

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 25 mai 2011 à 9 h 30
« Les redistributions au sein du système de retraite »

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

Les redistributions au sein du système de retraite

Le Conseil d'orientation des retraites a examiné à plusieurs reprises la question des redistributions au sein du système de retraite. Dans son sixième rapport sur les droits familiaux et conjugaux (décembre 2008)¹, il rend compte d'une réflexion d'ensemble sur la redistribution qui s'opère au bénéfice des personnes assumant la charge des enfants, et tout particulièrement des femmes. Plus récemment, dans son septième rapport (janvier 2010)², il souligne l'importance des redistributions opérées dans le système de retraite.

Dans un système de retraite, la redistribution entre assurés d'une même génération peut s'opérer par deux canaux³ :

- elle est **implicite** quand le mode de calcul des pensions et l'architecture du système (régimes de base et régimes complémentaires, etc.) peuvent conduire à ce que le montant de la retraite ne soit pas proportionnel aux salaires perçus durant la vie active ;
- elle est **explicite** quand les différents dispositifs accordent des droits sans contrepartie contributive de la part de l'assuré ou de son employeur.

Les dispositifs explicites de redistribution, auxquels la présente séance s'intéresse plus spécifiquement, peuvent être classés en trois catégories :

- les **périodes assimilées** à des périodes de cotisation, pour lesquelles des trimestres sont validés alors que l'assuré n'est pas en emploi, et les **points gratuits** accordés dans les régimes complémentaires, notamment en cas d'interruption pour maladie, maternité, invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle, mais aussi chômage (indemnisé ou non), certaines préretraites, service national ou volontariat civil.
- les **droits familiaux**, c'est-à-dire la majoration de durée d'assurance (MDA), l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)⁴, la majoration de pension pour trois enfants et plus, ainsi que certaines dispositions plus favorables concernant l'âge de départ à retraite ;
- les **minima de pensions** : le minimum contributif dans le régime général et le minimum garanti dans la fonction publique⁵.

Le présent dossier fait le point sur les modalités de ces dispositifs, leur contribution à l'acquisition de droits à la retraite ainsi que les caractéristiques de leurs bénéficiaires. Il met

¹ Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : droits familiaux et conjugaux. Sixième rapport (décembre 2008)*, La Documentation française, 2009.

² Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques. Septième rapport (janvier 2010)*, La Documentation française, 2010.

³ Cette distinction a été rappelée dans la séance du 13 mai 2009 intitulée « *Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite français et étrangers* ».

⁴ L'AVPF permet aux parents bénéficiaires de certaines prestations familiales, sous certaines conditions, de valider des droits au régime général sur la base du SMIC, quel que soit leur régime d'affiliation.

⁵ Le minimum vieillesse, qui contribue également à la redistribution en faveur des ménages âgés aux revenus modestes, est un minimum social. Il ne fait pas partie intégrante du système de retraite et ne sera pas abordé dans ce dossier. Ne sont également pas pris en compte des dispositifs permettant de partir à la retraite à taux plein selon des règles plus avantageuses que celles de droit commun (notamment les départs anticipés pour carrière longue ou pour pénibilité, ainsi que les départs en invalidité ou pour inaptitude).

l'accent sur des points qui doivent permettre au Conseil de prolonger ses réflexions sur la question des redistributions : les évolutions réglementaires qui sont intervenues récemment, en particulier avec la loi de réforme des retraites du 9 novembre 2010 (**partie I**) ; les caractéristiques des bénéficiaires des principaux dispositifs de solidarité, et la capacité de ces dispositifs à compenser ou non les « trous » de carrière des assurés (**partie II**) ; enfin, le mode de financement de la solidarité, qui a fait l'objet de quelques modifications récentes et dont le Conseil a déjà souligné la complexité⁶ (**partie III**).

I - Les dispositifs de solidarité : réglementation et évolutions récentes

Les **documents 2 à 7** du dossier, complétés par le **document 14**, rappellent les règles actuelles et les évolutions récentes des dispositifs de solidarité : les périodes assimilées et, pour les régimes complémentaires, les points gratuits ; les droits familiaux ; les minima de pension (minimum contributif et minimum garanti).

1. Les périodes assimilées et, pour les régimes complémentaires, les points gratuits

Concernant les périodes assimilées pour le régime général et les régimes alignés, la réforme des retraites du 9 novembre 2010 a complété les règles existantes sur deux points :

- à compter du 1^{er} janvier 2012, les indemnités journalières perçues durant le congé de maternité seront reportées au compte de l'assurée et seront donc susceptibles d'entrer dans le calcul du salaire annuel moyen lors de la liquidation de la pension, alors qu'elles n'intervenaient jusqu'ici que dans le décompte du nombre de trimestres validés ;
- les périodes de chômage non indemnisé de début de carrière seront mieux prises en compte dans les droits à retraite.

Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC valident également des droits sans contrepartie, sous forme de « points gratuits » au titre des périodes de chômage, de maternité, de maladie, sur la base des rémunérations perçues avant l'interruption (**Document 7**). Ces droits n'ont pas fait l'objet de modifications dans le cadre du dernier accord sur les retraites complémentaires du 18 mars 2011.

On notera que la fonction publique prévoit diverses bonifications de durée (bonification du 1/5⁷, pour services hors d'Europe, etc.), mais qui relèvent davantage de mesures catégorielles que de mesures de solidarité.

⁶ Lors de la séance du 13 mai 2009 notamment.

⁷ Majoration égale à 20 % du temps de service accompli par les militaires ayant au moins 15 années de service effectif.

2. Les droits familiaux de retraite

Tous les régimes de base français et de nombreux régimes complémentaires accordent des droits familiaux en matière de retraite (**Documents 2 à 4**). Depuis le rapport du COR de décembre 2008 sur ce sujet, plusieurs de ces dispositifs ont connu des évolutions réglementaires importantes.

C'est le cas en particulier de la **majoration de durée d'assurance (MDA) dans le régime général et les régimes alignés**, qui consiste à valider des trimestres pour chaque enfant élevé. Jusqu'en mars 2010, la MDA n'était accordée qu'aux mères. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2010 prévoit que, sur décision des parents, des trimestres puissent être attribués au père. Les mères restent néanmoins bénéficiaires de quatre trimestres par enfant au titre de la maternité. En cas d'adoption, cette première année peut être partagée entre les parents. Il en est de même de la deuxième année attribuée au titre de l'éducation. Pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2010, le père ne pourra bénéficier d'une MDA que s'il peut justifier avoir élevé seul son enfant durant une ou plusieurs années jusqu'aux quatre ans de ce dernier. Cette condition est levée pour les enfants nés à partir de 2010.

La **MDA pour congé parental**, permettant de valider un maximum de 12 trimestres par enfant, ne peut se cumuler avec la MDA « pour enfant », la solution la plus favorable étant retenue. La LFSS pour 2010 prévoit également que cette majoration pour congé parental ne puisse se cumuler avec l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). On notera que c'est la seule mesure récente concernant les règles de l'AVPF.

La quasi-totalité des régimes, de base et complémentaires, accordent aux hommes et aux femmes ayant eu au moins trois enfants une **majoration proportionnelle à leur pension (Document 2)**. La principale évolution concerne l'ARRCO et l'AGIRC, à la suite de l'accord du 18 mars 2011. Ces majorations sont alignées dans les deux régimes pour la partie de carrière postérieure au 31 décembre 2011 : 10 % pour trois enfants au moins (comme au régime général), avec un plafond de 1 000 euros par an dans chaque régime⁸ ; en outre, les participants à l'AGIRC bénéficieront à l'avenir d'une majoration pour enfants à charge (**Document 7**).

Dans la **fonction publique**, la réforme de 2003 avait conduit à étendre le bénéfice de la MDA pour enfants aux pères sous certaines conditions⁹. Avec la réforme de 2010, la principale mesure concerne l'extinction progressive de la possibilité (propre à la fonction publique et à certains régimes spéciaux) d'un **départ à la retraite anticipé pour les parents de trois enfants**¹⁰ (**Document 4**).

Seuls les fonctionnaires qui, au 31 décembre 2011, auront réuni l'ensemble des conditions voulues (trois enfants et quinze années de services) pourront encore bénéficier du dispositif de départ anticipé. En outre, les règles de calcul du montant de la pension seront modifiées : les bénéficiaires du départ anticipé se verront appliquer les règles de droit commun de leur génération, notamment en matière de décote. Deux exceptions sont cependant prévues, pour lesquelles les règles de calcul du montant de la pension demeurent identiques aux règles

⁸ Contre actuellement 5 % pour trois enfants ou plus à l'ARRCO et, à l'AGIRC, 8 % pour trois enfants et 4 % par enfant supplémentaire.

⁹ A la suite de l'arrêt Griesmar de la CJCE du 29 novembre 2001.

¹⁰ Le dispositif de départ anticipé des parents d'un enfant atteint d'une invalidité demeure.

antérieures. D'une part, la réforme ne s'applique pas aux fonctionnaires qui, au 31 décembre 2010, se trouvaient à moins de cinq ans de l'âge d'ouverture de leur droit à retraite, ni à ceux ayant atteint ou dépassé leur âge d'ouverture du droit à la retraite. D'autre part, le dispositif antérieur continue aussi de s'appliquer aux fonctionnaires ayant au moins trois enfants qui ont effectué quinze années de services effectifs et qui ont déposé une demande de départ à la retraite avant le 1^{er} janvier 2011, à la condition, toutefois, que ce départ intervienne au plus tard le 1^{er} juillet 2011. Enfin, la loi de 2010, tout en maintenant la condition d'interruption d'activité au moment de la naissance ou de l'adoption de chacun des enfants, a étendu le bénéfice du dispositif de départ anticipé aux parents qui réduisent leur activité dans certaines conditions.

3. Les minima de pension

Dans le régime général et les régimes alignés, le minimum contributif avait initialement pour objectif de permettre aux assurés ayant une longue carrière de bénéficier d'une pension minimale. Le dispositif a été réformé à deux reprises ces dernières années, par la loi de réforme des retraites de 2003 puis par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009, afin de le recentrer sur sa population cible, notamment les assurés ayant une retraite totale faible (**Document 5**).

Ainsi, en 2004, une majoration du minimum contributif au titre des seules périodes cotisées a été instaurée et, depuis le 1^{er} avril 2009, son attribution est conditionnée à une durée de cotisation minimale de 120 trimestres (30 ans). Par ailleurs, les règles de non-cumul des minima applicables aux polypensionnés ont été remplacées en 2004 par des règles de répartition des minima entre régimes. Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2012, l'attribution du minimum contributif sera soumise à une condition de montant total de pensions de vieillesse de base et complémentaires.

La fonction publique dispose également d'un minimum de pension, le minimum garanti, qui était jusqu'alors accordé sans condition de durée dès l'âge d'ouverture des droits. L'article 45 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites conditionne l'attribution du minimum garanti au taux plein, allant ainsi dans le sens d'une convergence des règles d'ouverture du minimum garanti sur celles du minimum contributif sans toutefois totalement aligner les deux systèmes (**Document 6**).

II - La contribution des dispositifs de solidarité à l'acquisition de trimestres de retraite et les caractéristiques des bénéficiaires

Les dispositifs de solidarité du système de retraite concernent une large partie des assurés et tendent à réduire les disparités au moment de la retraite¹¹. Au-delà de ce constat général, l'accent est porté ici sur les dispositifs de solidarité qui permettent de valider des trimestres supplémentaires (périodes assimilées, AVPF et MDA), en examinant dans quelle mesure ils contribuent effectivement à combler les « trous » et à compléter les durées validées par les assurés (**Document 8**). On s'intéresse plus particulièrement à leur capacité à permettre de valider quatre trimestres dans l'année (**Documents 9 et 10**) et, à l'inverse, aux situations dans lesquelles la solidarité ne semble pas s'exercer, avec des absences de validation de droits sur l'année (**Document 11**).

¹¹ Voir notamment la séance du COR du 13 mai 2009.

La deuxième partie du dossier est complétée par un rappel, extrait du sixième rapport du COR, des caractéristiques des personnes qui bénéficient de droits familiaux (**Document 12**) et par des études sur les bénéficiaires du minimum contributif (**Document 13**) et du minimum garanti (**Document 6**), dont on a vu que les modalités d'attribution ont été réformées.

1. Présentation des travaux portant sur la solidarité et les validations de trimestres de retraite

Les travaux de la DREES (**Documents 8 et 9**) et de la CNAV (**Documents 10 et 11**) sur la question des validations de droits à la retraite au titre de la solidarité se complètent par leurs différences de champ et d'approche.

Les travaux de la DREES portent sur les assurés du régime général et des régimes alignés de plusieurs générations, particulièrement les générations 1942, 1954 et 1974. Ils s'appuient, pour chaque tranche d'âge (jusqu'à 30 ans, 31-50 ans, 51-60 ans), sur les données les plus récentes de l'Echantillon inter-régimes de cotisants de 2005. Les travaux de la CNAV portent sur les assurés du régime général et s'intéressent à la génération 1944.

L'appréciation de la capacité des dispositifs de solidarité à permettre la validation d'années complètes (quatre trimestres) conduit à distinguer les trimestres « utiles » des trimestres « inutiles », dans la mesure où l'on ne peut pas valider plus de quatre trimestres dans une année.

Dans les travaux de la DREES, un trimestre de solidarité est considéré comme « utile » lorsqu'il permet effectivement de valider un trimestre supplémentaire par rapport au nombre des seuls trimestres validés au titre de l'emploi au cours de l'année considérée. Dans les travaux de la CNAV, la notion d'utilité est un peu plus restrictive car un trimestre acquis au titre d'un dispositif de solidarité est considéré « utile » s'il permet de valider un trimestre supplémentaire après prise en compte de tous les autres types de report au cours de l'année considérée, que ce soit au titre de l'emploi ou des autres dispositifs de solidarité que celui étudié. Selon cette dernière approche, il s'agit de savoir si les assurés auraient *in fine* validé moins de trimestres en l'absence du dispositif de solidarité étudié ; si ce n'est pas le cas, les trimestres acquis au titre de ce dispositif sont considérés « inutiles »¹².

Dans les deux approches, les trimestres de solidarité sont « inutiles » lorsque l'assuré a déjà validé au cours de l'année quatre trimestres au titre de l'emploi.

Enfin, en complément de ces approches, le document 9 de la DREES examine la proportion de points dits « gratuits » accordés au titre de la solidarité par le régime complémentaire ARRCO ; le document 10 de la CNAV met en avant les situations de cumul de dispositifs de solidarité (y compris le minimum contributif) et le document 11 de la CNAV présente une analyse *en miroir* des « trous » de carrière (années sans validation de trimestres).

¹² Dans les travaux de la DREES et de la CNAV, le nombre de trimestres que permet de valider au cours d'une année civile un dispositif de solidarité (chômage, maladie, etc.) est en tout état de cause écrêté à quatre.

2. Les validations de trimestres de retraite au titre de la solidarité

Le **document 8** apporte des données de cadrage sur l'évolution de la durée d'assurance validée à différents âges au fil des générations, en particulier, sur les durées d'assurance validées au titre des périodes assimilées (chômage, maladie, etc.) et de l'AVPF.

Au fil des générations, la durée d'assurance des femmes se rapproche en moyenne de celles des hommes, principalement en raison d'une participation croissante au marché du travail et de la validation de trimestres au titre de l'AVPF depuis 1972. Les femmes nées dans les années 1950, ayant exercé dans le secteur privé, ont ainsi validé en moyenne 10 à 11 trimestres grâce à l'AVPF, essentiellement entre 20 et 45 ans.

Avec la montée du chômage dans les années 1980, les durées validées au titre du chômage indemnisé, de la préretraite et de la reconversion tendent aussi à augmenter, au moins jusqu'à la génération 1970, et sont légèrement plus élevées pour les femmes.

Au total, entre la génération 1942 et la génération 1966, à l'âge de 40 ans, la part moyenne des trimestres au titre des périodes assimilées (chômage, maladie...) et de l'AVPF dans la durée validée est passée de 1 % à plus de 6 % pour les hommes et de 10 % à plus de 20 % pour les femmes. À la liquidation, s'ajouteront d'autres trimestres de solidarité tels que ceux validés au titre des périodes militaires, du chômage non indemnisé et la MDA.

Pour les générations des années 1940, aujourd'hui en âge d'être à la retraite, les trimestres de solidarité « utiles » pour compléter une année ont principalement été accordés après 50 ans, au titre du chômage, de la préretraite et de la reconversion (15 % des trimestres validés entre 51 et 60 ans par la génération 1942) et, dans une moindre mesure, au titre de la maladie et de l'invalidité (7 % des trimestres validés) (**Document 9**). Il en est de même des points « gratuits » accordés par les régimes complémentaires¹³ : entre 51 et 60 ans, 18 % des points acquis à l'ARRCO par les assurés nés en 1942 l'ont été au titre du chômage, de la formation ou de la préretraite, et 6 % au titre de la maladie ou de l'invalidité. Pour les générations plus récentes, le changement des règles d'acquisition de points à l'ARRCO depuis les années 1990 réduirait néanmoins ces proportions. Ces données ne permettent toutefois pas d'en déduire directement la part de la solidarité assurée respectivement par les régimes de base et l'ARRCO en termes de pension, notamment parce que les dispositifs de solidarité dans les régimes de base ont également un impact sur le salaire annuel moyen et le taux de liquidation¹⁴.

Avant l'âge de 50 ans, les personnes aux revenus les moins élevés sont les principaux bénéficiaires de la validation de périodes assimilées ou de points « gratuits » accordés au titre du chômage et, au régime général, de l'AVPF. Entre 31 et 50 ans, le quart des assurés du régime général et des régimes alignés nés en 1954 ayant les revenus les plus faibles ont ainsi acquis, en moyenne, 10 % de leurs trimestres et 12 % de leurs points ARRCO au titre du chômage, contre 3 % pour le quart des assurés aux revenus les plus élevés. Assez logiquement, l'AVPF, dont l'attribution est soumise à des conditions de ressources, concerne aussi davantage les personnes aux revenus faibles : avant l'âge de 30 ans pour les personnes

¹³ Par nature, tous les points « gratuits » sont « utiles », car il n'y a pas de limite au nombre de points cumulés.

¹⁴ Selon une évaluation de la CNAV menée dans le cadre du septième rapport du COR (janvier 2010), portant sur les générations 1950 à 1960 au régime général, les dispositifs de solidarité représenteraient environ la moitié des droits propres accordés aux femmes et le quart de ceux accordés aux hommes.

nées en 1974, l'AVPF représente en moyenne 13 % des trimestres validés pour le premier quartile de revenus, contre 6 % pour l'ensemble de la population.

Les trimestres acquis au titre des périodes assimilées et de l'AVPF semblent bien réaliser leur objectif de permettre de valider quatre trimestres dans les années où ils sont octroyés : au cours de ces années, plus de 90 % des personnes valident bien quatre trimestres après 30 ans et c'est le cas de 80 % à 90 % des personnes ayant entre 20 et 30 ans¹⁵. Les trimestres de solidarité « utiles » ne représentent toutefois qu'une partie du total des trimestres validés à ce titre ; en particulier, les trimestres « utiles » représentent avant 50 ans seulement 20 % à 40 % du total des trimestres validés au titre du chômage ou de la maladie.

Les travaux de la CNAV centrés sur les retraités de la génération 1944 qui bénéficient de trimestres de solidarité, qu'ils proviennent des périodes assimilées (chômage, maladie, invalidité, etc.), de l'AVPF ou encore de la MDA, permettent de mieux les caractériser et d'apprécier la contribution de ces trimestres à leur durée d'assurance (**Document 10**).

Parmi les retraités nés en 1944 et ayant validé au moins 10 années, 96 % des femmes et 77 % des hommes ont validé au moins un trimestre de solidarité, que ce soit une période assimilée au titre du chômage, de la maladie-maternité ou de l'invalidité, ou des trimestres liés à l'AVPF ou des trimestres de MDA. Près de la moitié ont validé au moins un trimestre au titre du chômage au cours de leur carrière, près de 40 % au titre de la maladie et près de 8 % au titre de l'invalidité.

Les trimestres validés au titre du chômage augmentent, en moyenne, de 3 à 4 années la durée d'assurance des retraités qui en sont bénéficiaires. Les trimestres validés au titre de la maladie ne contribuent en revanche que pour une part négligeable à la durée d'assurance de leurs bénéficiaires. La nature du risque couvert fait que les trimestres validés au titre de l'invalidité contribuent, en revanche, pour une part importante à la durée d'assurance de leurs bénéficiaires (7 années en moyenne).

La contribution des périodes assimilées à la durée d'assurance – en termes de trimestres validés et de part dans cette durée – ne varie pas sensiblement entre les hommes et les femmes qui en sont bénéficiaires. En revanche, les femmes sont les principales destinataires des droits familiaux, de sorte que l'ensemble des trimestres acquis au titre des périodes assimilées, de l'AVPF et de la MDA représente une part substantielle de leur durée d'assurance (en moyenne, un quart), ce d'autant plus que leur durée d'assurance est courte.

3. Les situations d'absence complète de validation dans une année (ou « trous » de carrière)

Les dispositifs de solidarité présents dans le système de retraite permettent de valider des trimestres ou points dans un grand nombre de situations d'interruption de versement des cotisations. Les personnes peuvent ainsi valider des droits à retraite de façon continue, de leur entrée dans la vie active à leur sortie du marché du travail, même si elles subissent des « accidents » de carrière. La prise en charge de ces accidents s'effectue néanmoins dans certaines limites.

¹⁵ Dans l'étude, on ne retient que les individus et années au cours desquelles on observe au moins un trimestre validé ou au moins un revenu d'activité porté au compte, au régime général ou dans un régime aligné.

Si les dispositifs de solidarité semblent bien dans certains cas permettre de compléter les durées validées par les assurés, il est intéressant de repérer *a contrario* les situations dans lesquelles la solidarité en matière de retraite ne semble pas s'exercer, conduisant notamment à l'absence de validation de droits au cours d'une année civile.

Ces absences de validation ne sont pas nécessairement des défaillances du système de retraite en termes de solidarité car elles peuvent, dans certains cas, renvoyer à des situations volontaires d'interruption d'activité que l'on ne souhaite pas encourager.

L'absence de validation de trimestres peut en revanche être discutée au regard de certaines situations particulières, telles que le chômage non indemnisé qui ne peut donner lieu à validation de trimestres que dans certaines limites, les activités dont la rémunération est insuffisante pour valider quatre voire un seul trimestre, ou encore des activités spécifiques (formation, apprentissage, etc.) dont les assiettes de cotisations sont forfaitaires et inférieures au seuil permettant de valider quatre trimestres dans l'année. Ces cas particuliers ne sont pas discutés dans le cadre de ce dossier, certains d'entre eux devant faire l'objet de travaux spécifiques ultérieurs¹⁶.

Un premier travail consiste à repérer, quantifier et caractériser les absences de validation de trimestres au cours d'une année. C'est l'objet de l'étude menée par la CNAV sur la génération 1944 (**Document 11**), avec une limite liée à la difficulté, voire l'impossibilité d'identifier les raisons réelles de non-validation de trimestres à partir des fichiers de gestion. Cette étude apporte néanmoins des informations intéressantes sur la proportion, la fréquence et la durée de ces interruptions de validation, en fonction des revenus perçus notamment, ainsi que sur la nature des validations (au titre de l'emploi, du chômage, etc.) qui précèdent ces interruptions.

Parmi les retraités de la CNAV nés en 1944 et ayant validé au moins 10 années au cours de leur carrière¹⁷, 42 % des hommes et 77 % des femmes n'ont validé aucun trimestre durant au moins une année entre l'âge du premier report (âge où ils valident pour la première fois un trimestre) et le passage à la retraite. Parmi ces assurés, les hommes enregistrent en moyenne 6,3 années sans validation et les femmes, 13,2.

En particulier, près de 20 % des hommes et 40 % des femmes n'ont validé aucun trimestre l'année civile précédant leur départ à la retraite. Dans ce cas, le nombre d'années sans validation entre le dernier report et le départ à la retraite est en moyenne de 7,4 pour les hommes et 12,8 pour les femmes.

Pour les hommes, les années sans validation de trimestre tendent à se situer plus fréquemment en fin de carrière ; chaque année avant l'âge de 56 ans, moins de 10 % ne valident pas de trimestre cette année-là. Pour les femmes, les années sans validation se situent aussi plus souvent en fin de carrière, ainsi qu'entre 20 et 40 ans : dans cette tranche d'âge, plus de 15 %

¹⁶ La situation des personnes qui, au cours de l'année, exercent des activités relevant de régimes de retraite de base différents et qui ne justifient pas de revenus suffisants dans chacun des régimes pour valider l'intégralité de leurs droits alors que l'ensemble de leurs revenus d'activité le permettrait sera examinée lors de la séance du COR de juin 2011 consacrée à la situation des polypensionnés. De même, la situation des apprentis ou des stagiaires notamment, qui ne valident pas quatre trimestres dans l'année en raison d'assiettes de cotisation forfaitaires insuffisantes, sera examinée dans le rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 30 juin 2011, selon l'article 94 de la loi de réforme des retraites de 2010.

¹⁷ Toutes les données présentées ici portent sur assurés de la CNAV nés en 1944 et ayant validé au moins 10 années. Le seuil de 10 années est arbitraire ; il permet d'écarter les situations atypiques (3 % des cas pour la génération 1944) et de disposer ainsi d'une population stable.

des femmes ne valident pas de trimestres chaque année ; pour les femmes nées en 1944, cette part culmine à plus de 30 % à l'âge de 27 ans et se réduit ensuite en lien avec la mise en place en 1972 de l'AVPF¹⁸.

Les assurés dont la rémunération est faible connaissent plus fréquemment que les autres des années sans validation de trimestre. Parmi le quart des assurés nés en 1944 les moins bien rémunérés, 70 % des hommes et 90 % des femmes ont connu au moins une année sans validation de trimestre, alors que cela ne concerne que 25 % des hommes et moins de 50 % des femmes parmi le quart des assurés nés en 1944 les mieux rémunérés¹⁹.

Les périodes sans validation de trimestre succèdent généralement à des périodes d'emploi ou, avec l'avancée en âge, à des périodes de chômage. Pour les femmes, elles interviennent fréquemment après une période d'AVPF.

4. Les bénéficiaires des droits familiaux de retraite

Le sixième rapport du Conseil, adopté en décembre 2008, consacrait un chapitre aux bénéficiaires des droits familiaux de retraite (**Document 12**). Les données portent sur les années 2004 et 2005, sachant que les évolutions récentes de la MDA devraient conduire à accroître la proportion de pères bénéficiaires et la montée en charge de l'AVPF jusque vers 2020, à accroître celle des femmes bénéficiaires²⁰.

On se contente de rappeler ici quelques données extraites du sixième rapport du COR, en mettant en avant les principaux bénéficiaires des droits familiaux.

Les droits familiaux concernent essentiellement les pères de famille nombreuse, *via* la majoration de pension pour trois enfants et plus, mais surtout la quasi-totalité des mères, par le biais de la MDA, à laquelle peuvent s'ajouter d'autres droits (AVPF, majoration de pension pour trois enfants, etc.) – près de la moitié des femmes parties à la retraite au régime général en 2005 se sont ainsi vues accorder plusieurs droits familiaux.

Pour certains assurés, les droits familiaux représentent une part importante de leurs droits à retraite. Ainsi, parmi les femmes parties à la retraite au régime général en 2005, 27 % cumulaient plus de quatre années de MDA et 8 % plus de six années à ce titre. De même, l'AVPF a bénéficié à un tiers des femmes parties à la retraite au régime général en 2004, à hauteur de 27 trimestres en moyenne (près de 7 années), dont un quart pour plus de 40 trimestres (10 années) et un dixième pour plus de 60 trimestres (15 années).

Enfin, en 2004, 42 % des retraités de plus de 54 ans ayant des droits propres ont bénéficié de la majoration pour trois enfants et plus, laquelle est proportionnelle à la pension (en général de l'ordre de 10 %), pour un montant moyen de 89 euros mensuels.

¹⁸ Les femmes nées en 1944 n'ont pu bénéficier de trimestres au titre de l'AVPF qu'à partir de l'âge de 28 ans, et les années sans validation de trimestres aux âges de la maternité sont moins fréquentes pour les générations plus jeunes.

¹⁹ La mise en place de l'AVPF a sans doute permis de réduire ces écarts sur les générations plus récentes.

²⁰ Un peu plus de 55 % des femmes partant à la retraite devraient alors être concernées.

5. Les bénéficiaires des minima de pension

Les **documents 13 et 6** apportent des précisions sur les caractéristiques des bénéficiaires actuels du minimum contributif, qui s'applique dans le régime général et les régimes alignés, et de ceux du minimum garanti, qui concerne les fonctionnaires retraités (Etat et collectivités locales). Il faut garder à l'esprit que les populations bénéficiaires vont évoluer compte tenu des nouvelles modalités d'attribution de ces minima : le minimum contributif est attribué sous condition de montant total de pensions de vieillesse de base et complémentaires à partir du 1^{er} janvier 2012, et l'attribution du minimum garanti est conditionnée au taux plein à la suite de l'article 45 de la loi du 9 novembre 2010.

Le **document 13** porte sur l'ensemble des retraités qui bénéficient du minimum contributif en 2004. A cette date, la CNAV compte 4,4 millions de retraités (4,7 millions en 2010) bénéficiant du minimum contributif. Parmi les seuls retraités âgés de 66 à 80 ans²¹ en 2004, 47 % bénéficiaient du minimum contributif. Le quart d'entre eux avaient liquidé leurs droits à pension au taux plein pour cause d'invalidité ou d'incapacité, 41 % parce qu'ils étaient partis à la retraite à 65 ans ou plus et 40 % parce que leur carrière était complète. En 2004, 63 % des bénéficiaires de ce minimum étaient des femmes, proportion qui s'est accrue depuis les années 1980, et 52 % étaient polypensionnés. Parmi ces derniers, la pension portée au minimum contributif ne représente qu'une faible part du montant total de retraite (base et complémentaire), ce dernier pouvant alors être relativement élevé²² ; c'est typiquement le cas de fonctionnaires à la retraite qui ont perçu de faibles salaires en début de carrière au régime général. La modification des modalités d'attribution du minimum contributif à compter du 1^{er} janvier 2012 va conduire à exclure du bénéfice du minimum contributif ce type de profil²³.

Le **document 6** présente le profil des bénéficiaires du minimum garanti au sein des nouveaux retraités de la fonction publique d'Etat (civils et militaires) et de la CNRACL (fonctions publiques territoriale et hospitalière) ayant liquidé leur pension en 2010. Ce profil résulte du barème du minimum garanti, dont les règles de proratisation en fonction de la durée sont relativement favorables aux durées courtes. Les bénéficiaires sont ainsi les fonctionnaires qui ont un faible indice de liquidation et/ou une courte durée de services dans la fonction publique. Les durées courtes peuvent notamment concerner les bénéficiaires du départ anticipé pour les parents de trois enfants, les départs à la retraite pour invalidité, certains polypensionnés ou les militaires du rang. Au total, le minimum garanti est attribué en 2010 à un fonctionnaire civil d'Etat sur dix, un militaire sur quatre, un fonctionnaire hospitalier sur quatre et un fonctionnaire territorial sur deux.

²¹ Les retraités de plus de 80 ans ont liquidé leurs droits avant la mise en place du dispositif et ceux âgés de 65 ans ne les avaient pas tous liquidés en 2004.

²² 10 % des bénéficiaires du minimum contributif en 2004 percevaient un montant total de retraite supérieur à 1 446 euros.

²³ Le document 10 apporte des éclairages complémentaires sur les caractéristiques des bénéficiaires du minimum contributif du point de vue des périodes assimilées et de l'AVPF, parmi les retraités nés en 1944 et ayant validé au moins 10 années.

III - Le financement de la solidarité en matière de retraite

Le Conseil a déjà eu l'occasion de réfléchir à la question du financement de la solidarité en matière de retraite. Dans son cinquième rapport (novembre 2007), à l'occasion d'une réflexion plus large sur le financement du système de retraite, il écrivait : « *la problématique spécifique du financement des retraites pourrait échapper en grande partie au débat portant sur l'accroissement de la fiscalisation de la protection sociale. En dehors des dépenses liées au fonds de solidarité vieillesse relevant d'une logique de solidarité, les prestations vieillesse sont généralement analysées comme des revenus de remplacement obéissant davantage à une logique contributive et devant, de ce fait, relever avant tout d'un financement par les cotisations sociales assises sur les salaires, celles-ci déterminant de manière significative les prestations de retraite* ».

Mais la réalité du financement des dispositifs de solidarité est beaucoup plus complexe, car disparate, comme le Conseil en faisait le constat dans son septième rapport (janvier 2010) :

« Le financement d'un dispositif de solidarité peut être externe, les régimes recevant des transferts en provenance d'autres organismes en contrepartie des droits attribués, ou bien interne, relevant alors de la solidarité entre les assurés de chaque régime. Alors que le financement interne repose nécessairement sur les cotisations retraite et donc sur les salaires ou revenus d'activité des cotisants, le financement externe peut éventuellement provenir de prélèvements assis sur d'autres ressources.

Les deux sources de financement, interne et externe, coexistent dans le système français. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), institué par la loi du 22 juillet 1993, joue un rôle central dans le financement externe des dispositifs de solidarité : alimenté par divers prélèvements obligatoires dont le principal est la CSG, le FSV finance essentiellement, outre le minimum vieillesse, les périodes validées au titre du chômage dans les régimes de base des salariés, ainsi que les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus accordées par les régimes de base du secteur privé. Pour ces dernières, le FSV reçoit depuis 2001 un abondement de la CNAF qui s'accroît au fil du temps, de sorte qu'à compter de 2011 les majorations de pensions seront intégralement financées par la CNAF via le FSV. Il existe d'autres financements externes hors FSV : les cotisations portées au compte des assurés au titre de l'AVPF sont versées par la CNAF au régime général, et les points attribués au titre du chômage dans les régimes complémentaires de salariés sont partiellement financés par une contribution de l'UNEDIC. Au total, ces transferts²⁴ représentaient en 2006 un montant d'environ 18 Mds €, soit 8 % de la masse totale des retraites tous régimes confondus. Les autres dispositifs de solidarité (majorations de durées d'assurance, majorations de pensions dans les régimes spéciaux ou complémentaires, périodes validées au titre de la maladie ou invalidité, etc.) relèvent essentiellement du financement interne aux régimes. »

Le **document 14** préparé par la Direction de la sécurité sociale illustre cette situation pour les dispositifs de solidarité du régime général, en présentant pour chacun d'entre eux les modalités de financement et les modalités de prise en compte pour la retraite. Il actualise et complète le document 2 de la séance du COR du 13 mai 2009. La principale évolution par rapport au constat que faisait le Conseil en janvier 2010 est le mode de financement du minimum contributif, qui est partiellement pris en charge par le FSV depuis 2011.

²⁴ FSV pour les majorations de pensions, FSV pour les périodes validées dans les régimes de base, CNAF pour l'AVPF, UNEDIC pour les périodes validées dans les régimes complémentaires.

A partir de l'inventaire des dispositifs de solidarité présenté dans le document 15, il est possible de fournir une vue globale du financement de ces dispositifs en 2011, à la fois en termes institutionnels et par type de recettes (**Document 15**). Il apparaît qu'environ 75 % du financement des dispositifs de solidarité au régime général est assuré par des organismes extérieurs, principalement le FSV et la CNAF. Compte tenu de la structure de financement des recettes des différents financeurs et avec l'hypothèse conventionnelle que chaque recette finance tous les types de dépenses, environ 40 % du coût estimé des éléments de solidarité au régime général est financé par des cotisations, le reste étant financé par la CSG à hauteur de 40% et un ensemble d'autres impôts et taxes affectés pour environ 20%. Si on fait l'hypothèse alternative que les cotisations ne financent pas les éléments de solidarité, ceux-ci apparaissent financés à parts égales par de la CSG et un panier d'autres impôts et taxes affectés.