

La caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique, social et environnemental

PRESENTATION

La « Caisse des anciens membres du Conseil économique et social, de leurs veuves et orphelins mineurs », a été instituée par la loi du 10 juillet 1957 puis confirmée par l'article 8 du décret n° 59-601 du 5 mai 1959.

Dans la mesure où les membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE) ont exercé ou exercent par ailleurs une activité professionnelle qui les rend éligibles à un régime de retraite obligatoire, ce dispositif peut être analysé pour la plupart de ses bénéficiaires comme un régime « complémentaire ». Mais outre des avantages significatifs, il a la particularité, contrairement aux autres régimes de ce type, d'être financé à moins de 15 % par les bénéficiaires et donc, pour l'essentiel, sur fonds publics. Par ailleurs, il est aujourd'hui confronté à une dégradation rapide de sa structure de financement qui fait peser sur l'Etat un risque budgétaire estimé tout récemment à 218 M€.

Aussi, dans le contexte plus général de l'évolution des régimes de retraite, la question des modalités, voire de la pérennité, du régime de retraite propre au Conseil économique, social et environnemental est-elle posée avec acuité aux responsables de cette assemblée comme aux pouvoirs publics.

I - Les règles applicables

Conformément aux dispositions de son règlement⁸², les modalités de fonctionnement de la caisse de retraite du CESE reposent sur les principes suivants.

A - Les cotisations et les annuités

Une annuité est acquise par année de cotisation au taux de 15,70% de l'indemnité totale brute⁸³ pour les conseillers ayant moins de cinq ans d'ancienneté et de 7,85% pour ceux ayant plus de cinq ans d'ancienneté. L'indemnité des conseillers⁸⁴, qui s'élève depuis le 1^{er} octobre 2008 à un montant total brut de 3 737,95 €, est ainsi soumise à un prélèvement mensuel de 586,86 € pendant les cinq premières années de mandat (15,70% du brut mensuel) puis 293,43 € au-delà (7,85%) au titre de la cotisation à la caisse de retraite.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2008, chaque annuité correspond à 2,11% du montant de l'indemnité totale brute.

B - Les droits à pension

Pour obtenir une pension normale, l'ancien conseiller doit justifier d'au moins 60 ans révolus à compter du 1^{er} janvier 2008, d'un minimum de 5 ans de mandat et d'un minimum de 10 années de cotisations. Les femmes conseillers bénéficient pour leur part d'une bonification d'une année de cotisation et d'une annuité de pension par enfant. Le montant de la pension ne peut en aucun cas excéder les $\frac{3}{4}$ de l'indemnité de conseiller. Peut toutefois s'y ajouter une majoration pour enfants égale à 10% de la pension principale pour trois enfants élevés pendant au moins neuf ans, augmentée de 5% par enfant au-dessus de ce nombre.

82) 21 janvier 1958 modifié.

83) Indemnité de base + indemnité de résidence + indemnité représentative de frais.

84) Décret n° 59-602 du 5 mai 1959 modifié.

Par ailleurs, une pension proportionnelle peut être allouée à l'ancien conseiller qui souhaite bénéficier de ses droits à pension dès l'âge de 55 ans. Calculée comme une pension normale, son montant est réduit aux 2/3 de celle-ci. De même, une allocation viagère peut être allouée à l'ancien conseiller qui ne justifie pas d'au moins dix annuités de cotisations à l'âge requis pour l'entrée en jouissance d'une pension viagère normale. Elle est alors proportionnelle au temps de mandat et ouvre droit aux majorations pour enfants. En revanche, le bénéfice de la bonification d'un an de cotisation et d'une annuité de versement par enfant n'est pas accordé aux femmes conseillers titulaires de l'allocation viagère. Comme la pension normale, l'allocation viagère peut être proportionnelle pour les anciens conseillers qui ne justifient pas d'au moins dix annuités de cotisations à l'âge requis pour l'entrée en jouissance d'une pension proportionnelle.

II - L'équilibre financier

A - Les charges

Alors que le Conseil servait 308 pensions en 1978, il en servait 479 en 1988, 639 en 1998, 810 à la mi-2009 et devrait en servir entre 900 et 1 000 à l'issue du prochain renouvellement de septembre 2010, selon l'ampleur de ce renouvellement. *A contrario* le nombre des cotisants, constitués des seuls membres du Conseil, est fixé par la Constitution à 233. C'est dire que cette caisse est confrontée à un déséquilibre structurel croissant.

Le service d'une pension à 550 anciens conseillers, de 228 pensions de réversion, de quatre pensions d'orphelin et de sept pensions d'orphelin infirme aura représenté une dépense totale un peu supérieure à 10 M€ en 2008. Les dix plus fortes pensions allaient de 7 405 € à 10 552 € par trimestre en 2008 et les dix plus faibles de 351 € à 872 €. Les pensions proportionnelles variaient de 214 € pour la plus faible à 3 435 € pour la plus forte. Quant aux pensions de réversion, les dix plus fortes s'élevaient de 4 616 € à 6 815 € et les dix plus faibles de 70 € à 879 €.

B - Les ressources

Pour financer les pensions, la caisse de retraite du CESE dispose de quatre sources de financement.

- **Une retenue opérée chaque mois sur l'indemnité des membres du Conseil.** Elle n'a représenté que 14,52% des ressources de la caisse en 2008. Autrement dit, le financement de la caisse n'est assuré qu'à hauteur d'un peu moins de 15% par les cotisations des futurs bénéficiaires.

- **Une cotisation patronale, égale au double de celle des conseillers et versée par le CESE.** Elle a représenté 29,03% des ressources de la caisse en 2008.

- **Une subvention d'équilibre.** Représentant 22,16% des ressources de la caisse en 2008, elle a connu une tendance à la contraction ces dernières années : 3,144 M€ en 2006 ; 2,785 M€ en 2007 ; 1,995 M€ en 2008.

Selon le CESE, cette évolution s'explique, à titre principal, par des annulations de crédits en cours d'année qui ne permettent pas au Conseil d'assurer dans sa plénitude la subvention prévue en début d'exercice. Par ailleurs, l'enveloppe de crédits n'aurait pas été suffisamment revalorisée pour tenir compte de l'incidence du renouvellement des membres du Conseil de septembre 2004, qui a fait passer le nombre de retraités de 734 à 822.

La Cour a néanmoins constaté, à l'examen des prévisions et réalisations de dépenses, notamment sur l'exercice 2005, des écarts parfois surprenants au titre de la ligne budgétaire « subvention à la caisse de retraite ». Un usage ancien semble en effet prévaloir qui conduit le Conseil à compenser le manque de crédits pour financer des opérations en cours d'exercice par des ponctions sur la subvention destinée à la caisse de retraite. La subvention dite « d'équilibre », destinée au fonds de réserve des retraites des anciens membres du Conseil, a ainsi parfois servi de « variable d'ajustement » pour la gestion budgétaire du Conseil.

- **Les revenus du fonds de réserve et les prélèvements sur ce fonds.** Ils ont représenté respectivement 1% et 33,30% des ressources de la caisse en 2008.

C - Un déséquilibre financier croissant

L'écart observé entre les ressources disponibles et les dépenses effectives de la caisse n'a fait que croître ces dernières années : 1,393 M€ en 2006 ; 2,175 M€ en 2007 ; 4,147 M€ en 2008.

Face à cette situation, le Conseil procède chaque année à des prélèvements sur le fonds de réserves pour équilibrer les comptes de la caisse : 3 M€ fin 2008 et autant début 2009. Or, ces prélèvements ont pour conséquence directe de diminuer d'autant les produits financiers, phénomène que la crise économique n'a fait qu'accentuer. Le fonds de réserve étant composé d'environ 80% d'obligations et 20 % d'actions, sa valorisation est ainsi passée de 21 160 306 € au 1er janvier 2008 à 17 603 584 € au 31 décembre 2008, soit une baisse d'environ 17%.

Dans ce contexte, alors que le nombre d'années de couverture des dépenses par le fonds de réserve était de 3,8 années en 1990, il ne devrait plus être en 2009 que d'environ 1,4 année. Selon le CESE, si aucune mesure n'est prise, le fonds de réserve pourrait même disparaître à horizon 2013. Le paiement des pensions dues ne pouvant plus être assuré, la charge ne manquerait pas alors de peser directement sur le seul budget de l'Etat. Il y a là un risque budgétaire certain pour l'Etat qu'une étude actuarielle, réalisée par un cabinet spécialisé⁸⁵, relative aux montants des engagements hors bilan de l'Etat au titre de la caisse de retraite du CESE, évalue à un montant total de 218 M€ pour les droits acquis par 1 086 personnes.

Face au déséquilibre croissant de ce régime, la question de son financement, voire de sa pérennité, est donc aujourd'hui posée aux responsables du Conseil comme aux pouvoirs publics.

III - Les perspectives

Trois options paraissent devoir être considérées pour faire face à la rapide dégradation de la situation financière de la caisse des retraites du CESE.

⁸⁵) *Cabinet Adding.*

A - Reconsidérer les paramètres ?

Le régime de retraites des membres du CESE n'est pas un régime de sécurité sociale légalement obligatoire au sens du code de la sécurité sociale. Régime autonome, il vient en supplément des droits acquis au titre des régimes de retraites obligatoires auxquels les membres du Conseil sont, seront ou ont été affiliés à raison de leurs autres activités professionnelles. Malgré cette différence de nature, ce dispositif obéit en grande partie à des principes voisins de ceux applicables aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale à travers un mécanisme d'annuités. Il prévoit en particulier d'importants avantages « non contributifs ».

Par ailleurs, ce régime présente plusieurs dispositions qui paraissent déroger aux principes du système de retraite français, notamment celui applicable aux fonctionnaires de l'Etat. Il permet ainsi de liquider des pensions avant l'âge légal de la retraite (60 ans). Il permet aussi de liquider des pensions sans décote pour les bénéficiaires qui n'auraient pas atteint l'âge du taux plein dans le système de sécurité sociale (durée d'assurance minimale de 40,25 années en 2009, ou âge de 65 ans). De manière générale, il présente des avantages pour le bénéficiaire (de type avantages familiaux) qui ne sont pas habituels dans les régimes complémentaires et sont déjà pris en compte par les régimes de sécurité sociale.

De plus, son financement, assuré à hauteur d'un peu moins de 15% par le bénéficiaire, s'éloigne sensiblement de ce qui est constaté dans les autres régimes complémentaires. A titre d'illustration, ce partage s'établit à 40% pour le salarié et 60% pour l'employeur dans le régime complémentaire « ARRCO », ou à 50/50 pour le régime de retraite additionnel des fonctionnaires (RAFP).

Enfin, le taux de l'annuité est élevé, puisqu'il est fixé à 2,11%, sans que le montant total de la pension puisse excéder 75% de l'indemnité de conseiller. Or, pour les fonctionnaires le taux de l'annuité est passé de 2% par an jusqu'en 2003 à 1,875% en 2008 et à 1,83% en 2012 (75% rapporté à 41 annuités). Il continuera d'évoluer à la baisse en fonction de l'augmentation de la durée d'assurance exigée pour obtenir la liquidation de la pension à taux plein.

Alors que le Conseil économique semble *a minima* disposé à supprimer la possibilité pour tout ancien membre de demander à bénéficier de sa pension avant l'âge de 60 ans, le devenir de la caisse rend, en tout état de cause, indispensable que soient reconsidérés les modalités et les paramètres de ce régime (âge de départ à la retraite et/ou montant des cotisations).

B - Réviser les principes ?

En l'état, les charges immédiates et différées que ce régime crée pour le CESE ne sont ni maîtrisées ni financées. Dans la mesure où le régime est à prestations définies, cette situation ne permet en aucune façon de garantir que les cotisations versées suffiront à couvrir les prestations versées. Sauf à jouer sur les paramètres de calcul, la seule alternative est un régime en points, strictement contributif, dans lequel il est possible de jouer sur le rendement en augmentant plus la valeur d'achat du point que celle de la retraite servie.

Il est à cet égard permis d'observer que le dispositif propre au CESE, encore utilisé par les régimes obligatoires en répartition, a été progressivement abandonné par les régimes d'entreprises équivalents. Il ne permet pas en effet d'éviter l'alourdissement différé du besoin de financement du régime consécutif à la dérive démographique (allongement de l'espérance de vie des pensionnés ou dégradation du ratio pensionnés / cotisants).

La tendance a donc été de fermer ces anciens régimes complémentaires à prestations définies pour les remplacer par des régimes à cotisations définies, où le financeur n'est pas engagé au-delà du règlement de la cotisation, elle-même égale à une fraction fixée d'avance de l'assiette de rémunération. De plus, dans la mesure où ces régimes à cotisations définies sont souscrits auprès d'un organisme agréé, les engagements à l'égard des bénéficiaires sont couverts par des provisions équivalentes dans l'organisme gestionnaire. Cette formule évite à l'employeur d'accumuler les engagements différés de pensions à son bilan ou dans son hors-bilan.

C - Vers un nouveau régime ?

Face à ces constats, et sauf à s'engager dans une fuite en avant dont l'Etat supportera seul les conséquences, la question d'une transformation du régime de retraite actuel vers un régime complémentaire en capitalisation à cotisations définies avec participation du CESE mérite d'être posée. Si cette option devait être retenue, elle pourrait alors conduire aux évolutions suivantes :

- La fermeture du régime à prestations définies, avec l'interdiction d'acquérir de nouveaux droits dans ce régime ;

- La réforme des droits acquis non encore liquidés. Seraient revus les paramètres de liquidation (par exemple, réduction du taux de l'annuité à un niveau qui n'excède pas celui en vigueur dans les régimes de fonctionnaires ; liquidation interdite avant d'avoir atteint 60 ans et l'âge du taux plein découlant des droits acquis par le conseiller dans les régimes de sécurité sociale etc.).

- L'ouverture d'un nouveau régime à cotisations définies. Pour les droits à acquérir, serait ouvert un régime de retraite à cotisations définies souscrit auprès d'organismes agréés qui assurent dans leur bilan le provisionnement des droits à retraite acquis par les bénéficiaires dans ce nouveau régime, et dont les cotisations seront partagées à parts égales entre le conseiller et le CESE, à l'instar du régime additionnel de la fonction publique. Ce changement de régime entraînera une charge initiale certaine pour l'Etat.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La Cour constate les perspectives préoccupantes d'évolution de la caisse de retraite des membres du Conseil économique, social et environnemental. Elle met en garde les autorités concernées sur un déséquilibre financier croissant qui fait peser un risque budgétaire certain sur l'Etat. Elle estime que ce régime de retraite, tant dans son principe que dans ses modalités, mérite aujourd'hui une réforme de fond.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**

En réponse à l'insertion au rapport public sur « La caisse de retraites des anciens membres du Conseil économique, social et environnemental », il faut apporter trois principaux éléments de réponse :

1/ Le CESE a alerté la Direction du budget et informé la Cour des comptes depuis plusieurs années sur la situation délicate de la Caisse de retraite des membres et anciens membres. Ainsi, dès l'exercice 2003, le Conseil avait demandé à la Direction du budget un financement exceptionnel lié au renouvellement de l'assemblée ; or, pour la première fois ce financement n'a pas été accordé alors que traditionnellement près d'une centaine de nouveaux retraités sont issus des renouvellements, la fin d'une mandature générant une dépense annuelle supplémentaire de plus de 2 M€. Cette absence de financement a conduit à accélérer la détérioration de l'équilibre financier de la caisse et des prélèvements sur le fonds de réserve de la Caisse de retraite qui est passé de 29 M€ en 2003 à 14 M€ aujourd'hui.

De plus, dès le début de l'année 2007, le CESE a eu recours à un Cabinet d'actuaire afin, d'une part, d'évaluer le risque pour le hors bilan de l'Etat, et, d'autre part, d'effectuer une étude quant à la pérennité du fonds de réserves de la Caisse. D'ores et déjà, trois études ont été menées (deux sur l'évaluation des risques et une sur l'évolution du fonds de réserve) et fournies tant à la Direction du budget qu'aux deux assemblées.

En 2008, le CESE avait proposé à la direction du budget une solution qui aurait permis de préserver l'essentiel du régime jusqu'en 2020, grâce à un abondement du fonds de réserve d'1 M€ pendant quatre ans. Au regard des contraintes qui sont les siennes, le ministère du budget n'a accordé que 0,3 M€ en 2010 et 0,5 M€ en 2011.

Pour le moment, il a été demandé au Cabinet d'actuaire de surseoir à l'étude prévue pour le 31 décembre 2009, dans l'attente des conséquences du prochain renouvellement. Il pèse en effet une grande incertitude sur le nombre de départs à la retraite en raison de la modification constitutionnelle et dans l'attente de la loi organique.

2/ Face à ce constat, le CESE a, dès 2008, étudié différentes mesures qu'il pouvait adopter dans les meilleurs délais dans le cadre de ses prérogatives.

Un arrêté de la présidence du CESE et des questeurs, en date du 8 juillet 2009, a ainsi supprimé la retraite proportionnelle qui existait depuis la création de la Caisse de retraite et a diminué le taux de réversion de 66 à 50 %, alors que les deux autres assemblées ont toujours un taux de réversion à hauteur de 66 %. A ce jour, il faut aussi constater que le régime de retraite du CESE présente des caractéristiques très inférieures à celles des deux autres assemblées.

Il importe de souligner que le régime de retraite du CESE est bien un régime de retraite principal et non un régime de retraite complémentaire. Cette retraite est d'ailleurs pour plusieurs catégories de membres l'unique retraite ou dans d'autres cas, la part la plus importante de leur revenu après qu'ils ont cessé leur activité. Cette remarque est d'autant plus importante que nombre de conseillers ont fait de réels sacrifices de leurs revenus professionnels durant et après leur mandat au CESE, en particulier les agriculteurs et les artisans.

3/ D'un point de vue juridique, la Caisse de retraite et le régime ont été créés par la loi n° 57-761 : modifier leurs caractéristiques principales, par exemple en le transformant en régime de retraite complémentaire, devrait donc donner lieu à un nouveau projet de loi.

Le CESE est profondément attaché à l'évolution de la caisse de retraite et à son bon fonctionnement.
