

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 septembre 2008 - 9 h 30

« Evolution des droits familiaux : contexte international et éléments chiffrés pour le débat »

Document N° 9
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Evaluation de l'impact de modifications de l'AVPF et de la MDA
Hypothèses et méthodologie communes aux différentes simulations**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Evaluation de l'impact de modifications de l'AVPF et de la MDA Hypothèses et méthodologie commune aux différentes simulations¹

A la demande du secrétariat général du COR, la CNAV a évalué, à l'aide du modèle PRISME, les effets de différentes modifications *ad hoc* de la majoration de durée d'assurance pour enfants (MDA) et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Ces simulations visent à donner des éléments chiffrés permettant de mieux apprécier les effets de différentes pistes d'évolution des droits familiaux évoquées lors des précédentes séances du Conseil.

Pour mémoire, **l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**, créée le 3 janvier 1972, est attribuée aux pères et mères d'au moins un enfant en bas âge ou de 3 enfants et plus qui bénéficient de certaines prestations familiales éventuellement accordées sous condition de ressources. La logique générale de l'AVPF est d'assurer aux parents arrêtant leur activité pour élever leurs enfants des cotisations à l'assurance vieillesse afin de compenser, à terme, les incidences de ces arrêts sur leur pension vieillesse. Les droits acquis au titre de l'AVPF permettent la validation de trimestres au régime général et des reports de salaires au compte des assurés. L'AVPF a ainsi un effet sur les durées d'assurance des assurés bénéficiaires et sur le niveau du salaire annuel moyen pris en compte pour le calcul de la pension².

La majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA) au régime général consiste quant à elle à majorer la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du taux de liquidation de la pension (durée tous régimes) et celle retenue pour le coefficient de proratisation (durée au régime général). Dans le régime général et les régimes alignés, la MDA est réservée aux mères, et le nombre total de trimestres est au plus de 8 trimestres par enfant.³.

Par souci de simplicité, **les modifications de la MDA et de l'AVPF simulées sont très schématiques, et ne constituent donc pas des pistes de réforme en tant que telles**. De plus, certaines hypothèses techniques ont dû être faites pour les simulations, et les résultats doivent donc être interprétés avec prudence. Enfin, des analyses complémentaires seraient nécessaires pour éclairer complètement certains des résultats obtenus, qui sont donc encore **provisoires**.

Quatre modifications de la MDA et de l'AVPF ont ainsi été évaluées par la CNAV, à l'aide du modèle PRISME, pour les flux de nouveaux retraités des années 2010, 2015 et 2020 :

- 1- Suppression de l'AVPF
- 2- MDA de type fonction publique au régime général
- 3- Règle de non cumul entre MDA et AVPF
- 4- Fusion MDA-AVPF

Cette note présente la méthodologie retenue par la CNAV pour l'ensemble des simulations. Comme les hommes représentent moins de 3% des bénéficiaires de l'AVPF et que la MDA ne concerne que les femmes, toutes les analyses portent sur les seules femmes. Les notes jointes (documents 9.1 à 9.4) présentent les résultats de chaque simulation.

¹ Cette note s'appuie très largement sur le travail réalisé par la CNAV, qui a réalisé toutes les simulations, ainsi que la plupart des tableaux et graphiques et fortement contribué à leur analyse. Nous tenons à remercier les équipes de la CNAV, qui ont réalisé ce travail, en particulier Isabelle Bridenne, Bertrand Cousin, Alessandra Di Porto, Nathanael Grave et Vincent Poubelle.

² cf. annexe pour un rappel de la législation actuelle de l'AVPF.

³ cf. annexe pour un rappel de la législation actuelle de la MDA au régime général.

1. Situation de référence pour les simulations

Les simulations réalisées par la CNAV ont été effectuées à partir des projections réalisées pour le COR en 2007, et présentées dans le cinquième rapport du COR. Le scénario de référence retenu pour les simulations est en conséquence le scénario de base du COR de 2007.

Pour mémoire, les principales hypothèses sous-jacentes à ce scénario sont :

- une baisse du taux de chômage jusqu'à 4,5% en 2015, et une stabilisation au-delà ;
- une hausse du salaire moyen par tête de 1,7% par an jusqu'à 2012, puis 1,8% par an ;
- une augmentation de la durée d'assurance requise pour une retraite à taux plein de 160 trimestres pour la génération 1948 à 166 trimestres pour les générations 1959 et suivantes ;
- un maintien des conditions de départ en retraite anticipée sur la période ;
- un décalage des départs en retraite, lié à la mise en place de la surcote et à la diminution de la décote, correspondant à 2/3 des effets estimés par le modèle Destinie de l'INSEE.

Cette dernière hypothèse conduit à une forte augmentation de la part des retraitées subissant une décote, qui passe de 6,7% de l'ensemble des femmes liquidant leur pension en 2005 à 23,8% des femmes liquidant en 2020. En effet, la décote au régime général diminue progressivement suite à la réforme de 2003 ce qui conduit de plus en plus de femmes à liquider leurs droits avec décote dans le scénario de référence. Dans le même temps, la part des femmes liquidant à 65 ans reste stable, autour de 20%, et celle des femmes liquidant pour inaptitude diminue très légèrement. Quant à la part des femmes liquidant au taux plein au titre de la durée, elle passe de 45% en 2007 à 32% en 2020 (cf. document 7, graphique 8).

En 2005, 89,8 % des femmes ayant liquidé leur pension ont bénéficié de la MDA. Cette part de bénéficiaires de la MDA au sein des femmes liquidant une année donnée reste stable au cours du temps dans le scénario de référence, autour de 90%. Le nombre moyen de trimestres de MDA est également assez stable, aux environs de 18,5 trimestres en moyenne pour les femmes bénéficiant de MDA liquidant entre 2005 et 2020, puis autour de 17,5 trimestres jusqu'en 2050.

En revanche, la part des bénéficiaires de l'AVPF augmente sur la période, du fait de la montée en charge incomplète de l'AVPF pour les générations liquidant en 2005⁴. Elle passe ainsi de 36,1% en 2005 à 56% en 2020, puis se stabilise à ce niveau. Le nombre moyen de trimestres validés au titre de l'AVPF par les bénéficiaires de l'AVPF augmente également légèrement, de 27,8 trimestres pour les femmes liquidant en 2005 à 30,4 trimestres pour celles liquidant en 2020, puis revient vers 28 trimestres à l'horizon 2050.

2. Hypothèses de comportement de départ à la retraite retenues pour les simulations

Les différentes simulations réalisées par la CNAV à l'aide du modèle Prisme reposent sur certaines hypothèses concernant les comportements de départ en retraite des assurées. Ces hypothèses sont les mêmes pour les quatre simulations présentées dans les notes jointes.

⁴ Les assurées liquidant en 2005 avaient en effet entre 27 et 36 ans en 1972, date de la création de l'AVMF.

Il a ainsi été supposé que certaines assurées étaient susceptibles de reporter leur départ en retraite à la suite de la modification simulée des droits familiaux, alors que d'autres ne décaleraient en aucun cas leur âge de départ. Les assurées liquidant une année donnée ont ainsi été réparties en quatre catégories, selon les caractéristiques de leur départ en retraite (âge, durée, inaptitude) dans le scénario de référence (soit avant la modification des droits familiaux simulée) :

- 1- Les assurées qui partaient en retraite anticipée : si, après modification des droits familiaux (MDA et/ou AVPF selon la simulation), ces femmes n'ont plus la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du dispositif de retraite anticipée, elles décalent leur départ jusqu'à l'obtention du nombre de trimestres requis pour un départ avant 60 ans, ou jusqu'à l'obtention du taux plein.
- 2- Les assurées qui liquidaient avant 65 ans avec le taux plein: si, après modification des droits familiaux, elles n'ont plus la durée nécessaire pour bénéficier du taux plein, elles décalent leur départ jusqu'à l'obtention du taux plein (par la durée ou l'âge). Le même type d'hypothèse est appliqué à celles qui bénéficient de la surcote dans le scénario de référence.
- 3- Les assurées qui partaient à 65 ans ou plus, et les inaptes ou invalides : elles ne décalent pas leur départ en retraite, ce qui revient à considérer qu'elles choisissaient leur date de départ en fonction de leur âge et non pas de la durée acquise.
- 4- Les assurées qui liquidaient avec un taux réduit (décote) : ces assurées ne reportent pas non plus leur départ en retraite, ce qui revient à supposer qu'elles choisissaient également un âge de départ, et ne sont pas plus incitées à reporter leur départ.

Parmi les femmes qui reportent leur départ à la retraite, celles qui validaient des trimestres au titre de l'activité ou des périodes assimilées avant leur départ continueraient à en valider jusqu'à l'obtention du taux plein et à reporter des salaires au compte le cas échéant.

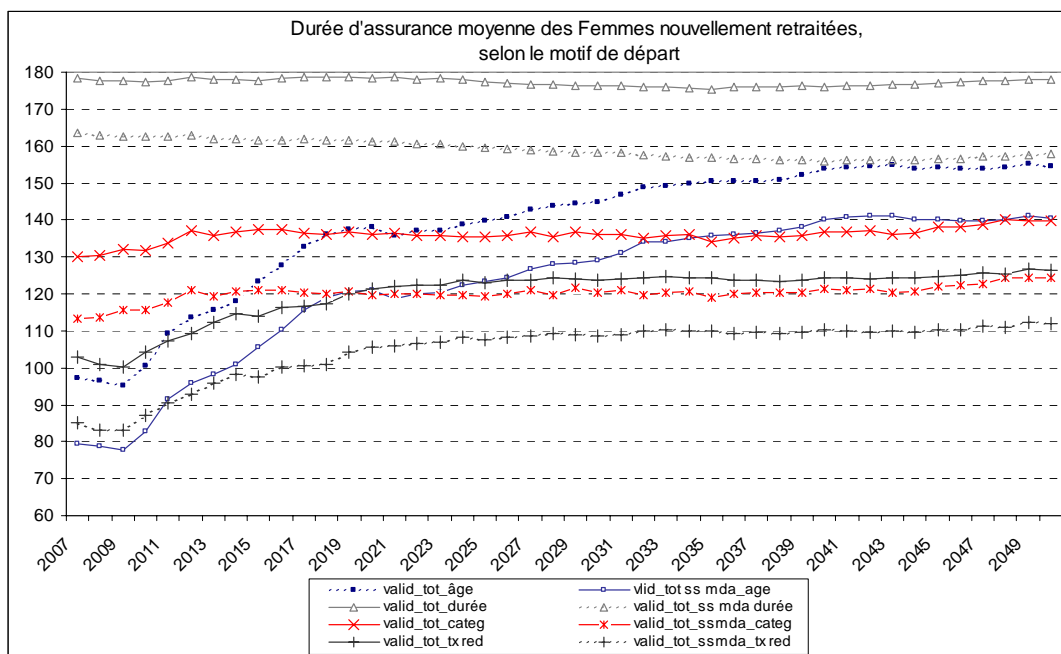
Dans la situation de référence (avant modifications des droits), la répartition des femmes au sein de ces quatre catégories est la suivante :

Catégories de prestataires - situation de référence – Flux des bénéficiaires de la MDA

	2005	2010	2015	2020
Départ en retraite anticipée	5,7%	4,9%	3,2%	2,0%
Taux plein par la durée	37,0%	36,0%	34,2%	30,5%
Taux plein par l'âge ou la catégorie de pension (inapte ou invalide)	50,6%	42,2%	43,5%	44,1%
Taux réduit (décote)	6,6%	17,0%	19,1%	23,4%

Source : CNAV – Echantillon au 1/20ème pour les données sur l'année 2005, puis résultats de PRISME (projections réalisées pour le COR en octobre 2007 – scénario de base).

Il convient de souligner que toutes les femmes des catégories 1 et 2, qui sont *susceptibles* de reporter leur départ, ne le font pas effectivement : par exemple, une femme partant au taux plein à 60 ans avec 180 trimestres dont 10 trimestres d'AVPF, partira toujours à 60 ans au taux plein même si elle n'a plus les trimestres d'AVPF. Dans les simulations, la proportion des femmes de la catégorie 2 qui reportent effectivement leur départ en retraite est ainsi souvent de l'ordre de 50% ou moins. Ce résultat, qui peut sembler étonnant, s'explique par les durées moyennes élevées validées par ces femmes (cf. graphique ci-dessous).



Il existe de fait une très grande hétérogénéité dans les durées d'assurance moyenne entre les catégories (selon les motifs de liquidation), et ces durées convergent finalement de façon limitée sur la période de simulation (2005-2020) : ainsi, les durées moyennes (y compris AVPF et MDA) validées par les femmes liquidant avec décote ou au titre de l'inaptitude, restent très inférieures en 2020 à la durée moyenne validée par les femmes liquidant au taux plein grâce à une durée d'assurance suffisante. Afin d'examiner plus précisément l'impact de l'hypothèse retenue pour les femmes liquidant avec décote, qui sont supposées ne jamais décaler leur date de départ, même si leur pension est fortement diminuée suite à la modification simulée des droits familiaux, il pourrait être utile de réaliser une simulation en modifiant cette hypothèse. Il serait également intéressant de vérifier dans quelle mesure les résultats sont modifiés si, dans la situation de référence, la part des femmes liquidant avec décote restait stable au lieu d'augmenter comme c'est le cas dans le scénario de référence.

3. Interprétation des résultats

Les quatre notes jointes présentent les résultats du travail réalisé par la CNAV, à l'aide du modèle PRISME, pour évaluer l'effet de différentes modifications des droits familiaux.

Chaque note décrit d'abord précisément la modification des droits familiaux simulée. Puis sont présentés les effets de cette modification sur les comportements de départ, sur le nombre de bénéficiaires de la MDA et/ou de l'AVPF, sur le nombre moyen de trimestres acquis au titre de la MDA et/ou de l'AVPF, et sur le niveau de leurs pensions.

Toutes les simulations réalisées par la CNAV et présentées dans les notes 9 à 9-4 ne concernent que les pensions du régime général. En particulier, l'impact estimé sur les pensions doit être lu comme l'impact sur les seules pensions versées par le régime général, même quand les bénéficiaires perçoivent par ailleurs des retraites complémentaires, ou des pensions versées par d'autres régimes de base pour les poly-pensionnés. Des analyses complémentaires sont nécessaires pour apprécier les effets sur les pensions totales des bénéficiaires.

Les modifications des droits familiaux simulées se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction du montant global de ces droits. L'objectif ici n'est pas d'illustrer les effets d'une réduction plus ou moins importante des droits familiaux, mais plutôt d'examiner les effets de différentes évolutions de ces droits familiaux « à enveloppe budgétaire constante ». Pour cela, il est nécessaire de neutraliser les effets liés au gain financier, pour isoler l'impact lié aux changements simulés dans la structure des droits.

Pour effectuer cette analyse « à coût constant », on a supposé que les gains financiers pour la CNAV étaient réaffectés à chaque femme avec enfant, proportionnellement à son niveau de pension (après mesure).

Dans le cadre d'une réforme globale, les gains financiers générés par les modifications simulées pourraient permettre d'améliorer certains droits pour les femmes (surcotisation temps partiel pour les femmes, par exemple...). A titre illustratif, la CNAV a également calculé le montant de pension forfaitaire moyen qui pourrait être accordé par enfant compte tenu des gains financiers générés.

Les différentes simulations font apparaître :

- une baisse des pensions moyennes des femmes, qui a pour contrepartie une économie sur la masse des pensions versées, en l'absence de redistribution de ces gains ;
- des transferts entre basses et hautes pensions, dans le cas de redistribution des gains, même si celle-ci se fait sous la forme d'un forfait par enfant ; ces effets anti-redistributifs s'expliquent probablement en partie par le fait qu'une part non négligeable des bénéficiaires de l'AVPF n'ont validé que des trimestres d'AVPF et ont dans ce cas des durées courtes et des faibles pensions. Ces femmes sont probablement fortement pénalisées par les modifications simulées. De même, les bénéficiaires de l'AVPF au titre du complément familial doivent être assez fortement pénalisés par la fusion simulée entre AVPF et MDA.

Il conviendrait toutefois d'examiner plus précisément les distributions des pensions des bénéficiaires de l'AVPF, et de la MDA, avant et après modifications de ces droits, et d'analyser plus finement les transferts entre femmes engendrés par les mesures simulées : caractéristiques des femmes ayant les plus grosses pertes (durées validées, part d'AVPF et/ou MDA, âge de liquidation, décote), transferts entre femmes n'ayant pas interrompu leur activité et femmes l'ayant interrompu. Ces différentes questions feront l'objet d'analyses complémentaires en vue du rapport 2008.

Annexe : Législation actuelle de la majoration de durée d'assurance pour enfants (MDA) et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

Majoration de durée d'assurance (MDA)

La majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA) consiste à majorer la durée d'assurance prise en compte pour le calcul du taux (durée tous régimes) et celle retenue pour le coefficient de proratisation (durée au régime général).

Au régime général et dans les régimes alignés, pour les pensions attribuées à compter du 1^{er} janvier 2004, un trimestre est attribué à la naissance (les enfants mort-nés sont pris en compte), à l'adoption ou à la prise en charge effective de chaque enfant. Puis un trimestre supplémentaire est accordé à chaque date anniversaire dans la limite de 7 trimestres jusqu'au 16^e anniversaire de l'enfant. Le nombre total de trimestres ne peut être supérieur à 8 trimestres par enfant. Dans le régime général et les régimes alignés, la majoration est réservée aux mères de famille.

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) est attribuée aux pères et mères d'au moins un enfant en bas âge ou de trois enfants et plus et qui bénéficient de certaines prestations familiales (le plus souvent accordées sous condition de ressources). L'ouverture de droit induit le versement de cotisations forfaitaires à l'assurance vieillesse du régime général au titre des mois au cours desquels le parent bénéficie des prestations familiales. Ce versement de cotisation sociale est pris en charge par les CAF. Ce dispositif est analogue au processus qui conduit un employeur à verser un salaire à un assuré, ce salaire constituant, au moment de la retraite, un des éléments de calcul de la pension dont bénéficiera le salarié. Avec le report au compte de salaires forfaitaire AVPF, et donc de l'attribution de trimestres au titre de l'AVPF, la durée d'assurance et les salaires annuels sont augmentés, procurant aux bénéficiaires de l'AVPF un supplément de pension vieillesse variable selon les droits à retraite de base des assurés.

La logique de l'AVPF est d'assurer aux parents, qui arrêtent ou réduisent leur activité⁵ pour élever leurs enfants, des cotisations à l'assurance vieillesse, afin de compenser, à terme, les incidences de ces arrêts sur leur pension de vieillesse. Elle correspond à une prestation familiale indirecte, son effet est décalé dans le temps par rapport au fait générateur.

L'assurance vieillesse des parents au foyer a été mise en œuvre à compter de 1972. De ce fait, les assurées parties à la retraite en 2010 n'ont pas bénéficié pleinement de ce dispositif : les femmes parties à 65 ans (génération 1945) avaient par exemple déjà 27 ans en 1972. Les assurées parties à la retraite en 2020, au contraire, ont presque entièrement bénéficié de ce droit, puisqu'elles avaient entre 12 et 21 ans en 1972 (avec une hypothèse d'un âge de départ à la retraite compris entre 60 et 69 ans).

De plus, le champ de la population couverte par l'AVPF s'est progressivement élargi avec l'évolution de la législation. Dans les années 1970, environ 1,4 million de femmes étaient affiliées à ce titre chaque année. Les 2 millions de bénéficiaires par année sont atteints depuis l'extension en 1994 de l'APE (Allocation Parentale d'Education) aux familles de deux enfants.

⁵ Dans le cas de parents isolés, le bénéfice de l'AVPF n'est pas soumis à condition d'arrêt d'activité. Dans le cas de couple, le bénéficiaire de l'AVPF doit réduire ou arrêter son activité professionnelle.