

L'apport des données de la Cnav pour identifier les profils d'assurés en non-recours à la retraite

Romane Beaufort
Cnav

Mallory Mattmuller

Cnav (au moment de l'étude)

Mélina Ramos-Gorand

Université de Lorraine

r é s u m é s a b s t r a c t s

Beaufort R., Mattmuller M., Ramos-Gorand M., 2021, « L'apport des données de la Cnav pour identifier les profils d'assurés en non-recours à la retraite », *Retraite et société*, 87, p. 25-51.

Alors que 16 millions d'assurés disposent d'une retraite, comment comprendre que certains ne la réclament pas ? On observe par exemple qu'un tiers des affiliés de 70 ans n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite (Langevin & Martin, 2019). Cette part peut surprendre puisque la retraite n'est pas stigmatisante contrairement à d'autres prestations sociales. Elle n'est pas non plus récupérable sur succession. Cette question est particulièrement importante pour les caisses de retraite elles-mêmes. Pour y répondre, la Cnav cherche à automatiser le calcul des droits pour repérer parmi ses assurés ceux susceptibles de ne pas bénéficier de l'entièreté de leurs prestations et lutter contre le non-recours. Cependant, le non-recours est un phénomène complexe qui concerne des profils très variables.

Grâce aux riches données administratives de la Cnav et au modèle de microsimulation Prisme, l'article identifie, dans l'ensemble des régimes composant le système actuel de retraite français, les diverses formes de non-recours. Il cherche également à caractériser les différents profils des individus renonçant à tout ou partie de leurs droits. Ainsi, si les assurés nés à l'étranger et disposant d'un faible nombre de trimestres représentent un grand nombre de ceux qui ne font valoir aucun droit, les assurés nés en France aux carrières complètes sont nombreux parmi ceux qui ne demandent qu'une partie de leurs droits. L'article met également en évidence que le non-recours à la retraite est une situation durable, peu d'assurés réclamant leurs droits après 70 ans. Enfin, les autrices analysent les leviers dont disposent les caisses de retraite pour diminuer le non-recours et proposent une évaluation des prestations supplémentaires que les organismes devraient verser si tous les assurés faisaient valoir l'entièreté de leurs droits ; dans les régimes de base, elles représentent 2 % des prestations versées au-delà de 70 ans.

Mots-clés : retraite ; non-recours ; microsimulation ; carrière ; accès aux droits

The contribution of Cnav data in identifying the profiles of insured persons who do not take advantage of the pension system

While 16 million insured persons have a pension, how can it be understood that some do not claim it? For example, one third of members aged 70 have not claimed all their pension rights (Langevin & Martin, 2019). This share may be surprising, since pensions are not stigmatising, unlike other social benefits. It is also not recoverable from inheritance. This question is particularly important for the pension funds themselves. In response, CNAV is seeking to automate the calculation of entitlements in order to identify those insured persons who may not be receiving their full benefits and to combat non-use. However, non-use is a complex phenomenon that concerns very different profiles. Thanks to the rich administrative CNAV data and Prisme microsimulation model, the article identifies the various forms of non-recourse in all the schemes making up the current French pension system. It also seeks to characterise the different profiles of individuals who renounce all or part of their rights. Thus, while insured persons born abroad and having a low number of trimesters represent a large number of those who do not claim any rights, insured persons born in France with complete careers are numerous among those who claim only part of their rights. The article also highlights that non-recourse to retirement is a long-term situation, with few insured persons claiming their rights after the age of 70. Finally, the authors analyse the levers available to the pension funds to reduce non-use and propose an evaluation of the additional benefits that the organisations would have to pay if all insured persons were to claim their full rights; in the basic schemes, these represent 2% of the benefits paid after the age of 70.

Keywords: retirement; non-take up; microsimulation; career; access to rights

Le système français de retraite est constitué d'une quarantaine de régimes, attachés à des statuts professionnels. Du fait des changements de statut professionnel au cours de la vie active, et de l'existence de régimes de base et complémentaires, les retraités français perçoivent en moyenne des pensions de 2,2 régimes (Drees, 2019). Et ce nombre tend à augmenter : en moyenne, les assurés aujourd'hui âgés de 60 ans, futurs retraités, sont affiliés à 3,2 régimes (Drees, 2018, fiche 33-3). Parallèlement, 83 % des retraités de droit direct disposent d'une pension à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), en tant que salariés du privé.

Si 16,2 millions de personnes sont retraitées de droit direct d'au moins un des régimes obligatoires de sécurité sociale en 2017 (PLFSS, 2019), la retraite est une prestation quérable : l'assuré doit en faire la demande, suivant le principe que c'est à lui de définir le moment auquel il souhaite faire valoir ses droits. Il en résulte qu'une partie des affiliés ne demandent pas leurs droits ou une partie seulement. Selon une étude récente et pionnière de la Drees, cette situation concernerait un tiers des assurés à 70 ans en 2012, tous régimes confondus (Langevin & Martin, 2019).

Pourtant, la retraite n'est pas stigmatisante comme d'autres prestations sociales destinées au public âgé. C'est le cas de l'allocation personnalisée d'autonomie qui peut être difficile à demander car elle nécessite de reconnaître et d'accepter un besoin d'aide (Ramos-Gorand, 2016). La retraite n'est pas non plus récupérable sur succession comme l'aide sociale à l'hébergement (ASH) ou l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Alors que 16 millions d'assurés disposent d'une retraite, comment comprendre que certains ne la réclament pas ? Quelles sont les caractéristiques de ceux qui ne font pas valoir leurs droits à retraite ? Quelles en sont les conséquences, individuelles et collectives ?

S'appuyant sur les données de gestion de la Cnav, cet article analyse les différents types de non-recours aux droits à retraite dans l'ensemble du système actuel de retraite français à la lumière de typologies existantes, conduisant à distinguer le non-recours partiel, lorsqu'un assuré ne demande qu'une partie de ses droits, du non-recours complet, lorsqu'un assuré ne fait valoir aucun de ses droits à retraite. Le champ retenu pour l'étude est restreint aux assurés nés entre 1927 et 1947, âgés de 70 à 90 ans en 2017. La première partie décrit l'enjeu de cette problématique pour les caisses de retraite et l'approche théorique retenue. La seconde documente la diversité des profils d'assurés concernés selon différents types d'indicateurs (sociodémographiques, relatifs à la carrière des assurés ou concernant la retraite), et l'évolution entre 2007 et 2017 du phénomène. Enfin, il analyse les leviers dont disposent les caisses de retraite pour diminuer le non-recours : la possibilité de faire valoir l'ensemble des droits retraite à partir d'un unique dossier.

L'enjeu du non-recours à la retraite

La lutte contre le non-recours est devenue un enjeu politique. Cela se matérialise par la présence de ce thème dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) qui lient les caisses de retraite à l'État. Par exemple, la MSA, d'après sa COG 2016-2020, « s'engage à mettre à la disposition des adhérents, sur les sites Internet de l'institution, une information en ligne de qualité à destination des professionnels et des assurés pour faciliter le recours aux droits et la réalisation de leurs démarches ». La Cnav, quant à elle, compte s'appuyer sur ses connaissances statistiques et des démarches métiers pour diminuer le non-recours¹. Elle cherche notamment à automatiser le calcul des droits et à repérer les assurés susceptibles de ne pas percevoir les prestations auxquelles ils auraient droit. Dans les régimes complémentaires, le non-recours est moins un enjeu que la connaissance des droits. Ainsi, l'Agirc-Arrco, dans sa convention d'objectifs et de moyens², prend acte « de parcours professionnels de moins en moins linéaires », et s'engage à « poursuivre le développement de services permettant à chacun d'être partie prenante de sa retraite, de faire ses choix de vie personnels et professionnels en toute connaissance de cause ». Les caisses partagent donc le constat mais proposent des leviers différents pour expliquer et corriger le phénomène : la difficulté à réaliser les démarches est mise en avant par la MSA, alors que l'Agirc-Arrco axe son travail sur la connaissance des droits.

Pour identifier les leviers permettant de lutter contre le non-recours, les pouvoirs publics et les caisses de retraite doivent disposer d'une analyse fine du phénomène. C'est tout l'objectif de cet article qui, grâce à une approche évaluative, distingue les différents profils des personnes ne faisant pas valoir leurs droits. Il s'agit, à partir de travaux qualifiant les différents modes de non-recours, de mieux qualifier le non-recours à la retraite, puis de confronter cette approche théorique avec les parcours empiriques observés dans les fichiers de gestion de la Cnav, et portant sur les droits acquis et les retraites perçues dans l'ensemble des régimes.

Définir le non-recours à la retraite à partir de l'approche théorique de l'Odenore sur le non-recours aux droits sociaux

Est considérée comme n'ayant pas recours « toute personne qui, en tout état de cause, ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre » (Warin, 2010). Les organismes de retraite versent un nombre conséquent de prestations, en particulier les retraites personnelles, les pensions de réversion et l'Aspa qui a remplacé les anciennes allocations du minimum vieillesse début 2006. Ils mettent également en place des prestations d'action sociale facultative, à destination des retraités fragilisés. Cette étude se concentre sur le non-recours des assurés aux droits propres, c'est-à-dire les droits acquis au cours de la carrière, essentiellement par des cotisations versées au titre de l'emploi (Mattmuller & Ramos-Gorand, 2018)³.

Si les fichiers de gestion des caisses de retraite renseignent de manière fiable les droits acquis par l'ensemble des assurés relevant de leur périmètre (encadré 1), définir le

1. Convention d'objectifs et de gestion de la Cnav, 2018-2022.

2. Convention d'objectifs et de moyens de la retraite complémentaire, 2019-2022.

3. Les caisses de retraite versent par ailleurs les pensions de réversion, le minimum social réservé aux personnes âgées (allocation de solidarité aux personnes âgées, Aspa), et des aides individuelles dans le cadre de leur action sociale. Ces prestations sont exclues du champ de l'étude.

non-recours à la retraite reste un exercice délicat. En effet, afin d'augmenter le nombre de seniors en emploi, le législateur a favorisé depuis plusieurs années les dispositifs de prolongation d'activité, en instaurant en particulier un dispositif de surcote, permettant une majoration pérenne de la pension de retraite en cas de poursuite de l'activité professionnelle. La part des pensions attribuées avec surcote est ainsi, en 2018, de 13,3 % au régime général (PLFSS, 2019), les assurés concernés poursuivaient leur activité pendant deux ans en moyenne (Bertheau-Rapin, 2018). Plus largement, la volonté politique est d'introduire une retraite non plus fondée sur un âge de départ fixé pour tous par les décideurs publics, comme cela a été historiquement le cas, mais sur un choix individuel, conditionné par le parcours personnel. Ces objectifs déjà présents dans la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites sont à nouveau cités dans le projet de loi pour la mise en place d'un système universel, déposé début 2020 par le gouvernement, qui assure que « le système universel de retraite doit renforcer la liberté dans le choix de départ en retraite des assurés, notamment en accompagnant mieux la transition entre vie active et retraite » (Assemblée nationale, 2020). De plus, les assurés ayant acquis des droits dans plusieurs régimes peuvent ne pas tous les faire valoir au même moment, du fait principalement de différences entre ces régimes⁴. En conséquence, les frontières entre emploi et retraite sont de plus en plus poreuses et, par là même, la lisière de l'âge de moins en moins marquée, ce qui complexifie l'identification des situations de non-recours aux droits personnels de retraite.

Aussi, cette étude fait le choix de considérer comme étant en situation de non-recours un assuré vivant âgé de 70 à 90 ans qui n'aurait pas fait valoir tout ou partie de ses droits au 31 décembre 2017⁵. La première limite d'âge est choisie pour trois raisons. D'abord, l'âge d'annulation de la décote, c'est-à-dire l'âge où l'assuré obtient automatiquement le taux plein, est fixé à 65 ans pour les générations âgées⁶. Si certains ont surcoté quelques années, rares sont les seniors encore en activité à 70 ans⁷. Ensuite, l'âge de 70 ans correspond à l'âge de la mise à la retraite d'office pour ces générations, c'est-à-dire l'âge à partir duquel l'employeur peut rompre le contrat de travail d'un salarié sans son accord selon le Code du travail^{8, 9}. Enfin, cet âge de 70 ans est également celui retenu par la Drees dans son étude.

4. Par exemple, un assuré en catégorie active de la fonction publique pourra faire valoir ses droits dans ce régime avant l'âge légal d'ouverture des droits alors qu'il devra attendre pour demander sa retraite au régime général.

5. Les assurés âgés de 70 à 90 ans en 2017 sont donc tous nés entre 1927 et 1947.

6. Le taux plein reste la norme auprès des nouveaux retraités. Ainsi, d'après l'enquête Motivations de départ à la retraite 2017 qui interroge 5 000 personnes, près de huit personnes sur dix, parties à la retraite récemment, bénéficient d'une pension de retraite versée à taux plein sans avoir cherché à anticiper leur départ – au prix d'une décote – ou à le retarder pour bénéficier d'une surcote (Masson *et al.*, 2017). Pour des générations plus récentes, cet âge est passé progressivement à 67 ans (loi de 2010).

7. Les quelques assurés qui ont perçu un revenu en 2016 sont exclus du champ du non-recours partiel et complet en 2017 (mais conservés dans l'étude des recours aux droits obtenus après 70 ans). Ils représentent 0,3 % du champ. Pour les différents régimes, les versements forfaitaires uniques sont comptabilisés comme du recours aux droits.

8. Code du travail, version en vigueur au 1^{er} janvier 2020, article L. 1237-5.

9. Un dispositif similaire existe pour les fonctionnaires ou agents contractuels, qui doivent cesser leur activité et demander leur pension de retraite lorsqu'ils atteignent une limite d'âge, fixée au plus tard à 66 ans pour les générations étudiées.

ENCADRÉ 1**Sources, méthodologie et limites de l'étude**

Figurent dans les données de gestion de la Cnav toutes les personnes nées en France, ainsi que les personnes nées à l'étranger qui relèvent d'un régime de sécurité sociale français. La totalité de la carrière de tous les assurés sociaux du régime général est mémorisée, ainsi que les informations relatives à la retraite des assurés. Les échanges accrus entre les régimes de retraite permettent de disposer de nombreuses informations « tous régimes » dans le cadre des échanges interrégimes de retraite (EIRR). Une extraction des données, au 1/20^e, est réalisée chaque année. Dans cet échantillon représentatif, sont conservés pour l'analyse les assurés qui ont au moins un trimestre validé dans un régime français de retraite, et sont donc éligibles à un droit retraite* : *in fine*, la population d'étude relative à 2017 est composée d'environ 482 000 observations, représentatives des 9,4 millions de retraités relevant du champ de l'étude. Ce sont les individus âgés de 70 à 90 ans en 2017, c'est-à-dire les personnes nées entre 1927 (environ 9 000 observations) et 1947 (41 000 observations), et vivantes fin 2016.

La restriction aux assurés vivants a nécessairement une incidence sur les résultats. Cela explique des effectifs nettement plus faibles pour les générations plus anciennes que pour les plus jeunes. L'attrition (les décès) n'étant pas distribuée aléatoirement, et dépendant notamment du sexe et de la position sociale, cela induit une déformation des carrières moyennes, des droits à la retraite et de la capacité à les faire valoir. Les différences d'espérance de vie entre les assurés des régimes le suggèrent. Par exemple, les fonctionnaires de l'État ont une espérance de vie plus longue : à l'âge de 50 ans, elle est de 39 ans pour les femmes affiliées au SRE (Service des retraites de l'État) contre 36 ans pour l'ensemble des femmes de la population française (respectivement 33 et 31 ans pour les hommes) [Buisson & Senghor, 2016]. Les fonctionnaires de l'État étant surreprésentés dans le non-recours partiel (les prestataires du SRE représentent 19 % du non-recours partiel tandis que leur part dans le champ de l'étude est de 8 %), leur espérance de vie plus longue pourrait ainsi entraîner une surreprésentation du non-recours partiel.

Cet article s'appuie sur les mêmes données que le modèle de microsimulation dynamique Prisme (Projection des retraites individuelles : simulation, modélisation, évaluation) développé depuis 2004 par la Cnav, et mobilisé pour les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) et les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) [Cnav, 2020]. Conçu comme un outil d'aide à la décision dans le cadre de réformes et des prévisions financières sur le système de retraite, Prisme projette les carrières des assurés, ainsi que des événements de la vie qui ont une influence sur les droits à retraite (mariage, naissance des enfants, décès) afin de prédire les caractéristiques de la retraite future. Pour les générations étudiées ici, la plupart des éléments de carrière et de retraite sont disponibles, ce qui permet l'utilisation majoritaire de données observées et limite le recours à des données projetées ou complétées à partir d'un calage externe. Celles-ci sont cependant nécessaires, notamment pour étudier l'incidence financière.

Le modèle Prisme permet de compléter les données, afin d'attribuer aux assurés, pour lesquels l'information n'est pas disponible, un nombre d'enfants, celui-ci pouvant modifier

...

ENCADRÉ 1 > suite

le montant de la pension de retraite. En effet, les femmes et les hommes qui ont élevé trois enfants au moins voient leur pension majorée de 10 % au sein des régimes alignés. De plus, pour chaque enfant, sont attribués à la mère** des trimestres au titre des majorations de durée d'assurance pour enfant (MDA). À l'issue de la complétion, les femmes en non-recours complet ont en moyenne 19 trimestres de MDA (contre 18 pour celles qui ont fait valoir tous leurs droits) et 42 % des hommes qui ont réclamé toutes leurs pensions ont trois enfants au moins, c'est le cas, après redressement, de 40 % des hommes en non-recours complet.

Des données de carrière relativement complètes

Les données de carrière issues du système national de gestion des carrières (SNGC) sont fiables. Celles relatives aux retraités sont cependant plus complètes que celles des individus en situation de non-recours. En effet, pour les premiers, les données ont été vérifiées par les assurés eux-mêmes : sur présentation de justificatifs, ceux-ci ont pu demander des corrections les concernant. S'il y a régularisation de carrière, elle arrive généralement en fin de carrière, et même plus fréquemment, lors de la demande de retraite. Les régularisations de fin de carrière sont donc un gage supplémentaire de qualité des données administratives relatives aux personnes ayant fait valoir leurs droits. Le non-recours peut être sous-estimé pour les générations les plus anciennes. En effet, les remontées informatisées étant peu développées au moment de leur début de carrière, des reports pourraient être manquants.

Les données de retraite tous régimes

La mobilisation de l'EIRR, base de données résultant d'échanges interrégimes de retraite, permet d'apparier les données de la Cnav avec celles des autres régimes de retraite français. Créé en application de la loi de financement de la sécurité sociale de 2009, l'EIRR peut, depuis 2014, faire l'objet d'exploitations statistiques grâce à un flux spécifique dédié. L'EIRR est une source commune d'information détaillée pour les régimes partenaires.

Le non-recours des assurés habitant à l'étranger est possiblement majoré

Les décès qui ont lieu sur le territoire national sont communiqués à l'Insee par les maires. Les déclarations de décès alimentent ainsi les fichiers de gestion de la Cnav (95 % des décès). Cette information est la plus fiable, et porte sur l'ensemble des assurés, y compris ceux qui n'ont fait valoir aucun droit ou n'ont aucun droit enregistré. Le décès peut aussi être déclaré aux caisses de retraite et de santé au travail (Carsat) ou à un autre organisme de protection sociale (5 %).

Pour les retraités résidant à l'étranger, les caisses de retraite ont mis en place des procédures pour vérifier que l'assuré qui perçoit une pension est en vie, mais il n'existe pas de contrôle d'existence sur les assurés qui n'ont pas fait valoir leurs droits à retraite. Les décès des assurés vivant à l'étranger (et qui, pour une partie d'entre eux, y sont nés) pourraient être sous-estimés dans l'analyse, même si la sous-mortalité des immigrés est attestée, par exemple en Belgique (Deboosere & Gadeyne, 2005) ou en France (Courbage & Khlaf, 1995). Ce biais, s'il est mineur, explique le choix de restreindre l'étude chaque année aux personnes âgées de 70 à 90 ans.

...

ENCADRÉ 1 > suite

Le NIR, numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques est un numéro fiable, car il est accordé de manière unique et pérenne aux individus dès la naissance et certifié par l'Insee à partir des données d'État civil. Cependant, les assurés étrangers ou français nés hors de France sont immatriculés par un service spécifique de la Cnav, le service administratif national d'identification des assurés (Sandia). Or, les limites administratives ont pu impliquer, pour certains assurés, une immatriculation créée de manière inopportune. Ceci pourrait conduire à surestimer le non-recours des assurés nés à l'étranger puisque certains éléments de carrière disponibles dans les données de gestion sans retraite associée ont pu donner lieu à des droits, sous un autre NIR. ■

* Les retraités n'ayant eu que des trimestres de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) sont exclus du champ de l'étude.

** Ces trimestres peuvent être exceptionnellement attribués au père. Depuis peu, certains trimestres peuvent faire l'objet d'un partage entre les parents mais ce phénomène reste très marginal.

Si la borne des 70 ans est la même que celle choisie par Langevin et Martin (2019), le champ retenu ici est plus large, puisque l'étude porte sur le non-recours entre 70 et 90 ans. En effet, les plus jeunes générations de retraités ont en moyenne des pensions plus élevées que leurs aînés, ces derniers ayant acquis davantage de droits au cours de leur parcours professionnel. Elles pourraient donc ne pas être représentatives de l'ensemble des retraités actuels. La possibilité de traiter un champ d'étude plus large est permise par les données disponibles à la Cnav, dont la profondeur historique est plus importante que dans l'échantillon interrégimes de cotisants (EIC) sur lesquels s'appuie l'étude citée. Une comparaison détaillée des caractéristiques des assurés en non-recours entre les deux études est présentée en [annexe 1](#).

La grille de lecture adoptée ici est celle du non-recours aux droits. Sont reprises notamment les distinctions entre les catégories de non-recours aux prestations sociales proposées par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) [Van Oorschot & Math, 1996]. Les auteurs distinguent le **non-recours partiel**, quand une personne éligible demande une prestation et n'en reçoit qu'une partie, du **non-recours complet**, quand une personne éligible ne reçoit rien. Dans le cadre de cette étude, un assuré est considéré en non-recours complet s'il dispose de droits à retraite dans un ou plusieurs régimes et qu'il ne fait valoir aucun de ces droits alors qu'il est âgé de 70 ans ou plus, et en non-recours partiel s'il dispose de droits dans au moins deux régimes et qu'il ne fait valoir qu'une partie de ceux-ci.

La retraite est une prestation financière non stigmatisante

Si les données administratives permettent de cerner le non-recours partiel et complet aux droits à retraite, elles permettent d'analyser d'autres dimensions du non-recours. Van Oorschot et Math (*ibid.*) distinguent ainsi le **non-recours primaire**, quand une personne éligible ne perçoit pas une prestation car elle ne l'a pas sollicitée, et le **non-recours secondaire**, quand une personne demande une prestation mais finit par ne pas la percevoir, par exemple, en cas d'abandon des démarches. L'Observatoire des non-recours (Odenore) propose à la suite une typologie en trois groupes : non-connaissance,

non-demande – tous deux relevant du non-recours primaire – et non-réception – relevant du non-recours secondaire (tableau 1).

Tableau 1 > Typologie explicative du non-recours (Odenore, 2010)

Non-connaissance	Une personne éligible est en non-recours si elle manque d'information sur l'existence de la prestation ou qu'elle ignore comment y accéder, ou encore si le prestataire ne lui a pas proposée
Non-demande	Une personne éligible et informée est en non-recours, car elle n'a pas demandé la prestation par choix : refus des principes de l'offre, intérêts divers, manque d'intérêt pour l'offre (coût/avantage), estime de soi, alternatives à l'offre préférées par la personne ou par contrainte : sentiment de découragement devant la complexité de l'accès à la demande, difficultés d'accessibilité (distance, mobilité), dénigrement de son éligibilité, de ses chances ou de ses capacités, raisons financières, difficultés à exprimer des besoins, crainte d'effets induits, crainte de stigmatisation, sentiment de discrimination, dénigrement de ses capacités, perte de l'idée d'avoir (droit à) des droits
Non-réception	Une personne éligible demande, mais ne reçoit rien ou seulement une partie de la prestation, car elle abandonne la demande, n'adhère pas à la proposition, trouve un arrangement avec le prestataire, ne prête pas attention aux procédures, il y a un dysfonctionnement du service prestataire, une discrimination

Source : Warin, 2010.

La non-réception est considérée dans notre étude comme marginale, du fait du faible nombre de dossiers en contentieux (L'Assurance retraite, 2019a). D'ailleurs, tous les usagers ayant rapporté des difficultés dans les cinq dernières années au Défenseur des Droits ont pu préciser quels services publics et administrations étaient concernés par leur dernière expérience. La Cnav est citée dans seulement 2 % des cas, et le Régime des indépendants dans 1 %, nettement moins que le Trésor public (12 %), les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM ; 8 %) ou les caisses d'allocations familiales (CAF ; 8 %) [Défenseur des Droits, 2017]. Si cette forme de non-recours n'est pas à écarter, les données à notre disposition ne permettent pas de l'analyser davantage. En outre, la retraite est une prestation financière, attribuée sans contrepartie, à l'inverse de certaines prestations sociales conditionnées à une action du bénéficiaire, impliquant, par exemple, une exigence de formation ou de recherche active d'emploi dans le cas de la prime d'activité ou du RSA. Néanmoins, les situations de non-demande peuvent tout de même être à l'origine d'une partie du non-recours à la retraite (arbitrage entre le coût de la démarche et la pension attendue).

Enfin, Van Oorschot et Math (*op. cit.*) distinguent le **non-recours temporaire**, qui apparaît quand « une personne éligible effectue une demande un certain temps après être devenue éligible » et le **non-recours permanent**, « si une personne n'effectue pas une demande entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus ». Un assuré peut faire valoir ses droits à retraite jusqu'à son décès, le champ étant restreint aux assurés en vie, tout assuré en situation de non-recours complet ou partiel pourrait

faire valoir ses droits dans le futur. Afin d'étudier à quel point le non-recours est permanent sur le champ de la retraite, le **recours tardif**, c'est-à-dire celui de personnes qui font valoir leurs droits après leurs 70 ans, est analysé.

Le recours tardif à la retraite est éclairant sur plusieurs points. D'abord, il est certain que ces assurés ne sont pas décédés puisqu'ils ont fait valoir leurs droits et leurs informations sont réputées complètes, ce qui permet d'éviter deux biais possibles des assurés en situation de non-recours, à savoir la connaissance de leur décès et de leurs informations familiales et de carrière. De plus, ils ont liquidé leur retraite, montrant qu'il ne s'agissait sans doute pas d'une opposition de principe. Enfin, cette situation de non-recours temporaire est peu documentée dans la littérature académique, y compris sur des prestations à destination des plus jeunes.

Non-recours partiel et non-recours complet, des profils opposés

Moins d'un assuré sur dix ne fait valoir aucun droit à retraite, deux sur dix ne perçoivent pas toutes leurs pensions

En 2017, 73 % des assurés âgés de 70 à 90 ans ayant des droits auprès d'un régime de retraite français ont pris toutes leurs retraites, soit une proportion identique à celle obtenue par la Drees pour la génération 1942. En conséquence, parmi les 9,4 millions d'assurés entre ces bornes d'âge ayant acquis des droits, environ 2,5 millions n'en auraient pas fait valoir l'ensemble.

Trois quarts des assurés en situation de non-recours en 2017 sont en non-recours partiel. Ainsi, c'est cette situation qui domine. Un quart des assurés est donc en non-recours complet.

En 2017, le taux de non-recours complet est de 7 % pour la population des 70-90 ans. Il est de 8 % pour la génération 1942, soit légèrement supérieur à celui obtenu par la Drees pour cette génération (7 %). Il peut être mis en regard de ceux d'autres prestations quérables spécifiquement adressées au public âgé, taux qui sont cependant plus fragiles car ils reposent sur une estimation de la population éligible. D'abord, le non-recours à l'Aspa concernerait une personne éligible sur deux (Barthélémy, 2013). Cependant, cette allocation est récupérable sur succession, frein important à son recours. Ce n'est pas le cas de la retraite. En outre, l'estimation réalisée reste approximative car une partie des données est manquante (les ressources du patrimoine notamment). La détermination des assurés éligible est donc complexe (Broutin & Niyomwungere, 2021).

Le non-recours complet à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), prestation départementale permettant de financer les dépenses nécessaires au maintien à domicile, est quant à lui estimé à 20 à 25 %, un taux également supérieur. S'il n'est pas récupérable sur succession, le fonctionnement de ce dispositif, qui permet essentiellement de financer l'intervention de professionnels auprès de la personne pour l'accompagner dans les actes essentiels de la vie, peut constituer un frein à son adhésion¹⁰. De plus, les

10. Il s'agit d'une prestation en nature, qui d'une part implique de reconnaître la perte d'autonomie de la personne, et d'autre part peut être vécue comme intrusive, par la personne ou son entourage. Enfin, le dispositif prévoit un reste-à-charge qui peut constituer un frein au recours.

démarches administratives à accomplir et le reste à charge, variable selon les situations, peuvent décourager les bénéficiaires potentiels (Ramos-Gorand, 2016).

Plus globalement, ce taux de non-recours complet aux droits propres de retraite, de 7 %, est nettement inférieur à ce qui est observé ou estimé pour d'autres aides sociales : le non-recours à la CMU-C serait supérieur à 20 %, le non-recours au RSA proche de 35 % (Gonzalez, 2020).

Assurés en non-recours complet et partiel ont des profils opposés

La compréhension des profils d'assurés concernés est déterminante dans la mise en place d'une réponse publique adaptée. Or, les assurés en situation de non-recours partiel ont des caractéristiques statistiques opposées à celles des assurés en non-recours complet. Les premiers enregistrent des droits dans 3,3 régimes en moyenne, nettement plus que les seconds (tableau 2). Leurs carrières sont également bien plus complètes. Ils parviennent en moyenne à 87 % de la durée d'assurance requise pour atteindre le taux plein de leur génération, comme les assurés qui recourent à toutes leurs retraites, contre 21 % pour les assurés en non-recours complet. Ils acquièrent des droits à retraite nettement plus tardivement : l'âge moyen dit « de fin de carrière »¹¹ est de 59 ans, contre 55 en moyenne pour les assurés qui ont fait valoir l'ensemble de leurs droits, et 35 pour ceux qui sont en non-recours complet.

Si la proportion des assurés nés en France est proche pour les assurés en non-recours partiel de ce qui est constaté pour ceux qui perçoivent toutes leurs pensions, les assurés en non-recours complet se distinguent par une grande part d'assurés nés à l'étranger. Si celui-ci est potentiellement majoré du fait de la moins bonne connaissance des décès (encadré 1), il serait notamment le fait d'assurés ayant travaillé quelques années en France, et n'ayant pas connaissance de leur possibilité de demander une retraite.

Ainsi, si les assurés nés à l'étranger et disposant d'un très faible nombre de trimestres représentent une grande partie de ceux qui ne font valoir aucun de leurs droits, les assurés nés en France aux carrières complètes sont nombreux parmi ceux qui ne liquident qu'une partie de leurs droits. Les différences nettes observées dans les profils des assurés selon le type de non-recours confirment l'intérêt de l'approche théorique retenue et l'appui sur la typologie proposée par l'Odenore.

Les chronogrammes suivants permettent d'identifier, en fonction de l'âge, la part des hommes et des femmes validant des droits à retraite, selon le régime de base dans lequel le droit est acquis. Ils confirment que le non-recours complet concerne essentiellement des périodes d'emploi salarié dans le secteur privé (en bleu), en particulier pour les hommes (graphique 1). De plus, ces chronogrammes montrent la différence entre non-recours complet, où domine l'absence de validation, et non-recours partiel : les périodes de validation au régime général et des salariés agricoles concernent près de 45 % des assurés chaque année, mais les validations en tant qu'indépendant, profession libérale ou exploitant agricole concernent au moins 10 % des hommes chaque année. Enfin, les périodes validées en tant que fonctionnaires ou agents des régimes spéciaux

11. L'âge de fin de carrière correspond à l'âge à la fin de l'année du dernier élément de carrière susceptible d'ouvrir des droits pour la retraite (salaire, périodes assimilées chômage, maladie, etc.).

Tableau 2 > Caractéristiques des assurés selon leur situation vis-à-vis du recours à leurs droits à retraite en 2017

Indicateurs	Recours complet	Non-recours partiel	Non-recours complet
Part des assurés	73 %	21 %	7 %
Durée de carrière (moyenne du rapport entre la durée d'assurance validée et la durée nécessaire pour le taux plein pour la génération)	86 %	87 %	21 %
Part des femmes	52 %	56 %	58 %
Pays de naissance (part des assurés nés en France)	77 %	79 %	39 %
Nombre moyen de régimes de droit (base ou complémentaire)	2,4	3,3	1,4
Nombre moyen de régimes français de base de droit*	1,4	1,8	1,1
Âge moyen du dernier report (quel que soit le régime français)	55 ans	59 ans	35 ans
Nombre moyen de trimestres validés au titre des périodes assimilées	12	11	2
Montant moyen des pensions de droit propre tous régimes (mensuel)	1 300 €	1 400 €	0 €
Durée moyenne de carrière dans le(s) régime non liquidé(s), en trimestres	0	7	32

* Régimes dans lesquels l'assuré possède des droits à retraite, qu'ils soient liquidés ou non.

Lecture : 77 % des assurés qui ont fait valoir l'ensemble de leurs droits sont nés en France, c'est le cas de 39 % de ceux qui ne perçoivent aucune retraite.

Champ : assurés âgés de 70 à 90 ans, affiliés à un régime français obligatoire de sécurité sociale.

Source : Cnav, Prisme 2020.

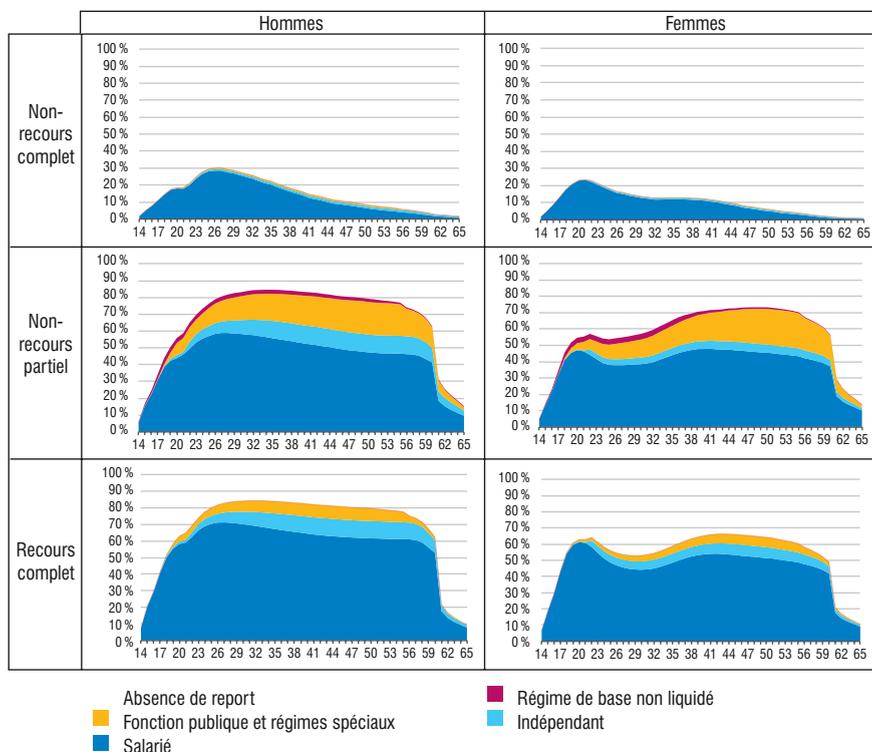
sont nombreuses, nettement plus que pour les assurés en recours complet. Pour le non-recours partiel, une catégorie supplémentaire est présentée : le régime de base non liquidé¹². Cette distinction n'est pas nécessaire dans le champ du non-recours complet (aucun des régimes de base n'est, par définition, liquidé), ni dans le champ du recours complet (tous les régimes sont, par définition, liquidés). Afficher le(s) régime(s) de base non liquidé(s) s'il(s) existe(nt) relativement au non-recours partiel permet de différencier le poids dans la carrière de ce(s) régime(s) comparativement aux autres régimes. Cela permet de visualiser un autre résultat du [tableau 2](#) : le nombre de trimestres dans le régime de base non liquidé, de 32 pour les assurés en non-recours complet¹³, est nettement plus faible pour les assurés en non-recours partiel, une grande partie d'entre eux étant en non-recours à la complémentaire uniquement (7).

Lors de la liquidation, le régime de base informe le régime complémentaire de la durée de la carrière de l'assuré ; à défaut d'information, le régime complémentaire applique la minoration maximale. Si la plupart des assurés ouvrent tous leurs droits à retraite (de base et complémentaires) en même temps, et même si juridiquement une personne peut

12. Ou les régimes non liquidés le cas échéant.

13. Ce nombre de trimestres peut sembler élevé, il intègre, pour les femmes, les majorations de durée d'assurance pour enfants auxquelles elles auraient pu prétendre si elles avaient fait valoir leurs droits. Ainsi, hors MDA, le nombre médian de trimestres des assurés en situation de non-recours complet est de 11.

Graphique 1 > Chronogrammes de carrière des assurés âgés de 70 à 90 ans en 2017, selon leur situation (non-recours complet, non-recours partiel, recours complet) et leur sexe



Lecture : pour les assurés en situation de non-recours complet, à 32 ans, 24 % des hommes âgés de 70 à 90 ans en 2017 ont acquis des droits retraite (trimestres cotisés, périodes assimilées...) en tant que salariés du privé ou salariés agricoles durant leur 32^e année, 1 % en tant qu'indépendants, professions libérales ou agriculteurs exploitants, moins de 1 % en tant que fonctionnaire ou agent d'un régime spécial. Enfin, 74 % n'ont acquis aucun droit à retraite à 32 ans (absence de report).
 Champ : assurés âgés de 70 à 90 ans, affiliés à un régime français obligatoire de sécurité sociale.
 Source : Cnav, Prisme 2020.

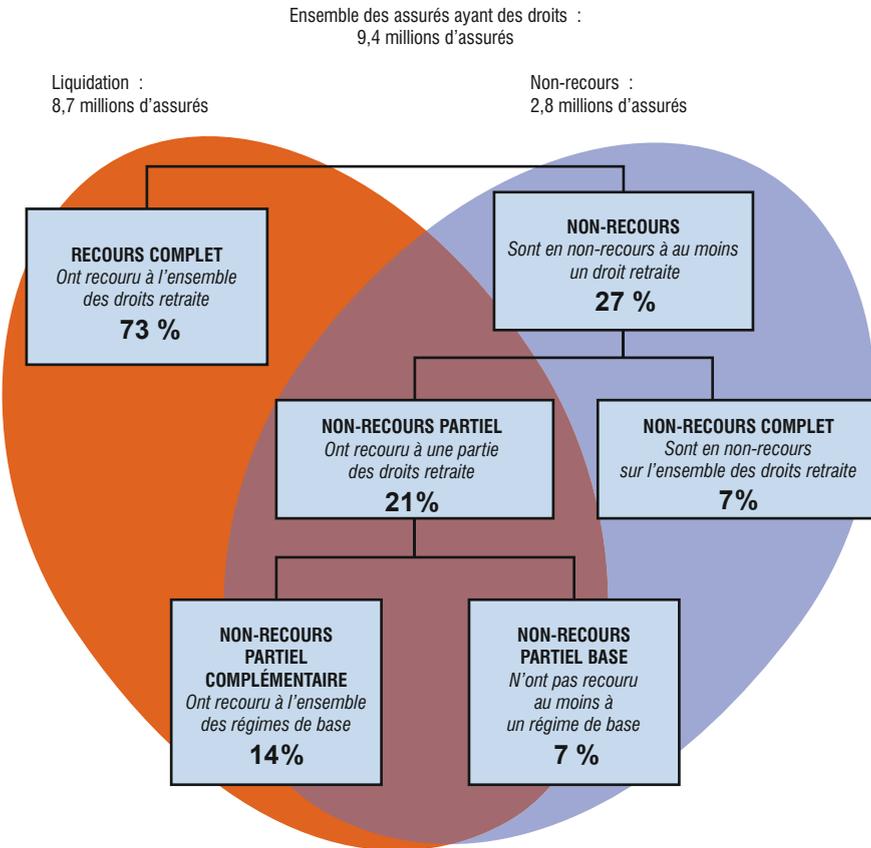
faire valoir ses droits au titre de la retraite complémentaire sans demander ses droits à la retraite de base, en pratique, le non-recours partiel aux complémentaires est nettement supérieur à celui constaté dans les régimes de base. Ainsi, parmi les assurés en non-recours partiel en 2017, seul un tiers d'entre eux n'a pas recouru à l'ensemble de ses régimes de base. Pour deux tiers des assurés concernés, le régime non liquidé est une complémentaire (schéma 1).

Le non-recours partiel augmente parmi les 70-90 ans entre 2007 et 2017

L'évolution des non-recours entre 2007¹⁴ et 2017 est étudiée par type de régimes. Sont ainsi distingués les salariés (régime général et salariés agricoles), les indépendants (artisans,

14. Le champ retenu correspond aux assurés âgés de 70 à 90 ans l'année étudiée (et vivants fin 2016, encadré 1). Ainsi, l'analyse de la situation en 2007 porte sur les générations 1917 à 1937, et l'analyse de la situation en 2012 porte sur les générations 1922 à 1942.

Schéma 1 > Situation des assurés âgés de 70 à 90 ans en 2017, selon leur recours à leur(s) pension(s) de retraite



Note : est considéré comme étant en non-recours tout assuré qui est en non-recours à un au moins de ses droits à retraite.
Lecture : 7 % des assurés âgés de 70 à 90 ans en 2017 sont en situation de non-recours complet.
Champ : assurés âgés de 70 à 90 ans, affiliés à un régime français obligatoire de sécurité sociale.
Source : Cnav, Prisme 2020.

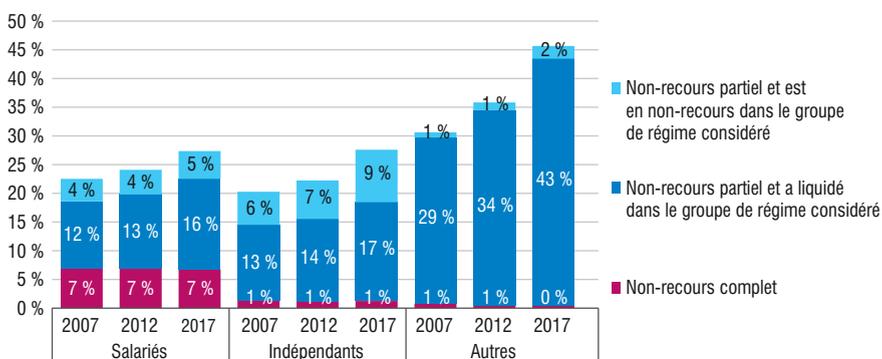
commerçants, exploitants agricoles et professionnels libéraux), les autres régimes (fonctionnaires et régimes spéciaux), un même assuré pouvant appartenir à plusieurs régimes. Entre 2007 et 2017, le non-recours complet à la retraite apparaît comme stable et ce, dans l'ensemble des régimes observés (graphique 2). Le non-recours partiel à des retraites de base peut être étudié de deux manières. D'abord, il est possible de l'analyser au sein de chaque groupe de régimes. Celui-ci serait en légère hausse. Ensuite, l'étude peut retenir les assurés ayant fait valoir leurs droits dans ces groupes de régimes, mais en situation de non-recours dans un ou plusieurs autres régimes de base. Cette situation semble de plus en plus fréquente avec le temps. Par exemple, parmi les personnes âgées de 70 à 90 ans en 2007 et ayant acquis des droits dans un régime de la fonction publique ou un régime spécial, 29 % ont liquidé ces droits mais n'ont pas liquidé au moins un droit dans un autre régime. Cette proportion passerait à 43 % en 2017. Une partie de cette

évolution pourrait toutefois être liée à une plus grande exhaustivité des données sur les carrières. En effet, si les données sont plus complètes, elles permettent de mieux identifier le non-recours : l'augmentation n'est donc pas liée à une hausse du non-recours lui-même, mais de la capacité à l'observer.

Un élément qui peut expliquer cette augmentation est l'importance du non-recours aux complémentaires. En effet, parmi les assurés en non-recours partiel, 67 % recourent à l'ensemble de leurs régimes de base. Ainsi, les taux de non-recours partiel (en violet dans le graphique 2) augmentent de 4 points pour le régime général et la MSA (12 à 16 %), également de 4 points pour les indépendants (13 à 17 %) et de 14 points pour les fonctionnaires et affiliés aux régimes spéciaux. Cette hausse est, quel que soit le régime, portée par un non-recours partiel aux retraites complémentaires. Ainsi, la hausse constatée pour les indépendants concerne exclusivement des régimes complémentaires.

Dans une moindre mesure, l'augmentation moyenne du nombre de régimes permet de comprendre une partie des écarts. En effet, le nombre moyen de régimes de base auxquels les assurés ont été affiliés a augmenté de 2 % entre 2007 et 2017, et celui des régimes complémentaires a progressé de 12 % dans le même temps. Globalement, le nombre de régimes augmente de 6 % sur la période étudiée, ce qui accroît la probabilité de non-recours partiel, toutes choses égales par ailleurs. On notera également que les générations observées entre 2007 et 2017 dans cette tranche d'âge ne sont pas concernées par les mesures mises en place par les pouvoirs publics destinées, entre autres, à lutter contre le non-recours : information des assurés et facilitation des démarches administratives notamment, présentées en troisième partie.

Graphique 2 > Évolution 2007-2017 du taux de non-recours complet et de non-recours partiel aux régimes de base parmi les 70-90 ans



Note : **salariés** correspond aux assurés ayant des droits au régime général ou au régime des salariés agricoles ; **indépendants** à ceux rattachés à la sécurité sociale des indépendants, aux exploitants agricoles et aux professions libérales ; **autres** aux fonctionnaires et agents des régimes spéciaux.

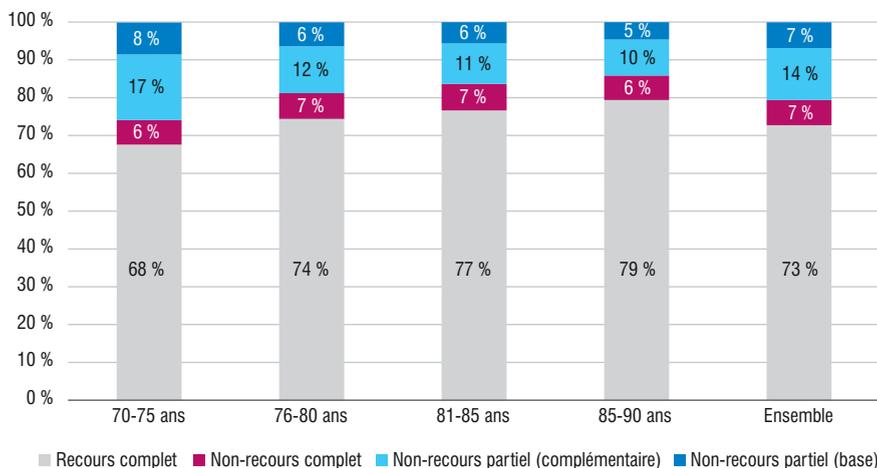
Lecture : parmi les assurés âgés de 70 à 90 ans en 2017 ayant acquis des droits à pension au régime général ou au régime des salariés agricoles, 7 % n'en ont fait valoir aucun, 16 % ont fait valoir leur droit en tant que salarié (RG et/ou MSA) sans demander leur droit dans au moins un autre régime, et 5 % n'ont pas fait valoir leur droit retraite en tant que salarié du privé (RG et/ou MSA) mais ont liquidé au moins un autre régime dans lequel ils avaient des droits.

Champ : assurés âgés de 70 à 90 ans, affiliés à un régime français obligatoire de sécurité sociale.

Source : Cnav, Prisme 2020.

Cette évolution implique qu'au sein de l'ensemble des 70-90 ans de 2017, le taux de non-recours est variable selon l'âge, les assurés les plus jeunes rencontrant davantage de situations de non-recours (graphique 3). C'est le cas pour le non-recours partiel. Ainsi, le non-recours partiel représente 80 % du non-recours entre 70 et 75 ans, mais 68 % entre 85 et 90 ans. Ceci pourrait être lié, au moins en partie, à la diminution du nombre de personnes nées à l'étranger parmi les assurés ayant un droit ouvert dans un régime obligatoire de retraite français, une grande partie de ceux-ci ne faisant valoir aucun droit (cf. *supra*), et à un meilleur repérage des situations de non-recours partiel. Ainsi, les dernières années étudiées montrent certainement un point haut du non-recours, avant la mise en place de démarches d'information et de simplification, qui ne concernent néanmoins que les générations plus récentes (encadré 2).

Graphique 3 > Répartition des assurés ayant des droits validés dans au moins un régime de retraite français, selon le recours à leurs droits, en 2017



Lecture : parmi les personnes âgées de 70 à 75 ans inclus, 68 % ont fait valoir l'ensemble de leurs droits, 6 % n'ont fait valoir aucun droit, 26 % ont fait partiellement valoir leurs droits.

Champ : assurés âgés de 70 à 90 ans, affiliés à un régime français obligatoire de sécurité sociale.

Source : Cnav, Prisme 2020.

Des enjeux financiers contenus

L'étude se focalise à présent sur les régimes français de retraite de base. La complétion des données relatives au nombre d'enfants (encadré 1) permet de calculer les pensions qui auraient été attribuées aux assurés s'ils avaient tous fait valoir leurs droits à l'âge d'annulation de la décote, soit 65 ans pour les générations présentes dans le champ d'étude. Les masses financières non versées par les régimes de base de retraite du fait du non-recours correspondent à 2,3 % du total des masses versées. Il s'agit de non-recours partiel à au moins un régime de base pour 43 %, et de non-recours complet pour 57 %. Ces résultats corroborent l'estimation de la Drees (2 % selon Langevin & Martin, 2019), alors même que la méthode retenue et le champ couvert ne sont pas les mêmes. Ainsi, outre le champ du non-recours retenu qui n'est pas le même, les régimes couverts sont

ENCADRÉ 2**De l'information à la lutte contre le non-recours à la retraite**

Afin de permettre la meilleure information des assurés, relativement à leurs droits à retraite, est mis en place le droit à l'information retraite, via le GIP info-retraite, qui permet à chaque assuré de disposer, tout au long de sa carrière à partir de l'âge de 35 ans et au moment de la préparation de son départ à la retraite, d'une vision consolidée de ses droits acquis et d'une évaluation de son futur montant de retraite (Clair, 2014). Il n'a cependant débuté qu'avec la génération 1949 qui est trop récente pour faire partie de l'étude (toutes les générations incluses sont antérieures à 1948).

Depuis 2011, les assurés peuvent ainsi faire eux-mêmes la demande d'un relevé de carrière (il est sinon envoyé automatiquement tous les 5 ans à compter des 35 ans de l'assuré), il reste cependant difficile pour les actifs de comprendre les informations les concernant, et donc quels sont leurs droits (Debiès, 2020). Debiès préconise ainsi des campagnes d'information plus ciblées, notamment vers les publics précaires, qui seraient tout à fait compatibles avec la protection des données individuelles induites par le règlement général de protection des données (RGPD), règlement de l'Union européenne qui constitue le texte de référence en matière de protection des données à caractère personnel. Ceci pourrait devenir un levier de lutte contre le non-recours complet. En parallèle, les échanges d'information entre régimes se développent. Le Sénat a cependant noté, dans un récent rapport consacré à l'interrégime, qu'un « effet sur le comportement des assurés n'est pas encore démontré » (Sénat, 2017). ■

différents. L'étude, pour des raisons méthodologiques, se restreint ici aux régimes de base pour lesquels les données sont plus robustes. Cependant, tous les régimes de base sont intégrés, ce qui n'était pas le cas de l'étude de la Drees.

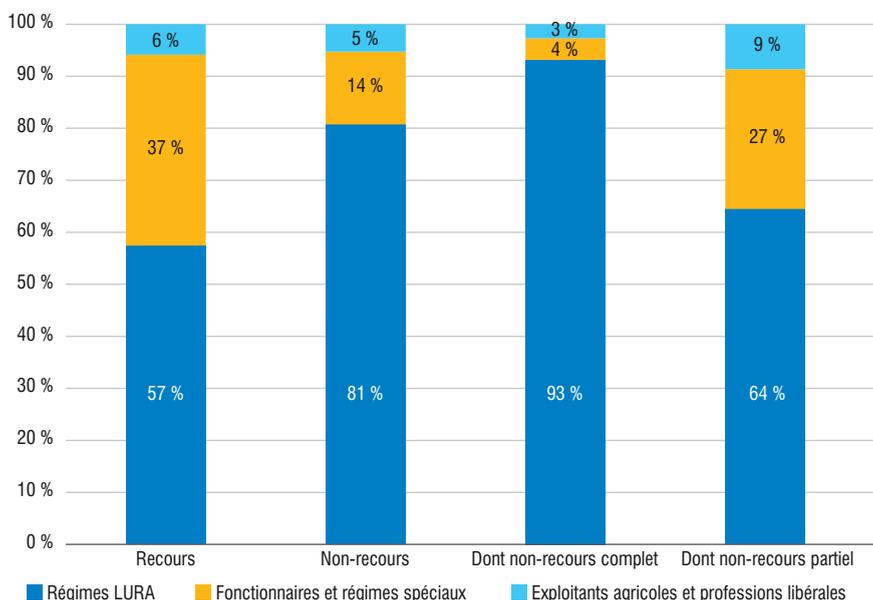
Plus précisément, les affiliés du régime général, les salariés agricoles, commerçants et artisans perçoivent 57 % des pensions versées en 2017 sur le champ de l'étude ([graphique 4](#)). Cependant, 81 % des masses financières liées au non-recours à la retraite de base concernent ces mêmes régimes. Ceux-ci représentent la quasi-totalité du non-recours complet et plus de la moitié du non-recours partiel à une base au moins. Or, depuis 2014, ces régimes ont mis en place une procédure unique de liquidation des droits à retraite qui pourrait diminuer le non-recours des nouvelles générations de retraités.

Enseignements et voies d'amélioration pour les caisses de retraite

La pension de réversion est-elle un levier de recours aux droits propres ?

La liquidation d'un droit propre de retraite après 70 ans concerne environ 10 000 personnes chaque année, soit moins de 1 % du nombre total des retraites de droits propres servies dans l'année. Ce recours tardif est plutôt féminin, puisque 57 % des assurés concernés sont des femmes, alors qu'elles représentent la moitié de l'effectif des personnes en situation de non-recours complet ou partiel. Le recours tardif ne diminue donc qu'à la marge le non-recours partiel ou complet, qui concernait 2,7 millions d'assurés en 2017 pour les 21 générations étudiées.

Graphique 4 > Part des pensions versées et non versées par type de régime, en 2017



Lecture : le régime général, la Sécurité sociale des indépendants et la Mutualité sociale agricole (régime des salariés) représentent 57 % des pensions de base versées aux générations de l'étude, et 81 % des pensions non versées en raison du non-recours.

Champ : assurés âgés de 70 à 90 ans, affiliés à un régime français obligatoire de sécurité sociale.

Source : Cnav, Prisme 2020.

L'analyse est conduite sur les liquidations tous régimes à partir de 70 ans entre 2014 et 2017¹⁵. Il s'agit de distinguer les assurés selon que le régime liquidé tardivement est ou non le régime principal d'affiliation, c'est-à-dire celui dans lequel l'assuré a la durée validée la plus importante. Un premier profil rassemble les cas d'assurés dont le droit perçu tardivement ne correspond pas au principal régime d'affiliation¹⁶. D'autre part, deux situations sont différenciées si le droit liquidé tardivement est bien le régime principal d'affiliation en fonction de la date du dernier report dans le régime : récente (année précédente) ou plus ancienne (au moins un an). Au total, trois profils sont ainsi distingués.

Le premier profil, qui rassemble 24 % des personnes en recours tardif, est celui d'assurés pour lesquels le régime liquidé tardivement, en moyenne à 75 ans, n'est pas le régime principal d'affiliation, ces assurés ont des droits dans 3,7 régimes (de base et complémentaires) en moyenne. Pour ces assurés, la dernière activité dans le régime liquidé tardivement date d'en moyenne 27 ans, cette moyenne dissimule cependant une grande disparité : 30 % d'entre eux valident un trimestre dans le régime de retraite non liquidé l'année de leur retraite. Le régime général est le principal régime liquidé tardivement pour un tiers d'entre eux. Ces assurés percevaient en moyenne une pension mensuelle

15. Les effectifs d'assurés en recours tardif chaque année sont réduits, l'agrégation de plusieurs années garantit la robustesse de l'analyse.

16. Le régime principal d'affiliation correspond au régime où l'assuré a validé la plus grande partie de sa carrière.

de droit propre¹⁷ de 1 800 € préalablement à cette liquidation tardive, qui augmente celle-ci de 300 €.

Pour les assurés du deuxième profil (qui représentent 46 % du recours tardif), des femmes à 65 %, le régime liquidé tardivement est le régime principal d'affiliation. Dans 84 % des situations, il s'agit du régime général. Ces assurés, qui n'ont pas de droits ouverts dans d'autres régimes, avaient cessé leur activité depuis 35 ans en moyenne. Cette liquidation leur permet de percevoir en moyenne une pension mensuelle de droit propre de 530 €.

Enfin, pour 29 % des assurés, le régime liquidé tardivement est bien le régime principal d'affiliation, mais le dernier report date de l'année précédant la liquidation. Il s'agit donc d'assurés ayant prolongé leur activité professionnelle, au régime général pour 67 % d'entre eux ou en tant qu'indépendants pour 30 %. Leur pension mensuelle dépasse les 2 050 €. Ces assurés liquident peu après leur cessation d'activité et ne sont donc pas considérés en non-recours.

À l'exception de ce dernier profil, il apparaît que l'attribution d'autres droits pourrait déclencher la demande de retraite. Parmi ces autres droits, figurent les pensions de réversion servies par les caisses de retraite au conjoint d'un assuré décédé, et soumises à condition de ressources dans certains régimes, comme le régime général. En effet, l'attribution d'une pension de réversion est l'occasion de vérifier avec le technicien que l'ensemble des droits du demandeur, principalement des femmes du fait des écarts d'espérance de vie et des écarts d'âge au sein des couples, sont activés (Di Porto & Ghernaout, 2020).

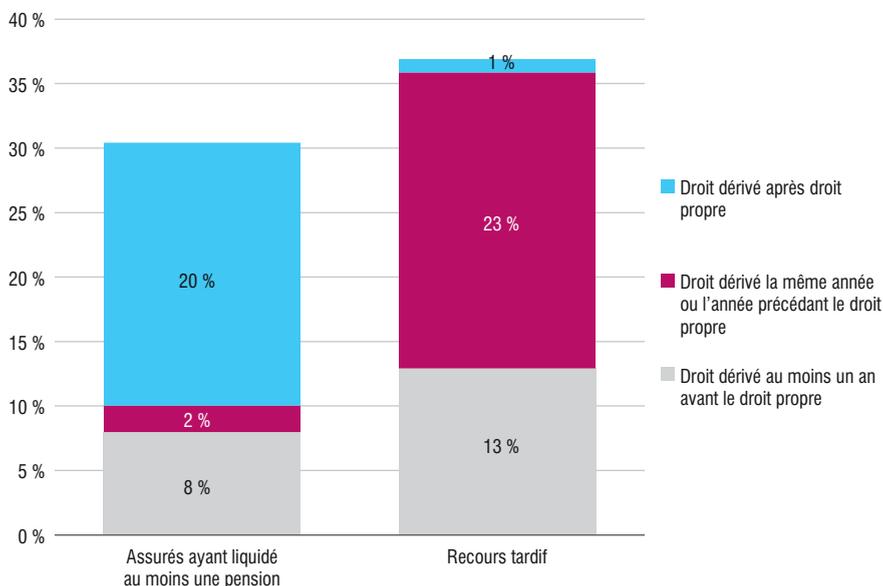
Ainsi, si l'ouverture d'un droit à réversion au régime général coïncide rarement avec celle d'un droit à retraite personnel parmi les assurés ayant liquidé au moins une pension, cette situation concerne un quart des assurés en recours tardif, tel qu'il est défini (graphique 5). Si l'on considère que, lorsque ces deux types de droits sont demandés de manière rapprochée (droit propre liquidé la même année ou l'année suivante), la pension de réversion au régime général a permis l'ouverture des droits propres, celle-ci serait un élément déclencheur de la liquidation tardive de 33 % des femmes du premier profil, et de 38 % de celles du deuxième, soit de 22 % de l'ensemble des assurés (femmes ou hommes) recourant tardivement à leur pension.

D'autres allocations ou prestations pourraient déclencher cet accès aux droits des personnes en situation de non-recours à la retraite. Cela pourrait notamment être le cas des prestations subsidiaires destinées aux personnes âgées, comme l'aide sociale à l'hébergement (ASH) qui permet de prendre en charge tout ou partie des frais liés à l'hébergement d'une personne âgée en établissement. Les données disponibles n'en permettent pas le chiffrage. Ce serait moins le cas de l'Aspa, car celle-ci n'est disponible qu'à partir de 65 ans¹⁸. Ainsi, l'analyse du lien entre recours tardif et bénéfice de l'Aspa repose sur des effectifs trop faibles, les résultats obtenus ne sont pas statistiquement significatifs. Si certains assurés n'ont pas liquidé leurs retraites préalablement, le recours à cette

17. Pension de droit propre tous régimes confondus.

18. L'Aspa est disponible dès l'âge d'ouverture des droits à retraite (actuellement 62 ans, 60 ans pour les générations étudiées ici), dès lors que la personne bénéficie du taux plein pour la retraite au titre de l'inaptitude.

Graphique 5 > Répartition des assurées selon la date d'ouverture du droit de leur pension de réversion au régime général (droit dérivé) par rapport à leur droit propre



Lecture : 8 % des assurées ayant liquidé au moins une pension perçoivent une pension de réversion au moins une année calendaire avant leur retraite propre, la situation la plus répandue parmi ceux qui bénéficient d'une retraite de réversion est que celle-ci soit ouverte au moins une année calendaire après le droit propre. Enfin, 70 % des assurées ayant liquidé au moins une pension ne perçoivent pas de réversion.
 Champ : femmes assurées âgées de 70 à 90 ans, affiliées à un régime français obligatoire de sécurité sociale.
 Source : Cnav, Prisme 2020.

prestation subsidiaire – qui nécessite donc d'avoir fait valoir l'ensemble de ses droits propres préalablement – conduirait à éviter le recours partiel dès avant 65 ans.

La meilleure information sur les droits, en amont de l'âge de la retraite, permettrait de favoriser le recours aux droits (encadré 2).

La Lura diminuerait d'un tiers le non-recours partiel à au moins un régime de base

Instituée par la loi de 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, la liquidation unique dans les régimes alignés (Lura) permet à un assuré qui relève ou a relevé successivement, alternativement ou simultanément d'au moins deux régimes parmi le régime général de sécurité sociale, le régime des salariés agricoles et le régime social des indépendants, de faire une seule demande de départ à la retraite auprès de ces régimes de base, et de percevoir une seule pension¹⁹. Cette disposition est mise en œuvre pour les assurés nés à partir de 1953, qui atteindront 70 ans en 2023.

19. CASF, article L173-1-2, JORF, 2014, Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

Or, au sein des assurés en non-recours partiel ayant au moins un régime de base non liquidé, le régime non liquidé est le plus souvent inclus aujourd'hui dans le dispositif. Ainsi, relativement aux données 2017, parmi les 2,1 millions d'assurés qui ont au moins deux régimes de droit parmi les trois régimes inclus dans le champ de la Lura, 235 000 ont à la fois un régime de base liquidé et un régime de base non liquidé. Ces personnes ne seraient donc pas en non-recours sur le régime de base non liquidé si elles avaient été concernées par la Lura. Ainsi, 36 % du non-recours partiel d'individus n'ayant pas liquidé au moins un régime de base disparaîtrait avec la Lura²⁰. En considérant que ces assurés auraient liquidé le régime complémentaire associé au régime de base Lura dans les mêmes proportions que celles constatées pour les autres assurés, le taux de non-recours aurait diminué de 2 points de pourcentage, passant de 27 % à 25 % (tableau 3). Le dispositif permettra donc bien de réduire le non-recours.

Tableau 3 > Les effets de la Lura sur le recours aux droits retraite

	Constaté en 2017	Situation fictive Lura
Liquidants en recours complet	73 %	75 %
Liquidants en non-recours	27 %	25 %
en non-recours complet	7 %	7 %
en non-recours partiel	21 %	18 %
<i>dont non-recours partiel des assurés ayant liquidé toutes les bases</i>	14 %	14 %
<i>dont non-recours partiel des assurés n'ayant pas liquidé toutes les bases</i>	7 %	4 %

Lecture : 21 % des assurés âgés de 70 à 90 ans en 2017 sont en situation de non-recours partiel. Si l'ensemble de ces assurés avaient liquidé leur retraite dans les conditions de la Lura, ce taux serait de 18 %.

Champ : assurés âgés de 70 à 90 ans, affiliés à un régime français obligatoire de sécurité sociale.

Source : Cnav, Prisme 2020.

La demande unique interrégimes de retraite en ligne (DUIRRL) pourrait faire diminuer le non-recours partiel

Comme le montre cette étude, le non-recours partiel à la retraite concerne en grande partie les complémentaires, certains assurés faisant valoir leur retraite de base sans réaliser la démarche pour obtenir la complémentaire. Si la lutte contre le non-recours complet semble plus complexe, les rapprochements entre les régimes et les nouvelles procédures administratives pourraient permettre de réduire le phénomène, pour les nouveaux retraités uniquement.

En 2017, la Cnav a mis en place la **demande de retraite en ligne** (DRL). Elle propose ainsi à ses assurés un nouveau canal entièrement dématérialisé pour réaliser leur demande de retraite. Prenant acte d'un non-recours partiel important, le service a été renforcé en mars 2019 en proposant aux assurés de réaliser une demande unique de retraite pour

20. Situation fictive simulée avec le modèle Prisme.

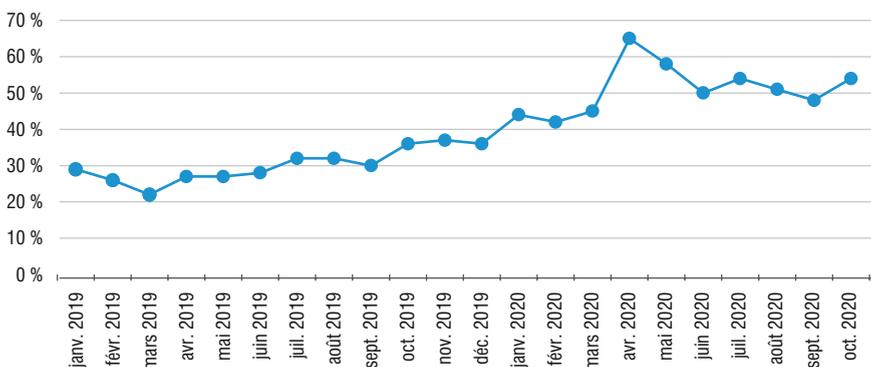
tous les régimes dans lesquels ils ont des droits : la DRL devient alors **demande unique inter-régimes de retraite en ligne** (DUIRRL)²¹.

La création de la DRL, c'est-à-dire l'élargissement des canaux de transmission des demandes de retraite, peut potentiellement avoir un effet sur le non-recours, en particulier sur les situations relevant d'un cas de non-demande après un arbitrage coût/bénéfice (cf. *supra*). Surtout, la DUIRRL permet, pour ceux qui l'utilisent, d'éviter les situations de non-recours partiel en touchant les principales causes de cette forme de non-recours :

- la non-connaissance par la mention explicite dans le dispositif de l'ensemble des régimes dans lesquels l'assuré a obtenu des droits ;
- l'arbitrage coût/bénéfice par la simplification supplémentaire des démarches administratives pour les poly-affiliés qui peuvent déposer une seule demande de retraite en ligne au titre de l'ensemble des différents régimes auxquels ils ont droit.

Selon la Cnav, la DRL représente environ 30 % des dépôts de dossiers²² en janvier 2019, c'est donc un canal de transmission significatif. Depuis le passage à la DUIRRL, la part des demandes de retraite déposées en ligne est en hausse constante : elle concerne plus d'une demande de retraite sur deux en octobre 2020, avec un pic à deux tiers durant le mois confiné d'avril 2020, conséquemment aux mesures prises pour lutter contre l'épidémie de Covid-19 (graphique 6).

Graphique 6 > Proportion des dossiers de demande de retraite du régime général déposés en ligne



Source : Cnav, Irma et info centre GRC (gestion de la relation client).

21. Attention cependant à ne pas confondre une demande unique, qui correspond à la constitution d'un seul dossier de demande de retraite déposé pour plusieurs régimes, avec une liquidation unique (comme la Lura par exemple), pour laquelle un régime liquide l'ensemble des droits constitués dans plusieurs régimes distincts.

22. Sur le champ des demandes de retraite du régime général.

Conclusion

Cette étude complète un large panel d'études sur le non-recours aux droits, mais elle s'en distingue en déterminant ce non-recours plus finement, l'ensemble des assurés porteurs de droits étant présents dans le système d'information. Les échanges interrégimes de données et la précision du modèle de microsimulation de la Cnav, Prisme, permettent de documenter les profils d'assurés en non-recours complet ou partiel, et leurs évolutions dans le temps. Le modèle permet également d'affiner l'estimation du non-recours à la retraite. Ces éléments présentent un intérêt certain pour les politiques publiques qui mettent en œuvre des évolutions structurelles majeures depuis une décennie : développer l'information aux assurés, simplifier les démarches et, par là même, lutter contre le non-recours. Par ailleurs, il est essentiel de connaître les incidences financières du non-recours et, en particulier, du non-recours partiel qui devrait diminuer nettement avec la mise en place de la demande unique de retraite et, éventuellement, à l'avenir d'une caisse unique. L'étude des non-recours à la retraite nécessite un certain recul, la définition retenue se limitant aux personnes de 70 ans et plus. Ainsi, des transformations récentes, comme la liquidation unique dans les régimes alignés ont pour objectif de diminuer ces non-recours, mais ne sont pas encore observables avec la méthodologie retenue. Étant donné le champ de l'étude, l'article décrit la situation d'assurés ayant fait valoir leurs droits avant 2012 pour la quasi-totalité, et doit, à ce titre, être considéré comme un point d'étape, avant de pouvoir observer les retombées de la mise en place du droit à l'information et de procédures simplifiées et unifiées pour obtenir sa retraite. D'autres méthodes peuvent cependant être mobilisées, montrant l'influence de l'information des assurés sur le recours aux droits (Bousquet & Brossier, 2021).

L'accès aux droits est une problématique majeure dans le champ des prestations sociales, car la plupart d'entre elles sont quérables. En construisant des prestations dont le bénéfice repose sur une démarche de l'assuré, les politiques publiques prennent le risque qu'un certain nombre d'entre eux ne se manifeste pas. En simplifiant nettement les démarches d'obtention de la retraite, les pouvoirs publics se sont emparés de cette problématique, davantage que pour d'autres prestations quérables destinées au public âgé. Si la lutte contre le non-recours complet présente d'importantes difficultés méthodologiques (comme la complexité pour contacter les assurés concernés), cette étude propose des voies d'amélioration dans l'accès aux droits retraite pour les assurés, les plus nombreux, en recours partiel. La mise en place de procédures conjointes à l'ensemble des régimes devrait permettre de limiter ce phénomène pour les personnes qui partent actuellement à la retraite.

Bibliographie

Agirc-Arrco, Convention d'objectifs et de moyens de la retraite complémentaire 2019-2022.

L'Assurance retraite, 2019a, Rapport national d'activité 2018.

L'Assurance retraite, 2019b, Rapport action sociale 2018.

Barthélémy N., 2013, « Les allocataires du minimum vieillesse : carrière passée et niveau de pension », *Études et résultats*, Drees, 857.

Berteau-Rapin C., 2018, « “La surcote” – Prendre sa retraite : incidence des dispositifs de prolongation d’activité sur les parcours individuels », Document de travail, *Les Cahiers de la Cnav*, 11.

Bousquet G., Brossier A., 2021, « La baisse par génération du non-recours à l'Ircantec » (dans ce numéro), *Retraite et société*, 87.

Buisson B., Senghor H., 2016, « Méthodes de simulation des décès appliquées au régime de retraite de la fonction publique d’État », *Retraite et société*, 73.

Clair D., 2014, « La coopération inter-régimes et inter-branches dans le domaine de l’accès aux droits à retraite », *Regards*, 46.

Cnav, 2020, « Présentation du modèle Prisme », Document n° 9, *Point sur les modèles de microsimulation*, Séance plénière du Conseil d’orientation des retraites du 5 mars 2020.

Cnav, Convention d’objectifs et de gestion 2018-2022.

Courbage Y., Khat M., 1995, « La mortalité et les causes de décès des Marocains en France 1979-1991. I. La mortalité générale. Une confirmation de la sous-mortalité masculine malgré les problèmes de mesure », *Population*, 50, 7-32.

Debiès E., 2020, « Le droit du citoyen à l’information sur sa retraite », Dalloz, *Revue de droit sanitaire et social*, 6.

Deboosere P., Gadeyne S., 2005, « La sous-mortalité des immigrants adultes en Belgique : une réalité attestée par les recensements et les registres », *Population*, 60, 765-811.

Défenseur des Droits, 2017, *Enquête sur l’accès aux droits*, vol. 2, « Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque de non-recours », mars.

Di Porto A., Ghernaout N., 2020, « Réversion au régime général au fil des générations », *Retraite et société*, 83.

Drees, 2020, *Les retraités et les retraites*, édition 2020, sous la direction de F. Arnaud.

Gonzalez L., Nauze-Fichet E. (dir.), 2020, « Le non-recours aux prestations sociales : mise en perspective et données disponibles », *Les dossiers de la Drees*, 57.

Langevin G., Martin H., 2019, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n’ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », Drees, *Études et résultats*, 1124.

Masson L., Solard G., Nortier-Riborby F., 2017, « Quand partir à la retraite ? Pour les retraités, la durée de cotisation requise contraint la date de départ », Drees, *Études et résultats*, 1043.

Mattmuller M., Ramos-Gorand M., 2018, « La génération 1950 : une retraite plus longue et une pension plus élevée que celles des assurés nés en 1944 et 1956 », Insee, *France portrait social*.

MSA, Convention d’objectifs et de gestion 2016-2020.

Niyomwungere M., Broutin F., 2021, « Actions de lutte contre le non-recours à l'Aspa : ciblage par *datamining* » (dans ce numéro), *Retraite et société*, 87.

PLFSS, 2019, *Programmes de qualité et d'efficience retraite*, Annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Ramos-Gorand M., 2016, « Le non-recours à l'APA à domicile vu par les professionnels de terrain : entre contraintes et expression du choix des personnes âgées », *Les dossiers de la Drees*, 10.

Sénat, 2017, *L'interrégime en matière de retraite : le succès du droit à l'information ne suffit pas*, Rapport d'information de Mme Anne Émery-Dumas et M. Gérard Roche, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales n° 667 (2016-2017) – 20 juillet 2017.

Van Oorschot W., Math A., 1996, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Accès aux droits, non-recours aux prestations, complexité*, Cnaf, *Recherches et prévisions*, 43, 5-17.

Warin P., 2010, « Le non-recours : définition et typologies », Observatoire des non-recours aux droits et services, Document de travail, 1.

Annexe 1. Comparaison des résultats des études Drees et Cnav sur le non-recours à la retraite

Cette annexe documente les convergences et principaux écarts avec l'étude publiée en 2019 par la Drees²³, pionnière sur ce sujet (tableau A). Les indicateurs, mis en regard de ceux diffusés par la Drees, sont présentés sur le champ retenu par l'article et en se limitant à la génération 1942 retenue par cette institution afin de limiter les biais dans la comparaison.

La plupart des indicateurs sont convergents. Le régime principal est le plus souvent la Cnav pour les assurés en situation de non-recours complet (plus de 90 % des assurés en non-recours complet dans les deux études).

De plus, un résultat important et commun aux deux études est que les assurés en non-recours partiel ont plus fréquemment des droits dans plus d'un régime de retraite que les autres assurés (environ deux tiers d'entre eux ont deux régimes de droit ou plus tandis que ce n'est le cas que de 5 % des assurés en non-recours complet).

Enfin, les résultats en termes d'âge moyen à la dernière validation, de durée d'assurance moyenne (totale et/ou non liquidée) et de pension moyenne tous régimes (liquidée) sont, pour le non-recours partiel, proches ou identiques. Les écarts sont plus marqués pour le non-recours complet : l'âge au dernier report dans le régime est nettement plus élevé selon les données Cnav (50 ans) que Drees (36 ans). Le nombre de trimestres est également plus élevé (9 vs 5).

Les écarts restant sur l'enjeu financier (2,3 % dans la présente étude, contre 2 % pour l'estimation de la Drees) s'expliquent par le champ retenu : l'estimation des pensions non liquidées est ici réalisée sur le champ de l'ensemble des régimes de base, tandis que l'étude de la Drees exclut certains régimes de base mais inclut les régimes complémentaires associés.

Les différences constatées sur les caractéristiques démographiques résultent aussi d'écarts de champ. D'une part, la Drees a conservé dans son champ les individus n'ayant acquis aucun droit à la retraite et qui sont exclus de cette étude. Ainsi, le taux de non-recours complet est de 8 % pour la génération 1942 (contre 7 % pour la Drees pour cette génération). Ensuite, la population en non-recours complet diffère en termes de composition démographique : elle est constituée à 44 % d'hommes (contre 65 % pour la Drees) et de 67 % de nés à l'étranger (contre 77 % pour la Drees). De plus, la Drees conserve dans son champ les vivants à la fin 2013 tandis que la présente étude se restreint aux vivants à la fin 2016. Cette sélection supplémentaire sur les vivants entraîne une surreprésentation de 3 points des femmes dans cette nouvelle étude relativement à celle de la Drees.

Comparativement à la Drees, cette analyse s'appuie sur des effectifs plus nombreux : la Drees compte 17 000 assurés de la génération 1942, soit un tiers de moins que dans cette étude pour la même génération. Au global, notre analyse se fonde sur 480 000 assurés, permettant d'étudier des parcours individuels rares, ainsi en est-il du recours aux droits retraite après 70 ans. En outre, notre analyse présente les dynamiques historiques sur 10 ans, ce qui n'est pas l'approche retenue par la Drees.

23. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques est un service statistique ministériel.

Tableau A > Statistiques descriptives : comparaison avec l'étude de la Drees

	Ensemble			Non-recours complet			Non-recours partiel			Recours complet		
	2017	2012 G1942	Drees	2017	2012 G1942	Drees	2017	2012 G1942	Drees	2017	2012 G1942	Drees
Ensemble des assurés	100 %	100 %	100 %	7 %	8 %	7 %	21 %	21 %	24 %	73 %	71 %	68 %
Part des femmes	53 %	51 %	48 %	58 %	56 %	35 %	56 %	56 %	51 %	52 %	49 %	49 %
Part des nés à l'étranger	75 %	71 %	71 %	39 %	33 %	23 %	79 %	76 %	80 %	77 %	74 %	73 %
Régime principal d'affiliation												
CNAV	76 %	75 %	72 %	95 %	96 %	92 %	61 %	59 %	53 %	78 %	78 %	77 %
SRE	7 %	9 %	10 %	0 %	0 %	0 %	18 %	21 %	23 %	5 %	6 %	6 %
CNRACL	4 %	4 %	4 %	0 %	0 %	0 %	9 %	8 %	7 %	3 %	3 %	3 %
MSAE	5 %	3 %	4 %	1 %	0 %	1 %	4 %	3 %	4 %	5 %	4 %	4 %
MSA	2 %	2 %	3 %	2 %	2 %	4 %	1 %	1 %	3 %	3 %	3 %	3 %
SSI	3 %	3 %	3 %	1 %	1 %	1 %	3 %	3 %	4 %	4 %	4 %	3 %
Autre régime	3 %	3 %	4 %	1 %	1 %	3 %	5 %	5 %	5 %	3 %	3 %	3 %
Nombre de régimes de base dans lequel l'assuré possède des droits												
Aucun	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	4 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Un	60 %	60 %	61 %	94 %	93 %	92 %	37 %	36 %	27 %	63 %	64 %	69 %
Deux	33 %	33 %	32 %	6 %	7 %	4 %	52 %	53 %	58 %	31 %	30 %	26 %
Trois ou plus	7 %	6 %	7 %	0 %	0 %	0 %	11 %	11 %	15 %	6 %	6 %	5 %
Âge moyen de l'assuré à la dernière validation												
Dans le dernier régime	54	54	54	35	33	37	59	58	56	55	55	56
Dans le dernier régime non liquidé	47	46	nc	35	33	37	51	50	36			
Durée d'assurance moyenne (en trimestres)												
Tous régimes	132	133	135	33	33	32	140	142	137	138	141	144
Des régimes non liquidés	4	4	3	32	30	32	7	9	5			
Montant moyen mensuel de droit propre												
Des régimes liquidés							1 404	1 491	1 451	1 291	1 380	1 353