

# études et analyses

Juillet 2012

N°40

## La réforme structurelle du régime des professions libérales (CNAVPL)

Il n'est pas utopique de vouloir réaliser une réforme en profondeur du système de retraite, que prévoit d'ailleurs l'article 16 de la loi Woerth du 9 novembre 2010. Il n'est même pas besoin, pour ce faire, d'aller chercher des modèles à l'étranger : en France aussi, des réformes structurelles ont été menées à bien, comme celle du régime de retraite des professions libérales (CNAVPL), conduite dans le cadre de la loi Fillon du 21 août 2003.

Antérieurement, le régime de la CNAVPL était hétérogène, disparate, complexe, pas contributif et caractérisé par un système de compensation interne inéquitable, source de tensions permanentes entre les différentes sections professionnelles, par ailleurs très attachées à leurs particularismes.

Cette complexité du système avait conduit, le 21 janvier 1992, le conseil d'administration de la CNAVPL à projeter « l'étude prioritaire d'un régime unique par points ». La réforme structurelle, adoptée en 2004, vise à simplifier et rationaliser le régime, à le rendre plus contributif, à réduire les inégalités, à limiter la charge liée à la compensation nationale et à préserver l'indépendance de la CNAVPL face aux pouvoirs publics.

Objectifs atteints : le régime de base est unifié, le mode de cotisation et les prestations services sont harmonisés, un système par points est adopté pour comptabiliser les droits, et le régime devient entièrement contributif.

Moyennant quoi, les professions libérales disposent aujourd'hui d'un régime moderne, juste (à cotisation égale, pension égale) et dont les comptes sont à l'équilibre. En France aussi, les réformes sont donc possibles ; et l'on sait comment y procéder.

# SOMMAIRE

*INTRODUCTION*

*L'ANCIEN RÉGIME CNAVPL*

*LA LOI FILLON DU 21 AOÛT 2003*

*CONCLUSION*

## INTRODUCTION

L'article 16 de la loi Woerth du 9 novembre 2010 prévoit, « à compter du premier semestre 2013 (...), une réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse.

Parmi les thèmes de cette réflexion, figurent :

1° Les conditions d'une plus grande équité entre les régimes de retraite légalement obligatoires ;

2° Les conditions de mise en place d'un régime universel par points ou en comptes notionnels, dans le respect du principe de répartition au cœur du pacte social qui unit les générations ;

3° Les moyens de faciliter le libre choix par les assurés du moment et des conditions de leur cessation d'activité ».

Dans le cadre de sa campagne électorale, le Président de la République, François Hollande, a même prévu d'anticiper cette échéance et de lancer une « négociation globale sur les retraites, dès l'été 2012 ».

Cette réforme structurelle qui se profile est un chantier qui peut paraître titanesque... Mais elle est tout à fait réalisable. Plusieurs pays, comme la Suède ou l'Italie, ont entrepris avec succès de telles réformes mais, surtout, le régime de retraite français des professions libérales (CNAVPL) a été totalement refondu dans le cadre de la loi Fillon du 21 août 2003<sup>1</sup>. Alors pourquoi ne pas s'inspirer de cette dernière expérience pour réformer les régimes de l'ensemble des salariés ?

Même si ce cas est peu connu, le régime CNAVPL est en effet l'un des meilleurs exemples de réforme structurelle aboutie. Ce régime est désormais en grande partie unifié et le mécanisme des annuités a été remplacé par un système en points qui garantit son équilibre financier.

L'étude de cette réforme est d'autant plus intéressante qu'il y a beaucoup de similitudes entre le régime CNAVPL d'avant la réforme et le système de retraite très hétérogène qui s'applique, aujourd'hui, à l'ensemble des salariés, quel que soit leur secteur professionnel. Mieux, l'ancien régime CNAVPL présentait tous les défauts et les caractéristiques du système de retraite actuel des salariés, mais en plus forts. Parmi ces similitudes on peut noter :

- une forte hétérogénéité : la CNAVPL est alors composée de douze sections dont les règles sont différentes, chaque caisse devant équilibrer son propre compte de résultat ;

**Le régime  
CNAVPL est l'un  
des meilleurs  
exemples de  
réforme  
structurelle  
aboutie**

---

1. Section IV, chapitre II de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003.

- une absence de « contributivité » : très peu de lien entre l'effort contributif des assurés et les droits à la retraite servis ;
- de fortes disparités et iniquités parmi les règles qui s'appliquent aux affiliés ;
- une multitude de bricolages : au fil du temps, une succession de réformes paramétriques ont complexifié le régime CNAVPL ;
- une compensation interne : pour venir en aide aux caisses dont la situation démographique est la plus mauvaise, des transferts financiers ont été institués, source récurrente de tensions entre les différentes sections.

A cela, il faut ajouter l'esprit autonome des professions libérales qui sont, par nature, indépendantes et très attachées à leurs particularismes. Et les besoins très différents des libéraux au regard de la retraite : certaines professions ont des revenus relativement assurés et la possibilité de se constituer un patrimoine précieux au cours de leur carrière (pharmaciens, directeurs de laboratoire, agents généraux d'assurance, etc.) alors que d'autres, au contraire, peuvent, dans certains cas, avoir des revenus très limités et aucune épargne en vue de leur retraite (diététiciens, traducteurs, écrivains publics, artistes, etc.) ;

Malgré ces éléments qui peuvent sembler rédhitoires, le régime a connu une transformation radicale, au cours de laquelle son mode de fonctionnement archaïque a été remplacé par des règles plus souples et novatrices. Certes, il a fallu plus de douze années avant de lancer la réforme et il a été difficile de trouver un consensus entre les différentes sections, d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part. **Mais, au bout du compte, la CNAVPL est désormais dotée d'un outil beaucoup plus moderne de gestion** qui doit lui permettre d'éviter une gestion au fil de l'eau et d'anticiper les contraintes démographiques et économiques qui vont s'imposer au régime à moyen et long termes.

*Le mode de fonctionnement archaïque du régime a été remplacé par des règles plus souples et novatrices*

## *L'ANCIEN RÉGIME CNAVPL*

### Un régime hétérogène fondé sur une compensation interne

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et l'entrée en vigueur du volet de la réforme Fillon qui s'applique aux professions libérales, le régime de la CNAVPL est le fruit d'une double influence :

- celle du rapport Beveridge (1942) ;
- celle de l'esprit indépendant et autonome des professions libérales.

Le rapport Beveridge préconise une généralisation de la sécurité sociale obligatoire afin d'assurer un minimum de subsistance aux citoyens en cas de maladie, de chômage ou de vieillesse. Dans cet esprit, la loi n° 48-101 du 17 janvier 1948 instaure la retraite obligatoire pour les professions libérales. Les prestations servies sont une simple assistance aux plus démunis, puisque leur montant forfaitaire n'est égal qu'à la moitié de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), sorte de minimum vieillesse créé par la loi du 14 mars 1941.

En revanche, à l'instar des ressortissants des régimes spéciaux et des agriculteurs, les professions libérales refusent d'intégrer le régime général (CNAV) prévu par les lois du 22 mai 1946 et du 13 septembre 1946. Voulant marquer leur indépendance vis-à-vis de l'Etat, mais également des autres professions, elles font le choix d'un régime de base, commun aux différentes professions libérales, géré indépendamment par chacune des sections professionnelles.

A l'origine, la CNAVPL regroupait quatorze caisses ou quatorze sections professionnelles et, par la suite, leur nombre maximal a été de seize. Aujourd'hui, il en reste dix. Les ministres du culte catholique<sup>2</sup> et les avocats<sup>3</sup> ont quitté assez tôt l'organisation. Plus récemment, la section des géomètres-experts (CARGE)<sup>4</sup> et celle de l'enseignement, des arts appliqués et du sport (CREA)<sup>5</sup> ont été intégrées à la CIPAV. Enfin, le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la section des chirurgiens-dentistes (CARCD) et celle des sages-femmes (CARSAF) ont fusionné pour donner naissance à la CARCDSF<sup>6</sup>. Les dix sections de la CNAVPL sont :

- la CRN (Caisse de Retraite des Notaires) ;
- la CAVOM (Caisse d'Assurance Vieillesse des Officiers Ministériels) ;
- la CARMF (Caisse Autonome de Retraite des Médecins de France) ;
- la CARCDSF (Caisse Autonome de Retraite des Chirurgiens-Dentistes et des sages-femmes) ;

2. Loi n° 50-1253 du 22 décembre 1954

3. Décret n° 54-1253 du 22 décembre 1954

4. Décrets n° 99-912 et 99-913 du 21 octobre 1999

5. Décrets n° 2004-460 et 2004-461 du 27 mai 2004

6. Décret n° 2008-1423 du 19 décembre 2008

*Avant la réforme Fillon, le régime de la CNAVPL était le fruit d'une double influence : le rapport Beveridge et l'esprit indépendant des professions libérales*

- la CAVP (Caisse d'Assurance Vieillesse des Pharmaciens) ;
- la CARPIMKO (Caisse Autonome de Retraite et de Prévoyance des Infirmiers, Masseurs-Kinésithérapeutes, Pédicures-Podologues, Orthophonistes et Orthoptistes) ;
- la CARPV (Caisse Autonome de Retraites et de Prévoyance des Vétérinaires) ;
- la CAVAMAC (Caisse d'Allocation Vieillesse des Agents Généraux et des Mandataires non salariés de l'Assurance et de la Capitalisation) ;
- la CAVEC (Caisse d'Allocation Vieillesse des Experts-Comptables agréés et des Commissaires aux Comptes) ;
- la CIPAV (Caisse Interprofessionnelle de Prévoyance et d'Assurance Vieillesse).

**Avant la réforme Fillon**, les professions libérales ont, théoriquement, un seul régime de base : la CNAVPL ; mais, dans les faits, ce régime est fragmenté et différencié selon les sections professionnelles. La gestion du régime se fait au niveau de chaque section : établissement du budget technique, détermination de la cotisation forfaitaire, gestion des réserves, etc. Chaque caisse gère ses propres intérêts et ses propres paramètres, si bien que la CNAVPL n'assure qu'un simple rôle de coordination.

Cependant, la situation démographique de chaque section étant très différente, un mécanisme de compensation est instauré entre les différentes sections<sup>7</sup>, dès 1948. La CNAVPL joue alors le rôle de caisse de compensation. En somme, les sections qui sont dans une situation démographique plus favorable que la moyenne sont invitées à aider financièrement celles qui, au contraire, sont dans une situation démographique moins favorable et c'est la CNAVPL qui est chargée de la collecte et de la redistribution.

Mais, au fur et à mesure que le poids financier des transferts de compensation progresse, des tensions naissent inévitablement au sein de la CNAVPL. En effet, certaines sections dont les ressortissants ont des revenus plutôt modestes sont contributrices, car leur situation démographique est excellente. À l'inverse, des sections dont les ressortissants ont des revenus relativement élevés sont bénéficiaires car leur situation démographique est beaucoup moins bonne. Il s'opère donc des redistributions négatives.

Au gré de ces tensions, les règles de la compensation interne à la CNAVPL évoluent :

- de 1948 à 1958, la compensation est exclusivement réalisée sur la base de la situation démographique des sections ;
- à partir de 1958, une dimension économique est prise en compte : les sections sont classées en trois catégories – « pauvres », « moyennes »,

*Avant la réforme, les professions libérales avaient, en théorie, un seul régime de base ; en fait, ce régime différait selon les sections professionnelles*

7. Décret n°48-1179 du 19 juillet 1948

« riches » – selon le niveau des revenus professionnels ; les sections « riches » doivent alors verser une cotisation spécifique aux sections « pauvres » et, en contrepartie, la compensation démographique est réduite de moitié pour les droits propres et des deux tiers pour les droits dérivés (pensions de réversion) ;

- à partir de 1962, les sections « moyennes » doivent également verser, au titre de la compensation économique, une cotisation spécifique égale à la moitié de celle des sections « riches » ;
- en 1965, sous la pression des sections fortement féminisées, la compensation démographique des droits dérivés est supprimée ;
- en 1973, les mécanismes de compensation sont révisés à l'initiative des pouvoirs publics, via l'instauration d'une « cotisation unique ». Cette cotisation, d'un montant identique pour toutes les sections, est calculée de manière à pouvoir servir l'allocation vieillesse forfaitaire à tous les affiliés titulaires d'un droit propre, de plus de 65 ans<sup>8</sup>.

Par ailleurs, chaque section détermine une « cotisation spécifique », destinée à servir les allocations de droits dérivés (conjoints survivants et coexistants) et à couvrir les frais de gestion. La cotisation forfaitaire totale de chaque section est alors égale à la somme de ces deux cotisations : cotisation unique et cotisation spécifique.

Au cours des années 1980, le système de « cotisation unique » mis en place en 1973 pour simplifier la compensation interne est fortement contesté. La CARPIMKO, dont les revenus des cotisants sont bien souvent inférieurs à la moyenne des revenus des autres professions libérales, est débitrice de la majorité de la contribution de compensation, en raison du dynamisme démographique de la section. En 1988, la CARPIMKO représente 20 % des cotisants de la CNAVPL, mais doit assumer 52 % du montant de la compensation. Elle demande alors une diminution des charges qui lui sont imposées.

Après deux années de confusion où un contentieux est même introduit devant le tribunal administratif de Paris, un accord est trouvé entre les différentes sections lors du conseil d'administration de la CNAVPL du 19 octobre 1990. La compensation est plafonnée : la charge de compensation d'une section ne peut, désormais, excéder la moitié de la charge totale de la compensation interne, sans que le gain procuré à la section contributrice ne puisse dépasser 20 % du montant de la charge due avant application de ce plafond.

Ainsi chaque année, de 1991 à 2003, le conseil d'administration de la CNAVPL détermine, pour l'exercice suivant, le montant de la « cotisation unique » de façon à financer l'allocation retraite de tous les allocataires titulaires compensables. Est considérée comme « allocataire titulaire » compensable

*En 1973,  
la cotisation  
forfaitaire totale  
de chaque section  
égale la somme de  
la cotisation  
unique (contestée  
au cours des  
années 1980)  
et de la cotisation  
spécifique  
déterminée par la  
section*

---

8. ou de 60 ans en cas d'invalidité

toute personne inapte de 60 à 65 ans, ou âgée de plus de 65 ans, bénéficiant effectivement de l'allocation vieillesse, au titre d'un droit propre, et qui a cessé son activité professionnelle libérale. En outre, est redevable de la « cotisation unique », toute personne âgée de moins de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice considéré et affiliée à une section, ainsi que les cotisants de plus de 65 ans continuant à acquérir des droits.

A la clôture de l'exercice, chaque section est débitée des sommes encaissées par elle au titre de la « cotisation unique » pour l'exercice en cours et les cinq années antérieures ; chaque section est créditée des allocations et majorations effectivement versées, pour l'exercice en cours et les cinq exercices antérieurs, aux « allocataires titulaires » compensables. Toutefois, si le solde débiteur d'une section est supérieur à la moitié du total des soldes débiteurs, le montant qu'elle doit verser à la CNAVPL est ramené à cette limite dans la mesure où le gain n'excède pas 20 % de la somme théorique incombant à la section. Et le reliquat alors dégagé est réparti au prorata des cotisations compensables des sections dont le solde est créditeur.

### Un régime complexe voué à la réforme

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le régime de la CNAVPL est peu contributif. Il existe deux cotisations principales dont la première permet de valider des annuités.

La première cotisation, forfaitaire, est très variable selon les sections. En 2003, par exemple, elle s'élevait à 1 336 euros par an pour la CARPIMKO, alors qu'elle était quasiment du double à la CAVAMAC : 2 496 euros.

Cette cotisation forfaitaire est elle-même la somme complexe de plusieurs cotisations :

- une cotisation unique – la même pour toutes les sections – destinée à financer les « allocations compensables » telles qu'elles sont définies dans le cadre de la compensation interne à la CNAVPL ;
- une quote-part, propre à chaque section, du reliquat de la charge de compensation nationale qui incombe à la CNAVPL et qui n'est pas financé par la seconde cotisation : la cotisation proportionnelle ;
- une cotisation spécifique permettant à chaque section de financer les prestations non compensables dans le cadre de la compensation interne : droits dérivés, frais de gestion, action sociale, etc. ;
- une cotisation de surcompensation, uniquement pour les sections contributrices dans le cadre de la compensation interne, pour financer le reliquat de la compensation qui n'est pas pris en charge par la section qui bénéficie du plafond.

La seconde cotisation est proportionnelle au revenu. Elle est égale à 1,4 % des revenus professionnels de l'avant dernière année d'exercice (N-2) dans la limite de cinq fois le plafond de la sécurité sociale. Elle n'ouvre aucun droit à la

*Avant le  
1er janvier 2004,  
il existait deux  
cotisations  
principales,  
l'une forfaitaire,  
l'autre  
proportionnelle  
au revenu et  
allouée au  
financement  
de la  
compensation  
nationale*

retraite puisqu'elle est intégralement allouée au financement de la compensation nationale<sup>9</sup>, qui, de ce fait, est majoritairement prise en charge par les plus hauts revenus.

Dans certains cas, il existe des dérogations totales ou partielles de cotisation :

- en début de carrière, les professionnels peuvent être dispensés de cotiser la première année d'exercice, sous certaines conditions d'âge variables selon les sections ; sinon, la première année, ils ont la possibilité de cotiser sur une assiette forfaitaire réduite au tiers du plafond de la sécurité sociale et, la deuxième année, sur une assiette réduite à la moitié de ce même plafond ;
- en fin de carrière, des sections dispensent les plus âgés de cotiser une fois atteint un certain âge, variable d'une section à l'autre : 65 ans, 70 ans ou, même, 90 ans.

La cotisation forfaitaire annuelle donne droit à une annuité ou quatre trimestres. A la liquidation, le montant de la pension est alors calculé en multipliant 1/60<sup>e</sup> de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS)<sup>10</sup> par le nombre de trimestres, dans la limite de 150 trimestres (37,5 annuités). Ainsi, d'une part, les cotisations versées au-delà de 150 trimestres n'ouvrent pas de droit supplémentaire à la retraite et, d'autre part, les droits acquis à la retraite sont les mêmes pour tous les affiliés, alors même que les cotisations versées sont très variables selon les sections et les revenus professionnels.

Cette complexité des règles de la CNAVPL est le fruit des fréquentes négociations qui ont lieu entre les sections ou avec les pouvoirs publics et qui ont engendré de multiples évolutions, qui, à terme, ont rendu la réforme de 2003 quasiment inéluctable.

L'idée commune de lancer une réforme structurelle du régime de la CNAVPL naît, à la fin des années 1980, notamment dans le contexte des tensions suscitées par la compensation interne et des difficultés à trouver un accord sur la question. Et c'est au cours du conseil d'administration de la CNAVPL du 21 janvier 1992 que les sections décident, à l'unanimité des présents, « l'étude prioritaire d'un régime unique par points qui remplacerait le régime de base actuel ».

L'adoption de la réforme, douze années plus tard, intervient après de longues réflexions et négociations. Un premier projet de réforme est présenté en 1997, mais trois sections sur douze votent contre et les pouvoirs publics s'y opposent, notamment parce que les intérêts des affiliés à faibles revenus ne

---

9. La compensation nationale ou « compensation généralisée vieillesse », instituée en 1974, intéresse tous les régimes de retraite de base qui comptent au moins 20 000 affiliés. Dans ce cadre, la CNAVPL est appelée à verser 570 millions d'euros (en 2010) aux régimes qui connaissent une moins bonne situation démographique : agriculteurs, marins, mineurs, SNCF, RATP, etc.

*Le 21 janvier 1992,  
le conseil  
d'administration  
de la CNAVPL  
décide à  
l'unanimité  
« l'étude  
prioritaire d'un  
régime unique par  
points  
qui remplacerait  
le régime de base  
actuel. »*

seraient pas assez bien pris en compte. En 2001, un projet assez semblable est voté par le conseil d'administration de la CNAVPL. Cette fois, l'adhésion est plus importante : dix sections pour et deux abstentions. Ce projet, accepté par les pouvoirs publics, préfigure le nouveau régime.

Malgré l'esprit d'indépendance des professions libérales et des différentes sections, le projet de réforme structurelle et d'unification du régime aboutit. Ce, pour au moins cinq raisons principales :

- **la nécessité de simplifier et de rationaliser** le régime. La CNAVPL avec son système de multiples cotisations, de dérogations et de double compensations, interne et nationale, est devenu difficilement « pilotable ». Par ailleurs, les gestionnaires des différentes sections ont conscience que l'impact à venir du choc démographique et la baisse programmée des taux de rendement seront plus faciles à amortir « ensemble » et dans un régime par points et à cotisation définie.

- **la volonté de rendre le régime plus contributif**. Lorsqu'il est instauré, le régime de la CNAVPL sert une allocation forfaitaire en contrepartie d'une cotisation elle-même forfaitaire. Ce principe est acceptable dans la mesure où l'allocation - minimum de subsistance - est très succincte : elle est égale à la moitié du montant de l'AVTS. Mais, au fil du temps, cette pension de base des professions libérales augmente régulièrement : en 1962, elle est portée au même niveau que l'AVTS et, à partir de 1978, les affiliés qui ont cotisé plus de quinze ans voient leur pension majorée d'un soixantième du montant de l'AVTS par trimestre supplémentaire. Enfin, en 1993, le législateur impose, à côté de la cotisation forfaitaire, la cotisation proportionnelle destinée à financer la charge de la compensation nationale qui incombe à la CNAVPL. Dans l'esprit du législateur, l'idée est de répartir la charge de la compensation nationale en fonction des revenus des cotisants et non plus sur des bases purement démographiques, puisque le principe de la cotisation forfaitaire revenait à imposer cette charge, de manière identique, à tous les cotisants quelle que soit leur situation matérielle. Mais, cette cotisation proportionnelle ne donnant aucun droit à pension, le régime CNAVPL devient très peu contributif et fortement pénalisant pour les professions libérales aux revenus supérieurs. Pour éviter cet écueil, la plupart des dirigeants des différentes sections entendent consacrer, dans le futur régime, le principe : « à cotisation égale, pension égale ».

- **la volonté de réduire les inégalités**. Au-delà du caractère non contributif de la cotisation proportionnelle, la cotisation forfaitaire, variable selon les sections, engendre également de fortes disparités entre les efforts fournis par les cotisants. Ces disparités sont dues aux évolutions démographiques parfois opposées que connaissent les sections, alors que la compensation interne, qui vise initialement à mutualiser l'ensemble des charges, a connu plusieurs évolutions, ayant toutes pour conséquence de limiter son impact. Par exemple,

*L'impact du choc démographique et la baisse des taux de rendement seront plus faciles à amortir « ensemble » et dans un régime par points et à cotisation définie*

en 2000, la cotisation annuelle forfaitaire des auxiliaires médicaux (CARPIMKO) s'élève à 1 453,75 euros, alors que celle des notaires (CRN) s'élève à 2 430,04 euros et celle des agents généraux d'assurance (CAVAMAC) à 2 524,56 euros. Pour corriger ces disparités, non seulement les dirigeants des sections entendent consacrer le principe « à cotisation égale, pension égale » mais également le principe « à revenu égal, cotisation égale » ; En somme, donc : « à revenu égal, cotisation égale et droit égal ».

**- la volonté unanime de limiter la charge liée à la compensation nationale.**

La CNAVPL est confrontée, depuis l'origine de la compensation généralisée, à une augmentation continue de la contribution qu'elle doit verser. A la veille de la réforme, en 2002, cette contribution atteint 419 millions d'euros et représente plus du tiers (37,7 %) des recettes de la CNAVPL qui s'élèvent, pour cette même année, à 1,1 milliard d'euros. Les sections considèrent, alors, qu'il est temps de s'unir pour convaincre les pouvoirs publics de plafonner la contribution de la CNAVPL à la compensation nationale. Lors du Bureau du 4 octobre 2001, les administrateurs demandent que la contribution à la compensation nationale soit limitée à 1,60 % des revenus des professions libérales, alors qu'elle correspond, à cette époque, à 2,2 %. Selon eux, cette quote-part de 1,6 % représente la contribution des salariés affiliés au régime général (CNAV).

**- la volonté de rester indépendant vis-à-vis de la tutelle.** Si elles ne parviennent pas elles-mêmes à réformer leur régime, les professions libérales craignent que la réforme ne leur soit imposée d'en haut, par les pouvoirs publics, selon des conditions et des modalités qui ne leur conviendront pas. Déjà, les pouvoirs publics ont imposé la compensation nationale (1974) et une cotisation proportionnelle (1993) à « fonds perdus » qui n'ouvre aucun droit à la retraite. A cause de cet interventionnisme, beaucoup estiment que le régime CNAVPL est devenu l'un des pires qui soient. En outre, dans le cadre des négociations, la Tutelle maintient une certaine pression en présentant des contre-projets.

Ces deux derniers points sont les plus déterminants. D'une part, les sections comprennent bien qu'il faut s'unir pour rester libres et préserver l'indépendance des professions libérales ; d'autre part, seule cette union peut également leur permettre d'obtenir un plafonnement ou une réduction de la contribution à la compensation nationale qui ne cesse de croître. D'ailleurs, elles finissent par obtenir un engagement ferme des pouvoirs publics. La réforme est donc adoptée dans le cadre de la loi Fillon du 21 août 2003 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004.

*Il faut s'unir  
pour rester libres  
et préserver  
l'indépendance  
des professions  
libérales,  
et pour obtenir  
un plafonnement  
ou une réduction  
de la contribution  
à la  
compensation  
nationale*

## LA LOI FILLON DU 21 AOÛT 2003

### L'unification et la rationalisation du régime

Le premier impact de la réforme est une quasi-unification du régime CNAVPL. Désormais, la CNAVPL n'assure plus un simple rôle de coordination entre les sections, elle est directement en charge de la gestion du régime<sup>11</sup>.

Dans les faits, la gestion technique est toujours exercée par les sections : inscription des nouveaux affiliés, recouvrement des cotisations, liquidation et service des pensions, etc., mais elles le font pour le compte de la CNAVPL. Après avoir prélevé les cotisations, les sections les transfèrent à la CNAVPL et reçoivent, en retour, les sommes nécessaires au paiement des pensions, à la gestion administrative et à l'action sociale<sup>12</sup>. En conséquence, le risque vieillesse est entièrement mutualisé pour l'ensemble des professions libérales et la compensation interne et les jeux de tuyauterie financière qu'elle engendre sont supprimés.

La CNAVPL assure également la gestion des réserves<sup>13</sup> de chaque section qui sont alors, elles aussi, mutualisées.

Le deuxième impact de la réforme est le changement et l'harmonisation de toutes les règles en vigueur au sein de la CNAVPL, qu'il s'agisse du mode de cotisation<sup>14</sup> ou des prestations servies<sup>15</sup>, et, surtout, l'adoption d'un système de points pour comptabiliser les droits.

À la double cotisation, forfaitaire et proportionnelle, se substitue une cotisation entièrement proportionnelle, calculée sur deux tranches de revenus : T1 et T2.

La tranche T1 est comprise entre 0 et 85 % du plafond de la sécurité sociale et le taux de cotisation est de 8,6 %. Ainsi, la cotisation maximale sur T1 est égale à 2 584,2 euros<sup>16</sup> en 2012 et donne droit à 450 points retraite.

Une cotisation minimale est instaurée. La cotisation ne peut en effet être inférieure au montant du prélèvement qui serait dû au titre d'un revenu égal à deux cent fois le smic horaire. Cette cotisation, peu élevée, représente 159 euros en 2012 et permet de valider 25,7 points et un trimestre d'assurance<sup>17</sup>.

La tranche T2 est comprise entre 85 % du plafond de la sécurité sociale et cinq fois ce plafond et le taux de cotisation est de 1,6 %. Par conséquent, la cotisation

---

11. Article L. 641-1 du code de la sécurité sociale

12. Article L. 642-5 du code de la sécurité sociale

13. Article L. 641-1 du code de la sécurité sociale

14. Article 88 de la loi n° 775 du 21 août 2003, codifié à la section 1 du chapitre II du titre IV du livre VI du code de la sécurité sociale

15. Article 90 de la loi n° 775 du 21 août 2003, codifié à la section 2 du chapitre II du titre IV du livre VI du code de la sécurité sociale

16.  $8,6 \% \times 85 \% \times 35\,352 = 2\,584,2$  euros

17. La cotisation minimale n'est toutefois appliquée ni aux professionnels dont l'activité libérale est accessoire, ni aux professionnels titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité ; la cotisation est alors appelée au premier euro.

*Après la réforme, la gestion du régime échoit directement à la CNAVPL.*

*Le risque vieillesse est entièrement mutualisé pour l'ensemble des professions libérales*

maximale sur la tranche T2 est égale à 2 347,4 euros<sup>18</sup> en 2011. Le versement annuel de la cotisation jusqu'au plafond de la tranche 2 donne droit à 100 points de retraite.

Contrairement au régime CNAVPL précédent, toutes les cotisations ouvrent donc, désormais, des droits à la retraite et, ce, sans limitation de la durée de carrière<sup>19</sup>. Le régime est devenu entièrement contributif.

Le système de cotisation proportionnelle sur deux tranches différentes de revenu est le fruit innovant d'un compromis qui a été trouvé entre les sections. D'un côté, certaines sections étaient attachées au fait que le régime de base demeure « redistributif ». Mais, pour d'autres, l'impératif était plutôt que le régime devienne totalement contributif et que toute cotisation versée ouvre un droit à la retraite. La solution a alors été de créer deux tranches de cotisation, dont la plus basse possède un rendement beaucoup plus important que la plus haute. Sur la première tranche, la valeur d'acquisition d'un point retraite est de 0,00016 fois le plafond de la sécurité sociale, ce qui fait un rendement de 10,03 % ; alors que sur la seconde tranche, cette même valeur d'acquisition est de 0,00066, ce qui procure un rendement quatre fois plus faible, de 2,45 %.

Les cotisations sont calculées chaque année à titre provisionnel sur la base des revenus professionnels de l'année N-2 et font l'objet d'une régularisation lorsque le revenu de l'année de cotisation est définitivement connu. Avant la réforme, le montant de la cotisation était calculé à titre définitif sur la base du revenu de l'année N-2 et ne faisait pas l'objet, postérieurement, d'un réajustement.

Comme dans tous les régimes en points, les droits à la retraite se calculent en multipliant le nombre de points acquis par la valeur de service du point. Toutefois, le législateur ne va pas jusqu'au bout de la logique de la réforme, dans la mesure où, malgré l'adoption des points, il conserve la référence aux annuités ou aux trimestres qui conditionne donc toujours le niveau de la pension.

Cette référence persistante aux annuités est motivée par une volonté « d'alignement » du régime CNAVPL sur le régime général des salariés (CNAV). Cet alignement est évidemment très partiel puisque la CNAVPL et la CNAV sont des régimes de natures différentes, qui obéissent à leurs propres logiques et modalités, mais il intervient au niveau des règles de liquidation de la pension. A côté de la comptabilisation des droits exprimés en points, le nouveau régime CNAVPL comptabilise donc également des « trimestres ». Pour les personnes qui ont été affiliées à différents régimes au cours de leur carrière, ces trimestres validés entrent, au même titre que les trimestres acquis dans les autres régimes de base (CNAV, MSA, RSI, etc.), dans le calcul de la

<sup>18</sup>  $1,6 \% \times [(5 \times 35\,352) - (85 \% \times 35\,352)] = 3\,347,4$  euros

<sup>19</sup> L'ancien régime CNAVPL opérait un plafonnement à 150 trimestres.

*Toutes les cotisations ouvrent désormais des droits à la retraite, et cela sans limitation de la durée de carrière. Le régime est devenu entièrement contributif*

« durée d'assurance tous régimes confondus » qui détermine l'âge de liquidation et l'application d'éventuelles décotes ou surcotes.

Ainsi, parmi les paramètres alignés sur ceux du régime général (CNAV) figurent essentiellement :

- le nombre de trimestres validés pour obtenir une retraite à taux plein<sup>20</sup> ;
- l'âge légal de la retraite qui, de ce fait, est abaissé de 65 ans à 60 ans, mais qui sera établi à 62 ans à partir de 2017 ;
- l'instauration d'une décote<sup>21</sup> pour chaque trimestre manquant lorsque l'affilié n'a pas validé le nombre de trimestres requis et qu'il n'a pas atteint l'âge pivot<sup>22</sup> ;
- l'instauration d'une surcote pour les affiliés qui continuent de cotiser au-delà de 60 ans et au-delà de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein<sup>23</sup> ;
- les règles de la réversion.

Ces modalités d'alignement sur le régime général (CNAV) peuvent susciter au moins deux critiques :

- tout d'abord, il est regrettable que l'harmonisation des règles de liquidation des pensions dans les régimes de base se fasse en référence aux règles en vigueur dans le régime le plus archaïque et complexe : la CNAV. De ce fait, le nouveau régime CNAVPL se trouve pollué par des règles inutiles pour sa propre gestion ;
- ensuite, cette harmonisation partielle introduit des facteurs exogènes dans le régime CNAVPL que les gestionnaires ne peuvent pas directement appréhender alors que, paradoxalement, la réforme vers un système par points a pour objectif initial de rendre le régime CNAVPL beaucoup plus souple et facile à piloter.

### **La transition vers un système par points**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, la CNAVPL procède à la conversion des trimestres en points. Techniquement, l'opération s'avère assez simple :

- s'agissant des pensions déjà liquidées, les droits sont simplement transformés en points au prorata d'un montant monétaire fixé par les actuaires du régime<sup>24</sup> ;

20. Entre 160 et 166 trimestres suivant l'année de naissance.

21. 1,25 % par trimestre manquant, soit 5 % par an.

22. Initialement de 65 ans, cet âge est reculé à 67 ans, dans le cadre de la réforme Woerth (2010), à partir de 2017 pour les générations nées à partir de 1955.

23. 0,75 % de majoration par trimestre supplémentaire.

24. La majoration pour conjoint à charge, supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, est aussi convertie en points et fusionnée avec les droits propres du titulaire.

*L'harmonisation des règles de liquidation des pensions dans les régimes de base se réfère malheureusement aux règles en vigueur dans le régime le plus archaïque et complexe : la CNAV*

- concernant les droits acquis mais pas encore liquidés, les trimestres sont convertis en points, à raison de 100 points par trimestre validé, dans la limite de 150 trimestres. En revanche, les trimestres acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 sont toujours validés comme des trimestres d'assurance pour le calcul de la durée d'assurance globale, sans application de ce plafond de 150 trimestres.

Par ailleurs, les trimestres cotisés avec une réduction de la cotisation forfaitaire sont convertis en points en tenant compte du taux de réduction de la cotisation forfaitaire : un trimestre validé avec 75 % de réduction de cotisation ouvre droit à 25 points ; avec 50 % de réduction, à 50 points ; et avec 25 %, à 75 points.

Au bout du compte, le montant de la pension de retraite de base des professions libérales est égale à :

**Nombre de points acquis × valeur de service du point × taux de liquidation**

Le nombre de points acquis est la somme des points obtenus après la conversion des trimestres validés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et des points acquis après cette date, eux-mêmes fonction du niveau des cotisations versées et, donc, des revenus perçus.

La valeur du service du point est fixée, chaque année, par décret, après avis du conseil d'administration de la CNAVPL et en fonction de l'équilibre financier du régime et des projections actuarielles.

Lors de l'entrée en vigueur du régime, en 2004, la valeur de service du point est fixée à 0,484 euros. Pour fixer une telle valeur, les gestionnaires du régime partent du principe que 60 trimestres validés dans l'ancien régime CNAVPL donnent droit à une pension annuelle équivalente à l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) : 2 849,84 euros en 2003 ; et que, dans le nouveau régime, ces 60 trimestres sont convertis en 6 000 points<sup>25</sup>.

En appliquant à l'AVTS 2003 le taux de revalorisation prévu pour 2004, ils calculent donc la valeur du point du nouveau régime de la manière suivante :

**Valeur de service du point = AVTS 2003 × (1 + revalorisation AVTS 2004) / 6 000**

Enfin, le taux de liquidation, troisième paramètre qui détermine le montant de la pension, est lui-même établi en fonction de l'âge de l'affilié au moment de la liquidation et de la durée d'assurance validée, tous régimes confondus.

La réforme du régime CNAVPL peut être présentée comme un succès. Les dirigeants des différentes sections en charge de la retraite des professions libérales ont réussi, à la fois :

- à unifier le régime de base ;
- à réduire considérablement les inégalités ;

*La réforme du régime CNAVPL peut être présentée comme un succès*

<sup>25</sup>. 60 trimestres × 100 points = 6 000 points

- à mieux prendre en compte la capacité contributive des cotisants ;
- à rendre le régime contributif ;
- à simplifier les règles du régime ;
- à moderniser le mode du pilotage du régime ;
- à obtenir un quasi consensus chez les affiliés des différentes professions.

Ce tour de force a été réalisé au prix d'une concession : en termes de droits, quasiment tous les affiliés au régime CNAVPL sont sortis gagnants de la réforme, au moins dans un premier temps. Pour ce faire, le nouveau régime CNAVPL permet une acquisition de droits supérieure à l'ancien. Auparavant, seule la cotisation forfaitaire annuelle donnait un droit à pension et, pour quatre trimestres validés, chacun a reçu 400 points lors de la transition entre les deux régimes. Or, désormais, le nouveau régime CNAVPL accorde 450 points au plafond de la première tranche et 550 points au plafond de la seconde tranche.

Ce constat est confirmé par une étude actuarielle<sup>26</sup> précise, réalisée par Katia Nérard<sup>27</sup> et David Skrynski<sup>28</sup>. Pour certains profils, comme les dentistes ou les agents généraux d'assurance, la réforme se traduit par une baisse de cotisations, alors que pour d'autres, comme les auxiliaires médicaux, elle se traduit par une augmentation. Mais, dans tous les cas, le nouveau régime CNAVPL distribue nettement plus de droits que l'ancien (entre + 4 % et + 29 % selon les profils) et les taux de rendements internes<sup>29</sup> s'améliorent systématiquement, toujours selon les profils, de 0,5 % à 3 %.

Ce surplus de générosité facilite l'acceptation de la réforme structurelle du régime CNAVPL mais, inévitablement, compte tenu des projections démographiques et financières du régime, les droits supplémentaires qui sont accordés seront difficiles à honorer sans mettre en péril l'équilibre de la caisse. Le régime CNAVPL est un régime considéré comme « jeune », qui compte 2,4 cotisants pour un bénéficiaire et, dans les années qui suivent la réforme, les comptes sont à l'équilibre. Cependant, depuis l'exercice 2010, la CNAVPL accuse un déficit technique (- 20,9 millions d'euros) et cette tendance devrait se confirmer à l'avenir<sup>30</sup>.

26. Katia Nérard et David Skrynski, « *Etude d'une réforme structurelle des retraites : la transformation du régime de base des professions libérales en régime par points* », mémoire présenté pour l'obtention du diplôme d'Actuaire du Centre d'études actuarielles, 21 octobre 2009.

27. Katia Nérard est manager du département « Actuarial Services » de KPMG-Paris.

28. David Skrynski est l'actuaire de la caisse de retraite des agents généraux d'assurance.

29. Le taux de rendement interne est le taux qui égalise les flux actualisés de cotisations et les flux actualisés de pensions sur la durée du cycle de vie. Il correspond au taux d'intérêt auquel auraient dû être placées les cotisations pour obtenir une rente mensuelle équivalente à la pension de retraite.

30. La Commission des comptes de la Sécurité sociale prévoit un déficit de 30,9 millions d'euros pour 2011 et de 141,8 millions d'euros pour 2012 (Commission des comptes de la sécurité sociale, « *Les comptes de la sécurité sociale ; résultats 2010, prévisions 2011 et 2012* », septembre 2011, page 355.

*Compte tenu des projections démographiques et financières du régime, les droits supplémentaires qui sont accordés seront difficiles à honorer sans menacer l'équilibre de la caisse*

Dans ce contexte, les gestionnaires du régime vont devoir, à court ou moyen terme, prendre des mesures pour rétablir l'équilibre financier du régime. Outre le fait d'augmenter les cotisations, ils peuvent choisir de baisser le niveau des prestations selon trois modalités différentes :

- distribuer moins de points, en augmentant la valeur d'achat des nouveaux points ;
- réduire le taux de conversion des « points acquis » en « points servis », en jouant sur le taux de liquidation ;
- baisser la valeur de service du point.

## CONCLUSION

Tout n'a pas été parfait dans la réforme systémique du régime de retraite des professions libérales, mais le bilan est globalement positif : **les professions libérales, qui avaient, jusqu'en 2004, l'un des régimes de retraite les plus complexes et les plus archaïques, sont aujourd'hui dotées du régime le plus moderne et le plus simple à piloter.** Sa réglementation est juste : à cotisation égale, pension égale ; et ses comptes sont à l'équilibre.

Alors, s'il est intéressant et important de se pencher sur les réformes des retraites qui ont été menées avec succès à l'étranger, il ne faut pas oublier, pour autant, qu'en France il est également possible de mener de vraies réformes structurelles.

Pierre-Edouard DU CRAY

---

*À cotisation  
égale, pension  
égale ;  
et les comptes  
sont à l'équilibre*

## SAUVEGARDE RETRAITES

Créée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui plus de **101 000** membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc...

**Contact : Marie-Laure DUFRECHE, Déléguée Générale**

**Tél. : 01 43 29 14 41 - Fax. : 01 43 29 14 64**

**Site Internet : [www.sauvegarde-retraites.org](http://www.sauvegarde-retraites.org)**

A VOTRE DISPOSITION, FRAIS DE PORT COMPRIS

### Nos Publications

- « Retraites : Le désastre annoncé » de Jean Jacques Walter..... 10 €
- « Retraites : Non aux fausses réformes » de Jacques Bourdu..... 10 €
- « Le nouveau livre noir des retraites » de Denis Even..... 12 €
- « Sauver les retraites ? La pauvre loi du 21 août 2003 » de Jacques Bichot..... 10 €
- « Retraites : les privilèges de la fonction publique » de Pierre-Edouard DU CRAY..... 12 €
- « Retraites : le dictionnaire de la réforme » de Jacques Bichot..... 24 €

### Nos dernières études moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°14 : « Aiguilleurs du ciel : comment survoler les réformes »
- Etudes et analyses N°15 : « Les fonctionnaires «actifs» champions de la retraite à 50 ans »
- Etudes et analyses N°16 : « Régimes spéciaux : combien ça coûte ? »
- Etudes et analyses N°17 : « NBI : un nouveau régime spécial »
- Etudes et analyses N°18 : « Réforme des retraites : le plus dur reste à faire »
- Etudes et analyses N°19 : « Retraite anticipée : le cas des fonctionnaires parents de trois enfants »
- Etudes et analyses N°20 : « Retraite : la capitalisation réservée aux fonctionnaires »
- Etudes et analyses N°21 : « La fausse réforme des régimes spéciaux : le cas d'EDF et de GDF »
- Etudes et analyses N°22 : « Retraite des députés : la « Rolls » des régimes spéciaux »
- Etudes et analyses N°23 : « Des réformes coûteuses en matière de retraite : le cas des IEG »
- Etudes et analyses N°24 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations »
- Etudes et analyses N°25 : « Pension de réversion : les inégalités public – privé persistent »
- Etudes et analyses N°26 : « L'ASV, un régime spécial en perdition »
- Etudes et analyses N°27 : « Les retraites de nababs des hauts fonctionnaires européens »
- Etudes et analyses N°28 : « Les fonds de pension ont encore de l'avenir ! »
- Etudes et analyses N°29 : « Les grands avantages retraite de la fonction publique »
- Etudes et analyses N°30 : « La vérité sur la retraite des sénateurs »
- Etudes et analyses N°31 : « AGIRC – ARRCO : main basse sur nos retraites »
- Etudes et analyses N°32 : « Retraite du CES : un régime spécial calqué sur celui des parlementaires »
- Etudes et analyses N°33 : « Pour sauver nos retraites, une vraie réforme »
- Etudes et analyses N°34 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (actualisée)
- Etudes et analyses N°35 : « Les incroyables passe-droits des élus parisiens en retraite »
- Etudes et analyses N°36 : « Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues »
- Etudes et analyses N°37 : « La retraite par répartition aux Etats-Unis : une inconnue « very exciting » »
- Etudes et analyses N°38 : « Retraite des fonctionnaires : l'Etat hors-la-loi »
- Etudes et analyses N°39 : « TITANIC DEBT Dettes publiques : n'oublions pas les engagements retraite »

**Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.**