

## **Chapitre XII**

### **Les questions de retraite**

## I - Les retraités polypensionnés

---

### PRESENTATION

---

*Plus d'un tiers des retraités, soit environ quatre millions de personnes, sont des polypensionnés, qui perçoivent au moins deux retraites de base servies par des régimes différents (quel que soit le nombre de retraites complémentaires et de pensions de réversion dont ils bénéficient éventuellement par ailleurs).*

*La Cour a conduit deux enquêtes sur les polypensionnés, en 1999 et 2003, pour comparer leur situation à celle des titulaires d'une seule retraite de base et vérifier que les uns et les autres sont traités avec équité.*

---

### A – Importance et diversité des retraités polypensionnés

#### 1 – La mesure du phénomène

La part des polypensionnés<sup>230</sup> dans l'ensemble des retraités est en progression constante, mais cette évolution ralentit : ils représentaient 30,2 % du total en 1988, 35,9 % en 1997 et 36,7 % en 2001. La plupart d'entre eux (82 %) relèvent de deux régimes de base, une minorité de trois régimes ou plus. Un polypensionné sur deux a cotisé auprès d'un des régimes d'exploitants ou de salariés agricoles et 89 % auprès du régime général. Les combinaisons les plus fréquentes associent le régime général à l'un des régimes gérés par la MSA (31 %), ou à plus de deux régimes de base (18 %), ou à l'un des régimes de fonctionnaires (13 %).

Les carrières des polypensionnés sont en moyenne plus longues (166 trimestres contre 128) et plus souvent complètes (73 % contre 48 %) que celles des monopensionnés. Pour les titulaires de carrières complètes, cet écart est moins important.

La moitié des hommes et seulement un quart des femmes sont polypensionnés. La population des polypensionnés se partage donc entre

---

230. On ne prend en compte ici que les polypensionnés de plus de 65 ans, âge auquel la quasi-totalité des assurés ont fait liquider l'ensemble de leurs retraites.

60 % d'hommes et 40 % de femmes, alors que 67 % des monopensionnés sont des femmes.

Cette situation s'explique par la plus grande brièveté des carrières féminines, qui diminue la probabilité de changer de régime d'affiliation : les durées d'assurance des polypensionnés sont de 145 trimestres en moyenne pour les femmes, contre 180 pour les hommes, et 20 % d'entre elles ont cotisé moins de 26 ans, alors que les durées de carrière des hommes sont relativement homogènes.

En conséquence, la proportion de carrières complètes est beaucoup plus élevée chez les hommes (90 %) que chez les femmes (47 %) et les femmes partent en retraite plus tard que les hommes, pour bénéficier du taux plein à 65 ans : plus d'un tiers des femmes liquident leurs pensions à cet âge ou plus tard, contre 4 % des hommes.

La brièveté de leurs carrières explique que le montant des pensions de base perçu par les femmes soit égal, en moyenne, à la moitié de celui des hommes et aux deux tiers si l'on ne considère que les polypensionnés ayant effectué une carrière complète. Ce handicap est partiellement compensé par les avantages accessoires et les pensions de réversion, dont les hommes sont moins bénéficiaires.

## **2 – Le montant comparé des retraites des polypensionnés et des monopensionnés**

La comparaison du montant des retraites des deux catégories de pensionnés fait apparaître de fortes différences de situation entre les régimes, imputables à la fois aux règles de coordination<sup>231</sup> de ces derniers, qui désavantageaient globalement les polypensionnés au moins jusqu'à la réforme du 21 août 2003, et à des effets de structure, comme les durées d'assurance respective des deux catégories d'assurés. La place des femmes dans les régimes en cause explique une grande partie des différences observées. Trois constats peuvent être formulés à partir de l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) 2001 de la DREES (seul l'avantage principal versé par les régimes de base est pris en compte ici) :

a) Le handicap des polypensionnés peut être compensé par une plus longue durée d'assurance. Ainsi, les retraites des polypensionnés sont supérieures à celle des monopensionnés pour l'ensemble des

---

231. Les règles de coordination entre les régimes sont destinées à limiter les pertes de droits résultant du passage de l'assuré d'un régime à un autre au cours de sa carrière. Mais portant essentiellement sur la totalisation des périodes d'assurance, elles ne permettent pas de corriger tous les effets négatifs de la pluriactivité.

retraités, toutes durées de carrière et tous régimes confondus (1 036 € contre 875 €) et pour les polypensionnés relevant principalement du régime général, qui constituent la plus grande partie de cet ensemble : au sein de ce dernier en effet, les carrières des polypensionnés sont plus longues et plus souvent complètes et la proportion des femmes à carrière courte est particulièrement forte chez les monopensionnés.

De même, dans le cas des exploitants agricoles et des artisans, les retraites moyennes des polypensionnés des deux sexes sont toujours supérieures, que leur carrière soit complète ou non.

Dans ceux des salariés agricoles, des commerçants et industriels, des professions libérales et des militaires (qui effectuent une carrière complète mais de courte durée au sein des armées, qu'ils quittent à 45 ans en moyenne, puis une seconde carrière jusqu'à 61 ans, le plus souvent au titre du régime général), seuls les hommes polypensionnés sont toujours avantagés par rapport aux monopensionnés : la situation des femmes est inverse car elles accomplissent rarement des carrières complètes.

b) Mais si l'on considère l'ensemble des retraités dont la carrière est complète, tous régimes confondus, le montant moyen des pensions est plus élevé pour les monopensionnés que pour les polypensionnés (1 313 € contre 1 218 €). Il en va de même pour les retraités relevant principalement du régime général. Ce constat s'explique par le handicap dont souffraient les polypensionnés du fait des règles de coordination des retraites des régimes alignés avant la réforme du 21 août 2003, les durées d'assurance des mono et des polypensionnés à carrière complète étant relativement comparables.

c) Pour les mêmes raisons, les monopensionnés des régimes spéciaux des fonctionnaires et des entreprises publiques sont toujours avantagés, même si l'on prend en compte la totalité des retraités et non les seuls bénéficiaires de carrières complètes, car la part des femmes à carrière courte est réduite dans ces régimes.

### **3 – La situation des polypensionnés bénéficiant de minima contributifs**

Parmi les bénéficiaires de minima contributifs, les polypensionnés perçoivent une retraite de base bien supérieure à celle des monopensionnés, 881 € contre 335 €. Cet écart se retrouve aussi bien chez les hommes (1 111 € contre 505 €) que chez les femmes (625 € contre 323 €).

Il s'explique à la fois par l'insuffisante efficacité des règles très complexes de plafonnement des minima contributifs en vigueur avant la loi du 21 août 2003 et par les spécificités des carrières des polypensionnés, dont les durées d'assurance sont plus longues et les parcours professionnels différents.

## **B – La portée de la loi du 21 août 2003 pour les polypensionnés**

### **1 – La réduction de certaines inégalités de traitement entre mono et polypensionnés**

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a posé le principe du traitement équitable de tous les assurés, « quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes de retraite dont ils relèvent » (article 3) et a rapproché dans cette perspective les différents régimes de retraite : en particulier, l'allongement progressif de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein dès 60 ans<sup>232</sup> s'applique désormais à la fois au régime général et aux régimes alignés (salariés agricoles, artisans, commerçants et industriels), aux trois fonctions publiques, aux ouvriers de l'Etat, aux exploitants agricoles et à l'ensemble des professions libérales, avocats compris ; la durée d'assurance des fonctionnaires se calcule en trimestres et non plus en annuités ; des coefficients identiques de majoration et de minoration des pensions s'appliqueront à terme aux régimes alignés et aux professions libérales.

En outre, plusieurs dispositions de la loi évoquées ci-dessous apportent des corrections aux inégalités de traitement entre mono et polypensionnés relevées par la Cour lors de son enquête de 1999, sans toutefois parvenir à une parfaite équité.

#### *a) L'allongement de la durée maximum d'assurance*

La loi porte progressivement de 150 à 160 trimestres au 1<sup>er</sup> janvier 2008 la durée maximum d'assurance retenue pour le calcul des pensions,

---

232. Cette durée, fixée à 150 trimestres par l'ordonnance du 26 mars 1982, a été portée progressivement par la loi du 22 juillet 1993 à 160 trimestres au 1<sup>er</sup> janvier 2003, pour le régime général et les régimes alignés. L'article 5 de la loi du 21 août 2003 étend cette durée à de nouveaux régimes de retraite et l'allonge d'un trimestre par an à compter de 2009, pour atteindre 41 années (164 trimestres) en 2012, sauf si un décret ajustait le calendrier de ces majorations.

ce qui atténue la portée du privilège des polypensionnés (« l'effet proratisation »), dont la retraite est calculée sur une durée non plafonnée.

#### **Les formules de calcul des retraites**

Le montant de la pension d'un assuré relevant du seul régime général (ou d'un régime aligné) se calcule selon la formule :

$$P = \text{SAM} \times t \times d/D.$$

Celui d'un polypensionné relevant, par exemple, du régime général et de celui des artisans, se calcule selon la formule

$$P = [t \times \text{SAM} \times (n \text{ RG}/D)] + [t \times \text{RAM} \times (n \text{ CV}/D)]$$

Dans la formule générale de calcul, le SAM et le RAM sont le salaire et le revenu annuel moyens des 25 meilleures années, t le taux de la pension calculé en fonction de la durée d'assurance tous régimes confondus ou de l'âge de l'intéressé, d sa durée d'assurance dans chaque régime, D la durée d'assurance maximum retenue par chaque régime, n RG sa durée d'assurance au régime général et n CV sa durée d'assurance à celui des artisans.

On constate que si un monopensionné a validé 180 trimestres, sa pension sera calculée en 2008 en fonction du rapport d/D égal à 160/160, alors que celle du polypensionné qui a validé, par exemple, 100 trimestres au titre du régime général et 80 au titre de celui des artisans, sera calculée en fonction des ratios 100/160 et 80/160 : le montant de la retraite qu'il percevra tiendra compte de 180 trimestres et non de 160, contrairement à celui du monopensionné. Son avantage sera toutefois moins grand qu'avant la réforme, où la retraite du monopensionné était calculée selon le ratio 150/150, et les polypensionnés ne validant pas plus de 160 trimestres ne seront plus avantagés.

#### *b) Le plafonnement du nombre des meilleures années d'assurance des polypensionnés*

Comme le montre la formule ci-dessus, la retraite des polypensionnés est calculée en fonction des 25 meilleures années d'assurance validées dans chacun de leurs régimes d'affiliation : ces années incluent donc fréquemment, pour les régimes où ils ont cotisé peu de temps, des périodes peu rémunérées qui font baisser le montant du salaire ou du revenu annuel moyens. Cette étude réalisée pour le COR montre que l'effet du mode de calcul du SAM (ou du RAM) défavorise les polypensionnés beaucoup plus que l'effet proratisation cité plus haut

ne les avantage<sup>233</sup> : le taux de remplacement du revenu d'activité par la retraite de base était de 27,5 % pour un polypensionné ayant cotisé 20 ans au régime général et 20 ans à celui des artisans, contre 32,2 % pour le pensionné ayant cotisé 40 ans à l'un de ces deux régimes ; cet écart était la résultante d'un avantage de 6,7 % pour les polypensionnés imputable à l'effet proratisation et d'un handicap de 21,3 % lié à l'effet SAM (ou RAM) .

Le décret du 13 février 2004 vise à supprimer cette pénalisation pour les régimes alignés en proratisant pour les polypensionnés le nombre de meilleures années pris en compte dans le calcul du salaire ou du revenu annuel moyen, en fonction du rapport entre la durée d'assurance dans chaque régime aligné et la durée d'assurance totale au sein des régimes alignés.

La simulation par la CNAV de l'application des nouvelles règles à différentes carrières de polypensionnés montre que l'effet combiné des deux réformes précitées réduit bien, en règle générale, le handicap dont souffraient ces derniers, sans l'abolir totalement. Il apparaît en outre que, les polypensionnés peuvent être, selon les cas, avantagés ou pénalisés en fonction de leurs profils de carrières.

#### *c) La neutralisation des années à faible rémunération*

Le même décret permettra de neutraliser, dans le calcul des 25 meilleures années, celles qui n'ont permis de valider aucun trimestre en raison de trop faibles revenus (que les intéressés soient mono ou polypensionnés) : cette mesure aidera particulièrement les polypensionnés, dont les droits sont fortement réduits quand les années précitées sont intégrées dans le calcul du salaire ou du revenu annuel moyen d'un régime pour lequel ils n'ont été assurés que peu de temps. Ainsi, un fonctionnaire ayant cotisé neuf années au régime général, dont six ans comme moniteur de colonie de vacances d'été, perçoit 48,6 € ou 16,4 € de pension mensuelle au titre de ce régime, selon que ces six dernières années sont ou non neutralisées.

---

233. Cette étude montre que les effets de structure jouent ici encore : l'effet proratisation s'accroît lorsque les carrières sont plus longues, l'effet du mode de calcul du SAM ou du RAM est plus important quand la progression annuelle des revenus est plus forte.

#### *d) La réforme du calcul des minima contributifs*

La plupart des régimes de retraite prévoient le versement d'un montant minimum garanti de pension, appelé minimum contributif. A l'issue de son enquête de 1999, la Cour s'était interrogée sur le bien fondé du versement d'un minimum contributif à un polypensionné bénéficiant par ailleurs d'une pension correspondant à une carrière complète au titre d'un autre de ses régimes d'affiliation.

L'article 26 de la loi et le décret du 26 décembre 2003 répondent à ces préoccupations en modifiant les règles de calcul et de coordination des minima contributifs du régime général et des régimes alignés<sup>234</sup> : la durée d'assurance des polypensionnés qui ont validé plus que la période nécessaire pour bénéficier du taux plein à 60 ans (160 trimestres en 2004) est proratisée pour qu'ils ne puissent percevoir plus que le minimum contributif du régime général.

Les simulations réalisées par la CNAV montrent que cette réforme égalise le montant des retraites perçues par les mono et les polypensionnés bénéficiaires de minima contributifs dont la durée ne dépasse pas 160 trimestres (à carrières et revenus comparables) et interdit bien aux polypensionnés susceptibles de bénéficier des minima, (complets ou proratisés) de plusieurs régimes de percevoir plus du montant maximum du minimum contributif.

En revanche, le polypensionné bénéficiaire de minima contributifs qui a validé une carrière supérieure à 160 trimestres peut continuer à percevoir dans certains cas une pension totale supérieure à celle du monopensionné.

## **2 – Les questions non résolues par la loi**

### *a) Les règles concernant les polypensionnés relevant des régimes spéciaux ne sont pas ou peu modifiées*

La loi n'a réformé que les régimes spéciaux des trois fonctions publiques, laissant de côté ceux concernant les marins, les mines, la SNCF, les autres réseaux ferrés, l'électricité et le gaz, la banque de France, l'opéra de Paris et la comédie française.

Les pensionnés relevant de ces régimes conservent donc leurs avantages : en particulier, la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier

---

234. La loi réforme par ailleurs le mode de calcul du minimum contributif des fonctionnaires, sans incidence spécifique sur les polypensionnés.

du taux plein reste fixée à 150 trimestres (ou même à une durée moindre, pour certains emplois), comme la durée d'assurance maximum.

Les polypensionnés assurés notamment par ces régimes sont concernés par la réforme des retraites au titre des autres régimes dont ils relèvent, mais conservent les avantages précités afférents à ces régimes spéciaux. Ils peuvent y valider une carrière complète en seulement 37,5 ans (ce qui permet d'accumuler des droits plus facilement dans d'autres régimes) et bénéficier d'une pension calculée, tous régimes confondus, sur une durée maximale bien supérieure à celle fixée pour le régime général et les régimes alignés (160 trimestres en 2004).

Dans le cas des trois fonctions publiques, la loi a rapproché leurs régimes de retraite du régime général et des régimes alignés, mais n'a pas fixé de règles de coordination spécifiques aux polypensionnés relevant notamment d'un régime de fonctionnaires.

Cela s'explique par les écarts subsistant pour le mode de calcul de la pension entre les régimes concernés.

*b) Les modalités de rétablissement au régime général des fonctionnaires n'ayant pas cotisé pendant 15 ans restent critiquables*

Lorsqu'un fonctionnaire quitte le service sans avoir cotisé suffisamment longtemps (15 ans) pour bénéficier d'une retraite de la fonction publique, il doit être « rétabli dans la situation qu'il aurait eue s'il avait été affilié au régime général », conformément à l'article L. 65 du code des pensions civiles et militaires (CPCM). En pratique, cependant, les agents concernés ne sont pas réellement rétablis dans leurs droits, puisque on calcule leur pension en appliquant l'article D. 31 du CPCM, non conforme au texte précité, sur la base de leur dernier traitement de base de la fonction publique, indemnités annexes exclues, alors que les pensions du régime général sont calculées en tenant compte du salaire annuel moyen plafonné, primes comprises, des 25 meilleures années (c'est-à-dire de la totalité des années de service public des agents concernés, toujours inférieures à 15).

Cette anomalie résulte du fait que les services de liquidation des pensions de l'Etat et la CNRACL n'ont pas mis en oeuvre les moyens de connaître le montant des indemnités annexes des agents. Comme la Cour l'a suggéré dans son rapport particulier d'avril 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, il est souhaitable d'étudier l'impact d'une suppression de la « période de stage » de 15 ans existant dans les régimes spéciaux des trois fonctions publiques et de la validation des droits à la

retraite à partir d'un trimestre d'assurance, comme c'est le cas dans le régime général.

*c) Le cas de certains assurés ayant cotisé simultanément dans plusieurs régimes n'est pas résolu*

Comme les retraites des polypensionnés sont calculées de façon indépendante dans chacun des régimes dont ils relèvent, conformément à la formule citée plus haut, certains assurés à temps partiel percevant de faibles rémunérations et relevant à la fois du régime général et d'un autre régime (salariés agricoles, professions libérales...) valident trop peu d'heures au cours d'un trimestre donné pour acquérir des droits à la retraite dans au moins un de ces régimes.

Un salarié qui déclare par exemple au cours d'une année donnée 150 heures de SMIC au titre du régime général et 100 heures à celui des salariés agricoles ne bénéficiera pas de la validation d'un trimestre pour sa retraite, alors qu'il a travaillé en tout plus des 200 heures de SMIC nécessaires pour valider un trimestre dans chacun de ces deux régimes.

La possibilité de racheter des années au titre desquelles moins de quatre trimestres ont été validés, créée par la réforme des retraites, ne peut constituer une solution à ce problème dans la mesure où cela conduirait des titulaires de petits revenus à racheter des périodes pour lesquelles ils ont déjà cotisé.

Plusieurs solutions peuvent être trouvées à ce problème : demander au régime auquel l'assuré a cotisé le plus longtemps de valider également les périodes cotisées au titre d'un autre régime, lorsque moins de quatre trimestres ont été validés au cours d'une année ; calculer le nombre de trimestres en faisant masse des heures de travail cotisées dans les deux régimes ; dans le cas particulier des salariés agricoles, intégrer ces derniers au régime général.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

45. *Étudier les conséquences d'une validation des droits à la retraite des fonctionnaires à partir d'un trimestre d'assurance, comme dans le régime général.*

46. *Régler le problème des actifs ayant cotisé simultanément dans plusieurs régimes sans pouvoir valider un seul trimestre dans aucun des régimes.*

---

## II - Les dispositifs de solidarité au sein des régimes de retraite

---

### PRESENTATION

---

*Les régimes d'assurance vieillesse versent des pensions financées essentiellement par des cotisations assises sur les revenus professionnels d'activité et calculées en relation avec ceux-ci. Mais ils intègrent également de nombreux dispositifs de solidarité qui consistent à accorder des droits supérieurs à ceux que permettrait un calcul strictement lié aux cotisations effectivement versées<sup>235</sup>. Il s'agit tout d'abord de la prise en compte, dans la constitution des droits à pension, de périodes non travaillées, dites assimilées, et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). D'autres mécanismes permettent d'obtenir des droits plus que proportionnels aux cotisations versées : c'est le cas du mode de calcul du nombre de trimestres retenus pour la pension, des majorations de durée d'assurance et des majorations du montant de la pension au titre de l'éducation des enfants, enfin des systèmes consistant à garantir soit un minimum de pension dans un régime, soit un minimum de revenus dit minimum vieillesse à toute personne âgée.*

---

### A – La portée des dispositifs de solidarité

#### 1 – Le faible impact des périodes assimilées

Variables selon les régimes, les périodes assimilées consistent essentiellement dans des périodes d'interruption de travail pour cause de maladie, maternité, invalidité, accidents du travail, chômage indemnisé et préretraite, service militaire et volontariat civil. Des périodes de guerre sont également prises en compte. Dans la fonction publique et les régimes spéciaux des entreprises publiques, la prise en compte de conditions d'emploi spécifiques se traduit par des bonifications de durée d'assurance permettant d'obtenir une retraite complète à un âge plus précoce. Enfin, des rachats de cotisations pour des périodes passées peuvent faire partie des mesures de solidarité quand ils sont accordés à un tarif favorable (non actuariellement neutre).

---

235. Les pensions de réversion et les modalités de prise en charge des cotisations au profit de formes particulières d'emploi ne seront pas étudiées ici, de même que les diverses bonifications de durée d'assurance accordées dans les régimes spéciaux.

Dès lors que la durée retenue pour le calcul de la pension est limitée (150 trimestres jusqu'à la loi de 2003) et qu'une année ne peut comporter plus de quatre trimestres, les périodes assimilées d'un assuré ne sont pas toutes utiles pour calculer sa retraite. Cela s'explique notamment par la règle très généreuse de calcul des trimestres : pour obtenir quatre trimestres permettant de valider une année pour la retraite, il suffit d'avoir perçu un salaire annuel correspondant à 800 fois le montant du SMIC horaire<sup>236</sup>, ce qui peut s'obtenir en travaillant à temps partiel toute l'année ou à temps complet pendant un nombre de mois d'autant plus faible que le salaire est élevé, dans la limite du plafond.

### Les périodes assimilées (PA) dans le régime général en 2001

	Part des retraités <sup>(1)</sup> bénéficiaires de PA			Part dans la pension		
	PA (utiles ou non)	PA utiles au niveau annuel <sup>(2)</sup>	PA utiles aux niveaux annuel <sup>(2)</sup> et fin de carrière <sup>(3)</sup>	Total	Hommes	Femmes
Maladie-Maternité-AT	<b>34 %</b>	12 %	<b>10 %</b>	0,3 %	0,3 %	0,4 %
Chômage avant 55 ans	<b>23 %</b>	17 %	<b>14 %</b>	0,9 %	0,7 %	1,1 %
Chômage après 55 ans	<b>32 %</b>	28 %	<b>16 %</b>	1,8 %	1,8 %	1,9 %
Invalidité	<b>6 %</b>	5 %	<b>4 %</b>	0,6 %	0,6 %	0,8 %
Service national	<b>23 %</b>	22 %	<b>6 %</b>	0,3 %	0,5 %	

*estimations CNAV à partir de la génération 1935.*

*(1) assurés ayant au moins un trimestre validé.*

*(2) reports qui interviennent chaque année pour obtenir quatre trimestres.*

*(3) reports au compte qui vérifient la condition (2) et qui interviennent dans la durée d'assurance totale validée en fin de carrière dans la limite du maximum de trimestres pris en compte.*

L'impact sur le montant de la pension des périodes assimilées de maladie, maternité ou accidents du travail représente 0,3 % alors que celui des périodes de chômage pour les assurés âgés de 55 ans ou plus représente en moyenne 1,8 % de la pension mais il pourrait augmenter à l'avenir sous l'effet de la loi du 21 août 2003.

236. En 2004, des rémunérations de 5 752 € permettent de valider quatre trimestres. Ce montant correspond à 19 % du plafond ; il suffit donc de travailler environ 2,5 mois au plafond ou environ six mois au SMIC pour quatre trimestres validés (800 heures de SMIC représentent la moitié de la durée légale annuelle du travail).

## 2 – Des avantages familiaux importants et hétérogènes

Les avantages familiaux inclus dans les retraites<sup>237</sup> sont multiples et se cumulent le plus souvent. Ainsi :

- des majorations de durée d'assurance (MDA) sont accordées aux femmes dans presque tous les régimes, sans condition d'interruption d'activité, dès lors que le ou les enfants ont été élevés sous certaines conditions d'âge et de durée ;
- les deux parents peuvent obtenir des majorations du montant de leur pension dès lors qu'ils ont eu au moins trois enfants : seule cette mesure existe également dans les régimes complémentaires obligatoires ;
- le congé parental d'éducation pris par le père ou la mère donne lieu à validation pour la retraite dans le régime général mais la femme ne peut cumuler cet avantage avec la MDA ;
- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) consiste à accorder des droits à retraite au parent (l'un ou l'autre) qui n'exerce pas d'activité professionnelle, bénéficie de certaines prestations familiales et remplit des conditions de ressources, d'âge, de nombre des enfants ou de handicap d'un enfant mineur ou adulte. Cette assurance permet au parent déjà assuré au régime général d'y majorer sa durée d'assurance. Si ce n'est pas le cas, il se constitue des droits au régime général au seul titre de l'AVPF. Cet avantage est cumulable avec la MDA et avec la majoration de pension.

Les calculs du conseil d'orientation des retraites (COR) et les projections faites par l'INSEE avec le modèle Destinie montrent que les majorations de durée d'assurance permettent en moyenne d'ajouter quatre années dans le régime général (et les régimes alignés) représentant 5,32 % du salaire servant de base au calcul de la pension, dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Dans le secteur public où la MDA n'est que de un an par enfant, elle permet de valider en moyenne deux années, soit 4,5 % du salaire total (hors primes). Les bénéficiaires de la seule MDA sont estimés respectivement à trois millions dans le régime général et 454 000 personnes dans le secteur public en 2002.

Les majorations de pensions sont proportionnelles à la pension et ne sont pas imposables. En 2002, elles concernaient en stock 44 % des pensionnés du régime général, 38 % de ceux de l'AGIRC et 30 % de ceux de la fonction publique. Elles représentaient 8,8 % des pensions

---

237. A l'exception des retraites de base des professions libérales.

concernées à la CNAV, 7,6 % à l'ARRCO, 13 % à l'AGIRC et dans la fonction publique 12,9 % des pensions civiles. Les effectifs bénéficiaires s'élevaient à 4 400 000 individus dans le régime général, 2 100 000 à l'ARRCO, 532 000 à l'AGIRC.

En raison du caractère très progressif de sa montée en charge (l'AVPF a été mise en place à compter de 1972) en 2002, l'AVPF ne représentait en moyenne que 2,1 % du montant de la pension, mais 5 % pour les femmes. Les effectifs cotisants s'élevaient à 1 700 000 environ. Cette moyenne recouvre de fortes différences, entre la seule validation du congé parental et le cumul des avantages sur longue période. Ainsi, avec un espacement entre les naissances des enfants de deux ans et demi, une mère de trois enfants bénéficiaire de l'AVPF peut valider jusqu'à 21 ans à ce titre, se cumulant avec six années de MDA, soit au total 27 années. Même si la multiplicité des dispositifs rend l'ensemble peu lisible, il s'agit là d'une véritable retraite de la mère de famille, dont le montant sera il est vrai modeste car calculé sur la base du SMIC et non complété par une retraite complémentaire, sauf si l'intéressée a travaillé les autres années. Mais la pension est majorée de 10 % au titre des trois enfants.

### **3 – L'importance accrue du minimum de pension et le rôle marginal du minimum vieillesse.**

Ces deux dispositifs sont de nature différente : le minimum de pension (dit contributif alors qu'il constitue pourtant un mécanisme de solidarité) est attribué dans chaque régime pour relever, en relation avec la durée d'assurance, les pensions les plus modestes. Le minimum vieillesse, quant à lui, constitue une garantie minimale de ressources accordée à toute personne résidant en France, dont les ressources sont inférieures à un plafond, même si elle n'a cotisé à aucun régime de retraite.

#### *a) Le minimum de pension<sup>238</sup>*

Dans le régime général des salariés et les régimes alignés (ORGANIC et CANCAVA), il est fonction de la durée d'assurance et n'est servi entier (6 402,23 € au 1<sup>er</sup> janvier 2003) que si l'assuré réunit 150 trimestres d'assurance. La pension calculée est portée à ce minimum avant d'être assortie des avantages complémentaires normalement applicables aux retraités qui remplissent les conditions relatives à la

---

238. Voir infra les modifications apportées au minimum de pension par la loi du 21 août 2003.

majoration de pensions pour enfants, aux majorations pour conjoint à charge, à la majoration pour recours à une tierce personne. Le régime des exploitants agricoles met en œuvre des dispositions spécifiques : pour les affiliés qui, cumulativement, justifient de 40 annuités tous régimes confondus et de 17,5 annuités pour la retraite forfaitaire, une retraite minimum est garantie par l'octroi de points gratuits qui viennent s'ajouter à la retraite forfaitaire. Dans la fonction publique, (Etat et CNRACL), la pension est portée à l'indice majoré 216 si 25 ans de services ont été assurés (le montant du minimum contributif est de 11 338,55 € au 1<sup>er</sup> janvier 2003). Pour les durées inférieures, chaque année cotisée donne droit à 4 % de cet indice. Les autres régimes spéciaux ont leurs propres dispositifs, tandis que les régimes complémentaires obligatoires ne connaissent pas cette notion.

Dans le régime général, au 31 décembre 2002, les bénéficiaires du minimum contributif étaient de 3 190 000 (dont 2 240 000 femmes), soit le tiers des retraités<sup>239</sup>, proportion en forte croissance. La part du minimum contributif dans le montant total de la pension des assurés concernés était de 25,8 % en moyenne, 20,4 % pour les hommes et 27,8 % pour les femmes. Pour les fonctionnaires de l'Etat, le nombre total de bénéficiaires du minimum de pension s'élève à 164 200 civils et 67 600 militaires.

Le minimum de pension a été créé en 1983 pour que les salariés ayant eu une carrière complète mais des salaires modestes obtiennent, sans condition de ressources, une pension supérieure au minimum vieillesse attribué à des personnes n'ayant parfois jamais travaillé. Le total de la pension de base portée au minimum et de la retraite complémentaire devait être supérieur au minimum vieillesse<sup>240</sup>. Cet écart ayant été quelque peu érodé au fil des ans, la loi du 21 août 2003 a prévu en trois ans un rattrapage de 3 % par an du minimum de pension. Mais ce rattrapage ne porte que sur la part de pension correspondant aux années ayant donné lieu à cotisation et pas sur celles relative aux périodes assimilées. Cette mesure tend à éviter d'accroître le cumul des mesures de solidarité, si fréquent au sein des régimes.

---

239. Sur cette proportion importante, voir supra I sur les polypensionnés.

240. Les règles spécifiques du minimum garanti dans la fonction publique ont pour conséquence qu'il est supérieur au minimum vieillesse à partir d'une quinzaine d'annuités environ.

*b) Le minimum vieillesse*

Le minimum vieillesse est un dispositif à plusieurs niveaux : le premier niveau garanti, sous condition de ressources, à toute personne âgée d'au moins 65 ans ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail, un minimum égal au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS). Ce premier niveau est attribué par un service de la Caisse des dépôts et consignations aux personnes résidant en France et qui ne relèvent d'aucun régime de retraite ou par les caisses de retraite, sous forme de majoration différentielle (dite majoration de l'art. L. 814-2 CSS) aux assurés dont les pensions sont insuffisantes. Le second niveau est constitué par l'allocation supplémentaire de l'article L. 815-2 et permet d'atteindre le minimum vieillesse.

Le nombre des allocataires du minimum vieillesse<sup>241</sup> a fortement diminué en raison de l'amélioration des retraites (1 213 000 en 1990, 989 000 en 1995, 723 000 en 2001 et 668 000 en 2002). Toutefois, après avoir décliné, le nombre de bénéficiaires de la seule allocation de premier niveau, croît à nouveau fortement depuis 1990 (315 000 en 1994, 305 000 en 1995, 411 500 en 2001), essentiellement du fait des retraités issus de l'immigration. Fin 2002, 4,8 % des retraités percevaient les allocations du minimum vieillesse (3,6 % pour les hommes, 5,4 % pour les femmes). Ces allocations ne représentent en moyenne qu'un élément marginal par rapport à l'avantage principal (0,5 % pour les hommes 1,5 % pour les femmes).

La mise en œuvre du minimum vieillesse soulève des problèmes de principe et comporte des difficultés de gestion. Le versement de la majoration spéciale de l'article L. 814-2, qui complète des prestations contributives inférieures à l'AVTS, n'est pas soumise à une condition de résidence en France ce qui la rend exportable dans le pays de résidence du bénéficiaire<sup>242</sup>. Dans le régime général, dans plus de 70 % des cas, elle est allouée à des étrangers non résidents (en 2001 : 230 000 sur un total de 411 500) et elle croît trois fois plus vite que pour les bénéficiaires résidents. Elle correspond au double des droits acquis par cotisation et son montant est appelé à croître car la durée d'affiliation des nouveaux liquidants est sensiblement réduite par rapport à celle des retraités en

---

241. Le nombre global et sans doublons de bénéficiaires du minimum vieillesse est inconnu. Il est estimé à partir du nombre d'allocations supplémentaires attribuées.

242. L'ordonnance du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse remplace au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2006 les diverses prestations minimales existantes par une « allocation de solidarité aux personnes âgées ». Mais elle recrée sous le nom de « complément de retraite » une prestation exportable sous réserve d'une condition de durée minimale de résidence.

stock (4,7 années contre 8,4). En 2002, 600 M€ ont été versés hors de France à ce titre. Deux problèmes sont ainsi posés : le niveau de l'allocation est établi au regard du niveau de vie en France et le montant attribué ne dépend pas du nombre de trimestres de cotisations mais des seules ressources déclarées par les bénéficiaires. Or, le contrôle de celles-ci à l'étranger est illusoire. De même, l'information sur le décès des bénéficiaires n'est pas garantie.

En application de la loi du 11 mai 1998, les étrangers de toutes nationalités qui justifient de la régularité de leur séjour effectif en France bénéficient, s'ils remplissent les conditions d'octroi, de certaines prestations non contributives, en particulier l'allocation supplémentaire de l'article L. 815-2. Mais le décret devant définir ce qu'est une résidence effective en France n'a jamais été publié, et l'enquête effectuée auprès des régimes a fait ressortir des incertitudes sur les modalités de contrôle des caisses pendant la durée de versement de la prestation.

## **B – Les disparités dans les modalités de validation**

### **1 – Les périodes non travaillées**

Les disparités de traitement des retraités procèdent essentiellement de la multiplicité des régimes de retraite. Certaines résultent de la logique même des régimes, d'autres sont moins explicables. La loi du 21 août 2003 n'y a que partiellement remédié.

#### *a) Les disparités entre les régimes*

Entre le régime général (et les régimes alignés), la fonction publique et les régimes spéciaux d'entreprise, les disparités affectent différents dispositifs. La validation des périodes de maladie, maternité, d'accidents du travail et de maladies professionnelles et d'invalidité est gratuite pour l'assuré dans les régimes du secteur privé, tandis qu'elle donne lieu à prélèvement de cotisations dans les régimes publics. Mais ceci s'explique par le fait que dans ces derniers, le traitement est maintenu par l'employeur alors que pour les salariés du secteur privé les indemnités journalières versées par la sécurité sociale tiennent compte de l'absence de cotisations. A la différence du régime général, dans la fonction publique, seule la préretraite CPA (cessation progressive d'activité) est validée avec prélèvements de cotisation.

Entre les régimes de salariés et de non-salariés, les disparités portent sur les périodes de formation professionnelle, qui ne sont pas prises en compte par les régimes de non salariés, même lorsque ces derniers ont connu des périodes de chômage. A la MSA, les périodes de maladie, maternité, invalidité, AT-MP et les périodes militaires ne sont prises en compte que pour la retraite forfaitaire des exploitants. A la CNAVPL, elles donnent lieu à des exonérations de cotisations dans des conditions parfois plus restrictives que dans les régimes généraux des salariés. La MSA inscrit des périodes de préretraite pour la retraite forfaitaire et, dans ce cas, également pour la retraite proportionnelle.

Entre les régimes de base et complémentaires les conditions de prise en charge des périodes de maladie, maternité et autres, sont analogues. Par contre, le nombre de points inscrits pour ces périodes dans les régimes complémentaires est en rapport avec celui acquis l'année précédant l'arrêt de travail, ou la perte de salaire constatée, alors que dans le régime de base, la période assimilée est valorisée au salaire moyen retenu pour liquider la pension.

Entre régimes complémentaires, des différences plus étonnantes encore existent. Ainsi, les périodes de service national, de guerre et de volontariat civil sont prises en compte en tout ou partie, selon les cas, et sous condition d'affiliation préalable, le plus souvent, par l'ARRCO et l'IRCANTEC, mais pas par l'AGIRC. Pour les périodes de chômage, si l'AGIRC et l'ARRCO inscrivent des points au double titre de l'indemnisation par les ASSEDIC et du régime de solidarité de l'Etat, l'IRCANTEC ne prend en compte que le chômage indemnisé pendant une période supérieure à un mois (le chômage non indemnisé ne donne pas lieu à inscription de points). Pour la préretraite progressive l'IRCANTEC attribue des points gratuits sur la perte de salaire par rapport au temps plein, tandis que l'AGIRC et l'ARRCO subordonnent la validation de l'allocation spéciale du FNE (préretraite d'ASFNE) à la prise en charge du coût des points par l'Etat, via le FSV. Une différence plus importante doit être soulignée : les périodes d'AVPF ne sont pas prises en compte par l'AGIRC et l'ARRCO, alors qu'un dispositif de bonification parentale spécifique à l'IRCANTEC donne lieu à attribution de points.

#### *b) Les disparités affectant les dispositifs de validation*

Sans justification apparente, les périodes assimilées font l'objet de règles de validation différentes : un trimestre est validé tous les 60 jours de maladie et d'AT-MP, tous les 50 jours de chômage et de préretraite, tous les 90 jours de volontariat civil. D'autres périodes (service militaire,

congé parental) sont validées de date à date avec arrondissement au trimestre supérieur.

La loi du 21 août 2003, si elle établit de nouvelles règles du jeu pour le régime général des salariés et celui des fonctionnaires, ne fait pas pour autant disparaître les disparités en matière de minimum de pension. Dans le régime général des salariés et les régimes alignés, le minimum contributif, pour être porté progressivement à un niveau permettant une retraite totale (retraite complémentaire comprise) au moins égale à 85 % du SMIC, sera majoré en valeur nette de 3 % en 2004, 3 % en 2006 et 3 % en 2008, mais ce pour les seules périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l'assuré, à la différence de la réglementation antérieure. Le minimum de pension relatif aux autres périodes suivra l'inflation. Le minimum garanti de la fonction publique est également modifié : la durée d'activité requise pour que la pension soit portée à l'indice 216 passera progressivement de 25 à 30 ans. Celle requise pour atteindre l'indice 227 passera progressivement de 30 à 40 ans de services.

Le traitement du chômage comporte une distinction entre chômage indemnisé et non indemnisé. La prise en compte de ce dernier pour le calcul des pensions est limitée dans le temps. Les périodes d'attribution du RMI (revenu minimum d'insertion), dont une partie importante des bénéficiaires sont d'anciens chômeurs indemnisés au titre de la solidarité (ASS) ne font pas l'objet d'une validation pour la retraite. Le traitement de la formation professionnelle est particulièrement divers. La formation professionnelle antérieure à l'entrée sur le marché du travail et donc à l'affiliation aux régimes de retraite n'est jamais prise en compte pour la retraite, sauf dans la fonction publique après réussite aux concours. Les périodes de formation professionnelle liées au statut de chômeur indemnisé le sont par le régime général des salariés et les régimes complémentaires, mais non en cas d'activité rémunérée (stagiaires de la formation professionnelle). L'UNEDIC finance partiellement les retraites complémentaires AGIRC-ARRCO durant les périodes en assurance chômage et il en est de même pour l'Etat en ce qui concerne le régime public<sup>243</sup> (allocation de fin de formation, formation liée à l'ASS, stages agréés par l'Etat au titre du livre IX du Code du travail, dits RSF).

Il faut enfin souligner que, quand les périodes de formation professionnelle donnent lieu à cotisations, ces cotisations sont assises sur une base forfaitaire parfois trop faible pour permettre leur validation. C'est le cas de stagiaires de la formation professionnelle et des apprentis en début de contrat. Les chômeurs bénéficiaires de l'ASS ou en fin de

---

243. L'ARE formation donne lieu à cotisation et est prise en compte pour la retraite complémentaire.

droits ne valident aucun droit pour des stages d'une durée moyenne de quatre mois.

## **2 – Les avantages familiaux.**

### *a) Les disparités entre régimes*

Si l'AVPF est d'application générale, car non liée à l'appartenance à un régime, d'importantes disparités affectent les majorations de durée d'assurance et les majorations de pension.

Les majorations de durée d'assurance ont fait l'objet de dispositions nouvelles dans la loi du 21 août 2003. Avant la réforme des retraites, dans le régime général et les régimes assimilés, ainsi que dans le régime des exploitants agricoles, chaque enfant qu'une femme assurée a élevé pendant neuf ans avant son 16<sup>ème</sup> anniversaire ouvrait droit à une majoration de huit trimestres. Dans la fonction publique, elle était de un an par enfant. Les régimes spéciaux des entreprises publiques, non concernés par la réforme, ont des dispositifs divers : absence de majoration pour la SNCF, bonifications par enfant pour EDF-GDF et la RATP. Les régimes complémentaires de salariés n'ont pas de majorations de durée d'assurance pour enfants<sup>244</sup>. L'IRCANTEC a néanmoins un dispositif de bonification parentale pour les périodes d'interruption d'activité dans la limite maximale d'un an par enfant.

La loi du 21 août 2003 a introduit des dispositions globalement plus favorables, mais qui accroissent l'hétérogénéité entre les régimes. Désormais, dans le régime général (et les régimes alignés) et à la MSA, les femmes bénéficieront d'une majoration gratuite d'un trimestre pour toute année durant laquelle elles ont élevé un enfant dans la limite de huit trimestres par enfant, l'âge limite de neuf ans étant supprimé. Dans la fonction publique, la majoration s'applique dorénavant aux hommes comme aux femmes. Une condition nouvelle d'interruption ou de réduction d'activité étant posée, il s'agit plus désormais d'une validation gratuite de période d'interruption que d'une MDA. En contrepartie, la validation pourra atteindre trois ans par enfant. De plus, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les femmes qui ont accouché après leur recrutement dans la fonction publique bénéficient d'une majoration de deux trimestres sans condition d'interruption d'activité mais qui n'est pas cumulable avec la MDA lorsque celle-ci est supérieure ou égale à six mois.

Le congé parental d'éducation pris dans les conditions prévues par le code du travail est validé dans le régime général au profit du père (ou

---

244. Mais les majorations du régime général sont prises en compte pour les liquidations entre 60 et 65 ans.

de la mère si c'est plus favorable que la MDA) pour la durée effective de ce congé. Dans la fonction publique, un congé parental de six mois renouvelable, dans la limite de trois ans, est accordé au père ou à la mère jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant, avec maintien des droits d'avancement d'échelon, mais sans que cette période soit retenue pour le calcul des annuités. Un droit à pension immédiate pour soigner un conjoint invalide, sans équivalent dans le régime général, y est également accordé. La loi de 2003 crée seulement dans le code du travail un congé de solidarité familiale qui ne donne pas lieu à validation. Enfin, la loi institue une MDA pour enfant handicapé de huit trimestres au plus dans le régime général (et les régimes alignés) mais de quatre trimestres au plus dans la fonction publique.

Des dispositions propres à la fonction publique et aux régimes spéciaux permettent le départ en retraite, sans condition d'âge, après 15 ans de service des mères de famille ayant eu au moins trois enfants ou un enfant invalide ou ayant cessé leur activité pour cause d'infirmité ou de maladie incurable. Cette retraite anticipée cumulable avec un emploi dans le secteur privé, est proportionnelle à la durée des services effectués et susceptible d'être portée au minimum.

Les majorations de pensions pour enfants, qui s'appliquent indifféremment aux hommes et aux femmes, sont également différentes selon les régimes. Dans les régimes général et alignés ainsi qu'à la MSA, la pension de vieillesse est majorée de 10 % pour l'assuré qui a eu ou élevé au moins trois enfants. Les enfants de rang quatre et au-delà n'apportent aucun avantage supplémentaire. Cette majoration est inexistante dans le régime de base des professions libérales. Dans la fonction publique, la majoration est de 10 % pour trois enfants ayant atteint l'âge de 16 ans ; s'y ajoutent 5 % par enfant supplémentaire, la pension ne pouvant excéder le montant du traitement sur lequel elle est calculée. Il en est de même dans les régimes spéciaux d'entreprises publiques. L'AGIRC et l'ARRCO ont des dispositifs différents : à l'ARRCO, le taux applicable est de 5 % lorsque l'intéressé a élevé au moins trois enfants. A l'AGIRC les taux sont de 8 % pour trois enfants et sont majorés de 4 % par enfant supplémentaire jusqu'à 24 % pour sept enfants et plus. La majoration applicable à l'IRCANTEC est de 10 % pour trois enfants et 5 % par enfant supplémentaire jusqu'à un total de 30 % pour sept enfants et plus. Ces majorations ont au moins en commun d'être très inégalitaires car calculées proportionnellement au montant de la pension et non soumises à l'impôt sur le revenu.

*b) Des dispositifs complexes et non équitables*

La mise en œuvre des dispositifs familiaux peut représenter un avantage très important pour certains parents, sans qu'ils en soient conscients. La juxtaposition de divers types de compensation de l'éducation des enfants (AVPF, MDA, majorations de pension, sans compter les dispositifs propres à certains régimes), issue de la stratification historique des réformes donne un ensemble de règles opaque, sans logique interne et dont l'effet cumulé est mal connu. Ainsi, l'AVPF donne lieu à l'inscription au compte de salaires égaux au SMIC, même si le parent a déjà travaillé, ce qui peut le pénaliser<sup>245</sup>, tandis que les MDA sont valorisées au salaire moyen des meilleures années retenues dans le calcul. Tandis que la MDA majore les trimestres acquis dans le régime de son activité professionnelle, l'AVPF crée des droits exclusivement dans le régime général, générant ainsi et à ce seul titre de nombreux polypensionnés. Des femmes ayant peu travaillé peuvent en cumulant diverses majorations valider des périodes relativement longues sur une base majorée par le minimum contributif. Complexe, le système paraît peu équitable.

En prenant appui sur la réglementation européenne telle qu'interprétée par la CJCE, la réforme de 2003 aurait pu aller plus loin dans l'harmonisation entre les sexes et entre les régimes. En effet, si le droit européen maintient entre le régime général, d'une part, et la fonction publique et les régimes spéciaux d'entreprises, d'autre part, des disparités peu compatibles avec les caractéristiques de l'organisation des retraites en France, le législateur français aurait pu rétablir la cohérence. Ainsi, contrairement au régime général, les régimes publics, mais aussi les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, sont considérés par le droit européen comme des régimes professionnels, donc soumis au principe de la non discrimination entre les hommes et les femmes en matière de rémunération. Le droit européen tolère donc dans les régimes généraux de retraite le maintien de règles favorables aux femmes qu'il condamne dans les autres régimes<sup>246</sup>. En conséquence, les majorations de durée d'assurance n'ont été étendues aux hommes par la loi du 21 août 2003 que dans la fonction publique, le régime général et les régimes alignés

---

245. Cette pénalisation peut intervenir quand les années d'AVPF sont prises en compte dans le calcul du SAM servant au calcul de la pension. Si les autres salaires pris en compte dans ce calcul sont supérieurs au SMIC, le fait de tenir compte des périodes d'AVPF conduit à diminuer le SAM et donc à réduire la pension. C'est une différence majeure avec les MDA.

246. Arrêt Griesmar de la CJCE du 29 novembre 2001. Les conséquences de cet arrêt ont été tirées par le Conseil d'Etat dans une décision de juillet 2003.

continuant de les limiter aux femmes. D'autres dispositions discriminatoires propres aux régimes publics et contraires au droit européen ont été maintenues par la réforme et donnent lieu à des recours gagnés par les requérants<sup>247</sup>. Le caractère à la fois coûteux et non justifié, de ce dispositif (qui ne concerne actuellement que les femmes) et son extension aux hommes doit conduire à sa révision dans les meilleurs délais. De plus, cette possibilité de retraite anticipée permet aux intéressés d'échapper à l'application de la décote, créée par la loi d'août 2003..

## **C – Information et financement**

L'information sur les dispositifs de solidarité reste lacunaire. Une appréciation d'ensemble de leurs modalités de financement et de leur coût en est donc rendue impossible.

### **1 – L'information et les études**

Les systèmes d'information des régimes devraient leur permettre de connaître le nombre des bénéficiaires des différents dispositifs, les montants en cause et leur contribution à la retraite des intéressés, les masses financières en résultant et ce aussi bien en ce qui concerne le stock de retraités que les flux annuels de nouveaux retraités. L'information sur ces données est variable selon les régimes ; elle est bien maîtrisée notamment à la CNAV, à la MSA, au service des pensions des fonctionnaires ainsi que dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC dont les règles sont, il est vrai, plus simples. Cependant, tous les régimes recevant des ressources en provenance du FSV devraient être en mesure de justifier les sommes demandées.

Chaque régime est tributaire de nombreuses sources d'informations extérieures pour effectuer les reports aux comptes de périodes validées sans contrepartie de cotisations. Certaines transmissions, désormais automatisées, sont effectuées de façon satisfaisante en temps réel (AVPF en provenance des CAF, périodes d'arrêt de travail pour maladie, invalidité, etc, en provenance des caisses compétentes, périodes de chômage en provenance des ASSEDIC). D'autres périodes ne peuvent être reportées au compte qu'au moment de

---

247. Diverses décisions récentes des tribunaux administratifs ont accordé aux hommes fonctionnaires le bénéfice des dispositions permettant d'obtenir une pension à jouissance immédiate à partir de 15 annuités à condition d'avoir eu trois enfants. Certaines administrations de l'Etat sont amenées à faire droit à chaque demande remplissant ces conditions.

la liquidation sur présentation par l'assuré de justificatifs (cas des avantages familiaux).

L'information du cotisant sur la part des avantages de solidarité dans sa pension est de ce fait très limitée. Ce n'est qu'au moment de la pré-liquidation de sa pension –en général deux ans avant la prise de retraite– que le futur pensionné, en particulier le polypensionné, peut avoir une prévision précise de ses droits. Cette carence est certes due à l'insuffisance des échanges d'informations entre régimes sur les périodes cotisées et, plus particulièrement, dans les fonctions publiques, à l'absence de centralisation des fichiers de cotisants dans des « comptes individuels de retraite ». Mais la multiplicité des régimes fait qu'un polypensionné a, par construction, des difficultés à connaître avec précision ses futurs droits à pension dès lors que la validation des périodes non cotisées peut parfois être faite par plusieurs régimes, ce qui a nécessité l'établissement de règles de coordination ou de priorité entre les régimes. L'article 10 de la loi portant réforme de la retraite réaffirme le droit à l'information des assurés sur leur situation individuelle et prévoit à cet effet la création d'un groupement d'intérêt public. La mise en œuvre de ce droit fera apparaître, outre la nécessité de réformes de gestion, telles que la création de comptes individuels pour les fonctionnaires, le besoin de simplifier encore les règles de coordination entre les régimes.

L'information statistique et les études connaissent une limitation générale due à la non connaissance par les régimes, sauf la CNAV, des carrières de cotisants par générations. Un échantillon représentatif de l'ensemble des retraités (EIR : échantillon inter-régimes des retraités) a été constitué par la DREES. Il consolide l'ensemble des avantages de retraite versés par les différents régimes ainsi que les conditions de liquidation, mais il ne dispose que d'un agrégat de périodes assimilées non identifiable ni par type, ni dans le temps (place au cours de la carrière). Si l'incidence des autres dispositifs de solidarité (MDA, majoration de pension, minimum vieillesse et minimum contributif) peut être identifiée, leur rôle effectif, compte tenu notamment de leur calendrier et de leur articulation avec les périodes travaillées, ne peut être explicité. Pour l'étude de réformes dites paramétriques, la construction de cas types a été développée, notamment par la DREES (modèle OSCARIE), mais leur utilisation est limitée par leur caractère non représentatif. En 2004, la DREES initie un travail exploratoire à partir de carrières réelles. L'INSEE a exploité, pour différents aspects de carrières, les enquêtes « patrimoine » et une enquête complémentaire à l'enquête « emploi » de 1996, mais les données à caractère rétrospectif ainsi collectées restent imprécises et souffrent de lacunes analogues. Il en va de

même du modèle de micro-simulation de l'INSEE « Destinie », également établi à partir de l'enquête « patrimoine ».

Ces insuffisances sont en cours de solution par la constitution par la DREES d'un échantillon inter-régimes de cotisants (EIC), dont la première livraison est prévue en 2004, et, à terme plus éloigné par celle d'un répertoire national des cotisants. Une limite subsistera cependant relative à la connaissance des droits familiaux.

## **2 – Le financement et le coût de la solidarité**

### *a) Le financement de la solidarité*

Le financement des instruments de la solidarité s'effectue selon deux logiques : le recours à la solidarité nationale par le moyen d'impôts affectés, le financement par les régimes de sécurité sociale, soit gestionnaires directs des retraites, soit mis à contribution, comme la CNAF.

Le fonds de solidarité vieillesse (FSV) relève de la première logique :

- il rembourse à tous les régimes de retraite les prestations constitutives du minimum vieillesse ainsi que pour le régime général, les régimes alignés et les exploitants agricoles, les majorations de pension accordées en fonction du nombre d'enfants ou pour conjoint à charge ;

- il verse aux régimes concernés une cotisation destinée à valider les périodes de service national, de chômage et de préretraite. Cette cotisation est calculée sur une base forfaitaire égale à 90 % du SMIC, à laquelle est appliqué le taux de la cotisation globale (16,35 %) d'assurance vieillesse. Les effectifs retenus sont ceux de chacun des dispositifs, le nombre de chômeurs non indemnisés étant retenu pour 29 % du nombre total de chômeurs inscrits. Les régimes bénéficiaires sont le régime général, les régimes alignés, les salariés agricoles. Depuis 2001, le FSV compense au profit de l'ARRCO et de l'AGIRC la validation par ces régimes de périodes de préretraite et de chômage indemnisées par l'Etat.

La structure des charges du FSV en 2002 était de 54 % au titre de la prise en charge des cotisations chômage, de 25 % au titre des majorations de pension et de 20 % au titre du minimum vieillesse.

Jusqu'en 1999, les ressources du FSV étaient composées à 99 % de recettes fiscales affectées. A partir de 2001, la montée en charge de la contribution de la CNAF au titre des majorations de pension pour enfants abaisse progressivement ce pourcentage. Le financement du FSV, souvent modifié depuis sa création, est actuellement assuré par 1,05 point de CSG, 20 % du prélèvement social de 2 % sur les produits de placement et les revenus du patrimoine, les excédents de la contribution sociale de solidarité des sociétés, les versements de la CNAF et, à partir de 2004, une contribution de 23,85 %, créée par la loi du 21 août 2003, mise à la charge des employeurs qui ont recours à des préretraites d'entreprises. Le total des produits affectés au FSV devrait s'élever à 13,9 Md€ en 2004, dégageant à nouveau un excédent après plusieurs années de déficit.

Les autres dispositifs de solidarité sont financés par les régimes de sécurité sociale. Les régimes de retraite assument directement avec leurs ressources la charge afférente aux dispositifs ou prestations de solidarité qui leur sont propres, tels que les minima de pensions, les majorations de durée d'assurance pour enfants<sup>248</sup>, la validation des périodes de maladie, maternité, accident du travail et invalidité.

La CNAF prend en charge le financement des avantages familiaux de retraite selon deux modalités. Pour constituer au profit des parents au foyer des droits à pension (AVPF), elle cotise à l'assurance vieillesse du régime général. Par ailleurs, depuis 2001, elle doit effectuer au profit du FSV un versement représentatif du coût des majorations de pensions pour enfants que celui-ci rembourse aux régimes de retraite. Ce versement, qui monte progressivement en charge, a été porté à 60 % de la dépense depuis 2003.

#### *b) Le coût de la solidarité*

Une présentation d'ensemble du financement de ces différents dispositifs n'est pas possible. En effet, seuls sont disponibles les montants qui ont donné lieu à paiement du FSV et de la CNAF aux régimes de retraite concernés. En 2003, les prises en charge du FSV s'élevaient à 7,2 Md€ pour les validations de périodes non cotisées, à 3,2 Md€ pour les majorations de pensions, et à 2,5 Md€ pour le minimum vieillesse. Le transfert de la CNAF au FSV se montait à 1,9 Md€. Enfin, les transferts versés par la CNAF au titre de l'AVPF s'élevaient à 3,7 Md€. Par contre, pour les dispositifs qu'ils prennent directement en charge, tous les

---

248. Le rapport public particulier de la Cour sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat d'avril 2003 en évalue le coût en 2002 à 2 900 M€ pour le régime général et environ 275 M€ pour le régime des fonctionnaires.

régimes n'ont pas été en mesure d'évaluer, par rapport à des situations de référence, le montant des suppléments résultant des dispositifs de solidarité qu'ils financent (majorations de durées d'assurance<sup>249</sup>, minima de pension, bonifications et autres effets de dispositions particulières), que ce soit en stock, pour l'ensemble de leurs retraités, ou en flux, c'est-à-dire pour les liquidations nouvelles.

Par ailleurs, on ne peut pas additionner des cotisations versées aux régimes de retraite par le FSV ou la CNAF pour couvrir une partie des dépenses de solidarité avec le montant des prestations servies par les régimes qui autofinancent d'autres dispositifs. Il faudrait pouvoir sommer le total des prestations versées sans contrepartie suffisante de cotisation de la part du retraité.

Les facteurs d'évolution des différents dispositifs ne peuvent faire l'objet que d'indications qualitatives. S'agissant du FSV, les perspectives de prise en compte du chômage et de la préretraite sont affectées par l'évolution macro-économique d'ensemble et par l'évolution de la réglementation et de la pratique des préretraites. Celles relatives aux majorations de pensions pour enfants feraient ressortir un tassement. Les dépenses relatives au minimum vieillesse ont connu une diminution progressive, interrompue en 2002 et 2003 en ce qui concerne la majoration de l'article 814-2 (dite de premier niveau) en raison de son caractère exportable. Seule une modification de la législation pour l'avenir pourrait infléchir l'évolution constatée. Les dépenses liées à l'AVPF devraient voir leur montant croître fortement (coût annuel à terme de 5 Md€ selon un calcul du secrétariat général du COR). D'après une étude effectuée en 2002 par l'INSEE avec le modèle « Destinie », l'apport moyen de l'AVPF irait croissant et serait en 2020 de trois ans, contre un an environ pour les femmes parties en retraite en 1995.

La création du FSV avait été justifiée, face à la nécessité d'augmenter les ressources des régimes de retraite, par une préoccupation d'équité : il était plus juste de faire prendre en charge par l'impôt des dépenses relevant davantage de la solidarité nationale que de la solidarité interne à chaque régime. Mais le versement opéré depuis lors en provenance de la CNAF a brouillé cette logique. La place du FSV dans ces dispositifs a ainsi été obscurcie par des modifications affectant aussi bien ses recettes que ses dépenses, leur faisant jouer un rôle de variable d'ajustement.

S'il est normal qu'un régime de retraite de la sécurité sociale intègre étroitement des aspects assurantiels et des dispositifs de solidarité,

---

249. Les majorations de durées d'assurance ont été évaluées pour 1996 dans un rapport de l'IGAS à 4 Md€ dont 3 pour le seul régime général.

cela ne devrait pas dispenser l'Etat et les régimes de connaître les coûts et l'impact de ces derniers.

## **D – Quelques réflexions autour des dispositifs de solidarité**

Les dispositifs de solidarité interviennent avec deux objectifs : compenser le risque encouru par le bénéficiaire (prise en charge des périodes non travaillées, majoration de durée d'assurance), ou compenser l'insuffisance supposée des pensions (majoration de pensions, minimum de pension).

Les risques considérés se caractérisent par leur plus ou moins grande proximité avec l'activité professionnelle. Mais quand le lien est considéré comme inexistant ou totalement distendu (chômage en début de carrière ou de très longue durée, perception du RMI, formation initiale), il n'y a plus de validation des périodes en cause pour la retraite. C'est alors le minimum vieillesse qui est appelé à combler l'insuffisance éventuelle des ressources du retraité.

Les dispositifs de solidarité s'exercent selon deux modalités : ils compensent une absence totale de cotisations des intéressés (périodes assimilées, majorations de durée d'assurance et AVPF) ou majorent les droits qu'ils ont acquis par leur effort contributif (règle de validation d'un trimestre avec 200 heures de SMIC, minimum contributif et majorations de pension à caractère familial).

La réforme de 2003, suivant la tendance déjà amorcée en 1993, tend à réintroduire des éléments de contributivité dans le calcul de certains avantages de retraite. Ainsi, elle crée une majoration du minimum de pension au titre des périodes ayant donné lieu à cotisations. Dans la fonction publique, elle a institué une réduction progressive, entre 2004 et 2008, de la prise en compte des bonifications de durée d'assurance dans le calcul du minimum de pension de la fonction publique.

Les périodes assimilées autres que les périodes de service national et de maladie ne sont pas prises en compte pour le calcul des durées permettant de partir en retraite avant 60 ans. Enfin, la condition d'interruption de l'activité dans la nouvelle réglementation des majorations de durée d'assurance dans la fonction publique relève de la même orientation.

Ce renforcement de la contributivité n'interdit pas de s'interroger sur les éventuelles lacunes des dispositifs de solidarité. Les risques les

plus proches de l'activité professionnelle posent essentiellement des questions relatives à leurs modalités de couverture. Les plus éloignés posent celles de l'ouverture éventuelle de droits à inscription pour la retraite.

### **1 – Vers un meilleur équilibre entre les droits**

La couverture des périodes non travaillées peut s'effectuer selon deux modalités : d'une part, l'attribution de trimestres d'assurances entrant à la fois dans la durée d'assurance tous régimes servant à déterminer le taux de liquidation et à calculer chacune des pensions ; d'autre part, le report au compte de l'assuré de sommes qui seront intégrées dans la détermination de l'assiette servant de référence au calcul des pensions.

Mais en raison de l'interaction des mécanismes de solidarité et de l'absence d'études suffisantes sur leur impact, il est très difficile de préconiser des réformes tendant à simplifier les dispositifs ou à accroître l'équité. Ainsi, l'inscription au compte de salaires correspondant aux périodes assimilées ou aux MDA peut être favorable ou défavorable aux assurés selon les cas. Des simulations seraient nécessaires.

S'agissant des avantages familiaux, il conviendrait d'introduire plus de cohérence entre les mécanismes et plus d'équité entre les régimes, de supprimer des avantages existant dans le secteur public tels que la retraite anticipée sous condition d'avoir eu au moins trois enfants, enfin assurer une plus large égalité des sexes. Par ailleurs, le maintien de majorations de pension proportionnelles et non imposables apparaît d'autant moins justifié que le financement des régimes de retraite exigera de nouveaux efforts de la part de tous les assurés<sup>250</sup>.

### **2 – Vers la prise en compte de nouveaux droits ?**

L'extension éventuelle de la couverture assurée par les dispositifs de solidarité peut s'analyser en fonction de la plus ou moins grande proximité de la sphère professionnelle des situations ou périodes envisagées : chômage non indemnisé, perception du RMI, formation professionnelle, formation générale.

---

250. Des recommandations en ce sens avaient déjà été faites dans le rapport de la Cour sur la sécurité sociale, de septembre 2000 (pp. 208-592) ainsi que dans le rapport public particulier de la Cour d'avril 2003, sur les pensions des fonctionnaires civiles de l'Etat (pp. 154-162).

La validation des périodes de formation antérieures à l'entrée dans la vie active a fait l'objet de revendications des partenaires sociaux pendant la préparation de la loi portant réforme des retraites. Mais les études longues étant le gage d'une meilleure insertion dans la vie active, la validation de ces périodes ne peut pas être prise en charge en tout ou partie par des mécanismes de solidarité. La solution du rachat actuariellement neutre des périodes en cause, retenue par la loi de 2003, est la seule solution équitable.

La prise en compte du chômage est actuellement limitée en début de vie active et pour le chômage de longue durée non indemnisé. En raison des conditions d'ouverture des droits aux allocations chômage, les jeunes qui connaissent des difficultés d'insertion se traduisant par la succession de périodes de chômage et de périodes d'activité limitées dans le temps ne peuvent bénéficier des prestations de chômage et, en conséquence, de droits à la retraite. Si la règle « un trimestre équivaut à 200 heures de SMIC » a été maintenue par les réformes de 1993 et de 2003, c'est largement en considération des difficultés d'insertion des jeunes et plus généralement des situations de travail à temps partiel non choisi. Mais il serait important de vérifier si cette règle permet véritablement d'atteindre cet objectif.

Les périodes de chômage non indemnisé des chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage ne sont pas validées au-delà de la première année<sup>251</sup> et ne donnent pas lieu à acquisition de points dans les régimes complémentaires. Sans doute une part importante des chômeurs n'ayant plus de droits à l'ASS devient elle bénéficiaire du RMI. L'analyse des statistiques montre en effet des parcours faits de séquences de chômage pris en charge par l'UNEDIC, de chômage pris en charge par la solidarité (ASS) et de RMI<sup>252</sup>, traduisant ainsi un éloignement progressif de la sphère professionnelle. Si une partie des allocataires du RMI<sup>253</sup> exercent une activité professionnelle (environ 12 % d'entre eux en 2003) le plus souvent à temps partiel, une autre partie n'acquiert aucun droit pendant une durée qui peut être longue<sup>254</sup>. Les différentes modalités

---

251. La première période de chômage, continue ou non, est prise en compte dans la limite d'un an. Chaque période de chômage involontaire ultérieure, faisant suite à une période d'indemnisation est prise en compte dans la limite d'un an.

252. Selon les estimations de l'UNEDIC, les chômeurs en fin de droit se répartissent en trois catégories : un tiers ne perçoit aucune indemnité, en raison de revenus supérieurs au RMI ; 20 % ont droit à l'ASS ; 50 % perçoivent directement le RMI.

253. 856 000 foyers fiscaux en 2002 selon le modèle INES de la DREES. Plus d'un million d'allocataires en 2003.

254. 50 % des bénéficiaires du RMI ont plus de deux ans d'ancienneté, dont 22 % entre trois à cinq ans et 13 % plus de cinq ans.

de contrats aidés dont les cotisations patronales sont prises en charge par l'Etat permettent d'inscrire des périodes au compte des intéressés, à la faveur notamment de la règle des 200h de SMIC pour un trimestre. A défaut de pensions suffisantes, les anciens bénéficiaires du RMI auront droit au minimum vieillesse dont le montant supérieur à celui du RMI traduit le fait que les bénéficiaires ne sont plus d'âge actif. Ici aussi, des études sur les conséquences pour la retraite des parcours de ces inactifs devraient être développées.

La validation pour la retraite des périodes de formation professionnelle n'apparaît pas satisfaisante, ce qui sera d'autant plus pénalisant que les durées d'assurance requises pour partir en retraite s'allongent. Certaines périodes de formation ou d'apprentissage, trop faiblement rémunérées ne permettent pas, malgré la règle des 200 heures de SMIC, de valider des trimestres. D'autres périodes de formation non rémunérées sont validées pour la retraite si elles sont liées au statut de chômeur indemnisé. Cependant, elles ne donnent lieu à aucune prise en compte dans les régimes complémentaires et dans les régimes de non-salariés.

Un examen d'ensemble de la prise en compte pour la retraite des différentes modalités de formation professionnelle pendant la vie active devrait déboucher sur un système plus équitable et plus lisible. La mise en place souvent évoquée d'un dispositif de crédit formation tout au long de la vie rend cet examen d'autant plus nécessaire.

---

### *SYNTHESE*

---

*L'examen des différents dispositifs de solidarité intégrés dans les régimes d'assurance vieillesse fait ressortir leur disparité, leur complexité et leurs interférences. Ainsi, les périodes non cotisées jouent un rôle mineur dans le calcul des pensions, vraisemblablement à cause de la règle de validation d'un trimestre pour 200 heures de SMIC. Les avantages familiaux sont redondants et anti-redistributifs et leur importance est mal connue des bénéficiaires. Les disparités entre les régimes des modes de validation des périodes non travaillées et des avantages familiaux n'ont été que peu réduites par la loi du 21 août 2003 qui, de toute façon, ne concerne pas les régimes spéciaux. La prise en compte partielle de la jurisprudence européenne en matière d'égalité entre les sexes a accru les disparités entre régimes et conduit actuellement à une extension jurisprudentielle, coûteuse et non justifiée, au bénéfice des hommes, de la retraite anticipée des mères de trois enfants et plus.*

*L'orientation prise par la loi de 2003 d'une plus grande contributivité des avantages de retraite devrait permettre de réduire certaines redondances entre mesures de solidarité. Mais les déficiences des systèmes d'information de la plupart des régimes empêchent d'étudier l'impact des mesures de solidarité, isolément et globalement et d'en calculer le coût.*

*Afin de rendre plus équitables les avantages non contributifs, il conviendrait d'en réexaminer la pertinence et d'établir des priorités entre eux, compte tenu des difficultés de financement des régimes. Ainsi, la rationalisation des avantages familiaux, l'imposition des majorations de pension pour enfants et la non exportation du premier étage du minimum vieillesse pourraient contribuer à améliorer la validation des périodes de chômage et de formation professionnelle qui risquent d'être plus nombreuses dans les carrières des futurs retraités qui auront connu plus de difficultés d'emploi que leurs aînés.*

---

#### **RECOMMANDATIONS**

---

*47. Examiner les effets des interférences entre la règle de validation des trimestres (200 heures de SMIC) et des périodes non cotisées.*

*48. Améliorer la cohérence des avantages familiaux, en privilégiant les dispositifs les plus socialement justifiés, tels que la validation des interruptions d'activité professionnelle, supprimer ceux qui ne sont pas justifiés et respecter la réglementation européenne sur l'égalité des traitements entre les hommes et les femmes.*

*49. Réintégrer dans l'assiette de l'impôt sur le revenu la majoration de pension pour enfant accordée aux deux parents ou, à défaut, la rendre forfaitaire.*

*50. Améliorer le système d'information des régimes de façon à disposer de statistiques permettant d'apprécier l'impact des mesures de solidarité et leur coût.*