

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 13 février 2008 à 9 h 30
« Evaluation du montant des droits familiaux »

Document N°2
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Le montant global des droits familiaux dans l'ensemble des régimes :
une tentative d'évaluation**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le montant global des droits familiaux dans l'ensemble des régimes : une tentative d'évaluation

Le secrétariat général du COR¹ a demandé à la fin de l'année 2007 à chaque régime de retraite de rassembler des données statistiques concernant les droits familiaux accordés par le régime. Sauf exception, ces données concernent uniquement les pensions de droits directs. Ces données permettent d'estimer les effectifs de pensionnés concernés par chaque droit familial, le montant moyen du supplément de retraite accordé à chaque bénéficiaire du droit familial, et donc les masses financières en jeu. D'autres statistiques permettant de décrire la population des bénéficiaires ont également été demandées à certains régimes. Ces données portent à la fois sur le « stock » des pensionnés (personnes ayant perçu une pension de droits directs en 2006) et sur le « flux » de nouveaux pensionnés (personnes ayant liquidé une pension de droits directs en 2006).

Ces données seront exploitées par le secrétariat général du COR au cours de l'année 2008, en vue du prochain rapport du COR qui sera consacré aux droits familiaux et conjugaux.

Pour l'instant, nous sommes en mesure de présenter ici les résultats portant sur le « stock » de pensionnés en 2006, concernant les masses totales de droits familiaux accordés². Nous reprenons ainsi la démarche adoptée dix ans plus tôt pour le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) présenté par M. Jean-François Chadelat³.

Le secrétariat général du COR n'a pas achevé à ce jour le travail de vérification et de validation des données pour chaque régime, et nous attendons que certains régimes nous communiquent des informations complémentaires, notamment des précisions sur le champ couvert par les statistiques qu'ils nous ont fournies⁴. Par ailleurs, l'évaluation de la MDA et de l'AVPF proposée par la CNAV (documents n°4 et 5) reste provisoire dans l'attente d'améliorations méthodologiques.

Nous insistons sur le fait que les résultats présentés ici restent provisoires. Les données détaillées relatives à chaque régime présentées ci-dessous sont susceptibles de révisions mais ces révisions ne devraient probablement pas affecter beaucoup la somme des dépenses tous régimes confondus.

¹ Carole Bonnet, chercheur à l'INED et en contrat de collaboration avec le secrétariat général du COR, a été chargée de piloter ce travail.

² Pour le régime général, la CNAV est allée au-delà de la simple fourniture de tableaux statistiques, en réalisant plusieurs études pour le COR, qui sont rassemblées dans le présent dossier. Les résultats repris ici sont issus des documents n°3, 4, et 5. Etant donné que les études de la CNAV portent sur le « stock » de l'année 2004, le secrétariat général du COR a appliqué un coefficient d'évolution afin de reconstituer une estimation pour 2006.

³ « Rapport sur l'assurance vieillesse des parents au foyer et les avantages familiaux entrant dans le calcul des droits à la retraite », rapport n°97127 présenté par M. Jean-François Chadelat, Inspection Générale des Affaires Sociales, décembre 1997.

⁴ Par exemple certaines statistiques portent sur les pensionnés vivant au 31 décembre 2006, d'autres sur l'ensemble des pensionnés ayant perçu une pension en 2006 (vivants ou non au 31 décembre). Certaines statistiques sur les montants de pensions pourraient aussi omettre certains compléments de pension (avantages accessoires...). Des droits familiaux de moindre importance pourraient aussi avoir été omis.

1. Les limites de l'évaluation proposée du montant global des droits familiaux

Au-delà du caractère provisoire des données, l'estimation du montant des dépenses des régimes au titre des droits familiaux se heurte à plusieurs problèmes méthodologiques.

1.2. La somme des dépenses de chaque régime au titre de chaque droit familial ne donne pas nécessairement la dépense globale du système de retraite au titre des droits familiaux

Les données fournies par chaque régime permettent d'évaluer séparément, pour chacun des droits familiaux accordés par chaque régime, les dépenses réalisées en 2006 par le régime au titre du droit familial considéré.

Lorsque plusieurs droits familiaux se superposent au sein d'un même régime (cas du régime général et des autres régimes de base notamment), il se pose un problème d'additivité des différents droits familiaux. Pour évaluer le montant d'un droit familial donné, nous calculons ici la différence entre le montant effectif de la pension de chaque assuré et le montant de la pension que l'assuré aurait perçu en l'absence du droit familial. Ce calcul est effectué séparément pour chaque droit familial. En sommant les dépenses du régime au titre des différents droits familiaux, on obtient ainsi une dépense globale pour le régime. Mais ce montant est *a priori* différent de celui que l'on aurait obtenu en calculant directement la différence entre le montant effectif de la pension de chaque assuré et le montant de la pension que l'assuré aurait perçu en l'absence de tout droit familial.

La multiplicité des régimes pose un problème encore plus gênant. Chaque régime a calculé les dépenses engendrées pour lui-même au titre des droits familiaux qu'il accorde. Mais il peut y avoir des interactions importantes entre les régimes. En particulier, la majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA) ou l'assurance veuvage des parents au foyer (AVPF) accordées par le régime général (ou les majorations de durée d'assurance accordées par un autre régime de base) majorent la durée d'assurance tous régimes, si bien qu'elles peuvent avoir un impact sur les pensions servies par les régimes complémentaires. Dans le cas des polypensionnés, cette augmentation de la durée d'assurance tous régimes peut également engendrer une moindre décote ou une surcote à la charge des autres régimes de base auxquels le polypensionné est affilié. Il en résulte donc une dépense supplémentaire pour les autres régimes au titre des droits familiaux, qui est ignorée dans notre évaluation. **La dépense globale du système de retraite au titre des majorations de durée d'assurance ou de l'AVPF est donc sous-estimée.** Le secrétariat du COR va examiner s'il est possible de proposer une meilleure évaluation à l'aide de données inter-régimes (échantillons -EIR et EIC- de la DREES).

1.2. Les droits familiaux sont évalués à comportements inchangés

Notre évaluation des droits familiaux ne prend pas en compte les changements de comportements (choix d'activité et âge de liquidation des droits) induits par les droits familiaux. Ainsi, pour simuler le montant de la MDA ou de l'AVPF, nous calculons la différence entre la pension effectivement servie et la pension qui aurait été versée en l'absence du droit familial, à carrière et âge de liquidation identique. De même, pour les départs anticipés, nous prenons évidemment en compte l'âge de liquidation des droits, mais nous supposons que la personne aurait effectué la même carrière en l'absence du droit au

départ anticipé (voir partie 2.4.). Ainsi, notre évaluation des droits familiaux est purement comptable.

Cette hypothèse de calcul est discutable. Il est probable qu'en l'absence du droit familial, certaines femmes auraient travaillé davantage. Par exemple, une femme salariée du privé née avant 1933 et totalisant exactement 37,5 années d'assurance dont 2 années de MDA aurait sans doute, en l'absence de MDA, travaillé deux ans de plus afin d'avoir le taux plein. Il est même permis de penser que les droits familiaux auraient eu pour certaines femmes une influence sur le choix de la profession (par exemple le droit au départ anticipé accroît l'attractivité de la fonction publique pour les femmes relativement au secteur privé), voire même sur la décision d'avoir une activité professionnelle plutôt que de rester inactive (en garantissant une meilleure retraite future, gage d'une meilleure autonomie quels que soient les aléas de la vie matrimoniale, les droits familiaux auraient incité certaines femmes à travailler pour se constituer des droits propres⁵).

1.3. La dimension longitudinale est ignorée

Notre évaluation des droits familiaux se réfère aux dépenses effectuées par les régimes en 2006, pour les retraités actuels. Il ne s'agit donc aucunement d'une évaluation longitudinale intertemporelle de ce que vont représenter les droits familiaux, sur l'ensemble du cycle de vie, pour les générations d'actifs ou les flux de liquidants actuels (ou bien de ce qu'ils ont représenté, sur l'ensemble du cycle de vie, pour les générations actuellement à la retraite).

Compte tenu de la montée en charge de certains droits familiaux (AVPF et, dans une moindre mesure, MDA), notre évaluation doit être complétée par une analyse des tendances futures.

⁵ Ceci est surtout vrai pour les majorations de durée ou le droit au départ anticipé. Inversement, l'AVPF pourrait dissuader les femmes de travailler.

2. Les résultats de l'évaluation des droits familiaux

2.1. Les majorations de pension pour trois enfants et plus

Ce droit est relativement universel et représente 3 à 4 % des dépenses de la plupart des régimes, avec des exceptions. Cette part est moindre pour l'ARRCO, qui n'accorde que 5 % de majoration au lieu de 10 %, ou pour certains régimes d'indépendants pour lesquels ce droit est parfois absent de la retraite de base ou de la retraite complémentaire. Inversement, à l'AGIRC ou dans la fonction publique, la part est plutôt élevée, car ces régimes accordent une majoration pour chaque enfant supplémentaire au-delà du troisième. Les différences de fécondité entre les assurés de différentes professions ou entre les différentes générations⁶ peuvent également jouer un rôle.

Estimation de la masse globale dépensée par chaque régime en 2006 au titre des droits familiaux portant sur les pensions de droits directs

Régimes	Majorations de pension pour trois enfants et plus	
	en millions d'euros	en % des dépenses de droit direct
CNAV	2 527	3,8%
ARRCO	633	2,2%
AGIRC	623	4,2%
IRCANTEC	n.d.	n.d.
FPE (civils et militaires)	1 197	3,5%
CNRA CL	384	4,4%
FSPOEIE (ouvriers de l'Etat)	n.d.	n.d.
CNIEG (EDF-GDF)	108	3,8%
SNCF	149	3,9%
RATP	16	2,5%
BDF	8	2,4%
Mines	50	4,3%
Marins	n.d.	n.d.
CRPCEN (notaires)	n.d.	n.d.
MSA (salariés et exploitants)	482	4,3%
RSI (artisans et commerçants)	112	2,1%
CNAVPL	39	2,7%
Total	6 509	3,5%

Source : calculs COR d'après données fournies par les régimes.

Attention : ces chiffres sont provisoires et sont susceptibles de révisions.

NB : pour les régimes pour lesquels l'information est non disponible (n.d.), une estimation provisoire de la dépense a été prise en compte dans le calcul du total (ligne « total »).

⁶ Les générations les plus âgées sont sur-représentées parmi les pensionnés de certains régimes (Mines, SNCF...).

2.2. Les majorations de durée d'assurance

Ce droit ne concerne que les régimes de base à l'exception de certains régimes spéciaux (SNCF, Mines, Marins) et de la CNAVPL. La part dans les dépenses du régime est très variable compte tenu de la proportion de femmes, du nombre d'annuités accordées (1 an dans le secteur public, 2 ans dans le secteur privé), et de l'impact de ces annuités supplémentaires sur le montant de la pension (impact important dans le secteur privé puisque la MDA permet d'annuler ou de réduire la décote, impact plus limité dans la fonction publique puisque la décote n'existait pas avant 2006)... C'est pour le régime général que le poids de la MDA apparaît le plus important. En effet, pour les polypensionnés, la majoration de durée d'assurance est le plus souvent accordée par le régime général plutôt que par les autres régimes de base⁷. Pour les autres régimes de base, notamment les régimes d'indépendants, le coût de la MDA paraît faible, mais ces régimes supportent probablement une dépense importante au titre de la MDA accordée par le régime général (cas des polypensionnés).

Estimation de la masse globale dépensée par chaque régime en 2006 au titre des droits familiaux portant sur les pensions de droits directs

Régimes	Majorations de durée d'assurance	
	en millions d'euros	en % des dépenses de droit direct
CNAV ⁸	3 941	6,0%
ARRCO		
AGIRC		
IRCANTEC	53	3,9%
FPE (civils et militaires)	553	1,6%
CNRA CL	362	4,1%
FSPOEIE (ouvriers de l'Etat)	n.d.	n.d.
CNIEG (EDF-GDF)	36	1,3%
SNCF		
RATP	5	0,7%
BDF	5	1,6%
Mines		
Marins		
CRPCEN (notaires)	18	3,9%
MSA (salariés et exploitants)	81	0,7%
RSI (artisans et commerçants)	33	0,6%
CNAVPL		
Total	5 088	2,8%

Source : calculs COR d'après données fournies par les régimes.

Attention : ces chiffres sont provisoires et sont susceptibles de révisions.

NB : pour les régimes pour lesquels l'information est non disponible (n.d.), une estimation provisoire de la dépense a été prise en compte dans le calcul du total (ligne « total »).

Les cases vides correspondent aux régimes pour lesquels le droit familial n'existe pas.

⁷ Notamment, pour les polypensionnés ayant cotisé au régime général ainsi que dans un régime aligné, les règles de priorité indiquent que la MDA est attribuée par le régime général.

⁸ Actualisation à 2006 de l'estimation de la CNAV pour l'année 2004 (voir document n°3).

2.3. Les majorations pour enfant ou conjoint à charge

Excepté aux mines (où il existe une majoration pour conjoint à charge) et dans une moindre mesure à l'ARRCO (où il existe une majoration pour enfant à charge), ce droit familial reste de faible importance.

Estimation de la masse globale dépensée par chaque régime en 2006 au titre des droits familiaux portant sur les pensions de droits directs

Régimes	Majorations pour enfant ou conjoint à charge	
	en millions d'euros	en % des dépenses de droit direct
CNAV	n.d.	n.d.
ARRCO	101	0,4%
AGIRC		
IRCANTEC		
FPE (civils et militaires)		
CNRACL		
FSPOEIE (ouvriers de l'Etat)		
CNIEG (EDF-GDF)		
SNCF		
RATP		
BDF		
Mines	89	7,6%
Marins	n.d.	n.d.
CRPCEN (notaires)		
MSA (salariés et exploitants)	n.d.	n.d.
RSI (artisans et commerçants)	1	0,01%
CNAVPL		
Total	222	0,1%

Source : calculs COR d'après données fournies par les régimes.

Attention : ces chiffres sont provisoires et sont susceptibles de révisions.

NB : pour les régimes pour lesquels l'information est non disponible (n.d.), une estimation provisoire de la dépense a été prise en compte dans le calcul du total (ligne « total »).

Les cases vides correspondent aux régimes pour lesquels le droit familial n'existe pas.

2.4. Les départs anticipés pour raisons familiales

Le droit au départ anticipé au bout de 15 ans de service pour raisons familiales (la plupart du temps accordé aux mères de trois enfants ou plus) est spécifique à la fonction publique et aux autres principaux régimes spéciaux (sauf mines et marins).

Sur un plan conceptuel, il est délicat de définir le montant associé à ce droit familial. Selon notre approche comptable, où l'on raisonne à carrière inchangée, on considère que la mère qui liquide sa retraite avant l'âge normal (par exemple à 40 ans au lieu de 60 ans) aurait travaillé le même nombre d'années et effectué la même carrière en l'absence du droit au départ anticipé (dans l'exemple ci-dessus, en l'absence du droit, la mère serait restée inactive entre 40 et 60 ans, âge auquel elle aurait liquidé ses droits). La dépense pour le régime au titre du départ anticipé serait donc, dans notre exemple, pour cette femme et sur l'ensemble du cycle de vie, égale à 20 années de la retraite effectivement versée : différence entre la retraite effective et la retraite qui aurait été perçue en l'absence du droit entre 40 et 60 ans (en l'occurrence zéro car aucune retraite n'aurait été versée entre 40 et 60 ans).

Comme nous raisonnons non pas en intertemporel mais en instantané, le montant de droit au départ anticipé pour un régime en 2006 correspond à la masse de pensions versées en 2006 aux retraités du régime qui ont liquidé par le passé (jusqu'en 2006 inclus) leurs droits avant l'âge normal de leur catégorie (55 ans pour les catégories actives, 60 ans pour les sédentaires...) et qui ont toujours en 2006 un âge inférieur à l'âge normal de liquidation.

La fonction publique (FPE et CNRACL) représentent l'essentiel des dépenses au titre du départ anticipé. La part de ces dépenses est particulièrement importante à la CNRACL, probablement en raison de l'usage fréquent de ce droit chez les infirmières.

**Estimation de la masse globale dépensée par chaque régime en 2006
au titre des droits familiaux portant sur les pensions de droits directs**

Régimes	Départs anticipés pour raisons familiales	
	en millions d'euros	en % des dépenses de droit direct
CNAV		
ARRCO		
AGIRC		
IRCANTEC		
FPE (<i>civils uniquement</i> ⁹)	753	2,2%
CNRACL	674	7,7%
FSPOEIE (ouvriers de l'Etat)	5	0,3%
CNIEG (EDF-GDF)	46	1,6%
SNCF	4	0,1%
RATP	n.d.	n.d.
BDF	n.d.	n.d.
Mines		
Marins		
CRPCEN (notaires)	n.d.	n.d.
MSA (salariés et exploitants)		
RSI (artisans et commerçants)		
CNAVPL		
Total	1 482	0,8%

Source : calculs COR d'après données fournies par les régimes.

Attention : ces chiffres sont provisoires et sont susceptibles de révisions.

NB : pour les régimes pour lesquels l'information est non disponible (n.d.), une estimation provisoire de la dépense a été prise en compte dans le calcul du total (ligne « total »).

Les cases vides correspondent aux régimes pour lesquels le droit familial n'existe pas.

⁹ Les militaires ne sont pas pris en compte ici, d'où une sous-estimation du montant global.

2.5. Le total des droits familiaux

De notre évaluation globale, il ressort que le régime général représente à lui seul la moitié du montant global des droits familiaux¹⁰, alors qu'il ne représente qu'un tiers environ de la masse des retraites. Ce constat est toutefois à relativiser à cause de l'impact sur les autres régimes de la MDA et de l'AVPF accordé par le régime général. Outre le régime général, le poids des droits familiaux dans les retraites est relativement important à la CNRACL (en raison des départs anticipés) ou aux mines (en raison de la majoration pour conjoint).

Estimation de la masse globale dépensée par chaque régime en 2006 au titre des droits familiaux portant sur les pensions de droits directs

Régimes	Ensemble des droits familiaux	
	en millions d'euros	en % des dépenses de droit direct
CNAV(y compris AVPF ¹¹)	7 633	11,5%
ARRCO	734	2,5%
AGIRC	623	4,2%
IRCANTEC	129	9,5%
FPE (civils et militaires)	2 503	7,3%
CNRACL	1 420	16,2%
FSPOEIE (ouvriers de l'Etat)	49	3,6%
CNIEG (EDF-GDF)	191	6,7%
SNCF	153	4,0%
RATP	20	3,3%
BDF	14	4,1%
Mines	139	11,9%
Marins	48	6,0%
CRPCEN (notaires)	30	6,7%
MSA (salariés et exploitants)	564	5,0%
RSI (artisans et commerçants)	146	2,8%
CNAVPL	39	2,7%
Total	14 435	7,9%

Source : calculs COR d'après données fournies par les régimes.

Attention : ces chiffres sont provisoires et sont susceptibles de révisions.

¹⁰ Les règles de priorité d'affectation de la MDA contribuent à ce constat (voir 2.2.).

¹¹ La dépense du régime général au titre de l'AVPF en 2006 a été ici estimée à 1,14 milliards d'euros, à partir de l'évaluation de la CNAV (1 milliard d'euros en 2004, voir document n°4), et de l'augmentation tendancielle de ce droit (doublement tous les dix ans).