

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 22 octobre 2008 - 9 h 30

« Compléments à la réflexion du Conseil sur les droits familiaux »

Document N° 01

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Compléments à la réflexion du Conseil sur les droits familiaux

Avant d'aborder l'examen du projet de rapport consacré aux droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, le Conseil a choisi de consacrer une séance supplémentaire à la réflexion sur les possibilités d'évolution de ces droits. Le dossier préparé pour cette séance comprend des éclairages sur différents points susceptibles d'éclairer les débats.

1- Evolutions des durées d'assurance des hommes et des femmes au fil des générations

Tout d'abord, les **évolutions comparées des durées d'assurance des hommes et des femmes au fil des générations** sont présentées (**document 2**). L'analyse des données observées de l'échantillon inter-régime des cotisants (EIC) de la DREES, d'une part, et des projections réalisées par la CNAV à l'aide du modèle PRISME, d'autre part, mettent en évidence les résultats suivants.

- **Les femmes partant en retraite aujourd'hui ont en moyenne des durées d'assurance nettement plus faibles que les hommes** : la durée d'assurance validée à la liquidation par les femmes parties en retraite en 2004 était ainsi de 137 trimestres en moyenne, dont 17 trimestres de MDA, contre 157 trimestres en moyenne pour les hommes, soit un écart de 20 trimestres.
- **Cet écart s'est toutefois réduit au fil des générations, et devrait continuer à se réduire**, du fait notamment de l'augmentation de la durée d'études et de l'insertion plus lente sur le marché du travail, pour les hommes comme pour les femmes, et de la participation accrue des femmes au marché du travail.
- D'après les données observées dans l'EIC, **l'écart entre les durées d'assurance validées par les hommes et les femmes à 30 ans serait quasiment nul pour la génération 1970** (hors MDA pour les femmes et périodes militaires pour les hommes).
- D'après les projections de la CNAV, **la durée d'assurance validée à 60 ans par les femmes (y compris MDA) serait supérieure à celle des hommes d'environ 5 trimestres pour les générations 1970 ou 1980**.
- La convergence des durées entre hommes et femmes se ferait par une réduction de la durée moyenne validée par les hommes, notamment du fait d'une réduction de la part des très longues durées, et s'accompagnerait d'une réduction de la dispersion des durées pour les femmes.

Les durées d'assurance des hommes et des femmes ne sont pas le seul élément à prendre en compte dans la réflexion sur les droits familiaux. Les écarts de salaires entre hommes et femmes jouent également un rôle important, notamment par l'intermédiaire des pensions servies par les régimes complémentaires. En outre, il existe et il subsisterait des écarts de durées d'assurance entre femmes, selon le nombre d'enfant ou le comportement d'activité.

II. Compléments aux simulations d'évolution des droits familiaux

2-1 Modifications de la MDA et de l'AVPF

Des **compléments d'analyse sur les effets de différentes évolutions possibles des dispositifs actuels sont présentés dans le document n° 3**. Un premier éclairage, partiel et provisoire, sur les effets de différentes modifications de la MDA et de l'AVPF au régime général avait été présenté lors de la séance de septembre du Conseil d'orientation des retraites. Des analyses plus détaillées, selon le nombre d'enfants, selon la durée d'interruption et selon le niveau de pension, ont été réalisées par la CNAV à la demande du secrétariat général du COR. Les effets à coût constant sont examinés sous différentes hypothèses sur la forme du forfait utilisé pour redistribuer les gains. De plus, **les effets sur les mono- et les poly-pensionnés ont été distingués**. Enfin, **l'impact des hypothèses de comportement retenues a été testé** à l'aide d'une variante.

Quatre modifications de l'AVPF et de la MDA au régime général ont été étudiées :

- 1- Suppression de l'AVPF
- 2- Modification des règles de la MDA les rapprochant de celles de la fonction publique
- 3- Mise en place d'une règle de non cumul entre la MDA et l'AVPF
- 4- Exemple de fusion entre l'AVPF et la MDA

Les principales conclusions sont les suivantes :

- L'analyse des niveaux de pension, des durées d'assurance et des âges de départ en fonction de la durée acquise au titre de l'AVPF peut conduire à se demander si le jeu combiné de l'AVPF et de la MDA ne conduit pas parfois à surcompenser les interruptions lorsqu'elles sont très longues ;
- Une réduction de l'AVPF et/ou de la MDA pourrait ainsi conduire à des durées d'assurance, des niveaux de pension, et des âges de départ plus en phase avec les durées d'interruption, comme le montrent les simulations ;
- L'analyse en fonction du nombre d'enfants montre que la compensation apportée par la MDA et l'AVPF est importante. Elle fait ressortir deux points : d'une part, les durées moyennes des femmes sont décroissantes avec le nombre d'enfants, même en tenant compte de la MDA et de l'AVPF ; d'autre part, les écarts de durée d'assurance ne suffisent pas à expliquer les écarts de pension en fonction du nombre d'enfants : par exemple, malgré des durées quasi-identiques, la pension moyenne des femmes avec un enfant est plus faible que celle des femmes sans enfant.
- Une réduction de la MDA, non compensée par des avantages financiers, pénaliserait les mères, à l'exception de celles qui ont des durées d'assurance hors MDA suffisamment longues pour pouvoir partir à taux plein dès l'âge de 60 ans, et aurait des effets d'autant plus importants sur le niveau des pensions que le nombre d'enfants est élevé. Comme les pensions et, dans une moindre mesure, les durées d'assurance sont décroissantes avec le nombre d'enfants, une réduction de la MDA se traduirait en l'absence de compensation financière, par une amplification des écarts de pension aux dépens des femmes ayant le plus d'enfants.

- La compensation d'une réduction des droits au titre de l'AVPF ou de la MDA sous la forme d'une prestation forfaitaire dès le premier enfant et proportionnelle au nombre d'enfant tend à avantager légèrement les mères de trois enfants et plus quand ce forfait n'est pas proratisé en fonction de la durée d'assurance ; c'est plutôt l'inverse s'il est proratisé, car les femmes avec trois enfants et plus ont des durées d'assurance plus courtes.
- La compensation d'une réduction des droits au titre de l'AVPF et de la MDA par un forfait au troisième enfant est très favorable aux mères de trois enfants et plus, pour lesquelles ce forfait fait plus que compenser les réductions de droits au titre de la MDA et de l'AVPF, au détriment des mères de un ou deux enfants.
- Les effets d'une réduction des durées d'assurance (MDA ou AVPF) sont d'autant plus importants pour les catégories dont les durées initiales (et en conséquence les pensions) sont faibles.
- La plupart des modifications de la MDA et de l'AVPF simulées, couplées à un forfait financier dès le premier enfant et non proratisé par la durée d'assurance, conduisent à une augmentation, significative dans certains cas, des pensions les plus faibles, au détriment des pensions médianes.

Par ailleurs, **la question de l'horizon des simulations a été examinée.** En effet, une modification éventuelle de la MDA ou de l'AVPF, si elle était appliquée uniquement aux nouvelles naissances ou interruptions d'activité des femmes, aurait des effets très progressifs : **elle ne serait complètement effective que pour les générations ayant eu tous leurs enfants après l'entrée en vigueur de la réforme, c'est-à-dire à partir de la génération 1990 environ pour une réforme qui aurait lieu par exemple en 2010.** Ces générations liquideront leur pension à partir de 2050. Il faudrait donc examiner les effets de modifications de la MDA et de l'AVPF à l'horizon 2050. Toutefois, plus l'horizon est lointain, plus les résultats sont dépendants des hypothèses de simulation (pour les générations liquidant en 2050, toute la carrière est simulée, alors qu'elle est en partie observée pour les générations liquidant en 2020). En particulier, le modèle PRISME simule les comportements d'activité sans prendre en compte la présence éventuelle d'enfants. Ainsi, alors que les durées d'assurance moyennes hors MDA et hors AVPF sont bien décroissantes en fonction du nombre d'enfants pour les femmes liquidant en 2020, dont les carrières sont en grande partie observées (148 trimestres pour les femmes sans enfant, 70 trimestres pour les mères de 3 enfants et plus), les durées validées hors MDA et AVPF varient en revanche très peu en fonction du nombre d'enfants pour celles liquidant en 2050, ce qui suggère que l'impact des enfants sur les carrières est sous-estimé à cet horizon. Seuls les résultats à l'horizon 2020 sont donc présentés, même s'il faut garder à l'esprit que les effets à prendre en compte devraient plutôt être les effets en 2050, qui peuvent être différents, du fait notamment des évolutions de durées d'assurance présentées précédemment.

L'impact des hypothèses de comportement de départ en retraite retenues a également été testé. Comme indiqué dans les documents présentés lors de la séance de septembre, les simulations reposent sur certaines hypothèses concernant les comportements de départ en retraite. En particulier, il est supposé que seuls les assurés liquidant au taux plein par la durée sont susceptibles de décaler leur départ en retraite suite à des réductions de la MDA ou de l'AVPF : ceux qui partent avec une décote, ou au titre de l'âge ou de l'inaptitude, sont supposés ne pas reporter leur date de départ en retraite. Compte tenu de la forte hausse de la

part des assurées liquidant avec une décote en projection, cette hypothèse est susceptible de minimiser les reports et donc de maximiser les effets sur les pensions des modifications simulées de la MDA et de l'AVPF.

Pour examiner son impact, une variante a été réalisée sur la base d'hypothèses différentes. En partant d'un scénario dit « technique », dans lequel la part des assurés liquidant avec décote est stable en projection, la simulation a été réalisée en utilisant les hypothèses de comportement du modèle PRISME cohérentes avec ce scénario technique.

Les résultats obtenus dans cette variante sont quasiment les mêmes que dans les simulations de base. Ceci laisse supposer que l'impact des hypothèses en termes de comportement de départ n'influe pas significativement sur les résultats des simulations contrairement à ce qu'on aurait pu penser.

Deux remarques finales : les modifications simulées de la MDA et de l'AVPF tendent à réduire, avant redistribution, les droits accordés au titre des enfants. A l'inverse, on pourrait souhaiter améliorer la prise en compte des interruptions ou réductions d'activité. Parmi les mesures permettant d'améliorer les droits des femmes interrompant ou réduisant leur activité, trois pistes étaient ainsi citées dans le document n° 2 de la séance du Conseil de juillet 2008 : la suppression de la condition de ressources pour bénéficier de l'AVPF, le report, au titre de l'AVPF, de salaires plus élevés que le SMIC, et la prise en charge publique des cotisations salariés et employeurs sur la base du temps plein en cas de temps partiel, ce qui est susceptible d'avoir un impact sur le salaire annuel moyen des assurées. Ces pistes n'ont pas pu être simulées. Toutefois, certains éléments d'appréciation existent déjà et seront présentés dans le rapport.

2-2 Forfaitisation des majorations de pension pour les parents de trois enfants ou plus

Les travaux de la DREES présentés lors de la séance de septembre ont montré que, si l'on avait remplacé, à coût constant, les majorations proportionnelles versées aux parents de trois enfants ou plus par un forfait universel versé à chaque retraité parent de trois enfants ou plus, le montant de ce forfait aurait été de 87 € par mois en 2004, pour la génération 1934-1938.

Cependant, le montant du forfait à coût constant progresse au fil des générations, puisque les majorations actuelles sont proportionnelles au montant des retraites et que le montant moyen des retraites s'élève au fil des générations (effet noria). Aussi, en réponse à la demande du Conseil qui souhaitait disposer d'éléments de prospective sur le sujet, des projections réalisées par l'INSEE avec le modèle Destinie 2 (**document n°4**) estiment qu'une forfaitisation à coût constant sur le flux de liquidants en 2008 (génération 1948) conduirait à un forfait universel tous régimes versé à chaque retraité parent de trois enfants ou plus de 122 € en 2008¹, et que ce montant s'élèverait d'environ 1,5% par an en termes réels pour atteindre 197 € sur le flux de liquidants en 2040. Ces chiffres correspondent à un forfait universel tous régimes indépendant de la durée d'assurance ; avec un forfait universel tous régimes proportionnel à la durée d'assurance tous régimes, le montant du forfait plein serait un peu plus élevé (148 € en 2008) et il progresserait à peu près au même rythme (+1,5% par an).

¹ Le décalage entre les 87 € (pour la génération 1934-38) et les 122 € (pour la génération 1948) n'est pas seulement dû à l'effet noria. Il résulte aussi de l'inflation (le premier chiffre est en euros 2004, le second en euros 2008) et du champ plus restreint retenu par l'INSEE (monopensionnés du régime général ou de la fonction publique).

Au sein de la population des parents de trois enfants ou plus, les effets redistributifs de la forfaitisation, estimés en projection, seraient comparables à ceux estimés pour la génération 1934-1938, et ils seraient assez stables dans le temps : redistribution verticale importante (depuis les assurés aux pensions les plus élevées vers les assurés aux pensions les plus faibles), avec une majorité de gagnants (environ 60% de retraités parents de trois enfants ou plus verraient le montant de leur retraite progresser de plus de 1%) ; redistribution depuis les assurés de la fonction publique et des régimes spéciaux vers les assurés du secteur privé (les premiers perdraient en moyenne 4% et les seconds gagneraient en moyenne 2% du montant total de leur retraite) ; enfin, légère redistribution depuis les pères de famille nombreuse vers les mères de famille nombreuse, du moins dans le scénario où le montant du forfait est indépendant de la durée d'assurance².

III. Lien avec la politique familiale

Lors des précédentes réflexions sur les droits familiaux, il a été souligné la difficulté de penser leurs évolutions indépendamment de celle de la politique familiale. En effet, la description des objectifs et des évolutions de la politique familiale fournit un cadre utile à la réflexion sur la forme que doivent prendre les droits familiaux de retraite et sur leurs modalités de mise en œuvre, dans un souci de cohérence des aides apportées aux familles.

Le **document n° 5** dresse un bref état des lieux des objectifs, des évolutions et de l'impact sur la fécondité de la politique familiale.

Quatre objectifs principaux sont usuellement attribués à la politique familiale :

- compenser les charges liées à la présence d'enfants au sein des familles ;
- lutter contre la pauvreté, afin de réduire les inégalités de chance entre enfants dues aux écarts de revenu entre parents ;
- encourager ou soutenir la natalité en permettant aux personnes d'avoir le nombre d'enfants qu'elles désirent ;
- aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle.

Les deux premiers relèvent d'un souci d'équité. Les deux autres relèvent plutôt d'une volonté d'influer sur les comportements familiaux dont les résultats (davantage de naissance et participation accrue des femmes au marché du travail) sont susceptibles d'avoir une importance pour la collectivité.

Ces objectifs, usuellement cités, ont pu connaître des évolutions au fil du temps. Si l'objectif nataliste était très présent aux débuts de la politique familiale, il a peu à peu été amoindri par l'apparition, dans les années 70, de questions liées à la pauvreté et, au début des années 80, des difficultés à concilier vie familiale et vie professionnelle. La lutte contre la pauvreté et l'incitation à l'activité féminine sont deux objectifs aujourd'hui réaffirmés par le gouvernement³.

² La proportion de femmes gagnantes est limitée par le fait que les femmes sont plus souvent fonctionnaires que les hommes, et que les règles actuelles de la majoration de pension pour parents de trois enfants ou plus sont plus favorables dans la fonction publique. Cet effet est plus visible sur le champ considéré par l'INSEE pour les projections (monopensionnés du régime général ou de la fonction publique) que sur la population totale étudiée par la DREES pour la génération 1934-1938.

³ Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (voir annexe 2 du Document 5, décisions du 4 avril 2008).

Les dépenses au titre de la politique familiale représentent 3,8 points de PIB en 2005, auxquels on peut ajouter, même si les évaluations sont en cours de validation, environ 1 point au titre des droits familiaux de retraite. L'ampleur de ces dépenses peut amener à s'interroger sur l'efficacité des politiques familiales, en analysant dans quelle mesure les objectifs poursuivis sont atteints ou non et à quel moment les parents sont aidés.

Concernant en particulier l'objectif d'encouragement à la fécondité, une revue des travaux menés pour la France au cours des 20 dernières années met trois points en évidence. Le premier concerne la difficulté de mesurer les effets des politiques familiales, les instruments la composant étant nombreux et de nature différente, et le raisonnement devant être mené dans un cadre dans lequel on contrôle l'ensemble des autres données possibles. Le deuxième enseignement des travaux réside dans la mise en évidence d'effets de la politique familiale sur la fécondité mais d'ampleur modérée (à titre d'exemple, voir le **document n° 6**). Enfin, les travaux récents insistent sur les effets positifs d'assurer un système d'aides diversifiées et continues sur la période de l'enfance et d'avoir une continuité de la politique familiale dans le temps qui réduit l'incertitude des ménages. La mesure de ces effets reste bien entendu difficile.

La question se pose également de savoir à quel moment aider les parents. Les droits familiaux de retraite représentent 26 % des dépenses totales au titre de la famille (hors retraite), qui sont affectées à un moment où, très généralement, les enfants ne sont plus à charge. A partir de cas-types, le **document n°7** montre en particulier que, dans le cas de la famille nombreuse de cadres supérieurs, les parents peuvent être davantage aidés après le départ de leurs enfants.

IV. Le patrimoine et le niveau de vie des retraités selon le nombre d'enfants

Une justification possible des droits familiaux, notamment des majorations de pension pour les parents de trois enfants ou plus, est que le « coût de l'enfant » (supplément de dépenses engendrées par l'enfant en général durant la vie active de ses parents, lorsqu'il est à leur charge) constituerait un frein à l'accumulation de patrimoine. Pour documenter cet effet, l'INSEE a exploité l'enquête Patrimoine 2004 afin d'observer comment le patrimoine des ménages retraités varie en fonction du nombre d'enfants qu'ils ont eus (**document n°8**).

Le patrimoine médian est maximal pour deux enfants et décroît ensuite fortement avec le nombre d'enfants. Ce résultat ne reflète pas directement l'impact du coût de l'enfant. En effet, le patrimoine d'un ménage est avant tout lié à son revenu, et le revenu moyen des ménages retraités décroît avec le nombre des enfants : d'une part, les enfants ont un impact négatif sur la carrière des mères et donc sur la retraite totale du couple ; d'autre part, les parents de familles nombreuses ont souvent des caractéristiques défavorables à l'obtention de revenus élevés (diplôme, catégorie sociale, origine étrangère...). Afin de mieux évaluer l'impact du coût de l'enfant sur l'accumulation patrimoniale au long de la vie active, l'impact de la descendance finale a été estimé toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire notamment à niveau de revenu identique. Il se confirme alors que le patrimoine est maximal pour deux enfants.

L'impact de l'enfant sur l'accumulation patrimoniale ne se réduit pas à un simple effet négatif lié à son coût. Au vu des résultats de l'INSEE, l'enfant semble aussi avoir un effet positif : il inciterait à accumuler un patrimoine immobilier plus important, par l'acquisition d'une

résidence principale de plus grande surface. Ce dernier effet l'emporterait sur l'effet du coût de l'enfant jusqu'au 2^{ème} enfant. L'impact global de l'enfant sur l'accumulation de patrimoine ne deviendrait ainsi négatif qu'à partir du 3^{ème} enfant, et significativement négatif qu'à partir du 4^{ème} enfant.