

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 6 juillet 2011 à 9 h 30

« Avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance pour la génération 1955 »

Document N°1

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

**Règles juridiques de détermination de la durée d'assurance,
selon la loi du 21 août 2003, modifiée par la loi du 9 novembre 2010**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les règles juridiques de détermination de la durée d'assurance

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003, portant réforme des retraites, a fixé le **principe d'évolution par génération** de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et de la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite. Elle a déterminé également **les règles d'application** de ce principe, à compter de 2003¹ (I).

La loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, portant réforme des retraites, a modifié ces règles d'application, pour les générations 1953 et suivantes² (II). Ces modifications rendent nécessaire, à compter de 2011, l'émission d'un **avis technique du COR**.

I. La loi du 21 août 2003 et son application pour les années 2003 à 2012 pour les générations 1943 à 1952

I.1. Le principe d'évolution de la durée d'assurance

Les dispositions, toujours en vigueur, du I de l'article 5, de la loi du 21 août 2003, posent le principe selon lequel *« la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite (...) évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite »*.

Cette même loi prévoit, à l'article 5, des modalités de mise en œuvre de ce principe différentes, pour les générations atteignant 60 ans durant les périodes 2003-2008, 2009-2012 puis 2013-2016 et 2017-2020.

I.2. Les modalités d'application de ce principe pour les générations 1943 à 1948.

Pour les générations 1943 à 1948, atteignant 60 ans durant les années 2003 à 2008, le législateur a fait converger la durée d'assurance dans les régimes de la fonction publique vers celle applicable dans les régimes de salariés et non salariés du secteur privé qui est restée fixée à 40 ans sur cette période. La durée d'assurance dans les régimes de la fonction publique a ainsi augmenté de deux trimestres par an, passant de 37,5 ans à 40 ans.

I.3. Les règles pour les générations 1949 à 1952 et l'avis de la Commission de garantie des retraites

Pour les générations 1949 à 1952, atteignant 60 durant les années 2009 à 2012, l'article 5 III de la loi du 21 août 2003 prévoyait que la durée d'assurance et la durée de services seraient *« majorées d'un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012 »*. Ce passage à 41 ans de durée d'assurance revêtait en principe un caractère automatique *« sauf si, au regard des évolutions présentées par le rapport mentionné au II »* établi par le gouvernement avant le

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 2.

1^{er} janvier 2008 sur la situation de l'emploi et la situation financière des régimes (taux d'activité des seniors, situation financière des régimes, situation de l'emploi, paramètres de financement des régimes) et « au regard de la règle fixée au I » de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite à sa valeur de 2003, « un décret pris après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites ajuste le calendrier de mise en oeuvre de cette majoration ».

De plus, en application de l'article 5 VII de cette même loi précisant le rôle de la Commission de garantie des retraites et du décret n°2007-1219 du 10 août 2007, il revenait à cette commission de vérifier, au préalable, l'application du principe d'évolution.

A cette fin, elle a rendu le 29 octobre 2007 un avis concluant que « pour la période de 2009 à 2012, l'augmentation des durées d'assurance et de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite, telle qu'elle est prévue par les dispositions du III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, à hauteur d'« un trimestre par année pour atteindre 41 annuités en 2012 », permet de satisfaire à l'objectif, retenu par le législateur, qui est de maintenir constant le rapport constaté en 2003 entre durée d'assurance ou de services et durée moyenne de retraite ».

En conséquence, l'article 5 III faisant évoluer la durée jusqu'à 41 annuités pour la génération 1952, ayant 60 ans en 2012, était d'application directe, sans qu'il y ait besoin d'ajustement par voie réglementaire. Ainsi, l'éventuel décret (à prendre «*après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites* »), envisagé à ce même article, n'avait pas lieu d'être (et n'a donc été ni élaboré, ni soumis pour avis à ces instances).

I.4. Les dispositions prévues en 2003 pour les générations 1953 à 1960

Pour les générations 1953 à 1956 et 1957 à 1960, atteignant 60 ans durant les années 2013-2016 et 2017-2020, la loi du 21 août 2003 (art. 5 IV) prévoyait des rendez-vous quadriennaux à l'occasion desquels le rapport du gouvernement « *élaboré, dans les mêmes conditions que celles prévues au II, avant le 1er janvier 2012 et avant le 1er janvier 2016* » aurait fait « *apparaître, selon des modalités de calcul précisées par décret en Conseil d'Etat, l'évolution prévisible, pour les 5 années à venir, du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite. Au vu des éléments contenus dans ces rapports, les durées d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle fixée au I* » auraient été « *fixées par décret, pris après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites* », avant le 1er juillet 2012 et avant le 1er juillet 2016.

Ces dispositions, supprimées par la loi du 9 novembre 2010, ne seront pas mises en oeuvre.

II. Les modifications apportées par la loi du 9 novembre 2010

II.1. La nécessité de textes réglementaires et d'avis techniques du COR

La loi du 9 novembre 2010 a remplacé les dispositions applicables à partir de 2013 (générations nées en 1953 et après) par une nouvelle procédure qui ne prévoit plus l'intervention de la Commission de garantie des retraites mais qui, excepté pour les

générations 1953 et 1954, nécessite, chaque année, l'élaboration d'un décret pris après avis technique du COR.

En tout état de cause, le principe d'évolution (règle fixée à l'article 5. I) demeure applicable.

L'article 17 de la loi du 9 novembre 2010, modifiant le IV de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, prévoit désormais que :

- « *Pour les assurés nés en 1953 ou en 1954, la durée d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle énoncée au I est fixée par un décret publié avant le 31 décembre 2010* ». L'article 9 du décret n° 2010-1734, du 30 décembre 2010, a fixé cette durée à 165 trimestres (41 ans et 1 trimestre)³.

- « *Pour les assurés nés à compter du 1^{er} janvier 1955, la durée d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle énoncée au I est fixée par décret, pris après avis technique du Conseil d'orientation des retraites portant sur l'évolution du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite, et publié avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle ces assurés atteignent l'âge mentionné au dernier alinéa du même I, minoré de quatre années* » (soit 56 ans).

A compter de 2011 et avant parution du décret, il revient donc au COR l'obligation légale de prendre, chaque année, un avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance, applicable pour la génération ayant 56 ans cette année-là.

II.2. Le mode de calcul de la durée d'assurance applicable à la génération 1955

L'article 5 de la loi du 21 août 2003, tel que modifié par la loi du 9 novembre 2010, détermine, pour la durée d'assurance, le mode de calcul suivant.

Cette durée d'assurance doit être fixée de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, en 2003, entre cette durée et la durée moyenne de retraite (art 5 I alinéa 1).

Pour une génération d'assurés donnée, la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein est celle en vigueur, l'année où cette génération atteint l'âge de 60 ans (art. 5 V qui renvoie à « *l'âge mentionné au troisième alinéa du I du présent article* »). Ainsi, pour la génération 1955, la durée d'assurance requise est celle calculée pour 2015.

S'agissant de la durée moyenne de retraite, celle-ci correspond (art 5 I alinéa 3), pour une année donnée, à l'espérance de vie à l'âge de 60 ans telle qu'estimée cinq ans auparavant (donc pour la génération 1955, telle qu'estimée en 2010⁴) à laquelle est retranché l'écart existant entre la durée d'assurance requise et la durée d'assurance de référence en 2003 (40 ans).

Ce mode de calcul demeure applicable pour la génération 1955 (et les suivantes).

³ Cf. annexe 3.

⁴ Ce qui correspond, étant donnés les modes de calcul de l'INSEE, aux estimations pour les années 2006 à 2008.

Annexe 1

Article 5 de la loi n°2003-775, *dans sa version initiale (et pour partie abrogée) du 21 août 2003.*

LOI n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

(...)

Article 5

I. - La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite applicables, respectivement, aux personnes mentionnées aux V et VI évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite.

Pour le calcul du rapport entre la durée d'assurance ou de services et bonifications et la durée moyenne de retraite des années 2003 à 2007, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite sont fixées à cent soixante trimestres.

La durée moyenne de retraite s'entend, pour une année civile donnée, de l'espérance de vie à l'âge de soixante ans telle qu'estimée cinq ans auparavant, dont est retranché l'écart existant entre la durée d'assurance ou la durée des services et bonifications mentionnée à l'alinéa précédent pour l'année considérée et celle de cent soixante trimestres résultant des dispositions de la présente loi pour l'année 2008.

II. - Avant le 1er janvier 2008, le Gouvernement, sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites, élabore un rapport faisant apparaître :

1° L'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans ;

2° L'évolution de la situation financière des régimes de retraite ;

3° L'évolution de la situation de l'emploi ;

4° Un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite.

Ce rapport est rendu public et transmis au Parlement.

III. - A compter de 2009, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite sont majorées d'un trimestre par année pour atteindre quarante et une annuités en 2012 sauf si, au regard des évolutions présentées par le rapport mentionné au II et de la règle fixée au I, un décret pris après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites ajuste le calendrier de mise en oeuvre de cette majoration.

IV. - Un rapport est élaboré, dans les mêmes conditions que celles prévues au II, avant le 1er janvier 2012 et avant le 1er janvier 2016. Chacun de ces documents fait en outre apparaître, selon des modalités de calcul précisées par décret en Conseil d'Etat, l'évolution prévisible, pour les cinq années à venir, du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite.

Au vu des éléments contenus dans ces rapports, les durées d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle fixée au I sont fixées par décret, pris après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites :

1° Avant le 1er juillet 2012, pour les années 2013, 2014, 2015 et 2016 ;

2° Avant le 1er Juillet 2016, pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020.

V. - La durée d'assurance requise des assurés relevant du régime général de l'assurance vieillesse, de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés des professions agricoles ou de l'assurance vieillesse des professions mentionnées à l'article L. 621-3 et à l'article L. 723-1 du code de la sécurité sociale, pour l'obtention d'une pension au taux plein, est celle qui est en vigueur, en application du présent article, lorsqu'ils atteignent l'âge prévu au premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code.

VI. - La durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'Etat et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge auquel ou l'année au cours de laquelle ils remplissent les conditions de liquidation d'une pension en application des articles L. 24 et L. 25 du code des pensions civiles et militaires de retraite dans leur rédaction issue de la présente loi. Cette durée s'applique également aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

VII. - Le chapitre IV du titre Ier du livre Ier du code de la sécurité sociale est complété par une section 6 ainsi rédigée :

« Section 6

« Commission de garantie des retraites

« Art. L. 114-4. - Il est créé une Commission de garantie des retraites, chargée de veiller à la mise en oeuvre des dispositions de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée.

« La commission est composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites.

« La commission constate l'évolution respective des durées d'assurance ou de services nécessaires pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein ou obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite ainsi que l'évolution de la durée moyenne de retraite. Elle propose, dans un avis rendu public, les conséquences qu'il y a lieu d'en tirer au regard de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 précitée.

« Les règles de fonctionnement de la commission sont fixées par décret. »

VIII. - L'article L. 136-2 du code du travail est complété par un 9° ainsi rédigé :

« 9° De suivre annuellement l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans afin de faire au ministre chargé du travail toute proposition de nature à favoriser leur maintien ou leur retour dans l'emploi. »

IX. - Préalablement à la rédaction des rapports cités au II et au IV, est organisée une conférence tripartite rassemblant l'Etat, les représentants des salariés et les représentants des employeurs pour examiner les problématiques liées à l'emploi des personnes de plus de cinquante ans.

Annexe 2

Article 5 de la loi n°2003-775, modifiée par la loi 2010-1330 du 9 novembre 2010 (version actuelle).

Loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(...)

Article 5

Modifié par loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 - art. 17

I. - La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite applicables, respectivement, aux personnes mentionnées aux V et VI évoluent de manière à maintenir constant, jusqu'en 2020, le rapport constaté, à la date de publication de la présente loi, entre ces durées et la durée moyenne de retraite.

Pour le calcul du rapport entre la durée d'assurance ou de services et bonifications et la durée moyenne de retraite des années 2003 à 2007, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite sont fixées à cent soixante trimestres.

La durée moyenne de retraite s'entend, pour une année civile donnée, de l'espérance de vie à l'âge de soixante ans telle qu'estimée cinq ans auparavant, dont est retranché l'écart existant entre la durée d'assurance ou la durée des services et bonifications mentionnée à l'alinéa précédent pour l'année considérée et celle de cent soixante trimestres résultant des dispositions de la présente loi pour l'année 2008.

II. - abrogé

III. - A compter de 2009, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite au taux plein et la durée des services et bonifications nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite sont majorées d'un trimestre par année pour atteindre quarante et une annuités en 2012 sauf si, au regard des évolutions présentées par le rapport mentionné au II et de la règle fixée au I, un décret pris après avis, rendus publics, de la Commission de garantie des retraites et du Conseil d'orientation des retraites ajuste le calendrier de mise en oeuvre de cette majoration.

IV. - Pour les assurés nés à compter du 1er janvier 1955, la durée d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle énoncée au I est fixée par décret, pris après avis technique du Conseil d'orientation des retraites portant sur l'évolution du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite, et publié avant le 31 décembre de l'année au cours de laquelle ces assurés atteignent l'âge mentionné au dernier alinéa du même I, minoré de quatre années.

Pour les assurés nés en 1953 ou en 1954, la durée d'assurance ou de services et bonifications permettant d'assurer le respect de la règle énoncée au I est fixée par un décret publié avant le 31 décembre 2010.

V. - La durée d'assurance requise des assurés relevant du régime général de l'assurance vieillesse, de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés des professions agricoles ou de l'assurance vieillesse des professions mentionnées à l'article L. 621-3 et à l'article L. 723-1 du code de la sécurité sociale, pour l'obtention d'une pension au taux plein, est celle qui est en vigueur, en application du présent article, lorsqu'ils atteignent l'âge mentionné au troisième alinéa du I du présent article.

L'assuré qui remplit la condition d'âge prévue à l'alinéa précédent continue de bénéficier des règles qui lui étaient applicables à la date à laquelle il remplit cette condition, pour la détermination de la durée d'assurance maximale et du nombre d'années de salaire ou de revenu servant de base au calcul de la pension dans chacun des régimes mentionnés à l'alinéa précédent.

VI. - La durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'Etat et des militaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite est celle qui est en vigueur lorsqu'ils atteignent l'âge mentionné au troisième alinéa du I.

Par dérogation au premier alinéa du présent VI, la durée des services et bonifications exigée des fonctionnaires de l'Etat et des militaires qui remplissent les conditions de liquidation d'une pension avant l'âge mentionné au troisième alinéa du I est celle exigée des fonctionnaires atteignant l'âge mentionné au même troisième alinéa l'année à compter de laquelle la liquidation peut intervenir.

Le présent VI s'applique également aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

VII., VIII. - Paragraphes modificateurs.

Annexe 3

Article 9 du décret du 30 novembre 2010, fixant la durée d'assurance pour les assurés nés en 1953 ou en 1954.

Décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite et portant application des articles 17, 20 (III) et 21 (III) de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du travail, de l'emploi et de la santé du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire,

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le code du travail, notamment son article L. 5213-2 ;

Vu le code de l'action sociale et des familles, notamment son article L. 245-3 ;

Vu la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 modifiée portant réforme des retraites, notamment son article 5 ;

Vu la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, notamment ses articles 20 et 21 ;

Vu le décret n° 73-937 du 2 octobre 1973 modifié portant application de l'article L. 634-3 du code de la sécurité sociale et relatif aux prestations des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles et commerciales afférentes aux périodes d'assurance ou d'activité non salariées antérieures au 1er janvier 1973 ;

Vu le décret n° 99-247 du 29 mars 1999 relatif à l'allocation de cessation anticipée d'activité prévue à l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 ;

Vu le décret n° 2006-1325 du 31 octobre 2006 modifié relatif à la caisse d'assurance vieillesse, maladie et invalidité des cultes et modifiant le code de la sécurité sociale ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés en date du 21 décembre 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse en date du 16 décembre 2010 ;

Vu l'avis du conseil central d'administration de la Mutualité sociale agricole en date du 16 décembre 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales en date du 7 décembre 2010 ;

Vu l'avis du conseil d'administration de la Caisse nationale du régime social des indépendants en date du 7 décembre 2010 ;

Vu l'avis de la Commission des accidents du travail et des maladies professionnelles en date du 8 décembre 2010 ;

Vu l'avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées en date du 15 décembre 2010,

Décète : (...)

Article 9 : La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein et la durée des services et bonifications nécessaires pour obtenir le pourcentage maximum d'une pension civile ou militaire de retraite mentionnées au second alinéa du IV de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 susvisée sont fixées à 165 trimestres pour les assurés nés en 1953 et 1954.