

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 09 juillet 2008 - 9 h 30

« Evolution des droits familiaux et conjugaux ; niveau de vie au moment du veuvage »

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

Pistes d'évolution des droits familiaux et conjugaux

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Pistes d'évolution des droits familiaux et conjugaux

Les travaux menés jusqu'à présent au sein du Conseil d'orientation des retraites ont permis d'explicitier les modèles sous-jacents aux droits familiaux et conjugaux, de préciser l'apport et les bénéficiaires des dispositifs existants ainsi que les éventuelles difficultés liées à leur application. Ils ont aussi mis en évidence certaines tendances socio-démographiques qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la réflexion sur l'évolution de ces droits, en particulier : la hausse importante de la participation des femmes au marché du travail ; la permanence d'une répartition dissymétrique des tâches domestiques entre hommes et femmes, en particulier en présence d'enfants ; ou encore la modification des comportements conjugaux.

Cette note examine plus précisément **des pistes d'évolution possibles des droits familiaux et conjugaux**. Elle comprend deux grandes parties.

Dans un premier temps, on examine **comment les dispositifs actuels en matière de droits familiaux et conjugaux¹ répondent aux objectifs qu'on peut leur assigner (tableau 1)**.

Une telle approche est nécessairement simplificatrice. Elle permet toutefois de s'interroger sur les objectifs poursuivis et fournit une vue d'ensemble de la façon dont les dispositifs actuels remplissent ou non les différents objectifs.

Dans un second temps, **cette approche permet également de réfléchir aux évolutions possibles des droits familiaux et conjugaux**. Cette analyse est réalisée à deux niveaux.

Au niveau global, on cherche à identifier les différents types d'outils qui peuvent exister (tableau 2). Pour les droits familiaux, on peut ainsi considérer qu'il existe deux grands types d'outils : les mécanismes de validation de droits en cas de moindre activité liée aux enfants d'une part, et les majorations de pension en fonction du nombre d'enfants d'autre part. En matière de droits conjugaux, on peut distinguer schématiquement les outils directement liés au décès (réversion) et les dispositifs visant à prendre en compte les séparations (splitting).

Puis, on examine, à un niveau plus fin, dispositif par dispositif, les différentes pistes d'évolution (tableau 3). En effet, si on s'accorde sur ces grands outils, leurs modalités précises restent à définir, en lien avec les objectifs. Cela suppose d'abord de définir et hiérarchiser les objectifs assignés aux droits familiaux et conjugaux, puis de décrire les propositions plus précises d'évolution des dispositifs actuels permettant de se rapprocher des objectifs retenus.

¹ Les principaux dispositifs examinés sont : la majoration de durée d'assurance (MDA), l'Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), la majoration de 10% au 3eme enfant, la réversion.

Tableau 1 – Objectifs remplis par les dispositifs actuels de droits familiaux

Objectifs →		Donner des droits supplémentaires aux assurés ayant des enfants	Compenser les effets des enfants sur l'activité et la carrière			Réduire les inégalités de fait entre hommes et femmes	Redistribuer vers les bas revenus (redistribution verticale)
Dispositifs actuels ↓			Compenser une interruption/ réduction d'activité	Compenser une moindre progression de carrière	Permettre un départ en retraite plus précoce		
Majoration proportionnelle		Oui	Non	Non	?	Non	Non
AVPF		Oui	Oui	?	Non	Oui	Oui
MDA	Régime général	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non
	Fonction publique ⁽¹⁾	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Validation congé parental		Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Départ anticipé pour 3 enfants et plus		Oui	Non	Non	Oui	Non	Non

Lecture : En ligne : la majoration proportionnelle de pension favorise les assurés ayant eu des enfants, ne compense pas les interruptions d'activité liées aux enfants, ne compense pas les inégalités de fait entre hommes et femmes, et n'assure pas de redistribution verticale.

En colonne : l'objectif de compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes est atteint par tous les dispositifs sauf la majoration proportionnelle (qui est ouverte aux hommes) et le départ anticipé pour 3 enfants dans la fonction publique.

⁽¹⁾Après la réforme de 2003, pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004.

Tableau 1bis – Objectifs remplis par les dispositifs actuels de droits conjugaux

Objectifs →		Garantir des droits acquis (logique patrimoniale)	Lutter contre la pauvreté des veuves	Maintenir le niveau de vie antérieur au décès	Avantager les couples mariés	Redistribuer vers les bas revenus (redistribution verticale)
Dispositifs actuels ↓						
Réversion	Régime général et complémentaires	?	Oui	Oui en moyenne	Oui	Non
	Fonction publique	Oui	Oui , mais peu ciblé	Oui en moyenne	Oui	Non

Lecture : En ligne : la réversion dans le secteur privé (régime général et complémentaires) permet de lutter contre la pauvreté des veuves, permet grosso modo le maintien du niveau de vie lors du veuvage, avantager les couples mariés, réduit les inégalités de fait entre hommes et femmes, et n'assure pas de redistribution verticale.

A. Objectifs remplis par les dispositifs actuels de droits familiaux et conjugaux

Le tableau 1 ci-dessus présente une vue d'ensemble simplifiée des grands objectifs remplis aujourd'hui par les principaux dispositifs actuels en matière de droits familiaux. Le tableau 1 bis fait de même pour les droits conjugaux.

Les dispositifs examinés ici sont, pour le secteur privé :

- la majoration de pension proportionnelle de 10%, pour les parents de 3 enfants et plus ;
- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui permet d'acquérir des droits à la retraite dans différentes situations ouvrant droit à des prestations familiales, sous conditions de ressources ;
- la majoration de durée d'assurance (MDA), qui donne aux mères au plus 8 trimestres de durée d'assurance par enfant ;
- la validation des périodes de congé parental ;
- la réversion, qui bénéficie au conjoint survivant lors du décès de son conjoint ou ancien conjoint, sous condition de ressources pour la partie servie par le régime de base.

Pour la fonction publique, les dispositifs étudiés sont :

- la majoration de 10% au 3ème enfant, et 5% par enfant supplémentaire ;
- la majoration de durée d'assurance (réformée en 2003) ;
- les départs anticipés de parents de trois enfants ;
- la réversion.

Chaque objectif est discuté tour à tour ci-dessous (les objectifs 1 à 4 s'appliquent plutôt aux droits familiaux ; les objectifs 3 à 8 concernent les droits conjugaux).

1. Donner plus de droits aux assurés ayant un ou des enfants

Ce premier objectif relève de la volonté de donner des droits supplémentaires aux retraités ayant eu ou élevé des enfants. La principale raison mise en avant est le fait que les enfants sont les futurs cotisants du système de retraite². Il revient à opérer une redistribution horizontale entre les assurés qui ont eu des enfants et ceux qui n'en pas eu (ou moins). A l'inverse, quand cet objectif n'est pas atteint, le système est neutre vis-à-vis de l'existence et du nombre d'enfants.

Si tous les droits familiaux donnent des droits supplémentaires aux parents, on constate que la majoration de pension proportionnelle de 10% pour 3 enfants, qui existe sous des modalités variées dans les différents régimes, relève explicitement (et pratiquement uniquement) de cet objectif. Il suffit de plus, pour les parents biologiques, d'avoir eu les enfants et pas nécessairement de les avoir élevés, pour bénéficier de cette majoration.

² L'objectif de compensation d'une moindre accumulation de patrimoine ou d'une consommation contrainte pendant la vie active a aussi été précédemment évoqué dans les documents du Conseil.

2. Compenser les effets de l'éducation des enfants sur les carrières, qu'ils se traduisent par une moindre activité ou par une moindre progression salariale

L'objectif de compensation de l'impact des enfants sur l'activité peut être décomposé en deux. En effet, l'attribution de droits familiaux peut à la fois compenser certains comportements d'activité liés à la présence d'enfants mais aussi jouer sur l'âge de la retraite en permettant un départ plus précoce, effets que l'on peut juger souhaitables ou non.

- Compensation des effets des enfants sur les carrières (interruptions, réductions d'activité, moindre progression salariale) de manière à neutraliser, du moins en partie, leurs impacts sur les droits futurs de retraite des parents (essentiellement des mères).

→ La présence d'enfants se traduit souvent pour les mères par une réduction d'activité. On peut alors vouloir réduire les écarts de durée validée entre les parents qui ont interrompu leur activité et les autres. C'est un des rôles attribués aujourd'hui à l'AVPF, à la validation du congé parental et à la majoration de durée d'assurance (MDA) dans la fonction publique pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004. Dans le régime général en revanche, la MDA est accordée qu'il y ait eu ou non interruption d'activité et ne répond donc pas à cet objectif.

→ L'impact de la présence d'enfants peut aussi être une moindre progression salariale, au-delà des périodes d'interruption. On peut alors vouloir compenser ces écarts. Aucun des droits familiaux actuels ne semble remplir directement cet objectif. La majoration de pension peut dans une certaine mesure contribuer à cet objectif, pour les mères de trois enfants et plus, en comparaison avec les femmes ayant eu moins d'enfants. Mais elle bénéficie également aux pères, alors qu'il ne semble pas au vu des études existantes que la présence d'enfants ait un impact négatif sur la carrière des hommes. De même, le fait de pouvoir cumuler dans certains cas une activité et le bénéfice de l'AVPF (par exemple pour les parents isolés) peut être considéré comme une compensation des écarts de salaires, si le salaire de l'individu est inférieur au plafond (report au compte du salaire et du SMIC). Ce mécanisme peut jouer de manière importante en particulier en cas de temps partiel. Enfin, la MDA dans la fonction publique avant la réforme de 2003 pouvait en partie jouer ce rôle puisqu'elle était accordée à toutes les mères et permettait d'augmenter le taux de liquidation dans la limite de 80 %.

Cet objectif de compensation des réductions d'activité liées aux enfants peut être discuté. A l'inverse, on peut en effet souhaiter que les droits familiaux soient plus neutres par rapport aux choix d'activité. On peut souhaiter inciter à l'activité féminine, ou du moins afin de ne pas défavoriser les femmes qui ne réduisent pas leur activité. Aujourd'hui, la combinaison de la MDA et de l'AVPF privilégie plutôt implicitement l'objectif de compensation des interruptions d'activité à celui de neutralité ou d'incitation à l'activité, même si l'AVPF est soumise à de nombreuses conditions, notamment de ressources. Les interruptions d'activité susceptibles d'être validées au titre de l'AVPF sont de plus très longues dans certains cas.

Si on élargit la perspective au champ de la politique familiale, le complément libre choix d'activité (CLCA) relève *de facto* d'un objectif de compensation des interruptions d'activité des parents. Ses effets négatifs sur l'activité des femmes sont *a priori* plus directs que ceux des droits familiaux³. Notons que le CLCA est toutefois réservé aux parents de très jeunes

³ Le fait de ne pas défavoriser au niveau des droits familiaux les femmes n'ayant pas réduit leur activité peut aussi se défendre par des considérations d'équité.

enfants, à la différence de l'AVPF. De même, le complément libre choix du mode de garde est centré sur les enfants d'âge préscolaire. Il convient donc de s'interroger plus largement sur l'articulation des droits familiaux avec les dispositifs de la politique familiale, notamment au regard de cet objectif d'incitation à l'activité féminine. A cet égard, la première et la deuxième orientation en matière de réforme de la politique familiale mises en avant lors du conseil de modernisation des politiques publiques sont respectivement la lutte contre la pauvreté, et l'incitation à l'activité féminine (les autres objectifs sont relatifs à l'offre de mode de garde et à la fraude).

- Départ en retraite plus précoce

De manière générale, on peut souhaiter que les parents qui ont interrompu leur activité pour s'occuper des enfants ne soient pas obligés de partir plus tard en retraite que ceux qui ne se sont pas interrompus. Les dispositifs tels que l'AVPF, la validation du congé parental, la MDA dans la fonction publique après la réforme de 2003 répondent à cet objectif. Ils permettent ainsi à une personne de partir plus tôt à la retraite, à comportement d'activité donné, qu'en l'absence de validation, et au même âge qu'un individu qui a mené une carrière sans interruption.

Deux dispositifs permettent plus directement un départ précoce : le départ anticipé pour trois enfants qui autorise un départ des mères de famille, et la MDA, qui, attribuée sans condition d'interruption dans le régime général, permet à des mères de famille d'avoir le taux plein, et donc de partir à la retraite, plus tôt que des personnes ayant la même carrière sans enfants.

Différentes justifications à un départ précoce des mères de familles existent : logique de la double journée, « encouragement » des solidarités familiales (prise en charge des enfants, petits-enfants ou parents âgés). C'était l'objectif du dispositif de départ anticipé pour trois enfants et plus. En ce qui concerne la MDA, un départ plus précoce (ou non retardé par rapport à l'absence d'enfants) peut aussi s'analyser comme une compensation salariale au fait d'avoir mené de front carrière professionnelle et enfants, ce qui a pu se traduire par une moindre progression salariale.

On peut cependant également objecter que toute mesure entraînant un départ précoce va à l'encontre des objectifs actuellement poursuivis d'allongement de la durée d'activité et d'augmentation du taux d'emploi des seniors. Le coût à venir du dispositif de départ anticipé pour trois enfants et plus risque en outre de ne pas être négligeable. Il permettra en effet à des femmes dans les 20-25 prochaines années de liquider leur retraite dans le cadre législatif qui prévalait avant la réforme de 2003.

3. Compenser des inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite

On peut envisager de compenser ou non plusieurs types d'inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite :

- une pauvreté accrue des femmes au moment de la retraite,
- un niveau de vie des femmes isolées (veuves, divorcées et célibataires) en moyenne inférieur à celui des hommes,
- une pension de droit direct des femmes inférieure en moyenne à celle des hommes.

Les moyens d'y parvenir seront certainement différents selon que l'on raisonne sur la situation actuelle ou en projection. En effet, dans une société dans laquelle hommes et femmes vivent en couple au moment de la retraite, l'acquisition de droits individuels par les femmes peut apparaître moins cruciale, si on laisse de côté la question des liens entre revenu propre, autonomie et bien-être, et si le cas du veuvage est pris en charge par ailleurs. En effet, le partage des ressources au sein des couples conduit *de facto* à l'égalisation des niveaux de vie des hommes et des femmes en couple au moment de la retraite. Les écarts de revenus propres entre hommes et femmes lors de la retraite ne font que prolonger les écarts de revenus entre hommes et femmes lors de la vie professionnelle, et ne conduisent pas à des écarts de niveaux de vie entre hommes et femmes en couple dans la mesure où il y a redistribution au sein du couple, avant comme après la retraite.

Des situations économiques difficiles peuvent toutefois survenir dans ce cas suite au décès du conjoint, lorsque la veuve se retrouve isolée. La pension de réversion, sous certaines conditions, permet d'éviter une baisse de niveau de vie et assure en moyenne un niveau de vie des veuves proche de celui des individus en couple. Par conséquent, dans une société dans laquelle la quasi-totalité des femmes à la retraite sont soit en couple, soit veuves, l'objectif est quasiment atteint. On se situe plutôt aujourd'hui, pour l'essentiel, dans une configuration de ce type.

A l'avenir, en revanche, les situations conjugales ne seront plus aussi stables que par le passé. Des situations plus nombreuses d'isolement à la retraite concerneront alors des femmes célibataires ou divorcées. Ces femmes, dont les ressources seront principalement constituées de leurs pensions de retraite propres, pourraient avoir des niveaux de vie inférieurs à ceux des hommes seuls ou des couples.

Les droits familiaux, s'ils bénéficient davantage aux mères, permettent d'atteindre partiellement l'objectif de compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes, partiellement car on constate bien aujourd'hui que, après prise en compte de l'ensemble de ces droits, les écarts de droits directs sont encore importants. Seule la majoration de pension proportionnelle ne remplit pas l'objectif de compensation des inégalités entre hommes et femmes, puisqu'elle est proportionnelle au revenu et ouverte aux hommes. Elle peut même avoir un effet légèrement négatif en pratique, si, par exemple, les mères de trois enfants et plus sont plus fréquemment restées inactives et n'ont donc dans ce cas pas de pension susceptible d'être majorée.

Il convient également de souligner que cet objectif n'est pas du même ordre que les précédents. En effet, les droits familiaux en matière de retraite visent par nature à donner des droits supplémentaires pour une raison précise liée à la situation familiale des assurés (compenser à la retraite les effets sur l'activité et les salaires liés aux enfants ou majorer la pension des parents parce qu'ils ont eu ou élevé des enfants). Or les raisons des inégalités de fait entre les hommes et les femmes à la retraite sont multiples et difficiles à identifier de façon exhaustive. Le plus efficace serait de traiter à la source les facteurs qui conduisent à ces inégalités de fait ; en attendant, les droits familiaux, même s'ils n'ont pas vocation à compenser l'ensemble des inégalités constatées entre les hommes et les femmes en amont de la retraite, peuvent contribuer à corriger les effets sur les droits à la retraite de ces inégalités, qui peuvent dépasser le fait d'avoir ou non des enfants. D'autres dispositifs du système de retraite contribuent d'ailleurs également à corriger ces disparités (minimum contributif, minimum vieillesse...).

4. Assurer une redistribution vers les bas revenus

La mise en œuvre de conditions de ressources, telle que dans l'AVPF ou la réversion, conduit *a priori* à une redistribution verticale, c'est-à-dire des plus hauts vers les plus bas revenus. Dans le cas de la réversion, du fait de la forme de la condition de ressources, qui ne prend pas en compte l'intégralité des ressources de la personne veuve, il n'y a pas vraiment de redistribution verticale. Les autres dispositifs n'ont pas cet objectif, la majoration de pension proportionnelle pouvant même aller dans le sens contraire, du fait de son caractère non imposable.

5. Lutter contre la pauvreté des personnes veuves

Au départ réservée aux femmes, et conditionnée à l'absence de droits propres, la réversion s'adressait d'abord à la femme au foyer « à charge » de son conjoint, qui n'avait pas pu se constituer de droits à la retraite. Dans ce cadre, la réversion permettait bien de lutter contre la pauvreté des veuves. Cette condition d'absence de droits propres a ensuite été assouplie au régime général, et elle n'existe pas dans les régimes complémentaires ou la fonction publique. Parallèlement, le minimum vieillesse a également été créé afin pour lutter contre la pauvreté des personnes de plus de 65 ans. Actuellement, deux logiques coexistent : l'une visant à n'accorder la réversion qu'aux veufs ayant des ressources propres insuffisantes (hors patrimoine personnel) ; l'autre visant à accorder la réversion à l'ensemble des conjoints survivants, ce qui rapproche la réversion d'autres objectifs (cf. infra), tout en contribuant également de fait à la lutte contre la pauvreté des veuves.

6. Maintenir le niveau de vie antérieur au décès

La principale raison qui peut justifier un objectif de maintien du niveau de vie antérieur en cas de veuvage est de considérer que le système de retraite garantit un taux de remplacement du revenu, y compris en cas de décès du conjoint. La réversion résulte alors en une redistribution importante des individus non mariés vers les couples mariés. Les dispositifs actuels permettent d'atteindre en moyenne cet objectif, même si on peut s'en écarter significativement dans certains cas individuels.

7. Garantir les droits acquis par le conjoint (logique patrimoniale)

En matière de réversion, un autre objectif peut consister à garantir au conjoint survivant les droits acquis en contrepartie des cotisations du défunt, dans une logique patrimoniale. La réversion a progressivement évolué de facto vers cette logique. En adoptant le principe de partage des pensions de réversion en cas de divorce, la loi reconnaît à la personne divorcée un droit, et suggère que ce droit est justifié par le fait que les deux époux ont contribué en commun à la constitution de droits à la retraite. Dans une telle logique, la réversion n'est pas soumise à une condition de ressources.

8. Avantager les couples mariés

La pension de réversion n'est pas neutre par rapport aux choix conjugaux puisqu'elle n'est attribuée qu'aux couples mariés. Encourager la vie en couple marié peut être vu comme un

objectif en soi. D'une part, la vie en couple génère des externalités positives (niveau de vie plus élevé des individus en couple, moins de prestations pour les isolés, aide apportée par le conjoint, par exemple en cas de dépendance ...). D'autre part, le mariage « protège » la femme en cas de séparation (prestation compensatoire). On peut noter en revanche que la rupture d'un PACS ne donne pas droit à prestation compensatoire.

Compte tenu des évolutions sociales observées, cet objectif peut toutefois être questionné.

De plus, on peut s'interroger sur le fait que certains dispositifs soient plus ou moins neutres à la séparation/divorce. Ainsi, si la réversion incite au mariage, elle n'incite pas à rester marié

Au total, on peut retirer de cette première partie les principaux enseignements suivants :

- la plupart des dispositifs familiaux et conjugaux (mais pas tous) compensent les inégalités de fait entre hommes et femmes ;
- certains compensent plus spécifiquement les interruptions d'activité : c'est le cas de l'AVPF, de la MDA dans la fonction publique, et de la validation du congé parental ;
- aucun dispositif (sauf peut-être l'AVPF) ne compense spécifiquement l'impact des enfants sur les carrières salariales ;
- seuls certains dispositifs sont redistributifs vers les plus bas revenus.

Ce constat peut guider la réflexion sur les évolutions possibles des droits familiaux et conjugaux. D'autres objectifs, de nature différente, peuvent aussi servir de moteur à des modifications. On peut ainsi poursuivre un objectif de simplification des dispositifs (par exemple de l'AVPF), d'équité entre affiliés, ou encore faire évoluer les dispositifs en rapport avec le droit européen.

B. Evolutions possibles des droits familiaux et conjugaux

De manière globale, au sein des droits familiaux, on peut distinguer schématiquement deux grands types d'outils. Les premiers accordent une majoration de pension aux parents pour le fait d'avoir eu et/ou élevé des enfants ; les seconds compensent les effets des enfants sur la carrière.

Parmi les droits conjugaux, les grands outils disponibles sont la réversion, qui est appliquée en France (avec différentes options envisageables : avec ou sans proratisation en fonction de la durée de mariage, avec ou sans conditions de ressources) et le splitting, inspiré du système allemand (partage des droits à retraite en cas de divorce ou en remplacement de la réversion).

Les tableaux 2 et 2bis présentent de façon schématique ces différents outils par rapport aux objectifs énumérés précédemment. Le tableau 3 récapitule quant à lui, dispositif par dispositif, pour le secteur privé et la fonction publique, différentes pistes plus précises d'évolution des dispositifs actuels, tout en précisant à quels objectifs ces propositions pourraient se rattacher.

Les évolutions envisagées ici peuvent avoir des effets financiers positifs ou négatifs pour les régimes, et plus généralement pour les finances publiques. Leur coût peut rendre certaines pistes prohibitives. De même, la question de la transition entre les dispositifs actuels et les dispositifs transformés doit être examinée, surtout dans les cas où des droits sont susceptibles d'être réduits (ouverture en flux, pour les enfants nés après une certaine date seulement....).

De façon générale, les effets précis (financiers et sur les assurés) des pistes d'évolution qui seront privilégiées à ce stade par les membres du Conseil devront faire l'objet d'analyses plus approfondies et chiffrées.

Tableau 2 – Principaux outils et objectifs en matière de droits familiaux

Objectifs →		Favoriser les assurés ayant des enfants	Compenser les effets des enfants sur l'activité et la carrière			Réduire les inégalités de fait entre hommes et femmes	Redistribuer vers les bas revenus (redistribution verticale)
Outils ↓			Compenser une interruption/ réduction d'activité	Compenser une moindre progression de carrière	Permettre un départ en retraite plus précoce		
Dispositifs de majorations de pensions liées aux enfants							
Majoration de pension	Proportionnelle	Oui	Non	Non	?	Non	Non
	Forfaitaire	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Optionnelle (forfait)	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
Compensation des interruptions ou réductions d'activité							
Validation de trimestres sans report de salaire		Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non
Validation de trimestres avec report de salaire		Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non

Tableau 2bis – Principaux outils et objectifs en matière de droits conjugaux

Objectifs →		Garantir des droits acquis (logique patrimoniale)	Lutter contre la pauvreté des veuves	Maintenir le niveau de vie antérieur au décès	Avantager les couples mariés	Redistribuer vers les bas revenus (redistribution verticale)
Outils ↓						
Réversion	% de la pension du défunt	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
	Condition de ressources	Non	Oui	?	Oui	Oui (en principe)
Splitting lors du divorce		Oui	Non	Non	Oui	Non

1. Compensation des aléas de carrière liés aux enfants

Les disparités entre hommes et femmes sur le marché du travail renvoient en partie à l'investissement plus important des femmes dans la sphère domestique, en particulier en présence d'enfants⁴. L'impact des enfants sur la carrière peut prendre deux formes principales :

- une moindre durée validée en raison en particulier d'interruptions, ou
- un moindre salaire reporté au compte (ce qui influe sur le salaire annuel moyen et sur les points acquis dans les régimes complémentaires), que ce soit en raison d'un passage à temps partiel, ou en raison d'une moindre progression salariale.

Une compensation équitable doit logiquement envisager ces différents aspects, en particulier dans un contexte où l'interruption n'est plus la seule manière de concilier vie familiale et vie professionnelle. Comme discuté dans la première partie, lier plus clairement ces dispositifs à la réduction d'activité peut aller à l'encontre de l'incitation à l'activité féminine, même si les droits familiaux ont probablement moins d'effet direct que les allocations versées aux parents en cas d'interruption d'activité, comme le complément libre choix d'activité (CLCA).

Si on souscrit à cet objectif de compenser à la retraite l'impact que les enfants ont pu avoir sur la carrière salariale des parents, on est amené à se poser plusieurs questions, qu'on peut séparer en deux grands groupes (cf. infra). Elles renvoient à des évolutions possibles des dispositifs actuels de l'AVPF et de la majoration de durée d'assurance (MDA), qui sont censés remplir ce rôle, au moins en ce qui concerne la réduction des écarts de durée validée.

- Faut-il conditionner ou non le bénéfice du dispositif à une interruption ou réduction d'activité ?

Ce n'est pas le cas de la MDA actuelle dans le régime général, ni de l'AVPF pour les mères isolées.

Un certain nombre des mesures présentées dans le tableau 3 vont dans le sens d'un lien plus clair avec la réduction/interruption d'activité. L'introduction d'une condition d'interruption peut se faire également en rapport avec le principe d'égalité entre hommes et femmes du droit européen tout en évitant les questions sur la manière d'ouvrir la MDA aux pères de manière ciblée. Lier une partie du dispositif à l'accouchement, à l'instar de ce qui se pratique dans la fonction publique, permettrait néanmoins de conserver un avantage spécifique à l'ensemble des mères ayant eu un enfant par accouchement (ce qui pose la question de l'adoption)

- Quelle durée faut-il compenser, pour quelles interruptions (quand les enfants sont jeunes ou quelque soit l'âge, et/ou pour une durée maximale par enfant), avec ou sans report au compte de salaires, avec ou sans conditions de ressources (actuellement l'AVPF est sous conditions de ressources, la MDA ne l'est pas) ?

⁴ En laissant de côté la question des choix de carrières différenciés au départ, la discrimination qui ne serait pas liée objectivement aux enfants ...

Au total, les questions à trancher portent sur :

- le fait de conditionner (au moins en partie) le bénéfice du dispositif à l'interruption ou à la réduction d'activité. Ceci implique que les mères qui ont eu une carrière continue ne bénéficient plus (ou moins) de droits de ce type, et ce, bien que les enfants aient pu avoir un impact sur leur carrière salariale ; elles peuvent toutefois bénéficier d'autres droits familiaux, sous la forme d'une majoration de pension forfaitaire, comme discuté infra ;
- les modalités de validation des ces interruptions :
 - durée
 - niveau (report ou non de salaire au compte et si oui, à quel niveau)
 - conditions de ressources

2. Majoration de pension aux parents

Quatre questions se posent sur les modalités d'une majoration de pension :

- la majoration doit-elle être proportionnelle à la pension ? doit-elle demeurer non imposable ?

⇒ rendre la majoration imposable permet d'introduire un élément de redistribution ; la rendre forfaitaire et/ou plafonnée va plus loin vers un objectif de redistribution verticale. Dans l'optique d'incitation à l'activité des femmes, on pourrait également s'interroger sur la possibilité de donner une majoration plus élevée aux femmes qui n'ont pas bénéficié par ailleurs de droits familiaux au titre d'une interruption ou réduction d'activité, même si ceci peut s'avérer complexe à mettre en oeuvre.

- doit-elle être ciblée sur les parents de trois enfants et plus ?

⇒ l'ouverture dès le 1^{er} enfant permet d'en faire bénéficier tous les parents. La réponse à cette question dépend de l'objectif précis poursuivi : est-ce un objectif d'incitation ou un objectif de compensation de charge ? Dans le second cas, l'ouverture dès le 1^{er} enfant se justifie.

Même si l'effet direct des droits familiaux sur la natalité est discutable, on peut cependant considérer la majoration pour trois enfants et plus comme un des éléments d'une politique globale d'aide aux familles nombreuses, susceptible de contribuer à soutenir la fécondité.

- doit-elle être liée à la compensation d'une charge effective, c'est-à-dire au fait d'avoir élevé un enfant, ou simplement au fait de l'avoir eu ?

⇒ la révision des règles d'attribution, pour les lier au fait d'avoir élevé les enfants, comme pour la MDA, permet de mieux prendre en compte la prise en charge effective de l'enfant.

- doit-elle être attribuée aux deux membres du couple ?

⇒ une majoration forfaitaire optionnelle, ouverte au choix au père ou à la mère au sein du couple (et par défaut à la mère), pourrait permettre de donner plus souvent l'avantage aux mères tout en maintenant l'égalité de principe entre hommes et femmes.

Au total, les questions à trancher portent sur :

- Le caractère forfaitaire ou proportionnel de la majoration (y compris la question de l'imposition et/ou du plafonnement) ;
- Son ouverture dès le 1^{er} enfant ou au 3^{ème} ;
- Son conditionnement au fait d'avoir eu ou d'avoir élevé les enfants ;
- Son caractère optionnel (choix du bénéficiaire laissé au choix du couple) ou non.

3. Droits conjugaux

- La pension de réversion

La question des objectifs de la réversion ainsi que de l'adéquation de la réversion à l'évolution des situations conjugales a déjà été évoquée lors de séances précédentes du Conseil.

Si l'on pense que le couple a pour effet de favoriser des externalités positives (cf. supra) et que le fait d'être mariée « protège » la femme en cas de séparation, alors la question d'une extension de la réversion aux Pacsés, forme de vie en couple contractualisée qui se développe, renvoie à celle des obligations entre conjoints associés aux différentes formes d'union (la réversion pouvant être vue comme l'équivalent de la prestation compensatoire). Cela implique un certain degré d'engagement, par exemple, une durée minimale du Pacs, qui pourrait être nécessaire à l'obtention de la réversion⁵.

D'autres propositions visent à revoir les modalités actuelles d'attribution de la réversion. La suppression progressive de la condition d'âge a déjà été remise en cause par le gouvernement. La condition de ressources, qui conduit à traiter différemment les revenus (par exemple pension de retraite de base ou revenus du patrimoine) et peut donc conduire à des situations inéquitables, pourrait également être réexaminée dans une approche globale.

- La pension de réversion proratisée en fonction de la durée de mariage

La pension de réversion est actuellement proratisée à la durée de mariage uniquement s'il y a eu remariage du conjoint décédé. En l'absence de remariage, l'ex-conjoint perçoit l'intégralité de la réversion, quelle qu'ait été la durée de mariage, et la durée écoulée depuis la séparation éventuelle. La hausse de la fréquence des divorces amène ainsi à s'interroger sur une réversion proportionnelle à la durée de mariage en cas de divorce, quelle que soit le parcours conjugal des ex-conjoints par la suite. Un pas supplémentaire consisterait à proratiser la réversion en fonction de la durée de mariage dans tous les cas, même en l'absence de séparation. Cette mesure de proratisation faciliterait en outre l'extension de la réversion à d'autres formes d'union (cf. point précédent).

⁵ Dans le rapport Domeizel-Leclerc, une durée de Pacs de 5 ans est préconisée.

- Le partage des droits à la retraite (splitting)

Le splitting peut s'envisager dans le cas du divorce, ou plus généralement en remplacement de la réversion actuelle. Les mesures explorées ici se situent dans le premier cadre L'objectif est ici de répondre, au moins partiellement, aux situations d'isolement à la retraite des femmes non liées au veuvage. Le partage des droits conduit théoriquement à davantage de droits propres de la femme au moment de la retraite. C'est un dispositif séduisant mais peut-être moins efficace que sa simplicité ne pourrait le laisser penser et qui pose un certain nombre de questions. Il nécessitera des investigations ultérieures (peu de droits si la durée de mariage a été courte, pas de droits en cas de séparation sans être mariés).

D'autres pistes sont envisageables. La réversion entraîne une redistribution horizontale importante vers les couples mariés. Envisager un plafonnement ou une surcotisation volontaire à partir d'un certain niveau de revenu pourrait permettre de limiter cette redistribution pour certaines catégories de la population.

Tableau 3 – Pistes d'évolution des principaux dispositifs de droits familiaux et conjugaux

1 - Majoration de durée d'assurance (MDA)

Modalités du dispositif actuel (article L.351-4 du CSS)

Limitée aux mères de famille, la majoration de durée d'assurance (MDA) est de deux ans par enfant et est ouverte dès le premier enfant.

Le régime général et les régimes alignés sur celui-ci (salariés agricoles, commerçants et artisans) accordent aux femmes deux années d'assurance supplémentaires pour chaque enfant élevé pendant au moins neuf ans avant son 16ème anniversaire. La MDA est accordée qu'il y ait ou non interruption d'activité. Les majorations pour enfants concernent les enfants légitimes, naturels ou adoptés.

Suite à la réforme de 2003, les assurées sociales bénéficieront désormais d'une majoration d'un trimestre par année, ou fraction d'année, durant laquelle elles ont élevé un enfant, dans la limite de huit trimestres par enfant. Les trimestres de MDA sont pris en compte pour le droit au minimum contributif mais ils ne donnent pas droit aux majorations de ce minimum.

La MDA avait pour objectif initial d'améliorer le droit à pension des femmes et de tenir compte de leurs charges de famille⁶. Elle joue un double rôle. Si la durée validée grâce aux périodes cotisées ou assimilées n'est pas trop éloignée de la durée cible, la MDA permet de la compléter et de partir plus tôt à la retraite en ayant le taux plein. Dans le cas contraire - et cela concerne plutôt des femmes partant à 65 ans (âge auquel le bénéfice du taux plein est automatique) -, la MDA intervient en majorant les droits à pension.

Pistes d'évolution du dispositif

Les propositions d'évolution listées dans les tableaux ci-dessous peuvent être regroupées en quatre blocs :

- mesures liant MDA et interruption d'activité
- mesures d'articulation MDA-AVPF
- mesures en rapport avec le principe d'égalité homme/femme mis en avant dans le droit européen
- mesures diverses de modification des modalités techniques de la MDA

⁶ Il semble que la création de la MDA relevait aussi d'un objectif de valorisation de la femme au foyer (voir « L'égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs », document n° 16, séance du COR du 7 juin 2006).

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
Mesures liant MDA et interruption d'activité			
1- Introduction d'une condition d'interruption d'activité pour bénéficier d'une MDA, la durée validée étant alors <i>a priori</i> liée à la durée d'interruption	<ul style="list-style-type: none"> • La MDA ne compenserait que les interruptions d'activité, et bénéficierait donc uniquement aux parents qui interrompent leur activité • Permettrait également de se rapprocher du droit européen (car extension aux pères) 	Compensation des interruptions d'activité liées aux enfants Compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes	<ul style="list-style-type: none"> • Calibrage du dispositif à préciser (comme dans la fonction publique, ou autre) • Désincitation possible à l'activité • Pose la question de l'articulation avec l'AVPF Impact financier indéterminé
2- Introduction d'une condition d'interruption d'activité ou d'activité réduite pour bénéficier de la MDA	<ul style="list-style-type: none"> • Idem, mais en compensant aussi les périodes travaillées à temps partiel en plus des périodes d'inactivité, afin de moins pénaliser les parents qui n'ont pas interrompu leur carrière⁷ 	Idem Compensation des interruptions d'activité liées aux enfants Compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes	<ul style="list-style-type: none"> • Incitation possible au travail à temps partiel • Pose la question de l'articulation avec l'AVPF Impact financier indéterminé

⁷ Même situation que dans la fonction publique avec la prise en compte gratuite des interruptions ou réductions d'activité pour les enfants nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2004 (article L. 9 du Code des pensions civiles et militaires).

Mesures visant à mieux articuler MDA et AVPF			
<p>3- Suppression de la possibilité de cumul entre MDA et AVPF (et assurance volontaire)</p>	<p>Pas de trimestre de MDA accordé les années où il y a un report au titre de l'AVPF (au-delà du trimestre de MDA à la naissance). Vise à limiter les avantages en cas d'interruption</p>	<p>Moindre compensation des interruptions Moindre compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes</p>	<p>Diminue l'intérêt à cesser ou réduire son activité Gain financier <i>a priori</i></p>
<p>4- Fusion AVPF-MDA :</p> <ul style="list-style-type: none"> • si pas d'interruption / réduction d'activité : MDA (durée max réduite) • si temps partiel suite à une naissance : surcotisation temps partiel (en plus de la MDA réduite) • si interruption : validation de trimestres pour la durée de l'interruption (et au moins la MDA réduite acquise sans interruption) <p>= périodes assimilées, avec ou sans report de salaire au compte, plafonnées ou non Maintien <i>a priori</i> d'une condition de ressources en cas d'interruption</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du nombre de trimestres maximum de MDA en l'absence d'interruption/réduction d'activité • Surcotisation temps partiel (i .e. sur la base temps plein) prise en charge jusqu'au 3 ans de l'enfant le plus jeune • Transforme MDA-AVPF en période assimilée (avec ou sans report de salaire au compte) 	<p>Compensation plus clairement liée aux interruptions d'activité</p> <p>Selon qu'il y a ou non salaire porté au compte et selon le niveau de ce report :</p> <ul style="list-style-type: none"> - compensation d'une moindre activité, - ou aussi compensation de moins bonnes carrières salariales <p>Contribue toujours à la réduction des inégalités de fait entre hommes et femmes</p> <p>Si condition de ressources : redistribution verticale</p>	<p>Meilleure articulation MDA-AVPF</p> <p>Rapprochement avec la prise en compte des autres interruptions d'activité (Périodes assimilées)</p> <p>Lien plus clair avec les interruptions/réductions d'activité</p> <p>Impact financier indéterminé : dépend notamment des durées et plafonds éventuels, du report ou non de salaires au compte, du maintien de la condition de ressources.</p>

Mesures en rapport avec le principe d'égalité hommes/femmes			
5- Majoration de durée d'assurance (MDA) liée à l'accouchement	Permet de continuer à cibler les mères en respectant formellement l'égalité de traitement entre les sexes.	En rapport avec le principe d'égalité hommes/femmes mis en avant dans le droit européen	La majoration doit être proportionnée à l'objectif poursuivi (droit européen notamment) A priori neutre financièrement
6- Etendre la MDA aux pères	La seule condition requise pour bénéficier de la MDA serait d'avoir élevé un enfant (la MDA bénéficierait donc la plupart du temps à la fois au père et à la mère)	Idem	Coût très élevé à avantage inchangé pour les mères
7- Etendre la MDA aux pères ayant élevé <u>seuls</u> un enfant	Vise à se rapprocher du droit européen, tout en ciblant le dispositif.	Idem	Cf. arrêt du 21 décembre 2006 de la cour de cassation Difficultés en gestion Environ 100 000 hommes assument seuls la charge d'un enfant de moins de 18 ans (insee 99) Coût plus limité que la mesure précédente
8- MDA accordée au père ou à la mère, selon un critère à définir (parent ayant validé le moins de trimestres, ou ayant les salaires les plus faibles)	Des variantes pourraient consister à partager la MDA entre les deux parents, ou à donner un droit d'option au sein du couple.	Idem	Difficultés en gestion A coût constant, réduit les avantages accordés aux femmes.
Mesures techniques sur les modalités de la MDA			
9- MDA uniquement au 1 ^{er} enfant (pas proportionnelle au nombre d'enfants)	Vise la neutralité par rapport au nombre d'enfants (et à réduire le coût dans le cadre d'une ouverture aux pères)	Plus grande neutralité par rapport au nombre d'enfant Moindre compensations de l'effet des enfants sur l'activité	Impact financier <i>a priori</i> positif Contestable car l'impact des enfants sur l'activité et les carrières croît avec le nombre d'enfants
10- A l'inverse, MDA croissante avec le rang de l'enfant (plus de trimestres accordés au second qu'au premier...)	Viserait à prendre en compte le fait que l'effet des enfants sur les carrières se fait davantage sentir au second et plus encore au troisième.	Inversement, redistribution vers les familles nombreuses Meilleure compensation de l'effet des enfants sur l'activité	Modalités à préciser Coût financier, sauf à réduire la MDA pour les premiers enfants

2 –Assurance Vieillesse des Parents au Foyer (AVPF)

Modalités du dispositif actuel (article L.381-1 du CSS)

L'objectif de l'AVPF est de relever le niveau de pension des parents en validant les périodes d'interruption (ou de moindre activité) pour cause d'enfants. Instaurée en 1972 et après un certain nombre de modifications, dont son extension aux hommes au milieu des années 80, l'AVPF est aujourd'hui destinée aux familles élevant au moins un enfant de moins de trois ans ou trois enfants et plus. En effet, son bénéfice est conditionné à la perception de certaines prestations familiales (APJE, allocation parentale d'éducation, PAJE depuis 2004 (pour les volets allocation de base et complément libre choix d'activité), complément familial, allocation parentale d'éducation) ou à la prise en charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé. L'AVPF est soumise à une condition de ressources du ménage. En outre, les bénéficiaires potentiels ne doivent pas exercer d'activité professionnelle ou seulement dans la limite d'un montant de revenu, sauf pour les parents isolés pour lesquels cette limite n'existe pas.

Pendant les périodes d'affiliation, la CNAF cotise pour le compte des bénéficiaires à l'assurance vieillesse du régime général sur la base du SMIC. L'affiliation à l'AVPF se fait de manière automatique.

Cet avantage permet aux bénéficiaires déjà assurés au régime général d'y majorer leur durée d'assurance et aux autres, en particulier cotisant à d'autres régimes, de se constituer des droits au régime général au seul titre de l'AVPF.

L'AVPF est un dispositif peu lisible :

- comme la MDA, il accorde des trimestres supplémentaires et les deux dispositifs risquent de se superposer, surtout s'il était conçu de n'accorder la MDA qu'aux parents qui interrompent leur activité ;
- son influence sur le salaire annuel moyen (SAM) peut être négative, de sorte qu'il n'est pas exclu que, dans certains cas, l'AVPF fasse paradoxalement diminuer le montant de la pension servie par le régime général ;
- une condition de ressources est exigée à deux niveaux : celui des prestations familiales (au moins pour le complément familial et une partie de la PAJE) et celui de l'AVPF.

Pistes d'évolution du dispositif

Quatre grands groupes de mesures (plus une mesure de financement), visant à :

- améliorer les droits des bénéficiaires de l'AVPF
- renforcer le lien entre AVPF et interruption d'activité
- améliorer l'articulation AVPF-MDA
- réduire dans certains cas (mieux cibler) les avantages accordés par l'AVPF

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
Mesures visant à améliorer les droits des bénéficiaires de l'AVPF			
11- Niveau du salaire reporté au compte autre que le SMIC : - Salaire de l'assuré avant interruption - % du salaire moyen - Combinaison (durée courte à un salaire moyen / durée longue au SMIC) (- pas de salaire porté au compte cf. infra)	<ul style="list-style-type: none"> la validation sur la base d'un SMIC est faible et un report AVPF peut dans certains cas conduire à diminuer le SAM Alternative : retenir à la liquidation le SAM le plus élevé entre le SAM calculé avec AVPF et le SAM calculé sans AVPF 	Compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes Compensation des inégalités de carrières salariales liées aux enfants	Problèmes en gestion selon le choix du salaire Impact limité en pratique (minimum contributif) Coût financier à préciser (gain en cas d'absence de report de salaires au compte)
12- Suppression de la condition de ressources du ménage	<ul style="list-style-type: none"> La condition de ressources du ménage n'est guère cohérente avec la nature de l'AVPF (droit individuel) 	Compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes Compensation des interruptions de carrière Effet non redistributif	Coût financier élevé
13- Ouverture de l'AVPF pour les personnes au-delà de la condition de ressource en contrepartie d'une cotisation à la charge de l'assuré.	vise à permettre l'acquisition de droits par l'AVPF en cas de ressources plus élevées que le plafond Cotisation éventuellement assise sur le CLCA ?		Questions : cotisation obligatoire ou volontaire, sur quelle assiette, recouvrement... Impact financier indéterminé

Mesures liant davantage AVPF et interruption d'activité			
14- Ouverture de l'AVPF uniquement aux parents qui interrompraient ou réduiraient leur activité « en lien » avec la présence de jeunes enfants, sous conditions de ressources (et suppression de la condition d'être bénéficiaire de certaines prestations familiales)	Actuellement, l'AVPF peut être ouverte : * à des personnes travaillant à temps plein * pour des enfants de plus de 6 ans (CF) Rapprochement d'une logique de « période assimilée », avec report au compte	Compensation plus claire des interruptions d'activité Reste redistributif	Cas des bénéficiaires actuels de l'AVPF qui travaillent (isolées notamment) Quelle durée max ? Quelle articulation avec MDA ? Impact financier indéterminé
15- A défaut, tout en restant dans le dispositif actuel, conditionner l'AVPF à l'interruption/réduction d'activité	Compenser les interruptions d'activité liées aux enfants – tout en gardant le lien avec les prestations familiales	Idem	Quelle durée d'interruption prendre en compte ? Impact financier indéterminé
Mesures visant à mieux articuler MDA et AVPF			
4- Fusion AVPF-MDA (= mesure 4 dans la partie MDA) : <ul style="list-style-type: none"> • si pas d'interruption / réduction d'activité : MDA (durée max réduite) • si temps partiel suite à une naissance : surcotisation temps partiel (en plus de la MDA réduite) • si interruption : validation de trimestres pour la durée de l'interruption = périodes assimilées, avec ou sans report de salaire au compte (et durée maximale plafonnée ou non) Maintien <i>a priori</i> d'une condition de ressources en cas d'interruption	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du nombre de trimestres maximum de MDA en l'absence d'interruption/réduction d'activité • Surcotisation temps partiel (ie sur la base temps plein) prise ne charge jusqu'au 3 ans de l'enfant le plus jeune • Transforme MDA-AVPF en période assimilée (avec ou sans report de salaire au compte) 	Compensation des interruptions d'activité Selon qu'il y a ou non salaire porté au compte, et selon le niveau de ce salaire : - compensations des écarts de durée d'activité seulement, - ou aussi compensation des écarts de carrières salariales Réduction des inégalités de fait Si condition de ressource : redistribution verticale	Meilleure articulation MDA-AVPF. Rapprochement avec la prise en compte des autres interruptions d'activité (périodes assimilées). Lien plus clair avec les interruptions/réductions d'activité Impact financier indéterminé : dépend notamment des durées et plafonds éventuels, du report ou non de salaires au compte, du maintien de la condition de ressources.

Mesures techniques sur les modalités de l'AVPF			
16- Plafonnement des trimestres acquis au titre de l'AVPF	Vise à limiter les incitations aux interruptions longues	Réduit la compensation des interruptions longues Réduit <i>de facto</i> la compensation des inégalités de fait hommes /femmes	Dans un contexte de hausse du taux d'activité des femmes Gain financier
17- Absence de report de salaire au compte pour l'AVPF	Rapproche l'AVPF des périodes assimilées chômage ou maladie	Moindre compensation des écarts de carrières salariales	Plutôt dans le cas d'un lien plus fort avec interruptions Gain financier <i>a priori</i>
18- Suppression à terme de l'AVPF, plutôt dans le cadre d'une fusion avec la MDA ou d'une simplification globale	Dispositif complexe et peu lisible, qui permet ou interdit l'activité selon les cas	Moindre compensation des interruptions liées aux enfants : Moindre compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes Moins redistributif	Gain financier <i>a priori</i>
Mesures de clarification des circuits de financement			
19- Prise en charge de l'AVPF (liée à des interruptions momentanées d'activité) par chacun des régimes concernés	Dans la mesure où l'AVPF est conditionné à une interruption d'activité, il est possible de la rattacher à la caisse à laquelle l'assuré était affilié avant cette interruption		

3 – Bonification/majorations de 10% au 3eme enfant

Modalités du dispositif actuel (article L.351-12 du CSS)

Une bonification proportionnelle à la pension est accordée dans l'ensemble des régimes aux retraités ayant eu au moins trois enfants ou les ayant élevé pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire. Créé en 1945 dans le régime général, cet avantage familial, qui est accordé à chacun des deux parents, s'inscrivait dans le cadre de la politique nataliste ciblée sur les familles de trois enfants et plus. On peut associer deux logiques à ce dispositif : rétribuer les parents qui ont eu des enfants, futurs cotisants au système de retraite, et compenser le défaut d'épargne lié aux charges d'enfants.

La bonification est égale à 10 % du montant de la pension au régime général et elle est non imposable.

Pistes d'évolution du dispositif

La plupart des mesures visent à réduire ou encadrer les avantages accordés au titre de cette majoration, qui bénéficie aux pères et mères de 3 enfants.

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
20- Fiscalisation	Soumettre à IR les majorations de pensions accordées par les régimes de base et complémentaire	Redistribution verticale	<ul style="list-style-type: none"> • Conduira à assujettir à la CSG des pensions de retraités qui en étaient exonérées • Problème juridique si non application aux retraites liquidées • Circuits financiers à mettre en place • Gain financier
21- Forfaitisation (éventuellement forfait global tous régimes pour polypensionnés)	Montant fixe attribué à tout assuré ayant eu au moins 3 enfants Vise à renforcer l'équité (redistribution verticale et vers les femmes, par rapport à une majoration proportionnelle) Plus cohérent avec les allocations familiales	Meilleure compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes Redistribution verticale	<ul style="list-style-type: none"> • Forfait commun aux régime de base difficile • Articulation avec AGIRC ARRCO ? • Montant indépendant de la durée totale cotisée (dès qu'il y a eu un trimestre cotisé ?) • Révision à prévoir du versement forfaitaire unique (montant minimal versé) Impact financier indéterminé
22- Variante : Forfaitisation en liant le droit à l'enfant, à partager entre les parents qui ont effectivement assumé la charge de l'enfant	Aujourd'hui, un enfant peut ouvrir de façon cumulative des droits à plus de deux adultes (familles recomposées, en cas de remariage seulement). Vise à garantir une plus grande neutralité par rapport aux choix et au nombre d'union(s)	Redistribution verticale Meilleure compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes	Impact financier indéterminé
23- Variante : Majoration forfaitaire dès le premier enfant	Forfait variable avec la taille de la famille	Redistribution des familles nombreuses vers les familles ayant eu moins de 3 enfants	Impact financier indéterminé

24- Plafonnement	Visé à rendre la majoration proportionnelle plus redistributive	Redistribution verticale Réduction des inégalités de fait entre hommes et femmes	Complexe (règle de partage du plafond entre régimes) Gain financier
25- Harmonisation des conditions d'ouverture des droits entre MDA et majoration 10% (en s'alignant sur la MDA)	Actuellement, pour la majoration de 10% : avoir eu ou élevé 3 enfants (avec condition de mariage avec le parent biologique pour un second conjoint) pour la MDA : 1 trimestre pour l'accouchement, et un trimestre par année où la femme a assuré personnellement la charge de l'enfant et en a eu la charge légale, qu'elle soit la mère biologique ou non	Neutralité par rapport au choix du type d'union	Mesure de simplification et d'harmonisation Neutre financièrement <i>a priori</i>
26- Suppression au profit d'allocations quand les enfants sont encore au domicile des parents	Plus grande efficacité des aides versées pendant la période d'éducation des enfants	Plus redistributif, si les aides aux familles le sont Neutralité <i>a priori</i> plus grande par rapport aux choix de type d'union	Impact financier indéterminé

4 – Réversion

Modalités du dispositif actuel (article L.353-1 et suivants du CSS)

Le régime général accorde la réversion sous condition de ressources. Le plafond annuel de ressources est de 2080 fois le SMIC horaire pour un bénéficiaire vivant seul et de 1,6 fois ce montant pour un bénéficiaire vivant en couple (marié, PACSé ou en concubinage). Depuis la réforme de 2003, un conjoint survivant qui se remarie garde son droit à la réversion et il n'y a pas de condition de durée de mariage. Pour un assuré remarié, la pension de réversion au titre de ses droits à retraite est partagée entre ses différents conjoints *au prorata* de la durée de chaque mariage.

Les ressources prises en compte pour déterminer le montant de la pension de réversion sont essentiellement :

- les revenus salariaux du bénéficiaire (revenus du travail, pensions de retraite ou d'invalidité, pensions de réversion de régimes de base) ;
- les revenus du patrimoine du bénéficiaire (ses biens propres) ;
- tous les revenus d'un éventuel partenaire cohabitant.

Les bénéficiaires âgés de 55 ans ou plus bénéficient d'un abattement de 30% de leur revenus du travail pour l'application de la condition de ressources.

D'une manière générale, sont exclues de la condition de ressources les ressources qui ne sont pas prises en compte pour l'allocation supplémentaire (ex-FNS) (retraite d'ancien combattant, prestations familiales...). Sont aussi exclues :

- les pensions de réversion complémentaires du bénéficiaire (ARRCO, AGIRC, régimes de prévoyance...) ;
- les revenus du patrimoine du bénéficiaire provenant de la communauté de biens ou acquis par le conjoint décédé ;
- les bonifications de pension pour enfants accordées au bénéficiaire.

La pension de réversion est égale à la différence entre les ressources du bénéficiaire ou de son couple et le plafond. Au maximum, elle est égale à 54% de la pension de retraite du conjoint décédé. Ce taux va être progressivement augmenté, pour atteindre 60%, selon les annonces du gouvernement.

La condition d'âge pour bénéficier de la réversion, qui devait être progressivement supprimée, sera finalement maintenue, selon les annonces du gouvernement. Il reste par ailleurs une condition associée à l'âge pour l'application de la condition de ressources. Les personnes devenant veuves avant d'avoir liquidé une pension de droits propre, ou avant l'âge de 60 ans pour celles qui n'ont pas acquis de droit propre, pourront bénéficier de la réversion à tout âge tant qu'elles satisfont à la condition de ressources. Le niveau de leurs ressources est vérifié tous les ans. Lorsque ces personnes liquident une pension de droit propre ou, pour celles qui n'ont pas acquis de droit propre, lorsqu'elles atteignent l'âge de 60 ans, leurs ressources ne font plus l'objet de vérifications et le montant de leur pension de réversion est définitif. Les personnes devenant veuves après avoir liquidé une pension de droit propre ou après l'âge de 60 ans pour celles qui n'ont pas acquis de droit propre se voient appliquer la condition de ressources une seule fois, lors de la liquidation de la pension de réversion, et le montant de cette dernière est définitif.

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
27- Etendre la réversion à des couples autres que les couples mariés (PACS, concubins)	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager la vie en couple • Traiter de façon égale tous les couples, à l'image de ce qui se fait dans certains pays étrangers (Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada...) 	Neutralité par rapport au choix du type d'union	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles unions prendre en compte ? • Critère de 5 ans de PACS ? • Question de qualification juridique du concubinage Coût financier potentiellement important
28- Rendre la réversion proportionnelle à la durée de mariage, pour tous les couples, divorcés ou non	<ul style="list-style-type: none"> • Neutre vis-à-vis des parcours conjugaux - éviter les aberrations dues au divorce et aux conjoints multiples • Renforcer le caractère quasi-patrimonial de la réversion 	Neutralité par rapport au choix du type d'union	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines veuves (veufs) bénéficieraient une réversion partielle • Conduirait à des pensions de réversion faibles pour les mariages de courte durée • Comment calculer la proportion ? Impact financier indéterminé
29- Réinstaurer une limite d'âge pour bénéficiaire de la réversion (mesure annoncée par le gouvernement)	La réversion redevient une prestation de retraite		Mesure annoncée par le gouvernement
30- Instaurer une prestation temporaire pour les enfants mineurs à charge (annonce du gouvernement) - En plus de la réversion - A la place de la réversion pour les conjoints survivants relativement jeunes	<ul style="list-style-type: none"> • Correspond à une préoccupation notamment des partenaires sociaux (les régimes de prévoyance prévoient souvent des rentes pour orphelins) • Se pratique à l'étranger (Royaume-Uni, Etats-Unis, Suède...) 		<ul style="list-style-type: none"> • Définition des enfants à charge ? • Ciblage sur les orphelins • Financement CNAF ? Impact financier indéterminé

<p>31- Revoir la condition de ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Exclure les revenus d'un éventuel partenaire cohabitant – Limiter le cumul entre réversion / pension propre / revenus du travail, sans autre condition de ressources (éventuellement en modulant le taux de réversion en fonction du ratio pension du conjoint survivant / pension du conjoint décédé) – Supprimer la condition de ressources 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapprocher la réversion d'un droit personnel, indépendant de la situation matrimoniale • Rapprocher la réversion des autres droits à pension, sans lien avec le patrimoine • Rapprocher la réversion du régime général de celle de la fonction publique 	<p>Accroît ou réduit la redistribution verticale selon les modalités retenues</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A quel niveau fixer le plafond ? <p>Impact financier positif ou négatif selon les modalités</p> <p>Coût très élevé de la suppression de la condition de ressources</p>
--	---	---	--

<p>32- Introduction d'un partage de droits à retraite (<i>splitting</i>) pour les couples.</p> <p>Plusieurs possibilités (non exhaustives) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partage obligatoire lors d'un divorce - Partage facultatif pour tout couple - Partage obligatoire pour tout couple 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendra la réversion proportionnelle à la durée de l'union, sans égard aux mariages ultérieurs ; protégerait les droits des divorcé(e)s • Expression d'une solidarité entre partenaires dans l'acquisition de droits à retraite • Système utilisé dans d'autres pays (surtout pour les divorces) – Allemagne, Canada, Royaume-Uni... • Permettrait à l'individu divorcé d'avoir une pension plus élevée avant le décès de son ex-conjoint. 	<p>Neutralité par rapport au choix du type d'union</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Donnerait des pensions de réversion faibles en cas de mariages multiples ou de courte durée • Comment calculer le partage pour le régime général ? • Sans contrainte, peu de couples choisiraient le partage (comme en Allemagne) • Système optionnel très complexe pour les individus qui prennent la décision • Complexe en gestion • Risque de désincitation au travail du second actif ? <p>Impact financier indéterminé</p>
<p>33- Ouverture de la réversion sur décision préalable des assurés, avec cotisation en contrepartie</p>	<p>Permet l'extension de la réversion aux unions hors mariage</p>	<p>Neutralité par rapport aux choix du type d'union</p>	<p>Transforme la réversion en dispositif assurantiel, plutôt que droit dérivé Gain financier <i>a priori</i></p>

REGIMES DE LA FONCTION PUBLIQUE (ETAT ET CNRACL)

1 - Majoration de durée d'assurance

Les bonifications ou majorations de durée d'assurance octroyées pour les naissances et l'éducation des enfants ont été réformées en 2003 dans les régimes de retraite de la fonction publique.

Cette réforme produira ses effets à moyen terme (départ en retraite des parents d'enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004).

Malgré le faible recul, il importe de pouvoir disposer rapidement de premières évaluations de cette réforme.

En particulier, le sujet des naissances gémellaires pourrait faire l'objet d'un examen.

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
1- Naissance de jumeaux : accroître la majoration dans ce cas spécifique	Etudier une majoration de durée		

2 – Départs anticipés de parents de trois enfants

Il s'agit là d'un dispositif spécifique à la fonction publique et à certains régimes spéciaux, qui ouvre le droit à pension aux parents d'au moins trois enfants, ayant interrompu leur activité au moins deux mois pour chaque enfant et totalisant au minimum 15 ans de services effectifs.

Les pistes d'évolution peuvent être séparées en trois groupes :

- des mesures sur les modalités du dispositif (lien à la présence d'enfants d'une part, et paramètres de l'année de liquidation, d'autre part)
- des mesures visant à mieux cibler le dispositif, en limitant les possibilités de cumul avec d'autres dispositifs ou revenus
- des mesures de suppression immédiate ou progressive

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
Condition d'âge des enfants et application des règles de liquidation de l'année de liquidation			
2- Appliquer les paramètres de liquidation de l'année de liquidation de la retraite	Les paramètres applicables (durée d'assurance minimale, décote, etc.) sont ceux de l'année de liquidation (ou des 60 ans si plus favorable)		But : équité avec les autres assurés : le départ anticipé ne doit pas constituer un contournement de la réforme de 2003 en conservant à ses bénéficiaires les paramètres en vigueur au moment de l'ouverture des droits (trois enfants et 15 ans de service).
3- Condition du départ anticipé : les 3 enfants sont d'âge inférieur à 16 (ou 18) ans au moment du départ en retraite			But : recentrer le dispositif sur l'objectif familial (éducation des enfants) ; concerne entre 7 % (FPE) et 20 % (CNRACL) du flux des bénéficiaires actuels
Ciblage – limitation des possibilités de cumul			
4- Ne pas appliquer le minimum garanti aux départs anticipés	Plusieurs possibilités : - linéariser le minimum garanti, ou - en ouvrir le bénéfice aux agents ayant atteint l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite ou encore le taux plein		

5- Interdire le cumul pension anticipée / revenu d'activité	La pension de retraite en cas de liquidation anticipée pour 3 enfants n'est pas cumulable avant 60 ans (ou alternativement avant le taux plein) avec un revenu d'activité (quel que soit le régime de retraite d'affiliation)		
Suppression ou extinction progressive du dispositif			
6- Instauration d'un âge plancher	Par exemple, restreindre le droit au départ anticipé aux agents âgés de 55 ans en 2009 et augmenter l'âge jusqu'à 60 ans en 2014		
7- Suppression du droit au départ anticipé des parents de trois enfants, sauf pour les parents d'un enfant handicapé	Le dispositif est supprimé (pour les enfants nés après une certaine date, ou tous les assurés après une certaine date)		La maintien pour les parents d'enfants handicapé concernerait entre 300 et 400 liquidations par an à la fonction publique d'Etat
8- Conservation du droit acquis à la date de la réforme	Seuls les parents de trois enfants qui remplissent à la date de la réforme les conditions pour le départ anticipé (ils ont notamment trois enfants et 15 années de service) conservent leur droit.		

3 – Majorations de 10% au 3eme enfant et de 5 % par enfant supplémentaire

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
9- Plafonnement à 10 % pour 3 enfants et plus		Redistribution verticale	Mesure d'équité entre régimes et entre assurés
10- Plafonnement du montant (idem mesure 24 régime général)	Vise à rendre la majoration proportionnelle plus redistributive	Redistribution verticale Réduction des inégalités de fait entre hommes et femmes	Mesure identique à celle proposée pour le régime général (mesure 24)
11- Exclusion du dispositif des agents bénéficiant du départ anticipé pour parents de trois enfants			Éviter le cumul des avantages en ne conservant que le plus significatif
12- Fiscalisation (idem mesure 20 régime général)	Soumettre à IR les majorations de pensions accordées par les régimes des fonctionnaires Conduira à assujettir à la CSG des pensions qui en étaient exonérées	Redistribution verticale	Mesure identique à celle envisagée pour le régime général
13- Forfaitisation (éventuellement forfait global tous régimes pour polypensionnés) (idem mesure 21 régime général)	Montant fixe attribué à tout assuré ayant eu au moins 3 enfants Vise à renforcer l'équité (redistribution verticale et vers les femmes, par rapport à une majoration proportionnelle) Plus cohérent avec les allocations familiales	Meilleure compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes Redistribution verticale	<ul style="list-style-type: none"> • Forfait commun aux régime de base difficile • Articulation avec AGIRC ARRCO ? • Montant indépendant de la durée totale cotisée (dès qu'il y a eu un trimestre cotisé ?) • Révision à prévoir du versement forfaitaire unique (montant minimal versé) Impact financier indéterminé

<p>14- Variante : Forfaitisation en liant le droit à l'enfant, à partager entre les parents qui ont effectivement assumé la charge de l'enfant (idem mesure 22 régime général)</p>	<p>Aujourd'hui, un enfant peut ouvrir de façon cumulative des droits à plus de deux adultes (familles recomposées, en cas de remariage seulement). Vise à garantir une plus grande neutralité par rapport aux choix et au nombre d'union(s)</p>	<p>Redistribution verticale Meilleure compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes</p>	<p>Impact financier indéterminé</p>
<p>15- Variante : Majoration forfaitaire dès le premier enfant (idem mesure 23 régime général)</p>	<p>Forfait variable avec la taille de la famille</p>	<p>Redistribution des familles nombreuses vers les familles ayant eu moins de 3 enfants</p>	<p>Impact financier indéterminé</p>
<p>16- Suppression, au profit de dispositifs versés pendant la période d'éducation des enfants</p>			<p>La majoration de pension fait double emploi avec les bonifications de durées pour naissance et éducation d'enfants Redéploiement de l'aide en ciblant directement les familles avec jeunes enfants</p>

4 – Réversion

Diverses pistes peuvent être examinées :

Mesure	Description	Objectif	Remarques - impact financier
17- Instauration d'une condition d'âge	Mettre en place une condition d'âge pour bénéficier de la réversion (relativement basse dans un premier temps, et qui se rapproche de l'âge légal à terme).		Même principe que pour le régime général Cibler le dispositif sur le risque vieillesse
18- Instauration d'une condition de ressources sur une partie de la réversion	La moitié de la pension de réversion est versée automatiquement et l'autre moitié sous condition de ressource (à définir en fonction du plafond CNAV)	Redistribution verticale	Rapprocher le dispositif du système « régime général + régimes complémentaires » (équité entre assurés) Prendre en compte le fait qu'aujourd'hui la plupart des femmes sont actives et bénéficient d'une pension de retraite propre
19- Hausse du taux de réversion	Augmentation progressive du taux de réversion de la pension (actuellement fixé à 50 %)	Maintien du niveau de vie	N'est envisageable qu'en cas de rapprochement du dispositif avec le régime général (instauration de conditions d'âge et de ressources)
20- Rendre la réversion proportionnelle à la durée de mariage, pour tous les couples, divorcés ou non (idem mesure 28 régime général)	<ul style="list-style-type: none"> • Neutre vis-à-vis des parcours conjugaux - éviter les aberrations dues au divorce et aux conjoints multiples • Renforcer le caractère quasi-patrimonial de la réversion 	Neutralité par rapport au choix du type d'union	Certaines veuves (veufs) bénéficieraient une réversion partielle Conduirait à des pensions de réversion faibles pour les mariages de courte durée Comment calculer la proportion ? Impact financier indéterminé
21- Augmenter la condition de durée de mariage (ou d'union en cas d'élargissement)			Eviter la trop grande dispersion des pensions de réversion en cas de conjoints multiples Condition nécessaire en cas d'élargissement à d'autres formes d'unions que le mariage