » dont a souffert la protection sociale des travailleurs indépendants dans un passé encore récent, ou, à tout le moins, des reports successifs de calendriers, générateurs de nouvelles incertitudes et d'inquiétudes supplémentaires, là où l'objectif premier doit être de retrouver au plus vite une gestion fiable et rigoureuse des droits des intéressés.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. faire de la fiabilisation des données relatives aux affiliés de la CIPAV une priorité conjointe de la tutelle, de la caisse et des autres organismes concernés (ACOSS, RSI) ;*
- 2. clarifier rapidement les périmètres respectifs de chacun de ces organismes au regard des professions rattachées à l'un et à l'autre ;*
- 3. en tirer toutes les conséquences en amendant le contrat d'objectifs pluriannuels conclu par l'État avec la CNAVPL et en déclinant dans le contrat de gestion entre cette dernière et la CIPAV, en fonction de son nouveau périmètre, les objectifs, le calendrier et les résultats attendus en termes de qualité de service d'une trajectoire de redressement actualisée ;*
- 4. rétablir dans leurs droits les auto-entrepreneurs pour les années 2009 à 2015 (recommandation réitérée).*

Réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances, de la ministre des affaires sociales et de la santé et du secrétaire d'État chargé du budget	436
Réponse commune du président et du directeur de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV)	439
Réponse du président de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)	447
Réponse du président de la Caisse nationale du régime social des indépendants (CNRSI)	449
Réponse du président de la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM)	451
Réponse du président de l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC)	455

Destinataire n'ayant pas répondu

Président de la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC)	
--	--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES, DE LA MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGÉ DU BUDGET**

C'est avec intérêt et attention que nous avons pris connaissance de l'insertion au rapport public annuel de la Cour pour 2017 relative à la CIPAV, dont nous partageons très largement les constats, ainsi qu'une partie des solutions préconisées.

Comme la Cour l'observe, et dans la continuité des observations du rapport public annuel de 2014, la CIPAV est confrontée à d'importantes difficultés de fonctionnement, avec à la clé des incidences en termes de qualité de service aux assurés.

Dans ce contexte, le retour à une situation maîtrisée du groupe Berri et de la CIPAV ne pouvait être réalisé que de manière concertée avec les acteurs concernés, à l'issue d'un processus impliquant tant des évolutions législatives qu'une analyse fine des difficultés des acteurs. Les constats présentés par la Cour en 2013 ont ainsi été pris en compte dans la rédaction des dispositions qui figurent à l'article 48 de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Celles-ci ont notamment conduit à redéfinir le rôle de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), afin de renforcer son rôle de pilotage des sections professionnelles, dont fait partie la CIPAV, et à introduire le principe des contrats pluriannuels, qui permettront d'assurer le suivi de la qualité de service des caisses. Ce renforcement du pilotage des sections professionnelles constituait une réforme préalable, indispensable à l'action de la tutelle en faveur du redressement de la CIPAV. Dans le même temps un audit conjoint de la mission nationale de contrôle des organismes de sécurité sociale (MNC) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été diligenté par la tutelle afin d'approfondir les constats et de dresser les options de réforme. C'est à la suite de cette mission, et après une concertation avec l'ensemble des caisses membres du groupe Berri, qu'un nouveau directeur a pu prendre ses fonctions.

La fusion des caisses constituant le groupe Berri, proposée par la Cour, n'est pas apparue comme une option réalisable, compte tenu de la nature des difficultés constatées, des différences notables qui existent entre les régimes le composant et de l'absence de consensus de l'ensemble des parties prenantes pour cette piste, condition minimale pour qu'un tel processus puisse aboutir sans incident majeur. Dans ces conditions, la dissolution du groupe Berri est devenue inévitable. Il convient par ailleurs

de rappeler que, dès lors que le groupe Berri est organisé sous l'égide de statuts associatifs, les rapports entre ses membres, notamment s'agissant des conditions de dissolution de l'association, sont régis par le droit privé. En conséquence, la tutelle a été particulièrement vigilante à ce que la sortie de la caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables (CAVEC) et celle de l'institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (IRCEC) soient organisées par des protocoles d'accord signés entre les différentes parties, afin d'assurer une sortie dans de bonnes conditions notamment au regard de la continuité du service. Ce processus de dissolution, alors qu'il était déjà bien engagé, a connu des difficultés au cours du dernier trimestre 2015. Les divergences de position entre la CIPAV et la caisse d'assurance-vieillesse des officiers ministériels (CAVOM) quant à l'avenir du groupe Berri étant régies par le droit privé, le tribunal de grande instance (TGI) de Paris a décidé la mise sous administration judiciaire du groupe en janvier 2016. Par la suite, le 30 août 2016, le TGI de Paris a décidé de ne pas donner suite à la demande de la CIPAV de dissoudre le groupe Berri. Il appartient donc désormais aux parties de trouver les voies de compromis qui, sous l'autorité de l'administrateur judiciaire, garantiront la continuité des services communs dont elles ont la charge jusqu'à la dissolution complète du groupe. Nos services se tiennent évidemment à la disposition des différentes parties pour les assister dans cette voie.

S'agissant des missions de service public assurées par la CIPAV, des améliorations notables ont pu être constatées. La caisse a en effet, depuis la dernière enquête de la Cour et avec l'appui de nos services, élaboré un plan de redressement structurel qui commence d'ores et déjà à porter ses fruits. Ainsi, des améliorations notables reposant sur une remise à plat des processus sont intervenues dans de nombreuses dimensions du fonctionnement de la caisse, notamment dans les domaines de la relation avec les affiliés, de la gouvernance, de l'action sociale, des démarches d'affiliation, du recouvrement, de la fonction juridique et du contrôle interne. Il convient également de souligner les progrès accomplis par la CIPAV en termes de fiabilisation des systèmes d'information et de respect des procédures de la commande publique.

Tout en saluant ces premiers résultats indéniables, nous ne pouvons que partager les recommandations de la Cour visant au renforcement du pilotage des ressources humaines, à la remise à niveau du système informatique et à la mise en œuvre d'une politique de suivi et de maîtrise des coûts. Plus généralement, les défis restent nombreux pour la CIPAV et, si la nouvelle équipe dirigeante a dans un premier temps dû se concentrer sur la nécessaire reprise en main de la caisse tout en garantissant la continuité de l'activité, l'approfondissement indispensable de sa démarche

de redressement nécessite impérativement l'élaboration d'un plan stratégique portant sur plusieurs années, pour résorber définitivement l'ensemble des dysfonctionnements relevés par la Cour. Cet effort est bien évidemment soutenu activement par la tutelle, qui ne saurait cependant se substituer à l'équipe dirigeante de la caisse dans l'accomplissement de ses missions de service public. Nos services s'attachent dans ce cadre à suivre régulièrement et au plus haut niveau les actions de redressement entreprises par les équipes de la CIPAV.

S'agissant de la réforme prévue par l'article 50 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2017, celle-ci participe d'un objectif plus général d'amélioration et de simplification de la couverture vieillesse des travailleurs non-salariés. En effet, le maintien d'une segmentation juridique en matière de sécurité sociale entre les professions artisanales, industrielles et commerciales d'une part et certaines professions de services qui relèvent aujourd'hui du régime des professions libérales d'autre part apparaît complexe et inadapté aux évolutions de ces métiers, au regard du large continuum qui existe aujourd'hui entre l'ensemble de ces activités. En particulier, cette situation conduit à des différences de cotisations et de droits à retraite marquées pour des activités pourtant très proches. Il convient de souligner que, lors des débats devant le parlement, cet article a fait l'objet d'un large consensus, les deux assemblées ayant adopté cet article sans modification autre que rédactionnelle.

La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 22 décembre censure certaines dispositions de l'article 50. Le Conseil considère que le législateur a renvoyé, comme c'est cependant le cas aujourd'hui, à un décret la détermination de catégories de personnes affiliées à une organisation de prévoyance et d'assurance vieillesse, sans définir les critères de cette détermination. Cette décision ne remet toutefois pas en question le principe de la réforme qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018 pour le flux des nouvelles affiliations, après une large consultation confiée à une personnalité extérieure visant à déterminer les professions qui auront vocation à demeurer affiliés à la CIPAV.

Il est souhaitable que cette consultation soit menée et son mandat élargi afin de pouvoir disposer à son issue d'une proposition permettant de sécuriser les critères d'affiliation afin que cette réforme, dont l'objectif d'amélioration et de simplification de la couverture des travailleurs indépendants demeure, puisse être adoptée dans le respect de la décision rendue.

A titre subsidiaire, s'agissant de la protection sociale des micro-entrepreneurs, et spécifiquement de la compensation du risque

vieillesse complémentaire obligatoire, celle-ci devait se baser sur « la plus faible cotisation non nulle dont ils auraient pu être redevables en fonction de leur activité ». Sur un plan strictement juridique, la plus faible cotisation, non nulle, dont peut être redevable un travailleur indépendant constitue bien le montant correspondant à 25 % de la cotisation de classe A. Cette modalité de calcul était donc conforme aux dispositions législatives et réglementaires. Au contraire, un calcul de la compensation sur la classe A, sans prendre en compte l'existence de cotisations dues potentiellement plus faibles, aurait été manifestement contraire aux dispositions de l'article R. 133-30-10. Enfin, si le micro-entrepreneur souhaite s'acquitter d'un montant forfaitaire de cotisation d'assurance retraite complémentaire supérieur à celui qui était pris en compte par les textes réglementaires, celui-ci pouvait opter pour le calcul des cotisations et contributions sociales selon le dispositif de droit commun, de sorte que le choix pour tel ou tel niveau de cotisations versés au régime de vieillesse complémentaire reste à la discrétion de l'intéressé.

**RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT ET DU DIRECTEUR DE
LA CAISSE INTERPROFESSIONNELLE DE PRÉVOYANCE ET
D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES
(CIPAV)**

Le précédent contrôle de la Cour, inséré au rapport public annuel de février 2014 et intitulé « La CIPAV, une gestion désordonnée, un service aux assurés déplorable », a constitué un véritable cataclysme pour l'organisme, son fonctionnement et son image tant il a « mis en lumière de graves dysfonctionnements ».

L'annonce d'une nouvelle mission en 2016 a par conséquent été jugée par les administrateurs et la direction de la CIPAV comme une opportunité de disposer d'une appréciation extérieure et objective sur les travaux réalisés depuis 2014.

L'objectif de la mission menée en 2016 était en effet d'« apprécier comment avait évolué la gestion de l'organisme » depuis le précédent contrôle de la Cour et d'« évaluer dans quelle mesure il avait été remédié aux graves défaillances constatées ».

Dans ce contexte, et sans même connaître la teneur du rapport définitif de la mission menée en 2016²⁹⁷, le choix de la Cour de consacrer une nouvelle fois une partie de son rapport public annuel à la situation de la CIPAV ne pouvait qu'être accueilli favorablement.

En effet, même si la situation de la CIPAV a fortement évolué depuis les observations de la Cour en 2012-2013, le rapport publié en 2014 reste encore aujourd'hui pour le public la seule étude extérieure disponible permettant de se forger une opinion sur la situation de la caisse.

En ce sens, la diffusion d'une analyse objective et actualisée sur l'évolution de la situation de la caisse permettra assurément à nos adhérents et partenaires d'avoir une meilleure vision de la situation actuelle de la CIPAV.

Sur ce point, à l'exception de rares points qu'elle entend formellement contester, la CIPAV ne peut que se féliciter des constats de la Cour sur l'amélioration de son fonctionnement et de sa relation avec ses adhérents (I).

La direction de la caisse comme son conseil d'administration sont par ailleurs parfaitement conscients du chemin restant à parcourir et ne peuvent que partager l'opinion de la Cour :

- *sur la nécessité de mobiliser rapidement et fortement l'ensemble des acteurs concernés pour poursuivre et parachever le redressement de la caisse ;*
- *sur le caractère précipité et insuffisamment concerté de la réforme portée par le gouvernement²⁹⁸ (II).*

En revanche, la CIPAV ne peut que vivement regretter l'angle éditorial retenu dans l'insertion. Loin d'être anecdotique, le fait de sélectionner des titres et accroches en fort décalage avec les constats, observations et recommandations présentés au fil du développement de la Cour risque en effet d'être fortement pénalisant dans la poursuite du redressement engagé (III).

²⁹⁷ Au 16 décembre 2016, la CIPAV n'a toujours pas eu connaissance du rapport définitif suite à la mission menée par la Cour en 2016.

²⁹⁸ Article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

I) Un constat objectif du redressement engagé, malheureusement atténué par des affirmations contestables

1.1 Un redressement confirmé par les travaux de la Cour

Tant sur le plan de la méthodologie, de l'organisation et de la gouvernance que sur les activités de production et la relation avec les usagers, la Cour confirme le redressement engagé depuis 2015 par la CIPAV en affirmant notamment les éléments suivants.

Un plan de redressement impulsé par la direction, soutenu et facilité par le conseil d'administration

- *La nouvelle direction de la CIPAV a « impulsé une nouvelle dynamique de changement » et « identifié comme fil conducteur la nécessité d'améliorer la qualité de service aux assurés » ;*
- *la nouvelle direction de la CIPAV a identifié « le besoin de refonte des outils informatiques, d'optimisation des processus, de renouvellement de la gestion des ressources humaines et de définition d'indicateurs de pilotage » ;*
- *« l'action de redressement engagée s'est accompagnée d'une hausse substantielle des effectifs » (passage de 268,9 ETP en 2012 à 290,4 ETP en 2015) ;*
- *« le nouveau conseil d'administration a soutenu pour sa part cet effort de redressement et en a facilité la mise en œuvre » ;*
- *« les administrateurs n'interfèrent plus dans la gestion quotidienne de la caisse ni dans celle des dossiers des assurés ».*

Des dysfonctionnements de gestion corrigés

- *« La CIPAV s'est enfin conformée pour l'essentiel au respect des règles de la commande publique » ;*
- *« sa gestion financière et immobilière a progressé sur un plan opérationnel » ;*
- *« la CIPAV a réalisé des progrès en matière de connaissance de son patrimoine comme de suivi de ses gestionnaires d'immeubles » ;*
- *la CIPAV « s'inscrit désormais dans une logique de valorisation de (son patrimoine) en effectuant les travaux nécessaires. ».*

Une relation avec les usagers meilleure

- *« Un accueil téléphonique en voie d'amélioration » avec des taux de décroché qui sont passés de 27 % en 2014 à 74 % en 2016 pour la*

partie cotisations et de 9 % en 2014 à 51 % en 2016 pour la partie prestations ;

- « des efforts dans la gestion du courrier » avec un stock de courrier en attente de numérisation stabilisé à 5 000 unités, soit en moyenne une semaine de traitement, contre 35 000 en janvier 2015 ;
- « au 30 septembre (2016), le stock de courriers non traités depuis plus d'un an avait ainsi très fortement diminué, passant de 4 626 à 395 ».

Un redressement des activités de production engagé

- « Les délais d'encaissement (des chèques) ont ainsi été très nettement améliorés, passant d'un mois à trois jours » ;
- « la caisse a mis en œuvre un plan d'actions qui a permis de réduire le montant des taxations d'office²⁹⁹ de 1,1 Md€ en 2014 à 378 M€ en 2016 » ;
- la caisse « a envoyé près de 47000 relances, 52000 mises en demeure et 35000 contraintes en 2015 » alors qu'« aucune mise en demeure ni contrainte » n'avait été adressée « entre 2007 et 2009 puis en 2011 » ;
- « le taux de recouvrement tous régimes s'est amélioré, passant de 62 % en 2014 à 74, 61 % en 2015 ». La CIPAV souhaite préciser que ce taux est supérieur de 80 % en 2016 ;
- les données financières et les droits à retraite des 560.000 auto-entrepreneurs au titre des années 2009 à 2015 « ont été intégrés récemment au système d'information » et « rendus accessibles aux affiliés » sur le portail de la CIPAV ;
- « les délais de liquidation se sont améliorés » avec en 2016 79 % des pensions de droits propres liquidées sans rupture de droits alors même que le nombre de liquidations a sensiblement augmenté.

1.2 Des affirmations contestables qui viennent atténuer ce redressement

Au fil de son développement sur l'amélioration de la situation de la caisse, la Cour pointe trois thématiques qu'elle entend particulièrement souligner à travers un titre spécifique pour le premier ou des encadrés pour les deux autres.

²⁹⁹ Procédure de taxation sur une base forfaitaire en l'absence d'informations sur les revenus.

Les constats de la Cour sur ces trois sujets à enjeux forts étant en grande partie inexacts, il est nécessaire d'apporter des précisions et de solliciter un correctif.

Le caractère tardif du redressement injustement imputé à la CIPAV (partie IA)

La Cour, si elle constate et confirme le redressement engagé, regrette qu'il n'ait pas été amorcé plus tôt, notamment en raison d'une mobilisation tardive des administrateurs de la caisse.

Sur ce point, il est utile de rappeler que le rapport public annuel 2014 de la Cour des comptes a été publié le 11 février 2014.

La Cour précise que ce n'est « qu'en janvier 2015, après le renouvellement partiel de son conseil d'administration, que la caisse a pu prendre des orientations en faveur de son redressement. ».

Ainsi, le redressement de la CIPAV, a été amorcé moins de 11 mois après la publication des constats de la Cour.

Si ce délai est jugé aujourd'hui trop conséquent, il était en revanche incompressible en raison notamment du renouvellement partiel du conseil d'administration programmé en décembre 2014³⁰⁰ et du délai nécessaire pour recruter des « professionnels aguerris et de haut niveau » conformément à la recommandation de la Cour formulée en 2014.

Comme le souligne la Cour, ce délai a bien sûr « aggravé la situation », cette aggravation ne pouvant toutefois être liée à un quelconque « attentisme » de la CIPAV.

En revanche, les « dissensions internes » au groupe BERRI et l'échec de la CIPAV dans ses multiples tentatives amiables puis contentieuses de se retirer de l'association ont effectivement été un facteur négatif pour le redressement de la caisse tant les dissensions avec la CAVOM ont absorbé « une part considérable de l'investissement de la nouvelle direction » depuis 2015.

Une action sociale tardivement encadrée (partie II A 3)

La définition d'une nouvelle politique d'action sociale encadrée à travers un règlement d'action sociale était un des objectifs du conseil d'administration renouvelé fin 2014. Les travaux engagés dès le premier trimestre 2015 ont abouti à l'adoption d'un règlement d'action sociale finalement approuvé par la tutelle en décembre 2016. A ce titre, toutes les

³⁰⁰ La moitié des mandats des 26 administrateurs titulaires de la CIPAV arrivaient à échéance fin 2015.

aides versées au titre de l'année 2016 l'ont été conformément au cadre fixé par le règlement d'action sociale approuvé en fin d'année.

La cour affirme par ailleurs que certaines décisions rendues dans le cadre de l'action sociale « paraissent insuffisamment fondées », affirmation basée exclusivement sur l'analyse d'une opération menée en 2015.

Comme le précise la cour, l'objectif de cette opération exceptionnelle était effectivement de permettre la liquidation de pensions de retraite complémentaire pour des assurés présentant une dette de cotisations³⁰¹, souvent ancienne et admise en non-valeur.

Si les revenus antérieurs n'ont effectivement pas été déterminants, la sélection des dossiers s'est faite à travers une série de critères déterminés par la commission d'action sociale.

A ce titre, il est important de préciser que la prise en charge des cotisations par le fonds d'action sociale n'a engendré dans la quasi-totalité des cas aucune acquisition de point.

Un calcul des droits des auto-entrepreneurs en totale conformité avec la réglementation (partie II B 1)

La Cour réitère sa recommandation de 2014 de « rétablir dans la plénitude de leurs droits les auto-entrepreneurs concernés entre 2009 et 2015, sur la base d'une cotisation minimale recalculée ». Sur ce point, il convient de rappeler que le mécanisme de compensation par l'Etat, applicable entre 2009 et 2015, était strictement encadré par l'article R. 133-30-10 du code de la sécurité sociale.

En application de ce texte, le montant de la compensation de l'Etat pour la retraite complémentaire des auto-entrepreneurs relevant de la CIPAV était basé sur la plus faible cotisation non nulle dont l'auto-entrepreneur aurait pu être redevable dans le cadre du droit commun. Au titre du régime complémentaire CIPAV, la cotisation la plus faible non nulle dont peut être redevable un adhérent est la cotisation de la classe A réduite de 75 %. C'est donc naturellement sur cette base que les droits des auto-entrepreneurs ont été calculés.

³⁰¹ Selon les statuts de la caisse, la liquidation de la pension de retraite complémentaire ne peut intervenir avant l'acquittement de la totalité des cotisations et majorations échues.

La Direction de la Sécurité Sociale, sollicitée sur ce point par la nouvelle direction de la CIPAV en 2015 a confirmé la conformité de la pratique de la CIPAV aux dispositions du code de la sécurité sociale³⁰².

Dans ces conditions et en l'absence d'instruction contraire de l'autorité de tutelle, la CIPAV n'était nullement habilitée à mettre en œuvre la recommandation de la Cour. Il n'y a donc pas lieu de laisser entendre que la CIPAV est responsable de l'« absence anormale de rétablissement des auto-entrepreneurs dans leurs droits ».

II) Un redressement qui ne pourra être parachevé sans la mobilisation de l'ensemble des acteurs et qui pourrait être remis en question par la réforme précipitée du gouvernement

Comme le souligne la Cour, le conseil d'administration a soutenu le plan de redressement de la caisse mis en œuvre depuis deux ans par la nouvelle direction. S'ils se félicitent des améliorations déjà atteintes, les administrateurs sont parfaitement conscients des difficultés et faiblesses encore pointées par la Cour et du chemin restant à parcourir pour finaliser et installer durablement le redressement de la CIPAV.

Le conseil d'administration et la direction de la caisse prennent acte des constats de la Cour et s'attacheront à mettre en œuvre les recommandations formulées et les actions nécessaires pour continuer à améliorer la qualité de service de la caisse, notamment à travers la refonte engagée du système d'information.

En revanche, le redressement de la caisse ne pourra se faire sans l'appui des pouvoirs publics et sans la mobilisation des principaux partenaires de la CIPAV que sont la CNAVPL, l'ACOSS et le RSI.

2.1 Un redressement qui est maintenant en partie conditionné par la mobilisation des partenaires

Le conseil d'administration partage totalement le point de vue de la Cour selon lequel seule une mobilisation concertée de l'ACOSS, du RSI et de la Direction de la Sécurité Sociale permettra d'atteindre cet objectif.

La fiabilisation des données est en effet essentielle à la poursuite de l'amélioration du fonctionnement de la CIPAV et comme le souligne la Cour « si la CIPAV a pris diverses initiatives pour mieux identifier les sources d'erreurs et y remédier, seule une action conjointe et résolue des

³⁰² La Cour confirme cette information en indiquant que la DSS « soutient désormais l'interprétation de la CIPAV ».

acteurs concernés sous l'impulsion des autorités de tutelle permettra de fiabiliser réellement les données utilisées par la caisse. »

2.2 Une réforme gouvernementale qui apparaît aussi précipitée que risquée

Dans le même sens, le conseil est tout à fait d'accord avec la Cour sur les risques que fait peser sur la CIPAV et ses adhérents la réforme envisagée par le Gouvernement.

L'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 place en effet la CIPAV dans une position totalement incertaine qui pourrait l'amener à devoir adapter le plan de redressement enclenché en 2015.

Comme le souligne la Cour, dans ces conditions, la convention d'objectifs et de gestion signée en juillet 2016 entre l'Etat et la CNAVPL mais également le futur contrat pluriannuel de gestion entre la CNAVPL et la CIPAV devront naturellement tirer les conséquences des évolutions des périmètres respectifs de la CIPAV et du RSI.

III) Un angle éditorial qui ne reflète pas fidèlement les constats de la Cour

Le précédent rapport de la Cour avait en 2014 identifié et « mis en lumière de graves dysfonctionnements » au sein de la CIPAV.

Comme évoqué au point I, la mission menée par la Cour en 2016 a permis en premier lieu de mettre en évidence des améliorations notables dans un grand nombre de domaines en comparaison avec la situation décrite en 2014.

La Cour souligne certes ensuite que le redressement de la CIPAV est encore incomplet, que tous les dysfonctionnements ne sont pas résolus et que le rétablissement total de la situation est encore lointain.

Alors que le développement présente clairement ce double constat, ce n'est à première vue que le second qui est mis en lumière et risque au final de retenir l'attention du public.

A travers des titres et accroches en fort décalage avec les constats, observations et recommandations présentés au fil du développement, la Cour masque en effet, au risque de les minimiser aux yeux du public, les améliorations constatées dans le fonctionnement de la caisse.

Le fait de pointer dans le titre consacré à la CIPAV uniquement « une qualité de service encore médiocre » sans évoquer la situation

observée en 2012-2013 et les améliorations déjà acquises ne reflète qu'une partie des travaux et constatations de la mission.

Dans le même sens, la Cour choisit de souligner dès le titre le caractère précité de la réforme présentée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. En revanche, la Cour ne vise qu'« une réforme précipitée » sans indiquer qu'il s'agit d'une mesure à l'initiative du Gouvernement et sans préciser que la CIPAV n'a nullement été consultée et n'a à aucun moment soutenu cette réforme.

Loin d'être anecdotiques, ces choix éditoriaux risquent de continuer à alimenter certains comportements de méfiance voire de défiance vis-à-vis de l'organisme (contestation systématique à titre « conservatoire », remise en question des informations en provenance de la caisse...).

Ces comportements, observés par la Cour, s'ils ne sont pas de nature à empêcher l'entier redressement de la CIPAV, contribueront par contre à le rendre encore plus complexe.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES PROFESSIONS LIBÉRALES (CNAVPL)

La CIPAV est l'une des 10 sections de l'OAAVPL (Organisation Autonome d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales). La CNAVPL est la Caisse nationale placée au sommet de cette Organisation, son rôle est défini par l'article L. 641-21³⁰³ du code de la sécurité sociale.

³⁰³ Article L. 641-2 du CSS : « I.- La Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales a pour rôle : 1° D'assurer la gestion du régime d'assurance vieillesse de base des professionnels libéraux et la gestion des réserves du régime, dans les conditions prévues au présent titre. Elle établit à cette fin le règlement du régime de base, qui est approuvé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale ; 2° D'animer et de coordonner l'action des sections professionnelles ; 3° D'exercer une action sociale et d'assurer la cohérence de l'action sociale des sections professionnelles ; 4° De coordonner et d'assurer la cohésion de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales, de donner son avis aux administrations intéressées au nom de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales et de la représenter auprès des pouvoirs publics et des autres organisations de protection sociale ainsi qu'auprès des chambres et des ordres professionnels, associations, syndicats professionnels et de leurs unions et fédérations ou des autres organismes représentatifs ;

Il est fait mention, au II. B. 1. de l'insertion, du rôle de la CNAVPL dans la réception de données du CNIC, de l'ACOSS et des URSSAF qu'elle adresse ensuite aux différentes sections.

Le rôle de la CNAVPL est celui d'un « routeur » ; elle reçoit, trie par destinataire en fonction de la profession exercée et adresse le fruit de son action très limitée à la section ad hoc.

Elle n'a pas de possibilité de regard sur le contenu des éléments reçus et envoyés.

« Une réforme profonde du périmètre de la Caisse vise à réduire le nombre des affiliés de la CIPAV et à la recentrer largement sur son cœur d'activité historique, de manière notamment à rendre moins difficile la mise à niveau de sa gestion » (au III de l'insertion susvisée).

Cette réforme a été adoptée par le Parlement sous l'article 50 du PLFSS pour 2017. La Cour a présenté l'accueil par la CNAVPL comme positif pour des raisons liées à ses effets au titre de la compensation démographique.

La CNAVPL a organisé entre les membres du Conseil d'administration des échanges dans un cadre informel (hors CA, sans vote, mais avec une expression individuelle de chaque membre) sur le projet ; la réforme envisagée a été bien accueillie à la quasi-unanimité des membres.

Au-delà des effets liés à la compensation démographique, la CNAVPL apprécie la clarté de présentation dans le projet de texte du schéma organisationnel de la Sécurité sociale en quatre sous-ensembles. L'affichage du rattachement des indépendants au RSI vaut principe général tandis que l'OAAVPL et la CNBF constituent une exception au principe pour les professionnels libéraux. La CNAVPL apprécie la confirmation de

5° De créer tout service d'intérêt commun à l'ensemble des sections professionnelles ou à certaines d'entre elles ;

6° De s'assurer des conditions de maîtrise des risques pour la gestion du régime de base par les sections professionnelles ;

7° D'assurer la cohérence et la coordination des systèmes d'information des membres de l'organisation mentionnée à l'article L. 641-1.

Le conseil d'administration de la caisse nationale exerce, au titre des attributions énoncées aux 1° à 7°, un pouvoir de contrôle sur les sections professionnelles. Il est saisi pour avis, dans le cadre de ses compétences, de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier du régime d'assurance vieillesse de base, des régimes de retraite complémentaire et des régimes d'assurance invalidité-décès des professions libérales, dans les conditions prévues à l'article L. 200-3.

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'application du présent article. »

consécration de l'existence de l'OAAVPL qui trouve sa légitimité tant du fait de l'Histoire (création des régimes complémentaires et des régimes invalidité-décès par décision des professions concernées, sans contraintes législatives) que du temps présent (efficacité dans la relation, le service aux assurés sociaux, par la connaissance et la pratique des spécificités culturelles professionnelles de ces derniers ; efficacité dans la gestion des régimes pilotés avec la constitution de réserves indispensables à une bonne maîtrise dans le temps d'un régime par répartition (cf. le COR) soumis à des aléas démographiques et économiques).

Ses administrateurs ont à l'unanimité émis le souhait que la concertation annoncée soit réalisée avec le maximum d'attention afin de générer des décisions avisées au stade du décret. Ils ont naturellement dit leur attente d'une association à ce processus de la CNAVPL et de la CIPAV.

La CNAVPL précise enfin qu'elle apprécie l'interrogation posée sur le périmètre de la CIPAV permettant à cette dernière, au regard des caractéristiques des neuf autres sections, de définir sa stratégie pour l'avenir (recherche de rapprochement d'identité ou affirmation de différences sur ce plan).

La Cour formule quatre recommandations. La troisième se rapporte à la COG signée entre l'Etat et la CNAVPL et au contrat de gestion à construire entre la CNAVPL et la CIPAV.

La CNAVPL a bien intégré les particularités de la situation de la CIPAV au présent et les possibilités d'éléments de nouveauté dans un délai court. Elle a prévu dans la COG (Point 31 de l'annexe 1 sur les règles de gestion administrative) la possibilité d'introduire toutes corrections après accord de l'État pour prendre en compte les difficultés rencontrées par la CIPAV. Enfin, le contrat de gestion en cours de construction est déporté de quelques mois.

La CNAVPL réaffirme sa solidarité naturelle pour l'une de ses sections, son écoute et son accompagnement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE NATIONALE DU RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS (CNRSI)

Je souhaite tout d'abord souligner les efforts et progrès importants accomplis ces dernières années par le RSI dans la qualité de service fourni à l'assuré et au cotisant. Ils sont caractérisés par une amélioration des indicateurs de résultat portant tant sur le champ des cotisations et

recouvrement que de prestations notamment dans le domaine retraite, comme le montrent les différentes données transmises à la Cour, ainsi que par la mise en œuvre réussie telles que le dispositif dit du « 3 en 1 » en matière d'appel et de calcul de cotisations.

La poursuite de cette dynamique d'amélioration de la qualité de service est au cœur des enjeux du RSI pour lui permettre de reconstruire une relation de confiance vis-à-vis de ses assurés et une image détériorée par les difficultés inhérentes à la mise en œuvre de l'ISU. Elle est formalisée à travers les 20 mesures définies par les Ministres en juin 2015 et une démarche d'engagements de services concrets du régime qui sous-tend l'ensemble COG 2016-2019.

Ces évolutions permettent aujourd'hui d'envisager d'étendre les missions du régime dans les domaines qui font sens pour faciliter et optimiser le service aux travailleurs indépendants.

C'est ainsi que la COG prévoit d'étendre le rôle de pivot pour la sphère sociale du CNIC d'Auray (Centre national d'immatriculation commune) en matière d'affiliation des travailleurs indépendants aux fonctions de radiation et modification de situation administrative du travailleur indépendant. Cette évolution, concertée avec la CNAVPL et la CIPAV, permettra de larges progrès dans la cohérence des bases assurés entre régime comme constatée lors de l'instauration de ce rôle du CNIC sur la partie affiliation en 2011.

Enfin, je souhaite souligner l'importance de la mesure du PLFSS 2017 qui prévoit la fusion des artisans et commerçants dans un seul régime retraite des travailleurs indépendants et le rattachement au RSI pour la retraite en tant que travailleurs indépendants de certaines professions libérales non réglementées jusque-là rattachées à la CIPAV dont un décret à paraître définira le périmètre.

Tout d'abord, cela montre, et je m'en félicite, la confiance portée par les pouvoirs publics auprès du RSI pour couvrir cette nouvelle population.

Cette évolution m'apparaît être gage de qualité de service et de simplification vis-à-vis des travailleurs indépendants dans la mesure où :

- elle devrait largement simplifier les règles d'affiliation : à cet égard, le régime prône une définition de la répartition entre RSI et CIPAV par bloc homogène pour en faciliter la lisibilité et également la gestion ;

- elle permettra à ces personnes de bénéficier d'une couverture sociale élargie en matière d'indemnités journalières et renforcer en matière de retraite ;

- elle facilitera la reconstitution de carrière pour ces personnes en leur permettant de bénéficier des outils mis en place entre l'ACOSS et le RSI pour récupérer les données cotisations / recouvrement ; Ceci permettra de répondre à une recommandation très légitime de la Cour de rétablir dans leurs droits les auto-entrepreneurs.

La mise en œuvre de cette mesure se fera de façon progressive, tout d'abord les créateurs micro-entrepreneurs puis ceux au régime réel avec ensuite un droit d'option ouvert pour les personnes déjà en activité entre 2019 et 2023. Cette planification s'inscrit de façon cohérente avec la mise en œuvre de la LURA en 2017 et la baisse d'activité qu'elle engendrera pour le RSI. J'estime donc que le régime sera en capacité d'accueillir cette nouvelle population dans des conditions sécurisées en termes de qualité de service.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CAISSE D'ASSURANCE VIEILLESSE DES OFFICIERS MINISTÉRIELS, DES OFFICIERS PUBLICS ET DES COMPAGNIES JUDICIAIRES (CAVOM)

La « réponse » de la CAVOM sera limitée, puisque le rapport de la Cour porte essentiellement sur la CIPAV.

Cinq thèmes seront abordés :

- la fusion recommandée des caisses du Groupe Berri ;
- la notion de « taille critique » ;
- les coûts informatiques ;
- le périmètre de la CIPAV ;
- la gestion des réserves.

1) La fusion recommandée des caisses du Groupe Berri

La Cour regrette que sa recommandation portant sur une fusion des caisses du Groupe Berri n'ait pas été suivie.

1-1) La CAVOM a toujours marqué son profond attachement au Groupe Berri dans le cadre duquel sa gestion est assurée depuis sa création en 1949 et le demeurera jusqu'à fin 2017.

Elle se demande par contre en quoi il aurait pu être dans l'intérêt de ses affiliés qu'elle fusionne avec les autres caisses du Groupe Berri, et en particulier avec la CIPAV, sachant que le principe de neutralité

financière de la fusion pour le régime d'accueil pénalise très fortement les affiliés des régimes entrants, notamment en cas de démographies divergentes et de maturités décalées.

Ainsi, pour la CAVOM, sur la base d'études actuarielles effectuées en 2014, le coût d'une intégration à la CIPAV est apparu quatre fois plus élevé pour ses affiliés que celui d'un retour à l'équilibre de son régime de retraite complémentaire du fait d'écarts démographiques très importants et de degrés de maturité très éloignés.

Cela a conduit en 2015 le Conseil d'administration de la CAVOM à réformer son régime de retraite complémentaire afin d'en préserver la solvabilité financière jusqu'à un horizon très éloigné et à renoncer ainsi à tout projet de fusion avec une autre caisse de retraite.

1-2) En réalité, si des opérations de fusion entre caisses devaient être envisagées, une extension à l'ensemble des régimes de retraite complémentaire du mécanisme de compensation qui permet au moins de neutraliser les écarts de démographie entre les principaux régimes de base serait nécessaire, sous peine, à défaut, de soulever de fortes oppositions, parfaitement légitimes, des affiliés des régimes entrants.

1-3) En tout état de cause, la CAVOM considère que, malgré leur caractère obligatoire, l'assise professionnelle des régimes de retraite complémentaire, décidée aux lendemains de la Libération, implique que c'est avant tout aux affiliés et à leurs représentants qu'incombent de tels choix stratégiques de regroupement, d'adossement ou encore de fusion, même si de telles opérations ne peuvent s'effectuer qu'en accord avec les pouvoirs publics.

2) La notion de « taille critique »

2-1) Contrairement à certaines idées reçues, la taille d'un régime de retraite ne constitue en rien un rempart contre un déclin démographique, la situation des régimes agricoles en étant la parfaite illustration.

Quant à la diversité des professions affiliées, si elle peut avoir un sens, elle ne se justifie que par l'association de professions en déclin et de professions en expansion au sein d'un même régime.

2-2) Si la mise en commun de moyens peut incontestablement permettre de réaliser des économies d'échelle, elle ne passe pas nécessairement par des fusions de caisses, a fortiori lorsque ces dernières gèrent des régimes différents.

Les économies d'échelle peuvent en effet résulter d'une mutualisation de diverses fonctions au sein d'une structure comme le Groupe Berri.

On rappellera qu'à compter de sa création, en 1949, le Groupe Berri a normalement fonctionné pendant plus de 60 ans, les graves défaillances relevées par la Cour ne remontant qu'à quelques années et étant pour l'essentiel liées à la croissance extrêmement rapide de la CIPAV au regard de celle des autres caisses.

De ce fait, la qualification du Groupe Berri de « tentative, souhaitable dans son principe, mais gravement défaillante dans sa mise en œuvre » ne se justifie que pour les années les plus récentes.

2-3) Par ailleurs, la croissance de toute structure finit toujours par être une source d'inefficiences.

À cet égard, on relèvera que, si la CAVOM n'a pas rencontré les mêmes difficultés que la CIPAV, elle le doit très largement à sa taille bien plus modeste.

2-4) Dans ces conditions, le concept de « taille critique » mériterait d'être précisément défini tant il apparaît théorique.

Ce qui importe pour les affiliés, c'est le rapport du prix payé à la qualité du service rendu, rapport qui peut être évalué différemment selon que l'on donne plus ou moins d'importance au prix ou à la qualité du service.

Dès lors, comme pour la fusion de caisses et pour les mêmes raisons, c'est aux affiliés de chaque caisse, à travers leurs représentants, d'apprécier ce rapport et de se prononcer sur l'étendue des mutualisations nécessaires.

3) Les coûts informatiques

Au sujet du progiciel utilisé par d'autres sections professionnelles de l'Organisation et mis en avant par la Cour, la CAVOM souhaite relever que, s'il donne satisfaction à ses utilisateurs, son coût d'intégration pour la seule CAVOM s'est révélé aussi élevé que le coût de la refonte en cours du système d'information « métier » du Groupe Berri (« RAM »).

Dans la mesure où les coûts d'exploitation et de maintenance du progiciel auquel la Cour se réfère sont également relativement onéreux, avec des perspectives de mutualisation limitées aux seuls développements futurs, le conseil d'administration de la CAVOM a pris la décision de continuer à utiliser l'applicatif RAM, conjointement avec la CIPAV.

RAM remplit, d'ores et déjà, les fonctions que la CAVOM attend de lui et, de surcroît, comporte davantage de fonctionnalités que le progiciel visé par la Cour.

4) Le périmètre de la CIPAV

L'article 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 porte en germe une modification plus ou moins importante du périmètre de la CIPAV, ce que la Cour paraît considérer comme prématuré.

La Cour indique que cette réforme aurait été « bien accueillie par la CNAVPL dont elle réduirait très sensiblement les versements au titre de la compensation démographique ».

Pourtant, les effets positifs sur la charge de compensation de la CNAVPL d'une modification du périmètre de la CIPAV sont incertains dans la mesure où l'on ne connaît pas les caractéristiques (revenu, durée de carrière...) des professions qui pourraient être transférées au RSI et, par voie de conséquence, leurs effets sur les paramètres de la compensation.

Au surplus, fonder le rattachement d'une profession à telle ou telle caisse sur ses conséquences en matière de compensation pourrait être de nature à remettre en cause les principes fondateurs de l'Organisation.

5) La gestion des réserves

La Cour évoque « la difficulté des caisses de retraite de professions libérales à disposer de toutes les compétences requises pour la gestion de leurs considérables réserves et l'urgence qu'il y a à mutualiser cette fonction ».

Une telle affirmation mériterait sans doute d'être relativisée.

Une fois que l'allocation stratégique a été déterminée, et à condition de l'actualiser régulièrement de façon à tenir compte notamment de l'évolution du passif, la gestion des réserves ne nécessite pas de compétences extraordinaires, dès lors que l'on a pris conscience que, sauf opérations d'initiés, il est extrêmement difficile de « battre » le marché et qu'il est préférable d'éviter de faire tourner le portefeuille, de façon à limiter les frais.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUTION DE RETRAITE
COMPLÉMENTAIRE DE L'ENSEIGNEMENT
ET DE LA CRÉATION (IRCEC)**

Je vous précise que l'IRCEC a démissionné du Groupe Berri et ne fait plus partie de ce groupement depuis le 30 septembre 2015.

Afin de répondre aux besoins de la continuité du service public, l'IRCEC a signé une convention temporaire de prestation de services avec le Groupe Berri, et non avec la CIPAV, ayant pour objet le maintien en condition opérationnelle du système d'information.

Parallèlement, l'IRCEC se dote d'un système d'information autonome qui sera opérationnel au premier trimestre 2017, ce qui mettra fin à la prestation de service du Groupe Berri.

Nous précisons par ailleurs que nous avons estimé qu'une constitution de partie civile dans le contentieux visé au II. B. 2., concernant la procédure pénale relative aux règles de marchés publics, ne pouvait qu'être rejetée, ce qui a été le cas de celle de la CAVOM, déboutée de l'ensemble de ses demandes par le jugement du Tribunal de Grande instance en date du 19 mai 2015.
