

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 octobre 2012 à 14 h 30

« Réflexions actualisées sur les dispositifs de solidarité en matière de retraite »

<b>Document N°5</b>
---------------------

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

**L'impact sur les droits à la retraite des dispositifs de solidarité  
et les caractéristiques de leurs bénéficiaires**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **L'impact sur les droits à la retraite des dispositifs de solidarité et les caractéristiques de leurs bénéficiaires**

Le système de retraite joue un rôle redistributif important, puisqu'il entraîne une dispersion des retraites sensiblement moindre que celle des salaires (**document 2**). Ainsi, alors que le rapport entre les salaires perçus sur l'ensemble de leur carrière par les 10 % les mieux payés et les 10 % les moins bien payés atteint 5,8, il n'est plus que de 4,1 entre les 10 % des retraites de droit direct les plus élevées et les 10 % les plus faibles. Les dispositifs de solidarité du système de retraite, qui concernent au total une large partie des assurés, contribuent à cette réduction des inégalités de carrière, plus particulièrement la validation de trimestres dits « assimilés » (période de chômage, maladie, invalidité...), l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les minima de pension (minimum contributif, minimum garanti).

Au-delà de ce constat général, il est utile d'apprécier dans quelle mesure chaque dispositif de solidarité contribue à augmenter les droits à retraite de ses bénéficiaires et de décrire plus précisément les caractéristiques de ces bénéficiaires, ce qui permet finalement de juger de l'adéquation du dispositif aux objectifs qui lui sont assignés.

L'accent est d'abord porté sur les dispositifs de solidarité qui permettent de valider des trimestres supplémentaires (périodes assimilées, AVPF et majoration de durée d'assurance pour enfants - MDA -) en examinant dans quelle mesure ils contribuent effectivement à combler les « trous » de carrière et à compléter les durées validées par les assurés. Puis, on rappellera, pour les différents droits familiaux de retraite, les minima de pension et les dispositifs de départs anticipés à la retraite, les principales données relatives à leur contribution aux droits à retraite de leurs bénéficiaires ainsi qu'aux caractéristiques de ces derniers<sup>1</sup>.

### **1. La contribution des dispositifs de solidarité à l'acquisition de trimestres de retraite**

On s'intéresse plus particulièrement ici à la capacité des dispositifs de solidarité (périodes assimilées, AVPF et MDA) à permettre de valider quatre trimestres dans l'année.

Une approche complémentaire consiste, à l'inverse, à repérer les situations dans lesquelles la solidarité ne semble pas s'exercer, avec des absences de validation de droits sur l'année, sachant que 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. C'est l'objet du **document 8** du dossier.

L'examen des validations de trimestres de retraite au titre de la solidarité repose sur des travaux de la DREES et de la CNAV<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces données ont déjà été examinées par le Conseil dans le cadre de son sixième rapport consacré aux droits familiaux et conjugaux de retraite (décembre 2008), lors de la séance plénière du 25 mai 2011 relative aux redistributions au sein du système de retraite et, pour les départs anticipés à la retraite, lors de la séance plénière du mois dernier, le 25 septembre 2012.

<sup>2</sup> Documents 8, 9 et 10 de la séance du COR du 25 mai 2011. Baraton M. et Croguennec Y., « Les durées d'assurance validées par les actifs pour leur retraite », DREES, Etudes et Résultats n° 692, mai 2009. Aubert P.

L'échantillon interrégimes de cotisants (EIC) de la DREES 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<sup>3</sup>.

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.

Ne sont considérés dans ces statistiques que les trimestres de solidarité « utiles », c'est-à-dire les trimestres supplémentaires par rapport au nombre des seuls trimestres validés au titre de l'emploi au cours de l'année considérée, dans la limite de quatre. En effet, dans la mesure où l'on ne peut pas valider plus de quatre trimestres dans une année civile, certains trimestres de solidarité se révèlent « inutiles », au sens où ils ne modifient pas *in fine* les droits à la retraite de leurs bénéficiaires ; en particulier, les trimestres de solidarité sont « inutiles » lorsque l'assuré a déjà validé au cours de l'année quatre trimestres au titre de l'emploi.

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). Il en est de même des points « gratuits » accordés par les régimes complémentaires<sup>4</sup> : 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,

---

et Croguennec Y., « Les périodes assimilées, les trimestres d'AVPF et les points gratuits pour la retraite », DREES, document de travail n° 132, avril 2009. Bridenne I. et Massela J. « Contribution des périodes assimilées, AVPF et MDA à la durée d'assurance - éclairage sur la génération 1944 », CNAV-DSP, note n° 2011-041.

<sup>3</sup> La validation des périodes militaires pour les hommes, la MDA pour les femmes et la validation des périodes de chômage non indemnisé et de certaines périodes d'apprentissage ne sont pas pris en compte ici, car la plupart de ces informations ne sont disponibles qu'au moment de la liquidation et ne sont pas connues au cours de la carrière.

<sup>4</sup> Par nature, tous les points « gratuits » sont « utiles », car il n'y pas de limite au nombre de points cumulés.

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 liquidation<sup>5</sup>.

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 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 ans<sup>6</sup>. 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 (dispositif non pris en compte dans les statistiques précédentes), permettent de mieux les caractériser et d'apprécier la contribution de ces trimestres à leur durée d'assurance<sup>7</sup>.

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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Dans les travaux de la CNAV, la notion d'utilité est un peu plus restrictive que dans les travaux de la DREES 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 ».

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.

Il apparaît que pour la moitié des hommes nés en 1944 et ayant validé au moins 10 années, dont des trimestres de périodes assimilées ou (plus rarement) d'AVPF, ces derniers trimestres n'augmentent pas *in fine* leur durée d'assurance. Dans le cas des femmes, ces trimestres attribués au titre de la solidarité, y compris la MDA, sont totalement « inutiles » dans 15 % des cas. Ce résultat tient en partie au fait que les trimestres attribués au titre de la MDA sont souvent « utiles » en partie car ils ne sont pas affectés à une année civile donnée et ne sont donc pas concernés par l'écrêtement à quatre du nombre de trimestres validés chaque année ; ils peuvent toutefois se révéler « inutiles », lorsque la durée d'assurance exigée pour le taux plein est atteinte avant même l'ajout des trimestres de MDA.

## **2. 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. Les données portent sur les années 2004 et 2005 ou des générations étant parties à la retraite avant ces années, 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 bénéficiaires<sup>8</sup>.

On se référera ici aux données extraites du sixième rapport du COR, en mettant en avant les principaux bénéficiaires des droits familiaux.

Les droits familiaux concernent 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. Ils concernent également les pères de famille nombreuse, *via* la majoration de pension pour trois enfants et plus.

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).

L'apport des droits familiaux à la pension des femmes est d'autant plus fort que le nombre d'enfants est élevé : en moyenne, les droits familiaux représentent plus d'un quart de la pension de droit propre des femmes des générations 1934 et 1938 (18 % pour les mères de

---

<sup>8</sup> Un peu plus de 55 % des femmes partant à la retraite devraient alors être concernées.

deux enfants, 34 % pour celles de trois enfants)<sup>9</sup>. Cet apport est relativement plus important pour les mères percevant de petites pensions.

## **2.1. Les bénéficiaires de la MDA pour enfant**

Près de 90 % des femmes retraitées nées en 1934 et 1938 – soit approximativement l'ensemble des mères de ces générations – ont validé des trimestres de MDA, en moyenne 21 pour les seules bénéficiaires.

Un même enfant ne peut donner droit à des MDA attribuées par plusieurs régimes et des règles de coordination déterminent le régime qui prend en charge ce droit. Les règles de compétence dans la prise en charge de la MDA conduisent à ce que les MDA relèvent très majoritairement du régime général (80 % pour les générations 1934 et 1938).

La distribution du nombre moyen de trimestres de MDA pour chaque génération de retraitées au régime général reflète à peu près celle du nombre d'enfants de cette génération. Ainsi, parmi les femmes ayant fait valoir leurs droits à la retraite en 2005 auprès du régime général, 10 % n'avaient validé aucun trimestre au titre de la MDA, 21 % de 1 à 8 trimestres, 32 % de 9 à 16 trimestres, 19 % de 17 à 24 trimestres et 8 % au moins 25 trimestres.

La durée d'assurance hors MDA validée par les femmes ayant liquidé leur pension au régime général en 2004 décroît avec le nombre d'enfants. La part des trimestres de MDA dans la durée d'assurance totale augmente donc très fortement avec le nombre d'enfants, et au total, les durées d'assurance y compris MDA dépendent faiblement du nombre d'enfants.

Les bénéficiaires de la MDA ont ainsi globalement une durée d'assurance y compris MDA comparable à celle des femmes n'ayant pas de MDA. Plus précisément, alors que les durées validées (hors MDA) sont plus faibles pour les bénéficiaires de la MDA tout au long de la distribution des durées, les distributions des durées des bénéficiaires et des non bénéficiaires de la MDA, après prise en compte de la MDA, sont très proches, avec de faibles différences uniquement aux deux extrémités de la distribution. De plus, le nombre moyen de trimestres de MDA validé est plus élevé pour les femmes ayant des durées d'assurance (hors MDA) relativement faibles, qui ont souvent plus d'enfants ; ainsi, les assurées du régime général parties en retraite en 2004 avec une durée totale d'assurance inférieure à 150 trimestres (hors MDA) ont validé au régime général en moyenne vingt trimestres au titre de la MDA, alors que celles dont les durées étaient supérieures ont validé en moyenne moins de quinze trimestres de MDA.

La MDA agit, directement ou indirectement, sur le montant des pensions servies par les différents régimes, de base et complémentaires. Pour les femmes nées en 1934 et 1938, la MDA représentait en 2004, en moyenne, un apport de l'ordre de 20 % dans la pension de droit propre (tous régimes). L'apport de la MDA est évidemment d'autant plus important que le nombre d'enfants est élevé : il était en moyenne de 7 % pour les mères d'un enfant, de 18 % pour les mères de deux enfants et de 25 % pour celles ayant trois enfants.

---

<sup>9</sup> Ces évaluations faites lors du 6<sup>e</sup> rapport du COR doivent être interprétées avec prudence, car il a été supposé par simplicité que les droits familiaux n'avaient pas d'incidence sur les dates de départ en retraite, ce qui conduit à des évaluations hautes de leur apport dans les pensions (en particulier pour les femmes qui, en l'absence de droits familiaux, ne bénéficieraient plus du taux plein par la durée et, de ce fait, du minimum contributif).

## 2.2. Les bénéficiaires de l'AVPF

En 2005, parmi les assurés ayant fait valoir leurs droits à la retraite au régime général, moins d'un sur cinq avait bénéficié de l'AVPF au cours de sa carrière : 37 % des femmes et 3 % des hommes. En 2007, sous l'effet de la poursuite de la montée en charge de l'AVPF, la proportion de femmes ayant bénéficié de l'AVPF atteignait 41 %. Pour les assurés de la génération 1955, qui ont pu être couverts par le dispositif dès 17 ans, la part des femmes ayant au moins un trimestre validé au titre de l'AVPF atteint 57 % en 2010, c'est-à-dire lorsque cette génération a 55 ans<sup>10</sup>.

Pour la génération 1950, les deux prestations qui arrivent en tête, parmi celles ouvrant le droit à l'AVPF, sont l'allocation mère de famille (44 %) et le complément familial (50 %), qui concernent des femmes inactives ou peu actives ayant au moins trois enfants. Pour la génération 1960, l'allocation mère de famille a quasiment disparu et les deux prestations qui arrivent en tête sont le complément familial avec 54 % et l'allocation jeune enfant avec 36 %. Enfin, pour la génération 1970, l'allocation jeune enfant arrive en premier avec 57 %, mais l'allocation parentale d'éducation, dont le droit a été ouvert aux mères de deux enfants à compter de 1994, est la deuxième prestation qui ouvre le plus fréquemment droit à l'AVPF. (22,5 %).

Pour les femmes bénéficiaires de l'AVPF parties en retraite en 2004, la durée validée grâce à l'AVPF représente en moyenne 25 % de la durée d'assurance du régime général et 20 % de la durée totale tous régimes, y compris les MDA pour enfant. 56 % de ces femmes avaient un report annuel du montant du SMIC, 16 % d'un demi-SMIC et 4 % d'un cinquième de SMIC ; pour les hommes bénéficiaires de l'AVPF, ces proportions étaient respectivement de 23 %, 39 % et 6 %. Parmi les femmes parties en retraite en 2005, l'apport de l'AVPF à la pension moyenne versée par la CNAV était de 34 % pour les seules bénéficiaires du dispositif et de 10 % pour l'ensemble des assurées de la CNAV.

En 1999, les personnes n'ayant jamais travaillé<sup>11</sup> représentaient 4 % des assurés qui avaient eu un report d'AVPF jusqu'à cette date. Cette proportion tend à diminuer de génération en génération ; elle était de 11,5 % pour la génération 1934. En 2004, parmi les retraités du régime général qui bénéficiaient de l'AVPF, 6 % avaient validé exclusivement ce type de report ; ramenés à l'ensemble du flux, ils représentaient moins de 1 % des nouveaux retraités de 2004, soit près de 6 000 bénéficiaires. Il s'agit majoritairement de femmes qui ont liquidé leur pension à 65 ans.

## 2.3. Les bénéficiaires de la majoration de pension pour trois enfants et plus

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. Parmi ces bénéficiaires, les femmes ont reçu en moyenne à ce titre 56 euros mensuels et les hommes 123 euros mensuels – l'écart reflétant essentiellement les écarts de montant de pension entre les hommes et les femmes. Au gain direct que représente la majoration de la pension, s'ajoute le bénéfice dû au fait qu'elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

---

<sup>10</sup> Bac C. et Bridenne I., « L'AVPF : un dispositif de politique familiale essentiel pour la retraite des femmes », CNAV, cadr'@ge n° 20, septembre 2012.

<sup>11</sup> Aucun trimestre validé dans un régime, à l'exception des trimestres d'AVPF.



En tenant compte de la majoration de pension pour trois enfants ou plus, pour les générations 1934 et 1938, la pension moyenne des pères de trois enfants et plus est sensiblement égale à celle des pères de moins de trois enfants ; en revanche, pour ces générations, les mères de trois enfants et plus perçoivent au total une pension inférieure en moyenne de près de 28 % à celle des mères de moins de trois enfants. Pour les mères de famille nombreuse, la majoration de pension ne compense donc pas en moyenne les déficits en matière de droit propre, que ces déficits soient directement ou non liés aux enfants.

Parmi les retraités monopensionnés en 2004, la part des bénéficiaires de la majoration de pension pour trois enfants et plus varie assez fortement selon le régime et le statut : les bénéficiaires sont proportionnellement moins nombreux parmi les anciens cadres du secteur privé et les retraités des fonctions publiques et des régimes spéciaux (environ 30 %) que parmi les anciens salariés non cadres du secteur privé, les retraités indépendants et les anciens salariés agricoles (plus de 40 %). Assez logiquement, la proportion de bénéficiaires est relativement élevée (55 %) pour les assurés du régime général non affiliés à un régime complémentaire, c'est-à-dire en partie des assurés affiliés par le seul biais de l'AVPF.

Les raisons de ces différences sont principalement démographiques. La proportion de parents de famille nombreuse dans la population des assurés d'un régime tient à la fois aux comportements de fécondité spécifique de cette population et à la structure par âge de la population retraitée, les retraités les plus âgés appartenant à des générations pour lesquelles les familles nombreuses étaient plus fréquentes.

#### **2.4. Les bénéficiaires d'un départ en retraite anticipé pour trois enfants et plus**

Le dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants et plus a été mis en extinction par la loi du 9 novembre de 2010 portant réforme des retraites. Il reste ouvert aux parents qui à la date du 31 décembre 2011 ont au moins trois enfants et ont effectué 15 années de services effectifs.

En 2006, environ 10 % des nouveaux retraités de la fonction publique, essentiellement des femmes, ont bénéficié du dispositif de départ anticipé pour raison familiale. L'âge moyen de départ en retraite des bénéficiaires du dispositif varie selon les régimes en fonction des âges légaux de chaque régime et de l'importance des catégories actives ; il était en moyenne aux alentours de 50 ans en 2006, soit de 7 à 12 ans plus faible que l'âge moyen de départ en retraite des mères de trois enfants qui ne recourent pas au dispositif.

Les mères de trois enfants et plus qui sont parties en retraite anticipée pour raison familiale en 2006 ont perçu des pensions en moyenne plus faibles que celles parties sans anticipation (de 6 % à la fonction publique d'Etat et de 28 % à la CNRACL), en contrepartie d'un allongement de leur période de retraite de l'ordre de 30 % à la fonction publique d'Etat et 50 % à la CNRACL par rapport aux non-bénéficiaires. Au total, les mères de trois enfants et plus parties en 2006 dans le cadre de la retraite anticipée devraient recevoir en moyenne au cours de la retraite un montant total de pension plus élevé que celui dont elles auraient bénéficié en l'absence du dispositif.

### **3. Les bénéficiaires des minima de pension**

Il faut garder à l'esprit que les populations bénéficiaires des minima de pension vont évoluer compte tenu des nouvelles modalités d'attribution de ces minima : le minimum contributif, qui s'applique dans le régime général et les régimes alignés, est attribué sous condition de montant total de pensions de vieillesse de base et complémentaires à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, et l'attribution du minimum garanti, qui concerne les fonctionnaires retraités (Etat et collectivités locales), est conditionnée au taux plein à la suite de l'article 45 de la loi du 9 novembre 2010.

#### **3.1. Les bénéficiaires du minimum contributif<sup>12</sup>**

En 2004, parmi les 10,6 millions de retraités percevant au moins une pension de droit direct du régime général ou d'un régime aligné, 4,4 millions étaient allocataires du minimum contributif (c'est le cas de 4,9 millions de retraités du régime général au 31 décembre 2011). Parmi les seuls retraités âgés de 66 à 80 ans<sup>13</sup> 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'inaptitude (8 % dans le cas des retraités non allocataires du minimum contributif), 41 % parce qu'ils étaient partis à la retraite à 65 ans ou plus et 40 % parce que leur carrière était complète (65 % dans le cas des retraités non allocataires du minimum contributif).

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 élevé<sup>14</sup> ; 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<sup>er</sup> janvier 2012 va conduire à exclure du bénéfice du minimum contributif ce type de profil.

Le minimum contributif ne concerne pas tous les retraités ayant des faibles pensions. Ainsi, si on retient un seuil conventionnel de 800 euros<sup>15</sup>, un peu plus d'un million de retraités âgés de 66 à 80 ans touchaient une retraite inférieure à ce seuil mais n'avaient pas accès au minimum contributif en 2004. Au sein de ce groupe, environ la moitié des pensionnés n'avait pas liquidé ses droits au taux plein et n'était donc pas susceptible d'obtenir le minimum contributif ; il s'agissait de personnes dont les caractéristiques sont proches de celles des retraités au minimum contributif (des femmes monopensionnées notamment) et dont les pensions sont plus fréquemment (18 %) complétées par le minimum vieillesse. L'autre moitié était constituée des pensionnés ayant liquidé leur retraite au taux plein à 65 ans ou pour inaptitude, mais avec des carrières courtes et des salaires relativement élevés ne permettant pas de satisfaire aux conditions d'accès au minimum contributif.

---

<sup>12</sup> Document 13 de la séance du COR du 25 mai 2011. Bourles L., « 4,4 millions de pensionnés au minimum contributif en 2004 », DREES, Etudes et résultats n° 639, juin 2008

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 10 % des bénéficiaires du minimum contributif en 2004 percevaient un montant total de retraite supérieur à 1 446 euros.

<sup>15</sup> En dessous de ce seuil, les allocataires du minimum contributif sont majoritaires, alors qu'ils deviennent minoritaires au dessus de ce seuil.

Depuis la réforme des retraites d'août 2003, la formule de calcul du minimum contributif a été modifiée afin de renforcer son caractère contributif, avec l'introduction d'une majoration au titre des seuls trimestres cotisés<sup>16</sup>. Jusqu'en 2008, quasiment tous les retraités du régime général ayant le minimum contributif avaient droit à la majoration, au titre de leurs trimestres cotisés<sup>17</sup>. Mais, en 2009, la part des retraités bénéficiaires du minimum contributif ne recevant pas la majoration était de 40 % et de plus de 50 % à partir de 2010, avec une différence importante entre les hommes et les femmes : parmi les nouveaux retraités du régime général bénéficiaires du minimum contributif, 36 % des hommes ne perçoivent plus la majoration contre 62 % des femmes du fait de la condition de 120 trimestres cotisés pour en bénéficier<sup>18</sup>.

### **3.2. Les bénéficiaires du minimum garanti<sup>19</sup>**

Le minimum garanti a concerné 29 000 nouveaux retraités des trois fonctions publiques en 2010. Il a bénéficié à presque un retraité sur dix de la fonction publique d'Etat civile, la moitié des nouveaux retraités de la fonction publique territoriale et environ un quart de ceux de la fonction publique hospitalière et des militaires.

Compte tenu du barème du minimum garanti, jusqu'en 2010, les bénéficiaires du minimum garanti sont les pensionnés dont la durée de services et/ou l'indice de liquidation sont faibles. On notera qu'un fonctionnaire ayant effectué 40 années de services dans la fonction publique a généralement atteint un indice de traitement qui lui permet de bénéficier d'une pension supérieure au minimum garanti.

De ce fait, les bénéficiaires du minimum garanti sont principalement les fonctionnaires partant tôt à la retraite, ceux partant pour invalidité, les agents de catégorie C et les fonctionnaires ayant travaillé à temps partiel, dans la mesure où le temps partiel est pris en compte au *pro rata* de sa durée à la fois pour le calcul de la pension normale et pour le calcul de la pension garantie (une carrière complète à mi-temps comptera ainsi comme une demi-carrière).

Le bénéfice du minimum garanti procure un gain financier compris entre 80 et 150 euros par mois, soit une majoration de la pension normale d'environ 20 % pour la population concernée.

---

<sup>16</sup> En outre, trois revalorisations exceptionnelles de 3 % du montant majoré du minimum contributif ont eu lieu aux 1<sup>er</sup> janvier 2004, 1<sup>er</sup> janvier 2006 et 1<sup>er</sup> janvier 2008 en sus de l'augmentation annuelle des pensions. Enfin, une condition de durée cotisée minimale de 120 trimestres a été instaurée, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2009, pour bénéficier de la majoration du minimum contributif.

<sup>17</sup> Une part négligeable d'assurés ne bénéficie pas de la majoration du minimum contributif ; il s'agit d'assurés dont la carrière est exclusivement composée de report de salaire AVPF et qui n'ont donc pas de durée cotisée.

<sup>18</sup> Bridenne I. et Couhin J. (2012), « La contributivité accrue de la pension de base : source d'inégalités entre genres ? », CNAV, Retraite et Société n° 63, août 2012.

<sup>19</sup> Document 6 de la séance du COR du 25 mai 2011. « Le minimum garanti dans les trois fonctions publiques : réglementation et profil des bénéficiaires », SRE – CNRACL – DGAFP – DB.

## **4. Les départs au titre de la pénibilité, du handicap et de l'inaptitude**

Certaines catégories d'assurés ont la possibilité de partir à la retraite à taux plein selon des règles plus avantageuses que celles de droit commun. C'est le cas des personnes reconnues comme ayant exercé une activité pénible, des personnes handicapées et des personnes reconnues inaptes<sup>20</sup>.

Sont rappelées ici<sup>21</sup> quelques données relatives aux bénéficiaires des dispositifs de départ anticipé à la retraite (handicap et pénibilité) ou de départ au taux plein dès l'âge d'ouverture des droits à retraite (au titre de l'inaptitude) parmi les retraités du régime général, lesquels représentent la majeure partie des bénéficiaires de ces dispositifs.

### **4.1. Les bénéficiaires d'un départ anticipé pour pénibilité**

La retraite au titre de la pénibilité, ouverte par la loi du 9 novembre 2010, est applicable aux pensions prenant effet à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2011 pour les assurés du régime général et des régimes de salariés et non-salariés agricoles.

Au 27 août 2012, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) recensait 4 864 demandes adressées au titre de la pénibilité : 971 sont en cours d'instruction et 2 989 ont fait l'objet d'une attribution (57 concernent des assurés nés avant 1951 ; 1 067 sont des assurés de la génération 1951 ; 1 864 assurés de la génération 1952).

Les demandes proviennent à 70 % d'hommes, lesquels présentent généralement des taux d'incapacité supérieurs à 20 %. La quasi-totalité des départs intervient à 60 ans.

Bien que la durée d'assurance n'entre pas explicitement en considération dans l'accès au dispositif, les durées validées sont assez élevées : si un quart des bénéficiaires justifie d'une durée d'assurance inférieure à 160 trimestres, 40 % ont des durées comprises entre 160 et 168 trimestres (soit 40 et 42 années) et un tiers des bénéficiaires, une durée supérieure à 168 trimestres.

### **4.2. Les bénéficiaires d'un départ anticipé au titre du handicap**

À la CNAV, en 2010 et en 2011, un peu plus de 1 000 personnes, à 70 % des hommes, ont pu bénéficier d'une pension de façon anticipée au titre du handicap. Les départs se répartissent à tous les âges prévus par le dispositif. Ils sont un peu plus nombreux à l'âge de 55 ans mais la tendance est à la baisse des départs les plus précoces et à l'augmentation des départs à 59 ou 60 ans en raison de l'allongement de la durée d'assurance – et de handicap – requise : alors que près de la moitié des départs intervenaient à 55 ou 56 ans en 2010, c'est le cas pour moins de 40 % des départs en 2011 ; à l'opposé, les départs au-delà de 58 ans qui représentaient un départ sur six en 2010, concernent plus d'un départ sur quatre en 2011.

Comme attendu, les durées validées par les personnes parties à la retraite dans le cadre du dispositif « handicap » sont relativement moins élevées que celles des autres assurés partis en retraite de façon anticipée : en 2010, ces personnes justifiaient en moyenne de 150 trimestres

---

<sup>20</sup> Le cas des catégories actives dans les régimes spéciaux, en particulier dans la fonction publique, qui peuvent également partir plus tôt à la retraite, sera examiné au cours d'une future séance du COR.

<sup>21</sup> Document 9 de la séance du COR du 25 septembre 2012. « Une diversité de conditions de départ à la retraite, en termes d'âge et de durée validée », secrétariat général du COR.

d'assurance, dont 125 validés auprès du régime général ; en 2011, la durée moyenne était de 151 trimestres dont 127 au régime général.

Comme pour le départ anticipé pour longues carrières, mais de façon plus significative, les bénéficiaires valident en moyenne des durées d'assurance d'autant plus élevées que leur départ est tardif, alors que les conditions de durée requises pour accéder au dispositif sont moins exigeantes que pour les départs à 55 ans ; des assurés justifiant de la durée totale d'assurance requise à 55 ans sont en effet contraints de différer leur départ à la retraite pour remplir les conditions de durée cotisée et de durée de handicap. Ainsi, en 2010, la durée d'assurance moyenne des personnes parties à la retraite à 55 ans était de 143 trimestres (durées requises de 125 et 126 trimestres pour les générations 1954 et 1955 respectivement), près de 9 personnes sur 10 justifiant d'au moins 132 trimestres et plus d'un quart au moins 150 trimestres. La durée moyenne des personnes parties à l'âge de 59 ans était de 159 trimestres (durées requises de 82 et 83 trimestres pour les générations 1950 et 1951), 9 sur 10 présentant une durée supérieure à 132 trimestres et trois quarts ayant validé au moins 150 trimestres. Le même constat peut être fait sur les départs intervenus en 2011.

### **4.3. Les bénéficiaires d'un départ à taux plein au titre de l'inaptitude**

À la CNAV, les départs à la retraite au titre de l'inaptitude représentent près d'une liquidation sur cinq (17 % en 2010, à parts quasi égales d'hommes et de femmes), plus de 40 % en substitution à une pension d'invalidité. Cette proportion tend à baisser depuis au moins 15 ans, essentiellement pour les femmes, plus nombreuses à partir à la retraite à l'âge légal à taux plein grâce à la durée, même si elles sont aussi relativement plus nombreuses à bénéficier d'une pension d'ex-invalidé<sup>22</sup>.

En 2010, les assurés partis au titre de l'inaptitude, hors ex-invalides, ont validé en moyenne 119 trimestres, soit plus de 35 trimestres d'écart par rapport aux titulaires d'une pension normale, dont 90 trimestres au régime général. Les inaptes ex-invalides justifient en moyenne d'une plus longue durée d'assurance en raison de la validation de périodes assimilées lorsqu'ils perçoivent une pension d'invalidité (166 trimestres en moyenne en 2010 dont 152 au régime général).

L'essentiel des départs au titre de l'inaptitude intervient à l'âge légal ; c'est le cas de la quasi-totalité des ex-invalides et de plus de 80 % des autres inaptes. En revanche, les durées validées sont très dispersées : en 2010, pour prétendre au taux plein à l'âge de 60 ans dans le cadre de droit commun, la durée requise pour les générations 1950 et 1951 est respectivement de 161 et 162 trimestres, mais moins d'un cinquième des inaptes qui n'étaient pas des ex-invalides justifie de cette durée, un cinquième totalise moins de 80 trimestres d'assurance, moins d'un quart entre 80 et 120 trimestres et près de 40 % ont validé entre 120 et 160 trimestres. Les inaptes ex-invalides justifient de durées plus longues et les deux tiers d'entre eux ont validé au moins 160 trimestres.

---

<sup>22</sup> Document 5 de la séance du COR du 16 mars 2011. Di Porto A. et Bridenne I., « Les retraités inaptes et ex-invalides : importance et caractéristiques », Note CNAV-DSP, 2011.