

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance Plénière du 23 janvier 2008 - 9 h 30
« Régularisations et rachats de trimestres »

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Avant la loi du 21 août 2003, des textes successifs ont mis en place la possibilité de racheter des cotisations de retraite de base au profit de certaines catégories d'assurés qui, à des titres divers, ont été exclus du bénéfice du régime de retraite de base des salariés (**voir documents n°2 et 3**). Sont notamment concernées : ceux dont l'affiliation au régime général a été rendue obligatoire après le 1^{er} juillet 1930 ; les personnes ayant, avant le 1^{er} janvier 1977, accompli en France un travail pénal ou fait l'objet d'une détention provisoire non imputés sur la durée de la peine ; les rapatriés (Français rapatriés de pays anciennement placés sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France, ainsi que leurs conjoints survivants) ; les Français ayant exercé une activité salarié à l'étranger ou travaillé dans une organisation internationale ; les personnes ayant occupé bénévolement la fonction de tierce personne auprès de la famille invalide ou infirme ; les salariés dont les cotisations n'ont pas été acquittées à la date de leur exigibilité ; les non salariés agricoles, à l'exception des chefs d'exploitation, dont les cotisations sont restées impayées à la date où elles auraient dû être ou pu exigées ; les apprentis non rémunérés dont le contrat d'apprentissage a été conclu avant le 1^{er} juillet 1972 ; les activités d'aide familial exercées entre l'âge de fin d'obligation scolaire (14 ans jusqu'à la génération 1952, 16 ensuite) et l'âge d'affiliation obligatoire au régime des non salariés agricoles (21 ans jusqu'au 1^{er} janvier 1976, 18 ans ensuite).

Depuis la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, les futurs retraités – du privé comme du public, salariés ou non – ont la possibilité de racheter auprès de leur régime de retraite de base des périodes pendant lesquelles ils n'ont pas ou peu cotisé pour leur retraite. Ce dispositif, appelé « versement pour la retraite » (VPLR), permet aux assurés de racheter des périodes de vie particulières : les années d'études supérieures ou les années d'activité incomplètes (**voir documents n°4 à 9**).

Ces dispositifs tendent à prendre une importance significative, dans un contexte où les durées d'assurance s'allongent. À défaut d'être correctement anticipés, ils peuvent conduire à sous-estimer une anticipation des liquidations ou une augmentation des pensions par rapport aux prévisions. Ils peuvent également soulever certaines difficultés en termes d'équilibre financier pour les régimes et en termes d'équité entre assurés car les conditions d'octroi et les tarifs de rachat sont disparates. Le rapport du gouvernement du 31 décembre 2007, se référant au cinquième rapport du COR, mentionne qu'il est indispensable de poursuivre la réflexion sur les dispositifs qui limitent l'augmentation de la durée effective de cotisation, entre autres les rachats de trimestres de cotisation.

Le présent dossier est composé de trois parties :

- les **documents n°2 et 3** dressent un panorama général des différents dispositifs de rachats de cotisations de retraite, ainsi que des mesures de régularisation de carrière qui permettent de valider gratuitement des trimestres lorsque l'assuré apporte la preuve qu'il a bien subi en temps utile le précompte de cotisations sociales sur sa rémunération ;
- les **documents n°4 à 9** font le point sur le dispositif de versement pour la retraite institué par la loi du 21 août 2003 : bilan statistique, impact sur la situation financière des régimes de retraite et incidences du point de vue des assurés sous l'angle de la rentabilité financière ;
- enfin, les **documents n° 10 et 11** traitent des régularisations de cotisations arriérées, dont l'usage s'est fortement accru avec le développement des départs en retraite anticipée pour carrière longue.

1. Réflexions sur l'ensemble des dispositifs de rachat

Ces dispositifs se sont progressivement additionnés les uns aux autres sans aucune articulation ; ils reposent sur des textes de nature très disparates (lois, décrets, circulaires) et sont gérés par des organismes différents (CNAV, CNAM, ACOSS, MSA). Pour la plupart, ils donnent lieu à des versements, dont les montants diffèrent de manière très importante (**voir documents n°2 et 3** de la direction de la sécurité sociale).

L'essor de certains de ces dispositifs (régularisations de cotisations arriérés en particulier, **voir documents n°10 et 11**) est un élément susceptible d'expliquer pour partie la dégradation accélérée des déficits par rapport aux prévisions.

Dans un contexte d'allongement de la durée d'assurance requise et d'arrivée à la retraite de générations ayant connu davantage d'accidents de carrière en raison notamment de l'allongement des études et de la hausse du chômage, l'intérêt pour les assurés de recourir à ces dispositifs en vue d'améliorer ses droits à la retraite augmente. Il est particulièrement grand lorsqu'il leur permet de remplir les conditions d'un départ en retraite anticipée (**voir document n°11**).

Il apparaît donc souhaitable d'examiner les modalités d'une rationalisation de ces dispositifs qui, tout en tenant compte de la spécificité de chacun d'entre eux, permette :

- un pilotage effectif pour en mesurer régulièrement l'impact ;
- un renforcement de la lutte contre les fraudes ;
- une certaine harmonisation des tarifs dans le sens de la neutralité actuarielle pour les régimes (voir en particulier le point 2 ci-après dans le cas particulier des versements pour la retraite).

2. Réflexions sur les versements pour la retraite (VPLR)

Le présent dossier examine plus particulièrement les possibilités de rachats de trimestres au titre des années d'études ou d'années incomplètes, instituées par la loi Fillon d'août 2003 : les versements pour la retraite (VPLR).

Il comprend notamment une étude réalisée, à la demande du Conseil d'orientation des retraites, par le cabinet *Spac actuaires* (**voir documents n°6 et 7**). Après une analyse des dispositifs de rachat à la CNAV et dans le régime de la fonction publique de l'État (FPE), cette étude examine les conséquences financières des rachats pour les régimes et pour les assurés. Elle comporte notamment une analyse du rendement des rachats permettant de distinguer ce qui relève d'avantages fiscaux, de l'amélioration de la pension de base et, pour les salariés du secteur privé, des pensions complémentaires et une comparaison du rendement des rachats avec des dispositifs d'épargne retraite individuels ou collectifs.

L'analyse des conséquences des VPLR pour les assurés est complétée par une étude détaillée de la CNAV (**voir document n°8**), qui évalue le rendement financier de l'opération pour les quelques 10 000 assurés qui ont racheté des trimestres au régime général entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 mars 2007, et par une étude du secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites (**voir document n°9**) relative notamment aux conséquences sur les pensions des régimes complémentaires des rachats de trimestres de cotisation dans le régime général.

2.1. Les conséquences des VPLR pour les régimes de retraite

Le cabinet *Spac actuaires* a analysé les conséquences financières des VPLR pour la CNAV et le régime de la FPE, en s'appuyant sur les projections de charges et ressources des régimes à l'horizon 2050 réalisées pour le COR en 2005. Différentes hypothèses de rachat ont été alors simulées, afin de vérifier la validité des barèmes de rachat par rapport aux équilibres du régime (réalisation des projections de charges et ressources correspondant aux rachats et comparaison des flux financiers résultants aux flux du régime sans rachats).

Les VPLR sont analysés dans le cadre de régimes de retraite par répartition. On s'intéresse alors, entre autres, au solde annuel des opérations de rachat, différence entre le montant des versements au cours de l'année considérée et les suppléments de retraite accordés cette année-là en contrepartie des rachats effectués par le passé. Il ressort de l'étude que le solde des opérations de rachat permet d'améliorer la situation financière, avant VPLR, des régimes étudiés : il est pratiquement toujours positif pour la CNAV et, dans presque toutes les hypothèses de projection retenues, il finit par être négatif pour le régime de la FPE mais reste supérieur au solde financier du régime (à financement constant). Cependant, sauf à supposer un développement très massif des VPLR, le solde des opérations de rachat apparaît marginal par rapport aux soldes financiers des régimes concernés.

Avec les hypothèses retenues, les projections des équilibres des rachats sont systématiquement meilleures que celles des régimes, ce qui laisserait penser que les rachats sont avantageux pour les régimes qui les proposent. Cela étant, ce résultat est à relativiser dans la mesure où ces régimes sont aujourd'hui déséquilibrés (les prestations versées sont supérieures aux cotisations reçues), ce qui contribue à accroître leur rendement instantané comparativement à celui des rachats ; les mesures de financement qui devront nécessairement être prises dans le futur conduiront en effet à diminuer le rendement instantané du régime. En outre, les premières années, la notion de « rapport de charge » n'a pas de sens pour les rachats. En effet, les rachats intervenant avant la liquidation, et donc avant le paiement des premières pensions, le rapport de charge met simplement en évidence un effet de trésorerie. Cet effet de trésorerie peut se prolonger au cours du temps tant que le nombre de trimestres rachetés demeure croissant. Ce rapport de charge ne devient comparable à celui du régime général, que lorsque le régime arrive à « maturité », c'est-à-dire lorsque tous les bénéficiaires des premiers rachats sont décédés, et que le nombre de rachats est resté relativement stable dans le temps. Les projections des rachats sont cependant moins éloignées des projections du régime dans le cas du régime de la FPE que pour la CNAV.

2.2. Les barèmes de rachat des VPLR

L'étude du cabinet *Spac actuaires* met en avant certaines dispositions du barème des VPLR, qui suscitent quelques interrogations :

- le rachat à la CNAV a un impact sur les conditions de liquidation des pensions ARRCO et AGIRC, qui n'est pas pris en compte dans l'établissement du barème ;
- le taux d'augmentation des salaires anticipé dans les formules est de 1,8 % en termes réels (à partir de 2008) pour la CNAV, et de 1,6 % en termes réels pour le régime de la fonction publique ;
- le coefficient forfaitaire représentatif des droits de réversion est identique dans les deux formules (10 %) alors que les avantages de réversion sont plus importants dans le régime de la FPE qu'à la CNAV (où la réversion est soumise à conditions de ressources) ;

- les barèmes de rachat ont été établis dès 2006 sur la base des conditions de liquidation à la fin de la période transitoire de la loi Fillon tant pour la CNAV que pour le régime de la FPE, voire sur les mesures anticipées d'ici 2020. En effet, pour la CNAV et pour le régime de la FPE, le coefficient de minoration du taux de liquidation retenu pour toutes les générations est de 1,250 % par trimestre d'anticipation et le nombre de trimestres validés, tous régimes confondus, nécessaires pour la liquidation à taux plein est de 167 trimestres¹ ;
- le barème de rachat dans la fonction publique est unique (sur la base d'un âge de liquidation de 60 ans), pour toutes les catégories de fonctionnaires, et donc quel que soit l'âge de liquidation à taux plein. Or, celui-ci peut varier au total de 15 ans (entre 50 et 60 ans pour les catégories actives et, entre 60 et 65 ans, pour les sédentaires) ;

2.3. Les conséquences des versements pour la retraite pour les assurés

Nous reprenons ici des résultats des **documents n°7, 8 et 9**.

La diversité des rendements offerts par les versements pour la retraite

Les rendements financiers des VPLR sont très différents selon les caractéristiques de la personne qui rachète des trimestres.

Cela résulte en particulier de la définition, pour une année et un âge au rachat donnés, d'un barème unique de rachat (voir le point 1.2. précédent). Ainsi, les VPLR sont plus avantageux pour les salariés entraînant une réversion et ayant élevé au moins trois enfants que pour les salariés célibataires n'ayant élevé aucun enfant. Le rendement financier des VPLR est, dans la plupart des cas, plus élevé pour les fonctionnaires actifs que pour les sédentaires. De façon générale, il décroît en fonction de l'âge effectif de liquidation de la pension, car le barème a été calibré dans l'hypothèse d'un départ en retraite à 60 ans.

Ce dernier point peut être élargi au cas des départs anticipés pour carrière longue (avant l'âge de 60 ans). Comme le montre l'étude de la CNAV sur cas réels, les rachats effectués dans ce cadre conduiraient en moyenne à un rendement annuel élevé. La loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2007 a prévu la création d'un barème spécifique au coût de l'anticipation avant 60 ans, mais les textes d'application n'ont pas encore été publiés à ce jour. Toutefois, dans un nombre important de cas, l'opération de rachat dans le cadre des départs anticipés pour carrière longue aurait un rendement annuel largement négatif. On peut alors penser que le critère financier n'est pas le seul motif des VPLR dans ce cadre ; la volonté de partir « à tout prix » pourrait, dans certains cas, expliquer ces résultats.

Le rendement financier des VPLR dépend de la génération de la personne qui rachète dans la mesure où, notamment, les barèmes ont été établis sur la base des conditions de liquidation à la fin de la période transitoire de la loi Fillon et non sur la base des conditions réelles de liquidation.

Les conséquences des VPLR dans le régime général sur les pensions complémentaires

¹ Par exemple, un salarié né en 1948 qui souhaite racheter un trimestre de cotisation pour pouvoir partir à la retraite à taux plein en 2008 se verra appliquer un taux de décote de 1,25 % dans le calcul du coût du rachat alors que le taux de décote effectif de sa génération est de 1,875 % par trimestre manquant, ce qui est avantageux pour ce salarié.

Enfin, l'exigence de neutralité actuarielle inscrite dans la loi n'est pas satisfaite compte tenu du fait que le rachat de trimestres destiné à atteindre ou à se rapprocher du taux plein dans le régime de base permet *ipso facto* de réduire les coefficients d'anticipation applicables dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC (**voir document n°9**). Le rachat dans le régime de base permet ainsi sans coût supplémentaire pour l'assuré et donc à la charge des régimes complémentaires, d'accroître les pensions complémentaires. Pour l'assuré, l'opération est d'autant plus intéressante que la part de la pension complémentaire dans la pension totale est grande, c'est-à-dire que le niveau de revenu est élevé. Le rendement de l'opération est en outre accru par la déductibilité du salaire brut imposable, sans limitation de montant, des sommes versées pour le rachat. Ceci a pour effet de favoriser les personnes se trouvant dans des tranches d'imposition les plus élevées et d'accroître davantage encore l'inégalité des assurés sociaux face au dispositif.

Il y a là une question qui mériterait réflexion du point de vue du principe de solidarité.

Sans prise en compte, pour les salariés du secteur privé, de l'impact du rachat sur les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, le rendement du rachat au régime de la FPE est systématiquement plus élevé que celui du rachat à la CNAV. En revanche, avec la prise en compte des régimes complémentaires, et sur les carrières types étudiées par le cabinet *Spac actuaires*, le rendement des VPLR devient plus intéressant à la CNAV, surtout pour les cadres et pour les rachats effectués en deuxième partie de carrière.

Comparaison du rendement des rachats avec d'autres dispositifs d'épargne retraite

Selon les cas-types étudiés par le cabinet *Spac actuaires*, pour les salariés et fonctionnaires âgés de plus de 40 ans, le rachat de trimestres auprès de la CNAV ou du régime de la FPE présente un bon compromis rendement/sécurité, exception faite, pour les toutes prochaines années, pour les fonctionnaires les plus âgés. Il est globalement équivalent, pour les salariés, à un placement sur des fonds sécurisés, et supérieur à ces placements pour les fonctionnaires. Pour ces salariés (surtout ceux de plus de 50 ans), la liquidation des droits est à un horizon suffisamment proche pour que le risque de changement de législation soit considéré comme faible. Dès lors, le taux de rendement actuariel du rachat pour ces salariés est inférieur à celui des générations plus jeunes pour lesquelles des incertitudes existent sur les conditions dans lesquelles elles pourront liquider leur retraite le moment venu. Le risque de modification réglementaire croît naturellement avec l'éloignement, mais le taux de rendement actuariel aussi. Cette croissance ne serait naturellement pas de nature à compenser une baisse radicale du niveau des pensions mais compenserait des modifications progressives du type de celles connues jusqu'à aujourd'hui (poursuite de l'allongement de la durée d'assurance par exemple).

Pour les salariés et fonctionnaires plus jeunes, les rendements actuariels du rachat sont plus élevés que sur des fonds sécurisés, de type obligataire. Ils pourraient obtenir le même type de rendement sur des fonds en actions, plus risqués, mais historiquement relativement « fiables » sur le long terme, et généralement conseillés par les assureurs lorsque l'horizon de retraite est lointain. Il est alors difficile de comparer le risque pris sur des placements financiers en actions avec les risques pris à l'occasion d'un rachat (ampleur des changements législatifs sur le niveau des pensions ou sur les conditions de liquidation, pouvant intervenir avant la liquidation des droits rachetés).

La fiscalité du rachat (déductibilité à 100 % sans limite) est en revanche plus favorable que pour n'importe quel produit d'épargne-retraite.