

Les droits familiaux de retraite

Rapport

**établi par Bertrand FRAGONARD,
Président du Haut Conseil de la famille**

avec la collaboration de

**Lucie Gonzalez, secrétaire générale du Haut Conseil de la famille
Céline Marc, secrétaire générale adjointe du Haut Conseil de la famille
Stéphanie Fillion, inspectrice à l'Inspection générale des affaires
sociales**

Février 2015

Sommaire

Synthèse	6
Rapport.....	15
Section 1 : Situation actuelle et à l'horizon 2040.....	17
I) L'ECART ACTUEL DE PENSIONS DE RETRAITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	17
A) De moindres droits liés à l'activité professionnelle pour les femmes	17
1) Une moindre activité professionnelle des mères de famille	17
2) Des liens distendus à l'emploi du fait de l'articulation vie familiale / vie professionnelle ...	20
3) Des inégalités de salaire persistantes	24
B) L'impact de la spécificité des carrières des femmes sur leurs retraites est important	28
C) Des droits familiaux importants compensent pour partie l'infériorité des droits liés à l'activité professionnelle	29
1) Les droits familiaux (DF) ont fait l'objet d'une étude d'ensemble dans le sixième rapport du COR.....	29
2) Evolution des droits familiaux depuis le sixième rapport du COR	32
3) L'apport des droits familiaux est variable	34
D) Malgré l'apport des droits familiaux, les pensions des femmes restent inférieures à celles des hommes.....	39
1) L'écart global de pensions de droit direct reste important	39
2) L'écart de pensions varie avec la descendance finale des femmes	40
3) Les mères partent plus tard à la retraite dans un contexte où elles recherchent le taux plein.....	41
II) PERSPECTIVES DE MOYEN TERME DES RETRAITES DES MERES DE FAMILLE	42
A) La pension principale : quelles prévisions d'activité et de revenus des mères de famille ?	42
1) Dans ses prévisions, l'INSEE prévoit une lente augmentation de l'activité des mères de famille.....	42
2) La lente résorption de l'écart de salaire est probablement un peu surestimée dans les modèles de projection.....	43
3) Les évolutions à long terme sur le marché du travail sont incertaines.....	43
B) La forte progression des droits familiaux.....	43
1) La montée en charge des droits familiaux n'est pas achevée.....	44
2) Projections à horizon 2040.....	46
C) Quel pourrait être alors l'écart de pensions de droit direct entre les femmes et les hommes en 2040 ?	47

D) Une convergence des âges de liquidation de la pension des femmes et des hommes est prévue.....	48
Section 2 : Perspectives de réforme.....	49
I) IL FAUT DEVELOPPER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE PROMOTION DE L'ACTIVITE ET DES SALAIRES DES FEMMES.	49
A) Les politiques de lutte contre les inégalités salariales.....	49
1) Les politiques de long terme de lutte contre les stéréotypes et de promotion de la mixité professionnelle	49
2) A plus court terme, la valorisation des métiers à prédominance féminine.....	49
B) Les enjeux de la conciliation entre vies professionnelle et familiale des mères de famille	50
1) Accroître l'offre d'accueil des jeunes enfants.....	50
2) L'ambiguïté de la politique du temps partiel	51
3) La négociation en entreprise sur les conditions de travail et les rémunérations	52
II) LA MISSION RAISONNE DANS UN CADRE CONSERVATEUR	53
A) Ses analyses ne visent pas un bouleversement de la conception du système de retraites.....	53
1) Le rapport ne prend pas en compte l'écart de durée de service des pensions entre les hommes et les femmes	53
2) Le rapport ne préconise pas une refonte du système des prestations et cotisations retraite dans une perspective intergénérationnelle	53
3) Le rapport s'inscrit dans le système actuel sans en remettre en cause les paramètres (durées validées, SAM, durées d'assurance requises)	53
4) Même si un régime en points présenterait des avantages, la mission a choisi de ne pas approfondir cette problématique.	55
B) Même s'il s'attache à un rapprochement entre les régimes, ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une pluralité de régimes.	56
III) LES VOIES DE REFORME	57
A) Méthode de travail et positions des partenaires consultés	57
1) Les partenaires sociaux et familiaux ont été consultés	57
2) Les positions exprimées sont plutôt consensuelles concernant les grands principes de la réforme.....	58
B) Les principes d'une réforme	59
1) Le choix d'une réforme à enveloppe (plutôt) constante	59
2) Des objectifs généraux de réformes qui font (plutôt) consensus.....	60
3) La mise en œuvre de réformes doit être progressive pour ne pas modifier substantiellement la situation des ménages proches de la retraite.	60
4) Toute réforme d'ampleur des droits pose le problème de leur financement.	60
IV) ANALYSE SEPARÉE DES DISPOSITIFS	61

A) Les majorations de pension pour les familles nombreuses.....	61
1) Ce dispositif fait l'objet de critiques.....	61
2) Des projets de réforme des majorations	64
B) L'Assurance Vieillesse des Parents au foyer (AVPF).....	67
1) Les situations éligibles.....	67
3) La valorisation des trimestres validés	77
4) Concurrence entre les objectifs	78
5) L'information des bénéficiaires n'est pas totalement satisfaisante	79
C) Les dispositifs de majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfants.....	79
1) Les dispositifs applicables dans les régimes de base	79
2) L'apport des MDA aux pensions individuelles	80
3) Les masses financières en jeu	82
4) Les points de discussion	83
5) Principales pistes de réforme.....	86
D) La prise en compte du travail à temps partiel	89
1) La situation actuelle	89
2) Perspectives d'évolution	91
E) L'apport des minima contributifs et non contributifs.....	93
1) La situation actuelle	93
2) Toute évolution ou réforme des droits familiaux a un impact sur les minima	97
3) Des ajustements des minima devraient être envisagés, indépendamment ou pas de la réforme des droits familiaux de retraite :	97
V) SCENARIOS INTEGRES D'UNE REFORME GLOBALE DES DROITS FAMILIAUX	98
A) Le projet présenté à la Commission pour l'avenir des retraites.....	98
1) Schéma de la réforme	98
2) Des conséquences complexes.....	105
B) Le scénario proposé par l'Institut des politiques publiques	109
VI) QUATRE PROBLEMES TRANSVERSAUX	111
A) Le calendrier de mise en œuvre des réformes	111
B) Les incidences des réformes sur les régimes complémentaires.....	111
1) Les réformes étudiées auraient des conséquences en gestion.	111
2) Certaines réformes auraient des conséquences financières significatives sur les régimes complémentaires.....	112
C) Une option intéressante mais délicate dans sa mise en œuvre : le financement d'aides aux familles pendant qu'elles ont leurs enfants à charge.	112

1) L'amélioration de l'offre de modes d'accueil des jeunes enfants	112
2) Autres emplois possibles.....	113
D) Le financement des droits familiaux.....	113
1) La situation actuelle	113
2) L'apport de la CNAF devrait, à législation constante, légèrement diminuer à l'horizon 2040	114
3) Quelle option pour un système rénové : financement par la CNAF ou par les régimes ? ..	114
E) Améliorer l'information sur l'impact des choix d'activité sur les droits à retraite	115

SYNTHESE

La loi du 20 janvier 2014 prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'évolution des droits familiaux afin de mieux compenser les effets de l'arrivée d'enfants au foyer sur la carrière et les pensions des femmes¹. Dans cette perspective, le Premier ministre, dans une lettre du 26 juin 2014, a chargé Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille, de réaliser ce rapport.

L'objet principal du rapport est d'analyser dans quelle mesure les dispositifs actuels contribuent à compenser les inégalités de pensions entre hommes et femmes. La mission (Bertrand Fragonard, Lucie Gonzalez, Céline Marc et Stéphanie Fillion) doit formuler des propositions de réforme visant à améliorer l'efficacité des différents droits familiaux dans la réduction des inégalités de retraite entre hommes et femmes, à renforcer la cohérence et l'équité de ces dispositifs, à les simplifier et à les harmoniser.

I) Situation actuelle

a) La situation actuelle des mères de famille est caractérisée par l'infériorité de leurs droits à pension liés à leur activité professionnelle

Cet écart résulte de la combinaison de deux facteurs :

- une moindre activité professionnelle (avec un taux d'emploi plus faible que celui des hommes et un important recours au travail à temps partiel) largement liée aux contraintes de l'articulation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- des inégalités de salaire persistantes (la rémunération annuelle brute des femmes est en moyenne de 24 % inférieure à celle des hommes en 2010).

b) Les droits familiaux viennent compenser pour partie ces moindres droits

Ils mobilisent des masses financières importantes. Ces droits représentent environ 8% de la masse des pensions de droits propres de tous les retraités en 2008.

Ils bénéficient à 80% aux parents de famille nombreuse et aux deux tiers aux mères. Ils couvrent une très grande majorité de femmes (moins de 10% des femmes ne bénéficient d'aucun droit familial en 2013 ; ce sont celles qui n'ont pas eu d'enfant).

Les principaux dispositifs sont l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)², les majorations de durée d'assurance (MDA)³ et les majorations de pension des familles

¹ Article 22 : « Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évolution des droits familiaux afin de mieux compenser les effets de l'arrivée d'enfants au foyer sur la carrière et les pensions des femmes ».

² Il s'agit d'une validation de période d'inactivité ou de temps partiel destinée aux bénéficiaires de certaines prestations familiales. Les droits sont ouverts au titre de la charge d'un enfant de moins de trois ans, de trois enfants ou plus ou d'une personne handicapée ou dépendante.

³ Les majorations de durée d'assurance consistent à accorder des trimestres supplémentaires au titre de chaque enfant. Au régime général, quatre trimestres sont attribués à la mère au titre de l'accouchement et quatre trimestres sont attribués à la mère, au père ou partagés au titre de l'éducation de l'enfant.

nombreuses⁴. Le dispositif de départ anticipé pour les parents des familles nombreuses est en voie d'extinction.

Hors départs anticipés, ces droits s'élèvent à 12,6 Md€ en 2008 sur le champ des droits propres et à 14,7 Md€ si on inclut les droits dérivés et la valorisation de la non-imposition de ces majorations.

Tableau 1 – Droits familiaux et masses financières mobilisés en 2008

Dispositifs	Masses financières (euros 2008)
Majorations de pension pour familles nombreuses	9 Mds € ⁵
Majorations de durée d'assurance (MDA)	4 Mds €
Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	1,7 Md € ⁶
Départs anticipés pour les parents de familles nombreuses ⁷	1,6 Md €
TOTAL (hors départs anticipés)	14,7 Mds €

Source : DREES

Sans être classés parmi les droits familiaux, les minima contributifs et non contributifs jouent un rôle important pour soutenir les pensions des mères. Certes, ils ne sont pas réservés aux parents et sont ouverts aux hommes et aux femmes. Mais comme les mères de familles ont des droits plus faibles que les pères, elles sont très nettement plus nombreuses à bénéficier de ces dispositifs. Toute réforme des droits familiaux a une incidence mécanique sur les minima.

c) L'apport des droits familiaux est complexe

S'agissant des durées validées, l'impact est important. Mais les trimestres concernés sont mal valorisés, notamment car ils ne permettent pas d'acquérir de points dans les régimes complémentaires et parce que le report au compte assis sur le Smic dans l'AVPF est en général moins favorable qu'un report au salaire antérieur.

AVPF et MDA n'ont qu'un effet limité sur les salaires de référence qui servent au calcul de la pension.

Les majorations de pension relèvent les retraites des parents de famille nombreuse, en moyenne davantage pour les pères que pour les mères car elles sont proportionnelles.

d) Au total, ces dispositifs permettent d'augmenter les pensions de droit propre des mères de 16 %⁸

Le ratio entre la pension moyenne de droit direct des femmes et celle des hommes est de 47 % avant prise en compte des droits familiaux. Il passe à 57 % en les incluant.

⁴ Les parents ayant eu trois enfants ou plus bénéficient d'une majoration de 10% de leur pension (dans certains régimes, le taux de la majoration augmente pour chaque enfant).

⁵ Ce montant tient compte des droits dérivés et de la non-imposition de ces majorations en 2008. Les majorations de pension de droit direct s'élèvent à 6,9 Mds€.

⁶ Au titre des prestations versées.

⁷ Dispositif en cours d'extinction.

⁸⁸ En 2008.

L'apport des droits familiaux est d'autant plus fort que le revenu des retraitées est faible.

Malgré l'existence de ces dispositifs, les écarts de pension entre hommes et femmes persistent même s'ils diminuent. Ainsi, la pension moyenne de droit direct des femmes passe de 45 % de celle des hommes pour la génération 1927 à 60 % pour celle née en 1946.

Cet écart de pension augmente avec la descendance finale.

En outre, comme les durées validées par les mères sont actuellement plus faibles que celles des pères et qu'elles cherchent généralement à prendre leur retraite au taux plein, elles partent en moyenne plus tard à la retraite que les hommes.

II) Projections à l'horizon 2040

En termes d'activité et de revenus des mères, les perspectives suivantes se dessinent à l'horizon 2040 :

- une lente augmentation de l'activité des mères de famille (les taux d'activité des femmes de plus de 45 ans devraient continuer à progresser pour rejoindre ceux des hommes d'ici vingt ans ; ceux des femmes de moins de 45 ans devraient en revanche se stabiliser et rester entre 10 et 15 points en deçà de ceux des hommes) ;
- une persistance, pour les femmes, du travail à temps partiel, stabilisé autour de 30 % ;
- une résorption très lente de l'écart de salaire entre les hommes et les femmes.

Les droits familiaux devraient fortement progresser en raison de l'augmentation générale du niveau des pensions (effet de noria), de la croissance du nombre de retraités et de la montée en charge des dispositifs (la part de femmes ayant des trimestres validés au titre de l'AVPF passerait d'un peu plus de 30 % pour la génération 1942 à près de 50 % pour les générations nées au début des années 1950 ; le nombre de trimestres « utiles » de MDA augmente du fait de l'augmentation de la durée requise).

Tableau 2 – Droits familiaux et masses financières mobilisées en 2040

Dispositifs	Masses financières en 2040 (euros 2008)	Evolution 2008-2040
Majorations de pension pour familles nombreuses	10,2 Mds € ⁹	+ 47 %
Majorations de durée d'assurance	13,7 Mds €	+ 211%
Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	8 Mds €	+ 370 %
TOTAL	31,9 Mds €	+ 146 %

Source : DREES – hypothèses du scénario B du COR (PIB + 64 % entre 2011 et 2040, le nombre de retraitées augmenterait de plus de 50 % entre 2008 et 2040).

Malgré l'augmentation des droits familiaux, la pension moyenne de droit propre à la liquidation des femmes nées dans les années 1970 resterait encore inférieure d'environ 20 % à celles des hommes.

⁹ Droits directs. Ils s'élèvent à 6,9 milliards d'euros en 2008.

III) Voies de réforme

Pour égaliser les droits à pension entre hommes et femmes, il convient de mettre en œuvre deux politiques complémentaires.

Il faut en premier lieu renforcer les politiques publiques de promotion de l'activité et des salaires des femmes qui augmentent de façon directe leurs droits à pension, ce qui permettrait au demeurant de contenir les dépenses de droits familiaux.

Mais ces politiques n'ont d'effets que progressifs et partiels et l'existence de droits familiaux importants reste nécessaire. Il faut donc les améliorer.

Dans son travail, les rapporteurs ont raisonné dans un cadre conservateur. Ainsi le rapport n'aborde pas l'hypothèse d'instauration d'un régime en points qui pourrait pourtant permettre de trouver plus facilement des solutions techniques pour le partage des droits à la retraite entre les parents (« splitting »). On ne remet pas en cause les paramètres généraux du système de retraite. Et le rapport s'inscrit dans un contexte marqué par une pluralité de régimes.

Ses analyses conduisent par ailleurs à recommander une réforme à enveloppe (plutôt constante et une mise en œuvre progressive.

Les pistes de réforme étudiées dans ce rapport peuvent être réparties en trois niveaux :

- des ajustements des dispositifs actuels (A) ;
- des réformes plus structurelles de chacun des droits familiaux (B) ;
- des projets de réforme globale (C).

A) Ajustements des dispositifs actuels

1) L'AVPF pourrait faire l'objet de plusieurs aménagements, notamment...

- une mise en cohérence des périodes d'affiliation à l'AVPF avec les périodes d'interruption ou d'activité réduite, ce qui suppose de modifier l'année de référence utilisée pour l'examen des revenus d'activité individuels de l'affilié ;
- une harmonisation des plafonds de ressources, par exemple sur ceux du complément familial ;
- une harmonisation des conditions de revenus pour les couples et les parents isolés ;
- un élargissement des conditions d'affiliation pour les personnes ayant à leur charge une personne handicapée ou dépendante.

2) Pour les MDA, trois mesures techniques pourraient être rapidement mises en œuvre

- un renforcement de l'information délivrée aux parents sur le droit d'option ;
- la suppression de la condition de durée d'assurance minimale de huit trimestres aujourd'hui requise pour chaque parent au régime général et dans les régimes alignés¹⁰ ;
- la publication des décrets d'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2010 interdisant le cumul entre l'AVPF et les dispositifs de majoration de durée d'assurance couvrant le congé parental (dans le régime général, les régimes alignés et la fonction publique).

3) Deux options alternatives permettraient de réorienter le dispositif des majorations des pensions des familles nombreuses vers les mères et les familles modestes

On reste, dans ces deux options, dans le champ des familles nombreuses et on ne remet pas en cause la vocation du père et de la mère à bénéficier tous deux des majorations.

La forfaitisation des majorations permettrait d'opérer une redistribution en fonction des revenus des familles plus favorable aux femmes. Le forfait devrait être uniforme tous régimes.

Le plafonnement des majorations permettrait de faire des économies en pesant sur les retraités les plus aisés tout en épargnant le haut des classes moyennes. Un plafond unique tous régimes serait souhaitable. Il pèserait davantage sur les pères que sur les mères.

4) Les minima contributifs et non contributifs pourraient faire l'objet des aménagements suivants :

- une meilleure indexation du MICO¹¹, en se calant sur un indice plus dynamique que les prix ;
- la poursuite de la convergence entre MICO et MIGA¹² ;
- la poursuite des efforts en matière d'accès à l'ASPA¹³.

B) Réformes plus structurelles de chacun des droits familiaux

1) Différents scénarios d'évolution de l'AVPF sont analysés dans le rapport

Concernant l'éligibilité des familles ayant un jeune enfant (de moins de trois ans), deux voies d'évolution sont possibles : le *statu quo* ou le calage sur les durées plus limitées de la *Prepreee*¹⁴.

¹⁰ Huit trimestres au cours de la carrière, dans un régime de retraite obligatoire. Cette condition fait dépendre le droit à la MDA Education d'un parent de la situation de l'autre parent vis-à-vis du système de retraite.

¹¹ Minimum contributif des régimes général et alignés.

¹² Minimum garanti de la fonction publique.

¹³ Allocation de solidarité aux personnes âgées.

¹⁴ Prestation partagée d'éducation de l'enfant.

L'éligibilité pour les familles nombreuses n'ayant plus d'enfant au-dessous de trois ans fait l'objet de divergences, certains étant favorables à sa suppression alors que d'autres défendent son maintien. Une option intermédiaire pourrait consister à limiter l'affiliation au sixième anniversaire du benjamin et à ouvrir l'AVPF au travail à temps partiel jusqu'à cet anniversaire.

Trois réformes, plutôt exclusives les unes des autres en raison de leur coût, pourraient être étudiées : la suppression de la condition de ressources, l'amélioration du report au compte et l'acquisition de points dans les régimes complémentaires avec une cotisation financée par la CNAF.

2) Les principaux projets de réforme des MDA peuvent être classés en trois groupes

- réduire voire supprimer le nombre de trimestres de MDA ;
- limiter le cumul des trimestres de MDA et d'AVPF ;
- fusionner AVPF et MDA dans des schémas de réforme globale.

Dans tous les scénarios, on constate un report de l'âge de liquidation.

La deuxième option semble la plus pertinente, si on conserve l'AVPF dans sa forme actuelle.

3) Trois options de réforme des majorations de pension des familles nombreuses sont étudiées

- maintenir le dispositif dans son champ actuel, avec un taux progressif en fonction du nombre d'enfants ;
- élargir le champ des majorations aux familles ayant un ou deux enfants ;
- supprimer ces majorations et recycler les économies induites dans une réforme globale des droits familiaux.

4) Enfin, pour améliorer la prise en compte du temps partiel, on pourrait envisager

- d'intégrer le dispositif de surcotisation dans le crédit d'impôt famille pour certaines situations de temps partiel avec des charges familiales ;
- d'étendre l'affiliation à l'AVPF en cas de temps partiel pour les familles nombreuses dont les enfants ont plus de trois ans, au moins jusqu'au sixième anniversaire du benjamin.

C) Pistes de réforme globale

a) Le rapport examine le schéma présenté à la Commission pour l'avenir des retraites en 2013 par le ministère des affaires sociales

Il consistait à supprimer deux des trois droits familiaux majeurs (majoration de pension et AVPF) et à réduire fortement le nombre de trimestres de MDA pour les remplacer par :

- un nouveau système de validation compensant les arrêts d'activité ou les périodes de temps partiel (la « NOVAP », nouvelle validation parentale) ;
- le maintien de deux trimestres de MDA Accouchement pour les mères ;
- une majoration forfaitaire des pensions de toutes les mères, dès le premier enfant.

b) C'est un schéma ambitieux fondé sur cinq options

- basculer vers les mères les majorations des familles nombreuses puisque que ce sont elles dont la carrière est pénalisée par la présence d'enfants ;
- restreindre les périodes validées au titre de l'AVPF et de la MDA, ce qui entraînerait un recul de l'âge de départ en retraite des mères concernées ;
- améliorer le niveau de retraite de la majorité des mères de famille en redéployant les économies réalisées sur les droits actuels ;
- unifier totalement les droits familiaux ;
- rendre le système des droits familiaux plus simple et compréhensible par les familles.

c) Ce schéma est mis en œuvre de façon très progressive sur une longue phase de transition

La rétractation des dispositifs de validation de durée d'assurance (suppression d'une large partie des trimestres de MDA et diminution des situations donnant droit à validation en cas d'inactivité ou de temps partiel) est lente. La suppression des majorations des familles nombreuses s'opère sur dix ans.

Ces mouvements dégagent une disponibilité qui croit au fur et à mesure de la phase de transition. Et c'est elle qui finance la majoration forfaitaire versée aux mères, majoration qui augmente parallèlement.

d) Les conséquences de cette réforme sont complexes

Les principales :

- un transfert des pères vers les mères, à tous les niveaux de revenu ;
- une redistribution des familles nombreuses vers les parents de un ou deux enfants ;
- un recul de l'âge de départ à la retraite des femmes, dans la mesure où elles cherchent à liquider au taux plein.

Partant de ce schéma, la mission a étudié quelques variantes :

- une moindre pesée sur la durée d'assurance des mères (maintien de la borne d'âge de la NOVAP à trois ans pour les deux premiers enfants et à six ans pour le benjamin des familles nombreuses). Cette option conduit à réduire les masses financières disponibles pour la distribution de la majoration forfaitaire ;
- une conception différente de la majoration de pension (majoration proportionnelle à la pension et non forfaitaire), des ménages éligibles (la majoration pourrait n'être attribuée qu'à partir du deuxième ou du troisième enfant) et de la phase de transition.

D) Enfin, cinq questions transversales méritent une attention particulière

- la montée en charge de la réforme (rythme de la réforme, mise en œuvre en fonction de l'âge des enfants ou en fonction de la génération des parents) ;
- l'incidence pour les régimes complémentaires (impact financier et en gestion) ;
- l'alternative d'un transfert d'une partie des masses financières associées aux droits familiaux vers le financement d'aides aux familles pendant qu'elles ont leurs enfants à charge (prestations familiales, développement des modes d'accueil du jeune enfant ou autres mesures visant à faciliter la conciliation entre vies familiale et professionnelle...). Sa mise en œuvre serait délicate à enveloppe budgétaire constante et on court un risque si les mesures prises tardent à se traduire par une amélioration significative des carrières professionnelles des femmes ;
- le financement des droits familiaux (par les régimes ou par la branche famille) ;
- l'information des ménages.

RAPPORT

Deux remarques préalables

1) On trouvera en annexe 1 la lettre de saisine du Premier ministre.

Elle cite de façon expresse trois objectifs d'une réforme des droits familiaux de retraite :

- contribuer à rapprocher les pensions des mères de celles des pères de famille. Il faut compenser le fait que les carrières professionnelles des mères - et en conséquence le niveau de leur retraite - soient affectés par l'arrivée des enfants, ce qui n'est pas observé chez les hommes.

L'égalité entre les hommes et les femmes fait partie des objectifs du système de retraites et fait à ce titre l'objet d'une attention particulière du Comité de suivi des retraites et du Conseil d'orientation des retraites. Ce dernier produit d'ailleurs des indicateurs de suivi déclinés selon le sexe. La production d'indicateurs complémentaires qui croisent les données sexuées avec la descendance finale devrait être développée.

.- améliorer l'efficacité et d'équité du système des droits familiaux ;

- rapprocher les différents régimes de pensions.

La saisine prévoit que la réforme prenne en compte de façon attentive la situation des familles nombreuses et des ménages modestes d'une part, que son calendrier de mise en œuvre soit suffisamment progressif pour ne pas pénaliser des ménages proches de leur départ en retraite d'autre part.

Enfin, la mission n'a traité que le champ des droits directs.

2) Le rapport s'appuie sur différents travaux

- la consultation des partenaires sociaux et familiaux d'une part, de personnalités ayant pris des positions sur les droits familiaux de retraite¹⁵ d'autre part. L'annexe 2 analyse les positions des partenaires sociaux et familiaux.

- les travaux, notamment ceux du Conseil d'orientation des retraites (COR) depuis son sixième rapport¹⁶, de la Cour des Comptes, de l'Institut des Politiques Publiques et de la Commission sur l'avenir des retraites¹⁷.

- les travaux menés par un groupe administratif réuni dans le cadre de la mission, comprenant les administrations (direction de la sécurité sociale, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, direction générale du Trésor, direction du Budget, direction

¹⁵ Dans l'ordre alphabétique : Laurence Assous, Jacques Bichot, Anne-Marie Brocas, Michel Godet, Selma Mahfouz, Gautier Maigne, Dominique Marclhacy, Dominique Méda, Yannick Moreau, Henri Sterdyniak.

¹⁶ Le sixième rapport et les nombreux rapports postérieurs sont en ligne sur le site du COR.

¹⁷ Souvent désignée dans la suite du texte comme la « Commission Moreau », du nom de sa présidente.

générale de l'administration et de la fonction publique), l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'Institut national des études démographiques, le secrétariat général du COR, la Caisse nationale d'assurance vieillesse des salariés, la Caisse nationale des allocations familiales. Les services de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) et de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et de la Mutualité sociale agricole (MSA) ont également apporté leur concours à nos travaux.

Malgré le travail accompli – considérable – il reste encore des sujets mal documentés et de fortes incertitudes liées aux limites des modèles utilisés par la DREES et l'INSEE. Mais la plupart des analyses et simulations sont solides et permettent la réflexion.

Le rapport comprend 12 annexes :

- Position des partenaires rencontrés par la mission
- Emploi, carrières et retraites des femmes
- Départs anticipés des parents de trois enfants et plus
- Les majorations de pensions des parents qui ont élevé au moins trois enfants
- Les dispositifs de majoration de durée d'assurance liée aux enfants
- L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)
- Comparaisons internationales
- Le durcissement des paramètres généraux de liquidation lors des réformes des retraites successives a-t-il davantage affecté les femmes que les hommes ?
- Temps partiel et droits à retraite
- Minima contributifs et non contributifs
- Description de la phase transitoire dans le scénario de réforme présenté à la Commission pour l'avenir des retraites
- Contributions des partenaires consultés

SECTION 1 : SITUATION ACTUELLE ET A L'HORIZON 2040

D) L'ECART ACTUEL DE PENSIONS DE RETRAITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Les droits à retraite liés à l'activité professionnelle des mères de famille sont moins élevés que ceux de leurs homologues masculins.

Les carrières professionnelles des femmes apparaissent nettement affectées par le nombre et l'âge des enfants, ce qui n'est pas observé chez les hommes (A) ; un système puissant de droits familiaux compense pour partie cette infériorité (B) ; malgré cet apport, les retraites de droits directs des mères restent inférieures à celles des hommes (C).

A) De moindres droits liés à l'activité professionnelle pour les femmes

Le montant de pension dépend d'abord du niveau d'emploi et de revenus d'activité tout au long de la vie professionnelle. Or les femmes, sur lesquelles repose en grande partie l'articulation entre travail et vie familiale, ont aujourd'hui encore des carrières professionnelles différentes de celles des hommes : elles sont marquées par des interruptions, la fréquence du temps partiel et une moindre progression salariale. L'écart de situation entre femmes et hommes au moment de la retraite est alors le reflet des inégalités professionnelles rencontrées au cours de leur vie active (voir l'annexe 3).

1) Une moindre activité professionnelle des mères de famille

a) Le rapprochement des taux d'activité entre femmes et hommes subit un ralentissement depuis le milieu des années 1990

En 2010, les deux tiers des femmes âgées de 15 à 64 ans sont actives contre une sur deux en 1975. L'écart de taux d'activité entre femmes et hommes, qui était de 31 points au milieu des années 1970, est aujourd'hui de 9 points.

Tableau¹⁸ : Ecart de taux d'activité entre les hommes et les femmes âgés de 15 à 64 ans

	Hommes	Femmes	<i>Ecart en points</i>
1975	84,0%	53,1%	31
1985	78,3%	57,0%	21
1995	74,9%	61,1%	14
2005	75,2%	64,7%	11
2010	74,9%	66,1%	9

Source : Insee, enquêtes Emploi 1975-2010 ; calcul Dares.

Champ : population des ménages de France métropolitaine.

Concepts : activité au sens du BIT mesurée en moyenne annuelle, âge atteint à la date de l'enquête.

Lecture : en moyenne, en 2010, 66,1 % des femmes âgées de 15 à 64 ans sont actives.

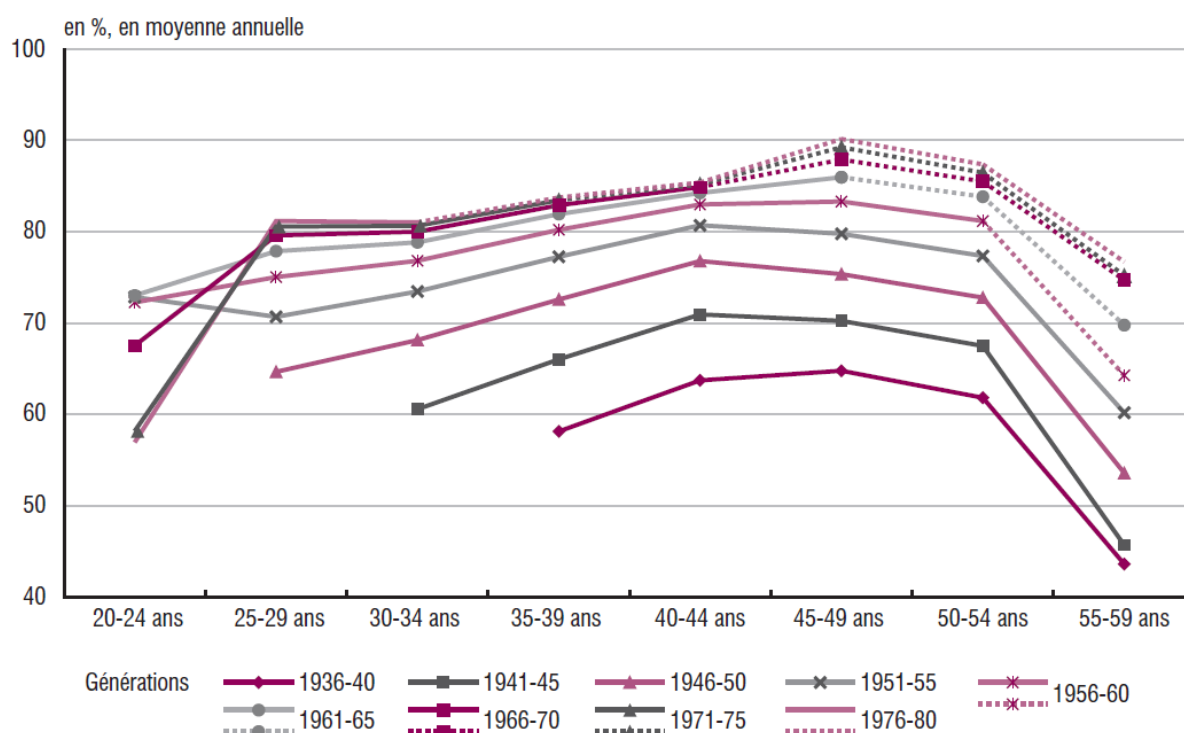
¹⁸ Minni C. (2012), « Les disparités sur le marché du travail entre les femmes et les hommes : une analyse sur longue période », *DARES Analyses*, n°15, mars.

Mais cette progression subit un ralentissement global depuis 1995.

Selon la DARES, l'arrêt de l'allongement des études après 1995¹⁹, le redressement de la descendance finale pour les générations nées à partir des années 1970 et l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux mères de deux enfants en 1994 contribuent à expliquer ce ralentissement.

Si l'activité féminine continue de progresser à tous âges, le taux d'activité avant 45 ans n'augmente plus significativement depuis les générations nées entre 1961 et 1965, en lien avec la persistance des interruptions d'activité liées aux naissances.

Graphique²⁰ : Taux d'activité des femmes par âge et génération



Champ : France métropolitaine.

Lecture : le taux d'activité des femmes nées entre 1936 et 1940 s'élevait à 64,8 % lorsqu'elles étaient âgées de 45 à 49 ans en 1985. Aux mêmes âges, ce taux s'élèvera, d'après les dernières projections de population active de l'Insee, à 90,1 % pour les femmes des générations 1976 à 1980.

Note : on fait figurer en pointillés les données projetées.

Sources : Insee, enquêtes Emploi et projections de population active 2010-2060.

¹⁹ L'espérance de scolarisation a fortement augmenté entre 1985 et 1995 ; elle est passée de 17,1 ans en 1985-1986 à 19 ans en 1995-1996. Depuis 1995, elle s'est stabilisée et baisse même très légèrement depuis 2006. DARES (2011), Synthèse des principales données relatives à l'emploi des jeunes et à leur insertion, *Document d'études*, 166.

²⁰ Bonnet et Hourriez (2012).

b) Une partie de la croissance de l'activité féminine est liée au chômage et au temps partiel

A partir de l'analyse des enquêtes Emploi annuelles de l'INSEE de 1968 à 2002, Afsa et Buffeteau (2006)²¹ montrent que la forte croissance de l'activité féminine à partir de 1968 s'explique essentiellement par une augmentation du chômage et du temps partiel. « *Au début des années 1970, la moitié des femmes âgées de 25 à 59 ans étaient actives. Aujourd'hui, les trois quarts le sont. Mais dans le même temps, leur lien à l'emploi s'est distendu : en trente-cinq ans, le taux de chômage de ces femmes est passé de 3 % à 12 %, et la part des emplois occupés à temps partiel de 13 % à 30 %* ».

b1) Les inégalités face au chômage diminuent

Le taux de chômage des femmes était deux fois supérieur à celui des hommes dans les années 1970 (Minni, 2012). Ce ratio s'est significativement réduit et les taux de chômage des hommes et des femmes se sont progressivement rapprochés à la fin des années 2010.

b2) Mais le flou des frontières entre chômage et inactivité est plus marqué pour les femmes

Une partie du chômage des femmes n'est pas mesurée par l'indicateur du taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT).

De nombreuses femmes ne sont pas classées comme chômeuses, soit parce qu'elles ne sont pas disponibles pour travailler immédiatement (chômeuses « empêchées »), soit parce qu'elles ne font pas de démarches actives de recherche d'emploi (chômeuses « découragées »). Selon la DARES, en 2010, environ 510 000 femmes sont dans ces situations contre 315 000 hommes.

De même, les femmes sont surreprésentées dans certaines catégories de demandeurs d'emploi : ceux qui recherchent un emploi tout en exerçant une activité réduite (catégories B et C de Pôle Emploi) et ne sont pas comptabilisés dans les statistiques usuelles du chômage (Lemière, 2013²²). Ces situations qui forment le « halo » du chômage concernent toujours plus fréquemment les femmes et ne sont pas visibles avec les indicateurs traditionnels du marché du travail (Guergoat-Larivière et Lemière, 2014²³).

Le récent rapport du COE (2014) sur « L'éloignement durable du marché du travail » montre d'ailleurs que les femmes sont surreprésentées parmi les personnes sans emploi régulier qui souhaitent travailler²⁴.

²¹ Afsa Essafi C. et Buffeteau S. (2006), « L'activité féminine en France : quelles évolutions récentes, quelles tendances pour l'avenir? », Insee, *Economie et Statistique*, n°398-399.

²² Lemière S. (2013), *L'accès à l'emploi des femmes: Une question de politiques...*, Rapport réalisé à la demande du Ministère des Droits des Femmes.

<http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/12/20131209-rapport-emploi-femmes-Severine-Lemiere.pdf>

²³ Guergoat-Larivière M., Lemière S. (2014), "Emploi, non emploi: une analyse femmes-hommes", *Document de travail du Centre d'Études de l'Emploi*, No. 176.

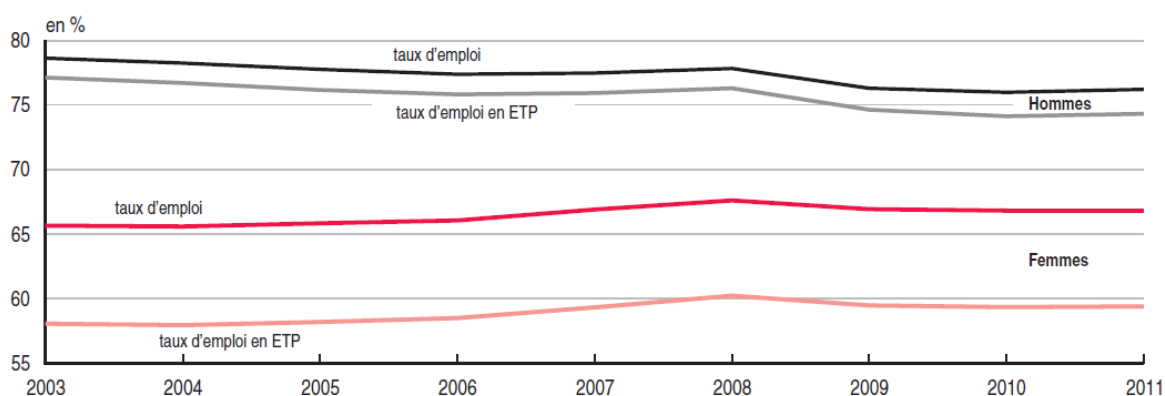
²⁴ 55% de femmes parmi les 1,5 millions de personnes sans emploi régulier depuis plus de deux ans et 53% de femmes parmi les 2,2 millions de personnes sans emploi régulier depuis plus de d'un an.

c) Les écarts de taux d'emploi en équivalent temps plein restent élevés

Compte tenu de l'importance du temps partiel des femmes (30% des femmes travaillent à temps partiel contre 6% des hommes) et de leur chômage, le taux d'emploi en équivalent temps plein (Guedj, 2013)²⁵ est une référence plus pertinente que le taux d'activité.

Il est de 59% en 2011, inférieur de 15 points à celui des hommes. Le rapprochement de ces taux entre 2003 et 2010 se réalise davantage par la baisse des taux d'emploi à temps plein des hommes que par la hausse de celui des femmes.

Graphique²⁶ : Les écarts hommes-femmes de taux d'emploi en équivalent temps plein entre 2003 et 2011



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes âgées de 20 à 64 ans ayant terminé leurs études.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2003 à 2011.

La réduction de cet écart prolonge celle constatée entre 1970 et 2002 (cf. Afsa et Buffeteau, 2006).

2) Des liens distendus à l'emploi du fait de l'articulation vie familiale / vie professionnelle

a) Des liens à l'emploi différents selon le nombre et l'âge des enfants

La participation des femmes au marché du travail est fortement dépendante du nombre et de l'âge des enfants, ce qui n'est pas le cas des hommes.

En 2013, l'écart de taux d'emploi des femmes âgées entre 20 et 64 ans est de 38 points entre une femme avec au moins trois enfants dont le plus jeune est âgé de moins de trois ans (36,4%) et une femme avec un seul enfant âgé de plus de trois ans (74,1%). Pour les hommes l'écart n'est que de 2 points (80,4% vs 82,4%). À caractéristiques sociales

²⁵ Guedj H. (2013), « Le taux d'emploi des hommes et des femmes. Des écarts plus marqués en équivalent temps plein », *Insee Première*, n°1462.

²⁶ Graphique issu de la publication INSEE, Hélène Guedj (2013), *op. cit.*

comparables, l'activité féminine décroît avec le nombre d'enfants et augmente lorsqu'ils grandissent (Minni et Moschion, 2010²⁷).

Les femmes des jeunes générations sont plus souvent actives que leurs aînées mais ont moins d'enfants et leur naissance est plus tardive (à l'âge moyen de 28 ans en 2010 contre 24 ans au début des années 1970).

Tableau²⁸ : Taux d'emploi des femmes et des hommes selon le nombre et l'âge des enfants

		2007		2009		2011		2012		2013*	
		Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme	Femme	Homme
Ensemble		66,6%	77,9%	66,7%	77,2%	66,6%	77,0%	67,0%	77,2%	67,8%	77,2%
Sans enfant		60,6%	66,8%	60,1%	65,7%	60,0%	66,6%	60,6%	66,9%	61,8%	67,5%
Le plus jeune est âgé de moins de 3 ans	1 enfant	71,9%	91,5%	69,3%	90,3%	69,8%	90,0%	69,3%	88,1%	73,1%	88,3%
	2 enfants	56,0%	91,6%	60,7%	92,2%	59,8%	90,9%	59,4%	90,2%	59,9%	89,0%
	3 enfants ou plus	35,0%	90,9%	35,2%	86,4%	36,3%	85,2%	36,5%	81,6%	36,4%	80,4%
Le plus jeune est âgé de 3 ans ou plus	1 enfant	73,7%	82,9%	73,8%	83,5%	73,4%	81,7%	73,4%	82,4%	74,1%	82,4%
	2 enfants	79,8%	91,0%	80,4%	90,8%	80,9%	91,2%	81,4%	91,4%	80,6%	91,2%
	3 enfants ou plus	62,1%	87,7%	64,9%	88,6%	66,1%	87,5%	66,0%	87,0%	66,3%	86,2%

* rénovation des enquêtes Emploi.

Source : INSEE, enquêtes Emploi, traitement DREES.

Champ : France métropolitaine, personne de référence du ménage et son éventuel conjoint de 20 à 64 ans (âge courant).

L'étude de la DARES (Minni et Moschion, 2010) montre qu'à caractéristiques comparables (diplôme, nationalité, situation de couple), les probabilités des mères d'être actives par rapport aux femmes sans enfant n'ont pas beaucoup changé entre 1975 et 2008. D'une manière générale, alors qu'au milieu des années 1970, l'activité des femmes dépendait presque exclusivement du nombre d'enfants, à partir du milieu des années 1990 et notamment avec l'effet de l'extension de l'APE aux familles de rang 2, l'activité des femmes dépend aussi beaucoup de l'âge de leurs enfants.

b) Des interruptions de carrière toujours fréquentes

Les interruptions de carrière sont très fréquentes pour les femmes.

Selon la DARES²⁹, en 2006, presque 70% des femmes salariées des entreprises de 10 salariés et plus avaient connu au moins une interruption de carrière (quelle que soit sa durée) depuis leur premier emploi (contre 55% des hommes).

Les interruptions sont beaucoup plus longues pour les femmes (en moyenne de 3 ans et 3 mois contre 1 an et 4 mois pour les hommes).

²⁷ Minni C. et Moschion J., (2010), « Activité féminine et composition familiale depuis 1975 », *Dares Analyses*, n° 27.

²⁸ Tableau issu du PLFSS 2015, PQE « Famille ».

²⁹ Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruption de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », *Premières analyses, premières synthèses*, DARES.

Tableau : Motifs et durée des interruptions de carrières³⁰

	Hommes	Femmes	Ensemble
Part des salariés ayant connu au moins une interruption de carrière (en %)	55	69	61
Motifs des interruptions de carrière (en %)			
Chômage	46	52	49
S'occuper de ses enfants	2 *	28 *	13 *
Une autre raison	18	17	18
dont maladie	13	11	13
<i>formation</i>	2	3	3
<i>raison personnelle</i>	2	2	2
<i>suivre ou aider son conjoint</i>	0	1	0
Répartition des salariés qui se sont arrêtés de travailler selon la durée totale moyenne des interruptions (en %)			
Un an ou moins	66	43	43
Plus d'un an à trois ans	26	28	28
Plus de trois ans	8	29	29
Total	100	100	100
Durée totale moyenne des interruptions			
...dues au chômage	1 an et 2 mois	1 an et 6 mois	1 an et 4 mois
...pour s'occuper de ses enfants	1 an et 10 mois	4 ans et 6 mois	4 ans et 3 mois
...pour une autre raison	11 mois	1 an et 4 mois	1 an et 1 mois
Durée totale moyenne d'interruption	1 an et 4 mois	3 ans et 3 mois	2 ans et 2 mois

* Ces pourcentages portent sur l'ensemble des salariés tandis que le tableau 2 porte uniquement sur les salariées qui ont eu des enfants.

Lecture : 55 % des hommes salariés ont connu au moins une interruption de carrière depuis leur premier emploi rémunéré. Ces interruptions renvoient à divers motifs : 46 % des hommes salariés ont connu le chômage, 2 % se sont arrêtés de travailler pour s'occuper de leurs enfants, 18 % se sont arrêtés de travailler pour une autre raison. Parmi les hommes qui ont connu une interruption de carrière, 66 % se sont arrêtés de travailler au total un an ou moins. La durée totale cumulée du chômage est en moyenne d'1 an et 2 mois pour les hommes. Les hommes qui ont connu des interruptions de carrière se sont arrêtés de travailler en tout 1 an et 4 mois en moyenne, tous motifs confondus.

Champ : salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel, hors apprentis et stagiaires. France métropolitaine.

La durée du retrait des femmes du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants est très dépendante du rang de la naissance.

- Pour une première naissance³¹, 80 % des mères d'un seul enfant ont repris une activité professionnelle au bout d'un an. Ce n'est le cas que pour 60 % des mères après une deuxième naissance et seulement 40 % pour une troisième naissance.

- Trois ans après la naissance, l'année de l'entrée à l'école maternelle de l'enfant, plus de la moitié des mères sont en emploi (90% après une première naissance, presque 80% après une deuxième naissance et plus de 60% après une troisième naissance).

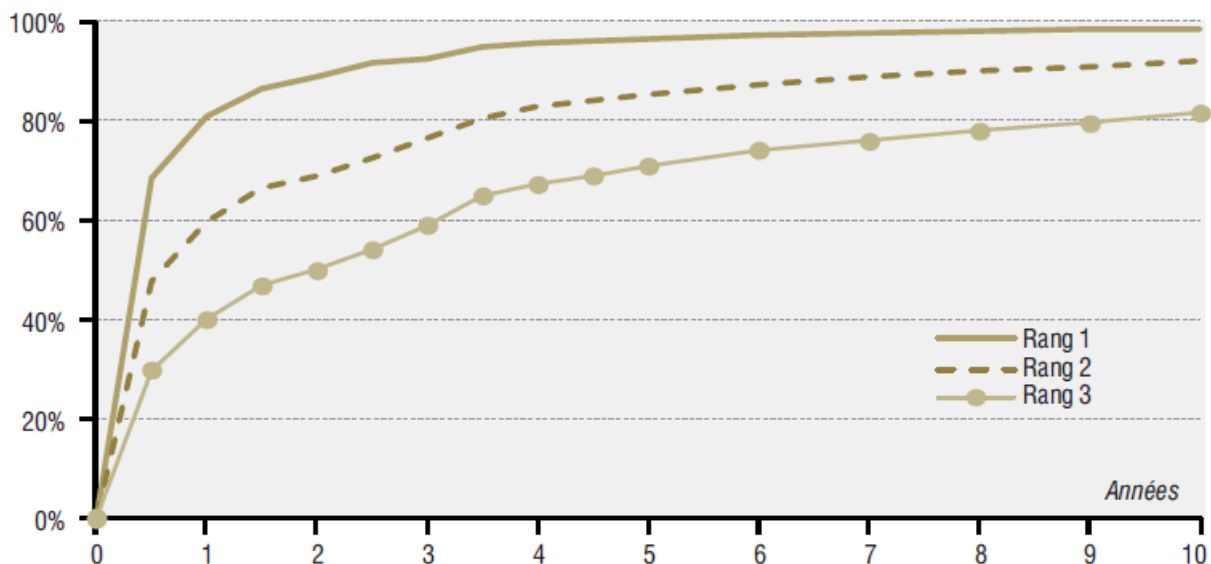
³⁰ Tableau issu de la publication Dares *op. cit.* Moschion et Muller (2010).

³¹ Pailhé A. et Solaz A. (2012), Durée et conditions de retour à l'emploi des mères après une naissance, *Retraite et Société*, n°63, CNAV.

- Au 6^{ème} anniversaire de l'enfant (âge de la scolarisation obligation et de l'entrée au cours préparatoire), presque toutes les mères ont repris leur emploi après la première naissance, 88% pour le rang 2 et 75% pour les naissances de rang 3.

- Au bout de 10 ans après la naissance, environ 10% de mères de rang 2 et 20% de mères de rang 3 n'ont pas repris d'emploi.

Graphique³² : Fréquence cumulé des reprises d'emploi après la naissance



Données : enquête Familles et employeurs, Ined et Insee, 2005.

Champ : mères nées entre 1955 et 1985.

Méthode : estimation non paramétrique (Kaplan Meier).

Note de lecture : un an après une deuxième naissance, 60 % des mères sont en emploi. Deux ans après, 69 % sont en emploi.

Un an après une troisième naissance, 40 % des mères sont en emploi. Deux ans après, 50 % le sont.

Plus les mères ont d'enfants, plus elles s'éloignent de l'emploi stable en CDI à temps complet après la naissance. L'emploi à temps partiel comme l'emploi court (emploi ayant duré moins de 6 mois à la reprise) progresse au fil des naissances (Pailhé et Solaz, 2012).

c) Les femmes au foyer

Selon une étude de l'INSEE³³, 14% des femmes âgées de 20 à 59 ans sont au foyer³⁴ en 2011. Il y a 20 ans, c'était le cas pour presque le quart des femmes de cet âge.

Alors qu'il y a 20 ans, 59% de ces femmes avaient arrêté de travailler pour des raisons personnelles, elles ne sont plus que 21% dans ce cas en 2011. La raison devenue majoritaire est liée à la conjoncture économique : fin de CDD ou licenciement (35% contre 10% en 1991). En revanche, la proportion de femme au foyer n'ayant jamais travaillé - une sur cinq - ne s'est pas réduite en 20 ans. Ces femmes sont généralement des mères de familles nombreuses, peu diplômées et majoritairement immigrées (52%).

³² Ariane Pailhé et Anne Solaz (2012), Durée et conditions de retour à l'emploi des mères après une naissance, *Retraite et Société*, n°63, CNAV.

³³ Zohor D. (2013), «Huit femmes au foyer sur dix ont eu un emploi par le passé » *Insee première*, n°1463

³⁴ Selon l'Insee une femme au foyer est définie comme une femme inactive en couple qu'elle ait ou non des enfants.

d) La forte diffusion du temps partiel chez les femmes

Comme on l'a vu plus haut, le temps partiel est largement féminisé : 30% des femmes en emploi le sont à temps partiel contre 6% d'hommes.

Après avoir fortement augmenté de 1975 à la fin des années 1990, la part de temps partiel féminin s'est stabilisée à un niveau relativement haut de 30% à partir du début des années 2000.

Parmi les femmes à temps partiel :

- 31% de ces femmes ont un emploi à temps partiel « subi », c'est-à-dire qu'elles n'ont pas trouvé d'emploi à temps plein.

- 34% ont opté pour le temps partiel pour s'occuper de leurs enfants ou d'un membre de leur famille.

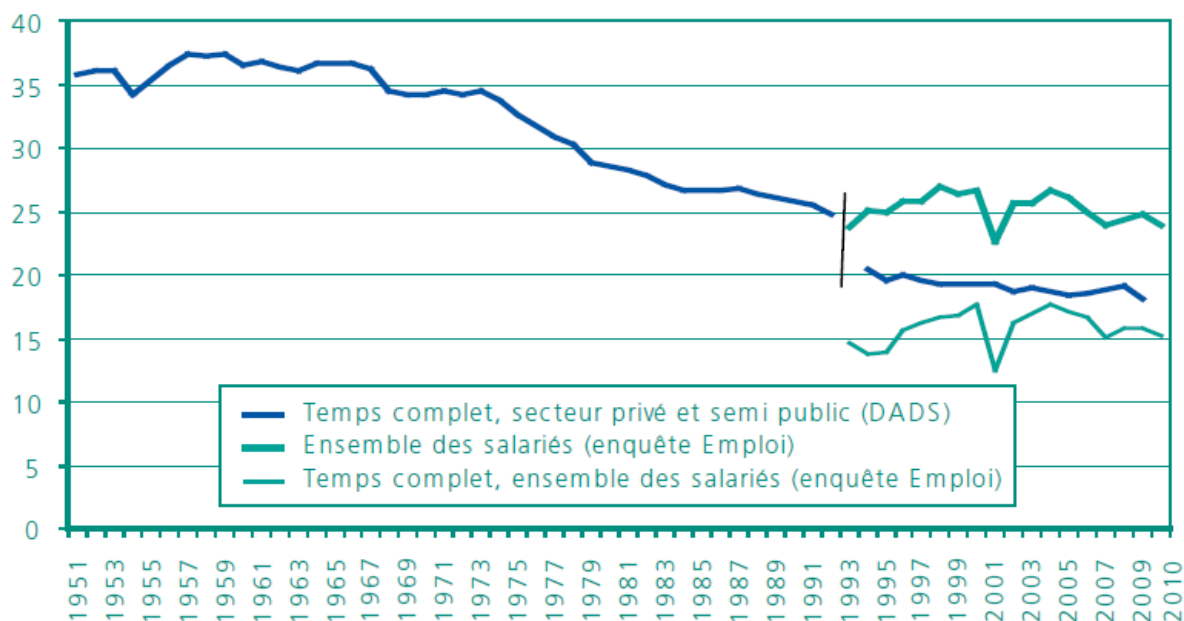
3) Des inégalités de salaire persistantes

a) L'écart de salaires entre hommes et femmes ne se réduit presque plus depuis le milieu des années 1990

L'écart salarial qui s'était réduit entre 1950 et le début des années 1990 n'évolue que très faiblement depuis le milieu des années 1990. Les écarts étaient du même ordre en 1995 et 2010 (Minni, 2012).

Graphique³⁵ : Ecarts de salaire net moyen entre les femmes et les hommes (en %)

³⁵ Minni C. (2012), « Les disparités sur le marché du travail entre les femmes et les hommes : une analyse sur longue période », *Dares Analyses*, n°15, mars.



Lecture : en 2010, le salaire moyen des femmes est de 24 % inférieur à celui des hommes et pour les salariés travaillant à temps complet, cet écart est de 15 %.

Remarque : les salaires issus des DADS jusqu'en 1992 et à partir de 1994 ne sont pas comparables.

Champ : salariés de France métropolitaine.

b) Les femmes perçoivent en moyenne 24 % de rémunération annuelle brute de moins que les hommes.

Selon la DARES, cet écart de 24% est largement imputable à l'importance du temps partiel parmi les femmes (30%). En termes de salaires horaires, l'écart s'élève à 14 % (Minni, 2012).

En outre, elles effectuent moins d'heures supplémentaires/complémentaires et ont un montant moyen de primes inférieur de 25% à celui des hommes.

Tableau³⁶ : Rémunérations moyennes et écart salarial entre les femmes et les hommes en 2009

	Rémunération moyenne (en euros)		Ecart (en %)
	Hommes	Femmes	
Rémunération annuelle brute	29466	22426	24%
Salaire horaire brute	16,9	14,5	14%
Rémunération annuelle brute de base*	24687	19566	21%
Salaire horaire brute de base	16,6	12,9	12%

Source : Insee-Dares, Ecmoss 2009

Lecture : En 2009, pour les salariés dont le temps de travail est décompté en heures, la rémunération annuelle brute des hommes s'élève à 29 466 euros en moyenne, celle des femmes (22 426 euros) lui est inférieure de 24 %. L'écart de salaire horaire brut de base est de 14 %.

*La rémunération annuelle de base est calculée en retranchant à la rémunération annuelle brute totale la rémunération des heures supplémentaires ou complémentaires et le total des primes et compléments de salaire.

Champ : les 11,4 millions de salariés dont le temps de travail est décompté en heures dans des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel, hors apprentis et stagiaires ; France métropolitaine.

c) Des écarts salariaux plus marqués pour les cadres

En dépit de l'augmentation du niveau d'éducation des femmes³⁷, c'est en haut de l'échelle des salaires que les écarts salariaux horaires demeurent les plus marqués avec un écart de 21% pour les cadres (Muller, 2012).

Tableau³⁸ : Salaire horaire moyen et écart salarial entre les femmes et les hommes en 2009, selon la catégorie socioprofessionnelle

	Hommes	Femmes	Écart
Ensemble des salariés des entreprises du champ étudié	16,9	14,5	14%
Catégorie socioprofessionnelle			
Cadres	32,1	25,4	21%
Professions intermédiaires	18,3	16,8	8%
Employés	13,4	12,5	7%
Ouvriers	13,4	11,5	14%

Source : Enquête sur la structure des salaires en 2009, Insee. Champ : Salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel dont le temps de travail est décompté en heures, hors apprentis et stagiaires.

³⁶ Présentation de Christine Gonzalez-Demichel (DARES) à la Séance du COR du 21 mai 2014.

³⁷ Allongement de la scolarité plus marqué pour les femmes et progression forte des diplômées du supérieur (48% des femmes contre 37% d'hommes).

³⁸ Présentation de Christine Gonzalez-Demichel (DARES) à la Séance du COR du 21 mai 2014.

d) Des écarts qui augmentent avec l'âge et le niveau du diplôme

L'écart de salaire horaire est de 4 points entre un homme et une femme âgés de moins de 35 ans sans diplôme ou avec un Certificat d'Etudes Primaires (CEP) alors qu'il est de 28 points entre un homme et une femme âgés de 35 à 54 ans ayant un 2^{ème} ou 3^{ème} cycle du supérieur.

Tableau³⁹ : Écart de salaire horaire entre les femmes et les hommes en 2009, selon le niveau de diplôme et l'âge

Niveau de diplôme	Ensemble		Moins de 35 ans	35 à 54 ans	55 ans ou plus
	Écart salarial	Salaire horaire des hommes (en euros)	Écart salarial	Écart salarial	Écart salarial
CEP ou sans diplôme	11	13,5	4	12	16
Brevet, CAP, BEP	12	14,9	7	15	16
Baccalauréat	13	16,5	12	16	20
BTS, DUT, DEUG	18	19,4	16	19	17
2 ^{ème} ou 3 ^{ème} cycle	28	28,8	14	28	29
Total	14	16,9	8	15	24

Source : Insee-Dares, Ecmoss 2009. Champ : salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel dont le temps de travail est décompté en heures, hors apprentis et stagiaires ; France métropolitaine.

e) Les facteurs d'inégalités salariales

e1) La structure des emplois féminins

La première source d'inégalité salariale entre les hommes et les femmes tient à ce qu'ils n'occupent pas le même type de poste.

- Les femmes occupent deux fois plus fréquemment que les hommes des emplois non qualifiés (27% des emplois féminins sont non qualifiés contre 14% des emplois masculins). L'écart est relativement constant depuis 1982 (Minni, 2012).

- Elles sont majoritairement présentes sur des postes d'employées, peu qualifiés et peu rémunérés, et plus souvent à temps partiel.

e2) La « ségrégation professionnelle »

Malgré un léger rééquilibrage depuis le milieu des années 1990, la ségrégation professionnelle⁴⁰ reste très forte. Près de la moitié des femmes en emploi se concentrent dans des métiers, fortement féminisés,⁴¹ où le salaire est plutôt bas comme ceux des services à la personne (assistantes maternelles, aides à domicile) qui sont féminisés à 98%.

e3) La pénalisation salariale des mères ou « family pay gap »

Parmi les déterminants des écarts salariaux, l'impact de la présence d'enfants sur la carrière des femmes est également souvent mis en avant. A l'étranger, la pénalisation salariale subie par les mères par rapport aux femmes sans enfant est largement documentée. Par rapport à une situation sans enfant, les travaux empiriques étrangers montrent un désavantage salarial

³⁹ Présentation de Christine Gonzalez-Demichel (DARES) à la Séance du COR du 21 mai 2014.

⁴⁰ La « ségrégation professionnelle » se réfère à la mesure d'une distance entre les répartitions des hommes et des femmes selon les métiers. Plus ces répartitions sont proches, moins la ségrégation est importante.

⁴¹ Argouarc'h et Calavrezo (2013), « La répartition des hommes et des femmes par métiers. Une baisse de la ségrégation depuis 30 ans », *Dares Analyses* n°79, décembre.

de l'ordre de 2 à 10% pour les femmes ayant un enfant et de 5 à 15% pour celles en ayant deux ou plus⁴².

Faute de données, on ne trouve pas l'équivalent de ces analyses en France. Mais des études ont mesuré l'effet des interruptions de carrières sur les rémunérations des femmes (Lequien 2012⁴³ ; Meurs *et al.*, 2010⁴⁴). A partir de l'extension de l'APE de rang 2 aux mères de 2 enfants, l'étude de Lequien (2012) montre qu'il y aurait une pénalisation salariale de l'ordre de 10% par année d'interruption de carrière, qui ne se réduit pas au bout de 10 ans. Il est intéressant de noter que les Français n'ont pas conscience de ces effets : selon une étude du Credoc⁴⁵ en 2013 presque 60% de la population pense qu'ils jouent dans le sens contraire. L'étude de Meurs *et al.* (2010) montre que même en l'absence d'interruption de carrière, lorsque l'on compare le salaire des femmes avec celui des hommes, à caractéristiques observables identiques, l'écart entre hommes et femmes demeure en grande partie inexpliqué, révélant un effet indirect des enfants : « *le soupçon qui pèse sur les femmes d'être avant tout des mères (ou futures mères) susceptibles aux yeux de l'employeur de quitter temporairement ou définitivement leur emploi* » (Meurs *et al.*, 2010).

e4) Facteurs inexpliqués des écarts salariaux

De nombreux travaux cherchent à répartir les inégalités salariales entre les facteurs explicatifs liés aux caractéristiques individuelles (diplôme, expérience, etc.), aux spécificités des emplois occupés (temps de travail, qualification, secteur etc..) et aux facteurs inexpliqués pouvant révéler de la discrimination salariale « pure » ou des comportements d'autocensure. Ces études montrent généralement un écart inexpliqué de 9 points entre le salaire horaire des hommes et des femmes (6,3% pour le Conseil d'orientation de l'emploi). Mais comme le souligne Lemièrre (2013, *op. cit*), les nombreux éléments « explicatifs » de l'écart salarial total sont aussi le résultat de phénomènes discriminatoires : moindre accès aux primes, aux emplois les plus rémunérateurs, à des temps complets, soupçon de maternité...

B) L'impact de la spécificité des carrières des femmes sur leurs retraites est important

Le montant de la retraite dépend de la durée de carrière et du revenu de référence. Or sur ces deux plans les femmes sont défavorisées par rapport aux hommes. En termes de durée cotisée, parce qu'elles sont moins souvent en emploi que les hommes. En termes de salaire, parce qu'elles travaillent plus souvent à temps partiel et perçoivent des salaires horaires plus faibles que les hommes. Ainsi, très logiquement, le salaire annuel moyen (SAM) - qui sert au calcul de la pension dans les régimes général et alignés - des femmes est nettement inférieur à celui des hommes.

⁴² Meurs D., Pailhé A. et Ponthieux S. (2014), « Quels effets des enfants sur les rémunérations et carrières des mères ? », *Regards croisés sur l'économie* 2/ 2014 (n° 15), p. 197-210

⁴³ Lequien L. (2012), Durée d'une interruption de carrière à la suite d'une naissance : impact sur les salaires, L'exemple de la réforme de l'APE, *Politiques sociales et familiales*, n°108, CNAF.

⁴⁴ Meurs D., Pailhé A. et Ponthieux S. (2010) « Enfants, interruptions d'activité des femmes et écart de salaire entre les sexes », *Revue de l'OFCE*, n°114.

⁴⁵ Hoibian S., Bigot R., Les choix d'interruption de carrière des femmes lors de la naissance d'un enfant sont-ils toujours faits en connaissance de cause ?, *Note de synthèse*, N°7, mars 2013.

L'analyse par la CNAV des distributions des SAM pour les générations 1944 à 1948 parties en retraite entre 2004 et 2013 montre que le SAM des femmes est toujours inférieur à celui des hommes quel que soit le décile et quelle que soit la génération. En moyenne, l'écart de SAM est d'environ 30%⁴⁶. Ces écarts se réduisent lentement (de 2 points) au fil des générations, mais demeurent importants pour les retraités nés en 1948 (28%).

Les écarts sont encore plus forts (34% pour la génération 1944 à 32% pour la génération 1948) si on restreint le champ aux mono-pensionnés ayant validé l'intégralité de leur carrière au régime général⁴⁷. Cette restriction de champ permet de tenir compte du fait que, comme les hommes sont plus souvent poly-pensionnés que les femmes, l'écart de pension de base du régime général entre les deux genres a tendance à être sous-estimé.

Une étude sur la question de la convergence sur longue période des carrières salariales des hommes et des femmes montre que les inégalités de carrière persistent⁴⁸. En comparant deux générations, 1946 et 1962, il apparaît que seuls les hommes de la génération 1946 ont globalement des carrières ascendantes et continues. Le développement du chômage de masse, du travail précaire, de la flexibilité du temps de travail, de l'instabilité du contexte conjoncturel, ont conduit à une remise en cause de ce type de carrière ascendante et sans interruption pour les hommes et les femmes de la génération plus récente de 1962. Cependant, pour les femmes de la génération 1962, les interruptions très fréquentes de l'activité éventuellement associées à des niveaux de salaire faible ou une situation de sous-emploi, révèlent un lien permanent mais extrêmement distendu à l'activité. Le poids de cette spécificité des carrières féminines engendre des inégalités fortes de pensions de retraites entre les hommes et les femmes.

C) Des droits familiaux importants compensent pour partie l'infériorité des droits liés à l'activité professionnelle

1) Les droits familiaux (DF) ont fait l'objet d'une étude d'ensemble dans le sixième rapport du COR

Le sixième rapport du COR⁴⁹ identifie et discute plusieurs objectifs que l'on peut assigner aux dispositifs de droits familiaux de retraite, et qui ne sont pas toujours compatibles entre eux : compenser les inégalités de retraite entre hommes et femmes ; donner plus de droits aux assurés ayant des enfants ; compenser les effets de l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles ; assurer une redistribution vers les bas revenus. Nous ne reprenons pas les éléments de cette discussion et nous adoptons les objectifs définis dans la lettre de mission, repris en début de rapport.

⁴⁶ Les écarts de SAM médian sont encore plus importants, avec plus de 43% d'écart pour toutes les générations.

⁴⁷ 43% des hommes et 57% des femmes des flux de retraités des générations 1944 à 1948 sont mono-pensionnés du régime général (sur le champ CNAV).

⁴⁸ Berton, Huiba et Nortier (2011), « Les carrières salariales des hommes et des femmes : quelle convergence sur longue période ? », *Travail et Emploi*, DARES, n° 125.

a) Il n'y a plus de différence entre hommes et femmes dans les paramètres généraux d'âge et d'ancienneté des régimes de retraite

- La réforme de 1982 a mis fin à la situation préférentielle des femmes qui pouvaient prendre leur retraite à taux plein de façon plus précoce (cinq ans plus tôt).

- les régimes dérogatoires sont en voie d'extinction. Ainsi la réforme des retraites de 2010 a supprimé le régime de départs anticipés avec quinze années de service dont bénéficiaient les parents dans les fonctions publiques et certains régimes spéciaux. Ce régime est analysé dans l'annexe 4.

Le régime préférentiel d'accès au taux plein à 65 ans pour les parents ayant eu ou élevé au moins trois enfants est limité aux assurés nés entre le 1^{er} juillet 1951 et le 31 décembre 1955. Il n'aura plus d'incidence au-delà de 2020.

b) Les dispositifs de droits familiaux analysés dans le sixième rapport du COR de 2008

b1) Les droits familiaux et leurs conséquences directes sur les pensions de droit direct

- les majorations de pension accordées aux pères et aux mères de familles nombreuses, le plus souvent au taux de 10%. Fin 2008⁵⁰, 43% des retraités et 41% des retraitées en bénéficient, pour une majoration moyenne de respectivement 126€ et 62€ par mois (droits propres). La dépense en droits directs est évaluée à 6,9Md€ en 2008⁵¹. On ne compte pas ici les droits dérivés qui s'élèvent à 1,1 Md€, soit une dépense totale de 8 Md€. Elles sont analysées dans l'annexe 5.

- les majorations de durée d'assurance avec, au premier rang de ces dispositifs, les MDA (depuis 2010 au régime général et dans les régimes alignés, quatre trimestres par enfant liés à l'accouchement et attribuées sans condition aux mères de famille dès le premier enfant et quatre trimestres au titre de l'éducation qui peuvent faire l'objet d'un partage entre les parents ; un dispositif un peu différent existe dans les régimes spéciaux). Leur charge directe est évaluée à 4,0 Md€ en 2008⁵². Elles sont analysées dans l'annexe 6.

- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). Elle permet aux parents qui n'ont pas d'activité professionnelle ou travaillent à temps partiel de valider des trimestres, avec un report au compte d'un montant équivalent au Smic. Ce dispositif est limité à certaines situations de charges familiales (avoir un jeune enfant de moins de trois ans, une famille nombreuse ou s'occuper d'une personne handicapée ou dépendante). Il est par ailleurs subordonné à une condition de revenu du ménage, ce qui exclut les ménages où le parent « actif » a un revenu au-dessus des plafonds. La charge est évaluée à 1,7 Md€ fin 2008 (au titre des prestations versées). Le dispositif créé en 1972 est en pleine montée en charge. L'AVPF est étudiée à l'annexe 7.

⁵⁰ Retraités de droit propre vivant en 2008, EIR 2008, DREES.

⁵¹ EIR 2008, DREES.

⁵² EIR 2008, DREES.

- le droit, dans les régimes de fonctionnaires et de régimes spéciaux, pour les ménages ayant trois enfants à charge de prendre leur retraite au bout de quinze ans de service. Sa charge est évaluée à 1,6 Md€ en 2008⁵³. Ce régime, comme indiqué ci-dessus, est en voie de fermeture.

- d'autres majorations, variant fortement selon les régimes, augmentent les pensions

* de façon forfaitaire, pour la majoration pour conjoint à charge appliquée dans les régimes de base du secteur privé, des professions libérales, des mines et des marins. Ce régime a très tôt été gelé, le montant de la majoration étant boqué depuis 1977 à 610 €/an. Le dispositif a été supprimé par la réforme des retraites de 2010. Son incidence financière (limitée aux droits liquidés avant la réforme) est marginale

* de façon proportionnelle, dans les régimes complémentaires de salariés pour la majoration pour enfant à charge des retraités. Il s'agit d'aider les retraités à assumer la charge financière de leurs enfants dans une période où leur revenu diminue avec le passage à la retraite et où les prestations familiales s'effacent. Le dispositif n'existait en 2008 qu'à l'ARRCO. Il a été étendu à l'AGIRC en 2011. La dépense dans ces régimes est évaluée à 90M€.

b2) Conséquences associées à ces droits

- la rétroaction des validations liées à la MDA et l'AVPF sur les dépenses des régimes complémentaires puisque ces validations améliorent les coefficients d'âge et de durée d'assurance utilisés pour le calcul des pensions de ces régimes⁵⁴. Elle s'élève à 1,4Md€ en 2013⁵⁵.

- les « gains » liés au fait que les majorations de pensions des familles nombreuses n'étaient pas imposables à l'époque. Ces gains se distribuent selon une courbe en U : les plus aisés des retraités ont une diminution d'impôt sur le revenu, qui augmente avec le taux marginal d'imposition ; les plus modestes bénéficient le cas échéant d'une contribution de CSG abaissée, d'exonération de la taxe d'habitation et d'un niveau plus élevé de prestations sociales (notamment l'aide au logement et l'APA). Le sixième rapport du COR n'avait chiffré que l'effet direct sur l'impôt sur le revenu en retenant un taux marginal moyen de 9,7%. La plus-value appliquée aux seules majorations de droit direct était donc de 625 M€. ⁵⁶

b3) Le rapport du COR ne classe pas les minima contributifs et non contributifs dans les droits familiaux.

Ces minima ne sont pas réservés aux familles et sont ouverts aux hommes et aux femmes. Mais comme les mères de familles ont des droits (contributifs et familiaux) plus faibles que les pères, elles sont très nettement plus nombreuses à bénéficier de ces dispositifs. Ainsi 70 %

⁵³ Calculs SG COR d'après les évaluations DREES et CNAV.

⁵⁴ Elle est incluse dans l'estimation de la DREES.

⁵⁵ Source : AGIRC-ARRCO.

⁵⁶ On peut estimer qu'en tenant compte des autres conséquences d'une réintégration des majorations dans le revenu imposable (notamment sur la CSG et les prestations sociales), la non-imposition majorait de l'ordre de 18% à 20% le montant nominal des majorations (droits directs et droits dérivés). Appliqué aux majorations de 2012, la plus value liée au statut fiscal des majorations était de l'ordre de 1,8Md€.

des bénéficiaires du MICO (minimum contributif du régime général) et 56,5 % des allocataires de l'ASPA sont des femmes.

L'analyse de l'impact d'une suppression des droits familiaux met en exergue l'importance des minima mais également la complexité des liens entre ces dispositifs. En effet, en l'absence de droits familiaux, certaines personnes deviendraient bénéficiaires de minima alors que d'autres ne seraient plus éligibles (hypothèse de comportement d'offre de travail inchangé)⁵⁷. A titre d'exemple :

- parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF, une majorité perçoit le MICO. 19 % d'entre elles perdraient le MICO en cas de suppression de l'AVPF, en raison de la perte du taux plein ;

- à l'inverse, pour un peu plus du tiers des bénéficiaires, le montant du MICO s'accroît avec le retrait de l'AVPF pour compenser, en partie, la perte enregistrée sur la pension de droit propre.

b4) En 2008 les principaux dispositifs de droits familiaux mobilisaient 12,6Md€ (effets directs)

Au total, on peut estimer que les droits familiaux (MDA, AVPF, majorations des familles nombreuses y compris leur statut fiscal ; mais hors départs anticipés dont le régime est désormais fermé et hors « surreprésentation » des mères dans les minima) s'élèvent à environ 14Md€ en 2008, dont 12,6Md€ sur le champ des droits directs.

Ils représentent environ 8% de la masse des pensions de droits propres et 16 % de celles des mères de famille.

2) Evolution des droits familiaux depuis le sixième rapport du COR⁵⁸

Si le cadre juridique des droits familiaux n'a pas beaucoup changé depuis 2008, plusieurs ajustements significatifs sont intervenus. On cite ci-dessous les plus importants :

- la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites prévoit :

- * la fermeture progressive des retraites anticipées des parents de familles nombreuses dans les fonctions publiques et les régimes spéciaux ;
- * une modification du dispositif de validation au titre de l'accouchement (au régime général notamment) par le report au compte de l'assurée, pour les congés maternité débutant à compter du 1^{er} janvier 2012, des indemnités journalières maternité à hauteur de 125 % de leur montant, ce qui améliore le SAM ;
- * un assouplissement de l'accès à la bonification de quatre trimestres par enfant (né ou adopté avant 2004) pour les assurés de la fonction publique. La condition initiale d'une interruption d'activité, d'au moins deux mois (notamment dans le cadre du congé de maternité ou du congé parental) a été étendue à une réduction d'activité

⁵⁷ Source : CNAV.

⁵⁸ De nombreux éléments d'actualisation au rapport du COR de 2006 ont été apportés dans les documents de la séance du COR de mai 2014 consacrée à la retraite des femmes.

professionnelle dans le cadre de temps partiel (entre quatre et sept mois selon la quotité de travail qui est d'au plus 70%).

- la LFSS pour 2010 réforme les MDA dans le régime général et les régimes alignés, avec l'introduction d'un droit d'option pour les trimestres d'éducation permettant leur partage entre les parents. Conçue pour tirer les conséquences de contentieux portant sur le caractère discriminatoire au détriment des pères de famille des dispositifs de majorations ou bonifications, elle n'a vraisemblablement pas eu d'effets significatifs sur leur très forte concentration sur les mères de famille ;

- les majorations pour les familles nombreuses dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ont été réformées en 2011 dans le sens d'un alignement sur un taux unique (10% quel que soit le nombre d'enfants) et d'un plafonnement à 1 000€ dans chacun des régimes ;

- des mesures de forte incidence ont été mises en œuvre sur les minima contributifs et non contributifs avec la réforme du MICO (qui avait notamment pour objet de supprimer la situation anormalement favorable des poly-pensionnés) et une revalorisation de 25% de l'ASPA entre 2007 et 2012 ;

- les majorations des familles nombreuses ont été réintégrées dans le revenu imposable en 2013. Cette réforme a pesé sur deux catégories de pensionnés. Pour les plus aisés, un supplément d'impôt sur le revenu variant avec le taux marginal d'imposition ; pour les plus modestes, des rétroactions notamment sur la CSG (dont les taux varient avec le revenu fiscal de référence), sur la taxe d'habitation, les aides au logement et l'allocation personnalisée d'autonomie. Une fraction de TVA égale au supplément d'impôt sur le revenu généré par la réforme – 1,2Md – a été affectée au FSV⁵⁹ en 2015 ;

- enfin, diverses mesures de la loi du 20 janvier 2014 affectent les droits familiaux (notamment l'amélioration de l'AVPF dans les situations où un parent prend en charge des personnes handicapées et dépendantes d'une part ; l'abaissement du seuil de validation de trimestres en cas d'emploi à temps partiel ; la meilleure prise en compte des trimestres liés à la maternité⁶⁰).

⁵⁹ Depuis 2011, la contribution au FSV à la charge de la CNAF représentative de la majoration de pension servie aux parents de trois enfants et plus (et au moyen de laquelle le FSV refinance les régimes de retraite concernés) correspond à l'intégralité de la dépense ; son taux de prise en charge avait augmenté graduellement depuis 2001.

⁶⁰ Prise en compte de la durée effective du congé maternité (avant un seul trimestre, quelle que soit la durée du congé) ; dans le cadre du dispositif de retraite anticipée longue carrière, les trimestres « périodes assimilées » au titre du congé maternité seront réputés cotisés.

3) L'apport des droits familiaux est variable

a) Notre système de droits familiaux est plus important et plus ancien que dans la plupart des pays étrangers

Les comparaisons internationales des droits familiaux de retraite sont analysées en annexe 8.

b) Le système des droits familiaux se partage en deux blocs

- Les droits familiaux (trimestres de MDA « accouchement ») ouverts exclusivement aux mères de famille et ceux qui leur bénéficient en très grande majorité (trimestres de MDA « éducation » au régime général et AVPF).

- Les droits familiaux partagés de façon inégale entre les parents (majorations des familles nombreuses qui profitent surtout aux pères ; minima contributifs et non contributifs qui bénéficient surtout aux mères).

Près des deux tiers du « noyau dur » des droits familiaux (AVPF, MDA et majoration de pension) bénéficient aux mères de famille.

c) Un nombre élevé de mères de famille bénéficient d'un voire plusieurs droits familiaux

Les femmes restent les principales bénéficiaires de l'AVPF : 51,5% des femmes retraitées et seulement 5,7% des hommes.

Pour les femmes, la majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA) bénéficie de conditions d'ouverture de droits plus larges que celles de l'AVPF : elle est de ce fait toujours associée au bénéfice de l'AVPF.

Tableau – Cumul des droits familiaux par sexe (régime général)

Cumul des droits	hommes	femmes	total
Aucun droit	64,4%	9,8%	36,0%
un seul droit	31,3%	33,1%	32,2%
MDA seule	0,0%	33,1%	17,2%
AVPF seule	1,4%	0,0%	0,7%
Bonif Seule	29,9%	0,0%	14,3%
Cumul de 2 droits	4,3%	30,0%	17,7%
MDA + AVPF	0,0%	24,4%	12,7%
MDA + Bonif	0,0%	5,6%	2,9%
AVPF + Bonif	4,3%	0,0%	2,1%
Cumul des 3 droits	0,0%	27,0%	14,1%
MDA + Bonif + AVPF	0,0%	27,0%	14,1%
au moins MDA	0,0%	90,2%	47,0%
au moins AVPF	5,7%	51,5%	29,5%
au moins Bonif	34,2%	32,7%	33,4%

Source : CNAV - flux exhaustif 2013 (droits directs)

Bonif = majoration de pension pour les parents de famille nombreuse.

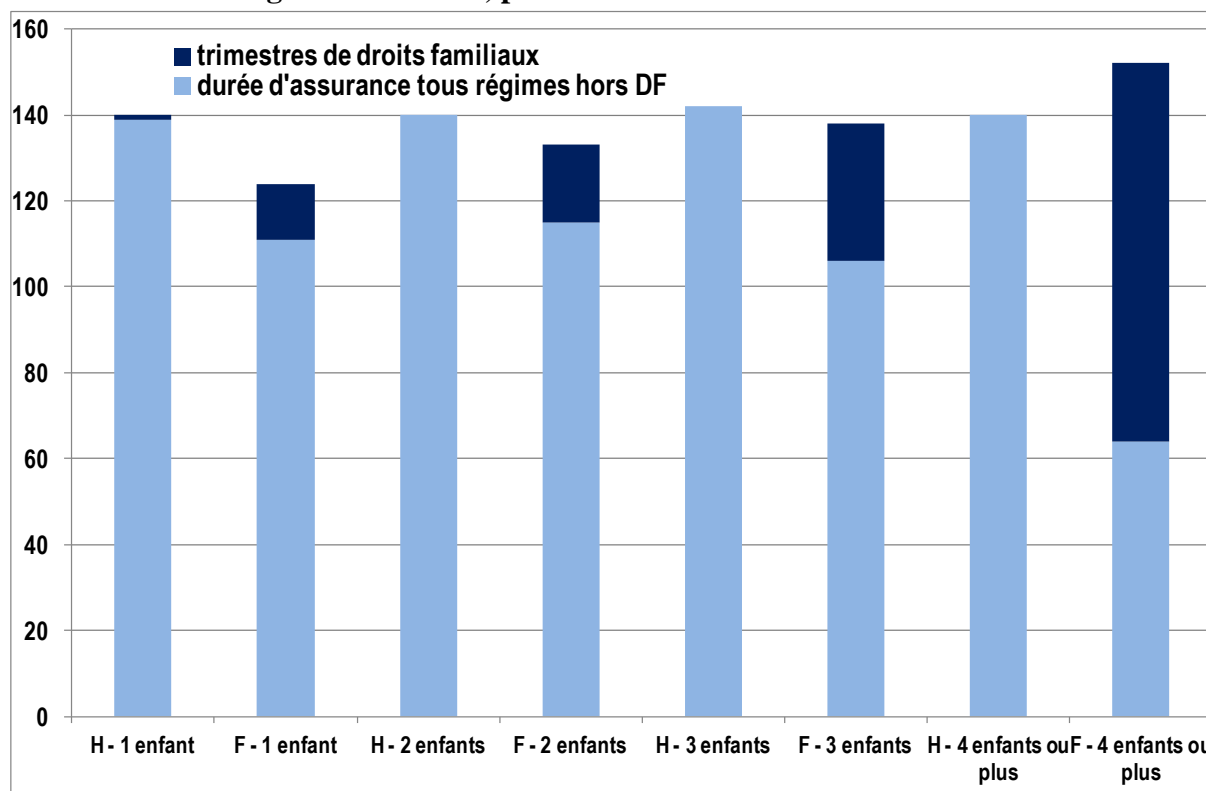
MDA = majoration de durée d'assurance

d) L'apport des droits familiaux aux durées d'assurance

L'apport des droits familiaux aux durées d'assurance des femmes est significatif : +26% pour celles nées en 1950 (contre moins de +1% pour les hommes de la même génération).

Cet apport croît avec la descendance finale pour les mères : +11% pour les mères d'un seul enfant, +30% pour les mères de trois enfants et +138% pour celles de quatre enfants ou plus. Il ne varie guère pour les pères. Sans droits familiaux de retraite, la durée d'assurance des femmes serait très faible, notamment pour les mères de famille nombreuse (64 trimestres en moyenne pour les mères de quatre enfants ou plus).

Durée d'assurance tous régimes et trimestres liés aux droits familiaux pour les hommes et les femmes de la génération 1950, par descendance finale



Source : DREES – ModèleTRAJECTOIRE. Génération 1950

Avertissement méthodologique : ces chiffres comportent un léger biais qui creuse les écarts en fonction du nombre d'enfants

- la méthode d'imputation utilisée pour le nombre d'enfants des femmes repose sur les trimestres de droits familiaux (MDA et AVPF), ce qui conduit à une légère surestimation des durées des mères de familles nombreuses ; celle imputant les enfants aux hommes est plus incertaine car elle repose essentiellement sur les majorations de pension, qui ne permettent de distinguer de façon certaine qu'entre les pères de familles nombreuses et les autres. Il faut donc user de prudence dans les comparaisons hommes-femmes.

- les chiffres présentés sont des moyennes, qui reflètent mal des situations très contrastées, notamment pour le bas de la distribution chez les femmes (on trouvera des distributions dans l'annexe 6).

e) Les droits familiaux majorent les droits acquis par les mères au titre de leur activité professionnelle de 16% en moyenne en 2008

MDA, AVPF et majoration de pension des familles nombreuses augmentent les pensions de droit propre (calculés hors dispositifs de solidarité⁶¹) de 16% pour les femmes et de 4,5% pour les hommes.

Si on les ramène aux pensions de droit direct, les droits familiaux ont un poids de 11,3 % pour les femmes et 3,8% pour les hommes. Les droits familiaux en matière de retraite et les minima réduisent ainsi d'environ 10 points les écarts de pensions entre les mères et les pères.

⁶¹ Les dispositifs de solidarité incluent les droits familiaux, les minima de pension et les autres majorations et périodes assimilées.

Source : Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel du COR, juin 2014. Calculs SG-Cor d'après évaluations DREES (EIR 2008) et CNAV (pour l'AVPF).

f) Les droits familiaux et leur apport varient considérablement avec la descendance finale des mères

Ce sont les familles nombreuses qui bénéficient le plus des droits familiaux. Les majorations proportionnelles de pensions leur sont exclusivement réservées. Le nombre de trimestres de MDA est en gros proportionnel au nombre d'enfants et les trimestres validés sont d'autant plus « utiles » que les carrières sont courtes, ce qui est plus souvent le cas des mères de famille nombreuse. En 2008, les dépenses d'AVPF pour les retraités concernent à plus de 60% les familles d'au moins trois enfants⁶².

Au total, d'après les données de la DREES, on estime que plus de 80% des masses financières des droits familiaux concernent les familles nombreuses alors que seuls 40 % des retraités ont eu trois enfants ou plus.

g) L'apport des droits familiaux aux pensions des mères varie avec le revenu

- les majorations de pension pour les parents de famille nombreuse ne sont pas soumises à condition de ressources du ménage et « collent » au montant principal de la pension : elles lui sont en effet proportionnelles dans les régimes de base et dans les régimes complémentaires. Elles n'ont donc pas de vocation de redistribution en fonction du revenu.

- les majorations de durée d'assurance sont valorisées dans les régimes de base à la valeur du SAM). Elles n'ouvrent pas de points dans les régimes complémentaires.

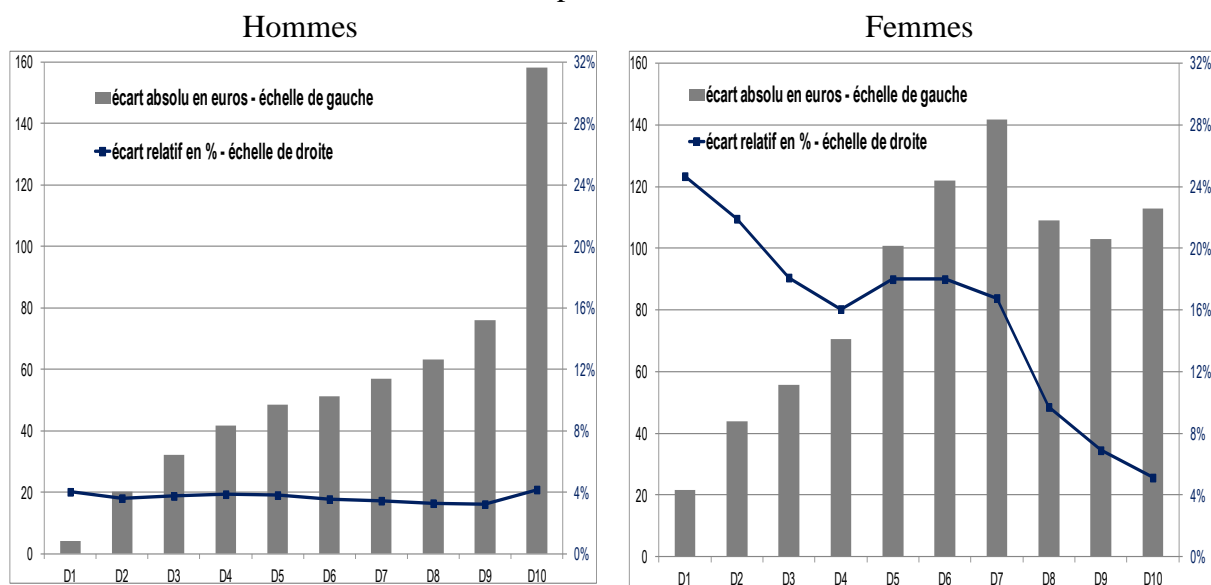
- l'AVPF est concentrée sur les ménages de revenus modestes et moyens. Il n'y a pas d'acquisition de points dans les régimes complémentaires.

Alors que l'écart entre les pensions de droit propre avec ou sans les droits familiaux est globalement indépendant du décile de pension pour les hommes, il est en revanche décroissant en fonction du décile de pension pour les femmes. Les droits familiaux représentent ainsi 25 % de la pension hors droits familiaux pour les 10 % des femmes pour lesquelles la pension est la plus faible ; cette part est de 5 % pour les 10 % de femmes ayant les plus fortes pensions. Les droits familiaux ont donc un effet redistributif sur la pension des femmes⁶³ en fonction de leur revenu.

⁶² Source : DREES, Modèle TRAJECTOIRE.

⁶³ Une analyse du même type avait été menée dans le sixième rapport du COR. L'impact des droits familiaux apparaissait alors beaucoup plus important encore pour les premiers déciles de femmes car les estimations intégraient dans l'apport des droits familiaux la perte éventuelle des minima de pension, ce qui n'est pas le cas dans l'analyse présentée ici.

Graphique : Apport des droits familiaux à la pension de droit propre par décile de pension et par sexe



Notes : Le graphique représente l'apport des droits familiaux aux pensions moyennes de droit propre hors droits familiaux pour chaque décile de droit propre

La pension sans droits familiaux a été calculée en enlevant les droits familiaux et les minima de pension, puis en y réintégrant in fine le poids des minima de pension.

Les déciles de pension sont différenciés entre les hommes et les femmes.

Champ : Stock de retraités de droit direct au 31/12/2008

Source : EIR 2008 de la DREES

Sans droits familiaux ni minima de pensions, la dispersion des pensions à la liquidation serait de l'ordre de celle des salaires cumulés tout au long de la carrière, modulo l'effet de la restriction aux vingt-cinq meilleures années. Or, comme le montrent Aubert et Bachelet (2012), le caractère redistributif du système de retraite - notamment grâce aux droits familiaux - joue davantage pour les femmes. En effet, l'impact cumulé de la MDA, de l'AVPF et des périodes assimilées se traduit par une réduction de plus d'un tiers de l'écart inter-décile⁶⁴ de niveau de pension des femmes, et d'un peu plus de 10% pour les hommes⁶⁵.

⁶⁴ Ecart entre les 10 % de pensions les plus élevées et les 10 % de pensions les plus faibles.

⁶⁵ Aubert Patrick, Bachelet Marion, (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », *L'économie française*, édition 2012, INSEE. Champ : retraités n'ayant pas de pension d'indépendant et ayant travaillé au moins un an, nés entre 1955 et 1964 et résidant en France métropolitaine.

D) Malgré l'apport des droits familiaux, les pensions des femmes restent inférieures à celles des hommes

1) L'écart global de pensions de droit direct reste important

a) En stock

En France, la pension de droit direct des femmes (y compris tous les droits familiaux) représente 57% de celle des hommes en 2012⁶⁶. Cet écart très prononcé est dû à ce que le stock comprend :

- encore des générations de femmes peu actives,
- un pourcentage élevé de veuves dont les retraites sont souvent faibles (et ce d'autant plus que l'indexation des retraites liquidées sur les prix « dégrade » en termes relatifs leur retraite).

Par ailleurs la montée en charge de l'AVPF n'est pas encore achevée.

b) Sur le flux des nouveaux retraités

Sur longue période, l'augmentation de l'activité féminine et la montée en charge des droits familiaux permettent aux femmes d'avoir des montants de pension qui se rapprochent de ceux des hommes.

A législation constante, selon des simulations réalisées à l'aide du modèle « Destinie » de l'INSEE⁶⁷, en France métropolitaine, la pension de droit direct à la liquidation des femmes de la génération 1930 est égale à 53 % de celle des hommes⁶⁸. Le ratio est de 71 % pour la génération 1950 (soit une réduction de 18 points en 20 ans).

Alors que les retraites des femmes sont inférieures à celles des hommes, même en tenant compte des apports des différents dispositifs de droits familiaux, les femmes qui sont aujourd'hui à la retraite disposent d'un niveau de vie comparable aux hommes car elles vivent majoritairement en couple avant 80 ans⁶⁹.

⁶⁶ Ouvrage Drees (2014), *Les retraités et les retraites en 2012*.

⁶⁷ Le Modèle Démographique Économique et Social de Trajectoires Individuelles simulées (Destinie) est organisé en deux modules. Un premier module génère les biographies familiales (unions, séparations, naissances et décès) et professionnelles (périodes d'emploi, de chômage, d'inactivité, évolutions individuelles de salaires). Un second module simule les départs en retraite et les droits calculés en fonction de l'âge de départ. La législation simulée inclut la réforme de 2010 et le cadre de référence macroéconomique retenu est celui du scénario dit « C » des projections du Conseil d'Orientation des Retraites, avec une croissance de la productivité à long terme de 1,5 % et un chômage se stabilisant à 7 %. Pour les générations nées jusqu'en 1940, le modèle Destinie simule des écarts de pension entre hommes et femmes un peu plus faibles que ce qui est observé dans l'échantillon interrégimes de retraites (EIR), en partie parce que les écarts de pensions observés dans l'EIR sont affectés par la mortalité différentielle.

⁶⁸ Comme le souligne le COR, ce ratio entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes, calculé pour chaque génération, est plus élevé lorsque l'on inclut les retraités résident à l'étranger et lorsque l'on corrige, pour les générations les plus âgées, le biais lié à la mortalité différentielle (Document 14 de la séance « La retraite des femmes » du COR du 14 « Les indicateurs d'écarts entre les femmes et les hommes en matière de retraite (récapitulatif) », Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

⁶⁹ En 2011, 68% des femmes âgées entre 55 et 64 ans, 55% des femmes entre 65 et 79 ans et 20% de celles âgées de 80 ans ou plus vivent en couple, sans que l'on puisse distinguer si c'est toujours avec le conjoint d'origine et

Favoriser la constitution de droits propres par les femmes répond à une question de principe – car cela participe de l'autonomie vis-à-vis du conjoint – mais constitue aussi une protection des femmes face à la fragilisation des parcours matrimoniaux et conjugaux, la situation ayant fortement évolué depuis la période où les dispositifs de droits familiaux ont été mis en place. Avec le recul du mariage (qui donne droit à la réversion) et la plus grande fréquence des divorces et séparations, les femmes séparées, divorcées⁷⁰ ou ayant perdu un conjoint avec lequel elle n'était pas mariée seront de plus en plus nombreuses et auront un niveau de vie inférieur à celui des femmes vivant en couple et des veuves⁷¹.

2) L'écart de pensions varie avec la descendance finale des femmes

Le niveau de pensions de droit direct varie fortement avec la descendance finale des femmes passant en moyenne de 1 051€ par mois avec un enfant à 803€ avec trois enfants.

Tableau : Montants en euros 2008 et effectifs des pensions des femmes

	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants et plus	Ensemble femmes
Effectifs de retraitées de droit direct (en millions)	1,2	1,2	1,8	1,8	0,6	0,7	7,3
Montant des droits directs (y compris majoration de pension des parents de famille nombreuse)	958	1 051	950	803	708	629	882

Champ : Stock de femmes retraitées de droit direct au 31/12/2008

Source : EIR 2008 de la DREES

L'écart de pensions de droit direct entre les pères et les mères croît avec la taille de la famille : le ratio de pensions femmes-hommes est de 63% pour les parents de moins de trois enfants et de moins de 50% avec trois enfants ou plus.

Tableau : Ratio de pensions hommes-femmes selon le nombre d'enfants

	Moins de 3 enfants	3 enfants ou plus	Ensemble
Femmes	980	747	882
Hommes	1549	1556	1552
Ratio de pension de droit direct (y compris majoration de 10%)	63%	48%	57%

Champ : Stock de retraités de droit direct au 31/12/2008

Source : EIR 2008 de la DREES

si le couple est marié ou non ; la proportion de femmes en couples diminue avec la génération du fait du décès du conjoint (recensement de la population, INSEE).

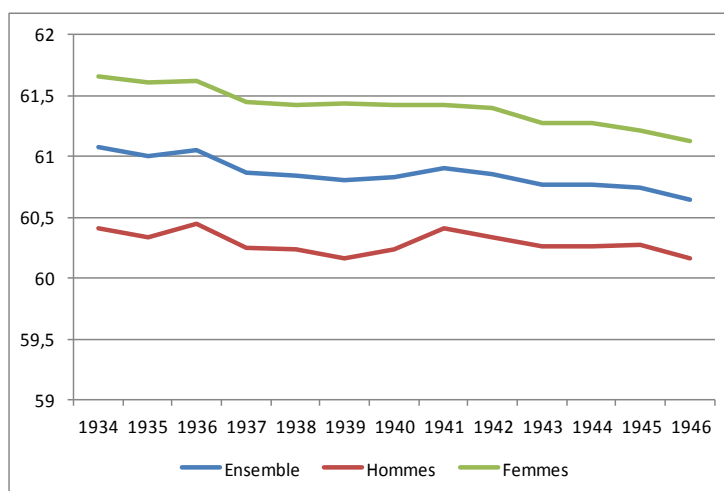
⁷⁰ En cas de divorce, il est possible de recevoir une partie de la réversion de son ex-conjoint, à condition de ne pas être remarié ; si la personne décédée a d'autres ex-conjoints ou un nouveau conjoint, le montant versé l'est au prorata de la durée de mariage.

⁷¹ Carole Bonnet, Jean-Michel Hourriez (2012), « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite », Femmes et hommes- Regards sur la parité, Insee Références, édition 2012.

3) Les mères partent plus tard à la retraite dans un contexte où elles recherchent le taux plein.

En écho à la moindre durée d'assurance moyenne des femmes, on constate un âge moyen de liquidation plus tardif. Entre les générations 1934 et 1946, les hommes partent en moyenne entre 1 et 1,3 an avant les femmes.

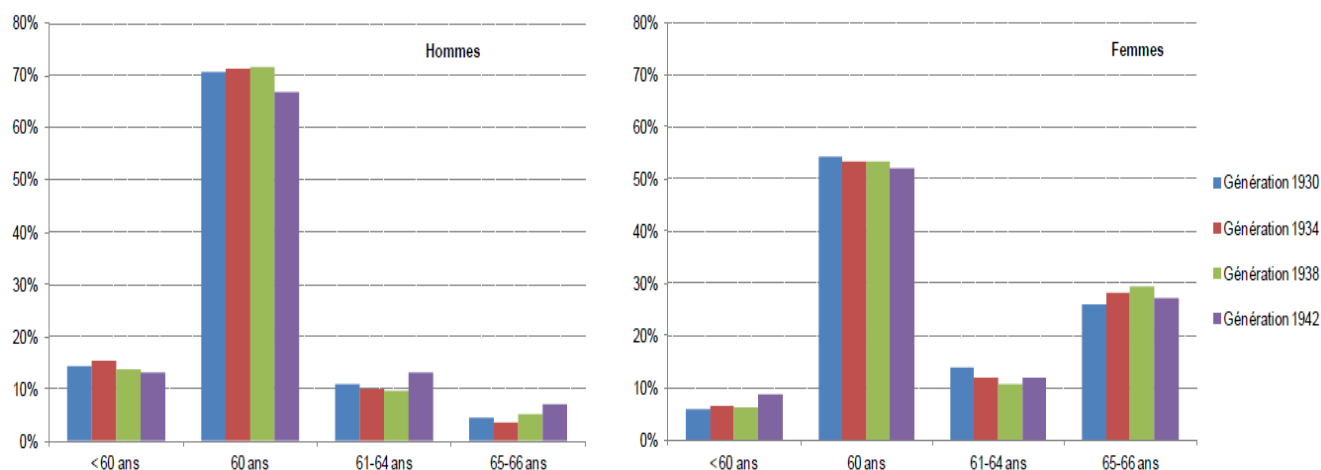
Graphique : âge moyen de départ à la retraite



Sources : EACR, EIR, modèle ANCETRE de la DREES

Les départs à 65 ans concernent majoritairement des femmes. Elles disposent en général de carrières moins complètes que celles des hommes. Presque 30% des femmes contre moins de 7% des hommes ne partent pas en retraite avant 65 ans afin d'obtenir le taux plein par l'âge, qui leur ouvre droit, le cas échéant, au minimum contributif.

Graphique⁷² : Répartition des âges de départ en retraite pour les générations 1930, 1934, 1938 et 1942



Champ : retraités bénéficiaires d'au moins une pension de droit direct dans un régime de base, nés en France, vivants au 31 décembre de l'année de leurs 66 ans, hors pensions d'invalidité.

Source : DREES, EIR 1997, 2001, 2004 et 2008.

⁷² PQE retraites, PLFSS 2015.

A noter qu'en plus des différences de carrières professionnelles, les écarts de niveau de pension et d'âge de liquidation entre hommes et femmes s'expliquent par la surreprésentation des hommes dans les régimes où l'on peut partir tôt, à taux plein et avec un bon niveau de pension (par exemple les militaires, les catégories actives de régimes spéciaux...), ce qui explique la plus forte fréquence des départs avant 60 ans chez les hommes.

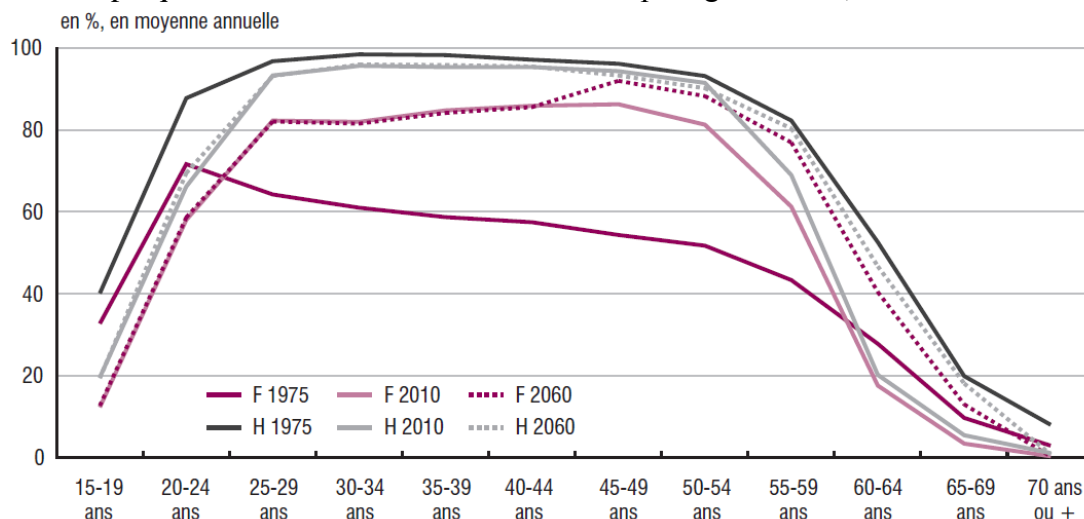
II) PERSPECTIVES DE MOYEN TERME DES RETRAITES DES MERES DE FAMILLE

A) La pension principale : quelles prévisions d'activité et de revenus des mères de famille ?

1) Dans ses prévisions, l'INSEE prévoit une lente augmentation de l'activité des mères de famille

Selon les dernières projections de population active de l'Insee⁷³ qui extrapolent les tendances passées (Bonnet et Hourriez, 2012), les taux d'activité des femmes de plus de 45 ans devraient continuer à progresser pour rejoindre ceux des hommes d'ici vingt ans ; mais les taux d'activité des femmes de moins de 45 ans devraient se stabiliser et rester 10 à 15 points en deçà de ceux des hommes du fait notamment de la persistance des interruptions d'activité liées à l'arrivée des enfants et du travail à temps partiel qui s'est stabilisé autour de 30% depuis la fin des années 1990.

Graphique : taux d'activité hommes femmes par âge en 1975, 2010 et 2060⁷⁴



Champ : France métropolitaine.

Lecture : le taux d'activité des femmes âgées de 45 à 49 ans s'élevait à 54,3 % en 1975 et à 86,2 % en 2010. En projection, il devrait atteindre 91,9 %.

Sources : Insee, enquêtes Emploi et projections de population active 2010-2060.

⁷³ Les hypothèses de projection de population active reposent sur des projections de taux d'activité actualisées au vu des dernières observations, sur la prise en compte du contexte institutionnel et sur des hypothèses démographiques (un apport migratoire annuel de 100 000 personnes par an à partir de 2007 (solde moyen des dernières années), une fécondité de 1,95 enfant par femme à partir de 2015 (niveau moyen observé depuis 2004), une baisse de la mortalité.

⁷⁴ Issu de Bonnet et Hourriez (2012).

2) La lente résorption de l'écart de salaire est probablement un peu surestimée dans les modèles de projection

Depuis le milieu des années 1990, les écarts de salaire hommes-femmes (y compris le temps partiel) ont tendance à stagner. Les différents modèles utilisés pour faire des projections en matière de retraites (Destinie 2 de l'Insee ou Trajectoire de la Drees) n'utilisent pas d'hypothèses spécifiques d'évolution de l'écart de salaire entre les hommes et les femmes ; ils s'appuient sur des équations de salaires au niveau individuel qui cherchent à reproduire le revenu d'activité une année donnée en fonction des caractéristiques individuelles (sexe, statut d'emploi public/privé, expérience, âge de fin d'études etc.) et d'un terme aléatoire, censé traduire la partie « inobservée » des revenus d'activité.

Malgré les efforts de perfectionnement des modèles, il reste très difficile de retracer la variabilité des revenus salariaux observée dans la réalité. Selon l'Insee⁷⁵, l'imputation des salaires conduit « à sous-estimer le poids réel des faibles revenus salariaux, ce qui se traduit par des montants de pension simulés un peu plus élevés, et une proportion de retraités concernés par les minima de pension un peu plus faible que dans la réalité. » Comme les femmes ont plus souvent de faibles revenus salariaux, les modèles peuvent avoir tendance à sous-estimer les écarts de salaires entre hommes et femmes et par ricochet les écarts de pensions en projection.

3) Les évolutions à long terme sur le marché du travail sont incertaines

Il faut souligner la forte incertitude qui entoure les prévisions à long terme, qu'elle soit liée aux aspects de modélisation ou aux hypothèses macroéconomiques retenues (généralement. le scénario B⁷⁶ du COR qui postule que le marché du travail se sera durablement redressé).

Par ailleurs on peut estimer que le « potentiel d'activité » des femmes pourrait être mobilisé si les freins actuels étaient desserrés (on pense notamment à l'accueil des jeunes enfants).

B) La forte progression des droits familiaux

La forte progression des dépenses associées aux droits familiaux résulte d'abord de la croissance de la population âgée (le nombre de retraités augmenterait de 42%, passant de 14 millions en 2008 à 20 millions en 2040, dont 11,5 millions de femmes) et de la progression du niveau général des retraites (effet de noria notamment).

Elle s'explique aussi par la poursuite de la montée en charge des droits familiaux.

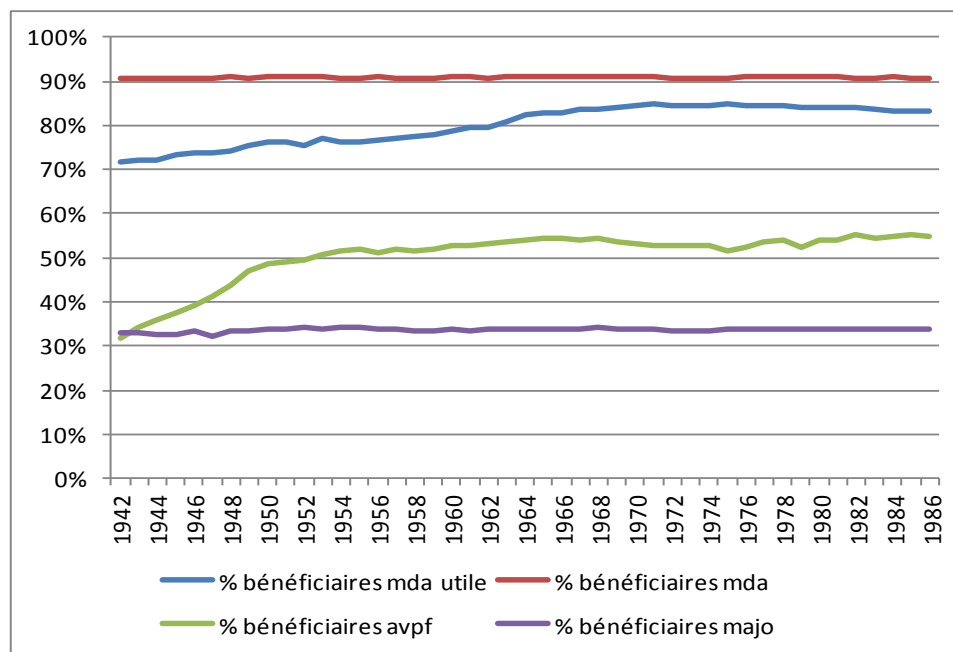
⁷⁵ Aubert et Bachelet (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », Insee, Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques.

⁷⁶ Les hypothèses macroéconomiques du scénario B du COR actualisé reposent sur une croissance annuelle de la productivité du travail de 1,5% à partir de 2024 et un taux de chômage à 4,5% à partir de 2031.

1) La montée en charge des droits familiaux n'est pas achevée⁷⁷

Excepté les majorations pour familles nombreuses qui se stabilise autour de 33% des retraitées pour les générations 1942 à 1986, l'AVPF poursuit sa montée en charge pour atteindre plus de 50% des femmes à partir de la génération 1952 et les MDA deviennent de plus en plus utiles passant de 72% pour la génération 1942 à près de 85% à partir de la génération 1970.

Graphique : évolution du pourcentage de femmes bénéficiant d'un droit familial pour les générations 1942 à 1986



Sources : EIC 2009, TRAJECTOIRE, CALIPER, DREES

a) Les MDA.

Avec l'allongement de la durée d'assurance requise pour avoir une retraite à taux plein, l'utilité des trimestres de MDA est croissante : le pourcentage de trimestres « utiles » passerait ainsi de 72% pour la génération 1942 à près de 85% pour les générations 1970 et suivantes. En euros constants, la dépense de MDA est par ailleurs tirée par la progression des pensions plus rapide que celle des prix (évaluée à 1,1% par an en euros constants dans le modèle de long terme de la DREES).

⁷⁷ Chiffrages DREES (EIC 2009, TRAJECTOIRE, CALIPER).

Trimestres utiles et inutiles

Pour la MDA, on définit les trimestres « utiles » comme ceux qui permettent d'avoir le taux plein ou d'atténuer les effets de la décote. Au-delà les trimestres sont « inutiles ». C'est une commodité de langage puisque des trimestres « inutiles »

- peuvent donner droit à surcote, à condition de poursuivre son activité au-delà de l'âge légal et de disposer de la durée nécessaire au taux plein-

- et parce, dans la plupart des cas, les trimestres de MDA permettent d'augmenter le montant de la pension en améliorant le coefficient de proratisation (l'ampleur de ce dernier effet étant souvent assez significative).

Pour l'AVPF, les trimestres « inutiles » sont ceux qui excèdent le plafond de quatre trimestres par an et sont de fait écrêtés.

b) L'AVPF

- Le pourcentage de femmes ayant des trimestres validés augmente, passant d'un peu plus de 30% pour la génération née en 1942 à près de 50% pour les générations nées au début des années 1950. Il devrait se stabiliser pour les générations suivantes autour de 55%.

- Le nombre de trimestres cotisés au titre de l'AVPF augmenterait de façon significative, de 9 en moyenne pour la génération 1942 (dont 8 trimestres utiles en moyenne) à 16 pour les générations nées au début des années 1960 (dont 12 trimestres utiles en moyenne).

Il se stabiliserait ensuite autour de 12-13 trimestres pour les femmes nées dans les années 1970 et 1980 (9 trimestres utiles). Au fil des générations, la progression de l'activité féminine rend les trimestres AVPF de moins en moins utiles pour la durée d'assurance des femmes.

c) Les majorations de pension pour les familles nombreuses

Dans les modèles utilisés (notamment par la DREES),

- le pourcentage de femmes bénéficiant de ces majorations ne varie pas dans le temps. Cette option surestime un peu la dépense de majorations.

Mais par ailleurs le modèle ne tient pas compte de la progression de la « reconstitution familiale » qui augmente les bénéficiaires des majorations (37% des familles recomposées ont au moins trois enfants à charge ; ce n'est le cas que pour 21% des familles « traditionnelles » et 16% pour les familles monoparentales).

L'hypothèse de stabilité des effectifs peut donc être admise.

- la dépense en droits directs est tirée là encore par la progression en euros constants des pensions. Il y aurait en revanche une nette diminution de la part des pensions de réversion liée à ces majorations (parce que la population éligible diminue avec la baisse de la nuptialité et l'augmentation de la divortialité d'une part ; parce que la condition de ressources dans les régimes de base⁷⁸ exerce tendanciellement une forte influence à la baisse des réversions d'autre part).

⁷⁸ Sauf dans les régimes de fonctionnaires et nombre de régimes spéciaux.

2) Projections à horizon 2040

Selon les prévisions de la DREES – avec les incertitudes qu'on a analysées ci-dessus – le « noyau dur » des droits familiaux (majoration de pension sur le droit propre, MDA et AVPF) passerait de 13 Mds € en 2008 à 32 Mds € en 2040 (en euros constants de 2008), soit une hausse de +146%. Les masses financières associées aux droits familiaux passeraient ainsi de 6,9% du PIB en 2008 à 10,7% en 2040⁷⁹.

- Les dépenses d'AVPF passeraient de 1,7 Md€ en 2008 à 8 Md€ en 2040 (progression de 370%)⁸⁰.

- Les MDA passeraient de 4,4 Mds € à près de 13,7 Md€⁸¹ (progression de 211%).

Ces estimations incluent les charges de rétroaction des validations (AVPF et MDA) sur les dépenses des régimes complémentaires qui augmenteraient comme le nombre de trimestres validés et passeraient de 1,4Md€ à 4,7Md€.

- La progression des majorations des familles nombreuses (droits propres)⁸² serait moins soutenue. Elle serait de 47% (de 6,9 Md€ en 2008 à 10,2 Md€ en 2040), la baisse du nombre de familles nombreuses⁸³ venant compenser pour partie l'augmentation du montant des pensions principales.

- Bien entendu, la progression des retraites entraînera une baisse relative des minima de retraite (en fréquence et en montant). Cette baisse est amplifiée du fait de l'indexation des minima sur les prix (avec une progression plus faible que celle des pensions moyennes).

Tableau : Droits familiaux et masses financières mobilisées en 2040

Dispositifs	Masses financières en 2040 (euros 2008)	Evolution 2008-2040
Majorations de pension pour familles nombreuses	10,2 Mds € ⁸⁴	+ 47 %
Majorations de durée d'assurance	13,7 Mds €	+ 211%
Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	8 Mds €	+ 370 %
TOTAL	31,9 Mds €	+ 146 %

Source : DREES – hypothèses du scénario B du COR (PIB + 64 % entre 2011 et 2040, le nombre de retraitées augmenterait de plus de 50 % entre 2008 et 2040).

⁷⁹ Dans le scénario B du COR, le PIB augmente en volume de +64% entre 2011 et 2040.

⁸⁰ L'évaluation des dépenses AVPF en 2040 par la DREES a été réévaluée à la hausse (par rapport à l'estimation « spontanée » issue de leur modèle) à entre 8 et 9 milliards d'euros (selon que l'on inclut ou pas l'effet sur les minima), après échange avec la CNAV.

⁸¹ Les charges liées à la rétroaction des validations MDA/AVPF dans les régimes complémentaires augmenteraient sensiblement passant de 1,4Md€ à 4,7Md€ (calculs mission BF).

⁸² On raisonne ici en droits directs. Par contre, la part des réversions provenant des majorations va diminuer de façon sensible avec la baisse de la nuptialité et, dans les régimes de base, le jeu de la condition de ressources (l'augmentation de la pension des veuves provoquant de façon croissante l'incidence du plafonnement de la somme des retraites des veuves et de la pension de réversion).

⁸³ Même si dans le modèle de la DREES, la structure de la descendance finale est figée aux dernières données disponibles (génération 1960), il y a quand même en projection moins de familles nombreuses que dans le « stock » actuel de retraités.

⁸⁴ Droits directs. Ils s'élèvent à 6,9 milliards d'euros en 2008.

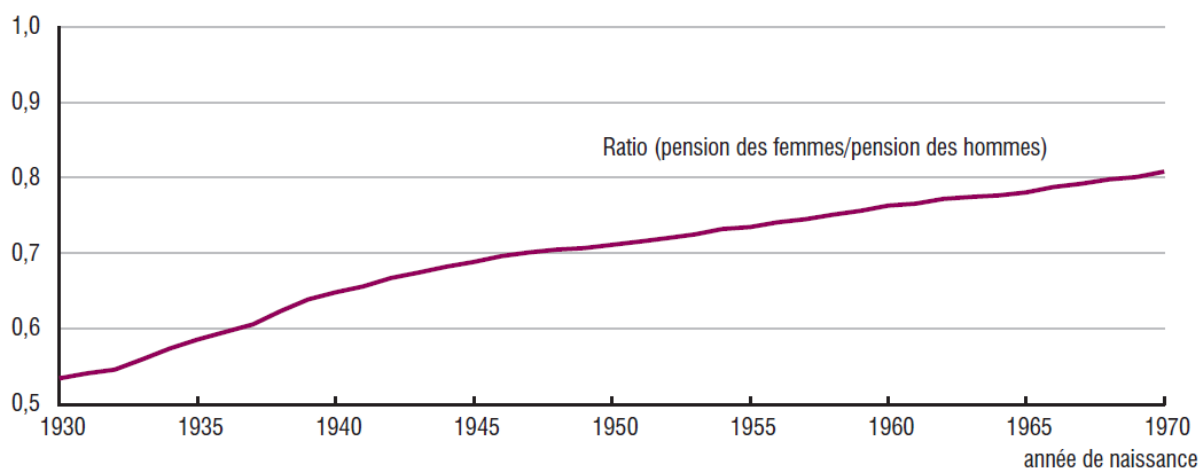
*
* *
* *

La part des droits familiaux dans les dépenses de pensions de droit direct passerait de 6,9% en 2008 à près de 11% en 2040. Le poids des DF dans les pensions des mères de famille passerait de 8% en 2008 à plus de 25% en 2040.

C) Quel pourrait être alors l'écart de pensions de droit direct entre les femmes et les hommes en 2040 ?

La pension moyenne de droit propre à la liquidation des femmes nées dans les années 1970 resterait encore inférieure d'environ 20 % à celles des hommes (Bonnet et Hourriez, 2012) et pourrait se stabiliser à ce niveau pour les générations suivantes.

Graphique : Ecart des pensions entre les hommes et les femmes selon les générations⁸⁵



Champ : ensemble des retraités en France métropolitaine.

Lecture : selon des simulations réalisées à l'aide du modèle Destinie, la pension de droit direct à la liquidation des femmes de la génération 1930 est égale à 53 % de celle des hommes. Le ratio est de 81 % pour la dernière génération considérée, la génération 1970.

Sources : Insee, modèle de microsimulation Destinie 2.

Selon le COR, pour les générations nées après 1960 qui partiront à la retraite après 2020, la durée moyenne d'assurance des femmes convergerait vers celle des hommes notamment grâce aux droits familiaux. Compte tenu des incertitudes liées aux projections, il est difficile de savoir si la durée d'assurance des femmes demeurera, à législation inchangée, un peu inférieure ou au contraire un peu supérieure à celle des hommes (Bonnet et Hourriez, 2012). Quoi qu'il en soit, les écarts de pension entre les femmes et les hommes reflèteront alors pour l'essentiel les écarts de salaire (y compris l'impact du temps partiel), qui ont tendance à ne plus diminuer. Ces écarts de salaire sont peu corrigés dans les droits à retraite, excepté par les minima de pension pour les bas salaires.

⁸⁵ Issu de Bonnet et Hourriez (2012)

D) Une convergence des âges de liquidation de la pension des femmes et des hommes est prévue

L'impact des dispositifs de carrières longues (qui bénéficient surtout aux hommes à partir de 2004 et n'a donc guère affecté la génération 1942), la fermeture du dispositif de départ anticipé pour les mères de famille nombreuse dans la fonction publique, le recul de l'âge légal de départ en retraite et de celui d'annulation de la décote, la progression de l'activité féminine et la montée en charge des droits familiaux de retraite modifient les âges moyens de départ des hommes et des femmes pour les générations à venir. D'après les simulations de la DREES, en grande partie du fait de la montée en charge des droits familiaux, les âges moyens de départ des hommes et des femmes devraient se rapprocher. Leur relation pourrait même s'inverser à partir des générations nées entre 1965 et 1970. Pour la génération née en 1980, il serait ainsi de 64,9 ans pour les hommes et 64,1 ans pour les femmes.

*
* *

Le système des droits familiaux a globalement atteint un de ses objectifs majeurs : l'égalisation des durées validées par les hommes et les femmes malgré l'infériorité des durées cotisées à titre professionnel.

Mais comme la valorisation de ces trimestres est limitée (notamment parce qu'il n'y a pas d'acquisition de points dans les régimes complémentaires⁸⁶, le niveau de pension, à durée et salaire donnés, est plus faible pour les mères de famille.

Le système n'a que peu d'effet sur les inégalités de salaire de référence (pour le calcul de la retraite) entre mères et pères puisque le travail à temps partiel n'est guère valorisé et que les droits familiaux ne corrigent pas des causes majeures de l'inégalité salariale (le positionnement des femmes sur des métiers à salaire plutôt bas, la moindre progression salariale par exemple).

⁸⁶ Rappelons que pour un retraité de pension moyenne du régime général, la pension de l'ARRCO représente environ un tiers de la pension totale.

SECTION 2 : PERSPECTIVES DE REFORME

D) IL FAUT DEVELOPPER LES POLITIQUES PUBLIQUES DE PROMOTION DE L'ACTIVITE ET DES SALAIRES DES FEMMES.

Les droits familiaux de retraite agissent comme des mécanismes correctifs qui compensent *ex post* de moindres droits à retraite des parents, et notamment des mères de famille.

Il n'en reste pas moins qu'il apparaît fondamental de lutter en amont contre les inégalités de carrières entre les hommes et les femmes. Renforcer les politiques de promotion de l'activité féminine et d'égalité salariale améliorerait les pensions des femmes et exerceraient une pression à la baisse sur les dépenses de droits familiaux.

Les effets de ces politiques seront progressifs et pas immédiats.

On se borne à citer les principales de ces politiques puisqu'elles sont en marge de l'objet direct du présent rapport.

A) Les politiques de lutte contre les inégalités salariales

1) Les politiques de long terme de lutte contre les stéréotypes et de promotion de la mixité professionnelle

Les enjeux de mixité des métiers sont importants. Il s'agit d'amener les jeunes filles vers des métiers plus valorisés et d'inciter les jeunes hommes à s'orienter dans les emplois plus féminisés. L'objectif du gouvernement est de faire passer la part des métiers considérés comme mixtes (deuxième sexe représenté à hauteur d'au moins 40 %) de 12 à 30 % d'ici 2025.

La récente note du Conseil d'Analyse Economique⁸⁷ recommande de lutter contre les stéréotypes dans les choix d'orientation en promouvant la visibilité des femmes dans les métiers « masculins » et en sensibilisant davantage les enseignants, les parents d'élèves et les conseillers d'orientation à cette question.

2) A plus court terme, la valorisation des métiers à prédominance féminine

Face au constat des résultats très faibles des politiques d'incitation à la mixité des emplois depuis les années 1960 et au fait que les métiers qui recruteront le plus en 2020 sont souvent féminisés, il est possible d'envisager une approche complémentaire pour favoriser l'égalité salariale, à relativement court terme : revaloriser les emplois à prédominance féminine. C'est d'ailleurs un axe nouveau de l'action du gouvernement avec le principe de « faire de la révision quinquennale des classifications de branche, un levier de progrès pour la mixité ».

Dans cette perspective, Lemièrre et Silvera (2014) proposent de remettre en cause les classifications professionnelles. Les inégalités salariales entre femmes et hommes

⁸⁷ 2012, note du CAE n°17.

s'expliquent en partie par les méthodes d'évaluation et de classification des emplois qui sous-valorisent les emplois occupés majoritairement par les femmes. Il est souhaitable d'envisager l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes non seulement « à travail égal » mais aussi pour « un travail de valeur égale ». Pour ce faire, il faut comparer la valeur du travail réalisé par les femmes et par les hommes qui souvent n'occupent pas les mêmes emplois (Becker et al, 2012). Comme le soulignent Lemièrre et Silvera (2014), « *Du côté des métiers à prédominance masculine, il existe la reconnaissance d'un véritable métier – avec des postes précisément définis et exactement corrélés à leur positionnement hiérarchique – ainsi qu'une culture du métier.[...] Du côté des emplois à prédominance féminine, les contenus des postes apparaissent plus flous, font appel à des compétences non reconnues, « invisibles », même pour des emplois qualifiés.* » Cette construction sexuée des métiers se retrouve dans les méthodes et critères utilisés pour l'évaluation et la classification des emplois. C'est pourquoi un guide⁸⁸ a été publié par le Défenseur des droits sur l'évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine. Il propose aux partenaires sociaux une démarche pour mettre en évidence les biais discriminants des méthodes d'évaluation et de classifications existantes, pour rendre visibles les compétences réelles mises en œuvre dans les emplois féminisés (trop souvent encore reléguées à des « caractéristiques féminines ») et apporte des pistes pour revaloriser ces emplois à prédominance féminine et ainsi réduire les inégalités salariales entre femmes et hommes.

B) Les enjeux de la conciliation entre vies professionnelle et familiale des mères de famille

1) Accroître l'offre d'accueil des jeunes enfants

On rappelle ici l'importance des politiques visant à améliorer l'offre et la qualité de l'accueil des jeunes enfants hors de leur foyer notamment dans leurs premières années.

Il s'agit d'un enjeu essentiel :

- pour accompagner, voire poursuivre, la réduction des durées de service de la Prepairee⁸⁹. Cette réforme pénaliserait les femmes si un retour au travail plus précoce se heurtait à une insuffisance des modes d'accueil.
- pour « dégeler » le potentiel d'activité qui est actuellement bloqué parce que des mères de famille souhaitant travailler lors de la naissance de leur enfant y renoncent faute de modes d'accueil satisfaisants.

Pour le développement de structures d'accueil collectives, on peut se référer au rapport 2014⁹⁰ sur l'accueil des jeunes enfants et les pistes pour accélérer le développement des crèches avec notamment un financement lisible et stable pour les municipalités et les entreprises de crèches.

⁸⁸ Becker, M., Lemièrre, S., Silvera, R., (2013), Un salaire égal pour un travail de valeur égale, guide pour une évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine, Défenseur des droits.

⁹⁰Rapport du HCF d'octobre 2014, « Accueil des jeunes enfants : bilan 2013 et propositions », http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/2014_10_09_AJE.pdf

Une autre piste explorée par le HCF⁹¹ est de rendre le système actuel d'aides à l'accueil de jeunes enfants plus cohérent, plus équitable et plus simple pour les familles. En effet, les restes à charge des parents et leurs taux d'effort sont très différents selon qu'ils ont recours à un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ou à une assistante maternelle. Une meilleure solvabilisation des familles pourrait augmenter le potentiel d'activité professionnelle.

Par ailleurs, il faut aussi porter une attention particulière au développement des accueils périscolaires de qualité sur l'ensemble du territoire. En effet, ce temps périscolaire est une préoccupation forte des parents dès l'entrée de l'enfant à l'école maternelle afin de pouvoir exercer une activité professionnelle à plein temps.

2) L'ambiguïté de la politique du temps partiel

On évoque parfois l'option tendant à faciliter le travail à temps partiel comme une alternative à des situations d'inactivité. Le succès de l'APE⁹² (puis du CLCA⁹³) à taux partiel montre que c'est une voie crédible.

Mais une politique résolue d'encouragement du travail à temps partiel encourt la critique de consolider la situation où le temps partiel est le fait des femmes.

a) Favoriser la prise de temps partiel simultanément pour les deux parents d'enfants en bas âge

Pour éviter cette spécialisation féminine et pour faire évoluer réellement le partage des activités parentales, la Prepaee pourrait être plus attractive financièrement lors de la prise par les deux parents simultanément d'un CLCA à temps partiel. Une telle réforme pourrait prendre la forme d'une bonification de la prestation en proposant par exemple deux montants forfaitaires de CLCA à taux partiel au lieu de la limite du montant forfaitaire CLCA à taux plein comme c'est le cas aujourd'hui (Lemière, 2013). Cette voie pourrait favoriser un véritable partage des tâches parentales et domestiques dès l'arrivée de l'enfant, limiterait en partie la discrimination des femmes dans l'accès à l'emploi et pourrait limiter en partie la discrimination salariale. Bien qu'une telle réforme fasse prendre le risque de la pérennisation du temps partiel au-delà du congé, il permet d'éviter les ruptures de carrières (notamment les arrêts complets d'activité) particulièrement préjudiciables aux femmes.

91 Rapport du HCF, avril 2014, « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants ».

92 Allocation parentale d'éducation.

93 Complément de libre choix d'activité de la Prestation d'accueil du jeune enfant.

b) Améliorer les voies de recours au crédit d'impôt famille (CIF) et intégrer la surcotisation du temps partiel.

Le CIF⁹⁴ est déjà ouvert au taux de 50% pour l'achat ou la construction d'une place dans un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et au taux de 25% pour les aides versées aux salariés pour des services éligibles au CESU (chèque emploi service universel). Avec un taux d'impôt sur les sociétés de 33%, la charge finale de l'entreprise est très modérée. Le CIF est un bon instrument qui a contribué au développement des crèches d'entreprises et d'entreprises de crèches⁹⁵.

L'extension du CIF au mécanisme de sur-cotisation en cas de temps partiel mériterait examen (*cf.* partie IV sur le temps partiel).

3) La négociation en entreprise sur les conditions de travail et les rémunérations

Le code du travail prévoit que l'employeur engage chaque année une négociation sur les objectifs d'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes dans l'entreprise, ainsi que sur les mesures permettant de les atteindre.

Cette négociation porte notamment sur les conditions d'accès à l'emploi, à la formation professionnelle et à la promotion professionnelle, sur le déroulement des carrières, les conditions de travail et d'emploi et, en particulier, celles des salariés à temps partiel, sur l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle et sur la mixité des emplois.

Lorsqu'un accord comportant de tels objectifs et mesures est signé dans l'entreprise, l'obligation de négocier devient triennale. La mise en œuvre des mesures visant à supprimer les écarts de rémunération et les différences de déroulement de carrière entre les femmes et les hommes est suivie dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire sur les salaires.

La négociation collective peut donc constituer un levier visant à réduire l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes. Proposer une analyse spécifique des carrières des femmes suite à une maternité pourrait enrichir ces accords.

*
* *

Les politiques publiques évoquées ci-dessus n'auront que des effets progressifs et pas massifs à l'horizon 2040. Ce n'est pas une raison pour les négliger, bien au contraire. Elles s'avèrent primordiales pour lutter en amont contre les inégalités de carrières entre les hommes et les femmes plutôt que de les compenser à terme grâce aux droits familiaux de retraites.

Mais il faut garder à l'esprit qu'à cet horizon les droits familiaux de retraite doivent garder une place significative dans la recherche de la parité de retraites entre les pères et les mères.

⁹⁴ Crédit d'impôt famille.

⁹⁵ Pour plus de détails et voir les pistes d'amélioration du CIF, on peut se référer au rapport 2014 du HCF sur le développement de l'accueil des jeunes enfants.

II) LA MISSION RAISONNE DANS UN CADRE CONSERVATEUR

A) Ses analyses ne visent pas un bouleversement de la conception du système de retraites.

1) Le rapport ne prend pas en compte l'écart de durée de service des pensions entre les hommes et les femmes

Cet écart est important : plus de cinq ans.

Il est de doctrine constante que la mutualisation de nos systèmes de retraite ne doit pas conduire à sa prise en compte⁹⁶.

2) Le rapport ne préconise pas une refonte du système des prestations et cotisations retraite dans une perspective intergénérationnelle

On trouve un exemple de ce type de projet dans les analyses proposées par Jacques Bichot. Elles consistent à replacer la politique familiale dans le cadre de l'échange entre générations successives : les membres d'une génération A investissent dans la mise au monde, l'entretien et la formation initiale des membres de la génération suivante B, acquérant ainsi une sorte de créance sur ces derniers, créance qui s'apure lorsque les membres de A prennent leur retraite, payée par leurs cadets de B. Dans cette perspective, le but premier de la politique familiale n'est pas de compenser la diminution de niveau de vie des personnes qui élèvent des enfants, mais de répartir la charge de l'investissement dans la jeunesse entre tous ceux qui sont appelés à tirer profit de cet investissement – donc tous les membres de la génération A. Les pensions constituant économiquement le dividende tiré de l'investissement dans la jeunesse, une réforme systémique de la sécurité sociale et de plusieurs aspects des finances publiques (notamment le financement de la formation initiale) est nécessaire, à commencer par le remplacement des cotisations vieillesse par les contributions à l'investissement dans la jeunesse comme base de l'attribution des droits à pension. Dans cette perspective, apporter des modifications de détail au système actuel de prestations familiales et de droits familiaux à pension n'est pas pertinent. Le système composé des retraites par répartition, des prestations familiales, du financement de la formation initiale et de plusieurs éléments de l'assurance maladie-maternité, serait trop déphasé par rapport à la réalité économique pour que des réformes soient de quelque intérêt.

3) Le rapport s'inscrit dans le système actuel sans en remettre en cause les paramètres (durées validées, SAM, durées d'assurance requises)

On trouve un projet de ce type par exemple dans la note de juin 2013⁹⁷ de Lucy ApRoberts et Nicolas Castel. Partant de l'idée que les paramètres actuels de liquidation des retraites amplifient les inégalités de carrière entre hommes et femmes⁹⁸, ils proposent de les modifier.

⁹⁶ On peut cependant remarquer que le différentiel d'espérance de vie et de durée de service des retraites est parfois invoqué comme un des éléments justifiant des régimes dérogatoires. C'est le cas pour les carrières longues ou les emplois pénibles.

⁹⁷ ApRoberts Lucy, Castel Nicolas, (2013), « Retraites : comment améliorer les droits des femmes ? », *Les notes de l'Institut Européen du Salariat*, n°32, juin 2013.

Une forte réduction de la durée de cotisation requise pour le taux plein et la prise en compte d'un nombre réduit de meilleures années pour calculer le salaire de référence⁹⁹ permettraient que les femmes ne soient pas pénalisées au moment de la retraite par leurs interruptions de carrière plus nombreuses et les fluctuations de leur salaire. La mise en place d'un tel scénario aurait deux conséquences : une forte réduction de la dispersion du montant des pensions entre tous les retraités (et pas seulement entre hommes et femmes) et un surcoût important. On pourrait cependant paramétrer cette réforme à enveloppe constante, en jouant par exemple à la baisse sur le taux de remplacement.

Nous écartons cependant ce type de scénario car il rebat les cartes pour l'ensemble des retraites, avec des effets redistributifs très marqués, dont la réduction des inégalités de retraites entre les hommes et les femmes n'est qu'une des conséquences. Une telle réforme aurait une portée qui excède le cadre de notre mission.

Par ailleurs, à notre connaissance, il n'existe pas d'étude approfondie permettant de savoir si les différentes réformes des paramètres généraux des retraites intervenues depuis 1993 auraient pesé significativement plus sur les femmes que sur les hommes¹⁰⁰ (annexe 9). En tout état de cause, il conviendra de vérifier, dans l'hypothèse – probable – de réformes des retraites, qu'elles ne pèseront pas de façon plus rigoureuse sur les pensions des mères de famille. En outre, si la modification des paramètres proposée par L. ApRoberts et N. Castel permettrait d'améliorer les retraites des femmes, il n'est pas certain qu'il en résulte une réduction des inégalités de pension entre les hommes et les femmes (ce qui suppose que la réforme bénéficie davantage aux femmes qu'aux hommes).

Enfin, nous n'avons pas examiné l'hypothèse citée à l'article 3 de la loi du 20 janvier 2014. Cette disposition évoque le retour de l'âge du taux plein de 67 à 65 ans et la réduction du coefficient de minoration appliqué par trimestre.

⁹⁸ « On l'aura compris, comme mécanismes pour améliorer la pension des femmes, la réversion et les droits familiaux paraissent difficiles à défendre. Ils cantonnent les femmes à la sphère domestique et on peut douter que le retour au foyer soit un pas en avant quant à l'émancipation féminine. Une extension des droits réservés aux seules mères, même sans condition d'inactivité ou d'activité réduite, tout comme une augmentation de la majoration pour trois enfants, semblent difficiles à défendre tant ils sont en contradiction avec les aspirations à l'égalité entre hommes et femmes. ».

⁹⁹ Ils proposent aussi d'augmenter le taux de remplacement et d'indexer les pensions sur les salaires.

¹⁰⁰ Dans le cadre de la préparation de sa séance de mai 2014, le COR avait demandé à l'INSEE de simuler avec son modèle Destinie l'impact des réformes successives des retraites intervenues depuis 1993 sur les écarts entre les hommes et les femmes en matière de pension et d'âge de liquidation. Pour les générations nées en 1935 et 1965 et dans l'hypothèse d'une liquidation au taux plein, il ressort que les réformes auraient eu des effets différenciés selon le sexe, mais d'ampleur modérée : « S'agissant des montants de pension, chacune des réformes aurait plutôt désavantagé en moyenne les femmes par rapport aux hommes. Cependant, les effets cumulés des réformes sur le ratio entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes restent minimes : ils ne l'abaissent que de deux points au maximum pour les générations les plus récentes, ce qui est faible par rapport à la progression du ratio au fil des générations. S'agissant de l'âge moyen de départ à la retraite, les différentes réformes jouent en sens contraire et les effets différenciés par sexe de l'ensemble des réformes ne dépasseraient pas 0,2 à 0,3 an, ce qui est faible par rapport au relèvement global de l'âge moyen de départ à la retraite induit par les réformes (plus de deux ans) ». Les mécanismes à l'œuvre, notamment le rôle « d'amortisseur » joué par les droits familiaux et les minima, mériteraient d'être investigués plus avant.

4) Même si un régime en points présenterait des avantages, la mission a choisi de ne pas approfondir cette problématique.

La vie commune conduit généralement à une mise en commun des ressources et souvent à une spécialisation au sein du couple, c'est-à-dire une répartition déséquilibrée des activités professionnelles, domestiques et parentales. Cette répartition a des répercussions sur les droits à retraite que chacun des membres du couple accumule pendant la période de vie commune. Si on conçoit ces droits comme un patrimoine du couple de parents, il apparaît assez logique qu'ils puissent être partagés, dans l'idéal au fur et à mesure de la constitution de ces droits, à défaut au moment de la liquidation de la retraite¹⁰¹, ou *a minima* lorsque le couple se sépare.

Le partage des droits acquis par le couple au fur et à mesure de leur constitution apparaît très compliqué à mettre en place dans un système d'annuités¹⁰². Il semble plus simple dans un système en points. Et il participe d'une réflexion plus générale sur les droits conjugaux de retraite – comment articuler partage des droits et réversion ? - qui excède le champ de ce rapport.

Le « splitting » (ou partage des droits à la retraite entre conjoints) dans les autres pays

Ce nouveau type de dispositif est apparu en Allemagne dans les années 1970 puis au Royaume-Uni. Cette pratique existe également en Suisse, au Canada et en Suède. Les modalités et l'ampleur peuvent varier selon les pays.

Il consiste à faire masse des droits à retraite acquis par le couple pendant la durée de l'union et à les partager également entre eux.

Le partage peut être conçu de deux manières :

- soit lors d'un divorce, comme une compensation entre les époux ayant des niveaux de revenu ou de droit différents, mécanisme qui conduit à annuler le droit à la réversion (Allemagne, Canada, Royaume-Uni) ;
- soit lors du décès de l'un des conjoints ou à la liquidation, comme une modalité de répartition des droits à pension entre les conjoints, en alternative à la réversion (Allemagne).

Le *splitting* est un mécanisme plus facilement applicable aux systèmes de retraite par points qu'à ceux fonctionnant par annuités.

En cas de divorce, la possibilité de fixer une prestation compensatoire a justement pour rôle de compenser la différence de niveau de vie liée à la rupture du mariage. Les interruptions d'activité pour élever les enfants et la situation respective des deux époux en matière de pensions de retraite¹⁰³ font partie des critères que le juge doit prendre en compte pour la justifier et en déterminer le montant¹⁰⁴. Cependant, la prestation compensatoire est un

¹⁰¹ Ce qui pose des difficultés de gestion si les liquidations ne sont pas simultanées.

¹⁰² Du fait des formules de calcul des pensions qui ne sont pas linéaires (si on divise les droits d'une personne par deux, on n'obtient pas un montant de pension réduit de moitié) et des différences de mode de calcul des pensions selon les régimes. Voir notamment sur ce point le rapport de l'Institut des politiques publiques n°2 de juin 2013.

¹⁰³ Ce critère a été introduit récemment, en 2000, la prestation compensatoire datant de 1975.

¹⁰⁴ Article 271 du code civil : « La prestation compensatoire est fixée selon les besoins de l'époux à qui elle est versée et les ressources de l'autre en tenant compte de la situation au moment du divorce et de l'évolution de celle-ci dans un avenir prévisible.

A cet effet, le juge prend en considération notamment :

- la durée du mariage ;
- l'âge et l'état de santé des époux ;

mécanisme de correction imparfait. Elle comporte en effet deux limites majeures : elle est réservée aux couples mariés (et n'est attribuée en pratique que dans moins d'un divorce sur sept) et les pratiques de fixation de son montant apparaissent assez hétérogènes.

Pour certains, on peut limiter ces deux faiblesses.

- L'extension de la prestation compensatoire aux couples non mariés a été évoquée, notamment dans une note du Centre d'analyse stratégique d'octobre 2012 qui propose « d'inscrire dans la loi la possibilité d'une compensation en cas de perte de revenus et d'écart manifeste des situations entre les-concubins ou pacsés du fait des asymétries d'investissement dans le travail parental. Pour encadrer cette disposition, un critère de durée pourrait être retenu et le régime de la preuve être aménagée »¹⁰⁵.

- Par ailleurs, la multiplicité des éléments qui peuvent être pris en compte par le juge pour décider de l'opportunité d'une prestation compensatoire et en fixer le montant est susceptible d'entraîner une forte variabilité des décisions judiciaires. Sur le sujet particulier de la perte de droits à retraite de la personne qui s'est mise en retrait du marché du travail, la valorisation sous forme d'un capital apparaît particulièrement ardu, d'autant plus lorsque les personnes concernées sont jeunes et peu avancés dans leur carrière professionnelle. Cette situation a conduit les praticiens du droit à élaborer des tables de décision ou des référentiels destinés à guider les ménages et leurs avocats, et qui pourraient à terme faciliter et harmoniser le calcul du montant de la prestation compensatoire par les juges. Ce souci est cohérent avec la proposition 7 du rapport de Catherine Tasca et Michel Mercier sur la justice familiale qui propose d'« Examiner la possibilité d'établir un ou plusieurs barèmes indicatifs de prestation compensatoire, en fonction des critères retenus par le juge pour la fixer ».

B) Même s'il s'attache à un rapprochement entre les régimes, ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une pluralité de régimes.

Les droits familiaux sont très variables selon les régimes de retraite.

Ces disparités dans la prise en compte de l'incidence des enfants sur la carrière sont difficiles à justifier. Elles sont source d'inégalités entre assurés des différents régimes au moment de la retraite et peuvent rendre complexe la gestion des poly-pensionnés.

Sur ce point, si certains scénarios de réforme proposés dans le rapport s'attachent à un rapprochement des différents régimes pouvant aller jusqu'à une harmonisation des droits familiaux, la pluralité des régimes n'est pas remise en cause par ces analyses.

- leur qualification et leur situation professionnelles ;
- les conséquences des choix professionnels faits par l'un des époux pendant la vie commune pour l'éducation des enfants et du temps qu'il faudra encore y consacrer ou pour favoriser la carrière de son conjoint au détriment de la sienne ;
- le patrimoine estimé ou prévisible des époux, tant en capital qu'en revenu, après la liquidation du régime matrimonial ;
- leurs droits existants et prévisibles ;
- leur situation respective en matière de pensions de retraite. »

¹⁰⁵ Marine Boisson et Vanessa Wisnia-Weill, « Désunion et paternité », *Note d'analyse*, n°294, Centre d'analyse stratégique, octobre 2012.

III) LES VOIES DE REFORME

A) Méthode de travail et positions des partenaires consultés

1) Les partenaires sociaux et familiaux ont été consultés

Depuis le sixième rapport du COR qui esquissait déjà des pistes de réforme, de nombreux travaux ont analysé et critiqué le système des droits familiaux. Citons notamment les rapports de la Cour des Comptes (dont l'insertion dans le rapport public de 2009), les travaux du Ministère des affaires sociales soumis à la Commission Moreau et prolongés par des études de la DREES à l'été 2013 ou encore les rapports et note de l'Institut des politiques publiques.

Nous avons recensé les interrogations de ces travaux pour soumettre aux partenaires sociaux, à l'UNAF et à des personnalités qualifiées selon un schéma d'entretien qui les regroupait autour des dix questions suivantes :

1) Appréciation globale : Quel bilan peut-on dresser des DF actuels ? Sont-ils satisfaisants, adaptés à la phase historique actuelle ? Seront-ils toujours pertinents à horizon 2040 (horizon des projections de l'INSEE et du COR), compte tenu des hypothèses retenues concernant l'activité féminine, la situation du marché du travail, le statut des ménages (en couple ou isolé par exemple), la fécondité ?

2) Compenser lors de la retraite les périodes d'inactivité ou de moindre activité par les DF est-il légitime ? Quelles situations doivent-elles être éventuellement prises en compte¹⁰⁶ ? Faut-il traiter différemment arrêt complet et partiel de l'activité professionnelle ? On évoque souvent l'option de concentrer les DF sur la seule période où la famille a de jeunes enfants (et dans ce cas, jusqu'à quel âge ?). Faut-il au contraire continuer à « compenser » des interruptions d'activité postérieures à cet âge¹⁰⁷ ? Faut-il dans ces cas en améliorer les termes ? Les DF ont-ils des effets pervers pour les femmes en ce qu'ils les éloigneraient du marché du travail, ce qui justifierait de cantonner au maximum les interruptions ou baisses d'activité « compensées » ?

3) S'agissant des familles avec un enfant de moins de trois ans, on déploie notamment deux dispositifs puissants : les MDA et l'AVPF. Cette combinaison est-elle cohérente ?

4) Les DF font-ils une part trop belle aux pères ? Ils bénéficient des deux tiers des majorations de pensions attribuées aux parents qui ont élevé au moins trois enfants¹⁰⁸ alors que ce sont les mères dont les carrières sont affectées par l'éducation des enfants et qui ont souvent « une double journée de travail ». Cette situation est d'autant plus discutable dans un contexte d'instabilité des couples. Faut-il alors faire glisser des dépenses de droits familiaux des pères vers les mères ? Faut-il envisager des dispositifs de partage des droits à retraite (« splitting » ; au moment de la séparation ou du divorce, au moment de la liquidation ?), compte tenu de l'instabilité des couples ?

¹⁰⁶ Actuellement on a deux situations majoritaires : les familles avec un enfant de moins de trois ans ; les familles qui ont au moins trois enfants à charge.

¹⁰⁷ C'est actuellement le cas pour les familles qui ont au moins trois enfants à charge ou celles qui s'occupent d'une personne handicapée ou dépendante.

¹⁰⁸ 60% si on tient compte des réversions.

5) Les DF pèchent-ils par un clivage excessif entre les familles nombreuses et les autres ? Si oui, comment lisser les DF ? Dans beaucoup de travaux, les marges rendues disponibles (par une réforme des majorations pour familles nombreuses ou de l'AVPF) sont redéployées pour partie sur les familles de moins de trois enfants. Cette dernière approche est-elle légitime ?

6) Les DF assureraient-ils une redistribution -en fonction des revenus- insuffisante ? Si oui, quelles corrections envisager ? La plus citée porte sur les majorations pour familles nombreuses (avec des hypothèses de plafonnement ou de forfaitisation). Dans plusieurs scénarios les marges rendues disponibles sont réaffectées sous forme forfaitaire, donc avec un effet sensible de redistribution. Est-ce une voie à suivre ? Faut-il cibler les droits familiaux sur les plus modestes ? Dans un souci de soutien des niveaux de vie à la retraite, comment articuler droits familiaux et minima de pension ?

7) Un choix est souvent évoqué mais rarement documenté : faut-il aider les femmes à travailler plus pendant leur vie active, ce qui accroît leurs droits à retraite, ou compenser l'infériorité de ce droit lors de leur retraite ? Faut-il alors réorganiser le calendrier des aides publiques par redéploiement ? Si oui faut-il augmenter les prestations perçues pendant la vie active ? Améliorer la conciliation entre vies professionnelle et vie familiale (modes de garde ; rémunération de congés ; prime au temps partiel¹⁰⁹ ...)

8) Compte tenu des questions qui précèdent, faut-il augmenter les DF (et avec quel financement ?) ou est-t-il concevable de faire quelques économies sans dénaturer le système ? Dans cette option, faut-il affecter ces économies à la branche famille ou aux régimes ?

9) Qui doit financer les DF réformés ? La branche famille ou les régimes ?

10) Quels enjeux de lisibilité et de simplification ?

2) Les positions exprimées sont plutôt consensuelles concernant les grands principes de la réforme

Les positions des partenaires sociaux et familiaux sont reportées dans l'annexe 2. Il en ressort quelques points saillants.

- même si l'ensemble des personnes consultées reconnaît que le système des droits familiaux a puissamment contribué à l'amélioration des retraites des familles et des mères de famille, il est critiqué soit dans sa conception d'ensemble, soit dans les règles propres à chacun des dispositifs ;
- la plupart des partenaires ont souligné le manque de lisibilité du système actuel et la nécessité de le simplifier ;
- nombre des partenaires consultés souhaitent qu'une réforme soutienne davantage les ménages les plus modestes ;

¹⁰⁹ Avec l'ambiguïté de favoriser le temps partiel qui est très largement le fait des femmes.

- la concentration des droits familiaux sur les familles nombreuses est jugée excessive par de nombreux partenaires (mais pas par tous) ;
- le principe d'un rééquilibrage des majorations de pension pour familles nombreuses au profit des mères est admis par tous. Mais il n'existe pas de consensus sur la méthode pour le corriger ;
- le basculement d'une partie des dépenses consenties dans les droits familiaux sur une politique de promotion du travail des mères et d'appui à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pendant que les enfants sont à la charge du ménage est souvent souhaité. Mais il n'est que rarement assorti d'une analyse du passage d'un modèle à l'autre (comment payer des dépenses maintenant alors que les économies n'interviennent que très lentement ?) ;
- ce n'est pas la vocation des systèmes de retraite de corriger les écarts de salaire, notamment ceux liés au positionnement des mères sur des métiers moins « valorisés ».

B) Les principes d'une réforme

1) Le choix d'une réforme à enveloppe (plutôt) constante

Dès lors, qu'à législation constante, on sera loin de la parité de retraites à l'horizon 2040, il n'y a pas lieu de réduire globalement les droits familiaux pour contribuer au rééquilibrage à long terme de nos systèmes de retraite.

Il est même nécessaire de veiller à ce que les futures réformes des retraites ne pèsent pas de façon disproportionnée sur les mères de famille.

Dans ce cadre, les économies envisagées par la réforme de tel ou tel élément du système des droits familiaux devraient pour la plupart de nos interlocuteurs être recyclées dans d'autres droits familiaux, plus justes et efficaces.

Pour certains, cette option n'interdit pas de réaliser quelques économies en réaménageant les droits familiaux – sans les dénaturer. Ces économies pourraient :

- soit contribuer à la marge aux besoins de financement des régimes ;
- soit être recyclées pour améliorer la situation des familles pendant qu'elles ont des enfants à charge, notamment pour assurer une meilleure insertion professionnelle des femmes (par exemple en renforçant la politique de développement des modes d'accueil des jeunes enfants).

2) Des objectifs généraux de réformes qui font (plutôt) consensus

Les réformes éventuelles doivent contribuer à la convergence des régimes (sans qu'on doive s'assigner le but d'une harmonisation systématique et rapide).

Elles ne doivent pas dissuader les femmes d'avoir une activité professionnelle. Mais elles doivent aussi tenir compte des différences d'aspirations et de conditions de vie des familles.

Elles devraient rendre les droits familiaux plus compréhensibles et faciliter une information plus pertinente sur leur portée et sur les conséquences des choix familiaux en termes de droits à retraite.

Comme on le verra, ces principes partagés laissent place à des divergences significatives lorsqu'il s'agit de les mettre en œuvre.

3) La mise en œuvre de réformes doit être progressive pour ne pas modifier substantiellement la situation des ménages proches de la retraite.

C'est un principe expressément retenu par le Premier Ministre dans sa lettre de saisine.

Retenons que l'application de ce principe rend problématique le basculement d'une partie des financements dédiés aux DF pour améliorer, comme évoqué ci-dessus, la situation des familles ayant des enfants à charge. Il est en effet difficile d'investir immédiatement dans les mesures de soutien envisagées alors que les économies sur les droits n'arriveraient qu'à terme.

4) Toute réforme d'ampleur des droits pose le problème de leur financement.

La question centrale est de déterminer si les dépenses de droits familiaux doivent être à la charge des régimes ou être financée par un tiers, la branche famille par exemple.

*
* *

On étudiera successivement :

- des réformes qui portent sur chacun des dispositifs de façon séparée (IV) ;
- des scénarios de réforme plus globale intégrant l'ensemble des droits familiaux (V) ;
- cinq problèmes transversaux : le calendrier de mise en œuvre des réformes ; l'incidence sur les régimes complémentaires ; le transfert d'une partie des masses financières associées aux droits familiaux sur le soutien aux modes d'accueil du jeune enfant ; le financement des droits familiaux ; l'amélioration de l'information des ménages (VI).

IV) ANALYSE SEPARÉE DES DISPOSITIFS

A) Les majorations de pension pour les familles nombreuses

Le dispositif des majorations et les pistes de leur réforme sont décrits en annexe 5. On en reprend ici l'essentiel.

1) Ce dispositif fait l'objet de critiques

a) Une opinion consensuelle : il n'est désormais plus pertinent que les deux tiers des majorations de droit direct bénéficient aux pères de famille

Comme les majorations – qui sont attribuées aux pères et aux mères - sont proportionnelles aux pensions, ce sont les pères qui, ayant des retraites substantiellement plus élevées que les mères, bénéficient le plus du système.

a1) Ce choix, ancien, avait à l'époque une grande cohérence

Dans le souci d'améliorer les retraites des ménages – et c'est bien le ménage qui est la cible et non tel ou tel de ses membres, faire « porter » la majoration par les pères bénéficie à plein au ménage, aux pères comme aux mères.

Comme les ménages sont stables, que le mariage est la forme très dominante d'union et que la divortialité est faible, augmenter la retraite des pères est cohérent avec ce statut. Quand les retraités sont en couple, les majorations sont le bien commun ; quand l'un d'entre les époux décède, la majoration est réversible.

a2) Cette option n'est plus en phase avec le statut des couples

Le mariage régresse (et mécaniquement la réversion aussi) ; le divorce ou la rupture du concubinage sont fréquentes.

Ainsi au moment de la retraite, il n'y a plus que six femmes sur dix qui sont en couple et très vraisemblablement moins de la majorité qui sont mariées et vivent avec le père des enfants au titre desquels les majorations sont accordées. Si bien que lorsque le couple se sépare, c'est le père qui emporte le gros du « patrimoine retraite » que constituent les majorations ; la mère n'en a qu'une part minimale, alors même que sa vie professionnelle – et donc ses droits propres de retraite – est heurtée et mal valorisée parce qu'elle a assumé l'essentiel de l'éducation des enfants.

a3) Par ailleurs, les dispositifs qui assurent le partage de ce « bien commun » en cas de rupture sont limités ou techniquement difficiles à mettre en œuvre

On a évoqué plus haut la problématique du partage (« splitting » plus ou moins étendu, système éventuellement refondu de prestation compensatoire).

Les perspectives ainsi évoquées ne semblent pas à ce jour suffisamment étudiées pour qu'on renonce à mener jusqu'à son terme la réflexion sur la réforme des majorations.

b) Une critique fréquente : la majoration croît avec le revenu et ne participe pas à la redistribution que certains assignent comme objectif au système de retraites

D'où l'emploi fréquent d'un vocabulaire critique selon lequel les majorations « avantagent » les ménages aisés.

Cette critique est discutable. Par nature les régimes de retraite sont fondés sur un principe de proportionnalité entre la pension et le revenu d'activité. Ce principe doit être respecté même si on peut (et même si on doit) introduire dans ces régimes des éléments de solidarité. C'est le cas par exemple des minima de pension ou de mécanismes, limités, de plafonnement qui contribuent à la baisse du taux de remplacement avec le salaire.

La question est donc ouverte de savoir si une réforme des majorations peut intégrer des éléments de redistribution et de déterminer l'importance de la redistribution à mettre éventuellement en œuvre.

c) Une opinion (plutôt) consensuelle : les disparités entre régimes sont excessives

Il y a eu certes un rapprochement entre régimes sur un taux de référence de 10% quel que soit le nombre d'enfants des familles nombreuses (sans qu'il soit d'ailleurs évident que cette uniformité soit cohérente avec la situation relative des familles de trois, quatre, cinq et plus enfants !). Ainsi pour les salariés du secteur privé, l'AGIRC et l'ARRCO ont opéré une convergence des majorations avec une hausse à l'ARRCO pour généraliser le taux de 10% et à l'AGIRC l'abandon de l'échelle progressivité des taux 8%/12%/16%/20% pour retenir le taux uniforme de 10%.

Mais dans les régimes des fonctions publiques et les régimes spéciaux le taux de la majoration augmente avec la taille de la famille (10% plus 5% par enfant, progression plafonnée puisque la pension majorée ne peut dépasser le traitement de référence). Le taux pondéré est de 11,4%.

d) Un constat diversement apprécié : les majorations sont un élément majeur d'un système qui assure une protection très centrée sur les familles nombreuses.

Comme on l'a indiqué plus haut, plus de 80 % des droits familiaux sont concentrés sur les familles nombreuses (source DREES) alors que seuls 40 % des retraités ont eu trois enfants ou plus.

Pour certains partenaires consultés, cette concentration est excessive.

Pourtant des éléments plaident pour qu'on garde une priorité significative à ces familles.

- Si le niveau des retraites des hommes n'est guère affecté par leur descendance finale, celui des femmes (bien que fortement amélioré par les droits familiaux) est inférieur à celui des familles de moindre descendance finale.

Tableau : Montant moyen de la pension de droit direct en fonction du nombre d'enfants et par sexe

	Moins de 3 enfants	3 enfants ou plus	Ratio
Femmes	980	686	70%
Hommes	1549	1442	93%

Champ : Stock de retraités de droit direct au 31/12/2008

Source : EIR 2008 de la DREES

- Le niveau du patrimoine des retraités ayant eu une famille nombreuses (trois enfants et plus) est inférieur à celui des familles avec un ou deux enfants. En moyenne, le patrimoine global médian des familles avec une famille de trois enfants ou plus (144 000€) représente 73 % de celui des retraités ayant eu moins de trois enfants (197 000€). Le patrimoine global des familles augmente jusqu'au deuxième enfant et diminue ensuite. Ces écarts reflètent probablement en partie des différences de structure qui mériteraient d'être étudiées pour tirer un bilan précis des écarts de patrimoine des retraités en fonction de leur descendance finale.

Tableau : Evolution du patrimoine en fonction de la descendance finale (Montants en euros)

Nombre d'enfants	Retraités			Actifs		
	Part dans la population (en %)	Patrimoine global médian	Niveau de vie médian	Part dans la population (en %)	Patrimoine global médian	Niveau de vie médian
0	13,62	159 252	17 956	27,54	29 928	19 410
1	19,19	175 224	19 344	19,78	131 977	19 454
2	31,02	218 776	19 550	29,46	239 595	19 889
3	18,93	184 506	17 947	15,12	210 743	18 017
4	8,55	144 288	15 787	5,13	186 999	15 797
5 ou plus	8,68	102 924	14 175	2,97	52 220	14 336

Source: Insee, enquête Patrimoine 2009-2010

Somme toute, on a des éléments solides pour vouloir garder un haut niveau de droits familiaux pour les familles nombreuses. Reste qu'il n'y a pas de différence radicale entre les différentes catégories de familles et qu'on peut envisager un équilibre différent dans l'attribution des droits familiaux pour autant qu'on tienne compte de ces disparités.

On peut au demeurant remettre en question le fait que ce soit au système de retraites de corriger les éventuelles différences de patrimoine entre les ménages. Pour corriger ces écarts, des prestations versées lorsque les enfants sont à charge semblent plus efficaces, comme le défend par exemple le rapport de l'Institut des politiques publiques de juin 2013 : « pour

justifier une intervention du système de retraite il faudrait imaginer que les familles ont, plus que les autres ménages, des difficultés à anticiper l'avenir et à épargner leur revenu – ce qui est fortement douteux ».

2) Des projets de réforme des majorations

a) La suppression progressive des majorations

L'économie qui en résulte est (totalement ou très largement) recyclée dans les autres dispositifs de droits familiaux dont on peut ajuster les paramètres de façon plus adaptée aux particularités de la vie des mères de famille et en fonction de choix politiques (le degré de redistribution, la variation entre les familles en fonction de leur taille, le profil d'activité des mères).

L'incidence finale de la réforme dépendra donc du réemploi des marges de financement dégagées.

C'est cette option qui est retenue dans le projet de réforme présenté par le Ministère des affaires sociales à la Commission Moreau et qui est étudié au V ci-dessous.

b) L'harmonisation des âges limites au-dessous desquels les parents doivent avoir élevé leurs enfants pendant au moins neuf ans pour avoir droit à la majoration

L'écart entre les régimes (16 ans en règle générale, 20 ans dans les fonctions publiques) a une incidence significative notamment pour les familles recomposées.

On ne dispose pas d'évaluation du nombre des ménages concernés et de la variation des dépenses qu'impliquerait l'harmonisation des âges (économies si on s'aligne sur 16 ans ; dépenses si on s'aligne sur 20 ans).

c) L'adoption d'un barème de taux croissant avec la descendance finale

La majoration resterait proportionnelle.

On s'écarterait de la référence d'un taux « cible » uniforme de 10% pour adopter (à enveloppe constante et en restant dans le champ des familles nombreuses) une échelle du type : 7% pour trois enfants, 12% pour quatre, 17% pour cinq et plus 20% enfants.¹¹⁰ On retrouverait la logique progressive des fonctions publiques, des régimes spéciaux et de l'AGIRC avant la réforme de 2011.

Dans cette option on tournerait le dos à la convergence sur un taux unique de 10%.

Réintroduire une variation avec le nombre d'enfants n'a pas été une option soutenue par les partenaires consultés.

¹¹⁰ Qui est équivalente du point de vue des dépenses totales associées. Note INSEE du 22 décembre 2014.

d) L'élargissement du champ des familles éligibles

Si l'on veut lisser le système des droits familiaux avec la taille, on peut abaisser les majorations des familles nombreuses et ouvrir la majoration aux autres familles.

Le nombre élevé de ces familles (60% ont une descendance finale de un ou deux enfants contre 30% qui ont eu au moins trois enfants) fait que la majoration serait modeste. L'effet de dilution serait donc important. La mission ne recommande pas cette option.

e) La forfaitisation

On substitue aux majorations proportionnelles une majoration forfaitaire, c'est-à-dire indépendante du montant principal de la pension.

Cette option poursuit deux objectifs : un rééquilibrage entre les pensions des hommes et des femmes ; une redistribution entre les familles en fonction de leur revenu

La réforme bénéficierait, toutes choses égales par ailleurs, aux femmes (elles sont moins nombreuses que les hommes à avoir des majorations supérieures au forfait) et aux ménages de revenus modestes à moyens (le forfait est supérieur à 10% de leur pension).

Elle est généralement évoquée à enveloppe constante.

Mais on pourrait fixer le forfait à un niveau inférieur pour dégager des économies.

e1) Le choix du périmètre des régimes dans lequel opérer la forfaitisation

Dans la forfaitisation par régime, chaque régime redéploie « ses » majorations. Dans les régimes où les pensions sont en moyenne plus élevées, le forfait est lui-même plus élevé ; dans les autres, le forfait serait d'un montant moindre. Cela conduirait à une très forte variabilité du montant du forfait selon les régimes.

Dans une forfaitisation tous régimes, on fait masse des majorations et on affecte cette masse de façon identique à toutes les familles éligibles par un forfait uniforme.

Le souhait de rapprocher les régimes inciterait à préférer la forfaitisation tous régimes et à intégrer les régimes complémentaires dans l'opération.

Si on reste dans le champ des familles nombreuses, le forfait moyen serait de 132€ par mois (pour un montant identique quelle que soit la taille de la famille).

Seraient perdants les retraités – hommes et femmes – dont la majoration de pension dépasse le forfait. Leur perte croîtrait avec le montant de la retraite d'une part, avec le nombre d'enfants dans les régimes qui majorent à des taux supérieurs à 10%, d'autre part. Les fonctionnaires et les personnels des régimes spéciaux seraient plus fréquemment perdants. Les plus aisés d'entre eux, ceux qui ont un nombre élevé d'enfants, seraient sensiblement affectés par la réforme : il y aurait pour eux « double peine », avec l'effet de la forfaitisation et celui de la résorption de l'augmentation actuelle de la majoration avec le nombre d'enfants.

e2) L'opération de forfaitisation doit-elle être engagée à somme nulle ou en dégagant des économies ?

Une pesée de 10% sur l'enveloppe réduirait le forfait de 13€ par mois. L'économie serait de 1 Md€ à l'horizon 2040.

f) Le plafonnement

Dans une réforme de ce type,

- La réforme ne pèse que sur les retraités aisés ;
- Le nombre de retraités plafonnés et les pertes qu'ils subissent dépendent du niveau du plafond ;
- Les pères de famille seraient plus fréquemment plafonnés que les mères.

f1) Le plafonnement est la norme pour les salariés du secteur privé

Les majorations sont plafonnées depuis 2011 à 1 000€ par an dans chacun des régimes ARRCO et AGIRC, ce plafond étant proratisé en fonction de la durée d'assurance. S'agissant de ménages aisés, les gestionnaires de l'ARRCO/AGIRC ont estimé qu'on pouvait appliquer le plafonnement de façon immédiate. Le Conseil d'Etat a validé cette option. Les économies ont été affectées à l'équilibrage financier des régimes¹¹¹.

Compte tenu du plafonnement de la majoration dans le régime de base à 144€ par mois, le total des majorations d'un salarié mono-pensionné privé (hors surcote) est donc plafonné à 310€ par mois.

f2) Peut-on généraliser et durcir ce système de plafonnement ?

- Faut-il généraliser le plafonnement ?

Le souhait de rapprocher les régimes devrait y conduire.

- Faut-il raisonner tous régimes ?

* Un plafonnement dans chacun des régimes est concevable (c'est d'ailleurs le cas pour les salariés du secteur privé) dès lors qu'il est proratisé en fonction de la durée d'assurance (ce qui supprime l'avantage indu dont bénéficieraient autrement les poly-pensionnés).

* Le souci de rapprocher les régimes devrait conduire à opter soit pour un plafonnement de niveau cohérent entre les régimes soit pour un plafond « tous régimes » qui supposerait la mise en œuvre de règles de gestion analogues à celles instituées lors du MICO en 2012.

¹¹¹ Ce plafonnement fait partie d'une réforme qui englobait aussi l'alignement des taux de majoration sur le taux de 10%.

- A quel niveau plafonner les majorations ?

On a étudié dans l'annexe 5 les incidences de trois niveaux de plafond (5,10 ou 15% de la pension moyenne).

Un plafond autour de 12% de la moyenne des pensions (environ 150€) dégagerait une économie de 1 Md€ à l'horizon 2040 (10% de la masse des majorations). Cette référence, cohérente avec le souci de ne pas adopter un niveau de plafond qui pèse sur le gros des classes moyennes, est jugée crédible par ceux de nos interlocuteurs qui pouvaient envisager l'option du plafonnement.

- Comment libeller et indexer le plafond ?

L'AGIRC et l'ARRCO l'ont établi en euros et l'ont indexé sur la valeur du point (dont on ne sait pas si, comme dans le passé, elle sera plus dynamique que les prix).

Un libellé en euros indexé sur les prix conduit à durcir progressivement le plafond.

f3) Le plafonnement peut nourrir des économies ou dégager des marges disponibles pour le financement de toute autre composante de la réforme des droits familiaux

g) L'extension du dispositif aux professions libérales

Si une réforme d'ampleur était adoptée, il serait logique d'étendre le régime refondu aux professions libérales qui ne bénéficient pas des majorations.

La charge (au taux de 10% pour les familles nombreuses) estimée à 40 M€ par la CNAVPL serait financée par la CNAF via le FSV.

h) Incidence sur les réversions

Une réforme d'ampleur des majorations aura mécaniquement des effets sur les pensions de réversion, sujets qui excède le cadre de la mission.

B) L'Assurance Vieillesse des Parents au foyer (AVPF)

Le dispositif et les pistes de sa réforme sont décrits en annexe 7. On en reprend ici l'essentiel.

Les principales pistes de réforme évoquées par les rapports antérieurs et les partenaires consultés portent sur les situations éligibles, l'existence de conditions de ressources du ménage, la valorisation des trimestres validés et divers aménagements techniques.

1) Les situations éligibles

a) Les familles ayant des enfants de moins de trois ans

Il y a un consensus pour « bien faire » dans cette situation où on juge légitime de compenser l'absence d'activité ou une activité à temps partiel.

Mais, au-delà de ce consensus, on constate des divergences significatives.

a1) Faut-il réduire la durée du bénéfice de l'AVPF en l'alignant sur celle retenue pour la Préparee ?

A l'origine (1972) on a une durée commune aux trois statuts qui encadrent l'arrêt d'activité pour élever un jeune enfant : la borne est fixée au troisième anniversaire de l'enfant pour le bénéfice du congé parental dans le code du travail, l'attribution d'une prestation monétaire (le salaire unique) et la validation à l'AVPF.

On a rompu avec cette logique unitaire avec la différenciation des âges limites d'octroi de la prestation monétaire. Ainsi le CLCA n'est attribué que pendant six mois pour le premier enfant, la borne d'âge étant maintenue au troisième anniversaire des autres enfants¹¹². Dans le régime issu de la loi du 4 août 2014¹¹³, on a ramené la durée de perception de la prestation à deux ans. Mais on n'a pas modifié la durée possible de l'affiliation à l'AVPF, pas plus qu'on n'a envisagé de réduire la durée du congé parental d'éducation.

Pour certains (c'est le cas dans le scénario de réforme présenté par la Commission Moreau et dans les travaux menés à l'été 2013), il faudrait unifier les durées de perception et les conditions d'activité de la Préparee d'une part, de l'affiliation de l'AVPF d'autre part.

On a donc le choix entre :

- Se caler sur les durées¹¹⁴ de bénéfice de la Préparee : la durée d'affiliation serait ramenée pour les mères à une durée maximale de six mois pour le premier enfant et deux ans pour les autres enfants (le père pouvant être affilié pour six mois pour le premier enfant et douze pour les autres enfants).

Pour des familles ayant des enfants espacés de deux ans et demi, la durée maximale d'affiliation¹¹⁵ diminuerait de 10 trimestres pour un enfant¹¹⁶, de 12 trimestres pour deux enfants, de 14 pour trois enfants (et 2 trimestres par enfant supplémentaire).

La réduction effective serait moindre dans la mesure où une partie des parents reprennent leur activité avant le terme maximal.

¹¹² Sauf dans le régime du COLCA, marginal en effectifs de bénéficiaires.

¹¹³ Et du décret du 30 décembre 2014.

¹¹⁴ Durées actuelles. Mais on sait que pour certains ces durées devraient être fixées uniformément à un an, durée à partager entre les deux parents.

¹¹⁵ En 2010, la durée effective du CLCA pour le premier enfant est de cinq mois en moyenne. Pour les enfants de rangs suivants, la durée effectivement prise est de 22 mois en moyenne. Source : CNAF.

¹¹⁶ Si le bénéficiaire est affilié à l'AVPF au titre de l'Allocation de base (AB) de la PAJE.

Nombre d'enfants	1	2	3	4
Durée maximale actuelle de trimestres AVPF	12*	22	32	42
Durée maximale AVPF calée sur la PreParEE	2	10	18	26
perte	10	12	14	16

Note : * Si le bénéficiaire est affilié à l'AVPF au titre de l'Allocation de Base (AB) de la PAJE

Toutes choses égales par ailleurs, les effectifs affiliés (hors part du deuxième parent) diminueraient très sensiblement.

Dans ce scénario, la régression de la durée validée par les femmes pourrait conduire le moment venu à une baisse significative de leur pension et/ou à un déport de leur âge de départ en retraite.

- Garder les durées actuelles.

Notons par ailleurs que la réforme de la Prepaee se traduira par une rétraction modérée des dépenses d'AVPF.

Incidence de la réforme de la Prepaee sur l'AVPF pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2015

La durée est réduite, dans les familles ayant au moins deux enfants, d'une année pour le premier parent (la mère le plus souvent). Par contre il n'y a pas de baisse de durée pour les familles monoparentales ni pour les familles de rang un.

Dans les couples avec deux enfants ou plus, les mères qui s'arrêtent ou réduisent leur activité perdent potentiellement le bénéfice d'un an de Prepaee. Une partie de ces mères pourraient accélérer leur retour au travail et ne seraient donc plus affiliées à l'AVPF ; elles valideraient alors des trimestres au titre de l'emploi. Celles qui restent inactives ou à temps partiel peuvent continuer à être affiliées à l'AVPF au titre de l'Allocation de Base de la PAJE si les ressources du ménage en (N-2) sont inférieures au plafond de l'ARS. Dans toutes les autres situations, elles perdent au minimum un an d'AVPF.

Des pères – en nombre limité – qui prennent leur part de la Prepaee seraient affiliés à l'AVPF.

L'économie serait de l'ordre de 3% des cotisations d'AVPF.

a2) Faut-il durcir les conditions d'entrée dans le régime ?

Dans la logique d'aligner AVPF et Preparee et afin de donner au système une dimension de plus forte « contributivité »¹¹⁷, on peut limiter l'affiliation aux parents qui remplissent les conditions d'activité antérieure requises pour la Preparee : avoir validé avant l'accès à la PreParee au moins huit trimestres (sur les deux ans précédant l'affiliation pour le premier enfant ; dans les quatre ans pour le deuxième enfant et cinq pour les enfants de rangs supérieurs).

Certes cette condition éliminerait au total peu d'affiliés potentiels parce que la condition d'activité n'est pas très rigoureuse (notamment parce que les durées retenues au titre d'un enfant rentrent dans le décompte des trimestres requis pour l'enfant suivant et que les périodes de chômage sont décomptées).

Mais elle frapperait de façon très significative les familles ayant leur premier enfant (diminution des effectifs de 31 %).

On ne voit guère de logique à cette réforme.

a3) Faut-il subordonner l'AVPF à une réduction de l'activité avant l'affiliation à l'AVPF ?

Cela reviendrait à supprimer l'éligibilité pour les parents qui étaient à temps partiel avant l'ouverture du droit et qui n'ont pas baissé leur quotité de travail. On mettrait ainsi fin à un « effet d'aubaine » (pourquoi améliorer le report au compte pour une situation qui n'a objectivement pas changé ?).

L'incidence en masse ne serait pas considérable (les chiffrages faits en 2009 pour le Haut conseil de la famille montrait qu'une part importante des allocataires avaient effectivement baissé leur temps de travail).

Retirer le bénéfice de l'AVPF ne s'impose pas ; au demeurant, si on veut être logique, il faudrait subordonner à la même condition l'attribution de la Preparee, ce qui n'a pas été fait dans la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Cette thèse n'a pas été défendue dans les consultations que nous avons menées et la mission ne la reprend pas.

b) Les familles nombreuses dont les enfants ont plus de trois ans

Plus du tiers des affiliations à l'AVPF concernent ces familles parfois avec de nombreux trimestres validés.

C'est une situation mal connue par les partenaires consultés qui manifestent beaucoup d'hésitations.

¹¹⁷ On n'a de droit aux prestations que si on a travaillé de façon significative avant les événements couverts par ces prestations.

Leurs réactions spontanées sont le plus souvent de souhaiter la disparition de ce système ; mais leur jugement final marque leur perplexité.

Il faut choisir entre trois thèses.

b1) La thèse de la suppression

On avance les arguments suivants

- L'AVPF dissuade de travailler et c'est un mauvais signal aux mères. On suppose donc que les intéressées sont conscientes de l'apport de l'AVPF dans les décisions d'activité qu'elles doivent prendre. C'est une hypothèse peu vraisemblable.

- Dans les contraintes financières actuelles, la dépense affectée à ces familles n'est pas prioritaire.

- Les mères les plus modestes seront récupérées par les minima contributifs et non contributifs. C'est exact. Encore ne faut-il pas surestimer cette récupération. Compte tenu de la proratisation du MICO, le minimum contributif qu'elles percevront sera très faible. Et c'est l'ASPA qui constituera le vrai filet de sécurité (avec la contrainte de la récupération sur succession) pour celles qui sont seules et celles dont le revenu du conjoint ou concubin rend le couple éligible à l'ASPA.

- la réforme est admissible si elle monte en charge progressivement, ce qui permettra de ne pas brusquer la situation des affiliées actuelles et d'attendre que le redressement du marché du travail et l'évolution des comportements (notamment des générations plus jeunes de femmes issues de l'immigration) réduisent l'inactivité durable. C'est l'option retenue dans le projet présenté à la Commission Moreau par le ministère des affaires sociales.

Mentionnons que cette suppression concernerait en nombre élevé des allocataires du RSA et de l'AAH

AVPF et minima sociaux

27% des affiliations à l'AVPF concernent des allocataires de minima sociaux : 25% pour le RSA et 2% pour l'AAH.

Avec près de 500 000 allocataires, l'AVPF couvre près de 20% de l'effectif total des bénéficiaires du RSA. 40% des allocataires concernés perçoivent le RSA majoré (il s'agit pour l'essentiel de jeunes mères de famille ayant un enfant de moins de trois ans). La majorité des autres affiliés (au RSA de base) sont des familles nombreuses qui perdraient leur droit à l'AVPF si on limitait l'affiliation aux ménages qui ont un enfant de moins de trois ans.

b2) La thèse du maintien

Les tenants de cette thèse jugent que la suppression de l'AVPF est trop dure pour des familles modestes qui ne voudront/pourront pas revenir sur le marché du travail. Supprimer l'AVPF ferait chuter sensiblement leur pension sans que le filet de secours du MICO ne corrige sensiblement cette baisse.

- A l'appui de cette thèse, ils avancent un profil bien particulier de certaines mères de famille qui fait douter qu'elles puissent (re)venir vite sur le marché du travail. Elles sont en moyenne peu diplômées et une femme au foyer sur cinq n'a jamais travaillé, proportion stable depuis 10 ans (cf. section 1 sur les caractéristiques des femmes au foyer).

- Comme nous l'avons souligné dans la section 1 A) 2) b), la durée du retrait des femmes du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants est très dépendante du rang de la naissance.

80% des femmes ayant moins de deux enfants ont repris leur activité au bout de 3 à 4 ans après la naissance de leur dernier enfant¹¹⁸. Pour une troisième naissance, seulement 60 % des mères ont repris une activité professionnelle, 40 % au bout de 3 ans, 75 % au bout de 6 ans et 80 % au bout de 10 ans.

- Nous n'avons pu évaluer de façon précise l'incidence de la réforme envisagée.

L'analyse du taux de sortie des affiliées n'a pu être menée à bien. La sortie d'AVPF difficile à interpréter car elle couvre des reprises d'activité, mais aussi des fins de droit lié à l'âge du benjamin ou aux conditions de ressources.

En première approche, la répartition des bénéficiaires de l'AVPF en fonction de l'âge du benjamin montre que les affiliations diminuent fortement en fonction de l'âge du benjamin. Environ 64% des cotisations AVPF pour le mois de décembre 2011 bénéficient à des familles dont le benjamin à moins de 3 ans, 79% avec un benjamin de moins de 6 ans et 90% moins de 10 ans. Si on se concentre sur les familles nombreuses (environ 35% affiliées au titre du CF donc sans enfants de moins de 3 ans) qui ont potentiellement des durées longues d'AVPF, l'affiliation diminue aussi en fonction de l'âge du benjamin mais moins sensiblement. Environ 58% de ces familles ont un enfant de plus de six ans et le quart ont un enfant de plus de 10 ans donc probablement avec des durées longues d'AVPF.

¹¹⁸ Pailhé et Solaz (2012).

Tableau : Répartition des bénéficiaires et de la dépense AVPF (hors AAH et CSF) au titre de décembre 2011, selon l'âge du benjamin

Age du benjamin des familles AVPF	Répartition des bénéficiaires (en %)	Répartition de la dépense (en %)
[0,1[	21,9	21,5
[1,2[	22,4	21,6
[2,3[	19,5	18,7
[3,4[	5,6	5,9
[4,5[	5,1	5,4
[5,6[	4,3	4,5
[6,7[	3,4	3,6
[7,8[	3	3,2
[8,9[	2,7	2,9
[9,10[	2,5	2,6
[10,11[	2,3	2,5
[11,12[	2	2,1
[12,13[	1,6	1,7
[13,14[	1,3	1,3
[14,15[	0,9	0,9
[15,16[	0,6	0,6
[16,17[	0,4	0,4
[17,18[	0,2	0,2
[18,19[	0,1	0,1
[19,20[	0,1	0,1
[20,21[	0	0

Sources : Fileas 2011 et 2013, maquette AVPF de la Cnaf

b3) La thèse intermédiaire d'une rétraction

Dans cette approche on associerait deux modifications au droit actuel.

b31) On bornerait l'AVPF au sixième anniversaire du benjamin

C'est la date de scolarité obligatoire et on considère alors que les enfants sont « débrouillés » et qu'il n'est plus légitime de valider davantage l'inactivité de la mère.

On maintient l'AVPF pour 43% des familles nombreuses affiliées au titre du CF.

Les conséquences financières de la réforme sont immédiates pour la CNAF qui verrait ses cotisations baisser¹¹⁹ (pour la totalité dans le cas d'une suppression sans transition soit près de 1Md€ ; progressivement si on maintient en droits acquis les parents affiliés avant la réforme).

La baisse des cotisations de la CNAF aurait été de l'ordre de 1Md€ en 2011.

Les économies sur les pensions de retraite à la CNAV monteraient en charge de façon très progressive et le terme de la montée en charge se situerait largement au-delà de 2040.

¹¹⁹ La CNAV verrait ses recettes en provenance de la CNAF baisser pour les mêmes montants.

b32) on ouvrirait l'affiliation pour le travail à temps partiel jusqu'à la borne des six ans du benjamin dans les mêmes conditions de report au compte et de cotisation que dans le CLCA

La formule intermédiaire a reçu plutôt un écho favorable.

La mission pourrait s'y rallier.

c) Autres personnes éligibles

c1) Il s'agit notamment des personnes qui ont à leur charge des personnes handicapées ou dépendantes.

L'AVPF leur est ouverte dans des conditions assez strictes qu'on devrait élargir.

La mission n'a pas eu le temps d'analyser la demande potentielle et les raisons pour lesquelles le taux de recours est aussi faible.

Elle suggère qu'on mène des études sur les raisons qui brident ce recours et notamment :

- l'absence de dispositifs opposables d'aménagement du temps de travail
- l'absence d'AVPF à taux partiel

Il faudrait expertiser la possibilité d'inciter les employeurs à développer des dispositifs opposables en les rendant éligibles au CIF et étudier l'ouverture au niveau 3 de la grille AGGIR (la mission y est favorable).

c2) Pour une globalisation des situations d'éligibilité ?

On avait évoqué au Haut Conseil de la famille – à la demande de la CFTC – des schémas ouvrant aux ménages un crédit de congés d'un nombre donné d'années, les ménages pouvant utiliser ce crédit à leur gré (usage complètement libre ou affecté à des situations particulières).

Les questions posées à l'époque portaient notamment sur :

- le degré de protection assuré sous ce statut en termes de rémunération, de conditions de ressources, de droit du travail et de validation pour la retraite. Or les différents congés existants sont très disparates.
- la gestion des compteurs de chacun des parents (ou du couple parental).

Nous n'avons ni actualisé ni poursuivi l'exercice.

2) La condition de ressources du foyer

Actuellement l'AVPF n'est attribuée que si le revenu du parent non affilié (le plus souvent le père) est inférieur à un plafond.

Compte tenu de la corrélation entre les revenus des deux membres du couple, brider l'AVPF en fonction du revenu du père concentre de fait les affiliations sur des mères de revenu plutôt modeste.

a) La thèse de la suppression de la condition de ressources du foyer

Le système actuel est critiqué au motif qu'il fait dépendre la pension de la mère du revenu du père, situation choquante compte tenu notamment de l'instabilité des couples. On peut par ailleurs juger qu'il n'est pas cohérent d'offrir aux parents de jeunes enfants de s'arrêter de travailler ou de réduire leur activité sans condition de ressources du foyer mais de ne garantir l'affiliation à l'AVPF qu'aux ménages au-dessous des plafonds.

La suppression de la condition de ressources du foyer entraîne des dépenses significatives. Nous disposons d'un premier chiffrage de l'INSEE qui évalue la dépense à 800M€ à l'horizon 2040 (environ 10% de la dépense à 2040) et à 1,6Mds en régime de croisière. Mais pour les tenants de cette thèse, il faut assumer cette dépense supplémentaire en serrant d'autres paramètres des DF (par exemple les durées d'affiliation).

b) La thèse du maintien

Les ménages au-dessus du plafond peuvent s'en sortir sans l'AVPF. Le moment venu, la mère est protégée par des retraites déjà conséquentes et le ménage peut avoir – en termes de patrimoine – les capacités financières suffisantes malgré une retraite de la mère, plus faible si la période d'inactivité ne donne pas lieu à AVPF.

On peut juger que la dépense liée à la suppression de la condition de ressources est trop élevée si on doit la payer par des réformes pénalisant les familles nombreuses et les familles modestes.

c) Une thèse intermédiaire

On garde un plafond d'éligibilité mais :

- On uniformise les plafonds de ressources du foyer actuellement disparates. Le plafond du Complément familial (CF) semble une référence crédible qui serait globalement favorable aux ménages.

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants
Plafond ARS	24 137	29 707	35 277	40 847
Plafond du CF	25 900	31 080	37 296	43 512

Source : Législation prestations 2014, revenus 2012

Cette uniformisation serait favorable à toutes les familles monoparentales et aux couples ayant un enfant de moins de trois ans affiliables au titre de l'allocation de base (AB) de la PAJE (pour lesquels on applique actuellement le plafond de l'ARS).

Le coût de l'harmonisation sur le CF serait marginale en 2040 et pourrait s'élever à environ 100M€ en régime de croisière. La dépense serait significative si on retenait le plafond de l'AB de la PAJE (650M€ en régime de croisière).

- Et, surtout, on indexe mieux les plafonds.

Dans le droit actuel, l'indexation des plafonds sur les prix exerce un effet d'éviction qui change progressivement la nature et la portée de l'AVPF.

C'est une situation sur laquelle il faut revenir (même si, pour certains, cette novation ébranle le système des prestations familiales bien au-delà de l'AVPF).

d) Améliorer la gestion de la condition de ressources pour mieux coller à la situation des familles

Dans l'hypothèse où elle subsiste, il conviendrait de se référer aux ressources de l'exercice courant plutôt qu'à l'exercice N-2. Cela décalerait l'affiliation, ce qui n'est pas un inconvénient majeur étant donné que la validation AVPF intervient au moment de la retraite des bénéficiaires. Du fait du système de neutralisation et abattement des ressources CAF qui permet de se rapprocher des ressources de l'année N, les conséquences financières de ce glissement sont faibles. Selon la CNAF, les économies seraient de l'ordre de 27M€ soit 0,6% de la dépense de cotisation AVPF en 2011.

e) Améliorer la gestion de la condition d'activité.

e1) L'affiliation à l'AVPF devrait être en phase avec l'activité professionnelle de l'année N

Actuellement, pour apprécier l'éligibilité à l'AVPF d'une personne en couple, on vérifie que son activité est nulle¹²⁰ (dans le cas d'une affiliation à taux plein) ou qu'elle ne procure, pour le temps partiel que des revenus limités (63% du plafond annuel de la sécurité sociale - PASS).

Mais on le fait en examinant la situation en N-2. Or il est incohérent d'affilier des personnes qui travaillent en N à l'AVPF du seul fait qu'on étudie leur revenu d'activité en N-2. Et inversement, avec cette règle, on peut ne pas affilier des personnes qui en auraient besoin (des inactifs avec des enfants) du seul fait qu'ils travaillaient en N-2. Il conviendrait donc d'être en phase avec le statut d'activité professionnelle au moment de l'affiliation à l'AVPF.

e2) La situation spécifique des parents isolés

L'affiliation à l'AVPF des parents isolés n'est pas soumise à une condition de revenu professionnel, contrairement aux couples (sauf pour la charge d'une personne handicapée ou dépendante). Un ajustement du dispositif consisterait à harmoniser les conditions de revenus professionnels en alignant les parents isolés sur les règles en vigueur pour les couples.

Deux paliers de réforme sont analysés dans l'annexe 7. Ils devraient faire l'objet d'un chiffrage plus précis avant de prendre position sur le fond.

¹²⁰ Sous réserve d'une tolérance de 5 000€ de revenu annuel.

3) La valorisation des trimestres validés

a) La situation actuelle

- l'AVPF n'entraîne pas d'acquisition de points dans les régimes complémentaires
- La valorisation des trimestres d'AVPF à la CNAV se fait par le report au compte du SMIC (ou d'une fraction du SMIC dans le cas de travail à temps partiel).

Cette valorisation a des effets complexes.

Pour certains bénéficiaires, les trimestres reportés ne rentreront pas dans les vingt-cinq meilleures années retenues pour déterminer le SAM. Ils seront donc valorisés au SAM. C'est le cas notamment des trimestres validés qui se situent tôt dans la carrière de mères durablement actives à temps plein : l'indexation du salaire reporté sur les prix conduit à une valeur faible lors de la liquidation de la pension¹²¹. Selon la CNAV, 10% des femmes bénéficiaires de l'AVPF n'ont aucun salaire AVPF dans le calcul de leur SAM.

Lorsque ces trimestres rentrent dans les 25 meilleures années, c'est que la validation au SMIC indexée sur les prix reste plus avantageuse que les autres salaires de la carrière. Selon la CNAV, pour les femmes bénéficiaires de l'AVPF, retirer les salaires AVPF entraînerait une réduction non négligeable de 24% du SAM¹²². Dans 10% des cas l'effet est nul et dans 13,3% le SAM pourrait augmenter en retirant les salaires AVPF¹²³.

b) Pour améliorer cette situation, on peut

b1) Reporter au compte la plus élevée des deux assiettes envisageables, le salaire de référence antérieur à l'affiliation ou le SMIC.

La dépense AVPF ne serait effective dans les comptes de la CNAV qu'à terme lointain et l'augmentation se poursuivrait encore pendant quelques années¹²⁴.

Les cotisations de la CNAF à la CNAV devraient être immédiatement augmentées (elles seraient calées dès l'entrée en vigueur de la réforme sur la nouvelle assiette).

¹²¹ Ainsi pour un écart de 1,5 point entre le SMIC et les prix, la valeur finale d'un trimestre validé au SMIC ne représente plus que 2/3 du SMIC à la liquidation au bout de 30 ans

¹²² Plusieurs cas de figure se conjuguent pour expliquer la baisse du SAM à l'issue de la neutralisation des salaires AVPF :

- une réduction du nombre de salaires retenus pour le calcul du salaire annuel moyen (SAM) du fait de l'absence d'autres salaires présents au compte conjugués à un positionnement des salaires AVPF dans la chronique plus élevés que le salaire le plus faible retenu ;

- un maintien du nombre de salaires retenus pour le calcul du SAM mais le remplacement des salaires AVPF dans la chronique par des salaires plus faibles ;

- un maintien du nombre de salaires retenus pour le calcul du SAM sans remplacement de salaires, mais du fait de la diminution de salaire annuel dans la chronique après annulation des salaires AVPF.

Pour les 77 % de bénéficiaires de l'AVPF ayant une baisse de SAM, le SAM était calculé sur un nombre moyen de 20 salaires avant neutralisation et de 16 après neutralisation.

¹²³ Des cas marginaux de valorisation des trimestres AVPF peuvent abaisser le SAM dans le cas de carrières courtes où retenir moins de salaires dans le SAM le fait augmenter.

¹²⁴ Une naissance tardive (aux 45 ans de la mère) en 2016 (date supposée d'une réforme) concernerait des mères qui liquideront leur retraite entre 2031 et 2038). Pour des naissances plus précoces, l'horizon de la liquidation serait encore plus lointain.

La DREES a simulé une prise en compte du maximum entre le SMIC et le salaire antérieur au titre de l'AVPF de façon rétroactive pour les générations 1942 à 1986 : elle conduit à une dépense d'environ 2,4Md€ en régime de croisière¹²⁵.

L'incidence de la réforme serait augmentée si elle était couplée avec la suppression de la condition de ressources (qui ferait rentrer des mères dont le salaire de référence est plus substantiel).

b2) Ouvrir des droits dans les régimes complémentaires avec financement par la CNAF

La réforme aurait les mêmes caractéristiques que celle analysée ci-dessus ;

- Augmentation sensible des charges de la CNAV à long terme (les bénéficiaires d'une réforme qui prendrait effet en 2016 ne prendront leur retraite que dans les années 50 et au-delà). Son niveau dépendrait de l'assiette retenue

* soit le SMIC comme actuellement, ce qui conduirait par exemple à compléter la retraite annuelle ARRCO de 91€ par an et par année validée (sur la valeur actuelle du point). Pour une moyenne de 30 trimestres validés, la pension ARRCO serait ainsi de 57€ par mois.

* soit le salaire de référence, ce qui augmenterait le potentiel de points à l'ARRCO et à l'AGIRC

- Augmentation immédiate des cotisations de la CNAF. Elle dépendrait de l'assiette retenue

*soit le SMIC. Dans ce cas, la cotisation en année pleine pour le parent inactif serait de 1 630€ (815 et 332€ pour l'affiliation en cas de travail à temps partiel). La charge de cotisation en « équivalent taux plein » serait de 2Md€ sur la base de l'effectif actuel de 1,57M d'affiliations en équivalent de taux plein.

* soit le salaire de référence. La charge de cotisation serait sensiblement augmentée.

4) Concurrence entre les objectifs

Le cumul des pistes évoquées pour améliorer l'AVPF (suppression de la condition de ressources à l'entrée, report au compte du salaire de référence, constitution de droits dans les régimes complémentaires) entraînerait des dépenses considérables.

On ne pourrait les assumer que si

- on diminuait le champ de l'AVPF (c'est l'hypothèse examinée *supra*) ;
- on réalisait des économies sur d'autres droits familiaux (limiter le cumul AVPF/MDA ; réduire les MDA ; réformer les majorations des familles nombreuses...).

¹²⁵ Euros 2010. Source : DREES, TRAJECTOIRE - Générations 1942 à 1986, hors versement forfaitaire unique.

5) L'information des bénéficiaires n'est pas totalement satisfaisante

Certes les Caisses d'allocations familiales adressent aux personnes affiliées un message les informant de l'affiliation (avec mention des trimestres validés et des sommes portées au compte ainsi que la situation des cinq dernières années)

Mais il semble que cette obligation ne soit pas respectée dans toutes les CAF.

Par ailleurs, l'information donnée semble trop tardive pour que les ménages – notamment ceux qui attendent une naissance – aient conscience que l'AVPF s'inscrit dans un cadre cohérent de statuts (droit du travail, droit à une prestation monétaire, droit à l'affiliation) dont la connaissance serait pourtant nécessaire.

C'est à l'approche de la naissance qu'une information pertinente devrait être adressée aux parents (bien entendu cette information devrait porter aussi sur les aides publiques attribuées aux ménages qui souhaitent avoir recours à une garde extérieure).

C) Les dispositifs de majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfants

Les dispositifs de majoration de durée d'assurance (MDA) prennent la forme d'une compensation de l'impact des enfants sur la carrière des parents (des seules mères au départ) sous forme de trimestres d'assurance (sans salaire porté au compte) qui sont généralement attribués sans condition d'interruption ou de réduction d'activité et de façon forfaitaire par enfant au moment de la liquidation de la pension.

Ces dispositifs et les pistes de leur réforme sont étudiés en annexe 6. On en reprend ici l'essentiel.

1) Les dispositifs applicables dans les régimes de base

a) Deux catégories de MDA au régime général et dans les régimes alignés

Quatre trimestres au titre de la maternité sont attribués à la mère ; quatre trimestres au titre de l'éducation des enfants peuvent être attribués à l'un ou l'autre des parents.

Pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2010, les parents peuvent choisir le bénéficiaire de l'intégralité de ces trimestres de MDA Education ou une répartition des quatre trimestres entre eux. Ce choix doit être exprimé auprès de la caisse compétente dans les six mois qui suivent le quatrième anniversaire de la naissance de l'enfant (ou de son arrivée au foyer en cas d'adoption). Si la caisse n'est pas saisie dans ces délais, pour notifier une option de partage ou faire état d'un désaccord, les trimestres de MDA Education sont attribués à la mère.

Les premières demandes d'option ou saisies pour désaccord parviennent aux caisses depuis le début de l'année 2014 ; les données sur leur nombre et leur contenu ne sont pas encore disponibles¹²⁶.

b) Le dispositif dans le régime de la fonction publique

A la suite de l'arrêt Griesmar de la Cour de justice des communautés européennes, il se caractérise aussi par une ouverture récente aux hommes : en 2004, la bonification de durée de service de quatre trimestres réservée aux femmes a été remplacée par une MDA de deux trimestres pour les femmes au titre de la maternité¹²⁷ et la possibilité pour les deux parents de validation gratuite (comme service effectif) d'au plus trois ans par enfant des périodes d'interruption dans le cadre de congés familiaux (notamment du congé parental) ou de temps partiel de droit.

c) Les régimes complémentaires n'accordent pas de points gratuits équivalents aux MDA des régimes de base¹²⁸.

Mais les MDA qui augmentent la durée d'assurance tous régimes rétroagissent sur les pensions versées par les régimes complémentaires en réduisant les coefficients d'abattements sur la pension.

2) L'apport des MDA aux pensions individuelles

a) Le droit familial le plus répandu

La MDA est le droit familial de retraite le plus répandu puisqu'elle concerne les femmes dès le premier enfant et n'est soumise ni à condition d'interruption d'activité ou de temps partiel ni à une condition de ressources du ménage.

Ainsi, au régime général, sur le champ des nouveaux retraités de 2010, la MDA concerne 90% des femmes.

b) La MDA augmente la durée d'assurance des mères

Pour les nouvelles retraitées du régime général de 2010 bénéficiaires de la MDA, l'apport moyen est de 18,5 trimestres ; son apport est environ deux fois moindre que celui de l'AVPF, qui est cependant plus concentrée (29,9 trimestres en moyenne pour 48% des femmes).

Le poids de la MDA dans la durée d'assurance croît avec la descendance finale, non seulement parce que le nombre de trimestres de MDA croît, très logiquement, avec le nombre

¹²⁶ Nous disposons seulement d'une enquête « flash » effectuée par la MSA auprès de 35 caisses en décembre 2014. A cette date, sur les 31 caisses répondantes, on compte seulement 14 parents ayant demandé le bénéfice du partage de la MDA (chiffre à comparer aux 16 000 bénéficiaires de la prime à la naissance ou adoption).

¹²⁷ Dans la fonction publique, bonification et majoration de durée d'assurance diffèrent car la seconde ne majore que la durée d'assurance tous régimes (et pas la durée de service qui sert pour calculer le taux de liquidation). La MDA est donc moins avantageuse que la bonification.

¹²⁸ A l'exception de l'IRCANTEC qui attribue des points gratuits pour des interruptions d'activité pour élever un enfant dans la limite d'un an.

d'enfants de l'assurée mais aussi parce que la durée hors MDA décroît avec le nombre d'enfants.

Durée d'assurance en trimestres des femmes avec et sans MDA selon le nombre d'enfants

Flux 2013	<i>Durée moyenne d'assurance hors MDA, en trimestres</i>	<i>Durée moyenne d'assurance avec MDA, en trimestres</i>	<i>part des trimestres MDA dans la durée totale</i>
sans enfant	148	148	0%
un enfant	147	155	5%
deux enfants	133	148	10%
trois enfants	128	152	16%
quatre enfants et plus	118	156	24%

Source : CNAV, flux exhaustif 2013

- Les trimestres de MDA sont ceux « potentiellement » acquis dans le régime général ou les régimes alignés. Des trimestres de MDA attribués notamment par les régimes spéciaux peuvent entrer dans la durée d'assurance tous régimes moyenne, sans que l'on puisse les identifier comme tels. De même pour les trimestres d'AVPF qui ne sont pas repérés ici.

Au final, la durée d'assurance des femmes après MDA (et le cas échéant après AVPF) varie peu selon la descendance finale.

c) La MDA permet d'améliorer le montant de la pension dans la majorité des cas

En améliorant le montant de la durée d'assurance tous régimes, les trimestres de MDA, implicitement valorisés au SAM, améliorent le montant de la pension de la majorité de ses bénéficiaires : dans le régime général, les trimestres de MDA ont servi à améliorer le coefficient de proratisation de 65% des nouvelles retraitées de 2013. Parmi les nouvelles retraitées de 2013 bénéficiaires de la MDA qui ont liquidé grâce à la durée d'assurance¹²⁹, celle-ci a permis à 21% d'entre elles d'augmenter leur taux de liquidation de la pension.

d) La MDA permet de façon plus minoritaire d'avancer le départ en retraite

La MDA permet d'anticiper le départ en retraite pour un quart de ses bénéficiaires qui ont liquidé leur pension au taux plein au titre de la durée d'assurance. L'anticipation est d'un peu plus de deux ans en moyenne. Il s'agit de mères qui ont de longues durées d'assurance avant MDA.

e) La MDA contribue à réduire les inégalités de pension

D'après la DREES, les MDA augmentent les droits propres des femmes d'environ 5% pour le « stock » de retraitées fin 2008¹³⁰. L'augmentation de la pension due aux trimestres de MDA

¹²⁹ Ce chiffre ne porte donc pas sur les femmes qui liquident leur retraite à taux plein en atteignant l'âge d'annulation de la décote ou pour inaptitude ou invalidité. En effet, les trimestres de MDA ne permettent pas d'améliorer le taux de liquidation de la pension des femmes qui atteignent le taux plein à l'âge de 65 ans.

¹³⁰ Source : EIR 2008 – stock de retraités de droits directs au 31/12/2008. .

est de 9,4% pour les familles nombreuses et de +2,8% pour les femmes ayant moins de 3 enfants. Pour les mères de familles nombreuses, en 2008, l'apport moyen des MDA est donc supérieur à celui des majorations de pensions (+8,2%).

D'après les calculs de la DREES¹³¹, la part des MDA dans la pension de droit propre baisse avec le décile de pension pour les femmes : de 16,8% pour le premier décile à 1,9% pour le dernier. Ceci reflète le lien entre montant de la pension et nombre d'enfants : plus on a eu d'enfants, plus la durée d'assurance est faible et donc plus les MDA, qui sont alors nombreuses, ont des chances d'être « utiles » pour améliorer le montant de la pension.

Les estimations de la DREES ont été faites sous l'hypothèse d'un comportement de départ à la retraite inchangé et hors minima de pension. Les effets sont moindres si on inclut les minima et lorsque l'on suppose que les femmes recherchent le taux plein.

La MDA contribue donc à réduire les écarts de pensions entre les hommes et les femmes d'une part, entre les femmes selon leur nombre d'enfants et leur niveau de pension d'autre part

3) Les masses financières en jeu

Les projections réalisées par la DREES font apparaître un fort dynamisme des MDA à horizon 2040 : les dépenses associées passent ainsi de 4,4 milliards d'euros en 2008¹³² (soit 2,3% du PIB) à 13,7 milliards d'euros en 2040 (toujours en euros 2008, soit 4,7% du PIB).

Ce dynamisme des dépenses de MDA résulte de différents facteurs.

- Les trimestres accordés deviennent de plus en plus « utiles » avec l'allongement de la durée d'assurance requise à la suite des réformes successives des retraites : les trimestres MDA sont utiles pour 70% des retraitées de la génération 1942 et pour plus de 80% de celles des générations 1960 et suivantes.
- L'augmentation des durées d'assurance des femmes va permettre à une part plus importante de femmes de liquider leur pension au taux plein au titre de la durée.
- L'allongement de l'espérance de vie des femmes et donc de la durée de service de la pension est un facteur de hausse des dépenses de MDA.
- A l'inverse, la moindre fécondité par rapport à la période du baby-boom est un facteur baissier¹³³.
- A ce stade, l'impact de la réforme de 2003 dans la fonction publique et de 2010 dans les régimes général et alignés reste indéterminé.

¹³¹ Source : EIC 2008 – stock de retraités au 31/12/2008.

¹³² La DREES constate un écart entre la masse financière associée aux MDA dans l'EIR 2008 (4 milliards d'euros) et dans son modèle de projection (4,4 milliards d'euros). C'est l'occasion de rappeler l'incertitude entourant les projections qui ne visent qu'à donner des ordres de grandeur des évolutions à horizon 2040. Dans le modèle Trajectoire de la DREES, l'ensemble des MDA sont portées par les femmes. Ces chiffres incluent les effets de la rétroaction sur les pensions versées par les régimes complémentaires des MDA accordés dans les régimes de base.

¹³³ Ce phénomène n'est pas pris en compte dans le modèle TRAJECTOIRE de la DREES.

4) Les points de discussion

a) La gestion du droit d'option

L'exercice de ce droit d'option suppose que les familles en soient correctement informées. Les enjeux liés à ce choix sont difficiles à cerner pour les parents, qui sont à un stade généralement peu avancés de leur carrière professionnelle (les trimestres de MDA n'étant effectivement attribués qu'au moment de la liquidation, en fonction de règles complexes de coordination entre régimes et de non-cumul avec divers dispositifs) et du fait de l'incertitude sur la solidité du lien conjugal à horizon du départ en retraite. Il est en effet difficile de choisir si l'on prime la meilleure des deux carrières, ce qui est généralement le plus avantageux lorsque le couple perdure, ou si l'on décide l'attribution des trimestres à la carrière la moins bonne soit parce que c'est celle qui a été le plus pénalisée par l'arrivée de l'enfant, soit pour ne pas creuser les écarts de droits à retraite entre les deux parents.

Quelle que soit la difficulté pour les intéressés de comprendre le choix à effectuer, on doit les informer en temps utiles du droit d'option.

b) Un dispositif non harmonisé entre régimes, source d'inégalités difficiles à justifier

Les dispositifs de MDA ne sont pas homogènes entre les différents régimes de retraite.

On constate une certaine diversité dans le nombre de trimestres attribués (par exemple, entre quatre et huit par enfant pour les mères dans les régimes général et alignés, deux dans la fonction publique), en matière « d'effets » des trimestres (qui n'entrent pas dans le calcul de la durée de service pour la fonction publique par exemple), dans les conditions d'attribution (nécessité ou non d'une interruption d'activité, possibilité de partage entre les parents, lien avec le congé parental...).

Ces disparités de prise en compte de l'incidence des enfants sur la carrière (MDA et les dispositifs associés comme la validation gratuite des périodes d'interruption ou de réduction d'activité dans la fonction publique) sont difficiles à justifier et peuvent être source de fortes incertitudes pour les assurés poly-cotisants. Une convergence inter-régime apparaît donc fortement souhaitable en matière de droits familiaux ; celle-ci impliquerait des transferts importants entre régimes et pose la question du financeur des droits familiaux de retraite.

c) Un dispositif qui n'a pas le même effet selon les carrières et dont les objectifs sont « ambigus »¹³⁴

Les trimestres de MDA n'ont pas le même effet selon les caractéristiques de la carrière. Certains y voient un problème de cohérence interne au dispositif. Ainsi, les trimestres de MDA peuvent ne pas jouer pour les femmes assurées ayant une carrière complète (sauf pour la surcote, pour une prolongation de l'activité après que les conditions du taux plein sont remplies) et ont un effet très faible pour les carrières très courtes (elles ne jouent que sur le coefficient de proratisation). C'est pour les carrières quasi complètes que le bénéfice apporté par les MDA sera le plus élevé.

¹³⁴ Cour des comptes 2008.

Les objectifs du dispositif de MDA lors de sa création étaient assez flous. Il s'agissait d'améliorer les droits à pension des femmes, notamment celles qui ne bénéficiaient pas de l'AVPF.

En pratique, les règles de calcul des pensions (notamment le fait que l'on peut atteindre le taux plein par un autre biais que la durée d'assurance, l'âge ou la catégorie¹³⁵) font que les MDA ont surtout pour incidence d'améliorer le niveau de pension des femmes (via l'amélioration du coefficient de proratisation).

Les MDA ne permettent un départ plus précoce des femmes que pour une bénéficiaire sur cinq¹³⁶.

Cependant, avec l'augmentation de l'activité féminine et donc de la durée d'assurance des femmes au fil des générations, on peut s'attendre à ce que l'objectif de départ plus précoce soit plus souvent atteint. Cette perspective apparaît plus favorable aux femmes. Elle entre cependant en contradiction avec l'objectif d'inciter les femmes (et les hommes) à travailler plus longtemps et à retarder leur départ au-delà de l'âge minimum, comme le soulignent le COR dans son rapport de 2008, l'Institut des politiques publiques (2013) et la Cour des comptes.

En outre, les règles de coordination entre régimes qui visent à désigner quel régime doit attribuer la MDA pour les poly-pensionnés, peuvent ne pas conduire à l'utilisation des trimestres de MDA la plus favorable pour l'assuré¹³⁷.

A noter que dans la majorité des cas, la « priorité » donnée aux trimestres d'AVPF (qui sont attribués au fil de la carrière) par rapport aux trimestres de MDA (qui le sont à la liquidation de la pension) n'est pas défavorable¹³⁸.

¹³⁵ Pour les femmes bénéficiaires de la MDA qui ont liquidé une pension à la CNAV en 2013, 52,4 % liquident à taux plein au titre de la durée, 24,8 % au titre de l'âge, 13,9 % au titre de la catégorie (et 8,9 % liquident à taux réduit). La liquidation au taux plein au titre de la « catégorie » correspond à la possibilité de percevoir une retraite à taux plein dès qu'on atteint l'âge légal de départ à la retraite, sans condition de durée d'assurance. Elle est ouverte aux personnes handicapées, reconnues inaptes au travail, aux mères ouvrières de familles nombreuses sous certaines conditions, aux anciens combattants ou prisonniers de guerre).

¹³⁶ 20% des bénéficiaires nouvellement retraitées en 2013 du régime général (source : CNAV).

¹³⁷ notamment lorsque c'est dans le régime où l'assuré a une carrière complète que la MDA est attribuée : elle n'aura alors aucun effet sur la pension alors qu'elle en aurait eu si les trimestres de MDA avaient été attribués dans le régime non « prioritaire ». De la même manière l'assuré poly-pensionné qui a une carrière très courte dans un régime et quasi complète dans un autre bénéficiera moins de sa MDA si elle est attribuée dans le régime où sa durée d'assurance a été très faible car le coefficient de proratisation sera très faiblement augmenté dans ce cas.

¹³⁸ En effet, lorsque la CNAV simule une neutralisation du report au compte de l'AVPF (ce qui revient à valoriser ces trimestres au SAM), les niveaux de pension des femmes bénéficiaires de l'AVPF sont peu affectés.

d) Des dispositifs complexes, dont l'attribution effective et l'apport réel sont difficiles à anticiper

Le fait que les MDA soient attribuées à la liquidation rend leur apport en terme de trimestres difficiles à anticiper par les assurés, notamment s'ils ont cotisé auprès de plusieurs régimes. Les trimestres de MDA n'apparaissent d'ailleurs pas sur les relevés individuels, où il y a une simple mention de la possibilité de bénéficier de trimestres supplémentaires au titre des enfants.

Il n'est d'ailleurs pas certain lorsque le droit d'option est exercé pour les MDA Education du régime général et alignés qu'il soit finalement opérant. Cela milite en faveur d'une harmonisation du nombre de trimestres par enfant attribué dans les différents régimes, non seulement pour réduire les inégalités entre régimes mais aussi pour que les assurés puissent anticiper plus facilement leur durée d'assurance tous régimes et donc leur âge de départ – faute de savoir quel régime attribuera *in fine* ces majorations. Il serait alors d'ailleurs plus facile d'informer clairement les assurés sur leurs droits dans les différents relevés qu'ils reçoivent au fil de leur carrière.

Comme on le verra plus loin dans ce rapport, les propositions de réforme conduisant à transformer une partie de la MDA en une majoration de montant de pension pour les mères ont notamment pour objectif de rendre ce droit plus lisible et ses conséquences plus faciles à anticiper.

e) La cohérence avec l'AVPF et les autres dispositifs pour les parents d'enfants de moins de trois ans

Les dispositifs de MDA posent aussi un problème de cohérence externe, avec les autres dispositifs destinés aux parents d'enfants de moins de trois ans, notamment avec l'AVPF.

La MDA pour enfants et l'AVPF ont été créées au même moment (au début des années 1970) et de façon complémentaire, la mise en place des MDA étant immédiate¹³⁹ alors que la montée en charge de l'AVPF est progressive et ne sera complète qu'à horizon 2040¹⁴⁰.

Maintenant que l'AVPF a bien entamé sa montée en charge, un problème de cohérence peut apparaître entre MDA Education et AVPF deux mécanismes qui permettent de compenser les aléas de carrière liés à l'accueil des jeunes enfants – les trimestres de MDA servant en pratique davantage à boucher les « trous » de carrière qu'à permettre directement un départ aux mères de famille de partir plus tôt en retraite. En effet, avec la possibilité (ouverte en 2010) de partage des trimestres de MDA Education autour du quatrième anniversaire de l'enfant, la MDA Education se trouve recentrée sur la période des premières années de l'enfant et peut donc apparaître redondante avec l'AVPF.

¹³⁹ Dès les retraites liquidées à partir du 1^{er} janvier 1972.

¹⁴⁰ La première génération couverte par l'AVPF sur l'ensemble de sa carrière est la génération 1952 (qui avait 20 ans en 1972) et on considère que l'ensemble du stock de retraités sera couvert à plein par l'AVPF vers 2042 (lorsque la génération 1952 aura atteint l'âge de 90 ans).

En théorie, le cumul entre AVPF et MDA « congé parental » (ou une validation équivalente dans les régimes spéciaux) n'est plus possible depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. En pratique, les règles de non cumul actuelles ne sont pas applicables car les droits AVPF et MDA sont attribués à des moments différents : les droits AVPF sont calculés au fil de la carrière alors que l'attribution des trimestres de MDA est réalisée à la liquidation. D'ailleurs, le décret d'application n'est pas encore publié.

Pour certaines femmes, les trimestres de MDA sont d'ailleurs superfétatoires, car ils ne sont pas « utiles » une fois que les trimestres AVPF sont pris en compte pour atteindre le taux plein ; ils peuvent cependant améliorer la surcote en cas de poursuite de l'activité au-delà des conditions du taux plein.

Du fait de la progression de l'activité féminine et de l'arrivée de l'AVPF à son rythme de croisière, les projections indiquent d'ailleurs qu'à partir de la génération 1960, les trimestres MDA et AVPF feraient passer la durée d'assurance moyenne des femmes un peu au-dessus de celle des hommes et donc inverserait la situation respective de leur âge moyen de départ¹⁴¹.

Il conviendrait donc d'étudier comment mieux articuler AVPF et MDA en limitant le cumul.

5) Principales pistes de réforme

a) Options de fond

a1) Les principaux projets de réforme des MDA consistent à réduire le nombre de trimestres accordés, voire à les supprimer

Pour certains il n'y a pas de justification à valider des trimestres qui ne correspondent pas à des interruptions effectives de carrière.

D'autres estiment que MDA et AVPF font double emploi maintenant que la montée en charge de l'AVPF est désormais bien avancée.

Enfin, à enveloppe constante, on peut souhaiter peser sur la durée d'assurance pour améliorer plutôt le montant des pensions, notamment si l'on considère que la durée d'assurance (moyenne) des femmes pourrait à l'avenir dépasser celle des hommes.

La question des évolutions futures des durées d'assurance des femmes par rapport à celles des hommes est ici centrale : une réduction du nombre de trimestres de MDA (passant ou non par une limitation de leur cumul avec l'AVPF) se justifierait s'il s'avérait que la durée d'assurance moyenne (y compris droits familiaux) validée par les femmes (et notamment les mères de famille nombreuse) dépassait celle des hommes. Or les projections sur ce point restent entourées d'incertitude. Le schéma à adopter devra donc être ajusté en fonction de l'évolution de la durée d'assurance tous régimes des femmes, qui dépendra notamment de leur comportement d'activité.

¹⁴¹ Il s'agit bien de moyennes.

Trois grands scénarios sont envisageables : limiter le cumul des trimestres de MDA et d'AVPF ; fusionner AVPF et MDA en un dispositif davantage ciblé sur les interruptions d'activité ; réduire ou supprimer tout simplement les trimestres de MDA.

Si, dans tous les scénarios, la réduction des MDA entraîne mécaniquement le report de l'âge de départ à la retraite des mères de famille, le profil des mères impactées varie.

a2) Les scénarios de limitation du cumul AVPF-MDA

Ils ne concernent, par construction, que les mères qui ont des validations de trimestres AVPF et des trimestres « utiles » de MDA. C'est le cas de moins de la moitié des mères.

Deux scénarios de limitation du cumul MDA-AVPF proposés dans le 6^{ème} rapport du COR et le rapport de la Commission pour l'avenir des retraites

Dans le rapport du COR de 2008 est simulé un exemple de limitation des possibilités de cumul entre MDA et AVPF : « le nombre de trimestres de MDA accordés à une assurée est réduit du nombre de trimestres (écrêtés à 4 par an) acquis au titre de l'AVPF sur la carrière. Ainsi, le nombre de trimestres AVPF reste inchangé : en revanche, le nombre de trimestres de MDA des bénéficiaires de l'AVPF est réduit voire annulé. Cette règle de non-cumul revient à instaurer une règle de priorité des trimestres acquis au titre de l'AVPF sur ceux validés au titre de la MDA ». Un tel scénario génère des économies –recyclées ensuite en une majoration de pension pour les mères- et conduit à une baisse des durées d'assurance des bénéficiaires de l'AVPF, et ce d'autant plus qu'ils se sont interrompus et qu'ils ont d'enfants¹⁴² (les deux étant fortement corrélés).

Le rapport Moreau¹⁴³ présente une autre possibilité pour limiter le cumul MDA Education-AVPF, qui est un peu moins dure pour les bénéficiaires de l'AVPF et dont l'effet restrictif est moins lié au nombre d'enfants : « Il pourrait donc être proposé de mettre en place un dispositif de non-cumul : une année de bénéfice de l'AVPF (soit 4 trimestres) au titre d'un enfant entraînerait la suppression du bénéfice de la MDA au titre de l'éducation de l'enfant pendant un an (soit 1 trimestre). La diminution de la MDA serait donc de 4 trimestres au maximum par enfant, sous réserve d'avoir bénéficié de 4 ans d'AVPF. Ce scénario pénaliserait les femmes durablement inactives, sans pour autant conduire à un strict non-cumul ».

Quelle option choisir pour améliorer l'articulation entre ces deux dispositifs qui améliorent la durée d'assurance ? L'option la plus souhaitable n'est bien sûr pas indépendante des évolutions envisagées concernant l'AVPF.

- Si on conserve le champ actuel de l'AVPF, la solution la plus pertinente est de limiter le cumul AVPF-MDA, par exemple comme le propose le COR. Une telle réforme permet de corriger une certaine surcompensation des arrêts d'activité en cas de durées longues d'AVPF (durées d'AVPF et trimestres de MDA étant structurellement croissants avec le nombre d'enfants). Elle conduit à reculer l'âge de départ des mères, et ce d'autant plus qu'elles ont eu d'enfants, avec un report maximal de 5 mois en moyenne pour les mères de familles nombreuses¹⁴⁴.

¹⁴² Puisque le « capital » de trimestres de MDA qui peut être neutralisé du fait des trimestres d'AVPF croît avec le nombre d'enfants.

¹⁴³ p.131.

¹⁴⁴ Voir l'annexe 7 du rapport du COR de 2008 pour les résultats issus des simulations (sur le champ des assurés de la CNAV).

- Ce scénario est un peu moins « dur » que la fusion MDA-AVPF, où l'AVPF est concentrée sur la période où l'enfant a moins de trois ans et le nombre de trimestres de MDA réduit à 2 par enfant – schéma somme toute assez proche de celui de la fonction publique.
- La piste de suppression de l'AVPF au profit de la seule MDA ne se trouve jamais évoquée, probablement car on estime que l'interruption d'activité est le motif le plus tangible de la pénalisation dans la constitution des droits à retraite liée aux enfants. En outre, le report au compte dans le cadre de l'AVPF, même s'il pourrait être assis sur un salaire de référence plus élevé que le Smic, fait partie des rares mécanismes permettant d'améliorer le SAM des parents, mécanisme qu'il serait dommage de supprimer.

Ces pistes de réforme posent indirectement la question de l'harmonisation des MDA entre les régimes. La mise en œuvre du non-cumul entre MDA et AVPF n'apparaît possible de façon équitable que si le potentiel initial de trimestres de MDA est le même quel que soit le régime.

a3) La suppression ou la forte réduction des trimestres de MDA (sans articulation avec l'AVPF) a pour conséquence de toucher toutes les mères

La validation de trimestres d'assurance, limitée à l'AVPF, est concentrée sur les arrêts d'activité. Dans ce cas, il serait opportun d'ouvrir les conditions d'accès à l'AVPF en assouplissant la condition de ressources afin de ne pas léser les mères qui n'ont pas accès à l'AVPF lorsqu'elles interrompent leur activité.

Une suppression des trimestres de MDA (ou la réduction aux deux trimestres de la fonction publique) présente l'avantage de résoudre de fait la question de l'harmonisation entre les régimes, l'AVPF étant universelle.

b) Trois mesures techniques s'imposent

- mieux informer les parents sur le droit d'option ;
- supprimer la condition de durée d'assurance minimale de 8 trimestres pour les deux parents au régime général. Le bénéfice des MDA est actuellement subordonné à une durée d'assurance d'au moins 8 trimestres au cours de la carrière (avant ou après la naissance de l'enfant) dans un régime de retraite obligatoire d'un Etat-membre de la communauté européenne. Cette condition de durée d'assurance doit être remplie par les deux parents (sauf si un parent a élevé son enfant pendant tout ou partie de la période de référence de 4 ans sans l'autre parent)¹⁴⁵. Cette règle pourrait participer de la volonté de réaffirmer le fait que la MDA Education est ouverte aux deux parents (et non à la mère seule) et d'éviter que des trimestres de MDA Education soient attribués à un parent si l'autre n'a jamais travaillé (ce dernier étant supposé s'être alors occupé de l'enfant, compte tenu de son inactivité). Dans un souci de

¹⁴⁵ Article 1.351-4 du code de la sécurité sociale « VII.-Lors de la liquidation de la pension de retraite, la majoration prévue au II ne peut être attribuée à l'un ou l'autre des parents lorsque chacun d'eux ne justifie pas d'une durée d'assurance minimale de deux ans auprès d'un régime de retraite légalement obligatoire d'un Etat membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse. Ces dispositions ne sont pas applicables au parent qui a élevé seul l'enfant pendant tout ou partie de la période mentionnée au premier alinéa du II. ». Cette condition a été introduite en 2010.

simplification, on pourrait supprimer cette dernière condition, dont les objectifs ne sont pas très clairs et le taux d'exclusion associé probablement très faible.

- publier les décrets d'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 interdisant le cumul entre AVPF et MDA congé parental pour le régime général et les régimes alignés d'une part, entre AVPF et validation gratuite des interruptions ou réduction d'activité au titre de l'article L.9-1° du CPCMR pour la fonction publique d'autre part.

D) La prise en compte du travail à temps partiel¹⁴⁶

Dans la situation la plus courante, si les périodes de travail à temps partiel sont pour la plupart validées puisque le seuil d'affiliation est désormais très bas, le salaire reporté au compte et les points accumulés dans les régimes complémentaires sont par définition limités (sauf dans le dispositif de validation gratuite de la fonction publique).

Des dispositifs peuvent compenser en partie la faiblesse de ces droits mais ils ont actuellement une portée restreinte.

1) La situation actuelle

a) L'AVPF

a1) L'AVPF depuis la réforme de 2014

- pour les couples, l'AVPF n'est plus ouverte que pendant la durée de service de la Préparée (six mois par parent au rang 1 ; deux ans par parent avant les trois ans de l'enfant pour les rangs 2 et plus)¹⁴⁷ pour autant

* que le revenu professionnel de l'affilié ne dépasse pas 63% du plafond de la sécurité sociale (PSS) soit 23 655,24 € en 2014 (1 971 € par mois) ;

* et que les ressources du ménage ne dépassent pas, en N-2, le plafond de ressources du complément familial.

- pour les personnes isolées, l'AVPF est ouverte quelle que soit la prestation familiale dont elles sont bénéficiaires (AB, CF ou Préparée), sous la seule réserve que leurs ressources en N-2 soient inférieures au plafond de l'ARS. Aucune condition de revenus d'activité ne leur est applicable ;

- la réforme des retraites de 2014 a supprimé la condition de ressources du ménage pour bénéficiaire de l'AVPF en cas de réduction d'activité liée à la prise en charge d'une personne handicapée, pour autant que le revenu d'activité de l'affilié (qu'il soit en couple ou isolé) se situe entre 13,6 % et 63 % du plafond de la sécurité sociale (PSS).

¹⁴⁶ Voir l'annexe 10.

¹⁴⁷ L'affiliation est également possible pour les personnes en couple travaillant à temps partiel qui bénéficient de l'AB ou du CF. Toutefois, compte tenu des conditions de revenu d'activité applicables (revenu de l'année de référence N-2 inférieur à 12 BMAF soit 4 874,52 € pour 2012), cette hypothèse est marginale.

a2) L'apport de l'AVPF est limité

- Nombre de trimestres AVPF ne sont pas « utiles ». Les trimestres sont le plus souvent validés par le travail (l'abaissement du seuil d'affiliation en 2014 y contribue) et l'écrêtement à quatre trimestres par an rend inutiles les trimestres validés au titre de l'AVPF.
- L'AVPF ne permet pas de valider des points dans les régimes complémentaires.
- Enfin, le report au compte de 20 ou 50 % du SMIC ne permet pas toujours d'augmenter le SAM.

b) Le régime de sur-cotisation

Les possibilités offertes aux assurés travaillant à temps partiel de cotiser à temps plein diffèrent selon les régimes.

b1) Dans le régime général et les régimes alignés

La réforme des retraites de 2003 a instauré un dispositif de surcotisation visant à permettre à tout salarié exerçant une activité à temps partiel de cotiser pour la retraite sur une assiette de cotisation correspondant à un emploi à temps plein.

Tous les salariés titulaires d'un contrat de travail à temps partiel sont éligibles à ce dispositif. La mise en œuvre de cette disposition, applicable également dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, est subordonnée à un accord entre le salarié et l'employeur.

L'utilisation de cette possibilité est cependant très marginale (environ 3 000 salariés en 2012, sur un total de 4,2 millions de salariés à temps partiel).

b2) Dans le régime des fonctions publiques

Dans le régime de la fonction publique, il existe deux régimes de validation du temps partiel :

- les services à temps partiel de droit accordés pour élever un enfant né ou adopté à compter du 1^{er} janvier 2004, sont pris en compte jusqu'aux trois ans de l'enfant comme des services à temps plein. Un dispositif particulier permet une validation gratuite de ces trimestres¹⁴⁸ ;
- les services à temps partiel de droit hors jeune enfant ne donnent pas lieu à validation gratuite de trimestres (handicap relevant de l'obligation d'emploi, reprise d'entreprise, soins au conjoint, à un enfant à charge ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne, ou victime d'un accident) et les services à temps partiel de droit commun, accordés sous réserve des nécessités de service : ces périodes sont prises en compte, pour le calcul de la pension, au prorata de la quotité de travail. Et le fonctionnaire peut demander à cotiser à la retraite sur la base d'un traitement à taux plein. Il acquitte alors une cotisation supplémentaire. Le « gain » ainsi obtenu ne peut cependant dépasser quatre trimestres sur l'ensemble de la carrière.

¹⁴⁸ Article L.9-1° du code des pensions civiles et militaires de retraite.

c) Les mesures récentes

La loi du 20 janvier 2014 assouplit sur deux points les conditions de validation de trimestres d'assurance pour les assurés du régime général et des régimes alignés travaillant à temps partiel :

- l'abaissement du seuil de rémunération ou de revenu professionnel permettant d'acquérir des trimestres d'assurance vieillesse de 200 à 150 SMIC horaires ;
- la possibilité de transférer vers l'année n+1 le reliquat de cotisations qui n'a pas permis de valider un trimestre.

En complément de ces mesures, un plafond spécifique (égal à 1,5 SMIC) est appliqué aux rémunérations mensuelles prises en compte pour le calcul de la durée d'assurance. L'objectif est d'éviter que les assurés les mieux rémunérés valident quatre trimestres en quelques semaines.

Les deux dispositifs combinés représentent une charge nouvelle de 500M€ à l'horizon 2040. Environ 15% des assurés de la génération 1982 bénéficieraient de ces mesures et gagneraient en moyenne plus de cinq trimestres.

Enfin, la prohibition (sauf dérogation) des contrats de moins de 24 heures par semaine par la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013) pourrait diminuer les activités de temps partiel ne permettant pas de validation de trimestres.

2) Perspectives d'évolution

Les perspectives d'évolution portent de façon alternative ou cumulative sur le dispositif de sur-cotisation et sur la possibilité d'être affilié à l'AVPF en cas de travail à temps partiel.

a) Le dispositif de sur-cotisation

Il n'a pas connu le succès attendu et il reste marginal.

On devrait réfléchir à la possibilité d'insérer le dispositif dans le crédit d'impôt famille ouvert aux entreprises qui financent des dispositifs d'aide à leurs salariés et leurs enfants.

Insérer la sur-cotisation dans ce crédit d'impôt inciterait les employeurs à recourir à ce dispositif et donc d'améliorer la pension des salariés à temps partiel.

Resteraient à définir le champ des ménages éligibles, le taux du crédit et l'articulation avec l'AVPF.

a1) Champ des situations éligibles

Quatre champs sont envisageables.

- premier champ – très restreint : celui des actuels bénéficiaires de l'AVPF (la famille doit avoir un enfant de moins de trois ans ; ses revenus ne doivent pas excéder le plafond de ressources) ;

- deuxième champ plus large couvrant aussi les familles nombreuses dont le benjamin a moins de six ans (et qui ont des revenus au-dessous du plafond de ressources).

Ces deux premières options devraient être écartées parce qu'il n'est pas pertinent d'impliquer les entreprises dans la gestion de la condition de ressources du ménage de leurs salariés.

- troisième champ encore plus large avec la suppression de la condition de revenu pour les seules situations citées ci-dessus (enfant de moins de trois ans ; famille nombreuse dont le benjamin a moins de six ans) ;

- le champ total du temps partiel. L'extension de champ est énorme. Cette option devrait être écartée.

Il serait raisonnable de retenir le troisième des champs analysés.

a2) Le taux du crédit d'impôt pourrait être de 25 ou 50 %.

a3) L'articulation avec l'AVPF devra être expertisée

S'il s'avérait que ce dispositif connaît un bon succès, il faudra réfléchir à terme sur sa généralisation. Il faudra par ailleurs peut être revoir la conception et le niveau du plafond du CIF.

b) La réforme de l'AVPF

b1) Dans un sens restrictif, il s'agirait de réserver le dispositif aux salariés dont la quotité de travail et/ou le salaire sont modestes

On pourrait limiter l'affiliation au travail de durée au plus égale au mi-temps.

Des plafonds de revenu d'activité plus stricts pourraient également être envisagés : 50% du PSS par exemple afin de cibler l'AVPF sur les personnes (en couple ou isolées) ayant les plus petits revenus professionnels.

La mission n'est pas favorable à cette option.

b2) dans une approche plus positive, il s'agirait d'améliorer le dispositif dans deux directions

- étendre l'AVPF au-delà de la durée de deux ans de la Prepaee pour les parents de familles nombreuses travaillant à temps partiel

Le taux de travail à temps partiel est particulièrement élevé dans ces familles : selon la DARES, plus de 45 % des femmes ayant au moins trois enfants à charge travaillent à temps partiel, cette proportion atteignant 56 % pour celles dont le benjamin a entre 3 et 5 ans.

En solution de repli, cette possibilité pourrait être offerte sur une durée limitée, jusqu'aux six ans du benjamin par exemple. La mission se rallierait à cette option.

- améliorer le report au compte en retenant le salaire de référence à taux plein si cette option est retenue pour l'ensemble de l'AVPF.

E) L'apport des minima contributifs et non contributifs

1) La situation actuelle

Les minima contributifs (MICO, MIGA) et non contributifs (ASPA) sont très liés aux droits familiaux de retraite et à leur évolution (voir l'annexe 11).

a) Données générales

a1) Minima contributifs

En 2008, les minima contributifs mobilisaient 6,9Md€ et représentaient 2,9 % du total des retraites : 1,2 % de la pension des hommes, contre 5 % de celle des femmes.

Les femmes représentent environ les deux tiers du flux des pensionnés portés au MICO. Il s'agit notamment de mères s'étant arrêtées de travailler pour élever leurs enfants et ayant perçu des rémunérations assez faibles (ainsi la proportion de femmes bénéficiaires du MICO parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF pour la génération 1947 est de 64% contre 39% des femmes sans AVPF).

Les mères des familles nombreuses bénéficient de 63% de la masse des minima. La part des minima contributifs dans la pension de droit propre des femmes augmente fortement avec le nombre d'enfants : 4,3 % pour les mères de trois enfants, 12 % pour celles de trois enfants et plus (et 19% pour les mères ayant eu au moins cinq enfants).

a2) L'ASPA a remplacé le minimum vieillesse en 2007

La part des allocataires dans la population des 60 ans et plus est passée de 27 % à 4 % entre 1960 et 2010. Le nombre d'allocataires tend à se stabiliser depuis 2005. Cette baisse importante est intervenue malgré plusieurs revalorisations de la prestation. Elle s'explique notamment par la montée en charge des régimes de retraite, la généralisation des régimes complémentaires, le développement de l'activité féminine et la puissance des dispositifs de solidarité intégrés dans les régimes de retraite (notamment les droits familiaux).

Les femmes constituent la majorité des allocataires de ce minimum non contributif (56,5 % en 2012) mais leur part est moindre parmi les allocataires les plus jeunes.

b) Le MICO

a1) Le minimum contributif vise à relever le montant des petites pensions servies aux assurés dans le régime de base et les régimes alignés.

- La prestation est différentielle avec un montant moyen en 2013 de 135€ par mois (flux) qui compte pour 36% dans la pension principale. Les femmes bénéficient d'une majoration en moyenne plus importante que les hommes (123€ pour les hommes, contre 137€ pour les femmes).

- Pour en bénéficier, les pensionnés doivent être éligibles à une retraite à taux plein. Le montant garanti est proratisé en fonction de la durée d'assurance (les trimestres validés au titre de l'AVPF et des MDA étant pris en compte).

- Le montant mensuel du MICO entier non majoré est de 628,99€ au 1er avril 2013. La pension est complétée le cas échéant par les régimes complémentaires.

- le MICO est indexé sur les prix. Il n'y a pas eu de « coup de pouce ».

a2) La loi du 21 août 2003, puis la LFSS pour 2009, ont mis en place un MICO majoré

Cette réforme consiste à valoriser les périodes ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré, renforçant ainsi la contributivité du dispositif.

Cette majoration est ciblée sur les assurés ayant eu de longues carrières : il faut avoir une durée cotisée au moins égale à 120 trimestres. Le MICO majoré s'élève, depuis le 1^{er} avril 2013, à 687,32 €.

Le MICO majoré est indexé sur les prix. Il a bénéficié de « coups de pouce » à travers une revalorisation de 3 % tous les deux ans entre 2004 et 2008, en plus de la revalorisation effectuée en fonction de l'indice des prix.

a3) Deux autres modifications du MICO sont par ailleurs intervenues sur la période récente, notamment pour supprimer l'avantage « indu » des poly-pensionnés :

- pour être éligible, l'assuré doit avoir demandé la liquidation de toutes ses retraites personnelles à l'ensemble des régimes de base et complémentaires (condition de subsidiarité) ;

- les retraites personnelles de l'assuré ne doivent pas dépasser un plafond de pension tous régimes de 1 120 euros au 1er février 2014. S'il est dépassé, le MICO est écrêté.

L'objectif de ces mesures est de mieux cibler le dispositif car un nombre significatif d'assurés bénéficiaient du MICO malgré une pension totale assez élevée. Il s'agit notamment de limiter la « rente » des poly-pensionnés ayant une carrière complète et des revenus relativement élevés sur une grande partie de leur carrière en dehors du régime général ou d'un régime aligné, bien qu'ils aient cotisé à au moins un de ces régimes à un moment donné sur la base de revenus faibles.

Ces réformes ont entraîné une baisse marquée des flux de bénéficiaires du MICO : 19% des nouveaux retraités de l'année en 2013 contre 45% en 2009. Cette baisse brutale doit cependant être relativisée. Il existe en effet des retards de gestion dans les caisses et le MICO n'est attribué qu'au vu de la retraite totale, ce qui peut induire un décalage.

a4) Evolution des minima contributifs à l'horizon 2040 et à législation constante

Selon les projections réalisées par la DREES à cet horizon :

- le nombre de bénéficiaires diminuerait sous l'effet de l'écrêtement du MICO et de l'augmentation tendancielle des pensions qui progressent plus vite que les plafonds qui sont indexés sur les prix. Cette baisse concerne principalement les générations 1947-1955, une stabilisation étant constatée pour les générations suivantes.

- les effectifs des femmes bénéficiaires diminueraient plus vite que ceux des hommes parce que leur retraite progresse de façon sensible, tirée par l'accroissement et de l'activité professionnelle et des droits familiaux.

b) le MIGA dans les fonctions publiques

Le niveau du MIGA est de 1157€ (il n'y a pas de majoration comme dans le MICO). On ne peut le comparer ni au MICO (629€) ni au MICO majoré (687€) puisque le MICO est complété par les retraites complémentaires. Une référence plus pertinente est de comparer le MIGA au montant toutes pensions cumulées à partir duquel on écrête le MICO qui est de 1120 €.

On tient compte de la durée de service :

- pour le décompte des trimestres on retient les services effectifs et les validations gratuites ; mais les bonifications et majorations de durée sont exclues. Ce système est moins favorable que celui retenu dans le régime général où on prend en compte les périodes cotisées et les périodes validées (dont l'AVPF et les MDA).

- le taux de MIGA n'est pas strictement proportionnel à la durée décomptée. Au-dessous de 15 ans de service, on applique le rapport du nombre des années de services à la durée de service requise pour le taux maximum de liquidation, ce qui conduit au taux de 34,15%. Au-dessus de 15 ans de service, on retient un taux de 57,5% du MIGA ; entre 15 et 30 ans le taux est de 57,5% pourcentage majoré de 2,5% par an conduisant au taux de 95% à 30 ans de service ; entre 30 et 40 ans, le taux est de 95% majoré de 0,5% par an conduisant au taux de 100% à 40 ans de service.

Le MIGA est indexé sur les prix.

c) Le MIGA dans les régimes spéciaux

La plupart des régimes spéciaux (banque de France, SNCF, IEG, etc.) prévoient également un dispositif visant à assurer un minimum garanti (MIGA) aux assurés ayant cotisé sur de faibles rémunérations. Leurs montants sont plus élevés que le MICO car ils incluent la part complémentaire de la pension, comme dans le cas du MIGA en vigueur dans le régime de la fonction publique.

d) Le rapprochement des minima contributifs

La loi du 9 novembre 2010 a amorcé un premier rapprochement entre le MICO et le MIGA :

- en conditionnant l'octroi du MIGA à la liquidation sans décote afin d'en lier le bénéfice à une forte durée d'assurance. Cette mesure s'applique aux pensions liquidées depuis le 1^{er} janvier 2011 mais sa mise en œuvre est progressive ;
- en subordonnant son bénéfice à la liquidation préalable de l'ensemble des pensions de droit direct ;
- en plafonnant le montant total des pensions personnelles de droit direct, de base et complémentaires, le MIGA étant réduit à due concurrence en cas de dépassement de ce plafond.

Ces deux dernières dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur faute de décret d'application.

e) L'ASPA

Les minima contributifs dépendant de la durée d'assurance ne garantissent pas un revenu suffisant pour les ménages de retraités les plus modestes. Ils sont donc complétés par un minimum social, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui se substitue depuis 2007 au minimum vieillesse. Cette allocation différentielle prend la forme d'un complément de revenus. Le bénéfice de l'ASPA est ouvert aux personnes âgées d'au moins 65 ans.

Le montant de l'ASPA dépend des ressources et de la situation familiale du demandeur (isolé ou en couple). Le montant maximum alloué est de 800 € par mois (1 242 € si les deux membres du couple sont bénéficiaires). Le montant mensuel moyen de l'ASPA versé en 2012 à l'ensemble des allocataires, isolés ou en couple, s'élève à 413 €.

Les sommes versées sont récupérables sur la succession de l'allocataire si l'actif net dépasse 39 000 €. La récupération s'exerce dans la limite d'un montant fixé par année en fonction de la composition du foyer : 6 220,05 € pour une personne seule ; 8 144,10 € pour un couple de bénéficiaires. En 2013, les sommes récupérées s'élèvent à 131,8 M€ soit environ 7 % des dépenses de prestation. L'ASPA étant quérable et recouvrable sur succession, des cas de non recours pour des personnes potentiellement éligibles peuvent exister.

2) Toute évolution ou réforme des droits familiaux a un impact sur les minima

a) La réduction de la durée d'assurance provenant d'une baisse des trimestres validés (AVPF et MDA) aurait des conséquences complexes sur les minima contributifs

- les trimestres acquis au titre de la MDA et de l'AVPF sont pris en compte dans le calcul du MICO. Une réduction de ces droits familiaux peut donc avoir un impact sur l'éligibilité au MICO qui est conditionnée au taux plein et sur le montant de la prestation du fait de la proratisation.

- à l'inverse, pour d'autres assurés, une réduction des droits familiaux peut avoir pour conséquence une augmentation du MICO afin de compenser la perte enregistrée sur la pension de droit propre (dans l'hypothèse où l'assuré, en raison de cette réduction, devient éligible au MICO).

b) La baisse des pensions liée à une réforme des droits familiaux conduirait à une augmentation des dépenses d'ASPA

La réduction des différents droits familiaux entraînerait une baisse des pensions pour un certain nombre de retraités. Ceux qui se situent au-dessous du plafond de l'ASPA verraient leur différentielle augmenter ; ceux qui sont au voisinage de ce plafond deviendraient allocataires.

D'après les données de l'INSEE, l'AVPF a l'impact le plus important puisque sa suppression entraînerait une augmentation de l'ASPA de 700 millions d'euros (euros 2012¹⁴⁹) à l'horizon 2020 et de 1,7 milliards d'euros à l'horizon 2040. L'impact est moins fort dans l'hypothèse d'une suppression du dispositif de MDA (300 millions d'euros en 2020, 600 millions d'euros en 2040).

Au total, la suppression de l'ensemble des dispositifs de droits familiaux conduirait à une augmentation du montant de l'ASPA de 1,1 milliard d'euros en 2020 et de 2,4 milliards d'euros en 2040.

3) Des ajustements des minima devraient être envisagés, indépendamment ou pas de la réforme des droits familiaux de retraite :

a) Une modification de l'indexation du MICO

Il conviendrait de se caler sur un indice plus dynamique que les prix et, à défaut, de procéder à des « coups de pouce » comme on l'a fait pour l'ASPA.

Dans sa note du 11 février 2015, le COR a procédé à une analyse des « variantes de revalorisation du MICO au régime général à l'horizon 2060 ». Il en ressort notamment que :

- le montant du MICO qui s'élève à 23% du revenu d'activité moyen se situerait dans les scénarios A' et C' entre 10 et 15% du revenu d'activité moyen

¹⁴⁹ L'ASPA représente plus de 2 Mds € en 2012.

- les part des retraités au MICO diminueraient sensiblement, passant ainsi d'environ 25% actuellement à moins de 10% à l'horizon 2060 (alors qu'elle se stabiliserait en cas d'indexation du MICO sur les salaires).

- indexer le MICO sur les salaires augmenterait la masse des pensions de droit direct d'un peu moins de 0,1 point de PIB à l'horizon 2040 et d'environ 0,10 à 0,15 point à l'horizon 2060.

b) Une poursuite de la convergence entre MICO et MIGA.

La sortie des décrets d'application de la loi du 9 novembre 2010 s'impose.

c) Un effort en matière d'accès à l'ASPA

Dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2012, la Cour des comptes s'alarmait du manque d'information des assurés. Elle signalait notamment que l'obligation d'information imposée par la loi aux caisses de retraite se limitait à donner des informations aux assurés au moment de la liquidation de leur pension. Or, beaucoup de retraités ne sont pas encore éligibles à l'ASPA au moment de la liquidation de leur pension et ne le deviennent qu'à 65 ans. Ils peuvent avoir oublié l'information qui leur a été fournie à l'époque et ne pas demander le bénéfice de l'ASPA.

Pour corriger cette situation, la loi de réforme des retraites 2014 comporte une disposition visant à renforcer l'information délivrée par les organismes de retraite, qui auront l'obligation d'aviser les bénéficiaires potentiels de l'ASPA qu'ils sont éventuellement éligibles à ce minimum social. Il s'agit d'une mesure importante dont il faudra suivre la mise en œuvre effective.

d) Le maintien de l'accès à l'ASPA dès 65 ans

Dans le droit actuel, l'âge du taux plein auquel est lié le MICO augmente progressivement. En revanche, l'âge à partir duquel l'assuré peut prétendre à l'ASPA demeure inchangé. Pour la mission, il n'y a pas lieu de l'aligner sur l'âge du taux plein.

V) SCENARIOS INTEGRES D'UNE REFORME GLOBALE DES DROITS FAMILIAUX

A) Le projet présenté à la Commission pour l'avenir des retraites

1) Schéma de la réforme

La réforme est ambitieuse et poursuit cinq objectifs : diminuer l'écart des pensions entre mères et pères ; diminuer la concentration des DF sur les familles nombreuses ; assurer une redistribution entre les ménages aisés et les ménages de moindre revenu ; supprimer les disparités de DF entre régimes puisque les nouveaux dispositifs s'appliquent de la même façon dans tous les régimes ; simplifier le système de pensions et le rendre plus intelligible pour les familles.

Dans ce schéma de réforme, on supprime deux des trois dispositifs majeurs des droits familiaux (majoration de pension des familles nombreuses et AVPF) et on restreint le nombre de trimestres de MDA accordés.

L'enveloppe rendue disponible finance trois dispositifs : un nouveau système de validation qui compense les arrêts d'activité ou les périodes de temps partiel (la NOVAP, « Nouvelle Validation Parentale »), le maintien de deux trimestres de MDA « Accouchement/maternité » pour les mères de famille et une majoration forfaitaire des pensions de toutes les mères de famille. Ce sont des dispositifs tous régimes, plus simples et plus lisibles que les dispositifs existants. En particulier, les questions d'articulation entre les différents dispositifs validant des interruptions d'activité (AVPF, MDA congé parental, validation gratuite au titre de l'article L.9-1° dans la fonction publique...).

Comme la réforme a des forts effets, on la met en œuvre de façon progressive. La phase de transition démarre pour la génération 1960 et les enfants nés à partir de 1990 ; sa montée en charge dépend à la fois de la génération de l'assuré et de la date de naissance de ses enfants. La réforme n'aura pas eu tous ses effets en 2040, qui est l'horizon des simulations ; on observe à cet horizon essentiellement les effets des dispositifs de transition et de façon marginale ceux des dispositifs cibles. La réforme atteindra son régime de croisière plutôt autour de 2060¹⁵⁰.

Point de méthode

Les scénarios présentés ont été simulés à l'aide de modèles de micro simulation, notamment celui de la DREES. Ce dernier ne permet pas de produire des résultats fiables au-delà de l'horizon 2040. Dans certains scénarios, les effets des réformes simulées ne sont pas épuisés à cet horizon.

Par ailleurs, les réformes sont le plus souvent simulées sous l'hypothèse que les assurés cherchent à atteindre le taux plein (« modèle de recherche du taux plein »). Dans ce cas, une partie des effets observés (sur les dates de liquidation ou le niveau des pensions) peut être attribué aux changements de comportement de départ en retraite. En revanche, les comportements d'activité autour des naissances ne sont pas modifiés et le modèle ne prend pas en compte l'impact sur l'activité féminine du remplacement du CLCA par la Prepa pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2015.

Enfin, ces modèles présentent des limites (les enfants dans les carrières des assurés sont imputés à partir de leurs trimestres de MDA et d'AVPF ce qui peut introduire des biais significatifs ; l'hypothèse de stabilité de la descendance finale est imparfaite¹⁵¹ - cf. tableau ci-dessous).

Ces limites du modèle ne permettent pas de quantifier de façon précise les effets des réformes étudiées mais leur description qualitative est satisfaisante.

Les éléments présentés cités ici proviennent de la version actualisée des simulations réalisées par la DREES et la DSS pour la Commission Moreau.

¹⁵⁰ Voir l'annexe 12 pour une description précise du scénario de transition.

¹⁵¹ La structure retenue en projection dans le modèle de la DREES correspond à la structure de la descendance finale des femmes nées en 1960 (cf. Toulemon Laurent, 2001, « Combien d'enfants, combien de frères et sœurs depuis cent ans ? », *Population & Sociétés*, n°374, décembre 2001). Dans cet article et un autre du même auteur (Toulemon, Mazuy, 2001), les projections réalisées pour les femmes des années 1970 et 1980 (qui reposent sur l'hypothèse d'une fécondité selon le rang de naissance « inchangée ») font apparaître une proportion un peu plus importante de femmes sans enfant et un peu moins importante de mères de 4 enfants ou plus.

Descendance finale des femmes de la génération 1960^(*)

Nombre d'enfants	0	1	2	3	4	Au moins
						5
	10%	18%	40%	22%	7%	3%

Source : Toulemon, 2001 – ^(*) structure retenue notamment dans le modèle de la DREES.

a) La suppression des majorations des familles nombreuses

Les majorations de pension pour les parents de trois enfants ou plus sont plafonnées à 132€¹⁵² pour les assurés nés entre 1960 et 1964 puis à 66€¹⁵³ pour les assurés nés entre 1964 et 1969. Elles sont supprimées pour les générations d'assurés nés après 1970.

En 2040, seule une partie des générations de retraités sera donc concernée par le plafonnement puis la suppression de ces majorations.

En outre, la partie des dépenses de majorations liées à leur réversibilité est écartée du champ de la réforme.

b) Une forte rétraction des dispositifs de validation de durée d'assurance

b1) La suppression d'une large partie des MDA

Les trimestres de MDA apportent en moyenne entre 13 et 15 trimestres de durée d'assurance (selon les générations) aux mères de familles ; leur utilité continue de croître sur les années à venir (les trimestres de MDA sont « utiles » pour plus des deux tiers des mères de la génération 1942 et autour de 80% des mères de la génération 1986).

Les huit trimestres par enfant dans les régimes général et alignés sont essentiellement portés par les femmes (quatre trimestres leur sont réservés ; le système d'option pour les quatre autres devrait conduire à une forte concentration à leur profit)¹⁵⁴.

Les MDA seraient progressivement diminuées pour les enfants nés à partir de 2010 (soit principalement les générations nées à partir des années 1970 qui liquideront à partir de 2030) pour aboutir au dispositif cible où deux trimestres seulement sont réservés aux mères et ajoutés à la durée d'assurance lors de la liquidation de la pension.

Ces deux trimestres ont été conservés compte tenu des incertitudes entourant les prévisions de convergence des durées d'assurance des hommes et des femmes.

¹⁵² Soit 10% du montant moyen de pension tous régimes des personnes ayant 66 ans en 2010.

¹⁵³ Soit 5% du montant moyen de pension tous régimes des personnes ayant 66 ans en 2010.

¹⁵⁴ Deux trimestres dans la fonction publique pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004.

b2) Une diminution marquée des situations donnant droit à validation par rapport à l'AVPF

Elle résulte :

- de façon majoritaire de la suppression de la validation des situations d'inactivité des familles nombreuses dont les enfants ont plus de trois ans. Actuellement, plus d'un tiers des affiliations AVPF concernent ces familles et le nombre de trimestres validés à ce titre est élevé (avec une forte dispersion). Les données chiffrées de cette option ont été analysées ci-dessus au IV.B).

- de façon secondaire de la rétraction du champ de la NOVAP pour les jeunes enfants par rapport à l'AVPF¹⁵⁵. Elle est le solde entre des éléments de rétraction et d'extension :

* éléments de rétraction : on se cale sur les durées de la Préparée (ex-CLCA) ; on subordonne le droit à des conditions d'activité antérieure.

* élément d'extension : en supprimant la condition de ressources du ménage, on ouvre la NOVAP aux parents actuellement exclus par cette condition.

b3) Au total, la réforme des MDA et de l'AVPF diminuerait de 9% le nombre de trimestres validés par les femmes de la génération 1993

Par rapport à la législation actuelle, la réforme proposée réduirait en moyenne de 6 % la durée d'assurance des femmes de la génération 1980 ; cette baisse est essentiellement liée à la réduction du nombre de trimestres de MDA, la montée en charge de la NOVAP (qui s'applique à partir des enfants nés en 2015) n'étant pas encore complète. La baisse serait de 9% pour la génération 1993¹⁵⁶.

La durée validée par les hommes ne serait pas modifiée.

b4) Quelques variantes possibles autour des dispositifs de validation de durée d'assurance

Diverses formules sont possibles pour peser de façon moins marquée sur les durées d'assurance (et donc limiter le report des âges de liquidation). Ce serait au prix d'une baisse du crédit disponible à affecter aux majorations de pension.

- On peut choisir de se caler sur la durée du congé parental d'éducation, en maintenant la validation jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant. Pour ne pas trop pénaliser les mères de famille nombreuse, on pourrait même étendre la validation jusqu'au sixième anniversaire du benjamin à partir du troisième enfant¹⁵⁷. Les familles ayant un jeune enfant bénéficieraient dans ce cas de 12 trimestres par enfant contre 2 à 8 (selon son rang) dans le projet présenté à la Commission Moreau. Si les deux parents ont des trimestres manquants, on peut mettre en place un système d'option sur le modèle de la MDA Education actuelle (autour du quatrième

¹⁵⁵ Le nombre de femmes bénéficiaires (au moins un trimestre utile) de la NOVAP est inférieur d'au moins 30% à celui des femmes bénéficiaires de l'AVPF.

¹⁵⁶ On estime que la phase de transition ne sera achevée avant la génération 1993.

¹⁵⁷ Dans ce cas, la durée de service de la NOVAP serait déconnectée de celle du congé parental.

anniversaire pour les deux premiers enfants, autour du septième anniversaire pour les suivants)¹⁵⁸.

- On pourrait ne pas faire dépendre la NOVAP d'une condition d'activité antérieure.

- On pourrait attribuer quatre trimestres par enfant au titre de la maternité, comme c'est le cas actuellement au régime général (et non deux qui correspond au dispositif plus restrictif de la fonction publique), avec le même argument d'incertitude sur l'évolution des durées d'assurance des hommes et des femmes.

En revanche, le choix de soumettre la NOVAP à une condition de revenu conduit, toutes choses égales par ailleurs, à augmenter les sommes affectables au financement de la majoration.

Ainsi, avec le même scénario de transition que celui du projet présenté à la Commission Moreau, l'application simultanée des trois mesures plus favorables décrites ci-dessus réduirait la durée d'assurance des femmes de la génération 1980 de 3% en l'absence de condition de ressources (au lieu de 6% dans le scénario discuté dans le cadre de la Commission Moreau) et aboutirait au même effet que le scénario présenté à la Commission Moreau si on introduisait une condition de ressources équivalente à celle de l'AVPF actuelle.

c) Un changement dans la technique de report au compte

On retient la meilleure des deux références entre le SMIC et le salaire de la période ouvrant droit à l'affiliation.

*

* *

Les « crédits » liés à la suppression de l'AVPF et d'une grande partie des trimestres de MDA et la création en contrepartie de la NOVAP d'une part, les « crédits » liés à la suppression des majorations attribuées aux familles nombreuses d'autre part dégagent une disponibilité qui croît au fur et à mesure de la phase de transition : de 40 millions d'euros (euros 2010) en 2020 à 8,8 milliards en 2040¹⁵⁹.

Ce disponible, issu à la fois de moindres montants de pension versés à ce stade et des reports des dates de liquidation, est affecté à un versement forfaitaire en sus de la pension de droit propre.

¹⁵⁸ Pour la fonction publique, on reprendrait quelque chose de très proche du dispositif introduit pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004 (Article L.9 1^o du CPCMR) : on valide comme du temps plein les périodes d'interruption ou de temps partiel pour les fonctionnaires parents d'enfants de moins de 3 ans (à la place d'un crédit de trois ans par enfant). Cela se fera en pratique dans le cadre d'un congé parental. Dans ce cas, compte tenu du mode spécifique de calcul de la pension, la possibilité de validation est ouverte aux deux parents si chacun prend un congé parental ou un temps partiel de droit.

Si un poly-cotisant a cotisé quatre trimestres tous régimes une année donnée, aucun trimestre ne sera ajouté au titre du droit familial cette année-là.

¹⁵⁹ Euros 2008. Le rythme de croisière de la réforme n'est atteint qu'en 2050-2060 ; la note DREES ne précise pas les économies dégagées à cet horizon. Elles devraient être d'au moins le double des économies dégagées en 2040.

d) Une majoration de pension attribuée aux mères de famille sous forme d'un forfait en euros dès le premier enfant.

d1) Présentation du dispositif

Les disponibilités résultant des mesures étudiées aux a) et b) ci-dessus sont entièrement redéployées sous forme de majoration de pension forfaitaire dès le premier enfant attribuée aux seules mères ; le montant du forfait dépend de l'année de naissance des enfants, avec un système de tranches.

Le forfait par enfant, faible en début de période, augmente au fur et à mesure de la phase de transition : il augmente progressivement de 25€ (en euros 2010) par mois et par enfant pour les enfants nés entre 1990 et 1994¹⁶⁰ à 90€ (euros 2010) pour les enfants nés entre 2004 et 2009¹⁶¹. Pour les enfants nés après 2010, la valeur du forfait ne peut pas être évaluée de façon aussi précise car une large part des générations concernées liquideront après 2040, qui est l'horizon de prévision du modèle de la DREES. Compte tenu de la poursuite de la montée en charge des dispositifs-cibles après 2040, il semble cependant crédible que le montant de ce forfait ne sera pas inférieur à 90€¹⁶². Ce montant pourrait d'ailleurs être réévalué le moment venu à l'aune des dernières données disponibles sur les carrières et les droits à pension des hommes et des femmes.

L'augmentation progressive de la valeur du forfait va de pair avec la persistance des dispositifs antérieurs, fut-ce sous une forme plus restreinte. Ainsi, par exemple, si la majoration pour les mères d'enfants nés entre 1990 et 1994 n'est que de 25€, il faut garder à l'esprit que les trimestres de MDA ne sont guère réduits pour ces enfants¹⁶³ et que les majorations pour les parents de famille nombreuses ne sont que plafonnées pour la majorité des parents concernés.

Ces forfaits sont indexés sur les prix. Ils sont ajoutés à la pension après que le mécanisme du MICO a éventuellement fait son œuvre.

d2) Quelques variantes possibles de la majoration

d21) On pourrait choisir une indexation plus favorable que les prix.

¹⁶⁰ Il s'agit principalement des enfants des parents des générations 1960 à 1975 qui liquideront entre 2020 et 2042.

¹⁶¹ Il s'agit principalement des enfants des parents des générations 1965 à 1989 qui liquideront entre 2025 et 2056.

¹⁶² Le rapport Moreau avance de façon prudente un montant « entre 70 et 100 euros » « sous réserve de chiffrages plus fins » : « La MDA accouchement (4 trimestres dans les régimes alignés, 2 dans les régimes spéciaux) et la majoration pour trois enfants et plus seraient transformées en une majoration unique de pension, forfaitaire pour chaque enfant au titre de l'impact de l'accouchement ou de l'adoption sur la carrière. Cette majoration par enfant pourrait, à titre de simple exemple, être fixée entre 70 et 100 euros par enfant (soit environ 7% du montant moyen de pension au régime général pour une carrière complète), servie aux femmes (mais partageable en cas d'adoption) – sous réserve de chiffrages plus fins » (Rapport Moreau p.127).

¹⁶³ On conserve les 4 trimestres de MDA accouchement et les 4 trimestres de MDA Education sont positionnées, pour le taux ou la proratisation, de façon à combler d'éventuelles années incomplètes intervenues dans les 18 premières années d'éducation.

Avec une indexation sur les prix, la valeur de la majoration en pourcentage de la pension moyenne se dégrade.

Une indexation plus dynamique corrigerait cette dégradation.

Mais on pourrait retenir l'option de « coups de pouce », plus souple et qui peut tirer les conséquences des résultats effectifs de la réforme (dont on a dit plus haut qu'ils étaient entachés de fortes incertitudes).

Contrepartie de cette option, le montant du forfait en début de période serait moins élevé.

d22) On pourrait préférer à l'affectation exclusive de la majoration aux mères le système d'option qui existe déjà pour la MDA Education.

La venue d'un enfant donnerait droit à une majoration dont les parents définiraient le ou les destinataires dans les mêmes conditions de choix et de calendrier d'exercice.

Les systèmes d'option dans les DF : comparaisons internationales

En Italie, en Allemagne et en Suède, certains dispositifs donnent la liberté aux couples de déterminer le bénéficiaire des droits familiaux, permettant ainsi d'inciter à un partage plus équilibré de l'éducation des enfants :

- en Allemagne, des points de retraite sont attribués au parent qui a élevé l'enfant. Par défaut, c'est la mère qui en bénéficie. Si les parents veulent faire bénéficier au père tout ou partie des points liés à la période d'éducation, il est nécessaire de faire une demande signée par les deux parents qui n'aura au maximum que deux mois de rétroactivité. En cas de désaccord, c'est donc la mère qui bénéficie du droit ;
- en Suède, les parents ne peuvent se voir attribuer les droits liés à l'éducation de leurs enfants simultanément. Ils sont éligibles à ces droits pendant les quatre premières années de l'enfant : le bénéficiaire peut changer chaque année, un seul droit à la fois est ouvert même si plusieurs enfants de moins de quatre ans sont à charge des parents (qu'ils vivent ensemble ou soient divorcés) et les années ne sont pas cumulables dans le cas de naissances rapprochées (les droits sont de quatre ans maximum à partir de la naissance du dernier enfant). Le parent doit s'être occupé de l'enfant et avoir habité avec lui pendant au moins six mois de l'année. Si les deux parents remplissent ces critères, ils peuvent décider du bénéficiaire. En cas de non spécification écrite de la part des parents (avant le 31 janvier de l'année durant laquelle le droit est attribué) ou de désaccord, le bénéficiaire est le parent ayant les revenus les plus faibles. Dans plus de 90% des cas, c'est la mère qui bénéficie de ce droit ;
- en Italie, depuis 2000, il est possible de valider des interruptions d'activité pour un enfant de moins de huit ans et ce droit est ouvert aux deux parents. Toutefois, cette validation reste limitée à dix mois pour un parent isolé ; à six mois pour la mère et sept mois pour le père, dans la limite de dix mois par couple. Toutefois, si le père s'arrête pendant au moins trois mois, cette limite est portée à onze mois.

d23) Quelques variantes possibles autour du dispositif de majoration de pension des mères

On peut adopter une conception différente de la majoration de pension attribuée aux mères.

- elle pourrait être (plus ou moins) proportionnelle à la pension. C'est l'approche retenue par exemple par l'Institut des politiques publiques (cf *infra*) qui, constatant que le désavantage de carrière lié à la présence d'enfants est plutôt proportionnel au salaire, conclut logiquement à la proportionnalité de la majoration.

- le montant du forfait (ou son taux dans le cas d'une majoration proportionnelle) pourrait être progressif avec la taille de la famille

Il faut noter que si l'on fait le choix d'exercer une moindre pression sur les durées validées (cf. les variantes possibles autour des dispositifs de validation de durée d'assurance), les masses rendues disponibles pour financer la majoration de pension sont moindres, ce qui peut conduire à ne pas accorder la majoration dès le premier enfant, afin de ne pas trop diluer les fonds disponibles. Ainsi, ne l'accorder qu'au deuxième permet d'en augmenter la valeur d'environ 10% ; la limiter au troisième enfant en rehausse la valeur de presque la moitié.

2) Des conséquences complexes

Compte tenu de la contrainte de l'horizon de prévision du modèle de la DREES (2040) et des incertitudes entourant les simulations, il n'est pas possible de décrire de façon précise, à l'euro près, les gagnants et les perdants lorsque la réforme aura atteint son régime de croisière, mais on peut les décrire de façon qualitative. On peut cependant dresser un bilan des mesures mises en œuvre pour l'année 2040, qui se situe donc en pleine phase de transition, ou pour certaines générations qui liquideront majoritairement avant 2040, ce qui permet d'avoir une certaine visibilité du déroulement de la réforme dans les vingt-cinq prochaines années.

a) Un transfert des pères vers les mères

Les pères de familles nombreuses perdent en effet leurs majorations qui représentent en 2008 8,7% de leurs pensions¹⁶⁴.

Cette perte intervient à tous les niveaux de revenu. Les plus modestes d'entre les pères verraient cette perte compensée en tout ou partie par les dispositifs de minima de pension.

b) Un recul de l'âge de départ à la retraite des femmes

Les effets de la réforme ont été simulés sous une hypothèse de comportement, qui apparait la plus plausible, celle de la recherche du taux plein par les assurés. De fait, la restriction du nombre de trimestres est en partie compensée par le report de la date de liquidation de la pension.

Il faut souligner que les chiffres affichés pour 2040 sous-estiment le recul d'âge de départ en retraite dans la mesure où ils n'ont pas encore enregistré l'effet de la rétraction de l'AVPF. Comme on démarre en 2015 (en conservant les droits AVPF acquis avant cette date), c'est la génération 1993 (qui commence à liquider sa pension en 2050) qui sera la première à bénéficier exclusivement de la NOVAP. De fait, c'est la réduction progressive du nombre de trimestres de MDA qui produit l'essentiel des effets observés sur les durées d'assurance et les âges de liquidation à l'horizon 2040 et pas encore la rétraction de l'AVPF.

¹⁶⁴ COR, document n°11 de la séance du 21 mai 2014 (d'après DREES).

b1) Les générations impactées

A la suite de la réforme, l'âge de liquidation des hommes est peu impacté.

Celui des femmes augmente d'environ 1 mois en début de période et jusqu'à 8 mois pour la génération 1993. Près de 1% des femmes décaleraient leur départ de plus de 2 ans en début de période contre plus de 10% pour les générations 1980 et suivantes. 40% des femmes des générations 1980 et suivantes liquideraient leur retraite à l'âge d'annulation de la décote (67 ans) après la réforme, contre 25 à 30% avec la législation actuelle. Même si la montée en charge de la NOVAP est encore très partielle pour ces générations, il faut noter que le modèle DREES ne prend pas en compte les conséquences de l'introduction de la Prepaée sur les comportements d'activité des jeunes parents et ne modélise pas un retour à l'emploi d'une partie des femmes dont la durée de validation a été réduite avec la NOVAP par rapport à l'AVPF actuelle.

b2) Qui sont les mères conduites à reporter l'âge de leur départ en retraite ?

- en fonction de la taille de la descendance finale

Ce sont les mères de famille nombreuse qui décalent le plus souvent leur départ : plus de 15% des mères de trois enfants ou plus de la génération 1980 reporteraient leur liquidation de plus de deux ans. Ce sont elles qui perdent le plus de trimestres lors du passage de l'AVPF à la NOVAP : entre 8 et 20 trimestres pour les mères de 4 enfants, qui validaient en moyenne 30 trimestres au titre de l'AVPF.

- en fonction du revenu

Les pensions les plus basses sont plus fortement touchées par la perte de trimestres de droits familiaux que celles du haut de la distribution car les personnes concernées ont moins la possibilité de compenser cette perte par des trimestres acquis sur le marché du travail – c'est une hypothèse de « comportement » interne au modèle de simulation de la DREES, qui semble assez réaliste.

b3) Comparaison entre les âges de départ des pères et des mères

A législation inchangée, l'âge moyen de liquidation des femmes, qui est actuellement supérieur à celui des hommes, devait s'en rapprocher voire lui être inférieur¹⁶⁵ à partir des générations nées dans les années 1960.

La réforme envisagée conduit à contrarier ce mouvement. Pour les femmes de la génération 1980, l'âge moyen de liquidation des femmes serait de 64,1 ans avec la législation actuelle (64,9 ans pour les hommes) ; elle serait de 64,6 ans après la réforme, ce qui le rapprocherait de celui des hommes (toujours 64,9 ans après réforme).

Pour les générations entre 1983 à 1993, les âges de liquidation moyens des hommes et des femmes sont très proches. Les simulations s'arrêtant à la génération 1993, on ne connaît pas précisément la situation pour les générations suivantes, qui seront précisément celles qui bénéficieront à plein des nouveaux dispositifs.

¹⁶⁵ Notamment grâce aux trimestres dus aux droits familiaux. Il s'agit de moyennes.

c) Une redistribution significative des familles nombreuses vers les parents de un ou deux enfants

c1) Analyse pour les couples

Rappelons qu'entre 60 et 64 ans, 78% des hommes et 68% des femmes vivent en couple¹⁶⁶.

Comme chacun des parents de familles nombreuses perd les majorations qui lui sont actuellement attribuées, le foyer perd, en temps un de la réforme, au moins 10% des retraites de ses membres. Dans un deuxième temps, il bénéficie du forfait attribué aux mères.

Pour certains couples parents de familles nombreuses le bénéfice de ce forfait (de 270 euros pour trois enfants, 360 euros pour quatre enfants...) compense la perte des majorations. Le montant de 270 euros par exemple apparaît ainsi plus élevé que deux fois les 10% du montant moyen de pension tous régimes des personnes ayant 66 ans en 2010. Mais il faut tenir compte, comme on l'a dit plus haut, de l'amélioration du niveau général des pensions qui fait mécaniquement baisser au fil du temps la valeur relative du forfait.

c2) Analyse pour les mères

Les mères de ces familles nombreuses sont aussi celles pour qui la suppression des MDA est la plus pénalisante. A terme (au-delà de 2040) la réforme de l'AVPF (avec la forte rétraction du champ des attributaires de la NOVAP) pèsera sur leur durée validée.

Seules sont épargnées les mères ayant une longue carrière professionnelle et qui récupèrent avec le forfait plus que la majoration supprimée.

d) Une redistribution complexe en fonction du revenu

d1) La perte pour les pères

- Elle est proportionnelle à la pension.

- La pénalisation des plus modestes sera partiellement compensée par le MICO.

d2) Les mères de famille nombreuse aisées voient leur pension diminuer.

Cette diminution est liée à la suppression ou à la diminution de droits proportionnels (majorations) ou plutôt proportionnels (les MDA) au revenu alors que la majoration est forfaitaire.

L'impact est très marqué pour celles d'entre elles (fonctionnaires et retraitées des régimes spéciaux) qui ont une descendance finale supérieure à trois enfants et qui bénéficient actuellement d'un taux majoré de cinq points par enfant au-dessus de trois.

¹⁶⁶ sans que l'on puisse distinguer si c'est toujours avec le conjoint d'origine et si le couple est marié ou non. Ces pourcentages tombent à 69% pour les hommes et 29% pour les femmes au-delà de 75 ans, du fait de la montée du veuvage.

d3) L'incidence de la NOVAP

- le report au compte du salaire de référence ne rehausse pas de façon majeure le SAM.
- la suppression de la condition de ressources va ouvrir la validation à des parents dont le conjoint a un revenu supérieur au plafond de l'Allocation de rentrée scolaire (ARS).

e) Au total, un bilan gagnants/perdants complexe

On ne tient compte ici que des effets directs de la réforme sur les pensions et pas des effets de rétroactions qu'elle entraîne sur les prestations sociales (APA, AL) et les prélèvements obligatoires.

e1) Qui sont les gagnants ?

Plus de 85% des mères de un ou deux enfants de la génération 1970 sont gagnantes à la réforme. C'est le cas de plus de 60% des mères de trois enfants ou plus de cette génération. Pour ces retraitées, les gains mensuels varient sensiblement : ce sont les mères de deux enfants dont le gain mensuel moyen est le plus élevé (100 euros 2010 par mois pour la génération 1970). Pour les autres, le gain moyen varie entre 20 euros par mois pour les mères de trois enfants et 80 euros pour les mères de quatre ou cinq enfants.

Les simulations de la DREES ne permettent pas de calculer les gains et les pertes des femmes selon leur nombre d'enfants une fois que la réforme sera complète. Il apparaît cependant que les principaux gagnants sont les mères qui ne sont pas concernées par la rétraction des durées validées (les 20% de mères qui n'ont pas de MDA « utiles ») et ont eu au plus deux enfants. Leur gain est égal au forfait.

Sont aussi gagnantes les mères aux pensions les plus faibles, qui bénéficient du caractère forfaitaire de la majoration de pension : pour la génération 1970, 88% des femmes du premier décile, 78% de celles du deuxième décile et 57% de celles du troisième gagnent à la réforme. Le gain moyen pour ces trois déciles est autour de 100 euros (euros de 2010) par mois.

Mais pour certaines mères de famille, ce gain de pension se fait au prix d'un départ plus tardif.

e2) Qui sont les perdants ?

Essentiellement les pères et les familles nombreuses.

- La suppression des majorations entraîne une baisse des pensions des pères (baisse de 10% pour ceux qui ont eu trois enfants, voire plus dans les fonctions publiques et les régimes spéciaux) à tout niveau de pension (sous réserve d'une légère récupération par le MICO)
- Le couple peut perdre jusqu'au solde entre 10% de ses pensions et les majorations forfaitaires perçue par la mère. La perte est croissante avec les niveaux de pensions initiaux.

- Les mères qui souffrent de la baisse des validations (nombre élevé de trimestres utiles de MDA et de longues durées d'AVPF), perdent la majoration de pension des parents de famille nombreuse et ne récupèrent pas assez au titre de la majoration forfaitaire pour les mères. La recherche du taux plein les amène à travailler plus longtemps.

Pour les plus modestes, le MICO a pu atténuer la baisse de la pension ; mais cet effet est limité parce que le MICO est proratisé en fonction de la durée validée (gravement diminuée par la baisse des périodes validées) et que son indexation sur les prix lui aura fait perdre de sa valeur relativement aux pensions¹⁶⁷. On les renvoie sur l'ASPA (si elles vivent en couple, seulement si le revenu du conjoint est compatible avec le plafond), avec le côté pénalisant de la récupération sur succession.

Une piste possible pour améliorer la situation des plus modestes dans le schéma de réforme serait de l'accompagner d'une revalorisation plus dynamique du MICO, afin qu'il évolue de façon parallèle à la pension moyenne. Cela diminuerait cependant sensiblement le disponible qui serait redistribuable aux femmes sous forme de majoration de pension.

B) Le scénario proposé par l'Institut des politiques publiques¹⁶⁸

Les travaux de l'IPP les droits familiaux et conjugaux, réalisés à la demande du ministère des Droits des femmes, ont pour première conclusion que les politiques facilitant la conciliation entre vies familiale et professionnelle sont plus efficaces qu'une compensation ex post des inégalités hommes/femmes par le système de retraites. C'est pourquoi les pistes de réforme proposées se font au mieux à enveloppe constante voire génèrent des économies, qui seraient alors recyclées dans de telles politiques. Cependant, la question, délicate, de la transition entre une économie sur les droits familiaux versés *ex post* et un investissement en amont pour les générations plus jeunes n'est pas traitée.

Le rapport (et la note) ne portent que sur les majorations de pension et les MDA, l'AVPF - visiblement pour des raisons techniques- étant absente du modèle Pensipp (réplique du modèle Destinie de l'Insee utilisé par l'IPP). Cela rend l'analyse incomplète : l'AVPF est évaluée de façon rapide dans l'analyse de l'existant et la proposition de supprimer l'AVPF pour les familles nombreuses sans enfants de moins de trois ans¹⁶⁹ n'est guère articulée avec le schéma principal de réforme.

La réforme propose de remplacer MDA et majorations de pension actuelles par un seul dispositif de majoration de pension, exclusivement destinée aux femmes¹⁷⁰ et versé dès le

¹⁶⁷ D'après le COR, le MICO perdrait environ un cinquième de sa valeur par rapport aux salaires à horizon 2040.

¹⁶⁸ Carole Bonnet, Antoine Bozio, Camille Landais, Simon Rabaté, « Réformer le système de retraites : les droits familiaux et conjugaux », *Rapport IPP*, n°2, juin 2013.

Carole Bonnet, Antoine Bozio, Camille Landais, Simon Rabaté, Marianne Tenand, « Réforme des retraites : vers une refonte des droits familiaux ? », *Les notes de l'IPP*, n°8, octobre 2013.

¹⁶⁹ p.73 du rapport.

¹⁷⁰ En variante, pour respecter les arrêts de la CJUE, attribué à un seul parent (homme ou femme) et par défaut à la mère. Comme la majoration proposée est dégressive avec le niveau de la pension, la solution le plus souvent avantageuse serait de l'attribuer à la mère.

premier enfant¹⁷¹, le même dans tous les régimes. Mécaniquement, ce transfert de la masse financière de ces deux droits familiaux exclusivement aux femmes a pour conséquence de réduire les écarts de pension entre les sexes.

Rien n'est cependant dit sur l'impact de la réforme sur le report des départs en retraite des femmes, la réforme étant simulée à comportement de départ inchangé¹⁷². Nous pouvons cependant supposer, en s'inspirant de résultats de la simulation d'autres scénarios de réforme assez proches, que la suppression des trimestres de MDA a pour conséquence directe un report significatif de l'âge de liquidation des femmes (d'environ deux ans en moyenne), notamment dans un contexte de recul des âges légaux et d'annulation de la décote. La restriction du champ de l'AVPF suggérée par les auteurs accentuerait encore ce report.

Le gain de pension des femmes se fait donc au détriment des hommes (ce qui semble acceptable aux auteurs) et par un départ plus tardif en retraite des femmes (ce qui l'est aussi si on considère, comme les auteurs de ce rapport que le système refondu des droits familiaux doit encourager une participation accrue au marché du travail en toute fin de carrière).

Deux types de majoration de pension sont proposés. Dans les deux cas, le montant de la majoration décroît en pourcentage avec le montant principal de la pension.

La première option est une majoration de pension proportionnelle au montant principal de la pension mais dont le pourcentage est dégressif avec le montant de la pension (et augmente avec le nombre d'enfants) : le montant de la majoration augmente donc a priori avec le montant principal de la pension mais de façon moins que proportionnelle.

La seconde option est une majoration forfaitaire, qui ne varie donc pas avec le montant principal de la pension¹⁷³. Ce scénario est très redistributif, avec des pertes qui peuvent être assez fortes pour certaines mères de familles nombreuses¹⁷⁴. Par rapport à celui de la commission Moreau, le forfait proposé est d'un montant plus bas au départ pour les premières générations concernées parce qu'il intègre des économies mais aussi parce qu'il retient une indexation sur les salaires.

Les auteurs du rapport se positionnent clairement en faveur de la première option qui va dans le sens de la logique proportionnelle (« assurantielle ») du système de retraite et parce que la pénalisation de carrière et salariale subie par les femmes apparaît plutôt proportionnelle au niveau initial de carrière sans enfant.

¹⁷¹ La forfaitisation de la majoration actuelle (sans en changer les bénéficiaires) a aussi été étudiée par l'IPP.

¹⁷² Ce qui peut paraître paradoxal dans la mesure où l'un des objectifs de la réforme pour les auteurs est d'augmenter l'offre de travail des femmes en fin de carrière.

¹⁷³ ce qui donne aussi une baisse en pourcentage lorsque la pension augmente.

¹⁷⁴ Par exemple, les femmes du dernier quartile de durée cotisée perdraient entre 40% et 50% de leur pension (selon le paramétrage retenu) dans le scénario de majoration proportionnelle dégressive avec le niveau de pension (rapport de l'IPP p.79 et 80). Ces résultats qui reposent sur l'hypothèse d'une date de liquidation inchangée par rapport à la situation actuelle seraient probablement moins marqués avec un modèle de recherche du taux plein, comme le note d'ailleurs les auteurs.

VI) QUATRE PROBLEMES TRANSVERSAUX

A) Le calendrier de mise en œuvre des réformes

Le calendrier retenu à l'été 2013 pour la mise en œuvre du scénario présenté à la Commission Moreau est très progressif.

Il est détaillé dans l'annexe 12.

L'expertise juridique menée à l'été 2013 concluait à la solidité de la transition proposée. En effet, elle ne modifie ni les retraites déjà liquidées ni les droits déjà portés au compte (AVPF).

On pourrait imaginer un schéma de transition qui commence plus tard mais soit plus concentré dans le temps.

L'avantage d'une telle phase de transition est sa plus grande lisibilité, de nombreux dispositifs étant juxtaposés en fonction de la date de naissance des enfants dans celui présenté à la Commission Moreau. Surtout, elle permettrait une mise en place plus rapide du dispositif cible et notamment l'introduction d'emblée d'un forfait de pension d'un montant proche de celui de long terme. Elle est cependant moins « douce » que la transition du scénario présenté à la Commission Moreau.

Par ailleurs, la mise en place progressive du scénario présenté à la Commission Moreau repose sur les générations de naissance des enfants. Cela est cohérent avec le fait que c'est leur naissance et leur éducation qui est le fait générateur du droit. D'ailleurs, les récentes réformes des dispositifs de MDA ont aussi été mises en place en fonction des années de naissance des enfants, et non sur des générations de naissance des assurés.

On peut cependant prévoir que la phase de transition repose sur les générations d'assurés en considérant que la réforme doit se développer au fur des modifications de profil de carrière féminines selon les générations.

B) Les incidences des réformes sur les régimes complémentaires

Nombre de réformes étudiées aux IV et V ci-dessus impliquent les régimes complémentaires.

Pour des raisons de commodité, la mission est partie du postulat que les gestionnaires de ces régimes adhèreraient aux réformes retenues par les pouvoirs publics après concertation avec eux.

1) Les réformes étudiées auraient des conséquences en gestion.

Ce serait le cas par exemple dans des schémas de forfaitisation ou de plafonnement des majorations pour familles nombreuses si on retenait – ce qui est souhaitable – une approche « tous régimes ». Ces changements n'apparaissent pas constituer des obstacles qui justifieraient qu'on y renonce.

2) Certaines réformes auraient des conséquences financières significatives sur les régimes complémentaires.

C'est notamment le cas des schémas de réforme globale analysés au V.A), avec la suppression des majorations pour familles nombreuses et la diminution de la charge financière liée à la rétroaction des validations. Dans ces schémas, les régimes complémentaires seraient financièrement « soulagés » de façon très significative

Dans une approche de neutralité financière, il sera nécessaire soit de recalculer les taux de cotisation entre base et complémentaire soit de prévoir un financement par les complémentaires du forfait.

Il faudrait prévoir une procédure qui arrête en toute clarté les ajustements financiers en cause.

C) Une option intéressante mais délicate dans sa mise en œuvre : le financement d'aides aux familles pendant qu'elles ont leurs enfants à charge.

Même si la persistance de l'écart de pensions entre mères et pères à l'horizon 2040 plaide pour que les réformes des droits familiaux se fassent à enveloppe plutôt constante, on peut envisager d'en distraire une part, bien entendu sans en dénaturer la logique.

Une pesée de l'ordre de 10% est en ce sens crédible ; elle dégagerait (en euros constants) 1,3Md€ en début de période et 3Md€ à l'horizon 2040.

Parmi les dépenses évoquées, deux nous sembleraient prioritaires

1) L'amélioration de l'offre de modes d'accueil des jeunes enfants.

Ce serait l'option la plus cohérente avec le souci de faciliter l'activité professionnelle des mères de famille et diminuer à terme la dépense des droits familiaux.

Cette option pose deux problèmes délicats

- son calendrier de mise en œuvre. Il faut investir vite afin de modifier les comportements d'activité ; or on ne peut pas brusquer de façon inéquitable la montée en charge des économies.

- la garantie de bonne fin de la réforme. Dans la situation actuelle, il ne suffit pas de mettre des crédits à la disposition de la branche pour doper l'offre d'accueil (on le voit bien avec la sous-consommation actuelle des crédits du FNAS¹⁷⁵). Encore faut-il adopter des dispositifs plus normatifs qui garantissent le résultat attendu.

On devrait réfléchir en 2015 à la crédibilité d'une réforme de telle sorte qu'elle soit applicable au plus tard à la prochaine COG.

Par ailleurs, on ne peut être certain qu'une meilleure disponibilité des modes d'accueil du jeune enfant conduise à réduire les interruptions d'activité des femmes et leur impact salarial.

¹⁷⁵ Fonds national d'action sociale de la branche famille.

2) Autres emplois possibles

Pour maintenir la valeur relative des allocations familiales, on a évoqué l'option de retenir une meilleure indexation que les prix. La dépense pour les AF s'élève, après leur modulation en 2015, à 12,2 Mds €. Un écart de 1,5 point entre l'index retenu (par exemple le salaire moyen) et les prix conduit à une augmentation de 16 % sur dix ans (45 % à l'horizon 2040).

C'est l'option 1 qui a fait l'objet d'appréciations positives dans les consultations que nous avons menées.

D) Le financement des droits familiaux

1) La situation actuelle

Le financement des droits familiaux est partagé entre la branche famille et les régimes.

a) L'apport de la CNAF

Il s'élève à 8 Mds € en 2011 (4,4 Mds pour l'AVPF et 4,4 Mds pour les majorations des familles nombreuses).

- Pour les majorations, la CNAF, via le FSV, couvre à l'euro l'euro les majorations servies dans le régime général et les régimes alignés soit 60% du total des majorations. Cette dépense qui a été mise à la charge de la branche à partir de 2002 est contestée par nombre de partenaires sociaux et par l'UNAF.

- Depuis l'origine, l'AVPF est à la charge de la CNAF qui paye les cotisations au taux (cumulé de cotisation patronale et salariale) du régime général sur le SMIC (ou une fraction du SMIC en cas de travail à temps partiel). La branche est donc l'employeur fictif des mères de famille affiliées. Comme les dépenses d'AVPF montent en charge lentement depuis 1972 – la montée en charge s'achevant en 2040 – et que les cotisations sont immédiatement dues pour toutes les affiliations de l'année, le flux de cotisations a été longtemps très supérieur aux dépenses d'AVPF. La situation va s'inverser dans les années à venir et en 2040 les cotisations couvriraient moins de la moitié des dépenses.

b) Le solde est à la charge des régimes, de base et complémentaires

2) L'apport de la CNAF devrait, à législation constante, légèrement diminuer à l'horizon 2040

a) Les cotisations finançant les majorations passeraient en euros constants de 4,4 à 6Md€, soit une progression de 36%.

b) La dépense de cotisations d'AVPF régresserait légèrement

Elle passerait en euros constants de 4,4Md€ en 2012 à 4,2Md¹⁷⁶ en 2040¹⁷⁷

Les effectifs d'affiliés seraient orientés à la baisse avec la progression de l'activité féminine, la moindre fréquence des familles nombreuses et l'effet d'éviction lié au mécanisme d'indexation du plafond de ressources (comme le plafond est indexé sur les prix et que les revenus progressent tendanciellement plus vite, une proportion croissante des ménages passe au-dessus des plafonds et perd le droit à l'AVPF).

Le taux de cotisation et le SMIC (qui définissent le montant de la cotisation unitaire) ne progresseraient que de façon modérée.

c) La contribution totale de la CNAF augmenterait de 16% entre 2014 et 2040.

Elle mobiliserait alors 10% des recettes de la branche (dans l'hypothèse où celles-ci évoluent comme le PIB) contre 17% en 2012.

Cette perspective soulève le problème de l'équilibre à instituer entre les branches famille et retraite. Il faudra déterminer si on laisse à la branche Famille le « gain » résultant de la baisse relative de sa contribution ou si on la compense, au profit des régimes de retraite (CNAV et FSV) par un ajustement de ses recettes.

3) Quelle option pour un système rénové : financement par la CNAF ou par les régimes ?

Les partenaires sociaux qui se sont exprimés sur ce point ont en grande majorité estimé que, s'agissant de systèmes de solidarité, les droits familiaux devraient être intégralement financés par la branche famille.

Dans cette option, il conviendra de doter la branche de ressources permettant d'équilibrer les dépenses.

Il faudra prévoir une procédure qui arrête en toute clarté les ajustements financiers en cause.

¹⁷⁶ Après l'abattement de 0,1Md€ lié à la réforme de la Prepaee.

¹⁷⁷ Estimation faite par la DSS pour le HCFiPS et en cours de révision (pour se recalculer sur les dernières hypothèses du scénario B du COR et vérifier qu'on a correctement pris en compte l'effet d'éviction lié à l'indexation des plafonds sur les prix).

E) Améliorer l'information sur l'impact des choix d'activité sur les droits à retraite

Les droits familiaux de retraite sont mal connus.

Lorsque les parents doivent choisir leur niveau d'activité professionnelle (s'arrêter de travailler, choisir de travailler à temps partiel), les conséquences de ces choix sur leur carrière et leur retraite ne leur sont pas expliquées de façon pertinente. Lorsqu'il y a une spécialisation qui s'installe (l'un se concentrant sur l'activité professionnelle et l'autre sur la vie domestique et familiale), il serait utile que cela soit fait en conscience de l'impact sur la retraite de chacun.

Lorsqu'ils réfléchissent à leurs perspectives de retraite (notamment pour déterminer l'âge de leur départ en retraite), l'information sur l'apport des droits familiaux à leur retraite (en termes de durée et de montant) est lacunaire.

Il conviendrait d'améliorer l'information des ménages en veillant à l'équilibre entre les supports (quelle complémentarité entre des sites d'information et des messages personnalisés ?) ; au calendrier de l'information¹⁷⁸ ; à son contenu enfin.

En particulier, on observe que l'information spécifique sur les droits d'option n'est effective et pertinente ni sur l'option en matière de MDA ni sur le cumul possible d'affiliation à l'AVPF.

¹⁷⁸ Ainsi l'information personnalisée sur l'affiliation AVPF intervient nettement après les décisions des ménages.