

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 septembre 2008 - 9 h 30

« Evolution des droits familiaux : contexte international et éléments chiffrés pour le débat »

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

Evolution des droits familiaux : contexte international et éléments chiffrés pour le débat

Dans le prolongement de la précédente réunion plénière du Conseil (9 juillet 2008), la présente séance est consacrée aux pistes d'évolution des droits familiaux. Afin de nourrir la réflexion, nous présentons d'une part un document de synthèse sur l'évolution des droits familiaux à l'étranger (**partie 1**), soulignant leur développement récent dans un contexte où les droits conjugaux remplissent moins bien certains de leurs objectifs initiaux, d'autre part un dossier présentant des données de cadrage sur les droits familiaux en France (**partie 2**) et des premiers résultats de simulations visant à apprécier l'impact de différentes modifications de ces droits pour les assurés et pour les régimes (**partie 3**).

Les simulations effectuées par la CNAV, la DREES et l'INSEE, à la demande du secrétariat général du COR, sur la base d'hypothèses *ad hoc*, visent à donner au Conseil des éléments chiffrés permettant de mieux apprécier les effets de différentes pistes d'évolution des droits familiaux évoquées lors de précédentes séances. Les évolutions simulées sont très schématiques et ne constituent donc pas des pistes de réforme en tant que telles. Des analyses complémentaires sont en outre nécessaires pour éclairer certains des résultats obtenus, qui sont encore provisoires.

1. Le contexte international

Le développement des droits familiaux dans les systèmes de retraite italien, suédois, allemand et britannique est relativement récent (**document n°2**). Les dispositifs de retraite spécifiques liés aux caractéristiques familiales y sont quasi inexistantes jusqu'à la fin des années soixante-dix, à l'exception de mesures de supplément de pensions pour personnes à charge au moment de la retraite¹.

Confrontés au vieillissement démographique, ces pays ont, au cours des années quatre-vingt-dix, mis en œuvre des réformes de leurs systèmes de retraite afin de garantir leur viabilité financière. Ces réformes, à des degrés divers, ont toutes conduit à renforcer le caractère contributif des retraites publiques par répartition. Elles sont souvent plus défavorables aux femmes, dont les carrières sont affectées par la naissance et l'éducation des enfants. Le développement des droits familiaux en matière de retraite s'est inscrit alors dans la recherche d'atténuation de ces effets pour les femmes, à côté de dispositifs plus généraux tels que les minima de pension.

Dans le même temps, les évolutions socio-démographiques, avec les nouvelles formes d'union et l'instabilité des couples, tendent à réduire la portée des dispositifs de réversion et l'acquisition par les femmes de droits propres, y compris de droits familiaux, par opposition aux droits dérivés de leur conjoint, devient alors un enjeu majeur des systèmes de retraite. En effet, à l'avenir, les personnes isolées à la retraite ne seront plus uniquement des veuves mais aussi des personnes célibataires, ayant ou non vécu en couple, et des divorcés dont une partie

¹ Dans les pays continentaux et du sud de l'Europe, les femmes avaient vocation à rester au foyer et dépendaient des revenus du « chef » de famille et, à partir de son décès, de ses droits dérivés. Dans les pays du nord de l'Europe, les femmes, comme le reste de la population, avaient accès à une pension forfaitaire nécessitant peu de contributions ou à un revenu universel quelles que soient leurs carrières.

croissante des ressources sera constituée de pensions de retraite fondées sur leur propre activité professionnelle.

Toutefois, les Etats-Unis et les Pays-Bas restent à l'écart de ce mouvement : les femmes, comme le reste de la population, ont accès, aux Etats-Unis, à une pension forfaitaire à taux plein dès 35 années de cotisation et, aux Pays-Bas, à un revenu universel quelles que soient leurs carrières.

Les réformes des retraites des années quatre-vingt-dix s'accompagnent dans les quatre pays étudiés (Italie, Suède, Allemagne, et Royaume-Uni) d'un développement significatif de droits familiaux au titre des périodes d'éducation, sous la forme de compensations, dans le cadre des droits à la retraite, des effets des enfants sur les carrières.

En dehors du fait que ces compensations sont de durées diverses selon les pays – quelques mois en Italie ou plusieurs dizaines d'années au Royaume-Uni – et ne sont pas validées sur la même base de revenu, les systèmes de droits familiaux développés en Suède, en Allemagne, au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, en Italie ont plusieurs traits communs.

Ils se caractérisent d'abord par leur relative simplicité puisqu'un seul dispositif de droit familial est développé par régime de retraite.

En dehors de l'Italie où le bénéfice de ce droit est conditionné à l'inactivité, le droit bénéficie en général à l'un des parents, qu'il s'arrête de travailler ou qu'il poursuive son activité, ce parent pouvant être le père ou la mère dans des conditions quasiment identiques. En lien avec la plus grande contributivité des régimes de retraite, une durée de cotisation minimale au moment de la liquidation ou à l'ouverture du droit est exigée pour pouvoir en bénéficier (cette condition pouvant être remplie par le conjoint en Italie et en Suède).

Enfin, à l'exception du Royaume-Uni, chaque couple a la liberté de déterminer le bénéficiaire des droits liés à l'éducation des enfants, ce qui est un signal donné aux couples vers un partage plus équilibré, entre le père et la mère, de l'éducation des enfants.

Par rapport à ces pays, la France s'est démarquée en instaurant dès 1945 les majorations de montant pour 3 enfants et plus, dans le cadre de sa politique familiale motivée à l'origine par le souhait d'encourager la natalité et la redistribution horizontale en faveur des familles nombreuses. Cependant, les droits familiaux bénéficiant de fait aux femmes et compensant l'impact des enfants sur les carrières féminines (MDA et AVPF) ne se sont véritablement développés en France que dans les années soixante-dix², c'est-à-dire à peine plus tôt que dans les autres pays, dans un contexte d'entrée massive des femmes sur le marché du travail et de grande pauvreté des femmes âgées conduisant à la revendication de retraites féminines plus élevées (**document n°3**). Contrairement aux droits familiaux développés dans les autres pays, la MDA demeure réservée aux femmes, du moins dans le secteur privé³.

² En dehors de la fonction publique où les majorations de durée et le départ anticipé des mères de trois enfants existaient déjà avant les années soixante-dix.

³ Rappelons que l'AVPF est ouverte aux hommes depuis 1979, et que, dans la fonction publique, la loi de 2003 a ouvert aux hommes les majorations de durée pour enfants ainsi que le départ anticipé des parents de trois enfants, moyennant une interruption d'activité de deux mois.

2. Données de cadrage sur les droits familiaux

Avant de présenter les simulations de modifications des droits familiaux, et afin de mieux saisir l'importance de l'enjeu, le présent dossier inclut des données de cadrage sur les droits familiaux, qui viennent compléter celles déjà présentées lors des séances antérieures du COR.

2.1. L'impact global des droits familiaux sur les retraités actuels

La DREES a réalisé pour le COR un important travail de microsimulation sur les retraites versées par l'ensemble des régimes à partir de l'EIR 2004 (échantillon inter-régimes de retraités), afin d'évaluer l'impact des droits familiaux sur les dépenses globales des régimes et sur les retraites individuelles des assurés. L'évaluation globale des trois principaux droits familiaux – majorations de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents au foyer et majorations de pensions pour 3 enfants et plus – (**document n°4**) est complétée par une analyse plus fouillée de l'impact des majorations de durée d'assurance (**document n°5**) et de l'assurance vieillesse des parents au foyer (**document n°6**). Ces évaluations portent sur les générations 1934 et 1938. Nous ne reprenons ici que les principaux résultats sur l'impact global des droits familiaux.

Au niveau macroéconomique, l'EIR fournit une nouvelle estimation des dépenses des régimes au titre des droits familiaux : pour les générations 1934 et 1938, les trois principaux droits familiaux représenteraient 7,6 % des dépenses de droits directs des régimes. Cette estimation vient compléter celle que le COR avait proposée lors de la séance de février 2008 en compilant des données fournies par chaque régime. Cette évaluation était, rappelons-le, provisoire ; il conviendra de réconcilier les données provenant des régimes avec les estimations issues de l'EIR, afin de proposer une évaluation définitive dans le rapport du COR. Pour chacun des trois droits, on constate des écarts sensibles entre les deux évaluations (voir tableau ci-dessous), ce qui souligne la fragilité de telles estimations. Ces écarts résultent, au moins en partie, du fait que les deux estimations portent sur un champ différent : ensemble des retraités actuels en 2006 pour les données des régimes ; retraités des seules générations 1934 et 1938 pour l'estimation de la DREES. D'où des différences qui peuvent être sensibles compte tenu des différences de fécondité entre générations et de la montée en charge de certains droits comme l'AVPF.

Masse des droits familiaux pour l'ensemble des régimes en pourcentage de la masse des retraites de droits directs

	Rappel de l'évaluation provisoire du COR (séance de février 2008, document n°2) champ : ensemble des retraités en 2006	Evaluation de la DREES à partir de l'EIR 2004 (document n°4 de la présente séance) champ : générations 1934 et 1938
Majorations de montants (3 enfants et +)	3,5 %	3,2 %
Majorations de durée d'assurance	2,8 %	3,9 %
AVPF	0,6 %	1,0 %
Ensemble des trois principaux droits familiaux	6,9 %	7,6 %

Source : calculs COR (colonne de gauche) ; calculs DREES (colonne de droite)

A titre indicatif, la masse totale des retraites de droits directs s'élevait à 187 milliards d'euros en 2006.

L'estimation de la DREES, comme l'estimation du COR proposée en février 2008, demeure une évaluation purement comptable des droits, où l'on suppose que les trimestres validés au titre des droits familiaux ne modifient pas les comportements d'activité et les choix d'âge de liquidation. Néanmoins, cette estimation corrige deux défauts de l'estimation antérieure, car elle apporte deux informations nouvelles par rapport à la compilation des données des régimes.

- Premièrement, l'EIR permet d'évaluer à la fois l'impact direct des droits familiaux (dépenses que chaque droit familial attribué par un régime engendrent pour ce même régime) et l'impact indirect des droits familiaux (dépenses que les trimestres attribués par un régime de base engendrent pour les autres régimes de base dans le cas des polypensionnés ou bien pour les régimes complémentaires), alors que les données provenant des régimes n'évaluent que l'impact direct. L'impact indirect concerne essentiellement la MDA et l'AVPF, et il apparaît limité. Ainsi le coût des majorations de durée d'assurance attribuées aux générations 1934 et 1938 (3,9% de la masse globale des retraites de droits directs) se décomposerait en 3,6% de coût direct et 0,3% de coût indirect. Le coût indirect de l'AVPF serait encore plus réduit au regard de son coût direct (moins de 0,1% de la masse globale, contre 1,0%).
- Deuxièmement, l'estimation de la DREES intègre le fait que l'effet cumulé des trois principaux droits familiaux peut être tantôt plus important⁴, tantôt moins important⁵ que la somme des effets de chaque droit familial pris séparément : ainsi le coût total des trois droits familiaux (7,6 %) serait un peu moins important que la somme des coûts de chaque droit pris individuellement (3,2+3,9+1,0=8,1%).

Au niveau individuel, l'estimation de la DREES souligne la redistribution opérée par les droits familiaux en faveur des femmes et des parents de familles nombreuses.

- Les trois principaux droits familiaux représenteraient 16,1 % de la retraite moyenne de l'ensemble des femmes des générations 1934 et 1938, contre 3,4 % de la retraite moyenne des hommes de ces générations (ces derniers ne bénéficiant en fait que des majorations de montant pour 3 enfants et plus). Ainsi, la retraite moyenne de droits directs des femmes rapportée à celle des hommes (pour les générations 1934 et 1938) passerait de 49% compte tenu des droits familiaux à 43% en l'absence de ces droits – notamment de la MDA et de l'AVPF –.
- Les trois principaux droits familiaux représenteraient également une part importante de la retraite moyenne de droits directs des parents de 3 enfants et plus des générations 1934 et 1938 : 8 % de celle des pères de 3 enfants et plus, 25% de celle des mères de 3 enfants, et 49% de celle des mères de 4 enfants et plus.

⁴ Par exemple une mère de trois enfants bénéficie des bonifications de +10%, qui s'appliquent à une pension déjà majorée par la MDA, d'où un effet multiplicatif.

⁵ Par exemple, s'il manque – avant prise en compte des droits familiaux - 8 trimestres à une femme pour atteindre le taux plein, et que celle-ci bénéficie à la fois de 8 trimestres de MDA et de 12 trimestres d'AVPF, alors les trimestres de MDA feront double emploi avec les trimestres d'AVPF.

2.2. L'impact futur de la MDA et de l'AVPF au régime général

La CNAV a prolongé les travaux qu'elle avait réalisés et présentés au Conseil début 2008 sur les droits familiaux des flux de retraités de 2005, afin d'illustrer l'importance de ces droits (MDA et AVPF) en projection pour les futures générations de retraitées.

Les **documents n°7 et 8** mettent ainsi en évidence, dans les projections réalisées, que les femmes partant à la retraite bénéficieront de plus en plus souvent, au fil des générations, de trimestres « utiles » de MDA ou d'AVPF, au sens où ces trimestres améliorent effectivement les droits à la retraite de leurs bénéficiaires⁶.

- Pour la MDA, le nombre de trimestres validés serait stable au fil des générations (18 trimestres en moyenne pour 2,5 enfants en moyenne sur l'ensemble des mères), mais ces trimestres devraient être de plus en plus souvent « utiles » au fil des générations, pour les femmes ayant des carrières relativement longues. En effet, les femmes qui liquident actuellement au taux plein au titre de la durée ont en moyenne des durées d'assurance suffisantes pour partir à 60 ans (durée moyenne tous régimes de près de 180 trimestres, dont plus de 160 en moyenne hors MDA). La MDA est donc en partie « inutile » pour celles qui partent actuellement à la retraite⁷. Pour les générations futures de retraitées, du fait de l'entrée plus tardive sur le marché du travail et de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour un départ au taux plein, les trimestres de MDA deviendront plus « utiles » pour ces femmes⁸.

- Pour l'AVPF, dont la montée en charge n'est pas terminée, la part des bénéficiaires de l'AVPF parmi les nouvelles retraitées augmenterait au fil des générations, passant de 46% en 2005 à 56% pour les femmes liquidant en 2020, et se stabiliserait à ce niveau ensuite. Parallèlement, le nombre de trimestres validés au titre de l'AVPF augmenterait légèrement au fil des générations, et l'« utilité » de ces trimestres se maintiendrait⁹.

3. Premiers résultats de simulations relatives aux droits familiaux

Le dossier de la séance présente des premiers résultats de simulations de modifications des droits familiaux, qui ont été réalisées par la CNAV, la DREES et l'INSEE à la demande du secrétariat général du COR. Ces simulations visent à éclairer la réflexion du Conseil sur les pistes d'évolution présentées à la séance du COR du 9 juillet 2008 :

- diverses modifications de la MDA et de l'AVPF au régime général (réforme analogue à celle de 2003 dans la fonction publique, limitation de cumul ou fusion des deux dispositifs...);

⁶ Un trimestre accordé au titre des droits familiaux n'est « utile » pour l'assurée que s'il permet soit de percevoir une pension plus élevée du régime général (meilleur taux de liquidation ou meilleur coefficient de proratisation), soit de liquider plus tôt avec le même montant. Les trimestres de MDA ou d'AVPF sont par définition « utiles », sauf pour les femmes qui, à 60 ans, ont validé suffisamment de trimestres hors droits familiaux pour pouvoir liquider leur retraite à taux plein dès 60 ans.

⁷ Par exemple une liquidante 2008 qui a travaillé continûment de 18 à 60 ans a validé 168 trimestres d'activité, soit plus que les 160 trimestres exigés ; les trimestres de MDA lui sont donc inutiles.

⁸ Par exemple une liquidante en 2020 qui aura travaillé continûment de 21 à 60 ans aura validé 156 trimestres d'activité, soit moins que les 166 trimestres exigés ; les trimestres de MDA lui seront donc utiles.

⁹ Les bénéficiaires de l'AVPF effectuent généralement des carrières courtes, de sorte qu'il est rare que les trimestres d'AVPF s'avèrent « inutiles ».

- diverses évolutions des majorations de montants pour 3 enfants et plus (intégration de celles-ci dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, passage d'une majoration proportionnelle à une majoration forfaitaire) ;
- l'instauration de majorations de montants bénéficiant à l'ensemble des mères dès le premier enfant, venant se substituer aux majorations bénéficiant aux parents de 3 enfants et plus ;
- des dispositions conduisant à mieux encadrer et à restreindre l'accès aux départs anticipés des parents de trois enfants et plus dans la fonction publique.

3.1. Modifications de la MDA et de l'AVPF au régime général

A la demande du secrétariat général du COR, la CNAV a évalué, à l'aide du modèle PRISME, les effets de différentes modifications *ad hoc* de la MDA et de l'AVPF. Ces simulations visent à donner des éléments chiffrés permettant de mieux apprécier les effets de différentes pistes d'évolution des droits familiaux évoquées lors des précédentes séances du Conseil.

Par souci de simplicité, **les modifications de la MDA et de l'AVPF simulées sont très schématiques, et ne constituent donc pas des pistes de réforme en tant que telles.** De plus, certaines hypothèses techniques ont dû être faites pour les simulations, et les résultats (qui ne concernent que la partie des pensions versée par le régime général) doivent donc être interprétés avec prudence. En particulier, il a été supposé que seules les femmes liquidant au taux plein au titre de la durée et celles partant en retraite anticipée étaient susceptibles de reporter leur départ à la retraite. Les autres, c'est-à-dire celles qui liquident pour inaptitude ou invalidité et celles qui liquident à taux réduit (décote), sont supposées ne jamais modifier leur départ à la retraite, quels que soient les effets des modifications simulées de la MDA et de l'AVPF sur leur pension. Or la proportion de femmes liquidant à taux réduit augmente fortement en projection (suite à la réduction de la décote en 2003). Parmi celles qui partent au taux plein par la durée, et sont donc susceptibles de modifier leur date de départ à la retraite, toutes ne le feront pas nécessairement : ainsi, toutes celles qui partent à 60 ans avec des durées très longues, continueront à partir au taux plein à 60 ans même si elles ont moins de trimestres d'AVPF ou de MDA.

Type de départ à la retraite et hypothèses faites en termes de report du départ

Type de départ à la retraite	Report/pas de report du départ
1- Départ en retraite anticipée	Report possible de la date de départ
2- Taux plein par la durée	Report possible de la date de départ
3- Taux plein par l'âge (65 ans) ou la catégorie de pension (inapte ou invalide)	Aucun report de la date de départ
4- Taux réduit (décote)	Aucun report de la date de départ

Quatre modifications de la MDA et de l'AVPF ont ainsi été évaluées :

- 1- Suppression de l'AVPF
- 2- MDA de type fonction publique au régime général
- 3- Règle de non cumul entre MDA et AVPF
- 4- Fusion MDA-AVPF

L'incidence de ces modifications a été examinée par la CNAV, à l'aide du modèle PRISME pour les flux de nouvelles retraitées des années 2010, 2015 et 2020¹⁰.

Les modifications des droits familiaux simulées se traduiraient, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction du montant global de ces droits. L'objectif ici n'est pas d'illustrer les effets d'une réduction plus ou moins importante du montant des droits familiaux, mais d'examiner les effets de différentes évolutions de ces droits « à enveloppe budgétaire constante ». Pour cela, il est nécessaire de neutraliser les effets liés au gain financier pour isoler l'impact lié aux changements simulés dans la structure de ces droits.

Pour effectuer cette analyse « à coût constant », on a supposé dans un second temps que les gains financiers pour la CNAV étaient réaffectés à chaque femme avec enfant, proportionnellement à son niveau de pension (après simulation).

Dans le cadre d'une réforme globale, les gains financiers générés par les modifications simulées pourraient également permettre d'améliorer d'autres droits pour les femmes (surcotisation sur la base d'un temps plein pour les femmes à temps partiel, par exemple, ou forfait par enfant...). A titre illustratif, le supplément forfaitaire moyen de pension par enfant qui pourrait être accordé aux mères, compte tenu des gains financiers générés par les mesures simulées, a également été calculé.

Les principaux résultats de ces simulations sont résumés dans le tableau ci-après.

Tableau 1 : Principaux résultats des modifications de la MDA et de l'AVPF simulées

	Part des femmes reportant leur départ (1)	Part des départs à 60 ans après mesure (1)	Baisse de la durée moyenne tous régimes (1)	Baisse de pension moyenne des bénéficiaires (2)	Baisse de la pension moyenne des femmes	Gain financier (3)	Montant moyen distribué aux mères	Montant du forfait par enfant aux mères
1- Suppression de l'AVPF	16%	38%	10 trim.	16%	11%	11%	630 €	460 €
2- MDA type fonction publique	17%	36%	7 trim.	5%	4,5%	5%	300 €	200 €
3- Non cumul MDA- VPF	11%	32%	15 trim.	9%	6%	7%	390 €	207 €
4- Fusion MDA-AVPF	20%	30%	22 trim.	18%	16%	18%	1050 €	870 €

Tous ces effets concernent les femmes nouvellement retraitées en 2020 (flux 2020)

(1) pour les bénéficiaires de l'AVPF dans le cas des mesures 1 et 3 ; pour les bénéficiaires de la MDA dans le cas des mesures 2 et 4

(2) moyennes calculées sur les bénéficiaires de l'AVPF pour les mesures 1 et 3 ; sur les bénéficiaires de la MDA pour les mesures 2 et 4

(3) en % de la masse des pensions des femmes

Source : CNAV, simulations réalisées à l'aide du modèle PRISME – Echantillon au 1/20^{ème}

¹⁰ Comme les hommes représentent moins de 3% des nouveaux bénéficiaires de l'AVPF en 2005, et comme la MDA au régime général est réservée aux femmes, l'analyse se limitera aux femmes.

- Compte tenu des hypothèses de comportement retenues et des caractéristiques des assurées, **peu de femmes reporteraient effectivement leur date de départ à la retraite suite aux modifications simulées des droits familiaux** : 16% des bénéficiaires de l'AVPF dans le cas d'une suppression de l'AVPF, 17 et 20 % des bénéficiaires de la MDA dans le cas d'une modification des règles de la MDA ou d'une fusion MDA-AVPF, et 17% des bénéficiaires de l'AVPF dans le cas d'une règle de non cumul MDA-AVPF. Ceci s'explique avant tout par le fait que les femmes *a priori* susceptibles de décaler, parce qu'elles liquident au taux plein au titre de la durée, ont en fait des durées d'assurance très longues en moyenne (près de 180 trimestres y compris MDA), qui leur permettent de partir à 60 ans même après réduction de l'AVPF ou de la MDA. Les autres assurées, qui obtiennent le taux plein au titre de l'âge ou de l'inaptitude, ou qui liquident avec décote, ne modifieraient pas, par hypothèse, leur âge de départ face à la baisse de leur pension. Qui plus est, celles qui décaleraient leur départ ne parviendraient pas à maintenir de ce fait le niveau de leur pension.
- **La part des départ à la retraite à 60 ans parmi les assurées concernées par les mesures simulées se réduirait de fait assez peu** suite aux modifications des droits familiaux : par exemple, pour les femmes initialement bénéficiaires de l'AVPF, elle passerait en 2020 de 48% à 38% en cas suppression de ce droit.
- **Les différentes modifications de la MDA et de l'AVPF simulées se traduiraient donc par une réduction des durées moyennes validées par les bénéficiaires de la MDA et/ou de l'AVPF.** Cette baisse serait en 2020 de 10 trimestres environ pour les bénéficiaires de l'AVPF dans le cas de sa suppression, de l'ordre de 7 trimestres pour les bénéficiaires de la MDA dans le cas d'une modification des règles d'attribution de la MDA inspirée de celle de 2003 dans la fonction publique, de 15 trimestres pour les bénéficiaires de l'AVPF dans le cas de l'interdiction de cumul entre AVPF et MDA et de 22 trimestres pour les bénéficiaires de la MDA dans le cas de la fusion MDA-AVPF.
- **Toutes les modifications simulées des de la MDA et de l'AVPF conduiraient à une baisse de la pension moyenne au régime général des bénéficiaires des dispositifs concernés,** la baisse pour le flux des nouvelles retraitées de 2020 allant de 5% dans le cas d'une modification de la MDA inspirée celle de 2003 dans la fonction publique, à 18% dans le cas de la fusion simulée MDA-AVPF. L'impact sur la pension moyenne totale des bénéficiaires devrait être plus faible, compte tenu de la part non négligeable de polypensionnés, et des pensions versées par les régimes complémentaires.
- En contrepartie de ces baisses de pension moyenne au régime général, **les modifications simulées de la MDA et de l'AVPF génèreraient – avant redistribution pour rester à coût constant - des économies sur la masse des pensions versées,** qui représenteraient jusqu'à 18% de la masse des pensions au régime général des femmes partant à la retraite en 2020 dans le cas d'une fusion MDA-AVPF.
- **Le montant moyen que ces gains financiers permettraient de redistribuer aux femmes partant à la retraite en 2020 serait compris entre 300 € et 1050 € par mère** (ceux-ci étant d'autant plus important que la baisse de la pension moyenne et les économies engendrées sont fortes). Si ces gains étaient redistribués aux mères sous la forme d'un forfait par enfant, ce forfait serait compris entre 200 € par enfant (MDA type fonction publique) et 870 € par enfant (fusion MDA-AVPF).

- **Les différentes modifications de la MDA et de l'AVPF simulées ont des effets importants sur la distribution des pensions au régime général.** Ces effets, qui ne portent que sur les pensions versées par le régime général et devront être complétés par une analyse des évolutions des retraites totales, peuvent s'expliquer en partie par le fait que les femmes assurées au régime général qui n'ont validé des trimestres qu'au titre de l'AVPF (et qui représentent 6% du flux en 2006) sont susceptibles d'être fortement pénalisées. Or ces femmes ont *a priori* des pensions assez faibles. Il conviendrait toutefois d'approfondir l'analyse, en examinant plus précisément les transferts engendrés par ces différentes modifications des droits familiaux, en dégagant les caractéristiques des femmes subissant les plus grosses pertes, et en étudiant les distributions de pensions des différentes catégories. Les transferts entre femmes n'ayant pas interrompu leur carrière et femmes l'ayant interrompue devront également être documentés, afin de mettre en évidence les possibles effets sur l'activité des femmes.

3.2. Evolutions des majorations de montant pour 3 enfants et plus

Les sommes versées au titre des majorations de montants pour 3 enfants et plus représentent aujourd'hui entre 3,2 et 3,5% des retraites de droits directs, soit 6,0 à 6,5 milliards d'euros, auxquelles s'ajoutent environ 1 milliard d'euros de majorations sur les droits dérivés. Sans changer la cible de ces majorations – à savoir les pères et mères de familles nombreuses – on étudie ici deux évolutions allant dans le sens d'une redistribution verticale :

- **L'intégration de ces majorations dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.** Une étude réalisée par l'INSEE avec la collaboration de la DREES pour le COR (**document n°10**) estime que, si cette mesure entrait en vigueur pour les retraités actuels, les majorations de montants seraient imposées en moyenne à un taux marginal qui serait voisin de 10%. Il s'y ajouterait un impact indirect de cette mesure sur l'ensemble de la fiscalité (exonérations de taxe d'habitation, de taxe foncière, de redevance audiovisuelle pour les retraités modestes...), qui n'a pas été évalué.
- **Le passage de majorations proportionnelles à des majorations forfaitaires.** Une étude réalisée par la DREES pour le COR à partir de l'EIR 2004 (**document n°11**) estime que, si l'on avait remplacé, à coût constant, les majorations proportionnelles par un forfait universel versé à chaque retraité parent de trois enfants ou plus, le montant de ce forfait aurait été de 87 € par mois en 2004, pour la génération 1934-1938 (ce qui revient à dire que, en 2004, un retraité de la génération 1934-1938 ayant eu ou élevé trois enfants perçoit en moyenne 87 € par mois au titre des majorations de montants). Ce chiffre est purement illustratif car il est difficile d'envisager une telle mesure rétrospective pour des générations ayant déjà liquidé leur retraite.

Des travaux en projection sur les flux futurs de nouveaux retraités sont en cours à l'INSEE et l'ordre de grandeur obtenu par la DREES devrait probablement être majoré de l'ordre de 25% pour obtenir le montant du forfait qui s'appliquerait, à coût constant, au flux actuel des nouveaux retraités, compte tenu de l'inflation entre 2004 et 2008 et de la progression de plus de 1% par an du montant moyen des retraites au fil des générations.

Notons que, si la mesure ainsi simulée s'effectue à coût constant lors de son instauration sur les flux de nouveaux liquidants, elle pourrait engendrer des économies - ou un surcoût - à plus long terme. D'une part, il y aurait des effets de la mortalité différentielle : les cadres, qui

vivent plus longtemps que les retraités à faible retraite, percevraient des retraites moins élevées, d'où une économie ; *a contrario*, les femmes, qui vivent plus longtemps que les hommes, seraient bénéficiaires de cette mesure, d'où un surcoût. D'autre part, si le forfait une fois instauré est revalorisé au rythme des prix, la mesure conduirait à des économies à terme car les majorations actuelles, proportionnelles aux pensions, augmentent au rythme de la retraite moyenne, soit plus rapidement que les prix.

La mise en œuvre d'une mesure de forfaitisation pourrait s'opérer selon différentes modalités. Le document n°11 envisage trois scénarios :

- **le forfait « universel » (c'est-à-dire identique quel que soit le(s) régime(s) d'appartenance), indépendant de la durée d'assurance** : chaque retraité père ou mère de trois enfants perçoit le même montant forfaitaire, indépendamment du nombre d'années travaillées et du régime d'appartenance. La majoration s'apparente ainsi à une prestation familiale, indépendante de la carrière professionnelle, qui pourrait à la limite être versée indépendamment du système de retraite ;
- **le forfait « universel » proportionnel à la durée d'assurance tous régimes** : la majoration forfaitaire serait liée au nombre d'années travaillées, de sorte que la majoration serait bien un complément de retraite, ne bénéficiant pas ou peu aux mères de trois enfants n'ayant pas ou peu travaillé et ne percevant de ce fait qu'une petite retraite. En contrepartie le forfait plein serait plus élevé (108 € par mois au lieu de 87 € pour la génération 1934-1938) ;
- **le forfait régime par régime**, proportionnel à la durée d'assurance dans le régime. Chaque régime détermine et attribue son propre forfait indépendamment des autres régimes. Cette mesure serait plus facile à mettre en œuvre que les autres scénarios, puisqu'elle n'impliquerait pas de transferts entre régimes.

Les effets redistributifs d'une mesure de forfaitisation des majorations pour parents de trois enfants seraient de trois ordres :

- une redistribution verticale importante, pénalisant les cadres et avantageant les employés à faible retraite, quel que soit le scénario retenu ;
- avec les forfaits « universels », il y aurait une redistribution importante depuis les assurés de la fonction publique et des régimes spéciaux, vers les assurés du secteur privé. En effet, les fonctionnaires ayant eu ou élevé trois enfants bénéficient de montants moyens de majorations relativement élevés¹¹. Dans le scénario « régime par régime », cette forme de redistribution disparaîtrait, mais le montant mensuel des forfaits serait très variable selon le statut : 243 € à la FPE et 196 € à la CNRACL, contre 67 € au régime général complétés par 24 € à l'ARRCO et, pour les seuls cadres, 176 € à l'AGIRC (soit un montant total pour les cadres de 267 €).
- enfin, une redistribution depuis les hommes vers les femmes serait opérée, puisque les femmes perçoivent de plus faibles retraites, mais cette redistribution serait limitée, surtout dans les scénarios où la majoration est proportionnelle à la durée validée.

¹¹ Rappelons que le taux de bonification pour 3 enfants n'est que de 5% à l'ARRCO et 8% à l'AGIRC. En outre, les assurés des régimes spéciaux ont 5% de plus par enfant supplémentaire, contrairement aux salariés du secteur privé (sauf pour les retraites AGIRC).

3.3. Instauration de majorations de montant bénéficiant à toutes les mères dès le premier enfant

Une modification plus radicale des majorations de montants consisterait à redéployer les majorations pour trois enfants et plus en direction de l'ensemble des parents et notamment des mères, avec une majoration proportionnelle au nombre d'enfants accordée dès le premier enfant. L'objectif visé ne serait plus alors de majorer les retraites des parents de familles nombreuses, mais de majorer les retraites de l'ensemble des mères. Suivant l'exemple des pays étrangers, les hommes ne seraient pas nécessairement exclus du bénéfice de la majoration : soit on verse le même montant forfaitaire à la fois aux pères et aux mères (ce qui avantage les femmes en termes relatifs, puisqu'elles perçoivent la même majoration en dépit de retraites plus faibles) ; soit la majoration est versée sur option à l'un des deux parents, selon des modalités qui conduisent à ce que les femmes en soient de fait les bénéficiaires.

Afin d'évaluer ce type de majorations, la DREES a chiffré deux scénarios où la masse des majorations pour trois enfants est redéployée sous forme d'un forfait universel tous régimes versé dès le premier enfant (document n°11). Le forfait correspondant est estimé, pour la génération 1934-1938, à 16 € par enfant et par mois s'il est attribué aux deux parents, ou bien à 31 € par enfant s'il est attribué à un seul des deux parents, en l'occurrence la mère (ces montants seraient sensiblement plus élevés si on les calculait sur les flux actuels ou futurs de liquidants). Compte tenu du montant moyen des retraites féminines, ce forfait de 31 € par enfant correspondrait à un supplément de retraite d'environ +4% par enfant en moyenne. Ce type de majorations opérerait donc une redistribution importante en faveur des mères, quels que soient leur choix d'activité.

3.4. Les départs anticipés pour 3 enfants dans la fonction publique

Le **document n°12** apporte des éléments de réflexion sur le dispositif de départ anticipé des parents de trois enfants et plus dans la fonction publique.

Initialement réservé aux mères d'au moins trois enfants, ce dispositif de départ anticipé après au moins quinze années de services effectifs a été étendu en 2005 aux deux parents de trois enfants et plus, en l'assortissant d'une condition d'interruption de l'activité d'une durée continue de deux mois. Cette extension aux pères vise à rendre le dispositif conforme au principe d'égalité entre hommes et femmes, tel qu'il est appréhendé par le droit communautaire.

Se pose la question de l'articulation des règles applicables aux départs anticipés avec le mécanisme de la décote et l'allongement de la durée d'assurance, tels que prévus par la réforme de 2003, car les paramètres de liquidation applicables aux départs anticipés pour trois enfants n'obéissent pas au principe générationnel : ce sont ceux en vigueur à la date à laquelle l'assuré s'ouvre les droits au départ anticipé, c'est-à-dire lorsqu'il satisfait aux quinze années de services et a au moins trois enfants. Ainsi, selon la législation actuelle, les mères de trois enfants des générations nées dans les années 60 pourront liquider leurs droits sur la base de 37,5 annuités et sans décote, si elles ont atteint quinze ans de service et eu trois enfants avant 2003, alors que les autres assurées de leur génération devraient liquider leurs droits sur la base d'au moins 41 annuités et une décote *a priori* de 5% par an (paramètres qui seront en vigueur lorsque ces femmes auront 60 ans, dans les années 2020).

Le dispositif de départ anticipé pour trois enfants et plus, qui traditionnellement se traduisait par le droit à percevoir une pension avant l'âge *normal* de 55 ou 60 ans, devrait ainsi se doubler progressivement d'un avantage supplémentaire, celui de pouvoir liquider ses droits à un âge quelconque (éventuellement à l'âge *normal*) selon des paramètres plus favorables.

Les objectifs visés à travers le dispositif actuel posent également question car, s'il s'agit de permettre aux mères et aux pères de s'occuper de l'éducation de leurs enfants, un retrait définitif du marché du travail n'est guère justifié et, s'il s'agit d'une forme d'encouragement au cumul emploi-retraite (pour les infirmières par exemple), autoriser de tels cumuls à des âges jeunes ne paraît pas justifié, est particulièrement coûteux pour les régimes de retraite et n'est pas cohérent avec les mesures récentes annoncées par le gouvernement visant à encourager le cumul emploi-retraite uniquement pour les retraités ayant une carrière complète et ceux âgés de 65 ans et plus.

Quelques pistes d'évolution du dispositif sont en conséquence présentées, axées autour d'un aménagement des modalités du dispositif, d'un meilleur ciblage et d'un durcissement des paramètres, ou d'une restriction importante – voire une suppression – du droit au départ anticipé. Ces pistes, qui conduiraient toutes de fait à restreindre le dispositif des départs anticipés, s'inscrivent dans l'objectif d'allongement des durées d'activité, en particulier de maintien en emploi des femmes, et visent à mieux encadrer l'évolution du coût de ce dispositif pour les régimes de retraite.