

## **Chapitre XI**

### **La durée d'assurance dans le calcul des droits à la retraite**

---

**PRESENTATION**

---

*Centrale dans la formule de calcul des pensions, puisque susceptible d'influer sur chacun de ses termes, la durée d'assurance constitue le noyau du fonctionnement du système de retraite de base par répartition. Depuis la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, la durée d'assurance est également la référence utilisée pour l'application de la surcote, le bénéfice de la majoration du minimum contributif ou la possibilité d'un départ en retraite anticipée avant 60 ans.*

*L'importance de la durée d'assurance pour la détermination des droits à la retraite justifie dès lors d'examiner ses modalités de calcul, ce que la Cour a fait pour le régime général, le régime des travailleurs indépendants et celui des exploitants agricoles.*

*Pour l'essentiel, les conditions de constitution de la durée d'assurance sont restées inchangées dans leurs modalités depuis 1972, les principes y présidant datant quant à eux des origines de l'institution de régimes de retraites obligatoires des salariés. Mais depuis la réforme de 1993, le niveau requis pour l'obtention du taux plein a été progressivement augmenté à 160 trimestres, puis la loi du 21 août 2003 l'a porté à 164 trimestres à partir de 2012<sup>276</sup>. Cette dernière a de plus beaucoup raffiné le contenu de la notion de durée d'assurance, introduisant celle de « durée cotisée », aux contours changeants en fonction des dispositifs faisant usage de ce paramètre.*

*L'examen d'ensemble révèle ainsi la diversité, mais aussi la grande complexité des conditions de constitution de la durée d'assurance (I). La Cour a apprécié leur incidence pour les assurés tout d'abord (II), puis pour les régimes (III), en déduisant des voies d'évolution qui lui apparaissent souhaitables (IV).*

---

---

276. Compte non tenu de l'effet de la règle posée en 2003 d'une augmentation progressive et programmée de la durée d'assurance permettant l'obtention du taux plein, de sorte à maintenir constant le rapport entre cette durée et la durée moyenne de perception d'une pension.

## I - La constitution de la durée d'assurance : un dispositif peu lisible

### La formule de calcul des retraites

Deux des trois termes de la formule de calcul des retraites font intervenir la durée d'assurance, qui est prise en compte pour l'obtention du taux plein ( $t$ ) et la détermination du coefficient de proratisation ( $d/D$ ), mais pas pour le calcul du salaire annuel moyen plafonné (SAM), sauf dans le cas des polypensionnés.

$$P = \text{SAM} \times t \times d/D$$

Le taux de liquidation de la pension est fonction de la durée d'assurance totale ( $D$ ) dans *tous les régimes* auxquels a appartenu l'assuré, l'obtention du taux plein étant conditionnée avant 65 ans par l'atteinte d'une limite déterminée par la réglementation (161 trimestres en 2009, pour les assurés nés en 1949<sup>277</sup>). L'obtention du taux plein, outre son effet propre sur le niveau de la pension servie par les régimes de base, permet également d'être éligible au bénéfice du minimum contributif (MICO), mais aussi de bénéficier d'une liquidation de la pension complémentaire sans application de coefficients d'abattement pour départ anticipé<sup>278</sup>.

En second lieu, la durée d'assurance ( $d$ ) est prise en compte au titre de *chaque régime*, dans le calcul du coefficient de proratisation ( $d/D$ ). Le niveau de la pension servie est ainsi une fonction croissante de la durée d'assurance dans le régime.

### A – Une logique de contributivité atténuée

Exprimée en trimestres, la durée d'assurance se constitue au fil de la carrière<sup>279</sup> selon plusieurs modalités. Les périodes validées pour la durée d'assurance correspondent ainsi :

277. La durée de 161 trimestres est applicable à compter de 2009 aux assurés nés en 1949. Générationnel, le dispositif ne dépend pas de la date d'effet de la pension.

278. L'âge de la retraite dans les régimes complémentaires des salariés est en effet de 65 ans. Un accord du 4 février 1983, dont les stipulations ont été reprises par les accords ultérieurs des partenaires conventionnels a permis d'écarter l'application des coefficients d'abattement pour départ anticipé avant 65 ans dans les régimes complémentaires, dès lors que la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein est acquise dans le régime de base.

279. Même s'ils peuvent n'être pris en compte pour la détermination des droits qu'au moment de l'examen par les caisses des droits à pension de l'assuré : ainsi des périodes validées pour service national ou assimilé et de celles issues de la majoration de durée d'assurance pour enfants.

- à des périodes d'activité professionnelle ayant donné lieu à cotisations ;
- à des périodes assimilées venant compenser l'interruption de l'activité professionnelle ;
- aux périodes d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ;
- à la mise en jeu des différentes possibilités ouvertes par la réglementation pour acquérir des trimestres additionnels, en contrepartie d'un versement ou à titre gratuit.

Sous certaines exceptions, dans leur ensemble, les règles en vigueur répondent à une logique de contributivité atténuée, par rapport aux montants des cotisations versées, comme par rapport à la durée effective de cotisation.

### 1 – Les périodes cotisées

#### *a) La constitution de la durée d'assurance découle en principe de l'assujettissement du revenu d'activité aux cotisations*

Juridiquement, la constitution de la durée d'assurance en matière de retraites est pour l'essentiel la contrepartie de cotisations. Posé dès 1945, le principe selon lequel « *les périodes d'assurance ne peuvent être retenues pour la détermination du droit à pension ou rentes que si elles ont donné lieu au versement d'un minimum de cotisations*<sup>280</sup> » est demeuré constant. Les droits sont donc fondés à titre principal sur l'exercice d'une activité professionnelle, donnant lieu au versement de cotisations. Ce principe juridique correspond effectivement à la réalité statistique. Ainsi, 92 % des trimestres pris en compte pour le calcul des pensions liquidées dans le régime général entre 2003 et 2007 étaient des périodes cotisées<sup>281</sup>.

Dans les régimes général, agricole et des indépendants, le nombre de trimestres pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance ne dépend ni de la durée de l'activité ayant donné lieu à cotisations, ni de la

---

280. Art. 69 de l'ordonnance du 19 octobre 1945, codifié à l'art. L. 351-2 CSS.

281. Source : Cour des comptes, à partir de dénombrements opérés par la CNAVTS, étude n° 2009-008. Les trimestres utiles pour le calcul de la pension sont limités à quatre par année civile, étant entendu que par convention, sont d'abord prises en compte les périodes cotisées.

durée d'affiliation<sup>282</sup>. La durée d'assurance n'est ainsi pas une durée calendaire travaillée, mais une fonction du montant des revenus annuels sous plafond soumis à cotisations, avec un maximum de quatre trimestres par année civile.

*b) La règle des « 200 heures de SMIC »*

La règle dite « *des 200 heures de SMIC*<sup>283</sup> » établie au dernier alinéa de l'article R. 351-9 du CSS définit la base de référence qui permet la conversion du revenu d'activité en trimestres pris en compte pour la durée d'assurance. L'arrondi se fait à l'inférieur<sup>284</sup>. La fraction de rémunération ne permettant pas de valider un trimestre ou, au contraire correspondant à plus de quatre trimestres pour une année, ne donne lieu à constitution d'aucun droit<sup>285</sup>.

En vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1972, cette règle s'inscrit dans la continuité de dispositions prévues dès les origines des régimes de retraites. Ainsi, la validation des périodes cotisées en référence à une base monétaire a été introduite dès 1936, le niveau de l'allocation trimestrielle aux vieux travailleurs salariés (AVTS) s'y substituant en 1949. L'écêtement des trimestres à quatre par année civile a quant à lui été instauré à partir de 1942.

Le principal effet de cette règle dite « des 200 heures » est de permettre de valider pour la durée d'assurance des périodes supérieures à la durée calendaire effective d'activité. Cette règle est en effet généreuse et permet la validation d'une année complète, soit quatre trimestres, à

---

282. Dans nombre de régimes spéciaux et notamment dans celui de la fonction publique, la durée d'assurance est calculée sur la base de l'activité réelle et résulte de l'écart entre date d'entrée en fonctions et date de cessation de fonctions, exprimé en nombre de trimestres. Ce décompte est rendu possible car il s'agit de régimes d'employeurs, où se déroule le plus souvent toute la carrière.

283. L'article dispose qu'« *il y a lieu de retenir autant de trimestres que le salaire annuel correspondant aux retenues subies par l'assuré sur sa rémunération représentée de fois le montant du salaire minimum de croissance en vigueur au premier janvier de l'année considérée, calculé sur la base de 200 heures, avec un maximum de quatre trimestres par année civile* ».

284. Ainsi, une rémunération brute équivalente à 199 heures de SMIC ne permet pas de valider un trimestre pour la durée d'assurance.

285. A la différence, ici encore, des règles en vigueur pour le régime de la fonction publique où les reliquats annuels de jours de service fait non utiles à la validation d'un trimestre pour la durée d'assurance sont additionnés au moment de l'examen de la demande de liquidation de la pension et peuvent donner lieu à l'acquisition de trimestres additionnels.

partir d'un niveau de revenu d'activité limité. Ainsi, une année complète est validée au moyen :

- de 12 mois d'activité pour un salarié à mi-temps au SMIC ;
- de 6 mois d'activité pour un salarié à plein temps au SMIC ;
- de 3 mois d'activité pour un salarié à mi-temps rémunéré à hauteur de deux plafonds de la sécurité sociale (PSS<sup>286</sup>).

La substitution en 1972 d'une référence à 200 heures de SMIC à l'AVTS a eu pour effet d'augmenter le niveau de revenus permettant la validation d'un trimestre pour la durée d'assurance<sup>287</sup>. Mais la base retenue est demeurée favorable aux assurés.

*c) Les règles propres au régime des exploitants agricoles et des indépendants*

Bien qu'il existe en principe une certaine unité des règles de base régissant l'acquisition des droits à pension et le mode de calcul de la pension entre le régime général et les régimes dits alignés d'une part<sup>288</sup>, le régime des exploitants agricoles d'autre part, celle-ci est tempérée par l'existence de modalités spécifiques de constitution de droits à la retraite à partir du revenu d'activité.

Ces spécificités consistent d'abord en des différences de *périmètre de l'assiette* permettant de valider des trimestres pour le calcul de la durée d'assurance. Elles résident également dans les *modalités particulières d'affiliation des conjoints* des exploitants agricoles, artisans, ou commerçants.

Mais la différence la plus importante tient dans l'application d'*assiettes minimales de cotisations*. Instituées pour protéger ces catégories d'actifs des effets sur la constitution de droits à la retraite de variations de revenu annuel parfois importantes, leur application garantit la validation d'un certain nombre de trimestres, en contrepartie du versement de cotisations qui peuvent parfois s'avérer élevées en proportion du revenu.

---

286. En 2009, un PSS représente 2 859 € par mois.

287. Le changement de base de référence a conduit à augmenter le niveau de salaire permettant la validation d'un trimestre. Celui-ci est passé de 437,5 F en 1971 à 788 F en 1972.

288. Régime des salariés agricoles, régime des commerçants et artisans.

### Assiette annuelle de cotisations minimale des non-salariés

Qualité de l'assuré	Chef d'exploitation agricole		Conjoints et aides familiaux (exploitants agricoles)		Artisans et commerçants
	AVI (retraite forfaitaire)	AVA (retraite proportionnelle)	AVI (retraite forfaitaire)	AVA (retraite proportionnelle)	
Cotisation concernée					-
Assiette minimale	800 SMIC	600 SMIC	800 SMIC	400 SMIC	200 SMIC

Source : Cour des comptes, à partir de la réglementation en vigueur

## 2 – Les aspects non contributifs de la durée d'assurance

### a) Les périodes assimilées

Les périodes d'interruption de l'activité professionnelle, lorsqu'elles sont motivées par la réalisation de risques couverts par ailleurs par des assurances sociales<sup>289</sup> ou en raison du caractère d'intérêt général du motif d'interruption<sup>290</sup> donnent lieu à validation de périodes pour la durée d'assurance par le biais de périodes dites « assimilées » (PA). Cependant, aucun salaire n'étant porté au compte, l'effet des PA est limité à la seule détermination du taux de la pension et au calcul du coefficient de proratisation.

Les conditions de validation et de décompte des périodes assimilées sont très variables selon l'événement ayant justifié l'octroi. Seule une minorité de périodes assimilées permettent de constituer des droits en fonction de la durée réelle de l'événement motivant l'interruption<sup>291</sup>. Les périodes assimilées les plus nombreuses sont acquises pour des durées le plus souvent inférieures à la durée effective de l'aléa que le dispositif est censé couvrir. Ainsi, les seuils prévus par la réglementation pour la validation d'un trimestre par assimilation diffèrent selon qu'il s'agit de chômage ou de pré-retraite (50 jours), de maladie ou de perception d'une rente pour accident du travail ou maladie professionnelle (60 jours). Ils sont dans la plupart des cas inférieurs à 90 jours.

A l'instar des règles de validation des périodes cotisées, nombre de dispositifs de constitution de droits par assimilation sont favorables aux assurés. L'éventail des aléas couverts par les périodes assimilées est ainsi

289. Maladie, maternité, invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle, chômage indemnisé, mais aussi chômage non-indemnisé et pré-retraites.

290. Service national ou temps de guerre, volontariat civil, volontariat associatif.

291. Maternité, invalidité, accidents du travail et rééducation consécutive, service national, volontariat civil et associatif.

plus important que celui pris en compte par les mécanismes d'octroi de points non cotisés dans les régimes complémentaires de salariés<sup>292</sup>. De même, les règles d'acquisition de ces points non cotisés sont bien plus rigoureuses dans les régimes complémentaires<sup>293</sup>.

La réglementation relative aux PA pour le régime agricole et celui des indépendants diffère du régime général sous certains aspects. Elle est notamment moins favorable qu'au régime général pour la validation des périodes de maladie<sup>294</sup>.

*b) La prise en compte des enfants pour la durée d'assurance*

L'interruption de l'activité professionnelle du fait de l'éducation des enfants est prise en compte dans le calcul de la durée d'assurance au moyen de deux mécanismes, distincts des périodes assimilées<sup>295</sup>.

La *majoration de durée d'assurance* pour enfants octroie aux seules femmes jusqu'à huit trimestres de durée d'assurance par enfant, avec effet pour l'obtention du taux plein et le calcul du coefficient de proratisation. Mais ce dispositif intervient *ex post* : les trimestres acquis s'ajoutent donc à ceux constitués au fil de la carrière, au stade de l'examen des droits à pension, après reconstitution de carrière. Ils ne sont donc pas toujours « utiles » pour le calcul de la durée d'assurance si la durée cotisée ou assimilée est suffisante.

Les droits acquis du fait de l'affiliation à l'*assurance vieillesse des parents au foyer* (AVPF) sont plus singuliers encore. L'affiliation à

---

292. Ne donnent ainsi pas lieu à attribution de points non cotisés par ces régimes, les périodes de chômage non indemnisé, les périodes de volontariat civil et associatif, ainsi que la plupart des périodes d'interruption de l'activité professionnelle pour l'éducation des enfants, à l'exception de celles correspondant à un congé parental d'éducation et sous réserve de l'intervention d'une bonification de la pension servie à partir de trois enfants.

293. Dans les régimes complémentaires de salariés, l'acquisition de points non cotisés est conditionnée soit aux points acquis l'année précédant l'interruption de l'activité (maladie, maternité, invalidité, AT-MP), soit par le salaire journalier de référence pris en compte pour l'indemnisation du chômage (c'est-à-dire fonction des revenus d'activité passés). Les majorations de pension pour enfants élevés et la garantie minimale de points des cadres constituent les seuls cas d'octroi de points non cotisés sans référence aux cotisations passées ou au revenu d'activité antérieur.

294. Au RSI, 90 jours sont requis pour valider une PA « maladie » (hors hospitalisation), soit 30 de plus qu'au régime général. Pour les exploitants agricoles, la validation se fait en fonction de la durée réelle d'interruption et ne concerne que la seule retraite forfaitaire.

295. Cf. chapitre XII - La prise en compte des enfants dans la durée d'assurance pour les retraites, p. 331.

l'AVPF donne en effet lieu à report d'un salaire au compte, sur la base d'un SMIC à temps plein. De ce fait, l'affiliation à l'AVPF entraîne constitution de droits pour la durée d'assurance sur la base de ces salaires, selon les règles de droit commun de l'article R. 351-9 du CSS, avec un effet non seulement sur l'obtention du taux plein et le calcul du coefficient de proratisation, mais aussi, le cas échéant, sur le salaire annuel moyen (SAM).

### *c) La prise en charge de cotisations par des tiers*

Plusieurs dispositifs, d'institution le plus souvent récente, prévoient la prise en charge par des tiers aux régimes de retraites, de cotisations vieillesse de personnes qui ne constitueraient sinon pas ou peu de droits à la retraite du point de vue de la durée d'assurance. Leur logique est de considérer que l'intérêt général commande de compenser certaines interruptions de carrière. Les périodes ainsi validées ont la même portée que les périodes cotisées, c'est-à-dire qu'elles influent sur l'obtention du taux plein, le calcul du coefficient de proratisation et comportent report d'un salaire au compte, lequel est fonction de l'assiette le plus souvent forfaitaire à partir de laquelle les cotisations sont prises en charge.

Ainsi, les bénéficiaires de *l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante* voient leurs cotisations à l'assurance volontaire prises en charge par le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA).

Plus généralement, l'Etat a prévu l'affiliation obligatoire de certains publics à un régime de retraite et pris en charge tout ou partie des cotisations correspondantes, à partir d'assiettes forfaitaires. Sont notamment concernés les *apprentis*, les *stagiaires non rémunérés de la formation professionnelle* et depuis 2006 les personnes ayant souscrit auprès d'une association ou d'une fondation reconnue d'utilité publique un *contrat de volontariat associatif*<sup>296</sup>.

### **3 – Les dispositifs de complétion de carrière**

Plusieurs dispositifs ont été institués pour permettre aux assurés, exclus à un certain moment de leur carrière du bénéfice de l'affiliation à un régime de retraite de base, de compléter leurs droits acquis pour la durée d'assurance, soit en reconstituant leur carrière, soit en la

---

296. Une proposition de loi déposée au Sénat le 18 avril 2007 prévoit l'institution d'un dispositif similaire pour les sportifs inscrits sur la liste des sportifs de haut-niveau satisfaisant à une condition de ressources et n'ayant pu valider une année complète du fait de leur activité professionnelle.

complétant. Leur point commun est d'offrir un rendement important sur le niveau de la pension servie par les régimes de base (puisque l'acquisition de trimestres « additionnels » peut se faire à un coût limité), mais aussi en raison de l'effet induit sur les conditions de liquidation de la pension complémentaire par l'obtention du taux plein dans les régimes de base. Nombreuses, ces facultés de « rachat » relèvent pourtant d'une logique éloignée de celle d'un régime par répartition.

*a) Les périodes reconnues équivalentes*

Les périodes reconnues équivalentes (PRE) sont validées à titre gratuit, mais ne sont prises en compte que pour la détermination du taux de liquidation de la pension. Ce dispositif correspond à des périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1976 ou au 1<sup>er</sup> avril 1983, selon les cas, qui auraient pu faire l'objet d'un rachat<sup>297</sup>, non-effectué. Particulièrement favorables pour leurs bénéficiaires, leur institution répond à des préoccupations sociales : l'objectif était alors de favoriser le départ en retraite au taux plein dès 60 ans.

*b) Les rachats*

Sont ouvertes différentes options de rachats de périodes pour lesquelles aucune cotisation n'a été versée, en raison de l'absence d'affiliation à un régime de base. Ces possibilités permettent de cotiser a posteriori à un régime, reconstituant *ex post* la carrière.

Le rachat de cotisations au titre de l'*assurance volontaire* cible particulièrement les périodes de travail à l'étranger, d'activité dans une organisation internationale ou encore d'interruption de l'activité professionnelle pour assurer les fonctions de tierce personne auprès d'un membre de la famille.

Enfin, de nombreux dispositifs de complétion de carrière sont spécifiques aux régimes des *exploitants agricoles* et des *indépendants* (rachat des périodes d'activité des conjoints antérieurement à leur affiliation au régime, rachat des périodes d'aide familial agricole, rachat des années incomplètes des artisans et commerçants...). Elles prévoient systématiquement des conditions tarifaires particulières.

---

297. Soit celles qui auraient pu donner lieu à un rachat dans le cadre de l'assurance volontaire (activité à l'étranger, activité dans une organisation internationale, activité de tierce personne auprès d'un membre de la famille), soit celles qui auraient pu donner lieu à un rachat des périodes d'aide familial dans le régime agricole ou dans celui des indépendants.

*c) Les régularisations de cotisations arriérées*

Lorsqu'un assuré était affilié à un régime de base, mais que les cotisations vieillesse n'ont pas été versées, possibilité lui est donnée de régulariser la carrière passée. Cela permet d'acquérir des droits pour la détermination du taux de la pension et le calcul du coefficient de proratisation, les salaires correspondants étant par ailleurs portés au compte individuel de carrière. La régularisation peut être faite à *titre gratuit* pour l'assuré s'il est en mesure de prouver qu'il a subi le précompte de cotisations sur sa rémunération de l'époque. Elle est en principe alors à la seule charge de l'ancien employeur. Mais les règles de prescription ou la fréquente disparition d'employeurs anciens ont pour effet que le versement est généralement à *la charge de l'assuré*.

La régularisation se fait dans des conditions distinctes, selon que la rémunération de l'époque est attestée ou non. Dans le cas où elle est connue, il y est appliqué le taux de cotisations en vigueur à la date de paiement du salaire, le produit étant ensuite revalorisé selon les règles d'indexation des salaires portés au compte, mais sans tenir compte de l'âge de l'assuré au moment de la régularisation.

Dans le cas où la rémunération d'alors ne peut être prouvée, était retenue depuis 1975 une assiette forfaitaire, établie à 75 % du PSS, les droits pour la durée d'assurance étant ensuite calculés par application de la règle des « 200 heures ». Mais depuis l'intervention d'un décret du 25 août 2008, si les périodes régularisées sur la base de rémunérations établies à partir de bulletins de salaire se font toujours dans les conditions de droit commun, celles régularisées par application d'assiettes forfaitaires sont validées en fonction de la durée calendaire réelle d'activité ayant donné lieu à la régularisation. De plus, le nombre total de trimestres susceptibles d'être régularisés est désormais plafonné à quatre.

Des règles particulières existent pour la régularisation de certaines périodes d'activité, notamment les périodes d'apprentissage non rémunérées, c'est-à-dire celles effectuées avant 1972, date de l'institution d'une obligation de rémunération des apprentis. Les conditions tarifaires de cette régularisation, instituée par simple lettre ministérielle du 23 septembre 1999, sont particulièrement favorables.

*d) Les versements pour la retraite*

Institués par l'article 29 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, les versements pour la retraite (VPLR) avaient pour objet d'ouvrir de nouvelles possibilités de constitution de droits pour la durée d'assurance, dans un contexte d'allongement de la durée requise pour

l'obtention du taux plein. Leur régime, assez complexe, est exposé dans l'encadré ci-dessous. La principale singularité de ce dispositif réside dans la tarification des versements, réputée « actuariellement neutre », c'est-à-dire supposée couvrir le coût pour le régime, tout au long du service de la pension, des droits supplémentaires acquis au moyen de VPLR.

#### **Les caractéristiques des versements pour la retraite**

Les VPLR visent à permettre la validation de droits pour la durée d'assurance dans la limite de douze trimestres dans deux cas de figure : les périodes d'études supérieures et les années civiles ayant donné lieu à affiliation à un régime obligatoire de retraite, mais n'ayant pas permis de valider quatre trimestres (années incomplètes).

Deux options de versement sont ouvertes aux assurés :

- une option « taux seul » ne permettant de constituer de droits que pour la durée d'assurance tous régimes permettant l'obtention du taux plein ;
- une option « taux et durée » impactant à la fois la durée d'assurance tous régimes pour l'obtention du taux plein et la durée d'assurance au régime pour le calcul du coefficient de proratisation.

Les nombreux aménagements apportés à la réglementation ont laissé inchangées certaines caractéristiques de ce dispositif :

- l'unité de tarif appliqué au versement, quel qu'en soit l'objet ;
- la différenciation du tarif en fonction de l'option retenue, de l'âge de l'assuré au moment de la demande et des revenus assujettis à cotisations sociales lors des trois années précédant la demande ;
- l'existence de limites d'âge minimal et maximal pour la demande de versement pour la retraite ;
- la déductibilité fiscale des sommes acquittées pour le VPLR du revenu imposable des personnes concernées.

\*

\* \*

Dans l'ensemble, les modalités de constitution de la durée d'assurance sont diverses, correspondant à la stratification de nombreux dispositifs dont l'objet est de favoriser l'acquisition de droits pour le plus grand nombre d'assurés.

La durée d'assurance, avant d'évoluer selon une philosophie de contributivité renforcée, au travers de l'extension de la durée requise pour l'obtention du taux plein en 1993 puis en 2003, a ainsi d'abord été le vecteur privilégié de l'extension au plus grand nombre d'individus de la couverture sociale en matière de retraites. Elle est d'ailleurs toujours, dans les régimes de base, le principal moyen de faire jouer des

mécanismes de solidarité, au profit d'assurés devant faire face à des aléas de vie ou de carrière.

## B – Une grande complexité

### 1 – Une lisibilité limitée pour les assurés

Parce qu'ils ont été utilisés ou mis au point pour permettre aux assurés de valider des périodes prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance dans un grand nombre de situations, les dispositifs permettant l'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance se sont multipliés, formant un ensemble complexe. Ainsi, par exemple, les tarifs applicables aux dispositifs de reconstitution ou de complétion de carrière des assurés sont extrêmement variables, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

#### La dispersion du coût d'un trimestre selon la modalité d'acquisition

En €

Dispositif	Coût d'un trimestre pour l'assuré
<b>Période reconnue équivalente</b>	<b>0 (1)</b>
<b>Régularisation d'une période d'apprentissage</b> antérieure à 1972 non-rémunérée	<b>159</b>
<b>Rachat « aide familial agricole »</b> pour une durée d'affiliation au régime égale ou inférieure à 17,5 années	<b>297</b>
<b>Régularisation de cotisations arriérées</b> à partir d'une assiette forfaitaire	<b>343</b>
<b>Rachat au titre de l'assurance volontaire</b> pour une dernière rémunération d'activité à l'étranger inférieure à 50 % du PSS	<b>454</b>
<b>Rachat au titre de l'assurance volontaire</b> pour une dernière rémunération d'activité à l'étranger supérieure au PSS	<b>908</b>
<i>Pour mémoire : niveau de salaire brut validant un trimestre (période d'activité)</i>	<i>1 742</i>
<b>Rachat « aide familial agricole »</b> pour une durée d'affiliation au régime égale ou supérieure à 38 ans	<b>3 963</b>
<b>VPLR</b> option taux et durée pour une moyenne de revenus les trois années précédant la demande inférieure ou égale à 75 % PSS (*)	<b>4 219</b>
<b>VPLR</b> option taux et durée pour une moyenne de revenus les trois années précédant la demande supérieure ou égale au PSS (*)	<b>5 626</b>

Source : COR - Note de lecture : (\*) : Coût d'un trimestre pour un assuré de 56 ans, en 2008.

(1) : mais effet sur la seule durée d'assurance tous régimes pour l'obtention d'une liquidation à taux plein.

Pour autant, aucun barème n'est par principe meilleur qu'un autre, l'hétérogénéité des tarifs résultant en fait des finalités variables qui leur ont été assignées, oscillant entre objectifs de prise en charge sociale de certaines catégories d'assurés et préoccupations de neutralité financière pour les régimes.

Toutefois, certains éléments de complexité apparaissent moins justifiés. Il en va ainsi de la spécificité des règles applicables aux régimes des exploitants agricoles ou des indépendants, telles que l'existence de barèmes spécifiques pour la régularisation de certaines cotisations arriérées ou l'application de modes particuliers de décomptes, pour la validation par assimilation de périodes de maladie.

La loi du 21 août 2003 est loin d'avoir permis d'améliorer l'intelligibilité du dispositif d'ensemble. Elle a d'abord introduit une notion de durée cotisée comme condition du bénéfice de certains nouveaux dispositifs qu'elle a institués<sup>298</sup>. Cette adjonction n'obérait pas à elle seule la lisibilité du système. Même si elle induisait déjà une certaine hétérogénéité de l'utilité des périodes validées pour la retraite en fonction de leur origine, elle correspondait cependant à la philosophie de renforcement de la contributivité dans les régimes de retraite de base souhaitée par le législateur.

Mais la définition de périmètres de durée cotisée distincts selon les dispositifs a complexifié à outrance la réglementation, multipliant les distinctions peu évidentes, par exemple entre périodes assimilées et périodes assimilées « réputées cotisées » pour le bénéfice de la retraite anticipée.

Les plus récents ajustements manquent d'ailleurs de cohérence. Ainsi, si l'article 83 de la LFSS pour 2009 a entendu exclure les trimestres acquis au moyen de VPLR « taux et durée » de ceux pris en compte pour l'ouverture du droit à retraite anticipée, ceux-ci demeurent « cotisés » pour la détermination de l'éligibilité à la majoration du MICO. Le tableau ci-dessous récapitule la portée relative des périodes validées en fonction de l'acceptation retenue de la notion de durée d'assurance et du mode de validation de la période.

---

298 . Soit la possibilité de départ en retraite anticipée pour carrières longues, l'institution d'un mécanisme de surcote et la création de la majoration du MICO.

### L'utilité relative des périodes validées pour la durée d'assurance

Type de période validée	Durée pour le taux de liquidation	Durée pour le coefficient de proratisation	Durée cotisée (départ anticipé)	Durée cotisée (majoration du MICO)	Durée cotisée (application de la surcote)
Période cotisée au régime	oui	oui	oui	oui	oui
Période cotisée dans un autre régime	oui	<b>non</b>	oui	oui	oui
Périodes assimilées	oui	oui	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>
Périodes assimilées « réputées cotisées »	Sans objet	Sans objet	oui (1)	<b>non</b>	<b>non</b>
AVPF	oui	oui	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>
Majorations de durée d'assurance	oui	oui	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>
Périodes reconnues équivalentes	oui	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>
Régularisations d'arriérés de cotisations	oui	oui	oui	oui	oui
Versements pour la retraite – option taux seul	oui	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>
Versements pour la retraite option taux et durée d'assurance : • demandés avant le 01/01/2006	oui	oui	oui	oui	<b>non</b>
• demandés entre le 01/01/2006 et le 12/10/2008	oui	oui	oui (2)	oui	<b>non</b>
• demandés entre le 13/10/08 et le 24/12/2008	oui	oui	non	oui	<b>non</b>
• demandés après le 25/12/08.	oui	oui	<b>non</b>	oui	oui (3)

Source : Cour des comptes, à partir de la réglementation en vigueur.

- (1) : Dans la limite de 4 trimestres service national et 4 trimestres maladie, maternité et accident du travail.
- (2) : Pour les versements correspondant aux seules périodes antérieures à la fin de l'année dans laquelle intervient le 17<sup>ème</sup> anniversaire.
- (3) : Pour les personnes procédant au VPLR après leur 60<sup>ème</sup> anniversaire.

Alors que la réforme de 2003 avait notamment pour ambition de permettre à l'assuré de choisir les conditions de son départ en retraite, ce choix se trouve singulièrement compliqué par les nouvelles modalités d'acquisition de la durée d'assurance. D'une rare complexité, le tableau d'ensemble rend délicat pour les assurés tout arbitrage en termes de durée d'assurance, malgré les avancées permises par la mise en œuvre du droit à l'information retraite.

## 2 – Un dispositif d'ensemble de moins en moins maîtrisé

### a) *L'évolution fréquente des conditions d'acquisition des droits à la retraite*

Parallèlement à la révision de dispositifs anciens, notamment la procédure de régularisation de cotisations arriérées intervenue en 2008, des modalités nouvelles d'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance ont été instituées (statut des conjoints collaborateurs pour le régime des indépendants et des exploitants agricoles, volontariat associatif) dans le même temps qu'étaient mises en œuvre les dispositions de la loi du 21 août 2003 relative à la durée d'assurance (allongement de la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein, départ en retraite anticipée, surcote, majoration du MICO, ouverture d'une possibilité spécifique de rachat des périodes d'aide familial agricole).

Il en a résulté un cumul impressionnant de dispositions nouvelles, dont la durée de vie a parfois été très limitée, en raison des imperfections de la réglementation initiale. Ainsi du rachat des périodes d'aide familial agricole, dont le barème a été annulé par les juridictions administratives dès l'année de sa publication, mais a été maintenu en vigueur par le biais d'un simple décret de codification, avant d'être réformé en substance par la LFSS pour 2009.

L'exemple le plus emblématique des difficultés de l'administration à faire face au rythme élevé de modifications des conditions de constitution de droits pour la durée d'assurance concerne la mise en œuvre du versement pour la retraite, qui a justifié l'intervention de nombreux textes réglementaires et de plusieurs dispositions législatives, modifiant la condition d'âge pour procéder à un VPLR, organisant puis revenant sur la prise en compte des trimestres acquis par ce biais pour l'éligibilité au bénéfice du départ en retraite anticipée, prévoyant l'intervention de barèmes spécifiques dans certains cas, sans que les barèmes soient jamais publiés<sup>299</sup>... Pour autant, il n'a pas été remédié aux imperfections les plus sensibles du dispositif initial, notamment le fait que le barème n'ait pas été différencié en fonction de l'objet du versement, ou encore que les versements pour la retraite bénéficient d'un traitement fiscal favorable.

La prolifération de textes relatifs à l'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance a pu ainsi donner l'impression que les instruments

---

299. L'article 114 de la LFSS pour 2007 prévoyait ainsi l'institution d'un barème spécifique lorsque les VPLR étaient utilisés pour ouvrir le droit au bénéfice d'une retraite anticipée pour carrière longue. Mais le décret d'application n'a jamais été pris.

nouveaux n'étaient pas toujours entièrement maîtrisés par l'administration chargée de leur traduction réglementaire, ou du moins que la complexité du système frappait autant l'administration que les assurés, se traduisant par des difficultés à piloter la mise en œuvre des réformes. Plus visibles, celles éprouvées pour anticiper les conditions de recours à la procédure de départ en retraite anticipée confirment d'ailleurs ce constat.

*b) La multiplication récente de dispositifs fortement dérogatoires*

Des évolutions récentes ont introduit de nouvelles modalités de constitution de droits pour la durée d'assurance, se caractérisant par leur forte spécificité par rapport aux dispositifs préexistants.

*Le développement de références à la durée calendaire d'activité ou d'affiliation pour la constitution de la durée d'assurance*

La réforme précitée de la procédure de régularisation de cotisations arriérées, en l'absence de preuve du salaire reçu pour la période régularisée, constitue l'une de ces évolutions. En introduisant une référence à la *durée réelle* de l'activité régularisée, elle rompt avec la prise en compte du revenu pour l'acquisition de périodes de durée d'assurance, évolution notable, puisqu'en principe, la régularisation de cotisations arriérées est le prolongement *ex post* de la constitution de droits au moyen de périodes cotisées.

Une seconde référence à la durée effective d'activité peut être trouvée dans les modalités d'acquisition de trimestres d'assurance propres au contrat de volontariat associatif institué en 2006.

Une dernière évolution, particulièrement dérogatoire, mais applicable au seul régime des indépendants a été prévue par l'article 86 de la LFSS pour 2009. Fondée sur l'existence de difficultés réputées spécifiques aux artisans et commerçants pour la validation d'années complètes au titre de la durée d'assurance, un nouveau mécanisme de complétion des années incomplètes a été institué au profit des assurés de ce seul régime. Cette mesure prévoit que dès lors qu'un assuré aura validé du fait de ses revenus assujettis à cotisations moins de quatre trimestres pour une année donnée, à sa demande, pourra être validé un trimestre par période de 90 jours d'affiliation au régime dans l'année, sous condition de versement effectif des cotisations correspondant au moins à l'assiette minimale<sup>300</sup>.

---

300. On peut relever en outre que la faculté de procéder à des rachats de périodes manquantes pour valider une année complète n'a pas été abrogée en parallèle.

Combinant durée calendaire d'affiliation et référence à un volume minimal de cotisations versées exprimé en heures de SMIC, cette mesure « d'amélioration de la retraite » des indépendants apparaît très novatrice dans le paysage des conditions d'acquisition des droits pour la durée d'assurance. Son coût est important, de l'ordre de 240 M€ par an pour le régime<sup>301</sup>. La validation d'années incomplètes pouvant concerner d'autres catégories d'assurés, l'extension de ce dispositif à d'autres régimes appellerait les plus sérieuses réserves.

*Le risque de l'utilisation de l'octroi de trimestres non contributifs pour la durée d'assurance en substitut à une rémunération*

Récente, l'idée d'utiliser des éléments non contributifs pour la durée d'assurance, en substitut à une rémunération, est d'ores et déjà mise en œuvre. La loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif prévoit ainsi, outre l'affiliation obligatoire au régime général des volontaires associatifs parties au contrat, que la durée effective du contrat de volontariat civil est prise en compte pour la durée d'assurance. Pour les contrats d'une durée minimale et continue de trois mois, l'Etat prend de plus à sa charge les cotisations additionnelles à celles versées par l'organisme employeur, d'un montant minimal modeste<sup>302</sup>, pour valider le nombre de trimestres correspondant à la durée du volontariat.

L'institution d'un cadre préférentiel d'organisation de la protection sociale d'une nouvelle catégorie d'actifs, en raison de la nature de leur activité, est une mesure exceptionnelle, dont l'extension ne paraît pas souhaitable. En l'espèce, l'octroi d'avantages non contributifs financés par l'Etat est bien délimité par l'existence d'une condition de durée du contrat, comme par la limitation du type d'organismes susceptibles de conclure de tels contrats en raison de leur nature juridique et du bénéfice préalable d'un agrément.

Mais la loi instaurant les contrats associatifs a également prévu une dérogation expresse au bénéfice du groupement d'intérêt public « comité d'organisation de la coupe du monde de rugby ». Un nombre significatif de volontaires, au moins 6 000, a donc bénéficié de gratifications pour le calcul de la durée d'assurance pour la retraite, au motif de leur participa-

---

301. Source : Cour des comptes, à partir de données RSI (Zoom, n° 18, avril 2008 et Tableau de bord financier, n° 26, décembre 2008).

302. Le décret n° 2006-1749 du 23 décembre 2006 prévoit que le seuil minimal de cotisations à la charge de l'organisme agréé est de 3,16 % du PSS, ce qui laisse potentiellement à l'Etat, sans doute dans la plupart des cas, la plus grande partie des cotisations sociales à prendre en charge.

tion à l'organisation de la coupe du monde de rugby<sup>303</sup>. L'examen du débat parlementaire permet de relever que des événements sportifs d'ampleur comparable, sinon supérieure, avaient pourtant pu être organisés par le seul recours au bénévolat<sup>304</sup>.

Surtout, cet épisode témoigne de la possibilité que des droits non-contributifs pour la durée d'assurance en matière de retraite soient utilisés en substitut à une rémunération. La mesure n'est en effet pas complètement isolée<sup>305</sup>. Elle pourrait de surcroît être à nouveau envisagée, dans la mesure où il est régulièrement question de l'organisation de jeux olympiques d'été en France. La Cour ne peut donc que s'inquiéter de l'utilisation de la constitution de droits à la retraite en substitut à des formes de rémunération plus adaptées car cela revient à subventionner des associations par des moyens inappropriés.

## **II - Les conséquences redistributives pour les assurés**

### **A – Des règles organisant une redistribution interne**

En 1993, l'absence de modification de la base de 200 heures de SMIC a répondu au souci de favoriser la constitution des droits à la retraite des actifs connaissant des épisodes de chômage, de temps partiel, d'intérim, de travail saisonnier et ne percevant qu'un revenu limité pour leurs périodes d'activité. A ce titre, la validation d'un trimestre pour un revenu égal à 200 heures de SMIC constitue ainsi en lui-même un mécanisme discret, mais essentiel, de solidarité au profit de ces assurés. S'y ajoute l'effet des PA et des avantages familiaux, mécanismes plus explicitement redistributifs.

Les études disponibles et celles réalisées à la demande de la Cour par la DREES et la CNAVTS établissent que ces règles permettent efficacement d'atténuer l'impact sur les droits à la retraite de la

---

303. Le coût de cette « dérogation », de l'ordre de 7,5 M€ au minimum selon l'estimation de la Cour est limité, mais sans rapport avec l'entorse aux principes.

304. Si le défraiement des frais de déplacement, de gîte et de couvert avait pu être prévu, nulle gratification au moyen de droits pour le calcul de la durée d'assurance n'avait alors été nécessaire.

305. Dans le processus d'adoption de la loi dite « HPST », le dédommagement de médecins se portant volontaires pour la permanence des soins au moyen de l'octroi de trimestres pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance avait en effet été envisagé.

survenance d'aléas de vie ou de carrière, dont le risque d'une faible rémunération d'activité<sup>306</sup>.

La capacité des PA et de l'AVPF à venir compléter les droits acquis au moyen des seules périodes cotisées est élevée. Quel que soit l'âge, en effet, les périodes validées au titre de PA ou de l'AVPF permettent le plus souvent de valider une année complète. Ainsi, dès lors que des validations interviennent au moyen de PA ou de l'AVPF, seuls 20 % des assurés âgés de moins de 30 ans ne valident pas une année complète, proportion tombant à 10 % après 30 ans.

Par ailleurs, l'incidence des PA est plus particulièrement élevée à certaines étapes de la carrière. Elle croît fortement avec l'âge, le nombre de trimestres assimilés « utiles » au calcul de la durée d'assurance augmentant à partir de 50 ans et plus nettement encore à partir de 54 ans. Mais elle est aussi manifeste en début de carrière, les PA chômage représentant par exemple 10 % en moyenne des périodes validées par les assurés de la génération 1970 après cinq ans de carrière.

Les simulations faites par l'INSEE pour le compte du COR<sup>307</sup> ou les études disponibles en termes de taux de rendement interne<sup>308</sup> complètent cette analyse. Elles confirment que l'existence d'avantages non contributifs pour la durée d'assurance conduit à réduire la disparité des droits constitués, par rapport à la situation qui résulterait d'une validation en fonction de la durée réelle d'activité. Est ainsi opérée une redistribution en faveur des femmes et des premiers déciles de revenus.

Cependant, les mécanismes de solidarité intégrés aux conditions d'acquisition des droits pour la durée d'assurance ne comportent, pour la plupart d'entre eux, pas de report de salaire au compte et sont donc sans effets sur le salaire pris en considération pour le calcul du SAM. Avec l'allongement de 10 à 25 ans décidé en 1993 de la période sur laquelle le SAM est calculé, la fréquence de prise en compte d'années pour lesquelles les revenus d'activité ne permettent pas la validation d'une

---

306. Note DREES n° 09-14 du 11/03/2009 et *Etudes et résultats* n° 692, mai 2009.

307. Source : Redistribution intragénérationnelle dans le système de retraite français : estimation à partir du modèle de microsimulation Destinie-2, INSEE, 28 avril 2009. Cette étude inclut aussi les bonifications de pension pour enfant élevé.

308. Briard K., Taux de rendement interne de l'opération retraite et redistribution intra-générationnelle, *Retraites et société*, n°2007/1, p. 51 et suivantes.

année complète s'est accrue, ce qui réduit la portée de la compensation d'interruptions d'activité par le biais de la durée d'assurance<sup>309</sup>.

Sans même prendre en compte cet effet, la compensation des aléas de carrière par la règle des 200 heures de SMIC et par le jeu des périodes assimilées et des avantages familiaux ne compense qu'en partie l'effet de ces aléas sur les droits acquis pour la retraite. Tout aléa de vie ou de carrière aboutit en effet in fine à faire diminuer le taux de remplacement par rapport à un déroulé de carrière sans survenance de cet aléa<sup>310</sup>.

La générosité des conditions d'acquisition des droits à la retraite doit donc être confrontée aux évolutions intervenues sur le marché du travail lors des dernières décennies, qui ont eu pour effet de dégrader les conditions de fait de constitution de la durée d'assurance.

## **B – Des situations parfois défavorables**

### **1 – Les générations les plus récentes**

Plusieurs facteurs expliquent que les conditions d'acquisition des droits pour la durée d'assurance sont devenues moins favorables aux assurés au fil des générations.

La décennie 70 et le début des années 80 ont été des périodes d'amélioration considérable des retraites, dont la faiblesse avait été dénoncée dans les années 60. Ces réformes sont montées en charge progressivement et leur plein effet s'est produit dans les années 90. Dans ce cadre, la réforme de 1993 avait pour objet de freiner la croissance en monnaie constante de la valeur de la pension moyenne, alors que la situation des retraités n'était plus celle précédemment décrite.

Mais depuis lors, les conditions de fait d'acquisition des droits à la retraite se sont modifiées en raison de la diversification des parcours de carrière professionnelle et des évolutions intervenues sur le marché du travail.

L'allongement de la durée des études, de quatre années entre la génération 1942 et la génération 1970, l'accroissement de l'âge moyen au

---

309. Une étude de la CNAVTS indique ainsi que pour 15 à 30 % des hommes des générations 1936 à 1948 et 36 à 49 % des femmes des mêmes générations, des salaires ne permettant pas de valider une année complète pour la durée d'assurance ont été pris en compte dans le calcul du SAM. (Source : Etude CNAVTS n° 2008-078).

310. Source : Colin C. et Mette C., L'impact des différents aléas de carrière sur les retraites, *Retraite et société*, n° 2003/3, p. 21 et suivantes.

premier emploi, d'un an et demi entre les hommes de la génération 1954 et ceux de la génération 1980 ont ainsi reporté l'âge auquel les premiers droits à la retraite sont constitués, tandis que l'augmentation de la durée de l'insertion professionnelle<sup>311</sup> a retardé l'âge où sont validées les premières années complètes. L'augmentation de la fréquence et l'allongement des périodes de chômage ont également entraîné des parcours de carrière plus heurtés, moins favorables à l'acquisition de droits pour la durée d'assurance. Conjugué au développement de formes particulières d'emploi, dont en particulier le temps partiel (qui ne concernait que 5,8 % de l'emploi salarié en 1971, contre 18 % en 2006), le développement du chômage a fait émerger de nouveaux profils de carrière, dits précaires, particulièrement pénalisés pour l'acquisition de droits à la retraite et représentant de 8 à 10 % des actifs.

Ces différences de situation entre générations se traduisent dans l'évolution des durées d'assurance validées par les actifs au fil des générations. En effet, l'exploitation de l'échantillon inter-régimes de cotisants (EIC) par la DREES établit qu'à partir de la génération 1950, les durées d'assurance validées par les actifs diminuent au fil des générations, quel que soit l'âge retenu pour la comparaison. A titre d'exemple, à 30 ans, âge pour lequel les données recueillies par l'EIC sont les plus complètes, la durée moyenne validée est ainsi passée de 41,6 trimestres pour la génération 1950 à 30,8 trimestres pour la génération 1974. En raison de la limitation du nombre de trimestres validables à quatre par année, cet écart ne pourra se résorber qu'en fin de carrière, si l'on parvient à retarder l'âge moyen de cessation d'activité.

## 2 – Les polycotisants

Le fait d'être polycotisant<sup>312</sup> au cours d'une même année civile peut entraîner une situation défavorable, en raison de la dispersion de la base de revenus permettant la validation de périodes pour la durée d'assurance entre plusieurs régimes. Ainsi, par exemple, un actif cotisant au cours d'une même année sur la base de 180 heures de SMIC au régime

---

311. Définie comme la durée requise pour l'occupation d'un emploi stable, celle-ci a considérablement augmenté, la proportion d'actifs occupés un an après leur sortie du système éducatif étant passée de 80 % en 1980 à 47 % en 1988, se maintenant depuis lors à des niveaux comparables.

312. C'est-à-dire de cotiser à plus d'un régime, soit en raison de la succession d'activités professionnelles, soit du fait du cumul de deux activités conduisant à l'affiliation à des régimes distincts, en l'absence de règles de coordination inter-régimes pour la détermination du revenu à prendre en compte pour la validation de périodes cotisées.

général et sur celle de 180 heures au régime des indépendants ne validerait aucun trimestre pour le calcul de la durée d'assurance pour l'année considérée.

A la demande de la Cour, la DREES a évalué à partir de l'EIC 2005 le nombre d'assurés concernés par cette situation et l'ampleur des effets négatifs du point de vue de l'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance de l'absence de règles de coordination entre régimes<sup>313</sup>.

Il en ressort que la proportion d'assurés concernés par une situation de polycotisation, pour une même année civile, est limitée. Entre 1972 et 2001, seuls 1,7 % des assurés en moyenne se sont trouvés dans cette situation. Parmi eux, entre 11,5 et 15,7 % des assurés avaient un revenu qui aurait pu permettre de valider un nombre supérieur de trimestres pour la durée d'assurance, dans l'hypothèse de l'existence d'une règle de coordination entre régimes pour la prise en compte du revenu d'activité pour valider des périodes cotisées. L'effet négatif est de plus en lui-même assez limité. En effet, seuls 2 % d'entre eux ont perdu plus d'un trimestre en raison de l'absence de règles de coordination entre régimes. Ainsi, s'il est avéré que les règles de validation des périodes cotisées sont susceptibles de pénaliser les polycotisants pour une même année civile, la proportion d'assurés concernés demeure dans l'ensemble limitée, pour des durées d'assurance « perdues » assez modestes<sup>314</sup>.

### **3 – Certains cotisants sur assiettes forfaitaires**

Des arrêtés ministériels prévoient pour certaines catégories d'activité professionnelle le versement de cotisations sur la base d'assiettes forfaitaires. Cette situation peut s'avérer pénalisante, du point de vue de la constitution de la durée d'assurance, dès lors que le niveau de l'assiette forfaitaire est inférieur pour l'année à 800 SMIC horaires, puisqu'il n'est alors pas possible de valider une année complète au moyen des seules périodes cotisées. Lorsque l'activité donnant lieu à versement de cotisations sur une base forfaitaire est exercée à temps partiel, ou discontinue dans l'année, l'effet défavorable de la cotisation sur la base d'une assiette forfaitaire se cumule avec le caractère partiel de l'activité.

---

313. Note DREES-BRETR n° 09-14 du 11 mars 2009 et DREES-BPVHD n° 40/08 du 22 janvier 2007.

314. Dans certaines situations toutefois, les populations concernées peuvent être significatives. Ainsi, la CCMSA souligne l'exposition des travailleurs saisonniers de l'agriculture à ces effets négatifs.

Deux catégories d'actifs apparaissent plus particulièrement défavorisées en raison du versement de cotisations correspondant à leur activité sur une base forfaitaire.

*a) La situation des apprentis*

La validation de droits pour la durée d'assurance des apprentis s'opère dans les conditions prévues par l'article R. 351-9 du CSS, sur une base forfaitaire, correspondant à la rémunération minimale prévue par la législation minorée de 11 %, rémunération elle-même fonction de l'âge et de la durée du contrat d'apprentissage et variant de 25 à 78 % du SMIC.

La base permettant la validation de droits pour la durée d'assurance des périodes d'apprentissage est donc étroite. Dans plusieurs cas, elle ne permet dès lors pas la validation d'une année complète à partir des seules périodes cotisées. Ainsi les apprentis de moins de 17 ans lors des deux premières années de leur contrat d'apprentissage, ne valident respectivement que deux puis trois trimestres. Ceux âgés de 18 à 20 ans, pendant les deux premières années de leur contrat d'apprentissage, ne valident que trois trimestres à partir de leur rémunération d'activité.

L'augmentation importante et rapide du nombre d'apprentis, dont la progression moyenne annuelle est de l'ordre de 12 % depuis 1996<sup>315</sup> donne à cette question une acuité accrue. Il faut cependant relever que les apprentis des lycées professionnels, non rémunérés, ne bénéficient quant à eux d'aucun droit pour le calcul de la durée d'assurance.

*b) Le cas de certains demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle*

Lorsqu'un demandeur d'emploi indemnisé au titre de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) effectue un stage de la formation professionnelle, les périodes de perception de l'ARE-formation sont prises en compte pour l'obtention de périodes assimilées au titre du chômage. Mais dès lors qu'un demandeur d'emploi est indemnisé au titre de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ou n'est plus indemnisé, l'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance se fait à partir des seules cotisations versées par l'Etat ou la région sur une base forfaitaire.

Or, combiné avec la durée limitée des stages de la formation professionnelle, le faible niveau de l'assiette horaire forfaitaire de cotisation des stagiaires de la formation professionnelle (1,46 € en 2009)

---

315. Source : ministère de l'éducation nationale. En 2006, 408 000 personnes étaient en situation d'apprentissage, soit une progression de 30 % depuis 1996.

a pour effet de fortement pénaliser la constitution de droits à la retraite pour la durée d'assurance. Ainsi un demandeur d'emploi stagiaire de la formation professionnelle, indemnisé au titre de l'ASS ou en fin de droits, ne valide un trimestre qu'à partir d'un stage de plus de huit mois. Un stage de quatre mois, soit la durée moyenne des stages de la formation professionnelle, ne permet de valider aucun trimestre pour la durée d'assurance. Même un stage d'une durée hypothétique de 12 mois ne permettrait de valider qu'un seul trimestre.

Au total, pour la constitution de la durée d'assurance, par le jeu des PA chômage, les demandeurs d'emplois bénéficiaires de l'ASS connaissent une situation plus avantageuse que ceux engageant un effort de formation professionnelle en vue de favoriser leur retour à l'emploi. Peu cohérente, la situation de ces demandeurs d'emplois pour la constitution de la durée d'assurance semble mériter d'être réexaminée.

## **C – Des avantages particuliers au profit des cadres**

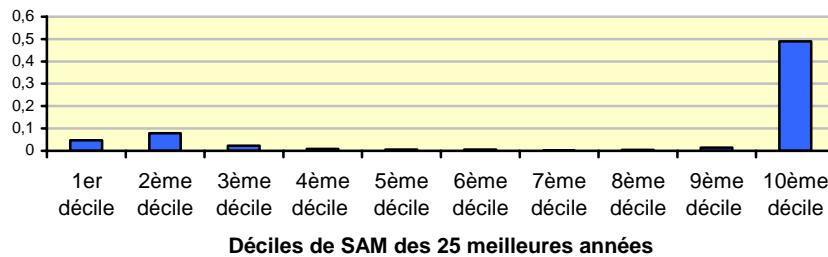
### **1 – Des mécanismes de complétion de carrière plus accessibles aux tranches supérieures de revenu**

Dans l'ensemble, les dispositifs de complétion de carrière à titre onéreux sont plus susceptibles d'être utilisés par les assurés disposant de revenus significatifs, en raison de leur coût. C'est en particulier le cas des VPLR, dont l'application du barème entraîne un coût élevé pour les assurés. Ainsi, le montant moyen d'un VPLR au régime général entre 2004 et 2007 s'élevait à 25 116 €. Même compte tenu des possibilités de paiement échelonné existantes, limitées à 60 mensualités, un VPLR moyen représente une mensualité de près de 400 € sur cinq ans, soit près de 40 % d'une rémunération mensuelle au SMIC à temps plein. De plus, la déductibilité fiscale des versements ne présente un intérêt que pour les assurés assujettis à l'impôt sur le revenu. En l'absence de plafonnement, de cette déductibilité, l'intérêt de cette niche fiscale est d'autant plus important que les revenus sont élevés.

De fait, la conjonction de rendements croissants avec le revenu des dispositifs de complétion de carrière et de l'existence de barrières à l'entrée en raison de leur coût, se traduit dans les caractéristiques des assurés qui y ont recouru dans la période 2003-2007. Ainsi, l'exploitation par la Cour des dénombrements réalisés par la CNAVTS à sa demande sur la répartition des trimestres validés par les assurés ayant liquidé leur retraite depuis 2003 indique clairement la concentration de l'utilisation des dispositifs de complétion de carrière par les plus hauts salaires, comme l'indiquent les graphes ci-dessous répartissant par déciles de

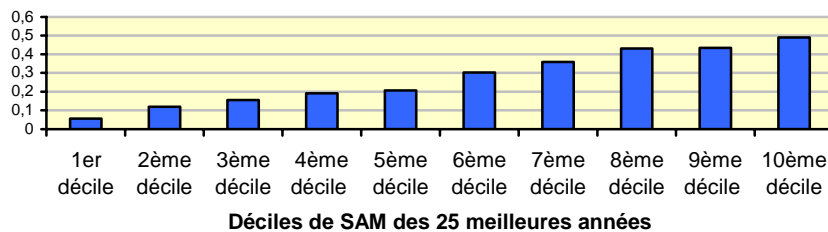
SAM des 25 meilleures années le nombre moyen de trimestres acquis au moyen de dispositifs de complétion de carrière.

**Nombre moyen de trimestres validés au RG par VPLR en fonction du SAM**



Source : Cour des comptes, à partir de données CNAVTS

**Nombre moyen de trimestres validés au RG par régularisations de cotisations arriérées en fonction du SAM**



Source : Cour des comptes, à partir de données CNAVTS

**2 – Des dispositifs particulièrement utiles aux cadres**

L'interaction qui existe depuis 1983 entre obtention du taux plein pour la liquidation de la pension dans les régimes de base et conditions favorables de liquidation de la pension complémentaire, est la pierre angulaire de la situation relativement favorable des cadres, pour l'utilité de mécanismes institués par la loi du 21 août 2003. En effet, la part de la pension complémentaire dans la pension totale est plus importante pour les cadres que pour les autres actifs, en raison de l'existence de cotisations complémentaires obligatoires portant sur des tranches plus élevées de salaires. L'utilité des périodes validées pour la durée

d'assurance dans les régimes de base est donc accrue pour les cadres, en particulier dans le cadre d'un départ en retraite anticipée.

Cet effet de levier est avéré pour tous les mécanismes permettant d'accroître les droits acquis pour la durée d'assurance, indépendamment même de l'obtention du taux plein<sup>316</sup>. Il est particulièrement manifeste pour les dispositifs de complétion ou de reconstitution de carrières, dans la mesure où ces mécanismes permettent la constitution de droits pour la durée d'assurance *ex post*, pouvant ainsi être assimilés à un placement financier.

L'utilité croissante du trimestre validé, en fonction de la participation à l'AGIRC<sup>317</sup>, mais aussi du revenu, est vérifiée, y compris pour les dispositifs réputés obéir à une tarification « actuariellement neutre ». Ainsi, le barème des VPLR n'a été établi qu'en considération du solde de l'opération de versement pour les seuls régimes de base, méconnaissant ainsi l'effet ricochet de l'obtention du taux plein pour la liquidation sur les conditions de liquidation des pensions complémentaires. Or, le rendement d'un VPLR double dès lors que la qualité de cadre est acquise<sup>318</sup>, étant entendu que l'option « taux seul », la moins coûteuse, suffit à provoquer cet effet de levier sur le rendement des VPLR.

### **III - L'incidence financière pour les régimes**

#### **A – Le financement des avantages non-contributifs pour la durée d'assurance**

##### **1 – Une compensation partielle par des financements externes**

La validation sans cotisations de périodes d'assurance n'est compensée aux régimes de base que pour un nombre limité de dispositifs,

---

316. Les coefficients d'abattement sont en effet calculés selon le critère le plus favorable entre écart avec la durée d'assurance requise pour le taux plein et écart avec la condition d'âge en vigueur dans les régimes complémentaires.

317. Le constat d'une situation favorable des cadres au regard de l'utilité relative des périodes validées pour le calcul de la durée d'assurance doit toutefois être tempéré par le fait que le taux de récupération est plus faible pour des cadres cotisants à l'AGIRC, que le rendement du régime de retraite complémentaire des cadres tend à diminuer et que le taux global de cotisation corrigé des effets de champ est supérieur pour les revenus supérieurs au PSS donnant lieu à cotisation à l'AGIRC.

318. Chiffre établi par le COR, à partir d'une étude de J. Bichot de 2004.

comme récapitulé dans le tableau ci-après. De ce fait, l'existence de ces avantages contributifs n'est pas financièrement neutre pour ces régimes. Une partie significative d'entre eux sont ainsi à la charge des régimes de base, par le jeu de la solidarité interne entre assurés.

Le coût d'une partie de ces avantages non-contributifs n'est pas toujours évalué. L'effort de solidarité interne aux régimes peut parfois être conséquent. Ainsi, selon la CNAVTS, les PA maladie, maternité, invalidité et AT-MP représentent un coût annuel de l'ordre de 3 Md€<sup>19</sup>.

#### Coût et financement des avantages non-contributifs pour la durée d'assurance servis par les régimes de base

En M€

Dispositif	Financement externe au régime	Contribution versée	Estimation du coût
Chômage indemnisé	FSV	5 700	
Chômage non-indemnisé	FSV	1 100	
Pré-retraites CATS	FSV	40	
Pré-retraites FNE	FSV	34	
Pré-retraites ACAATA	FCAATA	250	
Maladie, maternité, invalidité, AT-MP	-		3 000
AVPF	CNAF	4 300	
MDA pour enfants	-		6 000
Service national	-		n.c.
Volontariat civil	Etat	37	
Volontariat associatif	Etat	1 900	
Stagiaires non-rémunérés de la formation professionnelle	Etat		n.c.

Source : FSV, FCAATA, CNAF, annexe V à la LFSS pour 2008 et contribution du CA de la CNAVTS au « rendez-vous retraites » de l'année 2008.

Note de lecture : n.c. signifie qu'aucune estimation du coût du dispositif n'est disponible.

## 2 – Des modalités de compensation hétérogènes et peu en rapport avec le coût des avantages non-contributifs servis

Lorsque des compensations versées par des organismes extérieurs ont été prévues, leurs modalités de calcul et leur niveau sont disparates. Elles dépendent des effectifs retenus pour le calcul de la compensation, comme du niveau de l'assiette forfaitaire appliquée à ces effectifs. Dans tous les cas, la compensation financière n'est pas établie en fonction des trimestres réellement portés aux comptes des assurés, mais résulte de l'application d'un taux à une assiette forfaitaire, partant d'un effectif,

319. Estimation de la CNAVTS en appliquant les mêmes conditions de valorisation que celles applicables aux PA chômage.

parfois réel ou, dans certains cas, limité à une fraction de cet effectif. Le tableau ci-dessous retrace l'hétérogénéité des modalités de calcul de ces compensations.

#### La disparité des modalités de calcul des compensations

Dispositif	Effectif retenu	Assiette forfaitaire
Chômage indemnisé	Réel	90 % du SMIC
Chômage non-indemnisé	29 % des effectifs	90 % du SMIC
AVPF	Réel	100 % du SMIC
Service national	35 % des effectifs	90 % du SMIC
Volontariat civil	Réel	90 % du SMIC
Volontariat associatif	Réel	50 % PSS

Source : Cour des comptes, à partir de la réglementation en vigueur.

En pratique, l'existence d'une prise en charge financière par un organisme externe à la branche vieillesse et la détermination du niveau de cette compensation semblent en fait bien plus dépendre de la situation financière des organismes susceptibles d'être mobilisés, à un moment donné, que résulter de l'application de principes bien établis.

Le plus souvent, le calcul des compensations financières d'avantages non contributifs se fait dans des termes qui aboutissent à en minimiser le coût, ainsi :

- la référence au SMIC pour la détermination des assiettes forfaitaires minimise le montant des compensations versées, le niveau de rémunérations supposé actuariellement neutre étant réputé s'élever à 75 % du PSS ;
- le calcul de la compensation en fonction d'effectifs, a fortiori d'une fraction des effectifs réels, conduit à minorer son niveau par rapport à un calcul en fonction du nombre de périodes effectivement validées.

Or, les masses financières en jeu sont loin d'être négligeables, pour chacun des paramètres de calcul du niveau des compensations. Ainsi, la CNAVTS estime, pour les seules PA chômage, que la substitution de périodes effectivement validées aux effectifs représenterait un différentiel de l'ordre de 1,1 Md€ par an. De même, le passage d'une assiette de 90 % du SMIC à une assiette correspondant au salaire moyen représenterait plus de 7 Md€ par an. A l'évidence, aucune institution ne serait en mesure d'assumer une telle charge.

## **B – Les coûts imprévus de la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003**

### **1 – Le départ en retraite anticipée pour carrières longues**

L'introduction par l'article 23 de la loi du 21 août 2003 d'une possibilité de départ en retraite anticipée pour carrière longue était motivée par des considérations d'équité, afin de permettre la prise en compte de carrières débutées très tôt, permettant ainsi aux assurés d'atteindre la condition de durée d'assurance pour l'obtention du taux plein avant 60 ans. Son bénéfice était conditionné à la triple satisfaction d'une condition de durée d'assurance, d'une condition de durée de cotisation et d'une condition d'âge de début d'activité.

#### *a) L'utilisation optimale des mécanismes de complétion de carrière*

Le calibrage initial du dispositif de départ en retraite anticipée n'avait pas prévu le recours massif à des dispositifs de reconstitution ou de complétion de carrière, dont le rendement se trouvait considérablement accru par l'ouverture de cette possibilité de départ en retraite anticipée. Le recours aux VPLR, mais surtout aux régularisations de cotisations arriérées, dont le coût pour l'assuré est bien inférieur, ont ainsi offert un effet de levier important, tant pour les droits constitués au titre du régime de base, que pour ceux acquis au titre des régimes complémentaires, qui se sont alignés sur les régimes de base.

Leur coût pour les assurés a été bien moindre que le niveau d'avantages reçus en contrepartie pour le calcul de la pension. A titre d'exemple, une note publiée dans le cadre des groupes de travail du COR<sup>320</sup> indiquait que « la régularisation [pouvait] donner lieu à une forte optimisation, par le jeu combiné des assiettes forfaitaires et des règles de validation en vigueur pour des périodes anciennes ». Elle précisait notamment que :

- la régularisation d'un mois et demi de cotisations, correspondant à un emploi d'été effectué en 1965 permet à elle seule la validation d'une année complète ;
- la régularisation d'un mois et demi de cotisations, correspondant à un emploi d'été exercé à 15 ou 16 ans avant 1972, pouvait permettre à un assuré né au quatrième trimestre de remplir la condition de début d'activité, ouvrant droit au bénéfice de la procédure de départ en retraite anticipée.

---

320. Document en vue de la réunion du conseil du COR du 23 janvier 2008.

L'ampleur du recours à ces dispositifs était caractérisée dès la première année d'application de la procédure de départ en retraite anticipée. Dès 2004, en effet, huit fois plus d'assurés qu'en 2003 avaient effectué une régularisation de cotisations arriérées au régime général. Cette proportion est ensuite restée constante tout au long de la période 2004-2007, avant de connaître, selon la CNAVTS, une baisse de près de 60 % en 2008.

Au total, selon la CNAVTS, ce sont 125 000 demandes de régularisations qui ont été faites entre 2004 et 2007, dont 70 % l'ont été dans le cadre d'un départ en retraite anticipée. La moyenne annuelle de demandes sur la période s'élève à 32 000 demandes par an, sans comparaison possible avec celle atteinte avant 2004, de l'ordre de 3 000 demandes annuelles environ. De même, selon la CNAVTS, 28 % des VPLR notifiés au régime général, soit 3 000 versements environ, ont été demandés afin de tirer parti de l'ouverture d'une possibilité de départ anticipé pour carrières longues. Dans le régime agricole, ce sont 45 000 demandes de régularisations et rachats qui ont été faites sur la même période<sup>321</sup>, dont plus de 90 % ont été utilisées pour bénéficier d'un départ en retraite anticipée.

En dépit de l'ampleur du recours à ces dispositifs, des ajustements n'ont été opérés que tardivement, dans le courant de l'année 2008 :

- l'article 83 de la LFSS pour 2009 exclut les périodes validées au moyen de VPLR du périmètre des périodes cotisées prises en compte pour la détermination du bénéfice de la possibilité de départ en retraite anticipée ;
- une circulaire du 23 janvier 2008 a limité à quatre le nombre de trimestres susceptibles d'être acquis par régularisation de cotisations arriérées sur la seule foi d'une déclaration sur l'honneur (avant qu'un décret du 25 août 2008 ne réforme plus en substance la prise en compte pour le calcul de la durée d'assurance des périodes régularisées en l'absence de preuve des rémunérations alors perçues).

Si le coût total lié à l'utilisation des VPLR pour le bénéfice du départ en retraite anticipée demeure limité<sup>322</sup>, du fait du faible nombre d'assurés concernés (20 500 sur la période 2004-2008), celui de la dérive du dispositif de régularisation de cotisations arriérées est important. Il

---

321. Source : CCMSA.

322. D'autant que dès 2006, un décret du 17 juillet 2006 avait prévu que seuls les versements correspondant à des périodes antérieures à la fin de l'année du 17<sup>ème</sup> anniversaire pouvaient être pris en compte pour le bénéfice d'un départ en retraite anticipée.

peut être estimé, en moyenne, pour la période antérieure au resserrement de la procédure intervenu en 2008, à 370 M€ environ de supplément annuel de masse de pensions servies, pour le seul régime général<sup>323</sup>. En regard, les recettes ponctuellement encaissées du fait des régularisations s'élevaient à 108 M€ au total à la fin de l'année 2006<sup>324</sup>. Si ce recours aux régularisations de cotisations arriérées avait été anticipé, le coût pour les régimes de retraite de l'introduction d'une possibilité de départ en retraite anticipée aurait sans doute été plus limité, comme en atteste l'effondrement du nombre de demandes de régularisations en 2008, de près de 60 %, après le resserrement du dispositif.

*b) Une réaction tardive à des pratiques frauduleuses*

Dans ce contexte, des pratiques frauduleuses ont assez rapidement été constatées et portées à la connaissance du ministère<sup>325</sup>, dès 2005. Certains assurés tiraient en effet parti du caractère peu rigoureux de certains modes de preuves requis pour la régularisation de cotisations arriérées, établis par lettre-circulaire de l'ACOSS ou par directives internes au réseau de la CCMSA, en l'absence d'intervention d'instructions ministérielles.

Si les caisses ont diligenté des audits internes, le ministère n'a pas réagi avant 2008, renforçant alors les conditions de preuve de l'activité régularisée à la charge du salarié par une circulaire du 23 janvier 2008, avant de réformer le dispositif plus en substance par un décret du 25 août 2008 (mais sans pour autant éliminer tout risque de fraude<sup>326</sup>). Il a également transféré aux CRAM la gestion de cette procédure dans le régime général, par un décret du 25 août 2008, en même temps qu'était conduite une mission d'inspection sur la gestion de ces dispositifs.

Au final, la mission précitée estime le nombre de cas de fraudes à des dispositifs permettant la validation de trimestres au compte de carrière sur la foi de déclarations sur l'honneur à une fourchette de 2 500 à 10 000 cas, pour un coût total compris entre 10 M€ et 45 M€

---

323. Source : Cour des comptes, à partir d'estimation de la CNAVTS pour les années 2006 et 2007.

324. Source : CNAVTS, étude n° 2007-051.

325. Courrier du 2 décembre 2005 du directeur de la CNAVTS au ministre, suite à un signalement du directeur de la CRAM de Bourgogne et Franche-Comté de l'existence de « risques de dérives non négligeables tant sur le plan légal que sur le plan financier ».

326. Les possibilités de fraude se sont en effet déportées des déclarations sur l'honneur à la production de faux justificatifs d'activité.

## **2 – L'effet limité de l'allongement de la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein**

S'il apparaît donc que la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003 a représenté un coût certain, l'augmentation de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, qui devait permettre de maîtriser l'évolution des dépenses, n'a jusqu'ici pas eu l'effet escompté.

Entre 2001 et 2007, l'âge moyen de liquidation d'une pension de droit direct au régime général a diminué de 11 mois, passant de 62 ans à 61,1 ans. L'allongement de la durée requise pour l'obtention du taux plein n'a donc pas suffi à compenser un mouvement spontané à la baisse de l'âge moyen de demande de liquidation d'une pension. L'effet inverse de celui recherché par la loi du 21 août 2003 semble donc pouvoir être observé pour les premières années de sa mise en œuvre.

Un premier facteur de cette évolution réside dans l'inquiétude des assurés, quant à la possible remise en cause de toute possibilité de départ en retraite avant 60 ans, à un nouvel allongement de la durée requise pour l'obtention du taux plein à brève échéance, ou à la modification de la condition d'âge légal pour la liquidation des droits à pension<sup>327</sup>. Ce sentiment les a conduits à anticiper leur départ en retraite, au titre du dispositif prévu pour les carrières longues ou dès 60 ans<sup>328</sup>.

Dans ce contexte, la mise en œuvre du droit à l'information sur les retraites a beaucoup contribué à donner une résonance particulière à la question des droits acquis pour la durée d'assurance. Suite aux notifications reçues, les assurés ont cherché à maximiser leur durée d'assurance, de plus en plus tôt dans leur carrière, traquant les périodes susceptibles de permettre la validation de droits et créant ainsi un environnement de « foire aux trimestres ».

Un second facteur de cette évolution résulte de la mise en place de la retraite anticipée pour carrières longues, qui explique, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, la diminution de l'âge moyen de départ à la retraite dans une proportion de 0,4 année. Mais même corrigé de l'impact de la mise en œuvre de cette procédure, l'âge moyen de liquidation des droits observé en 2007 (61,5 ans) est inférieur à celui constaté en 2001 (62 ans).

---

327. Source : CNAVTS, enquête sur les motivations du départ à la retraite.

328. L'article 109 de la LFSS pour 2007 a pourtant pour effet que les paramètres de calcul ne sont pas en remis en cause par de nouvelles dispositions dès lors que l'âge légal de la retraite est atteint.

Des charges financières accrues résultent de la combinaison de ces facteurs pour les régimes de base : les pensions sont versées de plus en plus tôt, pour des durées de plus en plus longues. Ainsi, en 2008, pour le seul régime général, la charge annuelle supplémentaire liée aux évolutions observées en matière d'âge de départ en retraite s'élevait à 2,8 Md€, dont 90 % du seul fait des départs en retraite anticipée. Pour la période 2004-2008, le coût du départ en retraite anticipée pour carrières longues s'élève selon la CNAVTS à 8,3 Md€ pour le régime général. En dépit de l'inflexion prévue dès 2009 du nombre de bénéficiaires, ce coût devrait demeurer important. Les prévisions pour 2009 font ainsi état d'un coût de 2,3 Md€.

De même, pour les régimes complémentaires de retraite des salariés, le coût de l'ouverture d'une possibilité de départ en retraite anticipée<sup>329</sup> a été estimé à 3 Md€ environ par l'ARRCO et 0,5 Md€ par l'AGIRC pour la période 2004-2007. Ces charges excèdent les économies attendues pour l'association pour la gestion du fonds de financement (AGFF), du fait de l'allongement de la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein à compter de 2009, estimées à horizon 2025 à 1,3 Md€ environ.

Au final, pour les régimes de base comme pour les régimes complémentaires, les surcoûts liés au dispositif de retraite anticipée pour carrière longues, mais aussi la sensibilité jusqu'ici limitée des comportements des assurés à l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein<sup>330</sup>, expliquent pour partie le rythme rapide de la dégradation de la situation financière de ces régimes.

## **IV - Quels aménagements des conditions de constitution de la durée d'assurance ?**

### **A – Rationaliser et simplifier les règles**

La complexité des différentes acceptions de la notion de durée d'assurance s'ajoute à la grande variété des dispositifs permettant de constituer la durée d'assurance, pour former un tableau d'ensemble

---

329. Pris en charge par les versements des excédents de l'association pour la gestion du fonds de financement (AGFF) aux régimes AGIRC et ARRCO.

330. Les travaux les plus récents confirment le fait qu'une proportion significative d'assurés ne sont pas touchés par l'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein, parce qu'ils ont déjà validé une durée suffisante, ou parce qu'ils n'occupent plus d'emploi à 60 ans (DREES, Etudes et recherches, n° 91, juillet 2009).

difficilement lisible pour les assurés et parfois mal maîtrisé par l'administration elle-même. Plusieurs évolutions simples méritent ainsi d'être examinées.

Premièrement, l'institution d'un *périmètre unique de durée cotisée* pour tous les dispositifs faisant appel à cette notion clarifierait la portée des droits acquis pour la durée d'assurance, en limitant le nombre de cas pour lesquels l'utilité relative d'un trimestre varie en fonction du dispositif considéré (cf. tableau supra p. 304).

Deuxièmement, la grande dispersion des tarifications applicables aux dispositifs de complétion ou de reconstitution de carrières rend moins lisible les finalités qui leur sont assignées, entre volonté de traitement favorable de certaines situations et souci de neutralité financière pour les régimes de retraites. A défaut d'être toujours en mesure d'arbitrer entre ces objectifs, la *structure des barèmes* pourrait au moins être harmonisée, prenant la forme d'un pourcentage du tarif applicable aux VPLR, réputés actuariellement neutres, ainsi que l'a déjà prévu la tarification des rachats de cotisation pour périodes d'aide familial dans le régime agricole.

Troisièmement, les modalités techniques de la *prise en charge de cotisations vieillesse par l'Etat* pourraient être revues, lorsqu'il apparaît qu'elles s'avèrent particulièrement pénalisantes pour l'acquisition de droits pour la durée d'assurance pour les publics concernés ou peu cohérentes avec les finalités poursuivies par d'autres politiques publiques. Serait alors prioritairement concernée la situation des chômeurs stagiaires de la formation professionnelle indemnisés au titre de l'ASS ou en fin de droits.

Enfin, certains dispositifs semblent devoir être réexaminés, en raison de leur ancienneté, la situation ayant justifié leur institution ayant pu changer : ainsi des modalités de prise en compte des enfants dans la durée d'assurance pour la retraite<sup>331</sup> ou encore des règles particulières de validation de périodes assimilées du fait de la maladie, dans les régimes des exploitants agricoles et des indépendants.

## **B – Instauration d'une règle de compensation du coût de nouvelles validations de périodes sans cotisations**

Compte tenu de la dégradation de la situation financière des régimes de retraite, la création de nouveaux mécanismes de validations de périodes sans cotisations devrait être exclue.

---

331. Cf. chapitre XII, la prise en compte des enfants dans la durée d'assurance pour la retraite p. 331.

Si tel n'était pas le cas, la compensation du coût des avantages non contributifs pour la durée d'assurance devrait être prévue par la loi. Serait ainsi défini un principe de neutralité financière des nouveaux avantages non contributifs.

Les modalités de calcul du niveau des compensations devraient, au moins pour les nouveaux dispositifs, tendre vers le respect d'un principe de neutralité actuarielle. A défaut, elles pourraient privilégier des assiettes approchant un montant égal à 75 % du PSS, soit un niveau proche du salaire moyen.

L'application de ce principe de compensation aux dispositifs existants d'avantages non-contributifs dont le coût n'est pas compensé, ou pas entièrement compensé pour les régimes de retraite entraînerait d'importants transferts de charges, qui ne rendent pas envisageable son institution, d'autant que la mise à contribution de la solidarité interne au régime est souvent justifiée. Mais il paraît cependant indispensable de pouvoir plus précisément évaluer l'effort de solidarité interne aux régimes. Les modalités de calcul des compensations existantes pourraient donc être réexaminées, afin qu'elles couvrent mieux le coût pour les régimes de ces avantages.

### **C – Réviser les règles de base de la constitution de la durée d'assurance**

Dans le contexte d'une dégradation rapide de la situation financière des régimes de retraite, la question d'une réforme des règles de base présidant à la constitution et au calcul de la durée d'assurance est posée, en l'absence de toute action sur les ressources.

De ce fait, des propositions d'aménagement, qui représenteraient en fait des dépenses nouvelles pour les régimes de base, semblent devoir être écartées, ainsi par exemple, de la trimestrialisation du calcul du SAM ou encore de l'institution d'un mécanisme de constitution de droits pour la durée d'assurance pour les périodes correspondant à la perception du revenu minimum d'insertion.

A l'inverse, à partir, notamment, de simulations réalisées par la CNAVTS<sup>332</sup> à l'aide du modèle PRISME, la Cour a examiné plusieurs options permettant d'aménager les conditions d'acquisition des droits pour la durée d'assurance, en vue de dégager des économies.

---

332. Etudes CNAVTS n° 2008-016, 2008-017, 2009-009 et 2009-032. Les hypothèses sous-jacentes à ces travaux et les limites propres au modèle utilisé impliquent que la portée de leurs résultats n'est qu'indicative.

## **1 – La modification de la base de référence pour l’acquisition d’un trimestre cotisé**

Le passage à une référence de 300 ou 450 heures permettrait des économies significatives, respectivement de l’ordre de 3 Md€ et de 8 Md€ à l’horizon 2050, avec une montée en charge très progressive, une partie décroissante au fil du temps de la carrière des assurés restant faite sous l’empire de la règle des 200 heures.

Les effets redistributifs d’une telle modification sont étendus. Pour un passage à 300 heures, la durée d’assurance validée par les actifs serait ainsi modifiée pour environ les deux tiers des actifs. La diminution des durées d’assurance validées serait en outre concentrée sur les femmes et sur les assurés qui bénéficient des niveaux de retraites les plus faibles, même si elle touche -en moyenne- tous les assurés. Ainsi, à l’horizon 2050, le passage à une base de référence pour la validation d’une période cotisée de 300 SMIC horaires induirait une diminution moyenne de 3,4 % de la pension des femmes et de 2,2% de la pension des hommes.

Cette diminution serait plus marquée pour les quartiles inférieurs de pension (-7,4 % de la pension des 25 % des femmes percevant les plus faibles retraites et -4,8 % de la pension des 25 % d’hommes percevant les plus faibles retraites ) sans être pour autant négligeable pour le quartile de pension supérieur (-2 % pour les hommes et -1,5 % pour les femmes).

## **2 – La substitution d’une condition de durée réelle d’activité à un quantum de rémunération pour la validation d’un trimestre cotisé**

L’évolution de la réglementation, dans le sens d’une validation des périodes d’activité en fonction de la durée réelle de l’activité et non par l’intermédiaire du revenu a pu être simulée, dans les mêmes conditions que pour les travaux précédents et selon différentes modalités<sup>333</sup>. Là encore, les économies réalisées seraient importantes, de 5 Md€ à 10 Md€ à l’horizon 2050, selon les modalités de décompte de la durée réelle d’activité envisagées.

Les effets redistributifs seraient tout aussi importants que dans le cas précédant. Ainsi, seuls 15 % des assurés environ verraient leur durée d’assurance validée inchangée (à partir du moment où l’ensemble de la

---

333. Nombre de jours travaillés, nombre de jours travaillés avec abattement pour temps partiel, nombre de jours travaillés avec abattement pour temps partiel mais prise en compte en fin de carrière du cumul de jours travaillés non-utiles à l’acquisition d’un trimestre, soit le dispositif en vigueur dans le régime de la fonction publique.

carrière serait faite sous le régime des règles modifiées). Une minorité d'assurés, de 15 à 20 % selon l'option, accroîtrait leurs droits constitués pour le calcul de la durée d'assurance. Dès lors que le temps partiel est pris en compte pour le décompte de la durée réelle d'activité, les femmes seraient les plus pénalisées, le niveau moyen de leur pension diminuant de 6 %, dans le cas d'une validation de droits en fonction de la durée réelle d'activité, abattue de 35 % en cas de temps partiel, soit un effet deux fois plus fort que celui subi par les hommes. Dans tous les cas, le passage à une règle de validation en fonction de la durée réelle d'activité serait plus défavorable pour les assurés qui reportent au compte les plus bas niveaux de salaires.

\*  
\* \*

Dans les deux options examinées, les effets redistributifs ne peuvent certes être ignorés. Dans tous les cas, en effet, les femmes<sup>334</sup> et les assurés ayant reporté les plus faibles niveaux de salaire au compte individuel de carrière seraient les plus pénalisés. Mais la générosité des régimes de base à leur égard a jusqu'ici été permise par un rapport démographique favorable, dont la dégradation programmée nécessite de réduire ces avantages, tout en augmentant l'effort contributif des cotisants. C'est ainsi qu'en l'absence d'action sur les recettes, l'impératif d'équilibre des régimes de retraite commande d'examiner toutes les voies possibles de réforme, y compris celles ici envisagées.

### **3 – D'autres pistes d'économies à expertiser**

Dans cette même optique, d'autres pistes d'économies, non expertisées à ce jour, pourraient également être mises à l'étude :

- assortir la validation d'une période cotisée sur la base de 200 heures d'une condition de durée effective d'activité de 200 heures dans le trimestre (la validation se faisant actuellement globalement sur l'année) ;
- réformer les périodes assimilées en portant à 90 jours le seuil d'attribution d'un trimestre ou en rapprochant leur régime de celui, plus contributif<sup>335</sup>, existant dans les régimes complémentaires de salariés ;

---

334. Toutefois, la prise en compte au moment de la liquidation de fractions de revenus ou de jours portés au compte, mais non utilisés pour l'acquisition d'un trimestre du fait de la règle de l'arrondi à l'inférieur pourrait corriger la concentration des effets désavantageux sur les femmes.

335. Cf. supra note 293, p. 297.

- instituer une condition de durée cotisée pour l'obtention de la liquidation au taux plein avant 65 ans.

---

**CONCLUSION**

---

*La logique de constitution de la durée d'assurance obéit à un principe de contributivité, atténué par l'effet de la multiplicité des aspects non contributifs pour l'acquisition de trimestres et en raison de la règle des 200 heures présidant à la validation des périodes cotisées.*

*La grande complexité des dispositifs régissant les conditions d'acquisition des trimestres pour le calcul de la durée d'assurance soulève cependant de nombreuses questions. Pour l'administration, peut se poser la question de la bonne maîtrise de l'ensemble de ces règles, dès lors que la durée d'assurance a pu être utilisée en tant que substitut à une rémunération ou que certaines interactions n'avaient pas été anticipées. En outre, si la loi du 21 août 2003 visait des objectifs clairs en matière de durée d'assurance, leur réalisation a été fortement contrariée par d'autres dispositifs, institués par la même loi.*

*Cette complexité va surtout à l'encontre de la capacité des assurés à procéder à des arbitrages individuels à partir de leur durée d'assurance, dans un contexte où le législateur avait pourtant entendu adapter le système de retraite aux contraintes et préférences de chacun.*

*Le débat émergent quant à l'avenir de la notion de durée d'assurance<sup>336</sup> ne doit pas conduire à s'accommoder des difficultés existant aujourd'hui pour l'appréhension de cette notion. Certes, il faut également prendre en compte le fait qu'en raison de ses caractéristiques, l'équilibre d'ensemble des conditions de constitution de la durée d'assurance est l'un des principaux mécanismes de solidarité à l'œuvre dans le système français de retraites. La durée d'assurance introduit en effet de l'équité dans un système en apparence construit autour d'un critère d'âge, ne prenant en compte ni l'âge de début de carrière, ni l'espérance de vie à la retraite.*

*Cependant, la légitimité de la compensation par les régimes de retraite des aléas de carrière ou de salaires, sans faire référence aux ressources totales des retraités, mérite d'être discutée. Compte tenu des perspectives financières des régimes de retraite, le renforcement de la contributivité des droits doit être recherché, avec un souci de traitement*

---

336. Notamment au sein du conseil d'orientation des retraites (COR), dans le cadre de la préparation du rapport prévu par l'article 75 de la LFSS pour 2009 sur les modalités techniques d'un passage éventuel vers un régime par points ou un régime de comptes notionnels, tous deux par répartition.

*équitable. Dans une perspective d'équité, cet effort devrait logiquement être supporté par toutes les catégories d'assurés, sauf à alourdir fortement la charge de cotisations des personnes exerçant une activité professionnelle. Il doit être réparti sur toutes les générations et tous les éléments de calcul des pensions. La Cour invite donc à engager le réexamen sur le fond des règles présidant à la constitution de la durée d'assurance, en sus d'aménagements immédiats, destinés à en améliorer la lisibilité.*

---

**RECOMMANDATIONS**

34. *Engager le réexamen des règles d'acquisition de trimestres pour la durée d'assurance, dans le sens d'une contributivité renforcée.*

35. *Exclure la création de nouveaux éléments non contributifs pour la durée d'assurance. A défaut, instaurer un principe de compensation aux régimes de base du coût d'éventuels nouveaux avantages.*

36. *Réformer les modalités de calcul des périodes assimilées.*

37. *Définir dans la réglementation une notion unique de durée cotisée.*

38. *Pour les dispositifs de complétion ou de reconstitution de carrières :*

*a) définir un barème de référence actuariellement neutre ;*

*b) réviser les dispositifs existants en les structurant en fonction de ce barème.*

---