



---

## Décision du Défenseur des droits MSP-2013-272

---

### Décision relative à une recommandation générale

**Domaine(s) de compétence de l'Institution :** Droits des usagers des services publics

**Thème :** Régime général de sécurité sociale – Branche vieillesse – Délai de liquidation des pensions de vieillesse

**Synthèse :**

Le Défenseur des droits a été alerté sur la situation d'assurés se trouvant, plusieurs mois après le dépôt de leur demande de retraite de base du régime général, dans l'attente de la liquidation effective de leur avantage de vieillesse.

Certains foyers subissent dès lors une rupture de ressources, qui les placent dans une situation financière délicate.

Le Défenseur des droits décide de formuler une recommandation générale au Directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse afin que la situation des assurés soit régularisée à bref délai.

Paris, le 10 janvier 2014

---

## Décision du Défenseur des droits MSP-2013-272

---

### Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code civil ;

Vu la Convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la Caisse nationale d'Assurance vieillesse ;

Saisi, par l'intermédiaire de ses délégués, de la situation d'assurés sociaux demeurant dans l'attente de la liquidation de leur pension de retraite, plusieurs mois après le dépôt de la demande initiale, le Défenseur des droits, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe, demande à Monsieur le Directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) :

- de prendre, conformément à la convention d'objectifs et de gestion, qui le lie à l'Etat, toutes les dispositions nécessaires pour que l'engagement pris d'un retour à une situation normale, au début de l'année 2014, puisse être effectif,
- à défaut, d'envisager, à l'instar de la faculté offerte aux bénéficiaires de pension de réversion en vertu de l'article L. 353-4 du code de la sécurité sociale, un dispositif de versement d'une avance pour les assurés qui ne pourraient subvenir à leurs nécessités matérielles dans l'attente de la liquidation de leurs droits.

Le Défenseur des droits demande à la CNAV de rendre compte des suites données aux recommandations exposées ci-dessus dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente.

Dominique BAUDIS

---

## Recommandations dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

---

1. Le Défenseur des droits a été saisi, par l'intermédiaire de ses délégués territoriaux, notamment en Nord Picardie et Languedoc-Roussillon, de la situation d'assurés sociaux ayant déposé leur demande de pension de retraite et demeurant, plusieurs mois après leur cessation d'activité, dans l'attente de la liquidation effective de leur avantage de vieillesse.
2. Eu égard aux conséquences préjudiciables liées à l'absence de mise en liquidation des pensions dans un délai raisonnable, le Défenseur des droits<sup>1</sup> a décidé, par courrier du 5 décembre 2013, de saisir le directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), établissement public administratif, chargé du pilotage, de la coordination et du contrôle du réseau retraite.
3. Par courrier, le 18 décembre 2013, le Directeur de la CNAV a transmis les informations.
4. C'est ainsi que, selon la CNAV, le régime général va compter 722 000 retraités supplémentaires en 2013 contre moins de 600 000 en 2012. L'augmentation en volume des demandes de retraite se caractérise par « *des pics d'activité* » avec des hausses importantes du nombre de dossiers réceptionnés entre les mois de mars et juin 2013, représentant près de 90 000 dossiers au niveau national.
5. L'organisme évoque également le fait que nombre d'assurés présentent des carrières professionnelles, heurtées et plurielles, parfois à l'étranger, lesquelles rendent plus complexes les opérations de reconstitution des droits et de liquidation.
6. Les CARSAT de Nord Picardie et Languedoc-Roussillon, bien que placées dans des conditions différentes, n'échappent pas à ces difficultés.
7. S'agissant des moyens mis en œuvre, le directeur de la CNAV fait valoir que différentes mesures ont été prises tant au plan local que national « *pour revenir à une situation normale dans ces deux organismes : renfort des ressources temporaires, concentration des ressources sur le traitement des dossiers les plus anciens, traitement prioritaire des dossiers concernant des populations en précarité, actions auprès des partenaires des caisses (ex : autres régimes de retraite) pour obtenir les informations nécessaires au traitement des dossiers des assurés poly pensionnés, mobilisation d'une aide spécifique de la part d'autres organismes* ». Un retour à une situation normale est annoncé « *d'ici le début de l'année 2014* ».
8. Force est de constater qu'en dépit des efforts accomplis, qui ont permis une baisse sensible du nombre de dossiers en attente, près de 8 100 dossiers restaient à traiter en Languedoc-Roussillon et 14 200 en région Nord Picardie<sup>2</sup> en novembre 2013.

---

<sup>1</sup> Aux termes du 1° de l'article 4 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits « est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ».

<sup>2</sup> En août 2013, il y avait 12 122 dossiers en attente en Languedoc-Roussillon et 20 400 en Nord Picardie.

9. Les retards constatés pour procéder aux liquidations des droits à pension contribuent à dégrader la relation de confiance avec les usagers du service public, sape les engagements de qualité de service pris par les caisses de retraite et génère un risque contentieux.
10. En effet, selon l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale (CSS), « *l'assurance vieillesse garantit une pension de retraite à l'assuré qui en demande la liquidation à partir de l'âge mentionné à l'article L. 161-17-2 [...]* ». Ainsi, sous réserve de satisfaire à la condition d'âge, tout assuré peut déposer auprès de la caisse dans le ressort de son lieu de résidence une demande de pension, remise sous la forme d'un imprimé réglementaire. Le point de départ de l'avantage de vieillesse, fixé le premier jour du mois, ne peut être antérieur au dépôt de la demande par l'assuré.
11. Dans la pratique, suivant les informations diffusées au public, il est recommandé aux assurés de déposer leur demande de retraite « *au plus tôt quatre mois avant la date de départ* ».
12. Cette préconisation des caisses devrait donc suffire à garantir une liquidation des droits dans des délais raisonnables. Elle apparaît de nature à éviter toute rupture de ressources pour les assurés, dès lors que la cessation de l'activité salariée constitue un préalable nécessaire à l'ouverture du droit à pension.
13. Bien que les textes afférents à la liquidation des droits, notamment les articles R. 351-34 et suivants du code précité, ne fixent aucun délai réglementaire pour procéder à la liquidation d'une pension personnelle, tout retard s'avère pénalisant pour les assurés.
14. La carence des caisses dans la mise en paiement des pensions remet en question, certes temporairement, l'engagement de la Nation à garantir aux vieux travailleurs la sécurité matérielle, procurée par la pension de vieillesse.
15. Au plus fort, elle fait peser sur les organismes un risque de voir leur responsabilité mise en cause sur le fondement de l'article 1382 du code civil du seul fait de la constatation du mauvais fonctionnement de leur service et de ses répercussions subies par les assurés.
16. Enfin, les dysfonctionnements relevés vont à l'encontre des engagements énoncés dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAV pour la période 2009-2013, tel que le point 2.4 qui vise à « *garantir la continuité des ressources lors du passage à la retraite ou lors de l'attribution d'une pension de réversion* ».
17. Aux termes de la convention précitée, il est expressément souligné que ledit engagement, qui fonde l'activité même de la branche vieillesse, « *doit demeurer un élément emblématique de l'offre de services proposée. Le régime général, au regard de son caractère universel et du montant de pension alloué, demeure la clef de voûte du dispositif retraite. Point d'entrée du processus, la célérité et l'efficacité de notre action conditionnent la bonne activité des régimes complémentaires et in fine la préservation de la continuité des ressources de l'assuré* ».
18. Il serait dommage que l'engagement ainsi énoncé soit remis en cause par les faits et qu'ainsi, aux réserves déjà émises par la Cour des comptes relatives à la fréquence et à l'incidence financière des erreurs de calcul des pensions de retraites<sup>3</sup>, viennent s'ajouter des retards de liquidation, difficilement justifiables aux yeux des assurés.

---

<sup>3</sup> Septième rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale exercices 2012-juin 2013 – Cour des comptes

19. Bien qu'attentif aux explications développées par la CNAV, le Défenseur des droits considère que l'attente des assurés ne saurait perdurer davantage.
20. Il craint, également, qu'en dépit des moyens déjà déployés, la situation évoquée ne puisse s'améliorer de façon significative dans des délais rapprochés. Il regrette, par ailleurs, qu'au-delà de l'absence d'anticipation des difficultés, pourtant prévisibles avec la réforme des retraites, aucun dispositif de substitution n'ait semble-t-il été envisagé, tel que des versements d'avance sur pension, en faveur des assurés, pour leur permettre de disposer de ressources dans l'attente de la liquidation de leurs droits à la retraite.
21. Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits, conformément aux pouvoirs qu'il détient à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, recommande à Monsieur le Directeur de la Caisse nationale d'assurance vieillesse :
- de prendre, conformément à la convention d'objectifs et de gestion, qui le lie à l'Etat, toutes les dispositions nécessaires pour que l'engagement pris d'un retour à une situation normale, au début de l'année 2014, puisse être effectif,
  - à défaut, d'envisager, à l'instar de la faculté offerte aux bénéficiaires de pension de réversion en vertu de l'article L. 353-4 du code de la sécurité sociale, un dispositif de versement d'une avance pour les assurés qui ne pourraient subvenir à leurs nécessités matérielles dans l'attente de la liquidation de leurs droits.