

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 31 mai 2017 à 9 h 30
« Convergence public/privé en matière de retraite »

Document N° 16

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

La couverture par l'AVPF des fonctionnaires affiliés à la CNRACL

Isabelle Bridenne (CDC) et Agathe Dardier (CNAV)
document de travail, mai 2017

La couverture par l'AVPF des fonctionnaires affiliés à la CNRACL

Isabelle Bridenne (CDC) et Agathe Dardier (CNAV)

Introduction

Dans le cadre de la protection sociale, les salariés du secteur privé sont couverts au titre des risques famille, maladie et vieillesse par le régime général, pour ce qui est de la couverture de base. Pour le risque famille, la Caisse Nationale d'allocations familiales (CNAF) et les caisses d'allocations familiales (CAF) couvrent même une population plus large, puisqu'elle couvre toute la population résidant en France (Dupeyroux et alii, 2011). Pour les prestations familiales, les fonctionnaires relèvent donc du régime général alors que le risque vieillesse est, pour cette population, assuré par le biais de régimes spéciaux. Il existe deux régimes spécifiques qui couvrent les fonctionnaires. La retraite des fonctionnaires d'Etat est gérée par le Service des Retraites de l'Etat (SRE). Quant aux fonctionnaires des collectivités et établissements publics hospitaliers, ils sont affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL). Cette caisse est constituée en établissement public administratif de l'Etat et elle est gérée par la Caisse des Dépôts (CDC) ; elle assure le versement des pensions de vieillesse et d'invalidité et le recouvrement des cotisations.

Dans la suite, l'éclairage sera fait sur les fonctionnaires de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT) affiliés à la CNRACL. L'étude portera sur la couverture des affiliés de la CNRACL par l'assurance vieillesse des parents aux foyers, AVPF, dispositif de la politique familiale géré par la CNAF et ouvrant des droits à la retraite au régime général (CNAV). Ainsi, depuis la mise en place en 1972 de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), les fonctionnaires couverts par ce dispositif sont affiliés automatiquement à la CNAV. Ce dispositif « génère » des polypensionnés ou bien renforce les droits acquis au régime général en début de carrière par les fonctionnaires avant leur titularisation.

Partie I : La couverture famille des fonctionnaires affiliés à la CNRACL et en particulier l'AVPF

Les fonctionnaires relèvent du régime général de sécurité sociale pour l'attribution des différentes prestations en espèces concernant les risques maladie et famille, à l'exception du supplément familial de traitement qui est versé par l'employeur en tant qu'élément de rémunération du fonctionnaire. Jusqu'en 2005, les employeurs publics pouvaient verser des prestations familiales relevant du régime général ; « Depuis 2005, la totalité des prestations familiales obligatoires leur est versée par les CAF », Dupeyroux et alii, 2011.

L'assurance vieillesse des parents au foyer, point d'articulation entre risques famille et vieillesse, mais aussi entre régime général et régimes spéciaux

Les régimes de retraite accordent divers avantages aux assurés ayant eu des enfants, communément appelés avantages familiaux de retraite ou droits familiaux (COR, 2009) : majorations de pension accordées aux assurés ayant élevé au moins trois enfants, majorations de durée d'assurance –annuités supplémentaires- accordées aux femmes pour chaque enfant et assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a pour principal objectif de limiter les effets des diminutions ou des arrêts d'activité professionnelle liés à la charge d'enfants (ou à la prise en charge de personnes handicapées) sur les futures retraites. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) est attribuée aux pères et mères d'au moins un enfant en bas âge ou de trois enfants et plus et qui bénéficient de certaines prestations familiales (le plus souvent accordées sous conditions de ressources).

L'ouverture de droit induit le versement de cotisations forfaitaires à l'assurance vieillesse du régime général au titre des mois au cours desquels le parent bénéficie des prestations familiales. Ce versement de cotisations sociales est pris en charge par les CAF.

Ce dispositif est analogue au processus qui conduit un employeur à verser un salaire à un assuré, ce salaire constituant, au moment de la retraite, un des éléments de calcul de la pension dont bénéficiera le salarié. Avec le report au compte de salaires forfaitaires AVPF, et donc de l'attribution de trimestres au titre de l'AVPF, la durée d'assurance et les salaires annuels sont augmentés, procurant aux bénéficiaires de l'AVPF un supplément de pension vieillesse versée par la CNAV variable selon les droits à retraite de base des assurés. L'AVPF correspond à une prestation familiale indirecte, son effet est décalé dans le temps par rapport au fait générateur.

L'AVPF est exclusivement gérée par le régime général, que le bénéficiaire soit ou non affilié à ce régime. Ainsi, les fonctionnaires bénéficiant de ce dispositif qui n'ont jamais été salariés du secteur privé au cours de leur carrière ouvrent des droits à la retraite au régime général par le biais de l'AVPF. A peine 5% des fonctionnaires bénéficiaires de l'AVPF sont dans ce cas. En effet, la presque totalité des fonctionnaires affiliés à la CNRACL exerce une activité de salarié du privé avant de rentrer dans la fonction publique. Même sans prendre en compte l'AVPF, ils ont donc, pour la grande majorité, cotisé au régime général et à la CNRACL.

L'assurance vieillesse des parents au foyer a été mise en œuvre à compter de 1972. Le champ de la population couverte par l'AVPF s'est élargi progressivement avec l'évolution de la législation (voir encadré 1).

Les conditions pour bénéficier de l'AVPF

« L'assurance vieillesse du parent au foyer (Avpf) est une affiliation gratuite et obligatoire au régime général de l'assurance vieillesse, pour les personnes n'exerçant pas ou plus d'activité professionnelle ou en exerçant une à taux réduit, pour s'occuper :

- d'un ou plusieurs enfants et bénéficiant à ce titre de certaines prestations familiales ;
- ou d'une personne handicapée ou dépendante.

Elle est accordée sous certaines conditions, de ressources notamment.

Cette affiliation entraîne le versement par la Cnaf de cotisations d'assurance vieillesse sur la base d'une rémunération correspondant à un Smic de 169 h ou d'une fraction de celui-ci. Ces salaires (sans être versées à l'assuré) permettent d'acquérir des périodes cotisées qui sont portés au compte vieillesse du bénéficiaire de l'Avpf,

Les informations permettant le report au compte vieillesse du bénéficiaire de l'Avpf sont adressées à la Cnav sur support dématérialisé appelé déclaration nominative annuelle (Dna).

Ce report au compte peut permettre la validation de trimestres servant au calcul de la pension vieillesse du bénéficiaire et l'augmentation du montant de la pension vieillesse servie. »

(Source : Suivi législatif, Assurance Vieillesse des Parents au Foyer, Cnaf, 2015)

Aujourd'hui, sont affiliés à l'AVPF, les pères ou mères, en couple ou isolés, qui ont à la fois :

1) Le bénéfice de prestations familiales telles l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation parentale d'éducation (APE), l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), le complément familial (CF), l'allocation d'éducation spéciale (AES), l'allocation d'adulte handicapé (AAH), à partir 2004, la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE, pour les volets allocation de base ou complément libre choix d'activité) ou être dans une situation ouvrant la possibilité d'être affilié, et depuis 2015 la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PrePare) ;

2) Des ressources inférieures à un seuil qui varie selon les motifs d'affiliation et selon que l'on est isolé ou que l'on vit en couple ;

3) Dans certains cas seulement, il ne faut pas exercer d'activité professionnelle ou avoir des revenus professionnels inférieurs à un plafond ou encore ne pas être affilié à un autre titre.

Etre couvert par l'AVPF tout en validant des droits à l'assurance vieillesse dans un autre régime

L'affiliation à l'AVPF se fait de manière automatique et elle est gérée exclusivement par la CNAF et la CNAV comme indiqué ci-dessus, que le bénéficiaire soit ou non affilié au régime général. Ainsi les salariés cotisant au régime général les mêmes années d'affiliation à l'AVPF

valident des droits complémentaires, avec en particulier l'ajout du salaire forfaitaire AVPF dans ces salaires de l'année et l'attribution de trimestres supplémentaires à ce titre. Ces trimestres AVPF amélioreront la durée d'assurance validée au régime général si le salarié n'a pas déjà par ailleurs validé 4 trimestres au titre de son activité cette même année.

Dans le cas des fonctionnaires, mais aussi des assurés des autres régimes spéciaux, l'affiliation à l'AVPF permet l'acquisition de droits au régime général pendant qu'ils peuvent acquérir des droits à l'assurance vieillesse dans leur propre régime.

Cette situation est décrite par la Cour des Comptes dans son rapport sur la Sécurité Sociale de 1998 comme une situation de double affiliation qui engendrerait une inégalité de traitement entre :

- « Les personnes ayant une activité salariée ou percevant des revenus de remplacement relevant du régime général, pour lesquelles l'affiliation ne procure pas de trimestres supplémentaires de cotisations et n'augmente éventuellement le salaire annuel reporté à leurs « comptes individuels vieillesse » que dans la limite du PSS,
- Les personnes ayant une activité professionnelle ou percevant des revenus de transfert relevant d'autres régimes qui bénéficient à ce titre de trimestres de cotisations dans ces régimes, et de trimestres de cotisations dans le régime général, sans plafonnement d'assiette ».

Cependant, comme le souligne ce rapport, les aménagements de l'AVPF pour résoudre ce sujet de cumul ou double affiliation sont complexes à réaliser et pourraient finalement créer de nouvelles inégalités de traitement.

Dans son rapport de 2008 sur les droits familiaux, le COR parle quant à lui de situation de cumul : « Les fonctionnaires qui interrompent ou réduisent leur activité professionnelle pour élever un enfant (nés après le 1^{er} janvier 2004) dans le cadre d'un congé parental, d'un temps partiel de droit ou d'un congé de présence parentale, bénéficient de la prise en compte de ces périodes jusqu'à trois ans par enfant. Dans le même temps, s'ils en remplissent les conditions, ils sont susceptibles d'être affiliés automatiquement à l'AVPF », COR, 2008.

L'objectif du présent travail est d'apporter des premiers éléments sur le sujet de la couverture des fonctionnaires par l'AVPF. Ce sujet n'a pas pu être éclairé à ce jour faute de données permettant de rapprocher pour un même individu l'affiliation AVPF, l'affiliation Régime général et l'affiliation Fonction publique. L'objectif ici est de présenter des informations descriptives quant à la couverture des fonctionnaires par l'AVPF, le positionnement des affiliations AVPF dans la carrière et l'incidence sur leur pension.

Partie II : Les retraités CNRACL et le bénéfice de l'AVPF

Pour étudier la couverture AVPF des fonctionnaires affiliés à la CNRACL, il faut rapprocher les données de la CNRACL et les données de la CNAV. L'exercice a été réalisé en 2014 pour l'étude des situations de cumul emploi retraites¹. Par extension, la base statistique ainsi constituée dénommée « base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec » a été ici mobilisée (voir encadré 2). Cette base permet d'avoir connaissance dans le détail des trimestres validés au régime général par les affiliés de la CNRACL et dans le même temps de connaître leur trajectoire au sein de la CNRACL (affiliation à la CNRACL, durée validée et année de liquidation de la retraite). Les données mobilisées couvrent ainsi les retraités de la CNRACL ayant pris leur retraite entre 2004 et 2012. Cette population concerne près de 459.300 pensionnés de la fonction publique hospitalière (FPH) et de la fonction publique territoriale (FPT).

Les retraités sont d'anciens fonctionnaires territoriaux dans 53 % des cas et dans 47 % des cas, ils sont issus de la fonction publique hospitalière. Globalement les femmes représentent les deux tiers des retraités de la CNRACL, du fait d'une part importante de femmes dans la FPH (à hauteur de 80%).

Tableau 1 – Répartition de la population des retraités de la CNRACL ayant liquidé entre 2004 et 2012

	hospitalier	territoriaux	total
hommes	9,0%	23,7%	32,8%
femmes	37,7%	29,6%	67,2%
total	46,7%	53,3%	100,0%

Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Cette population comprend des générations très différentes, entre des assurés ayant 65 ans en début de période (génération 1939) et d'autres ayant un peu plus de 50 ans en 2012 (génération 1959), voir encadré 2.

Au sein des flux de retraitées 2004 à 2012, 4 femmes sur 10 couvertes par l'AVPF

Parmi les femmes ayant pris leur retraite à la CNRACL entre 2004 et 2012, la part de celles ayant validé au moins un trimestre AVPF au cours de leur carrière est de 41 %. Selon les flux de liquidation, ce taux progresse avec la montée en charge du dispositif. Pour l'année 2011, le taux de couverture atteint 50 %. Ce taux plus élevé que sur les autres années s'explique aussi par un poids de départ anticipé pour parents d'au moins trois enfants particulièrement élevé cette année-là (45 % des départs des femmes). En effet, en 2012, la possibilité pour les parents

¹ Voir à ce sujet Bac C., Bridenne I., Dardier A. et Micallef P. (2015), « Eclairage sur la reprise d'activité des retraités des fonctions publiques territoriale et hospitalière », Questions Retraite et solidarité, n°12, 12 pages, CDC, Direction des retraites et de la solidarité.

Bac C., Bridenne I. et Dardier A. (2015), « Les salariés au régime général retraités de la fonction publique hospitalière ou territoriale : une seconde carrière après la retraite ? », Cadr'@ge, n°29, CNAV, 5 pages.

d'au moins 3 enfants de partir en retraite dès 15 ans de service effectif prenait fin, augmentant ainsi fortement les départs en retraite pour ce motif en 2011.

Les affiliés ayant des enfants, et en particulier les mères d'au moins trois enfants, sont de fait particulièrement couverts par l'AVPF de par la perception de prestations familiales ouvrant droit à l'AVPF et de réduction d'activité.

Pour les hommes, le taux de couverture par l'AVPF est nettement plus faible, avec un taux se stabilisant à 4,5 % sur les derniers flux.

Encadré 2

Les données mobilisées pour l'étude

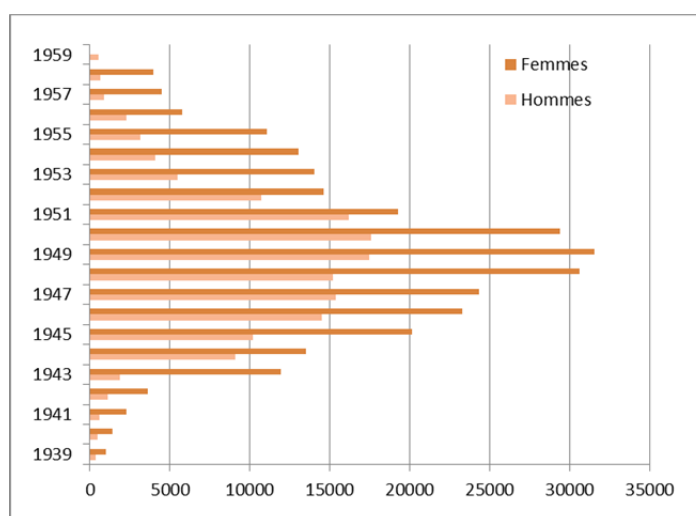
Pour étudier la couverture de l'AVPF des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux, il est nécessaire de rapprocher les données de la CNRACL et de la CNAV. Une base créée initialement pour étudier les situations de cumul emploi-retraite a été mobilisée. Elle correspond à un rapprochement de données concernant les retraités de la CNRACL avec celles des cotisants de la CNAV, de l'IRCANTEC et de la CARPIMKO. La base créée suite à ce rapprochement a été dénommée « base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec ».

La population retenue dans le cadre de cette étude est celle des retraités de droit propre (vieillesse et invalidité) issus des générations 1938 et suivantes et ayant liquidé leurs droits à la CNRACL entre 2004 et 2012. Elle comprend 459 300 pensionnés de la CNRACL, soit près de 40 % de l'ensemble des pensionnés de ce régime comptabilisés fin 2012.

Cette population est majoritairement féminine (67 %) et un peu plus de la moitié des retraités retenus pour l'analyse sont issus de la fonction publique territoriale (53%). Le graphique ci-dessous présente l'importance des différentes générations au sein de la population retenue.

La production et l'exploitation de cette base sont encadrées par une convention et une demande CNIL.

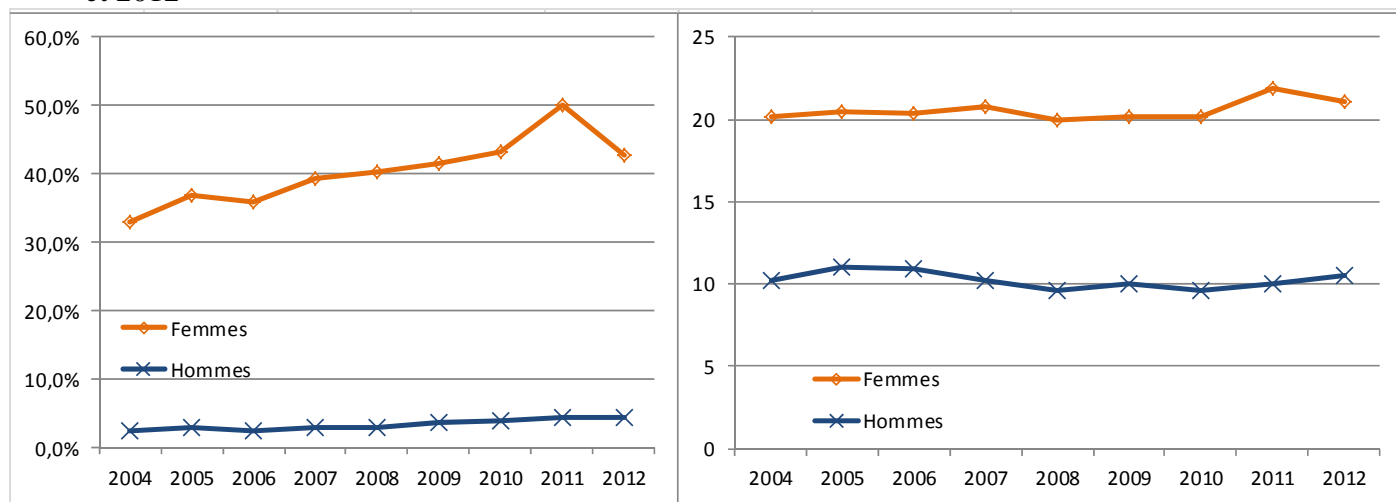
Répartition par génération des retraités de la CNRACL de droit direct ayant pris leur retraite entre 2004 et 2012



Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

En termes de nombre de trimestres validés au titre de l'AVPF, les femmes bénéficiaires de l'AVPF valident en moyenne 20 trimestres², soit 5 années de durée d'assurance validée au titre de l'AVPF. Pour les hommes concernés, la durée est réduite de moitié, soit 2,5 années.

Graphiques 1 et 2 – Taux de couverture de l'AVPF (2) et nombre moyen de trimestres validés par les bénéficiaires (3), parmi les retraités de la CNRACL ayant pris leur retraite entre 2004 et 2012



Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

En privilégiant à présent un regard générationnel, le taux de couverture de l'AVPF au sein d'une génération partie massivement en retraite sur la période d'observation est compris entre 37 et 41 %, pour les femmes retraitées de la CNRACL. Ce taux de couverture rapporte le nombre de retraités bénéficiant de trimestres AVPF sur les affiliés ayant pris leur retraite au sein de la génération. Ne sont pas pris en compte les affiliés encore en activité. Plus la génération est jeune, plus la part des actifs peut être importante entraînant une possible évolution du taux de couverture à terme quand l'ensemble de la génération aura liquidé. En 2012, près des ¾ de la génération 1951 a pris sa retraite. Ce taux est inférieur à 50 % pour la génération 1952 du fait du décalage de l'âge de départ en retraite qui s'établit à 60 ans et 9 mois.

Au regard du taux de retraités des différentes générations (tableau 2) et de leur âge lors de la création de l'AVPF, il est plus pertinent de zoomer les résultats par génération sur celle née en 1950. Elle avait 22 ans à la mise en place de l'AVPF, elle a atteint 62 ans en 2012 et 8 femmes sur 10 affiliées à la CNRACL sont parties en retraite à la date d'observation.

Comme indiqué dans le tableau 2, 39 % des femmes de la génération 1950 bénéficient de trimestres AVPF. Le nombre moyen de trimestres validés à ce titre est de 20, avec une

² Il s'agit du nombre de trimestres validés au titre de l'AVPF, pris annuellement après écrêtement à 4. La présence d'autres trimestres validés sur la même année à un autre titre n'est pas prise en compte. Il s'agit donc de trimestres acquis mais qui ne contribuent pas nécessairement à améliorer la durée d'assurance si d'autres trimestres ont été validés sur la même année.

médiane à 12 trimestres, soit 3 années. 30 % des bénéficiaires ont plus de 20 trimestres AVPF, avec un 9eme décile ayant une valeur de 50 trimestres.

A titre de comparaison, pour les affiliés de la CNAV, le taux de couverture de l'AVPF pour la génération 1950 était de 50 %, soit 10 points de plus que le taux constaté pour les fonctionnaires affiliés à la CNRACL (Bac et Bridenne, 2012). En termes de trimestres AVPF validés, le nombre moyen était de l'ordre de 30 trimestres.

Tableau 2 – taux de couverture de l'AVPF pour les générations 1949 à 1952, nombre de trimestres validés à ce titre et taux de retraités parmi les affiliés de la CNRACL

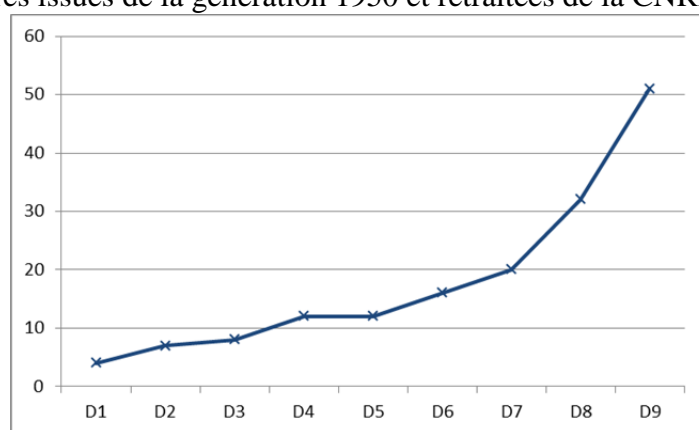
Hommes	taux de couverture AVPF	nbre de trimestres AVPF	taux de retraités en 2012*
generation 1949	2,9%	10,2	85,9%
generation 1950	3,5%	10,2	78,5%
generation 1951	3,9%	10,2	69,3%
generation 1952	3,8%	10,1	42,2%
Femmes	taux de couverture AVPF	nbre de trimestres AVPF	taux de retraités en 2012*
generation 1949	36,9%	19,8	87,6%
generation 1950	38,9%	19,9	81,6%
generation 1951	41,4%	20,7	73,5%
generation 1952	40,4%	20,4	45,8%

Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Source : pour le calcul du taux de retraités, données de la CNRACL : base stock des pensionnés au 31 décembre 2012 et comptes individuels retraites au 31 décembre 2012 pour les affiliés encore en activité. Exploitation CDC.

* : le taux de retraités en 2012 rapporte parmi les affiliés de la CNRACL de la génération concernée, le nombre de retraités au nombre d'affiliés. Plus le taux est faible plus la génération est encore en activité et donc le taux de couverture de l'AVPF susceptible de varier.

Graphique 3 – Distribution du nombre de trimestres validés au titre de l'AVPF pour les femmes bénéficiaires issues de la génération 1950 et retraitées de la CNRACL



Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Les retraitées de la CNRACL couvertes par l'AVPF plus fréquentes parmi les parents de 3 enfants et les agents ayant de plus faibles rémunérations

Les femmes retraitées de la CNRACL nées en 1950 sont au nombre de 31 500. Elles sont 39 % à avoir validé des trimestres au titre de l'AVPF (tableau 2). La population issue de la fonction publique territoriale est plus souvent couverte par l'AVPF, ce qui s'explique par le

fait que les populations issues de la catégorie C sont également plus fréquemment couvertes. Le bénéfice de l'AVPF est soumis à des conditions de revenus du ménage mais aussi à des conditions de prestations familiales perçues. Ce sont les parents ayant au moins trois enfants qui sont plus fréquemment et plus longtemps couverts par l'AVPF. Les femmes retraitées bénéficiaires de la majoration de pension pour trois enfants, comme celles parties au titre du motif « parents de trois enfants » sont dans 3 cas sur 4 couvertes par l'AVPF. Cette population de parents de trois enfants se retrouvant plus fréquemment parmi les agents de la catégorie hiérarchique C³, le taux de couverture des fonctionnaires de la catégorie C est de 20 points supérieurs à celui des agents issus des catégories A et B (ref. Tableau 3).

La dimension « revenu » et la dimension « taille de famille » expliquent les variations des écarts de taux de couverture constatées entre sous populations de fonctionnaires.

Tableau 3 – Taux de couverture de l'AVPF pour les femmes de la génération 1950 affiliées de la CNRACL en fonction de différentes caractéristiques

	taux de bénéficiaires AVPF
ensemble des femmes de la génération 1950	39%
agents de la Fonction publique territoriale	47%
agents de la Fonction publique hospitalière	32%
catégorie hiérarchique A	21%
catégorie hiérarchique B	25%
catégorie hiérarchique C	48%
indice majoré < 350	65%
349 < indice majoré < 390	41%
389 < indice majoré < 525	32%
524 < indice majoré	20%
bénéficiaires majoration pour 3 enfants	76%
non bénéficiaires majoration	31%
affiliés CNRACL avec 1 enfant*	27%
affiliés CNRACL avec 2 enfant*	44%
affiliés CNRACL avec 3 enfant et plus*	77%
départ en retraite normal	36%
départ catégorie active	27%
départ carrière longue	25%
départ parents 3 enfants	75%
départ invalide	47%

Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Lecture : Parmi les femmes de la génération 1950 retraitées de la CNRACL, 39 % sont couvertes par l'AVPF. Parmi les agents de la FPT de cette génération, ce taux est de 47 % et de 32 % pour ceux issus de la FPH. Parmi les femmes ayant bénéficié d'un départ en retraite au motif de parents de trois enfants, ce taux est de 75 %.

* : le nombre précis d'enfant est connu pour le 2/3 des retraités de la CNRACL de la génération 1950, ceux ayant pris leur retraite après 2007. Le taux indiqué est donc à titre indicatif. Cependant, le lien entre taux de couverture et taille de famille est suffisant robuste même sur une population non exhaustive pour être pertinent.

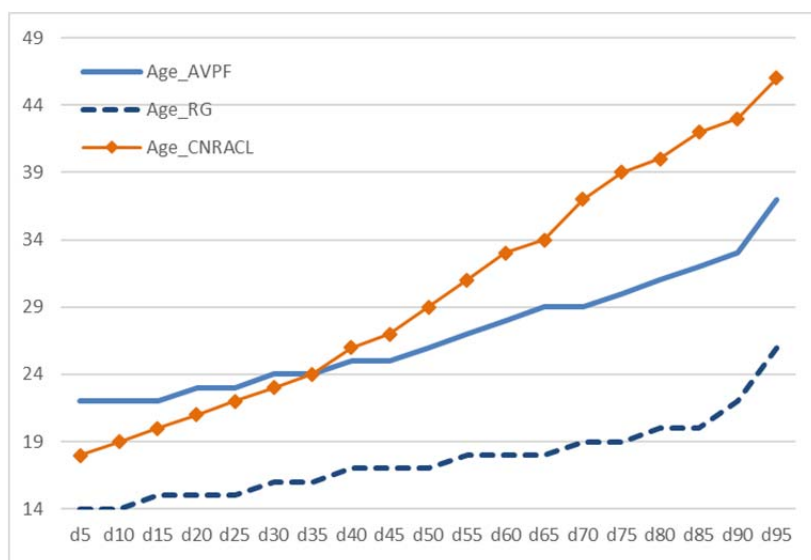
³ Parmi les retraitées de la CNRACL nées en 1965, ayant occupé un emploi de catégorie C, 22 % ont au moins 3 enfants. Ce taux est de 14 % pour les agents issus des catégories A et B.

Partie III : Les validations de l'AVPF au cours de la carrière

Les femmes retraitées de la CNRACL nées en 1950 ont atteint 22 ans en 1972 lors de la mise en place de l'AVPF. Une petite partie d'entre elles pouvaient déjà avoir eu leur premier, voire leur deuxième, enfant ; pour les générations 1945-1949, l'âge moyen de la mère au premier enfant est de l'ordre de 25 ans (Daguet, 2000).

L'âge moyen auquel la première validation AVPF a lieu est de 27 ans, avec une médiane à 26 ans. Le graphique 4 montre une distribution de l'âge de première affiliation à l'AVPF qui pour 90 % des retraitées s'étale de 22 ans à 33 ans. On constate que près de 20 % des femmes ont un premier report AVPF dès la première année de sa mise en place. La génération 1950 a sans doute un peu moins bénéficié de la couverture AVPF que les générations suivantes, en particulier en termes de durée de couverture puisqu'elle est encore concernée par la montée en charge du dispositif.

Graphique 4 – Distribution de l'âge de 1^{er} report AVPF, âge 1^{er} report CNAV et âge 1^{er} report CNRACL



Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Périmètre : Femmes bénéficiaires issues de la génération 1950 et retraitées de la CNRACL

Parmi les fonctionnaires de la CNRACL bénéficiaires de l'AVPF, à peine 5 % n'ont jamais validé de trimestres cotisés au régime général. Pour les 95 % retraités ayant acquis des droits au régime général du fait d'une activité dans le secteur privé, celle-ci intervient avant l'entrée dans la fonction publique. Lorsque la première validation au titre de l'AVPF a lieu, 6 femmes bénéficiaires sur 10 sont encore cotisantes au régime général (période de cotisation, chômage, maladie) ou en période d'inactivité avant l'entrée dans la fonction publique. Celle-ci intervient plus tardivement, plutôt autour de 30 ans (graphique 4).

Parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF et retraitées de la CNRACL, 40 % valident leur période d'AVPF avant leur titularisation à la fonction publique. Pour cette population le sujet

de la double validation de droit AVPF pendant l'acquisition de droit en tant que fonctionnaire ne se pose donc pas.

Pour les autres, la période de validation de l'AVPF démarre lorsque l'assurée cotise au régime général (ou est en inactivité entre deux activités) et se prolonge durant la période d'affiliation à la CNRACL. Le tableau 4 présente la répartition des bénéficiaires de l'AVPF en croisant le nombre d'années où il y a eu acquisition de droit et le fait d'être affilié à la CNRACL. Ce tableau permet d'approcher la situation de double validation. Il apparaît que pour 40 % des bénéficiaires cette situation n'a pas lieu, comme indiqué précédemment, et lorsqu'elle a lieu, elle concerne le plus souvent qu'une partie des années de couverture par l'AVPF.

Tableau 4 – Nombre d'années de validation de droit à l'AVPF durant la période d'affiliation à la CNRACL pour les femmes de la génération 1950 ayant bénéficié de l'AVPF

	aucune	1 année	2 années	3 années	4 années	5 années	6 années	7 années	plus de 8
Au plus 4 trimestres	36%	64%							
5-8 trimestres (2 année)	40%	7%	54%						
9-12 trimestres (3 années)	50%	7%	3%	41%					
13-16 trimestres (4 années)	49%	6%	4%	2%	40%				
17-20 trimestres (5 années)	51%	5%	6%	4%	3%	31%			
21-24 trimestres (6 années)	48%	6%	8%	3%	4%	2%	29%		
25-28 trimestres (7 années)	40%	7%	8%	5%	3%	2%	3%	32%	
Plus de 7 années	40%	9%	13%	6%	4%	4%	3%	2%	19%

Source : base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Périmètre : Femmes bénéficiaires issues de la génération 1950 et retraitées de la CNRACL.

Note de lecture : parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF ayant validé entre 17 et 20 trimestres à ce titre, soit 5 années, 31 % ont validé l'ensemble de ces trimestres durant leur période d'affiliation à la CNRACL. Et 51 % ont validé ces trimestres avant leur affiliation à la CNRACL. Pour 5 % d'entre elles, une seule année a été validé parallèlement à l'affiliation à la CNRACL.

Lorsque les trimestres AVPF sont validés avant la titularisation dans la fonction publique, ils contribuent aux trimestres acquis en tant que salariés du secteur privé et donc à l'amélioration de la pension CNAV *a priori*, avec des trimestres s'ajoutant à la durée d'assurance et des salaires forfaitaires qui se cumulent aux éventuelles rémunérations de l'année. Lorsque la validation des trimestres AVPF a lieu durant la période d'affiliation à la CNRACL, ils contribuent comme précédemment à améliorer la pension versée par la CNAV que les retraités pourront percevoir.

Concernant la situation de double validation ou de cumul de droit mis en évidence dans le cadre de différents rapports cités précédemment, le sujet reste à creuser. Le tableau 4 apporte un premier résultat : sur l'ensemble de la période d'affiliation à l'AVPF, ce n'est qu'une fraction de cette période qui est source d'une double validation. Il faut pour aller plus loin vérifier année par année la situation de l'affilié en termes de position statutaire au sein de la fonction publique : le fonctionnaire était-il à temps partiel et dans ce cas combien de trimestres a-t-il validé cette année-là relativement au nombre de trimestres validés au titre de l'AVPF ? Ou bien est-il en arrêt d'activité pour élever son ou ses enfants et dans ce cas la

question qui se pose est de savoir si cette période est ou non intégralement prise en charge par la CNRACL (telle que la compensation de la disponibilité pour l'éducation d'un enfant de moins de trois ans).

Partie IV : L'apport de l'AVPF dans la pension des retraités de la CNRACL

Les retraités de la fonction publique hospitalière et territoriale bénéficiaires de l'AVPF sont des polycotisants : ils sont affiliés à la CNRACL en tant que fonctionnaires et au régime général au titre de la période couverte par l'AVPF et éventuellement de l'activité salariée souvent exercée en début de carrière. Ainsi, leur pension de retraite est composée principalement de la pension de la CNRACL, et dans une moindre mesure, de la pension du régime général et des régimes complémentaires correspondants (AGIRC-ARCO-IRCANTEC). Parmi les retraités de la fonction publique hospitalière et territoriale nés en 1950 et bénéficiaires de l'AVPF, 10 172 personnes ont liquidé leur pension de retraite au régime général au 31 décembre 2012, soit 79% de la génération (12 864 personnes) (tableau 5). Les 20 % manquantes qui ont de fait des droits à la CNAV par le biais de l'affiliation à l'AVPF pourront encore demander leur pension dans les années à venir puisque la génération 1950 n'a pas encore l'atteint l'âge d'annulation de la décote à la fin de la période d'observation. Il sera atteint pour l'ensemble à la fin d'année 2015⁴. 13% ont également cotisé au cours de leur carrière dans un régime aligné (MSA ou RSI), et bénéficient d'une pension de retraite de ces régimes.

Tableau 5 - Liquidation de la pension du régime général au 31 décembre 2012 des retraités de la CNRACL bénéficiaires de l'AVPF nés en 1950

	Femmes			Hommes			ensemble
	FPH	FPT	Ensemble	FPH	FPT	ensemble	
N'a pas liquidé sa retraite au régime général	1739	861	2600	43	49	92	2692
A liquidé sa retraite au régime général	3815	5839	9654	99	419	518	10172
Ensemble	5554	6700	12254	142	468	610	12864
Taux de liquidation	69%	87%	79%	70%	90%	85%	79%

Source: base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Champ: retraités de la CNRACL, bénéficiaires de l'AVPF, de la génération 1950

La pension totale des retraités de la CNRACL n'est pas connue car les données concernant les montants des pensions complémentaires et des autres régimes alignés n'ont pas fait l'objet d'un appariement des données. Cependant, la base de données utilisée contient les montants

⁴ Avec une durée nécessaire pour le taux plein fixée pour la génération 1950 à 162 trimestres.

des deux pensions *a priori* les plus élevées : la pension de la CNRACL et la pension du régime général.

L'AVPF aujourd'hui neutre pour la pension CNRACL, à la décote / surcote près

Comme indiqué précédemment parmi les 31 500 femmes retraitées de la CNRACL, 40 % ont été couvertes par l'AVPF. La pension mensuelle versée par la CNRACL à ces 12 000 femmes est de 1 150 € (en euro 2014) pour une durée moyenne validée au sein du régime de 102 trimestres, y compris les bonifications de durée. Pour rappel, la pension CNRACL est une pension intégrée, dans le sens où elle intègre la pension de base et la pension complémentaire⁵.

Le calcul de la pension personnelle hors avantages accessoires est le suivant :

(Nombre de trimestres effectués à la CNRACL) × 75% × Traitement indiciaire brut
(Nombre de trimestres nécessaires pour avoir une pension à taux plein**)*

* : La durée dite de « liquidation » est égale à la durée des services réalisés en tant que fonctionnaire, augmentée des éventuelles bonifications. Une condition minimale de 15 ans de durée de services effectifs était nécessaire jusqu'en 2011. Elle est passée à 2 ans depuis.

** : appelée également dans la fonction publique « durée de référence » ; pour la génération 1950, la durée de référence est de 162 trimestres.

Cette formule résulte de la réforme 2003, avec l'introduction d'un coefficient de proratisation rapportant la durée validée dans le régime à la durée nécessaire pour le taux plein. Intervient ensuite le calcul de la décote ou surcote dans lequel est prise en compte la durée validée dans l'ensemble des régimes. La surcote s'applique depuis 2004 lorsque la durée d'assurance est supérieure à la durée de référence et que l'affilié continue de travailler au-delà de l'âge légal. Quant à la décote, elle est en vigueur depuis 2006 et s'applique si la durée d'assurance est inférieure à la durée de référence.

Lorsque la pension est faible, celle-ci peut être relevée au niveau du minimum garanti. Cet élément de pension est l'équivalent du minimum contributif en vigueur dans le secteur privé. Cependant, sa logique est différente. Jusqu'à la réforme de 2010, le principe du minimum garanti était d'assurer aux agents de la fonction publique, ayant servi un nombre faible d'années dans le régime (mais au moins 15 ans au regard de la condition de service en vigueur jusqu'en 2011), une pension minimale garantie. Le principe est : « plus le nombre d'annuités validées par l'agent dans la fonction publique est faible, plus le taux minimal de l'annuité est élevé, indépendamment du fait que l'affilié aura validé ou non des trimestres dans d'autres régimes », Jaune pension (2011). Le calcul du minimum garanti n'intègre donc pas la durée d'assurance dans les autres régimes ni le fait d'avoir atteint le taux plein contrairement à la

⁵ Depuis 2005, une retraite additionnelle de la fonction publique a été mise en place (RAFP). Celle-ci est gérée en point et l'assiette de cotisation correspond aux primes prises dans la limite de 20 % du traitement indiciaire. Pour les départs en retraite de la génération 1950, dans la plupart des cas, la pension du RAFP a été versée sous forme d'un capital unique au regard de la faiblesse des droits acquis.

logique du minimum contributif. Pour rappel, dans le régime général, le minimum contributif en vigueur n'est octroyé qu'aux affiliés qui liquident au taux plein.

La réforme des retraites de 2010 a fait évoluer la logique du minimum garanti vers celle du minimum contributif. Le bénéfice du minimum garanti sera sous condition d'avoir le taux plein. Par ailleurs, comme dans le régime général, le montant du minimum garanti prendra en compte le montant total de pensions perçu par l'assuré afin de vérifier une condition de ressources introduite pour l'obtention du minimum.

A terme, pour les liquidations à venir, la durée d'assurance tous régimes aura une influence plus conséquente sur la pension versée par la CNRACL. Pour la génération considérée, la pension versée par la CNRACL est relativement neutre à la durée d'assurance tous régimes, à la décote et surcote près. Cette population est à 55 % bénéficiaires du minimum garanti et quasiment aucun retraité n'a été concerné par la décote ni la surcote.

Pour les générations plus jeunes qui liquideront sous la nouvelle législation du minimum garanti, le bénéfice de trimestres AVPF pourra avoir une influence tant sur le niveau de pension que sur le moment du départ à la retraite, dans la mesure où ces trimestres pourront éventuellement contribuer à atteindre le taux plein. L'analyse doit donc se poursuivre dans les années à venir pour mieux appréhender l'effet de l'AVPF pour les retraités de la CNRACL.

Pour l'instant, pour les retraités de la CNRACL bénéficiaires de l'AVPF, l'incidence de ce dispositif a un impact uniquement sur la pension du régime général qu'elles perçoivent. Parmi les bénéficiaires de l'AVPF de la génération 1950, 80 % ont liquidé au régime général.

L'AVPF explique 28 % de la pension versée par la CNAV aux fonctionnaires de la CNRACL ayant liquidé leurs droits

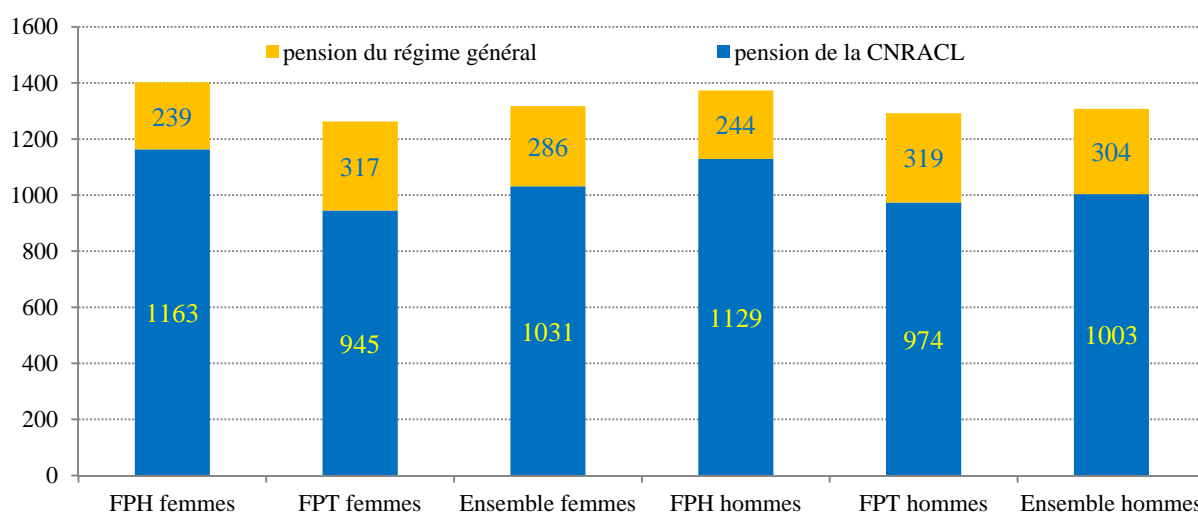
Pour les femmes retraitées de la CNRACL et du régime général bénéficiaires de l'AVPF nées en 1950, la pension de retraite du régime général représente 20% de la retraite (RG + CNRACL)⁶. Elles perçoivent en moyenne 1 030 euros/mois de la part de la CNRACL et 290 euros/mois du régime général, soit en cumulant les deux pensions près de 1 320 euros/mois (graphique 1). En additionnant le montant de pension de la CNRACL et celui du régime général, les femmes de la fonction publique hospitalière ont une pension totale en moyenne plus élevée que les femmes de la fonction publique territoriale (en moyenne 1 400 euros/mois et 1 260 euros/mois). Par ailleurs, les fonctionnaires territoriaux ont été affiliés plus longtemps que les fonctionnaires hospitaliers au régime général. Ainsi, leur pension du régime général est plus importante (en moyenne 320 euros/mois au lieu de

⁶ La pension de retraite du régime général et la pension de la CNRACL ne correspondent pas à la pension totale des retraités car les pensions complémentaires et d'éventuels autres régimes de base ne sont pas prises en compte.

240 euros/mois), au détriment de leur pension de la CNRACL (945 euros/mois et 1 160 euros/mois).

Les hommes retraités de la CNRACL et du régime général de la génération 1950 bénéficiaires de l'AVPF ont des niveaux de pension proches de ceux des femmes : en moyenne 1 000 euros/mois de retraite à la CNRACL et 300 euros/mois de retraite au régime général (graphique 5).

Graphique 5 : Montant moyen de pension mensuel (recalculé en euros 2014) des retraités de la CNRACL et du régime général nés en 1950 et bénéficiaires de l'AVPF



Source: base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Champ: retraités de la CNRACL et du régime général au 31 dec 2012, bénéficiaires de l'AVPF, nés en 1950

Pour les fonctionnaires, la pension du régime général n'est pas l'élément le plus important. Néanmoins, elle est celle qui dépend le plus fortement de l'AVPF. L'AVPF, par l'attribution de trimestres et de salaires forfaitaires, augmente la durée d'assurance au régime général et le salaire annuel et octroie ainsi en général un supplément de pension au régime général.

Afin de mesurer l'apport de l'AVPF dans les pensions de retraite, la pension du régime général a été recalculée sans prendre en compte l'AVPF (ni les salaires, ni les trimestres d'AVPF). Cette simulation est réalisée sous l'hypothèse d'une date de départ en retraite inchangée.

Pour les femmes bénéficiaires de l'AVPF, le retrait de l'AVPF conduit à diminuer la pension du régime général de 79 euros/mois. Elle passe de 286 à 207 euros/mois. (Tableau 6) Les femmes de la fonction territoriale perdent 90 euros/mois et celles de la fonction hospitalière 62 euros/mois. Leur pension du régime général s'élève donc respectivement à 228 euros/mois et 177 euros/mois sans l'AVPF.

Tableau 6 : Incidence de la neutralisation de l'AVPF sur les montants moyens mensuels de pension du régime général (en €2014)

	Femmes			Hommes		
	Fonction hospitalière	Fonction territoriale	Total	Fonction hospitalière	Fonction territoriale	Total
pension du RG moyenne avec AVPF	239	317	286	244	319	304
pension du RG moyenne sans AVPF	177	228	207	233	309	294
Conséquence de la neutralisation de l'AVPF	62 26%	90 28%	79 28%	12 5%	10 3%	10 3%

Source: base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

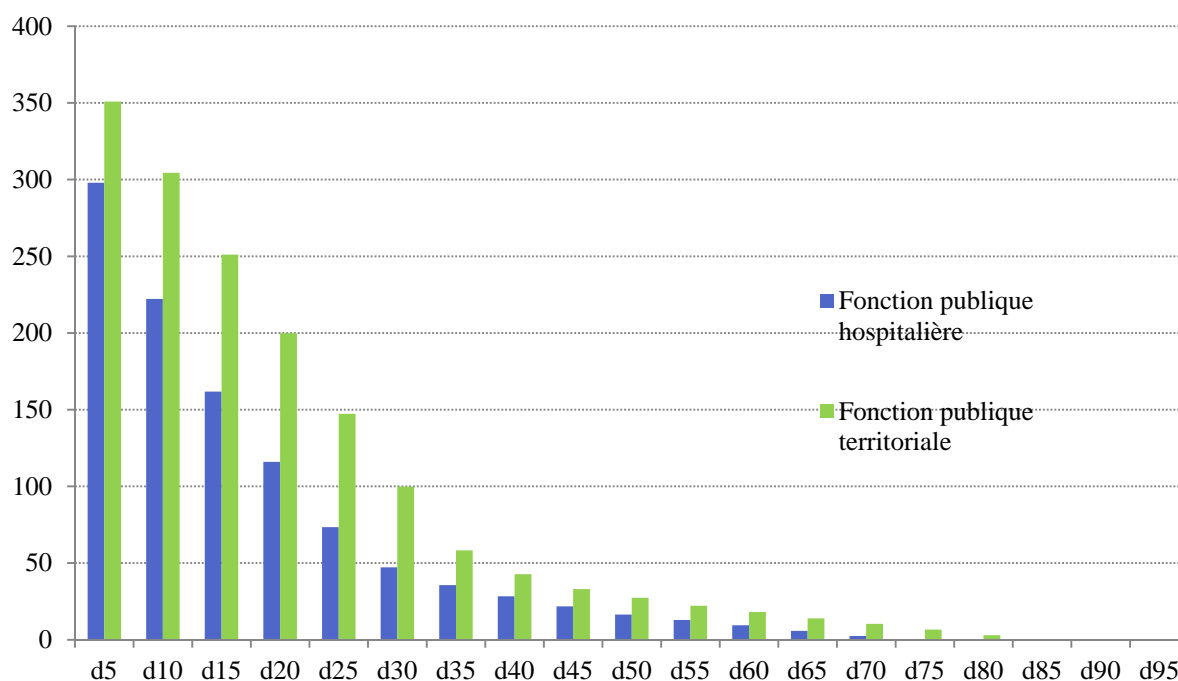
Champ: retraités de la CNRACL et du régime général au 31 dec 2012, bénéficiaires de l'AVPF, nés en 1950

Comme souligné précédemment, les femmes retraitées de la CNRACL bénéficiaires de l'AVPF n'ont effectué qu'une partie de leur carrière en tant qu'affiliées au régime général. Elles ont donc une pension du régime général plutôt modeste dans laquelle l'AVPF a une grande importance (28 %). (Tableau 6)

Cette baisse de la pension du régime général liée au retrait de l'AVPF ne concerne pas de manière identique les retraités de la CNRACL. Pour 35 % des femmes retraitées de la CNRACL et du régime général, enlever l'AVPF entraîne une baisse de la pension de retraite du régime général comprise entre 50 et 400 euros/mois (graphique 6). Pour 60 % des bénéficiaires, l'AVPF apporte au maximum 30 euros/mois. Suite au retrait de l'AVPF, le montant de la pension de retraite du régime général augmente pour 2 % des femmes bénéficiaires de l'AVPF⁷.

⁷ Suite au retrait de l'AVPF, le montant global de la pension de retraite augmente pour 2% des femmes bénéficiaires de l'AVPF. La suppression de l'AVPF entraîne une réduction de la durée effectuée au régime général. De ce fait, le nombre de salaires à retenir dans le calcul du Sam diminue, ce qui conduit à augmenter le montant de ce dernier.

Graphique 6 : Distribution du montant mensuel de pension du régime général lié à l'AVPF des femmes retraitées de la CNRACL et du régime général, bénéficiaires de l'AVPF, nées en 1950



Source: base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Champ: les femmes retraitées de la CNRACL et du régime général au 31 décembre 2012, bénéficiaires de l'AVPF, nées en 1950

Note de lecture : Pour 5% des femmes de la fonction publique hospitalière, l'AVPF augmente la pension du régime général d'au moins 300 euros/mois.

Les retraitées de la CNRACL n'ont effectué qu'une partie de leur carrière au régime général et n'ont pas toujours de nombreux salaires et trimestres dans ce régime, en plus de ceux acquis au titre de l'AVPF. Ainsi, les trimestres d'AVPF et les salaires AVPF dont elles bénéficient sont souvent pris en compte dans le calcul de la retraite : en moyenne 5,6 salaires d'AVPF sont retenus dans le salaire annuel moyen de la pension du régime général (tableau 7). Les trimestres d'AVPF permettent à 3 femmes sur 4 d'augmenter leur durée au régime général. En moyenne, 16 trimestres d'AVPF pour les anciennes fonctionnaires hospitalières et 18 pour les anciennes fonctionnaires territoriales sont utilisés à ce titre. Un quart des retraitées de la fonction publique a pu partir en retraite au régime général à taux plein grâce aux trimestres d'AVPF.

Tableau 7 : Utilité de l'AVPF pour les bénéficiaires de l'AVPF, retraités de la CNRACL et du régime général, nés en 1950

	Femmes			Hommes		
	FPH	FPT	ensemble	FPH	FPT	ensemble
Nb de trim moyen d'AVPF dans la carrière	19,0	23,1	21,5	10,5	10,0	10,1
Nb de trim utiles pour améliorer la durée au régime général	15,5	17,6	16,7	8,3	6,4	6,8
Nb de trim utiles pour améliorer la durée tous régimes	10,1	14,4	12,7	1,6	0,9	1,0
Ratio d'utilité moyenne de l'AVPF pour la durée RG	80%	73%	76%	79%	61%	65%
Ratio d'utilité moyenne de l'AVPF pour la durée TR	47%	57%	53%	12%	8%	9%
Nombre moyen de salaires entrant le SAM	5,0	5,9	5,6	2,7	2,5	2,6
Proportion de personnes où les trimestres d'AVPF permettent d'avoir le taux plein	24%	29%	27%	5%	4%	4%

Source: base cumul CARPIMKO-CNAV-CNRACL-Ircantec, 2012.

Champ: retraités de la CNRACL et du régime général au 31 décembre 2012, bénéficiaires de l'AVPF, nés en 1950

Les hommes retraités de la CNRACL et du régime général bénéficiaires de l'AVPF sont moins concernés que les femmes par le retrait de l'AVPF, puisque ce retrait diminue la pension du régime général de 10 euros/mois en moyenne (tableau 6). Ils ont bénéficié de l'AVPF pendant une période plus courte que les femmes (en moyenne 10 trimestres d'AVPF au lieu de 21,5 pour les femmes) (tableau 8). De surcroît, l'AVPF leur est un peu moins utile pour améliorer leur pension. Les trimestres d'AVPF augmentent la durée d'assurance du régime général de 65 % des hommes et permettent l'acquisition du taux plein pour 4% des bénéficiaires. En moyenne 2,6 salaires d'AVPF sont pris en compte dans le calcul du salaire annuel moyen.

A titre de comparaison, lorsque l'ensemble des femmes bénéficiaires de l'AVPF de la génération 1955⁸ sont considérées, les profils de carrière sont plus diversifiés : les montants de pension sont plus élevés (en moyenne 590 euros/mois) et l'AVPF contribue ainsi un peu moins à la pension du régime général (18 %) (tableau 7). L'AVPF de l'ensemble des femmes bénéficiaires augmente la pension du régime général de 108 euros/mois.

Tableau 8 : Incidence de l'AVPF sur la pension moyenne mensuelle du régime général de l'ensemble des femmes de la génération 1955 bénéficiaires de l'AVPF (euros 2014)

Pension versée	Pension sans prise en compte de l'AVPF	Montant de pension lié à l'AVPF	Variation
592	484	108	-18,20%

Champ: ensemble des femmes bénéficiaires de l'AVPF génération 1955

⁸ Bridenne I, Bac C., 2012, « L'AVPF : un dispositif de politique familiale essentiel pour la retraite des femmes », C@drage, n°20, Cnav.

Eléments à retenir :

1. Une couverture de l'AVPF de 40 % pour les femmes de la CNRACL des générations 1948 à 1952, pour en moyenne 20 trimestres acquis à ce titre ;
2. Une couverture de l'AVPF fortement influencée par la taille de la famille et par le niveau de ressources ;
3. Actuellement, le bénéfice de l'AVPF est neutre sur la pension versée par la CNRACL, à la décote / surcote près, mais à terme une influence via le bénéfice du minimum garanti ;
4. Pour les femmes fonctionnaires retraitées de la génération 1950 bénéficiaires de l'AVPF, 80 % ont liquidé leur pension CNAV qui présente 20 % de la pension totale (CNAV + CNRACL) ;
5. L'AVPF représente un quart de la pension du régime général, et environ 6% de la pension totale, soit environ 1 000 euros/an.

Bibliographie

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

Conseil Orientation des Retraites (2008), Retraites : droits familiaux et conjugaux, Sixième rapport, 385 pages, disponible sur le site du COR, <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1708.pdf>

Daguet, E. (2000), « L'évolution de la fécondité des générations nées de 1917 à 1949 : analyse par rang de naissance et niveau de diplôme », Population volume 55, n°6, pp. 1021-1034.

Dupeyroux J.-J., Borgetto M. et Lafore R. (2011), *Droit de la sécurité sociale*, Dalloz, 17ème édition, 1 251 pages.

Projet de loi de finances (2017), Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, dit « le jaune pension », 233 pages, disponibles sous : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2017/pap/pdf/jaunes/jaune2017_pensions.pdf