

Paris, le 20 septembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-183

La Défenseure des droits,

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

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

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

Vu l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 ;

Vu le principe d'égalité devant le service public ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative au défaut de validation dans le régime de retraite de base, de trimestres d'activité accomplis durant sa première année d'exercice de son activité de masseur kinésithérapeute, qu'il estime porter atteinte à ses droits d'usager du service public de l'assurance vieillesse ;

Recommande au Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion de :

- donner instruction à la la caisse de retraite, de prendre en compte comme période d'assurance dans le régime d'assurance vieillesse de base, la première année d'exercice de l'activité de masseur-kinésithérapeute accomplie par Monsieur X ;

- modifier l'article D. 643-2 du code de la sécurité sociale en mentionnant comme période d'assurance dans le régime d'assurance vieillesse de base les périodes ayant donné lieu à exonération de cotisations au titre du début d'activité de l'assuré.

La Défenseure des droits demande au Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Monsieur X a saisi les services du Défenseur des droits d'une réclamation relative au défaut de validation dans le régime de retraite de base, de trimestres d'activité accomplis en 1988, première année d'exercice de son activité de masseur kinésithérapeute, durant laquelle il a bénéficié d'une exonération de cotisations dans les régimes de retraite de base et complémentaire.

Ces régimes sont gérés par la caisse de retraite (ci-après Caisse), en charge par ailleurs, du régime des praticiens conventionnés et de celui d'invalidité-décès.

Faits et instruction de la réclamation

Le réclamant a débuté son activité de masseur-kinésithérapeute en libéral au mois de novembre 1987.

Il s'est installé dans un village rural de moins de 2000 habitants et indique avoir bénéficié, à ce titre, de certaines aides destinées à inciter les jeunes praticiens à s'installer dans des zones géographiques en voie de désertification médicale.

Affilié à la caisse à compter du 1^{er} janvier 1988, il a bénéficié durant l'année 1988, d'une exonération des cotisations de retraite de base et complémentaire, dispositif prévu par les statuts de la caisse pour aider les jeunes praticiens lors de leur première année d'exercice.

Un courrier de la caisse en date du 29 avril 1988 l'a informé de son affiliation, et de son obligation de cotiser aux quatre régimes dont elle assure la gestion.

Ce même courrier précisait que du fait de l'exonération de cotisations accordée la première année d'affiliation dans les régimes de retraite de base et complémentaire, celle-ci ne serait pas prise en compte « *pour le calcul* » de la retraite qui serait allouée au titre de ces deux régimes.

Monsieur X, est aujourd'hui âgé de 61 ans et connaît une période de longue maladie. Il a repris son travail en mi-temps thérapeutique depuis le début de l'année 2023.

Il s'est aperçu, en prenant connaissance de l'évaluation de ses droits à retraite, que l'exonération accordée la première année d'exercice avait pour effet, non seulement l'absence d'attribution de points dans les deux régimes de retraite l'année considérée – conséquence qu'il avait bien comprise - mais également l'absence de validation, dans le régime de base, des quatre trimestres d'exercice de son activité cette même année.

Estimant cette dernière conséquence injustifiée - dès lors qu'il avait travaillé pendant la période concernée - et constitutive d'une rupture d'égalité au regard du régime appliqué à d'autres assurés ne cotisant pas à l'assurance retraite de base, il a sollicité de la caisse, par courrier du 14 février 2022, la validation de quatre trimestres au titre de l'année 1988.

Par courrier du 30 mars 2022, la caisse lui a répondu :

« Vous avez bénéficié de l'exonération de début de carrière du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1988. Vous ne justifiez d'aucun trimestre d'assurance et n'avez acquis aucun point pour le Régime de Base et le Régime Complémentaire pendant cette période ».

C'est dans ces conditions que Monsieur X a saisi les services du Défenseur des droits.

Par courrier du 26 octobre 2022, les services du Défenseur des droits ont demandé à la caisse le fondement de l'exonération de cotisations d'assurance vieillesse pratiquée en 1988, et des conséquences qui y sont attachées pour l'assuré, ainsi que la nature de l'information délivrée à celui-ci quant aux modalités et aux conséquences de cette exonération.

En réponse, par courrier du 15 novembre 2022, la caisse a adressé l'ensemble des éléments d'information sollicités.

Par courrier du 26 juillet 2023, les services du Défenseur des droits ont adressé à la caisse une note récapitulant les éléments de fait et de droit en considération desquels il apparaissait que le défaut d'attribution de trimestres au profit de Monsieur X, au titre de la première année d'exercice de son activité libérale, durant laquelle il avait bénéficié d'une exonération de versement des cotisations de retraite, portait atteinte à ses droits.

En réponse, par courrier du 8 août 2023, la caisse a fait savoir que la réglementation ne permettait pas de prendre en compte la période d'exonération de cotisations de retraite au titre du début d'exercice, comme une période assimilée dans la carrière de Monsieur X.

Elle a précisé qu'il n'existait pas de notion de « périodes reconnues équivalentes » pour le régime des professions libérales, semblable à la notion en vigueur pour le régime général, et que les périodes prises en compte pour la durée d'assurance de la carrière libérale étaient définies à l'article D.643-3 du Code de la sécurité sociale - en réalité à l'article D.643-2 - lequel ne visait pas la période ouvrant droit à exonération de cotisations au titre du début de l'exercice professionnel.

Analyse juridique

Après un rappel du cadre légal et réglementaire dans lequel s'est inscrite l'exonération de cotisations litigieuse, et de son évolution (1°), seront exposées les considérations qui conduisent à recommander une évolution en faveur de l'effet acquisitif de droits, en terme de durée d'assurance, de la période exonérée (2°).

1°) Sur le cadre dans lequel a été instituée l'exonération de début de carrière, et son évolution.

L'article L.642-2 code de la sécurité sociale (ci-après CSS), dans sa version en vigueur du 21 décembre 1985 au 1er janvier 2004, institue la possibilité pour les caisses de retraite des professions libérales – dites les « sections professionnelles » - d'organiser dans leurs statuts une exonération de cotisations pour les premières années d'activité, dans la limite de trois années.

Ce texte prévoyait qu'il « sera [serait] tenu compte de ces exonérations dans le calcul des cotisations de la section intéressée et pour la compensation ».

Les statuts de la caisse, en application de cette disposition, ont prévu une exonération des cotisations du régime de retraite de base pendant les quatre premiers trimestres d'activité des affiliés âgés de moins de trente ans à la date de l'affiliation, sur production d'une copie du diplôme et d'une fiche d'état civil.

Rien ne semble mentionné, dans les statuts, sur les conséquences de cette exonération.

Les textes réglementaires applicables du 21 décembre 1985 au 1^{er} janvier 2004, date de l'entrée en vigueur de la réforme du régime de retraite de base des professions libérales, qualifiaient la période d'exonération de cotisations de début de carrière de « période

d'exercice » (article R. 643-13 ancien du CSS), laquelle se distinguait de la période d'assurance à proprement parler.

Les modalités de calcul de ce que l'on appelait alors « *l'allocation de vieillesse* », sensiblement différentes de celles mises en place en 2004, prévoyaient notamment que « *Lorsque les périodes d'assurance définies à l'article R. 643-12 sont inférieures à quinze années et que le total de ces périodes et des périodes d'exercice définies à l'article R. 643-13 atteint au moins quinze années, l'allocation vieillesse qui est versée est égale à l'allocation aux vieux travailleurs salariés* » - allocation constituant le minimum vieillesse, aujourd'hui remplacée par l'allocation de solidarité aux personnes âgées/Aspa (article R. 643-11 ancien du CSS).

Selon l'article R. 643-10 ancien du CSS, lorsque la durée d'assurance était :

- inférieure ou égale à quinze années, le montant de l'allocation de vieillesse était égal à autant de soixantièmes du montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés que l'assuré justifiait de trimestres d'assurance à la date d'effet de l'allocation ;
- supérieure à quinze années, le montant de l'allocation était majoré d'un soixantième du montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés par trimestre d'assurance accompli au-delà du soixantième antérieurement à la date d'effet de l'allocation, dans la limite de quatre-vingt-dix soixantièmes.

Ainsi, dans le régime sous l'empire duquel l'exonération litigieuse a été instituée, la période de début de carrière exonérée, sans constituer une période d'assurance à proprement parler, avait néanmoins un effet créateur de droits en qualité de « *période d'exercice* ».

Par suite, si la Cour de cassation a pu juger, en application de la réglementation applicable jusqu'au 1^{er} janvier 2004, que pour le décompte de la durée d'assurance, seules celles ayant donné lieu au versement effectif des cotisations étaient retenues (Chambre sociale, 14 décembre 2000, pourvoi n°99-11228), cela ne signifie pas que les périodes dites « d'exercice », n'attribuaient aucun droit.

À la suite de sa réforme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, le régime de l'assurance vieillesse de base des professions libérales a été sensiblement modifié, à commencer par les modalités de calcul de la prestation, qui ne s'appelle plus « l'allocation » mais « la pension ».

L'article L643-3 du CSS, dans sa version actuellement applicable, prévoit que « *Lorsque l'intéressé a accompli la durée d'assurance fixée en application du deuxième alinéa de l'article L. 351-1 dans le présent régime et dans un ou plusieurs autres régimes d'assurance vieillesse de base, le montant de la pension de retraite est égal au produit de la valeur du point par le nombre de points acquis* ».

Il ajoute qu'un texte réglementaire fixe les coefficients de réduction de la pension de retraite applicables, en fonction de l'âge auquel est demandée la liquidation, et de la durée d'assurance lorsque l'intéressé ne justifie pas de celle prévue à l'article L. 351-1 du CSS.

L'article L351-1 du CSS auquel il est renvoyé, relatif au calcul de la pension de vieillesse de base dans le régime général, prévoit l'application d'un taux pour le calcul de la pension, dont le maximum est dit « *taux plein* », et dont la détermination est « *fonction de la durée d'assurance, dans une limite déterminée, tant dans le régime général que dans un ou plusieurs autres régimes obligatoires, ainsi que de celle des périodes reconnues équivalentes, ou en fonction de l'âge auquel est demandée cette liquidation* ».

Il précise que les périodes d'assurance, ou les périodes équivalentes susceptibles d'être prises en compte et les taux correspondant aux durées d'assurance et à l'âge de liquidation, sont définis par décret en Conseil d'État.

Avec la réforme du régime des professions libérales, les textes réglementaires définissant les périodes d'assurance et les périodes d'exercice, ont été abrogés.

Aucune disposition légale ou réglementaire propre aux professions libérales, n'édicte de règle relative à la portée qu'il convient d'attribuer aux périodes de début d'exercice au cours desquelles a été accordée une exonération de cotisations.

2°) Sur les éléments en faveur de la prise en compte comme durée d'assurance, des périodes d'exonération de cotisations accordée aux professionnels libéraux en début de carrière

À titre liminaire, il convient de souligner que s'il est nécessaire, pour comprendre l'esprit de la mesure d'exonération litigieuse, d'examiner le cadre dans lequel elle s'est inscrite, les droits à la retraite du réclamant doivent s'apprécier au regard de la réglementation en vigueur à la date à laquelle ils sont discutés.

Cette solution résulte de l'articulation de principes institués par la Cour de cassation, dans des arrêts auxquels, en les publiant, elle a entendu conférer une large portée.

La Cour a jugé, en premier lieu, que les règles qui déterminent les conditions d'ouverture et de calcul de la prestation de retraite, sont celles en vigueur au jour de l'entrée en jouissance de celle-ci (Civ. 2e, 26 mai 2016, pourvoi n° 15-16.094, publié au bulletin).

Puis elle a énoncé, à l'occasion d'une affaire dans laquelle se posait la question de la recevabilité de l'assuré à contester un relevé de carrière – la cour d'appel l'ayant déclaré irrecevable au motif que l'étendue de ses droits s'appréciait uniquement au moment de la liquidation de ses droits à pension :

« (...) le relevé de situation individuelle que les organismes et services en charge des régimes de retraite adressent, périodiquement ou à leur demande, aux assurés comporte notamment, pour chaque année pour laquelle des droits ont été constitués, selon les régimes, les durées exprimées en années, trimestres, mois ou jours, les montants de cotisations ou le nombre de points pris en compte ou susceptibles d'être pris en compte pour la détermination des droits à pension ; qu'il en résulte que l'assuré est recevable, s'il l'estime erroné, à contester devant la juridiction du contentieux général le report des durées d'affiliation, montant des cotisations ou nombre de points figurant sur le relevé de situation individuelle qui lui a été adressé ; (...) » (Civ. 2^{ème}, 11 octobre 2018, pourvoi n°17-25956, publié au bulletin).

Il se déduit de cette jurisprudence que l'assuré social est fondé à contester ses droits tels qu'évalués par sa caisse de retraite, dès avant la liquidation de sa pension, et que la détermination des droits s'effectue alors en application de la réglementation en vigueur, peu important qu'elle soit susceptible d'évoluer avant les opérations de liquidation de la pension.

Dès lors, la caisse ne paraît pas fondée à invoquer, pour justifier le traitement appliqué à la période d'exonération litigieuse, des textes légaux et réglementaires qui ont été modifiés ou abrogés à compter du 1^{er} janvier 2004.

Les considérations qui conduisent à prendre position en faveur de l'attribution d'un effet créateur de droits, en terme de durée d'assurance, à la période exonérée, sont les suivantes : l'exonération de début de carrière est une mesure de solidarité (i), qui doit suivre un régime analogue à celui appliqué dans d'autres régimes en vertu du principe d'égalité de traitement (ii), et ainsi permettre de considérer la période concernée comme une période d'assurance au régime d'assurance vieillesse de base (iii).

i°) Une mesure de solidarité

Le Préambule de la Constitution de 1946, en son 11^{ème} alinéa, dispose que la Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ».

L'affiliation obligatoire de tous les actifs aux régimes de sécurité sociale, participe de cette garantie de protection contre les différents risques sociaux susceptibles d'intervenir dans la vie de chacun.

Ainsi l'affiliation à l'assurance vieillesse est obligatoire, par le seul fait de l'exercice d'une activité professionnelle.

L'assurance vieillesse repose essentiellement sur un principe contributif, mais comporte également des mesures relevant de la solidarité entre les assurés.

C'est au nom de cette solidarité que certains droits sont créés au profit d'assurés placés dans l'incapacité de verser des cotisations (période de maladie, de maternité, de chômage, éducation des enfants...), ou pour lesquels l'obligation contributive est provisoirement difficile à assumer.

Il est tenu compte de ces mesures de solidarité dans les différents régimes de retraite, notamment pour la fixation du montant des pensions et des cotisations. Des dispositifs de compensation inter-régimes sont également mises en œuvre, pour permettre d'assurer le cas échéant, l'équilibre financier des régimes. Jusqu'à la récente réforme des retraites, les assurés en cumul emploi retraite, tenus de verser des cotisations vieillesse au titre de l'activité exercée après la liquidation de leur retraite, ne se créaient aucun droit et cotisaient donc, exclusivement, au nom de la solidarité.

L'exonération de cotisations accordée au professionnel libéral en début de carrière, participe de cette solidarité. Il s'agit de soulager financièrement l'actif débutant, qui par principe n'a pu provisionner/se constituer une trésorerie pour faire face aux charges inhérentes à son activité, notamment les contributions sociales.

L'article L. 642-2 ancien du CSS, qui a institué la possibilité pour les sections (caisses de retraite des professionnels libéraux) de prévoir une telle exonération, précise qu'il « *sera tenu compte de ces exonérations dans le calcul des cotisations de la section intéressée et pour la compensation* » ; il existait en effet jusqu'à la réforme du régime de base de 2004, un dispositif de compensation dite interne, entre les différentes sections de professionnels libéraux.

Cette disposition, dont il ressort que la mise en œuvre d'exonérations de début de carrière est « amortie » en quelque sorte, par une adaptation du montant des cotisations et par des opérations de compensation, laisse à penser qu'il s'agit bien d'une mesure de solidarité, non privative de tous les droits, ressortissant normalement d'une d'affiliation à l'assurance vieillesse.

S'agissant d'une aide destinée à favoriser l'installation de jeunes actifs dans la profession, elle ne saurait avoir pour effet d'anéantir l'ensemble des droits normalement attachés à l'affiliation – obligatoire – à l'assurance vieillesse.

Si tel était le cas, il serait plus simple, et plus clair pour l'assuré, de reporter son affiliation à la date du premier versement de cotisations.

La mesure d'exonération litigieuse participe de la solidarité également, en ce qu'elle contribue à l'équilibre démographique du régime, et plus généralement à la politique de l'emploi.

La solidarité s'exerce non seulement dans l'intérêt de l'affilié exonéré de cotisations, mais également dans celui du régime, qui doit préserver un équilibre démographique nécessaire au bon fonctionnement d'un régime par répartition.

À cette fin, le régime doit faire entrer de nouveaux praticiens en son sein, et met en place une mesure incitative.

L'exonération de cotisations litigieuse, à ce titre, constitue une mesure en faveur de l'emploi, à l'instar du dispositif de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (ACRE, auparavant ACCRE lorsqu'elle bénéficiait aux seuls chômeurs).

Cette politique d'incitation à l'emploi, ne saurait se faire au détriment de la protection sociale garantie, notamment, à toute personne exerçant une activité.

ii°) Une exigence du principe d'égalité des usagers du service public de l'assurance vieillesse.

Ce principe paraît exiger que les quatre premiers trimestres d'activité du praticien, durant lesquels il a été exonéré de cotisations à l'assurance vieillesse de base, soient validés pour la détermination de ses droits à retraite.

Dans le dispositif de l'ACCRE (Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'entreprises), aujourd'hui ACRE (Aide aux Créateurs ou Repreneurs d'entreprises), le créateur ou repreneur d'entreprise est exonéré de cotisations sociales durant la première année de son activité, si son revenu ne dépasse pas un certain plafond.

Cette exonération, faute de précision des textes sur sa portée, en terme de valorisation de la période dans le régime de retraite, a fait l'objet d'une question par un parlementaire, en 2015, à laquelle le ministre en charge des affaires sociales de l'époque, a apporté la réponse suivante :

« (...) pour les droits à retraite, ces trimestres [durant lesquels l'exonération s'applique] sont considérés comme des périodes assimilées : ils sont donc validés, pour une année civile, dans la limite de quatre trimestres par an. Ce dispositif de transition vers la création d'entreprise permet ainsi aux intéressés, anciens chômeurs, de ne pas subir le poids global des cotisations de sécurité sociale, de continuer à bénéficier du maintien de certains minima sociaux durant les premiers mois d'activité et de se constituer des droits à retraite » (Réponse du Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes publiée dans le JO Sénat du 21/01/2016 - page 234).

Ainsi, la période de 12 mois soit quatre trimestres, durant laquelle le créateur ou repreneur d'entreprise bénéficie d'une exonération de cotisations sociales, est validée par le régime général comme « périodes assimilées » pour la détermination de ses droits à retraite (législation Cnav.fr, Fiche n° 3.6 -Périodes assimilées : aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprises – Accre - issue de la circulaire carrière 2017-1 du 13 janvier 2017, mise à jour par la circulaire Cnav 2018/21 du 22 août 2018).

Il convient de souligner que le dispositif de l'ACRE a été étendu à l'ensemble des travailleurs non-salariés, à compter du 1^{er} janvier 2019, pour les créations ou reprises d'entreprise intervenues postérieurement à cette même date. Ainsi à compter de cette date, le ressortissant du régime de retraite de base géré par la caisse peut bénéficier, au titre de l'ACRE, d'une exonération de cotisations la première année d'exercice, avec la validation comme durée d'assurance, des 4 trimestres correspondants.

Pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2019, selon la position défendue par la caisse, le professionnel libéral ayant bénéficié d'une exonération de ses cotisations d'assurance vieillesse les 12 premiers mois de son activité, ne dispose d'aucun droit à retraite de base au titre de cette période, là où le bénéficiaire de l'ACCRE, sous l'empire de la réglementation antérieure au 1^{er} janvier 2019, a droit à ce que la période exonérée soit prise en compte comme « période assimilée ».

On constate là une inégalité de traitement, dont il convient de se demander si elle est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité devant la loi et son « dérivé », le principe d'égalité des usagers du service public, en l'occurrence le service public de la sécurité sociale.

Il est permis au législateur de régler de façon différente des situations différentes, ou de déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (par ex. Décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984 - Loi de finances pour 1985).

En l'espèce, la différence de traitement résulte du silence des textes, semble-t-il, à l'égard des périodes de début d'exercice des professionnels libéraux, ayant donné lieu sous l'empire d'une réglementation abrogée, à une exonération de cotisations au régime d'assurance vieillesse de base.

Il ne semble pas que deux personnes soient dans une situation différente, au regard de l'objet des mesures d'exonération de cotisations de début d'activité, et de celui de l'affiliation obligatoire au régime d'assurance vieillesse de base, selon que la création d'activité s'effectue en qualité de chômeur indemnisé (dans le cadre du dispositif ancien de l'ACCRE) affilié au régime général, ou sans cette qualité avec une affiliation à un régime de retraite de profession libérale.

En outre, il est nécessaire de se demander quel est l'intérêt, d'ordre général, permettant de déroger à l'égalité de traitement due à ces deux catégories d'usager de l'assurance vieillesse : quel objectif d'intérêt général justifie que l'aide apportée par une exonération de cotisations lors du démarrage d'une activité, connaisse un traitement distinct pour la constitution des droits à la retraite, selon le régime dont relève le bénéficiaire de l'aide ?

Enfin, à supposer que l'on soit en présence de situations différentes autorisant un traitement différent, ou à défaut, qu'une raison d'intérêt général justifie une dérogation à l'égalité, il convient de se demander si la différence de traitement qui en résulte, est en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit.

L'objectif du législateur, lorsqu'il institue la possibilité pour les personnes créant une activité professionnelle, de bénéficier d'une exonération de cotisations, est d'encourager en la facilitant, ce type d'initiative.

Le texte prévoyant de considérer la période d'exonération bénéficiant au chômeur, comme une période assimilée permettant la validation de la période correspondante comme période d'assurance, repose sur le principe de solidarité au profit des personnes qui ne sont pas encore en mesure de cotiser.

Au regard de l'objet des régimes de retraite de base – la garantie d'une assurance contre le risque vieillesse à compter d'un certain âge – il ne paraît pas justifié que l'aide apportée à l'occasion de la création d'une activité professionnelle, par une exonération des cotisations sociales, soit traitée différemment selon le régime dont relève l'assuré.

iii°) La possibilité de retenir la période exonérée comme période d'assurance, à l'instar de la « période assimilée » du régime général

Selon de la circulaire « carrière 2017-1 » du 13 janvier 2017, rédigée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, « *une période assimilée a pour objet de compenser l'absence ou l'insuffisance de cotisations en raison de certains aléas de carrière ou de certaines périodes pour lesquelles l'assuré n'est pas en mesure de cotiser pour sa retraite.*

« *Les périodes assimilées à des périodes d'assurance sont positionnées dans la carrière durant l'année civile au cours de laquelle intervient l'aléa ou la situation à prendre en compte. Les périodes assimilées ne sont pas soumises à une logique de contributivité mais de solidarité* ».

Le document précise que leur financement peut être assuré par le régime, ou dans la majorité des cas, par le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV).

La « période assimilée » permet, exclusivement, la validation de trimestres d'assurance, dans la limite de 4 par année.

Certes, il n'existe pas de texte prévoyant que la première année d'exercice d'une activité libérale ayant donné lieu à exonération de cotisations, doit être considérée comme une période assimilée et permettre en tant que telle, la validation comme durée d'assurance, des 4 trimestres la composant.

Cette situation ne paraît toutefois pas constituer un obstacle à une telle validation, puisque c'est semble-t-il dans le cadre d'un « vide juridique » similaire qu'il a été décidé, à l'égard des bénéficiaires de l'ACCRE, de considérer la première année d'exercice de l'activité, exonérée de cotisations, comme une période assimilée permettant la validation de trimestres (Cf. réponse ministérielle précitée).

En outre la circonstance, invoquée par la caisse, selon laquelle la notion de « *période reconnue équivalente* » est propre au régime général et ne s'applique pas aux professionnels libéraux, n'empêche pas de considérer la période d'exonération litigieuse comme de la durée d'assurance « assimilée », au même titre que les périodes mentionnées à l'article D. 643-2 du CSS applicable aux professions libérales.

Ainsi pourraient être visées au sein de ce texte, à côté des périodes d'exonération en raison d'une incapacité d'exercice de la profession pour plus de six mois, les périodes d'exonération au titre du début d'exercice.

Le dispositif général de rachat de cotisations institué à l'article L. 643-2 du CSS pour « *les années civiles ayant donné lieu à affiliation au régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales à quelque titre que ce soit, au titre desquelles il est retenu un nombre de trimestres inférieur à quatre* », ne semble pas faire obstacle à ce qu'il soit prévu réglementairement, pour le cas particulier des exonérations de début d'exercice, une prise en compte des périodes correspondantes comme période d'assurance dans le régime de vieillesse de base du professionnel libéral.

Qui plus est, le dispositif de rachat de cotisations, qui est présenté comme « la solution » au problème d'absence de validation de la période exonérée du début de l'exercice effectif d'une activité professionnelle - devant comme telle donner lieu à une affiliation pleine et entière aux régimes de sécurité sociale – méconnaît l'essence même de la mesure d'exonération litigieuse – la solidarité à l'égard des jeunes actifs, nouveaux entrants dans le régime d'assurance vieillesse – et ne répare pas la rupture de l'égalité de traitement évoquée plus haut, cette égalité devant présider aux relations des usagers avec le service public de la sécurité sociale.

En considération de ces éléments, la Défenseure des droits recommande au Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion de :

- donner instruction à la caisse de retraite, de prendre en compte comme période d'assurance dans le régime d'assurance vieillesse de base, la première année d'exercice de l'activité de masseur-kinésithérapeute accomplie par Monsieur X ;

- modifier l'article D. 643-2 du code de la sécurité sociale en mentionnant comme période d'assurance dans le régime d'assurance vieillesse de base les périodes ayant donné lieu à exonération de cotisations au titre du début d'activité de l'assuré.

La Défenseure des droits demande au Ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, de rendre compte des suites données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON