

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

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Dans le cadre de la préparation du prochain rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) qui sera consacré aux droits familiaux et conjugaux, la présente séance est consacrée à l'évaluation du montant des droits familiaux, au niveau global (dépenses des régimes) et au niveau individuel (impact sur les pensions des intéressés).

1. L'évaluation du montant global des droits familiaux

1.1. Les évaluations antérieures de l'importance des droits familiaux et conjugaux

Dans le dernier rapport du COR de novembre 2007, nous avons mentionné que les droits familiaux représentaient environ 9 % de la masse totale des prestations de retraite (droits directs + droits dérivés), tandis que les droits conjugaux représentaient environ 14 % de cette masse, soit au total près du quart des dépenses de retraites liées aux droits familiaux et conjugaux (voir **fiche n°15** du 5^{ème} rapport du COR de novembre 2007).

Cette évaluation est toutefois un peu ancienne, puisqu'elle date de 1996 pour les droits familiaux et de 2003 pour les droits conjugaux. Nous nous proposons donc de l'actualiser en vue du prochain rapport et de fournir des indications sur les tendances futures.

S'agissant des droits conjugaux, l'actualisation ne pose pas de difficultés. En 2006, selon les Comptes de la protection sociale, le montant global des pensions de retraite s'élève à 216,9 milliards d'euros, dont 186,7 au titre des droits directs et 30,2 au titre des droits dérivés. La part des droits dérivés dans l'ensemble des retraites est ainsi de 13,9 % en 2006, cette proportion étant restée à peu près stable depuis 2003¹. On retrouve donc bien le chiffre de 14 % cité dans le dernier rapport du COR.

A l'avenir, selon les projections du COR réalisées en 2005 et actualisées en 2007 pour les principaux régimes, la part des réversions devrait - à législation inchangée - diminuer constamment sur la période 2006-2050, cette diminution se ralentissant progressivement : de 13,6 %² en 2006, cette part descendrait à 11,4 % en 2020 puis à 9,8 % à l'horizon 2050. La progression de l'activité féminine, particulièrement marquée pour les générations du « baby-boom » qui vont liquider leur retraite dans les prochaines années, explique cette tendance : les conjoints survivants, qui autrefois ne percevaient que des droits dérivés, percevront à l'avenir de plus en plus de droits directs en plus de leurs droits dérivés, ce qui réduira mécaniquement la part des droits dérivés ; de plus, dans les régimes de base du secteur privé, les réversions se réduiront à cause de la condition de ressources. La démographie contribue aussi à cette tendance : l'allongement de l'espérance de vie des hommes et des femmes va conduire à réduire la part des années de veuvage pendant la retraite ; de plus la réduction de l'écart entre les espérances de vie masculine et féminine réduira aussi le nombre d'années de veuvage.

Toutefois, même à législation constante, il convient de rester prudent sur les projections des pensions de réversion à long terme, d'une part parce les régimes ne rassemblent pas toute

¹ La part des pensions de réversion dans la masse totale des retraites varie d'un régime à l'autre en fonction des règles relatives à la réversion et de la structure démographique des pensionnés. Ainsi, la part des réversions dans les pensions servies par le régime général (10,6 % en 2006) est plus faible que dans l'ensemble du système de retraite, ce qui s'explique notamment par la condition de ressources.

² Le champ des projections est légèrement différent de celui des comptes de la protection sociale, d'où le léger décalage entre le chiffre de 13,6 % issu des projections et le chiffre de 13,9 % issu des comptes.

l'information nécessaire pour simuler les réversions en projection, d'autre part parce qu'il existe une grande incertitude liée aux comportements conjugaux futurs.

S'agissant des droits familiaux, l'évaluation des montants nécessite un travail bien plus complexe. En effet les comptes des régimes n'isolent pas les dépenses au titre des droits familiaux. Plus fondamentalement - si l'on excepte les majorations de montants pour trois enfants et plus dont le calcul est immédiat - l'évaluation des droits familiaux nécessite que l'on simule, pour chaque régime et pour chaque assuré, la pension qu'il aurait perçue en l'absence de droits familiaux, et que l'on fasse pour cela des hypothèses sur le comportement qu'aurait adopté l'assuré en l'absence de droits familiaux.

Ce travail complexe n'avait été réalisé jusqu'à présent que sur l'année 1996, pour le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) présenté par M. Jean-François Chadelat³. Ce rapport évaluait les droits familiaux à 90,4 milliards de Francs⁴, soit 9,5 % de la masse totale des retraites (droits directs + dérivés) égale à 949 milliards de Francs. D'où le chiffre de 9 % repris dans le récent rapport du COR.

Cette estimation est discutable, car elle agrège deux grandeurs de nature différente :

- pour les droits familiaux autres que l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), le rapport a évalué les **dépenses** des régimes en 1996 au titre de ces droits, qui s'élevaient à 69,1 milliards de Francs, soit 7,3 % de la masse des retraites ;
- pour l'AVPF, droit familial qui ne concerne que le régime général, le rapport a retenu les cotisations versées par la CNAF à la CNAV en 1996, autrement dit les **recettes** du régime général, qui s'élevaient en 1996 à 19,7 milliards de Francs, soit 2,1 % de la masse des retraites.

Par souci de cohérence, il semble préférable, pour l'AVPF comme pour les autres droits familiaux, de considérer le montant des dépenses du système de retraite en 1996 (tout en gardant à l'esprit que les dépenses au titre de l'AVPF ont vocation à croître fortement au fil des années, compte tenu de la montée en charge de ce droit). Le montant des dépenses du régime général au titre de l'AVPF était estimé par le rapport Chadelat à 2,9 milliards de Francs en 1996 (0,3 % de la masse des retraites). Ainsi, le total des dépenses du système de retraite au titre des droits familiaux - y compris AVPF - s'élevait à 72,0 milliards de Francs en 1996, soit 7,6 % de la masse totale des retraites.

Les travaux présentés dans le présent dossier s'efforcent d'actualiser ce chiffre pour l'année 2006 et de fournir des indications sur les tendances futures.

1.2. Une nouvelle évaluation des droits familiaux

Reprenant la démarche adoptée dix ans plus tôt pour le rapport Chadelat, le secrétariat général du COR⁵ a demandé à chaque régime de retraite de rassembler des données permettant

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

⁴ Sur un champ plus restreint se limitant aux principaux régimes (en se limitant aux 17 régimes traités dans le document n°2), le montant des droits familiaux est ramené à 88,8 milliards, soit 9,4 % de la masse totale des retraites.

⁵ Carole Bonnet, chercheur à l'INED et en contrat de collaboration avec le secrétariat général du COR, a été chargée de piloter ce travail.

d'évaluer séparément, pour chacun des droits familiaux accordés par le régime, les dépenses réalisées en 2006 par le régime au titre du droit familial considéré. Cette exploitation est presque exhaustive, puisqu'elle couvre la plupart des régimes, ainsi que l'essentiel des droits familiaux :

- majorations de montants de pensions pour les parents de trois enfants et plus ;
- majorations de durée d'assurance (MDA) ;
- majorations pour enfant ou conjoint à charge (accordées par quelques régimes) ;
- départs anticipés pour raisons familiales, principalement accordés aux mères de trois enfants (ce droit n'existe que dans les régimes spéciaux, dont les régimes de la fonction publique) ;
- Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui concerne uniquement le régime général.

La compilation de ces données permet au secrétariat général du COR de proposer une estimation globale du montant des droits familiaux dans les dépenses de retraites de droits directs⁶ en 2006 (**document n°2**). Pour le régime général, la Direction Statistique et Prospective de la CNAV a proposé une première estimation du montant global de la MDA (**document n°3**), de l'AVPF (**document n°4**), et des majorations de montants de pensions pour les enfants de trois enfants et plus (**document n°5**), portant sur le « stock » des pensions de droits directs en 2004. Le secrétariat général du COR a ensuite appliqué un coefficient d'évolution afin de reconstituer une estimation pour 2006. Pour les autres régimes, le secrétariat général du COR a effectué les calculs permettant d'évaluer le montant global de chaque droit à partir de tableaux statistiques fournis par les régimes sur le « stock » de pensions de droits directs de l'année 2006.

Le montant global des droits familiaux inclus dans les pensions de droits directs en 2006 est ainsi évalué à environ 14 milliards d'euros, ce qui représente 7,9 % de la masse des retraites de droits directs, soit encore près de 6,8 % de la masse totale des retraites (droits directs + droits dérivés).

Ces résultats restent provisoires, dans la mesure où le secrétariat général du COR n'a pas achevé à ce jour la validation des données fournies par les différents régimes. Les chiffres présentés ici, ainsi que les chiffres détaillés du document n°2, seront révisés au fur et à mesure que des informations complémentaires nous parviendront des régimes.

L'exercice d'évaluation présente en outre de nombreuses limites (voir **document n°2**). Deux limites majeures méritent d'être soulignées.

Premièrement, une évaluation menée séparément sur chaque régime ignore l'impact de la MDA ou de l'AVPF accordée par le régime général (ou un autre régime de base) sur les dépenses des autres régimes. En effet, les trimestres accordés au titre de la MDA ou de l'AVPF majorent la durée d'assurance tous régimes, si bien qu'elles peuvent avoir un impact sur les pensions servies par les régimes complémentaires ainsi que par d'autres régimes de

⁶ L'évaluation des droits familiaux est restreinte au champ des pensions de droits directs. En effet, si l'on veut évaluer le poids global des droits familiaux et conjugaux dans le système de retraite, il faut additionner les pensions de réversion d'une part, et les droits familiaux inclus dans les pensions de droits directs d'autre part. Il y aurait un double compte si l'on intégrait les droits familiaux inclus dans les pensions de réversion. Ce problème de double compte ne se pose vraiment que sur les majorations de montants, qui s'appliquent aussi bien aux droits directs qu'aux droits dérivés. Les autres droits familiaux n'affectent pratiquement que les pensions de droits directs, puisqu'ils majorent essentiellement les pensions de droit direct des femmes, et donc les pensions de réversion servies aux veufs. Or ces derniers sont peu nombreux.

base (cas des polypensionnés). Il en résulte donc une dépense supplémentaire pour les autres régimes au titre des droits familiaux, qui est ignorée dans notre évaluation. **Le chiffre de 14 milliards cité plus haut apparaît donc un minorant du montant global des droits familiaux.** Il conviendra d'examiner s'il est possible de corriger ce biais en exploitant des données portant sur l'ensemble des régimes (à partir des échantillons -EIR et EIC- de la DREES).

Deuxièmement, **notre évaluation des droits familiaux ne prend pas en compte les changements de comportements (choix d'activité et âge de liquidation des droits) induits par les droits familiaux.** Pour simuler le montant de la MDA, de l'AVPF ou des départs anticipés, nous calculons la différence entre la pension effectivement servie et la pension qui aurait été versée en l'absence du droit familial, à carrière identique. Or il est probable qu'en l'absence du droit familial, certaines femmes auraient travaillé davantage. Si l'on souhaitait chiffrer l'impact d'une réforme des droits familiaux sur l'équilibre du système de retraite, il faudrait en principe simuler les changements de comportements induits par cette réforme à l'aide d'un modèle microéconomique.

Ces réserves portent aussi bien sur notre évaluation que sur l'évaluation antérieure du rapport Chadelat.

1.3. Comparaison avec l'évaluation antérieure et tendances futures

Bien que nous ne soyons pas certains que notre méthodologie soit rigoureusement comparable à celle du rapport Chadelat⁷, il est tentant de comparer notre résultat (6,8 % en 2006) à celui du rapport Chadelat (7,6 % en 1996). Le tableau ci-dessous rassemble les principaux termes de cette comparaison.

⁷ Le rapport Chadelat ne contient aucune indication méthodologique sur le mode de calcul des différents droits de chaque régime, ce qui rend la comparaison délicate.

Part des droits familiaux dans la masse totale des retraites (droits directs + droits dérivés)

	1996 (rapport Chadelat)	2006 (calculs COR, <i>chiffres provisoires</i>)
Majorations de montants*	3,5 %	3,1 %
Majorations de durée d'assurance	2,6 %	2,4 %
Majorations pour personnes à charge	0,1 %	0,1 %
Départs anticipés	1,1 %	0,7 %
AVPF	0,3 %	0,5 %
Ensemble des droits familiaux	7,6 %	6,8 %**

Sources : rapport Chadelat et calculs COR d'après les données fournies par les régimes

(*) Contrairement aux autres droits familiaux qui ne concernent pratiquement que les droits directs, les majorations de montants s'appliquent à la fois aux pensions de droits directs et aux pensions de droits dérivés. L'estimation du COR pour 2006, à savoir 3,1%, correspond aux majorations de pensions de droits directs, rapportées à l'ensemble des dépenses de retraites (droits directs + droits dérivés). Le rapport Chadelat n'indique pas le champ couvert, mais il est probable que l'estimation de 3,5% corresponde aux majorations de pensions de droits directs et de droits dérivés, rapportées à l'ensemble des dépenses de retraites (droits directs + droits dérivés).

(**) En 2006, le total des droits familiaux inclus dans les pensions de droits directs est estimé à 7,9 % de la masse totale des retraites de droits directs (voir document n°2), ce qui représente encore 6,8 % de la masse totale des retraites de droits directs ou de droits dérivés.

Les majorations de montants pour trois enfants et plus, présentes dans tous les régimes, demeurent le droit familial le plus important. L'évaluation de ce droit est relativement simple. Les problèmes conceptuels évoqués dans la partie 1.2. (interactions entre régimes, impact sur les comportements) ne se posent pas ici.

Les majorations appliquées aux pensions de droits directs représentent environ 3,5 % des pensions de droits directs, soit environ 3,1 % de la masse totale des retraites en 2006. Mais ce droit, contrairement aux autres, a également un impact important sur les pensions de réversion. Cet impact, évalué seulement pour le régime général (voir **document n°5**), est probablement comparable à l'impact sur les pensions de droits directs. Au total, ce droit représenterait donc en 2006 environ 3½ % des dépenses du système de retraite⁸. Rappelons que ces majorations ne sont pas imposables au titre de l'impôt sur le revenu.

L'écart constaté de la part de ce droit familial dans la masse totale des retraites entre l'évaluation du rapport Chadelat et la nôtre reflète soit des différences de champ (prise en compte probable dans le rapport Chadelat des majorations de montants appliquées aux pensions de droits dérivés), soit le recul progressif de ce droit lié à la baisse de la fécondité. Ce recul devrait en tous cas se poursuivre à l'avenir.

Les **majorations de durée d'assurance**, dont l'évaluation est plus délicate, constituent le deuxième droit familial par son importance. Notre évaluation est assez proche de celle du rapport Chadelat.

⁸ On fait ici l'hypothèse que la part des majorations de montants dans la masse des retraites est la même pour les droits dérivés que pour les droits directs, à savoir 3,5%.

Pour apprécier les tendances futures, il faudrait évaluer l'impact progressif qu'aura la réforme de 2003 sur les majorations de durées dans la fonction publique. Le sens global de cet impact est indéterminé : dans la fonction publique, les majorations de durée accordées pour un enfant sont passées de un an à six mois dans le cas d'une femme qui poursuit son activité après la naissance, tandis qu'elles sont passées de un an à trois ans dans le cas d'une femme qui interrompt son activité pendant une durée de trois ans après la naissance⁹.

Le montant global des **départs anticipés pour raisons familiales** est relativement limité dans la mesure où ce droit ne concerne que la fonction publique et les autres régimes spéciaux¹⁰. L'évaluation du montant de ce droit pose des problèmes conceptuels et elle est donc sensible au mode de calcul retenu. Le fait que notre évaluation – pour l'instant provisoire – soit sensiblement plus basse que celle du rapport Chadelat est sans doute liée à des différences de méthode.

Une des conséquences indirectes de la réforme de 2003 dans la fonction publique est que l'importance de ce droit va probablement croître de façon importante à l'avenir. En effet, les paramètres de liquidation (durée d'assurance exigée pour une retraite à taux plein et taux de décote notamment) sont liés à la date à laquelle l'assuré peut liquider ses droits. Les bénéficiaires du droit au départ anticipé – pour l'essentiel les femmes fonctionnaires mères de trois enfants et plus – devraient donc liquider leurs droits selon les règles en vigueur au moment où elles sont devenues éligibles à ce droit. Ainsi, les mères de trois enfants des générations nées dans les années 1960 pourraient liquider leurs droits sur la base de 37½ annuités et sans décote (si elles ont atteint quinze ans de service et eu trois enfants avant 2003), alors que les autres assurés de leur génération devraient liquider leurs droits sur la base de plus de 41 annuités et une décote de 5% par an. D'où un avantage relatif qui pourrait se révéler considérable à terme dans certains cas.

Ainsi le droit anticipé, qui traditionnellement se traduisait par le droit à percevoir une pension avant l'âge normal de 55 ou 60 ans, devrait se doubler progressivement d'un avantage supplémentaire, celui de pouvoir liquider ses droits à un âge quelconque selon des paramètres relativement favorables. Ce deuxième avantage, encore négligeable en 2006, n'a pas été chiffré.

Enfin, **l'assurance vieillesse des parents au foyer**, dont l'importance dans les dépenses de retraite reste encore modérée (1 milliards d'euros en 2004, soit 0,5% des retraites) connaît une montée en charge rapide qui est loin d'être achevée (voir **documents n°4 et n°8**). Si l'on se base sur les estimations du rapport Chadelat et du document n°4, le montant des dépenses du régime général au titre de ce droit aurait déjà doublé en euros constants entre 1996 et 2006, alors que la masse totale des retraites n'a augmenté dans le même temps que de 25 % (d'où l'augmentation de la part de 0,3% en 1996 à 0,5% en 2006). A l'horizon 2015, la CNAV prévoit encore un doublement (2 milliards d'euros en 2015 selon la CNAV, ce qui représenterait alors 0,7 % de la masse des retraites selon les projections).

⁹ Pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004, il existait une bonification de durée de un an, accordée systématiquement. Pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004, il existe une majoration de six mois liée à l'accouchement sur le fondement de l'article L. 12 bis du Code des pensions civiles et militaires. Pour les personnes qui interrompent leur activité, la loi instaure en outre une prise en compte gratuite des trimestres d'interruption d'activité liée à l'éducation d'un enfant, à concurrence de douze trimestres, non cumulables avec la majoration de six mois pour accouchement (article L.9 du même code).

¹⁰ Les mineurs et marins ne sont pas concernés.

Au-delà de 2015, la montée en charge de ce droit créé en 1972 sera achevée en termes de flux de liquidants avec l'arrivée à la retraite de la génération née en 1950. Mais la montée en charge en termes de « stock » de pensionnés sera loin d'être achevée. Bien qu'on ne dispose pas d'estimation, un nouveau doublement des dépenses du régime général au titre de l'AVPF entre 2015 et l'horizon 2040 est un ordre de grandeur plausible. A titre indicatif, le rapport Chadelat prévoyait un décuplement des dépenses du régime général (en francs constants) au titre de l'AVPF entre l'année 1996 et le terme final de la montée en charge.

Par ailleurs, l'AVPF majore la durée d'assurance tous régimes et a donc un impact non évalué sur les dépenses des régimes complémentaires et des autres régimes de base (pour les assurés qui ont été affiliés dans d'autres régimes que le régime général).

Par ailleurs, les recettes du régime général au titre de l'AVPF (cotisations versées par la CNAV) représentent 4,2 milliards d'euros en 2006. Ce montant représente environ 4 fois les dépenses actuelles du régime général, mais nous avons vu qu'à terme le coût de l'AVPF pourrait être d'un ordre de grandeur comparable ou supérieur à ce montant ¹¹.

2. L'impact des droits familiaux sur les pensions dans le régime général

La CNAV a évalué l'impact des principaux droits familiaux (MDA, AVPF, majorations de montants pour trois enfants et plus) sur la pension versée à chaque assuré liquidant sa retraite en 2005 (**documents n°6, 7 et 8**). Ces études ne portent que sur la pension versée par le régime général et non sur la retraite totale de l'individu. Elles font – comme pour l'évaluation des montants globaux - l'hypothèse que les comportements des assurés (carrière et âge de liquidation) seraient inchangés en l'absence de droits familiaux.

En 2005, dans le régime général, les trois principaux droits familiaux (majorations de montants, majorations de durée d'assurance, et AVPF) concernent neuf femmes sur dix qui partent en retraite et leur apportent un supplément de pension de 30% en moyenne (voir **document n°6**).

Les droits familiaux réduisent sensiblement les écarts de pensions entre hommes et femmes : hors droits familiaux, la pension féminine moyenne du régime général serait inférieure de 41 % à la pension masculine moyenne ; compte tenu des droits familiaux, la pension féminine moyenne effectivement versée par le régime général est inférieure de 23 % à celle des hommes. Notons toutefois que les écarts entre hommes et femmes sont nettement moins importants dans la pension du régime général que dans la retraite totale, et que les droits familiaux contribuent sans doute plus à la réduction des inégalités entre hommes et femmes dans le régime général que dans les autres régimes¹².

¹¹ Selon le rapport Chadelat, les cotisations versées à la CNAV au titre de l'AVPF en 1996 étaient de 19,7 milliards de Francs (soit l'équivalent de 3,5 milliards d'euros 2006, soit un montant plus faible que les 4,2 milliards d'euros de cotisations versées à la CNAV en 2006). Les dépenses de la CNAV au titre de l'AVPF étaient estimées à 2,9 milliards de Francs en 1996, et à 29,6 milliards de Francs 1996 (soit 5,3 milliards d'euros 2006) au terme de la montée en charge de la mesure. Le rapport Chadelat concluait donc que les cotisations AVPF ne couvraient pas les dépenses futures.

¹² L'AVPF est spécifique au régime général. Les régimes complémentaires des salariés du privé contribuent sans doute peu à la réduction des écarts entre hommes et femmes : le principal droit familial existant (majorations de montants pour trois enfants et plus) ne réduit pas vraiment les écarts entre hommes et femmes.

Les droits familiaux du régime général assurent également une redistribution importante en direction des carrières les plus courtes et des ménages les moins favorisés.

L'effet de la **majoration de durée d'assurance (MDA)** sur les pensions de droits directs servies par le régime général aux nouveaux liquidants est étudiée dans le **document n°7**. Pour les femmes qui bénéficient de la MDA, le rôle de la MDA est important dans la pension moyenne ; la neutralisation de cette majoration implique une baisse de pension de 19 % en moyenne. Les effets de la MDA sont également essentiels en termes de redistribution des pensions entre femmes avec enfant et femmes sans enfant.

L'effet de **l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)** sur les pensions servies par le régime général aux nouveaux liquidants est étudiée dans le **document n°8**. Même si l'AVPF n'est pas montée en charge complètement pour les assurés partis en retraite au cours de l'année 2005, l'étude permet néanmoins de dégager les principaux points influant sur le niveau des pensions. Pour les femmes qui bénéficient de l'AVPF, l'incidence de l'AVPF sur le montant de la pension est conséquente (la neutralisation de ce droit implique une baisse moyenne de 25% de la pension du régime général).