

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° 4

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

Premiers éléments d'évaluation de l'impact de la neutralisation des trois principaux droits familiaux sur les montants des pensions de droit direct

*Carine Burricand
DREES*



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité
Ministère de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative
Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

**Direction de la recherche, des études,
de l'évaluation et des statistiques**

Paris, le 10/09/2008
DREES-BRETR N° 08-14

**Sous-direction 'observation de la
solidarité'**

Bureau 'retraites'

Dossier suivi par : Carine Burricand

Tel : +33 (0) 1 40 56 81 90

Fax: +33 (0) 1 40 56 81 10

Mél : [mailto: carine.burricand@sante.gouv.fr](mailto:carine.burricand@sante.gouv.fr)

DOCUMENT DE TRAVAIL

Objet : PREMIERS ELEMENTS D'ÉVALUATION DE L'IMPACT DE LA NEUTRALISATION DES TROIS PRINCIPAUX DROITS FAMILIAUX SUR LES MONTANTS DES PENSIONS DE DROIT DIRECT

Les chiffrages présentés ici ont été réalisés par la Drees, à la demande du COR, en complément de chiffrages similaires réalisés par les régimes et présentés lors de la réunion du conseil du 13 février 2008. Ils seront complétés dans le cadre de travaux ultérieurs de la Drees, visant notamment à prendre en compte la dispersion des impacts des droits familiaux considérés au sein de la population de retraitées, les évolutions au fur et à mesure des générations, ainsi que les modifications de comportement qu'engendrerait une neutralisation des droits familiaux.

Trois principaux dispositifs relèvent des «droits familiaux » liés à la retraite. Ils sont distincts selon les régimes de Sécurité sociale, selon leurs origines, leurs objectifs et leurs modalités de gestion. Ce sont :

- les **majorations (ou bonifications) de durée d'assurance pour enfants** (MDA), qui permettent aux mères (et maintenant aux pères exerçant dans la fonction publique) de valider des trimestres supplémentaires dans leur régime d'affiliation sans condition d'interruption d'activité;
- l'**assurance vieillesse des parents au foyer** (AVPF), qui garantit sous certaines conditions une continuité dans la constitution de ses droits à la retraite à la personne qui cesse ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants ou d'un handicapé.
- les **bonifications (ou majorations) de pension pour enfants**, qui sont attribuées aux hommes comme aux femmes ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

Les bonifications de pension ont été créées en 1945 dans le régime général, dans le cadre d'une politique ciblée sur les familles de trois enfants et plus. Les deux autres dispositifs ont été créés dans les années 70, si bien que leur montée en charge n'est pas achevée. Ces trois dispositifs sont cumulables entre eux.

A ces trois principaux dispositifs s'ajoutent, dans certains régimes seulement, des possibilités de départ anticipé, notamment le **départ anticipé à la retraite pour les parents de trois enfants** (généralement au bout de 15 ans de services) dans la fonction publique, ainsi que des **majorations pour conjoint ou enfants à charge** (pour les retraités qui ont encore des personnes à charge au moment de la retraite).

L'objet de cette étude est d'évaluer l'impact de la neutralisation des trois principaux droits familiaux sur les pensions de droit direct des retraités. Nous nous intéresserons au coût des droits

familiaux dans chacun des régimes ainsi qu'à l'impact de la neutralisation de ces droits sur les montants des pensions et sur la distribution de ces pensions pour les hommes et les femmes.

Les droits familiaux jouent de manière directe et indirecte. L'impact direct concerne l'incidence sur le montant de pension versée par la caisse prenant en charge le droit. L'impact indirect concerne l'incidence des droits sur le montant de pension versé par les autres caisses.

Ainsi, si la bonification de pension ne concerne que la caisse qui la verse, les MDA et l'AVPF pourront jouer de manière indirecte sur le montant de pension versé par d'autres régimes, de base comme complémentaire, par le biais de la durée d'assurance tous régimes lorsque celle-ci influe sur le calcul des droits.

1 – Portée et limite de l'exercice

L'évaluation présentée ici ne portera que sur les générations 1934 et 1938, seules générations étant quasi-intégralement parties à la retraite et communes aux échantillons inter-régimes de retraités et de cotisants (EIR-EIC) : les deux échantillons nous sont en effet nécessaires pour recalculer les pensions qu'auraient obtenu les individus en l'absence de tout droit familial.

Compte tenu des générations étudiées, ayant liquidé dans leur très grande majorité avant la réforme de 2003, l'impact indirect concernera les seuls régimes général et alignés, le régime des non salariés agricoles et les régimes complémentaires des salariés du privé : l'ARRCO, l'AGIRC et l'IRCANTEC. Pour des générations ayant liquidé ou qui liquideront après la réforme de 2003, l'AVPF prise en compte par le régime général et les MDA auront aussi une incidence sur la pension des fonctionnaires dans le calcul de la décote et la surcote (article L 14 du CPCM) et pour les régimes de base des professions libérales dans la détermination du taux plein¹.

L'AVPF, comme la MDA peuvent avoir un impact sur l'âge de liquidation : dans les régimes où les femmes peuvent bénéficier d'une anticipation du départ à la retraite par rapport à l'âge normal, la majoration permet de profiter de cette anticipation tout en limitant la baisse de la durée d'assurance liée à l'anticipation. Elle peut permettre également de bénéficier des dispositifs de carrières longues dans le privé comme dans le public.

Notre évaluation des droits familiaux ne prend cependant pas en compte les changements de comportements (choix d'activité et âge de liquidation des droits) qu'induirait une suppression des droits familiaux. Ainsi, pour neutraliser les droits familiaux, nous calculons la différence entre la pension effectivement servie et la pension qui aurait été versée en l'absence du droit familial, à carrière et âge de liquidation identique. Or, il est probable qu'en l'absence de ces droits familiaux certaines femmes auraient modifié leur comportement de départ en retraite. Il s'agit donc d'un exercice comptable, et non d'un réel « impact » causal des droits familiaux.

Par ailleurs, **certaines personnes pourraient être « rattrapées » par le minimum vieillesse dans le cas d'une baisse de pension**, consécutive à la neutralisation des droits familiaux. L'augmentation des dépenses induite du fait de ce rattrapage n'est pas chiffrée dans le cadre de cette note.

Enfin, l'impact des droits familiaux est estimé dans cette note pour le « flux » des dernières générations parties intégralement en retraite, et cela au « début » de leur période de retraite (à l'âge de 70 ans pour la génération 1934 et de 66 ans pour la génération 1938). **Il s'agit donc d'un impact « instantané ».** En particulier, les chiffrages présentés ne permettent pas de connaître l'impact des droits familiaux mesuré sur l'ensemble de la période de retraite pour les générations concernées (ce qui impliquerait de prendre en compte une éventuelle mortalité différentielle selon que les retraitées bénéficient ou non des droits familiaux), ni l'évolution de cet impact pour les générations suivantes.

Une projection de l'évolution pour les générations postérieures à 1938 serait délicate à réaliser, même en restant sous l'hypothèse de comportements inchangés pour l'âge de liquidation. Les évolutions sont dues en effet à la fois à celles des dispositifs réglementaires et de leur incidence (montée en charge de l'AVPF jusqu'aux générations nées dans les années 1950, modification des règles d'attribution de la MDA dans le secteur public pour les enfants nés à partir de 2004 et, de manière indirecte, augmentation du nombre d'annuités requises pour l'obtention du taux plein) et à celles des carrières féminines, le niveau d'éducation et la participation au marché du travail des femmes ayant continuellement augmenté au fur et à mesure des générations.

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2004, la durée d'assurance tous régimes nécessaire à la liquidation d'une pension de retraite à taux plein est fixé à 160 trimestres

2 – Résultats synthétiques

Les données fournies permettent d'évaluer séparément, pour chacun des régimes, le coût global des droits familiaux et le coût de chacun des trois droits familiaux. La somme de chaque droit est différente du coût global, la MDA et l'AVPF jouant en particulier sur des mêmes paramètres de calcul des droits. Par exemple, la neutralisation de la MDA comme de l'AVPF peut individuellement ne pas entraîner la perte du taux plein dans les complémentaires mais la perte du taux plein devient effective quand les deux droits sont neutralisés en même temps ; inversement si les deux droits séparément entraînent une diminution du taux de liquidation au RG au taux minimum de 25 %, les deux droits collectivement n'impacteront pas davantage sur ce paramètre. Au total, la somme des coûts agrégés de chaque droit est supérieure au coût global.

Les trois principaux droits familiaux, considérés globalement, génèrent des droits représentant 7,6² % de la masse des pensions de droit direct versées en 2004 aux générations 1934 et 1938.

Le poids des droits familiaux dans les retraites est plus important à la CNAV, du fait de la prise en charge par ce régime de l'AVPF et de 80 % des MDA.

Sur l'ensemble des régimes, la seule neutralisation de la MDA impacte 3,9 % des dépenses de retraites de droit direct total (avantage principal + bonification). Son impact est plus élevé que celui de la neutralisation de la seule bonification, qui s'élève à 3,2 % (cf. tableau 1). Enfin, l'AVPF n'impacte que 1 % des dépenses, la montée en charge de ce droit n'étant pas achevée pour les générations étudiées. L'impact propre de la MDA et de l'AVPF est détaillé dans des notes jointes.

Tableau 1 : Estimation de la masse globale dépensée par chaque régime en 2004 au titre des droits familiaux sur les pensions de droits direct (avantage principal + majorations) des générations 1934 et 1938 (ensemble hommes + femmes)

En % des dépenses de droit direct	Ensemble des droits	MDA*	AVPF*	BONIF*
CNAV	14,1	8,9	2,8	3,9
MSA salariés	6,9	2,8	0,8	4,0
MSA non salariés	8,4	3,7	0,3	4,7
FPE	6,0	2,2	0,0	3,9
CNRACL	9,1	4,8	0,0	4,7
ARRCO	1,8	0,5	0,1	1,2
AGIRC	4,1	0,1	0,0	4,0
IRCANTEC	6,1	0,9	0,2	5,3
Autres régimes**	3,2	nd	nd	3,2
Ensemble	7,6	3,9	1,0	3,2

Sources : EIR2004, EIC2001 DREES

* Estimation de l'impact propre de chacun des droits : il s'agit de l'impact sur la pension de droit direct total, y compris bonification.

** Cette estimation est sous-estimée puisqu'elle ne prend en compte que l'impact de la bonification sur le montant de pension

Les trois principaux droits familiaux représentent 16,1 % des dépenses de retraite de droit direct versées aux femmes (cf. tableau 2) contre 3,4 % pour les hommes, lesquels sont concernés quasi-uniquement par la bonification. La part des dépenses versées au titre de la MDA et de l'AVPF est ainsi nettement plus élevée lorsqu'on la mesure pour les seules femmes, contrairement au cas de la bonification de pension pour enfants, qui bénéficie dans la même mesure aux hommes et aux femmes.

² Cette évaluation ne prend pas en compte les autres droits familiaux comme les majorations pour enfant ou conjoint à charge.

Tableau 2 : Estimation de la masse globale dépensée par chaque régime en 2004 au titre des droits familiaux sur les pensions de droits directs (avantage principal + majorations) des **femmes** des générations 1934 et 1938

<i>En % des dépenses de droit direct</i>	Ensemble des droits	MDA*	AVPF*	BONIF*
CNAV	28,5	21,5	6,8	3,9
MSA salariés	15,1	11,1	3,0	3,8
MSA non salariés	14,1	8,6	0,5	5,6
FPE	7,8	5,5	0,0	2,7
CNRACL	11,4	7,8	0,0	4,3
ARRCO	2,9	1,9	0,2	0,8
AGIRC	2,7	1,4	0,1	1,2
IRCANTEC	7,4	1,9	0,5	5,6
Autres régimes**	1,7	Nr	Nr	1,7
Ensemble	16,0	11,7	3,1	3,0

Sources : EIR2004, EIC2001, DREES

* Estimation de l'impact individuel de chacun des droits

** Cette estimation est un minimum puisqu'elle ne prend en compte que l'impact de la bonification

L'impact sur la pension moyenne des femmes est, en toute logique, d'autant plus fort que le nombre d'enfants est élevé (cf. tableau 3) : les femmes des générations 1934 et 1938 ayant 3 enfants perdraient en moyenne un quart de leur pension de droit direct si les droits familiaux étaient neutralisés et 60 % pour les femmes ayant au moins 4 enfants.

Tableau 3 : Impact global des droits familiaux sur le niveau des pensions selon le nombre d'enfants par femme

	Pension moyenne mensuelle en 2004 tous régimes sans neutralisation des droits familiaux (en euros de 2004)	Pension moyenne mensuelle en 2004 tous régimes avec neutralisation des droits familiaux (en euros de 2004)	Impact sur la pension moyenne (en %)	Moyenne des pertes individuelles (en %)
Ensemble des femmes	825	693	-16,0%	- 26,4 %
0 enfant	1 122	1122	0 %	0 %
1 enfant	1029	995	- 3,3 %	- 7,4 %
2 enfants	818	737	- 9,9%	- 18,3 %
3 enfants	703	527	- 25 %	- 34,4 %
4 enfants ou plus	627	320	- 49 %	- 58,9 %

Champ : retraitées des générations 1934 et 1938

Sources : EIR2004, EIC2001, DREES

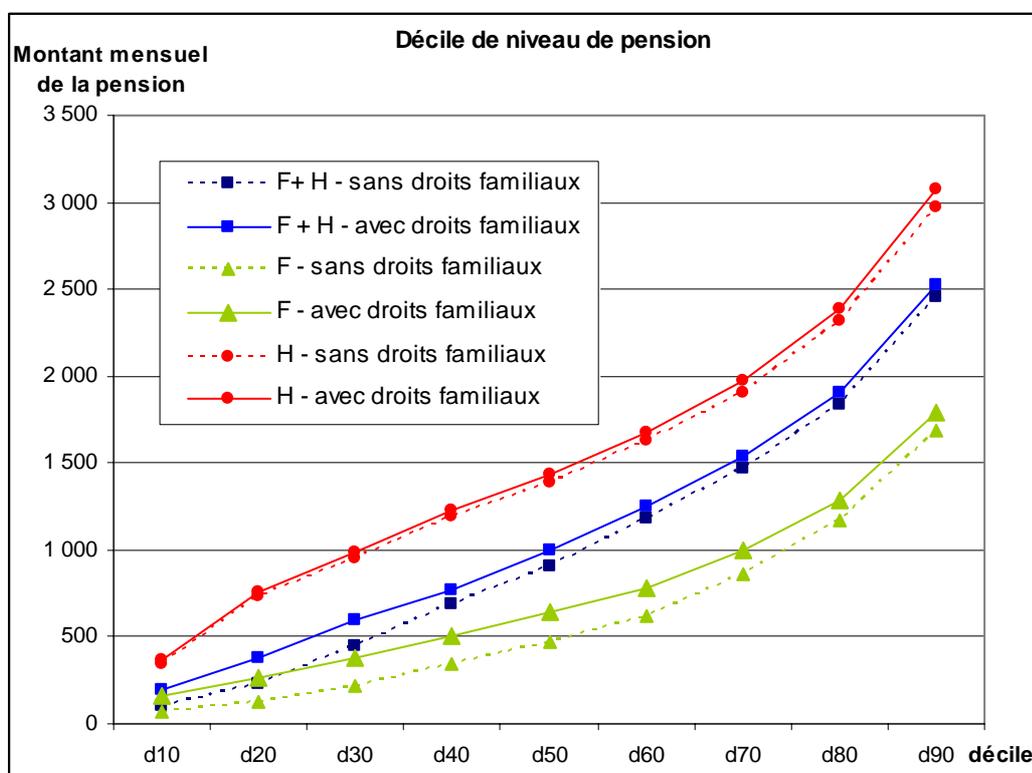
La moyenne des pertes individuelles (calculée en pondérant chaque individu de la même façon) ne doit pas être confondue avec l'impact sur la pension moyenne (pondération des pertes individuelles par le montant de la pension), ce dernier étant identique au coût tous régimes. La moyenne des pertes individuelles est de plus grande ampleur que l'impact sur la pension moyenne. Cela signifie que la perte est, en moyenne, plus forte pour les personnes touchant de petites pensions. Ce résultat est naturel pour plusieurs raisons : les femmes touchant des pensions importantes ont une probabilité plus forte d'avoir effectué une carrière complète, et donc d'avoir une durée suffisante pour le taux plein même sans compter les trimestres validés pour MDA ou AVPF (elles ne perdent alors rien en cas de neutralisation de ces droits) ; d'autre part, les femmes percevant de plus petites pensions ont une probabilité plus forte d'être au minimum contributif ou au

minimum garanti, ce qui fournit un mécanisme supplémentaire par lequel la neutralisation de la MDA et de l'AVPF peut les affecter (risque de ne plus être éligible à ces minima).

Les droits familiaux permettent d'augmenter en particulier les niveaux de pension les plus faibles (cf. graphique 1), ces dernières correspondant principalement aux courtes carrières. Ainsi, si tous les déciles de la distribution des montants de pension augmentent en présence des droits familiaux, l'augmentation est plus forte pour les déciles du « bas » de la distribution que pour les déciles du « haut ». Ce résultat n'est cependant dû qu'aux femmes. On constate en effet que l'impact d'une neutralisation des droits familiaux est plus élevé pour les hommes dans les déciles supérieurs : ceci résulte de la forte proportion de cadres dans les tranches supérieures, couplé au fait que le taux de bonification à l'AGIRC (10 % pour 3 enfants + 5 % par enfant supplémentaire) est plus favorable que pour les non cadres qui ne bénéficient que du taux ARRCO (5 % pour 3 enfants ou plus).

Les écarts hommes-femmes sont par ailleurs moins importants, et cela quel que soit le décile de pension considéré. Si l'on compare les distributions des montants de pensions des hommes et des femmes décile par décile, les écarts hommes-femmes sont d'autant plus diminués que les niveaux de pension sont faibles.

Graphique 1 : Montant mensuel de pension tous régimes, par déciles, pour les retraités des générations 1934 et 1938 avec ou sans neutralisation des droits familiaux.



Sources : EIR2004, EIC2001, DREES