

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 octobre 2006 à 9 h 30

« Allongement de la durée d'assurance et âges de départ, pénibilité, décompte de la durée, conditions de départ »

Document N°3-1

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le décompte de la durée d'assurance et son rôle dans les régimes de retraite

A la suite des réformes successives intervenues dans les régimes de retraite en 1982, 1993 puis 2003, la durée d'assurance a pris une importance majeure dans la détermination des droits à la retraite.

Avant 1982, la durée d'assurance effectuée dans chaque régime sert essentiellement à déterminer le montant des pensions.

Au cours des années 70, en effet, toute condition de stage a été supprimée dans le régime général et les régimes alignés, permettant l'attribution d'une pension dans ces régimes dès lors qu'un trimestre d'assurance est validé. Un système de « reversement » au régime général des assurés ne remplissant pas la condition de stage de 15 ans toujours exigée dans la plupart des régimes spéciaux est concomitamment mis en place. A cette même époque, toutes les règles de coordination entre les régimes pour le calcul des pensions attribuées aux polypensionnés sont supprimées, afin de simplifier la gestion des régimes.

Dès lors, le moment où un assuré peut faire liquider une retraite résulte essentiellement de son âge (dans le cas général pour un départ à taux plein, 65 ans dans le régime général et les régimes alignés et 60 ans dans les régimes spéciaux). Un correctif est apporté pour les invalides ou les inaptes qui bénéficient de possibilités de départ à un âge plus précoce, au vu de leur état de santé. La durée d'assurance n'intervient pas comme condition d'ouverture du droit à la retraite.

La durée d'assurance intervient, en revanche, dans le calcul du montant de la pension. Une pension complète est accordée aux assurés totalisant la durée maximum susceptible d'être validée dans le régime auquel ils appartiennent. Les autres bénéficient d'un prorata, fonction du rapport entre leur durée effective d'assurance et la durée maximum d'assurance susceptible d'être validée dans le régime (cette durée a été portée au cours des années 70 de 30 ans à 37,5 ans dans le régime général, comme c'était déjà le cas dans les régimes spéciaux).

Selon les régimes, le mode de décompte de la durée d'assurance diffère sensiblement.

Dans les régimes « fermés » comme les régimes spéciaux, et notamment les régimes de fonctionnaires, recouvrant une population stable et aux caractéristiques d'activité assez homogènes, la durée d'assurance qui détermine le nombre d'années rétribuées s'identifie à une durée calendaire directement observable et correspondant à une durée de service effectuée entre une date de prise de fonctions et une date de cessation de fonctions.

Dans les régimes « ouverts » comme le régime général, recouvrant des populations mouvantes et dans des situations extrêmement diverses, la durée d'assurance est mesurée à l'aune d'un quantième de rémunération (un salaire soumis à cotisations égal à 200 SMIC horaires au cours d'une année valide un trimestre) et à l'aide de diverses assimilations en cas d'interruption involontaire de l'activité (maladie, chômage ...). Le caractère très large du mode de validation d'un trimestre au régime général a souvent été noté (un salarié effectuant un temps partiel à 40 % au SMIC au cours de l'année valide 4 trimestres ; un salarié au plafond qui travaille 2 mois ½ dans l'année valide également 4 trimestres). Le recours à ce forfait s'explique par l'impossibilité matérielle pour le régime de connaître la durée réelle d'activité de ses cotisants. En cas d'activité incomplète durant l'année civile, celui qui cotise sur un salaire plus élevé à toutes chances de se voir reconnaître plus de droits, ce qui impose une certaine « générosité » de la règle. Celle-ci était d'ailleurs tempérée par le mode de détermination du salaire annuel moyen sur la base duquel était calculé le montant de la pension. Le SAM était, en effet, alors égal au rapport entre la somme des 10 meilleurs salaires annuels inscrits au compte de l'assuré et la durée d'assurance validée au titre de ces années.

La formule générale de calcul était la suivante :

$$P = 50 \% \times \frac{\text{somme des 10 meilleurs salaires actualisés}}{\text{durée validée pendant les années prises en compte pour le calcul du SAM}} \times \frac{\text{durée totale validée au RG}}{150}$$

Ainsi pour un assuré n'ayant travaillé que 10 ans et validé 40 trimestres pendant cette période, la pension P se calculait de la façon suivante :

$$P = 50 \% \times \frac{\text{Somme des salaires annuels actualisés}}{40 \text{ trimestres ou } 10 \text{ ans}} \times \frac{40 \text{ trimestres}}{150} = 1,33\% \times \Sigma \text{ des salaires annuels actualisés}$$

Ce n'est que lorsque l'assuré avait validé plus de 10 ans que le quantième permettant de valider un trimestre avait un impact sur le montant de la pension.

En 1982, l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans dans le régime général et les régimes alignés conduit à introduire une condition de durée d'assurance (37,5 ans tous régimes confondus) pour l'accès à une retraite à taux plein avant 65 ans dans le régime général et les régimes alignés. Désormais, dans ces régimes, la durée d'assurance joue un double rôle, d'une part pour l'ouverture du droit à une pension à taux plein, d'autre part pour le calcul du montant de la pension.

La réforme de 1982 a, en effet, été précédée d'un débat portant sur les conditions d'ouverture du droit à la retraite à taux plein, certains proposant, notamment dans le cadre du groupe de prospective du Plan présidé par R. Lion, de remplacer la condition d'âge pour l'accès au taux

plein par une condition de durée d'assurance, plus juste socialement. Une telle condition devait permettre aux assurés ayant commencé à travailler jeune et ayant, en moyenne, de plus faibles espérances de vie, de partir plus tôt à la retraite. Cependant, pour réaliser une telle substitution sans mettre en péril l'équilibre financier des régimes il aurait fallu retenir une durée très longue, supérieure à 43 ou 44 ans, très difficile à afficher. Ceci explique le compromis retenu avec une double condition d'âge (60 ans) et de durée d'assurance (37,5 ans) pour l'accès à la retraite à taux plein entre 60 et 65 ans, dans le régime général et les régimes alignés.

La réforme de 1982 conduit, en conséquence, à définir deux notions de durée d'assurance :

- la durée d'assurance dans le régime général servant comme précédemment au calcul du montant de la pension,
- la durée d'assurance, tous régimes, totalisant la durée d'assurance acquise par l'assuré dans le régime général et celle acquise, le cas échéant, dans d'autres régimes (pour les polypensionnés), afin de déterminer l'accès à la retraite à taux plein.

Pour la mise en œuvre de ces deux notions le même mode de décompte de la durée est pour l'essentiel retenu (en trimestres, 200 heures de SMIC au régime général validant un trimestre). La durée maximum de 37,5 ans est également appliquée dans les deux cas.

Seules différences, la prise en compte des durées validées dans l'ensemble des régimes (le décompte s'en faisant selon les règles applicables dans chaque régime) et non dans le seul régime général, et, l'ajout de périodes dites équivalentes (périodes d'assurance à l'étranger ...), pour la détermination du taux.

Un tel choix technique ne va pas de soi. Il est, cependant, cohérent avec l'objectif poursuivi en 1982 d'ouvrir l'accès à la retraite à 60 ans dans des conditions suffisamment larges pour intégrer tous les bénéficiaires potentiels des dispositifs de préretraite (garanties de ressources) que l'on entend fermer.

Par ailleurs, dans le cadre de l'abaissement de l'âge de la retraite, en 1983, est mis en place le minimum contributif de pension garantissant aux assurés ayant le taux plein un montant minimum de pension pour une durée complète d'assurance, ce minimum étant proratisé lorsque cette durée n'est pas acquise.

En 1993 puis 2003, les mesures d'allongement progressif de la durée d'assurance requise pour l'accès au taux plein, s'inscrivent dans le prolongement du dispositif mis en place en 1982. Elles consistent, en effet, à porter la durée requise pour l'accès au taux plein de 37,5 ans à 40 ans, puis à poursuivre cet allongement en fonction des gains d'espérance de vie observés à 60 ans. La notion de durée d'assurance tous régimes pour l'accès au droit à pension à taux plein est introduit dans la plupart des régimes qui ne l'appliquaient pas déjà : régimes de fonctionnaires et régimes des professions libérales.

Cependant, le parallélisme qui existait jusqu'alors dans le décompte des durées d'assurance servant, d'une part, à l'ouverture du droit au taux plein, et, d'autre part, au calcul du montant de la pension est en partie rompu lors de la réforme de 2003.

Cette réforme, en effet, outre qu'elle poursuit l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein, introduit un barème modulé par des dispositifs de décote (le dispositif de minoration du taux existait avant la réforme de 2003) et de surcote et ouvre des possibilités de départ à la retraite avant 60 ans pour des assurés ayant effectué de longues carrières. Pour l'ensemble de ces dispositifs elle met en place des modes particuliers de décompte de la durée d'assurance, plus restrictifs que ceux jusqu'alors utilisés (sauf pour la décote).

Par ailleurs, depuis 1994 la notion de durée utilisée pour le calcul du SAM (exprimée en années civiles entières) diffère de celle utilisée dans le calcul du coefficient de proratisation (exprimée en nombre de trimestres validés).

La réforme de 2003, prévoit, enfin, une amélioration du montant du minimum de pension servi par le régime général. Et là aussi, elle introduit une modulation du minimum garanti en fonction du type de périodes d'assurance validées.

* *
 *

L'évolution historique précédemment décrite conduit ainsi à faire de la durée d'assurance une notion centrale dans le fonctionnement de la plupart des régimes de base et dans la détermination des droits qu'ils accordent aux assurés sociaux.

Cette notion est le fruit d'une construction sociale plus ou moins conventionnelle selon les régimes. Elle est associée à des réalités assez différentes selon ces régimes. De plus, les polypensionnés du fait de la suppression des règles de coordination entre les régimes, se trouvent dans une situation sensiblement différente de celle des monopensionnés pour la prise en compte de leur durée d'activité.

Le mode de décompte de la durée d'assurance a tendu à se compliquer au fil des réformes, ce qui n'est pas illogique dès lors que les objectifs poursuivis ont évolué au cours du temps.

Il paraît, dès lors, aujourd'hui utile de conduire une réflexion sur les conditions de mise en œuvre de cette notion dans une double perspective :

- une perspective de cohérence entre les objectifs assignés aux régimes et les modalités techniques retenues,
- une perspective de simplification et de lisibilité, indispensables dans le cadre de régimes soumis à des ajustements progressifs.

Les fiches et tableaux joints fournissent quelques premiers éléments de description et d'analyse destinés à alimenter une réflexion qui devra être approfondie dans la suite des travaux du Conseil.