

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°3

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

**Quelques éléments de réflexion sur les bonifications de pensions
pour les assurés ayant élevé au moins trois enfants**

Hélène Paris

CNAF – 122bis/DSER – 18 juin 2008

Paris, le 18 juin 2008

122bis/DSER

Emetteur : Hélène PARIS

Destinataires : Yves GUEGANO, Jean-Michel HOURRIEZ,
Selma MAHFOUZ

Copies : Philippe GEORGES, Frédéric MARINACCE,
Nathalie FOURCADE, Delphine CHAUFFAUT,
Florence THIBAUT

Objet : **Quelques éléments de réflexion sur les bonifications de
pensions pour les assurés ayant élevé au moins trois
enfants**



1. Un dispositif variable suivant les régimes

Ce dispositif, institué en 1945 à la création du Régime Général existait déjà dans les régimes spéciaux. En raison du contexte démographique après la seconde guerre mondiale, cette mesure avait pour objectif principal d'encourager la natalité. Il s'agit d'une majoration de pension, attribuée aux assurés (aux hommes comme aux femmes) qui ont élevé au moins 3 enfants. Cette majoration est proportionnelle au montant de la pension et non imposable. Ses modalités sont variables selon les régimes. Dans la fonction publique, cette majoration est progressive en fonction du

nombre d'enfants. Elle est de 10% pour 3 enfants et 5% en sus pour tout enfant supplémentaire sans limitation autre que celle du dernier traitement de base brut. Les dispositions pour le secteur privé sont différentes. Dans le régime de base, la majoration est de 10% mais ne varie pas avec le nombre d'enfants. Les régimes complémentaires ont des prestations encore différentes: pour l'AGIRC la majoration est désormais de 8% avec une augmentation de 4% par enfant supplémentaire dans la limite de 24%. A l'ARRCO, la majoration est de 5% pour trois enfants ou plus élevés. Ces différences de réglementation, appliquées à des niveaux différents de pensions, se traduisent par des montants et donc des coûts globaux pour les régimes qui ne sont pas toujours en proportion avec les effectifs.

Cette bonification auparavant supportée directement par chaque régime de retraite, est financée depuis 1994 par le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) pour l'avantage accordé aux retraités du régime général et ceux des régimes alignés. **Le FSV a dépensé à ce titre 3,8 milliards d'€ en 2007.** La loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2001 a posé le principe d'une prise en charge progressive par la CNAF de la majoration pour enfants telle qu'elle est supportée par le FSV. Le choix de l'imputation financière de cet avantage à la CNAF a été motivé en loi de financement de la sécurité sociale par le fait qu'il relève de la politique familiale. Il a ainsi été considéré qu'il s'agissait d'allocations familiales différées, venant compenser un manque d'épargne lié à la charge d'enfants. La participation de la CNAF à cette dépense du FSV a été de 15% en 2001, 30% en 2002 et est de 60% depuis 2003. En 2007, la participation de la CNAF à ce titre est de 2,3 Md€.

MAJORATION POUR ENFANTS : BENEFICIAIRES AU 31 DECEMBRE 2005
(AGENTS DES IEG INCLUS)

RÉGIMES	Nombre de retraites au 31/12/2005	Bénéficiaires de la ME	% de bénéficiaires de la ME
FFIPSA (DOM)	31 253	25 040	80,1%
CNAVTS (DOM)	146 525	103 341	70,5%
CCMSA	2 369 113	1 194 887	50,4%
FFIPSA (métropole)	1 863 109	858 095	46,1%
CNAVTS (métropole)	10 915 653	4 750 311	43,5%
CNAVTS / CNIEG	111 914	44 344	39,6%
CNRSI Commerçants	986 723	284 058	28,8%
CNRSI Artisans	788 217	204 135	25,9%
TOTAL GÉNÉRAL	17 212 507	7 464 211	43,37%

MAJORATION POUR ENFANTS : MONTANTS VERSÉS EN € ET %

RÉGIMES	2003		2004		2005		Variations	
		Part		Part		Part	04/03	05/04
CCMSA	214 726 864	6,9%	220 520 237	6,7%	225 421 518	6,5%	2,7%	2,2%
CNAVTS	2 406 241 108	77,0%	2 539 797 526	77,6%	2 676 825 642	77,0%	5,6%	5,4%
CNAVTS / CNIEG	0		0		47 751 722	1,4%		
CNRSI Artisans	44 854 473	1,4%	49 234 225	1,5%	54 621 794	1,6%	9,8%	10,9%
CNRSI Commerçants	54 428 343	1,7%	58 099 040	1,8%	62 541 597	1,8%	6,7%	7,6%
FFIPSA	353 457 978	11,3%	353 752 829	10,8%	354 945 864	10,2%	0,1%	0,3%
Sous-total (métropole)	3 073 708 766	98,4%	3 221 403 857	98,4%	3 422 108 138	98,4%	4,81%	6,23%
CNAVTS DOM	43 354 949	1,4%	45 998 642	1,4%	49 025 773	1,4%	6,1%	6,6%
FFIPSA DOM	7 243 894	0,2%	7 334 061	0,2%	7 394 607	0,2%	1,2%	0,8%
Sous-total (DOM)	50 598 843	1,6%	53 332 703	1,6%	56 420 381	1,6%	5,40%	5,79%
TOTAL GÉNÉRAL	3 124 307 609	100%	3 274 736 559	100%	3 478 528 518	100%	4,81%	6,22%

Source : rapport d'activité du Fonds de solidarité vieillesse, 2006

Selon le rapport d'activité du FSV de 2006, on compte en 2005 7,5 millions de bénéficiaires de la majoration de pension pour enfant parmi les assurés du régime général et des régimes alignés (cf. tableaux ci-dessous). Parmi l'ensemble des retraites versées, la part des bénéficiaires de la majoration pour enfants est ainsi de l'ordre de 43,4%. Les montants annuels moyens versés par personne font apparaître entre les régimes, après intégration des majorations servies aux agents des IEG, des sommes qui s'échelonnent du simple à près du sextuple : 189 € pour les salariés agricoles, 570 € pour le régime général en métropole et 1077 € pour les agents des IEG. Ces différences s'expliquent par les écarts existants entre les montants moyens des pensions des régimes concernés, le montant de la majoration pour enfants étant proportionnel au montant de la pension de base. Les montants annuels moyens globaux par personne par régime sont passés de 433 € en 2002 (+ 2,9 %), à 440 € en 2003 (+ 1,5 %), à 454 € en 2004 (+ 3,2 %) et à 470 € en 2005 (+ 3,6 %).

2. Compenser un déficit d'épargne ou gratifier le fait d'avoir élevé des enfants ?

Les dispositifs de droits familiaux dans le système de retraite français, au sein desquels figure la bonification de pension pour enfant, visent généralement l'un ou l'autre objectifs suivants (voire parfois les trois) :

- encourager la natalité ;
- rétribuer, sous forme de droits supplémentaires à la retraite, les parents ayant eu des enfants, futurs cotisants des régimes de retraite, et contribuant ainsi au renouvellement des générations. La bonification de pension de 10 % pour trois enfants notamment peut relever de cette logique ;
- jouer un rôle de compensation. On suppose que la présence des enfants peut ralentir l'accumulation d'actifs en vue de la retraite, en ayant un effet sur la carrière professionnelle (et donc sur les droits dans le régime) et/ou sur la constitution d'un patrimoine: la bonification de pension de 10 % pour trois enfants et plus, accordée aux deux parents, peut viser à corriger globalement cet effet.

Quelle est la justification première aujourd'hui pour les bonifications de pensions, plus de 60 ans après leur conception ? L'examen dans le détail des particularités du dispositif peut rendre assez perplexe du fait des nombreuses questions qu'elles soulèvent :

(i) Pourquoi ce soutien pour les familles d'au moins trois enfants seulement ?

Si l'objectif principal est de rétribuer les parents d'avoir eu des enfants, futurs cotisants du système, on comprend mal pourquoi les parents de deux ou un enfant ne seraient pas également pris en compte... quitte à valider le principe d'un « bonus » par enfant ? L'objectif de compensation pour déficit d'épargne ne justifie guère mieux l'exclusion des familles de moins de trois enfants, à moins de considérer que ce sont précisément les familles nombreuses les seules affectées par ce déficit d'épargne.

(ii) Comment gérer la plus grande instabilité au sein des familles? pourquoi ne pas conditionner ce soutien à la prise en charge effective des enfants par les parents ?

La notion de parents qui ont eu ou élevé au moins trois enfants peut en pratique devenir de plus en plus complexe... Aujourd'hui, les enfants recueillis ouvrent droit à la majoration s'ils ont été élevés pendant au moins 9 ans avant 16 ans par l'intéressé et à sa charge ou à celle de son conjoint. Que doit-il en être pour les familles recomposées dont certaines pratiquent la garde alternée ? Comment faut-il considérer les familles qui ont gardé trois enfants « à mi temps » ? Est-il vraiment justifié d'ouvrir le droit à la majoration à des personnes qui ont eu trois enfants sans en avoir assumé la charge ?

(iii) Pourquoi accorder un soutien proportionnel au revenu des bénéficiaires ?

Le dispositif de la majoration de pension se voit assigner un rôle de redistribution horizontale en direction des familles nombreuses... Mais cela mérite d'être bien étudié : car des mécanismes de redistribution horizontale existent également lorsque les enfants sont encore à la charge de leurs parents, le plus souvent durant leur vie active. Quelle est la cohérence globale de tout cela ? S'il s'agit de rétribuer les parents qui ont eu des enfants, comment justifier une « gratification » croissante en fonction des revenus d'origine ? S'il s'agit de compenser les familles pour déficit d'épargne en vue de la retraite, est-il logique d'apporter les soutiens les plus importants pour les plus hauts revenus, pour lesquels les taux d'épargne sont globalement plus élevés ? D'aider tout spécialement les couples qui ont été bi-actifs ?

(iv) Pourquoi la majoration de pension n'est-elle pas soumise à l'impôt sur le revenu ?

Cette majoration constitue clairement un supplément de pension. Pourquoi dès lors adopter un régime fiscal différent suivant différentes portions d'un même revenu de remplacement ? Cette disposition paraît d'autant plus discutable qu'elle ne fait qu'accroître la nature anti-redistributive de la mesure.

On l'a vu : le choix de l'imputation financière de cet avantage à la CNAF a été motivé par le fait qu'il est sensé relever de la politique familiale. Il a ainsi été considéré qu'il s'agissait là d'allocations familiales différées, venant compenser un manque d'épargne lié à la charge d'enfants. Cependant la croissance de cette « allocation » avec le revenu est en contradiction avec le principe fondamental de versement forfaitaire des allocations familiales. En effet, la bonification de pension est fonction croissante de la pension, différenciée selon le régime et favorise les couples bi-actifs à hauts revenus. Rappelons ici la vocation des prestations familiales, qui apportent un soutien aux familles, d'autant plus marqué qu'elles comportent au moins trois enfants. L'objectif poursuivi est précisément de réduire, dans une logique de compensation, le coût des enfants au moment où ils sont à la charge de leurs parents, c'est-à-dire en principe durant la vie active de ceux-ci.

Un mécanisme puissant de redistribution horizontale est par ailleurs à l'œuvre pendant la période au cours de laquelle les enfants sont à charge des parents : c'est l'effet du quotient familial, spécialement renforcé à partir du 3^{ème} enfant. Celui-ci devrait en principe contribuer à compenser les éventuels défauts d'épargne au cours de la vie active. Quelle logique y-a-t-il à ajouter un nouvel élément de redistribution horizontale *expost*, une fois les enfants devenus adultes et autonomes ? Il s'agit finalement de bien s'interroger sur le moment, au cours du cycle de vie, le plus adapté pour le versement d'aides familiales : lorsque les enfants sont à la charge des parents ou bien après ?

3. Une analyse à partir de cas-types sur cycle de vie.

Les questions qui précèdent montrent qu'il est utile d'avoir une vision globale des aides versées aux familles tout au long du cycle de vie : cela permet en effet de mieux apprécier les effets des différents dispositifs et leurs cohérences entre eux. Pour

contribuer à la réflexion, une analyse à partir de cas types est ici proposée sur cycle de vie. Ce type d'étude est naturellement nécessairement simplificateur : car on n'étudie que des cas purement théoriques et en nombre limité, et on entretient par ailleurs la fiction selon laquelle la législation actuelle en vigueur est celle qui a prévalu pendant les 40 dernières années. Le but premier de cette étude est en fait d'offrir une lecture plus globale de notre système de prestations et de donner des éléments pour mieux apprécier sa cohérence générale en 2008.

Le principe retenu est celui d'étudier la trajectoire de quelques couples bi-actifs tout au long de la vie, du début de la vie active à la fin de la période de la retraite (décès). Certains couples n'ont pas d'enfants et serviront de référence pour être comparés avec ceux qui ont des enfants (en particulier trois enfants).

Plus précisément, les hypothèses de construction sont les suivantes :

- naissance des deux membres du couple en 1945 ;
- début de la vie active en 1969 : carrière continue dans le secteur privé (statut salarié),
- départ à la retraite : début 2009¹ ;
- décès : fin de l'année 2028 (on suppose une durée de vie moyenne de 20 ans pendant la période de la retraite, égale même si cette hypothèse est discutable pour les deux membres des couples des trois familles types) ;
- trois types de carrières sont étudiés pour les couples bi-actifs nécessairement contrastées :
 - . une famille composée de deux salariés à temps plein au SMIC,
 - . une famille composée de deux salariés en situation intermédiaire : le début de carrière commence à 0,5 plafond de la sécurité sociale et s'achève à 1,5 plafond pour les deux membres du couple,
 - . une famille composée de deux salariés cadres supérieurs : le début de carrière commence à 1 plafond de la sécurité sociale et s'achève à 3 plafonds pour la femme et 4 plafonds pour le mari. Ce profil correspond à des très hauts cadres supérieurs, pas nécessairement représentatif de la carrière moyenne des cadres au regard de la très forte progression de carrière ici retenue et des salaires très élevés

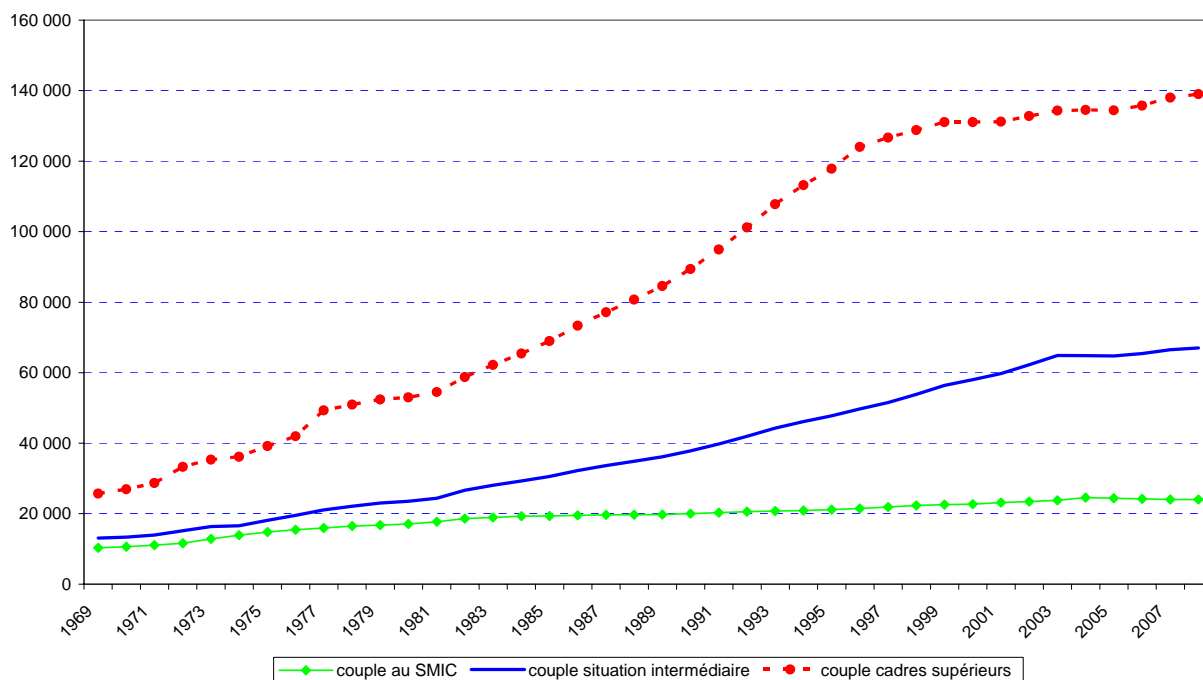
¹ Pour simplifier et ne tenir compte que du mécanisme de la majoration de pension, on ne prend pas en compte ici la MDA pour les femmes, ou le service militaire pour les hommes.

en fin de période. Ce cas de figure a été choisi à dessein pour pouvoir bien illustrer le mécanisme du plafond du quotient familial ;

- de manière totalement conventionnelle, on suppose le calendrier suivant pour les naissances des enfants: le 1^{er} enfant en 1971, le 2^{ème} en 1974 et le 3^{ème} en 1977 ;
- les enfants restent à charge au sens des allocations familiales jusqu'à l'âge de 20 ans (21 ans pour le complément familial) et jusqu'à l'âge de 25 ans au sens de la législation fiscale (pour les étudiants) ;
- tous les revenus sont retracés en euros constants, euros 2008 : on rétropole ou extrapole les transferts **à législation constante, qui correspond à celle de 2008** ;
- pour la prise en compte des prestations, on se limite à l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), aux allocations familiales, au complément familial, et à la majoration de pension ;
- pour la prise en compte des aides fiscales, on retrace les effets du quotient familial et les effets de l'exonération de la majoration de pension.

Schématiquement, le profil des carrières est ainsi retracé dans le tableau ci-dessous : la variable présentée est, en euros 2008, le revenu net (après CSG, CRDS et impôt sur le revenu) tout au long de la vie active. On présente ici la situation des couples sans enfants pour mieux étudier ensuite les effets des transferts aux familles de trois enfants.

Revenu net annuel après impôts : couples sans enfant (euros 2008)



Les trois graphiques suivants illustrent les aides pour les familles de trois enfants (en tant que supplément de revenu versé à ces familles par rapport à celles qui n'ont pas d'enfants)². On distingue deux grandes catégories d'aides :

- les prestations : allocation de base de la Paje, allocations familiales et complément familial, majoration de pension (CNAV, Arrco et Agirc) ;
- les aides fiscales : quotient familial et exonération de la majoration de pension de l'impôt sur le revenu.

Suivant les trois types de carrières retenues pour ces familles, il ressort que :

- les trois familles bénéficient de l'allocation de base de la Paje (y compris les cadres supérieurs qui se trouvent encore en dessous du plafond de ressources de la prestation en début de carrière ;
- les trois familles bénéficient de la même façon des allocations familiales ;
- seuls les deux premières catégories de familles sont éligibles au complément familial ;

² On trouvera en annexe les mêmes graphiques, non plus en montants en euros 2008 mais en pourcentage du revenu net (revenu après transferts, net de CSG-CRDS et d'impôt sur le revenu).

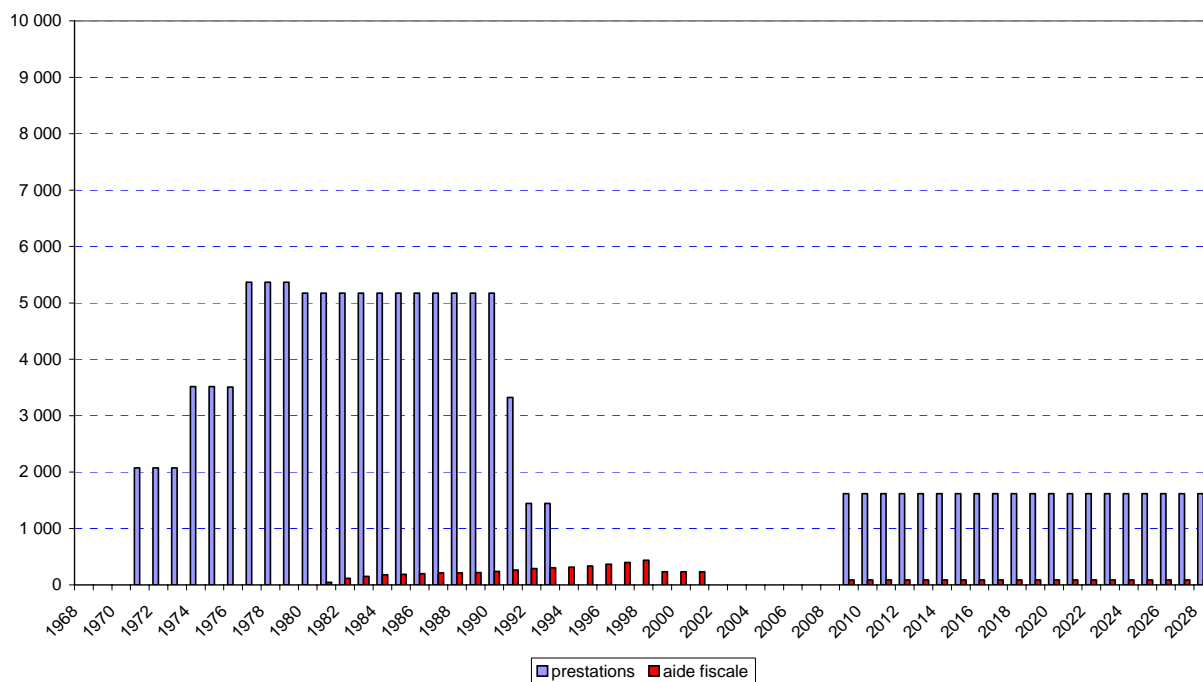
- les effets du quotient familial sont quasiment nuls pour les familles à 2 smics et en revanche très importants pour les familles de cadres supérieurs (qui sont au plafond du quotient familial pendant 14 années) dépassant très largement l'importance des prestations familiales ;

Lorsque l'on examine en regard les aides apportées au moment de la retraite, il apparaît que :

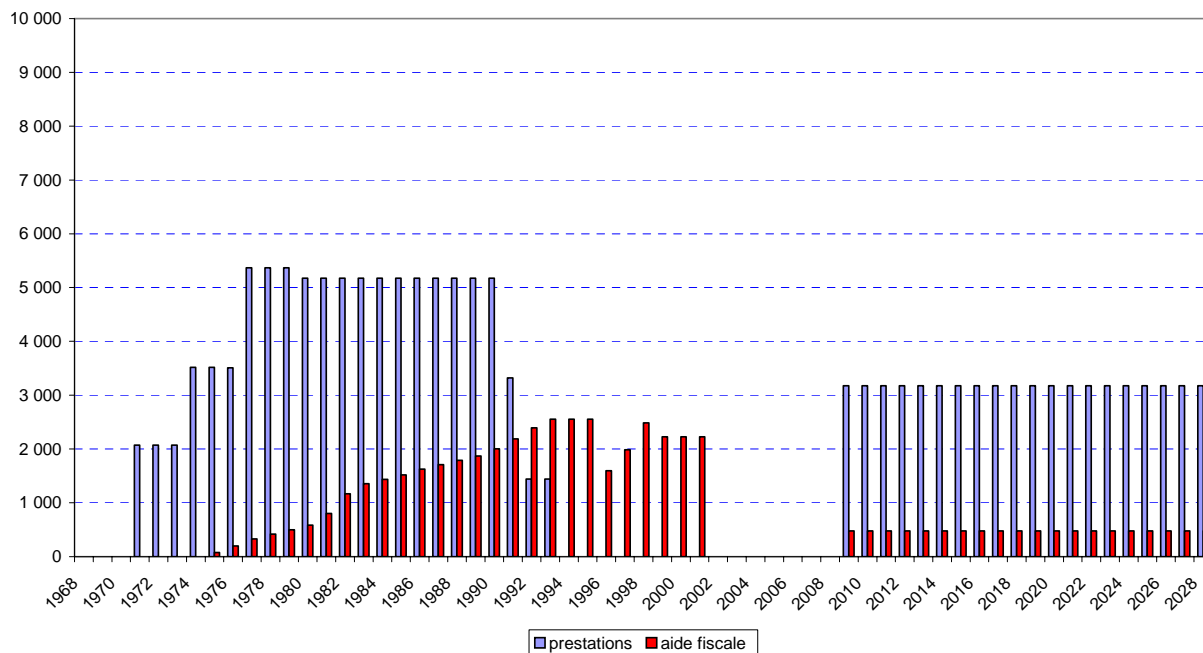
- la « hiérarchie » de la majoration de pension est, sans surprise, à l'image de celle du quotient familial : 1 pour la famille à deux smics, 2 pour la famille à revenus intermédiaires et 4,1 pour la famille de cadres supérieurs³. Ceci est encore plus fort lorsque l'on tient compte de l'exonération fiscale de la majoration. L'effet est alors le suivant: 1 pour la famille à deux smics, 2,1 pour la famille à revenus intermédiaires et 5,1 pour la famille de cadres supérieurs ;
- l'imposition de la majoration corrigerait en partie seulement ces écarts : ceux-ci seraient dans les cas étudiés : 1 pour la famille à deux smics, 1,8 pour la famille à revenus intermédiaires et 2,9 pour la famille de cadres supérieurs ;
- dans le cas de la famille de cadres supérieurs, les parents peuvent être davantage aidés après le départ de leurs enfants, lorsque l'on tient compte des prestations reçues. Dans ce cas, on note en effet que le niveau de la majoration est plus de 2 fois supérieur au montant moyen des prestations familiales reçues quand les enfants ont moins de 20 ans, à la charge effective de leurs parents. Cette situation pose clairement question, d'autant que cette famille aura bénéficié « à plein » du jeu du quotient familial durant la période de la vie active des parents.

³ Plus précisément, les montants respectifs annuels des majorations de pensions (nets de CSG et CRDS) sont de : 1 620 euros 2008 pour la famille à deux smics, 3 175 euros 2008 pour la famille à revenus intermédiaires et 6 560 euros 2008 pour la famille de cadres supérieurs, soit les rapports cités plus hauts : 1 ; 2 et 4,1.

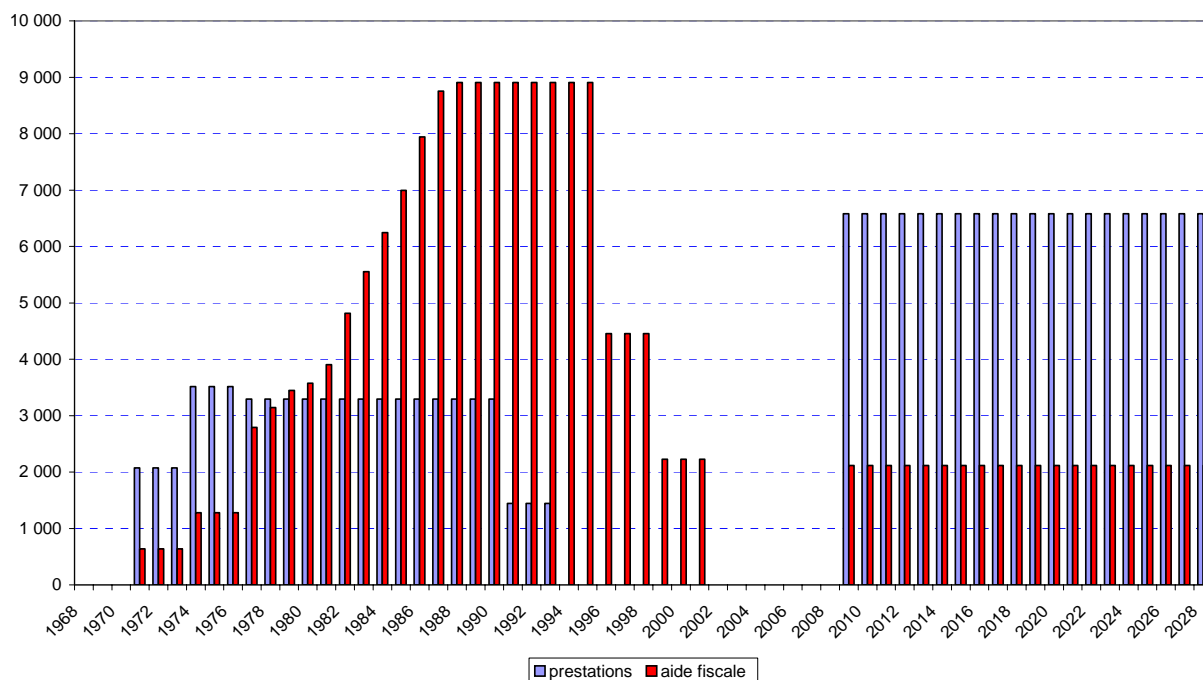
Montant annuel des aides pour les familles à 2 smics et trois enfants (euros 2008)



Montant annuel des aides pour les familles en situation intermédiaires avec trois enfants (euros 2008)



Montant annuel des aides pour les familles cadres sup avec 3 enfants (euros 2008)

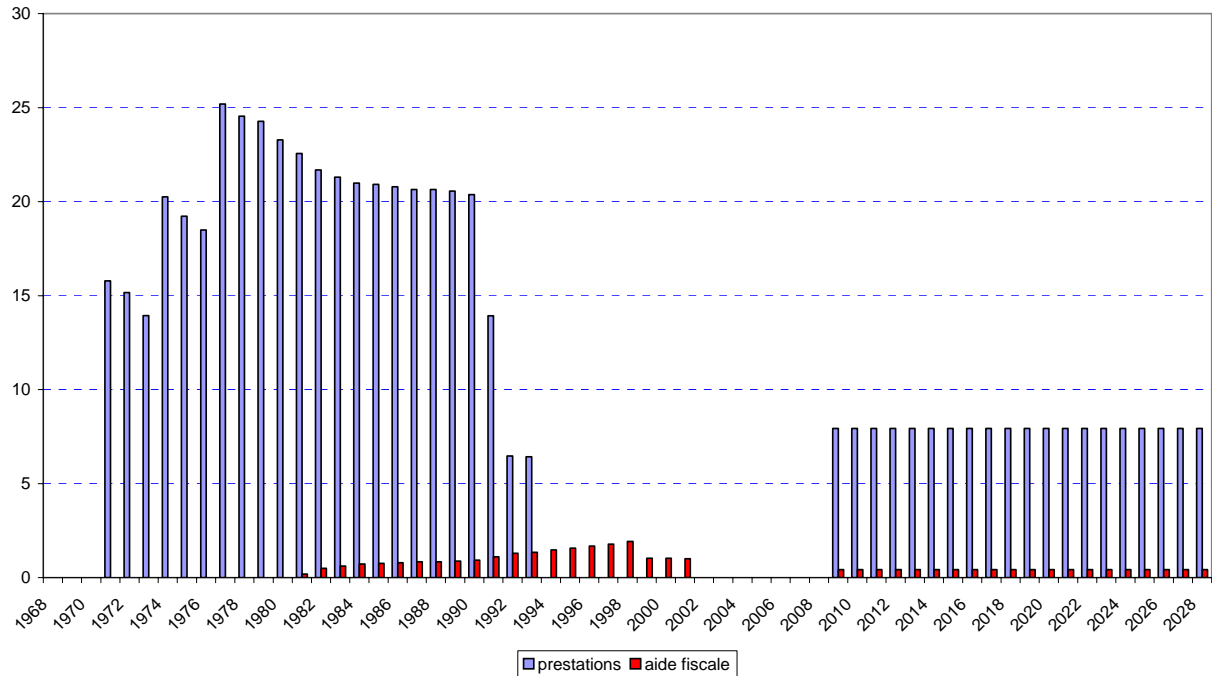


Au total, ces différents éléments plaident pour explorer quelques pistes d'évolution :

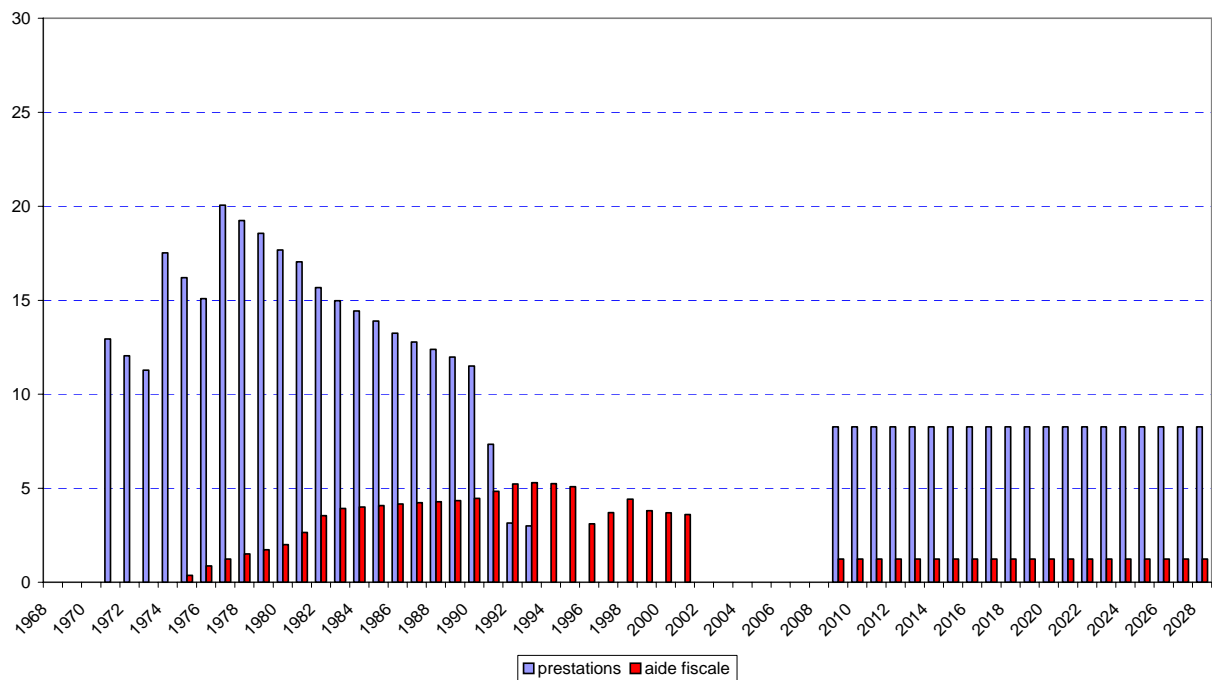
- (1) la première option, la plus radicale, consisterait à supprimer une telle majoration, au bénéfice d'une plus grande redistribution lorsque les enfants sont encore au domicile parental ;
- (2) si le principe de la majoration devait être maintenu, trois types d'aménagements pourraient être étudiés :
 - (2a) la suppression de l'exonération fiscale : mais nous avons vu qu'elle ne corrigerait qu'en partie les défauts identifiés ;
 - (2b) la forfaitisation de la majoration, sur le même principe que les allocations familiales : cette mesure contribuerait à mieux soutenir les petites pensions, dont notamment celles des femmes, dont les pensions sont en moyenne moins élevées. Suivant ce principe de forfaitisation, ce serait alors l'enfant qui ouvrirait droit à la majoration forfaitaire, à partager entre le ou les parents à la retraite qui ont effectivement assumé la charge des enfants ;
- le principe de forfaitisation pose naturellement par ailleurs la question de l'ouverture du droit pour les familles de moins de trois enfants.

ANNEXE⁴

Aides pour les familles à 2 smics avec trois enfants (en % du revenu net)



Aides pour les familles à revenus intermédiaires avec trois enfants (en % du revenu net)



⁴ Cette annexe présente les mêmes graphiques que la note, mais exprimés en pourcentage du revenu net (revenu après transferts, net de CSG-CRDS et d'impôt sur le revenu).

Aides pour les familles de cadres supérieurs avec trois enfants (en % du revenu net)

