

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.

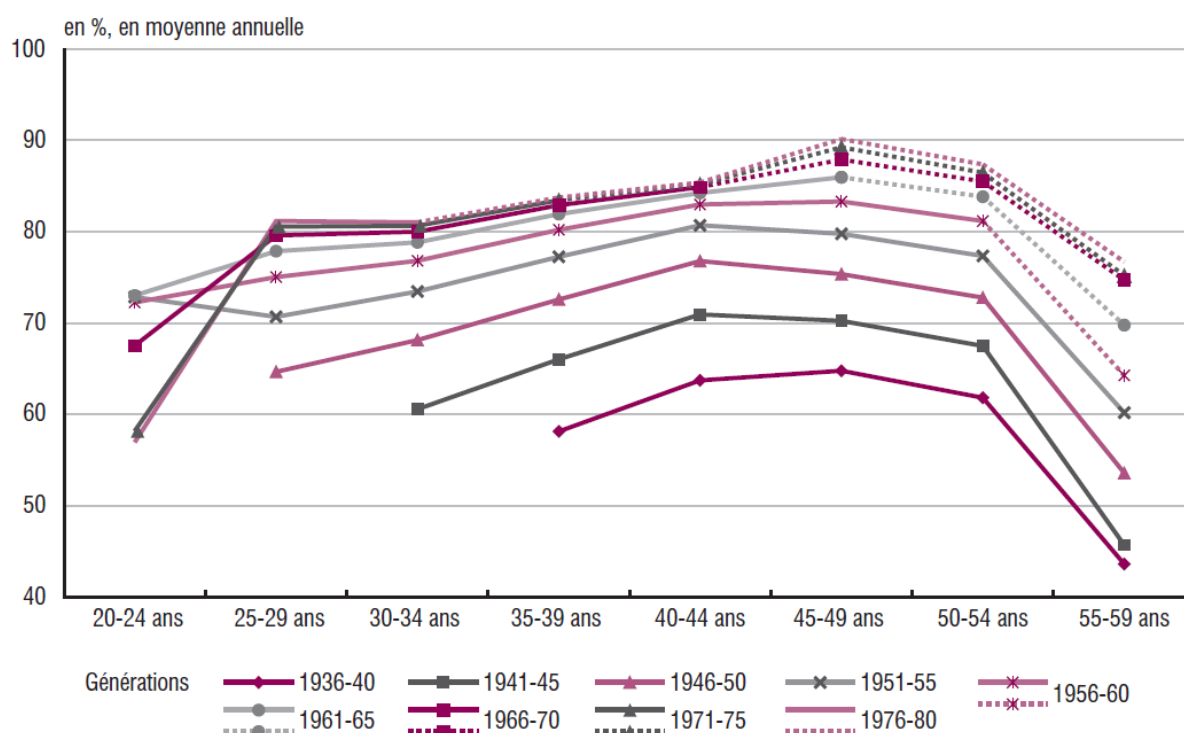
¹⁸ Minni C. (2012), « Les disparités sur le marché du travail entre les femmes et les hommes : une analyse sur longue période », *DARES Analyses*, n°15, mars.

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.

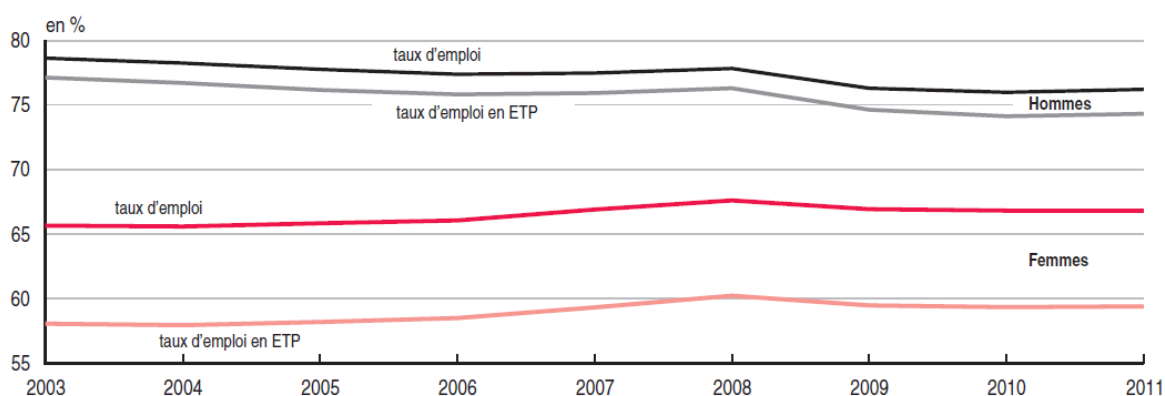
²⁴ 55% de femmes parmi les 1,5 millions de personnes sans emploi régulier depuis plus de deux ans et 53% de femmes parmi les 2,2 millions de personnes sans emploi régulier depuis plus de d'un an.

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
formation	2	3	3
raison personnelle	2	2	2
suivre ou aider son conjoint	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).

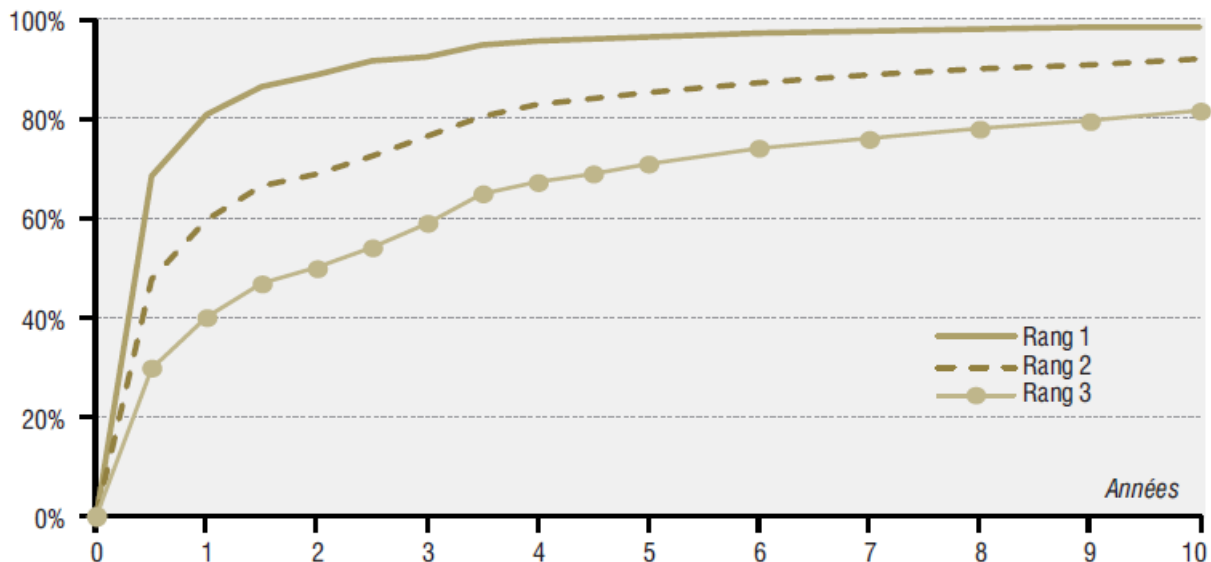
³⁰ Tableau issu de la publication Dares *op. cit.* Moschion et Muller (2010).

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.

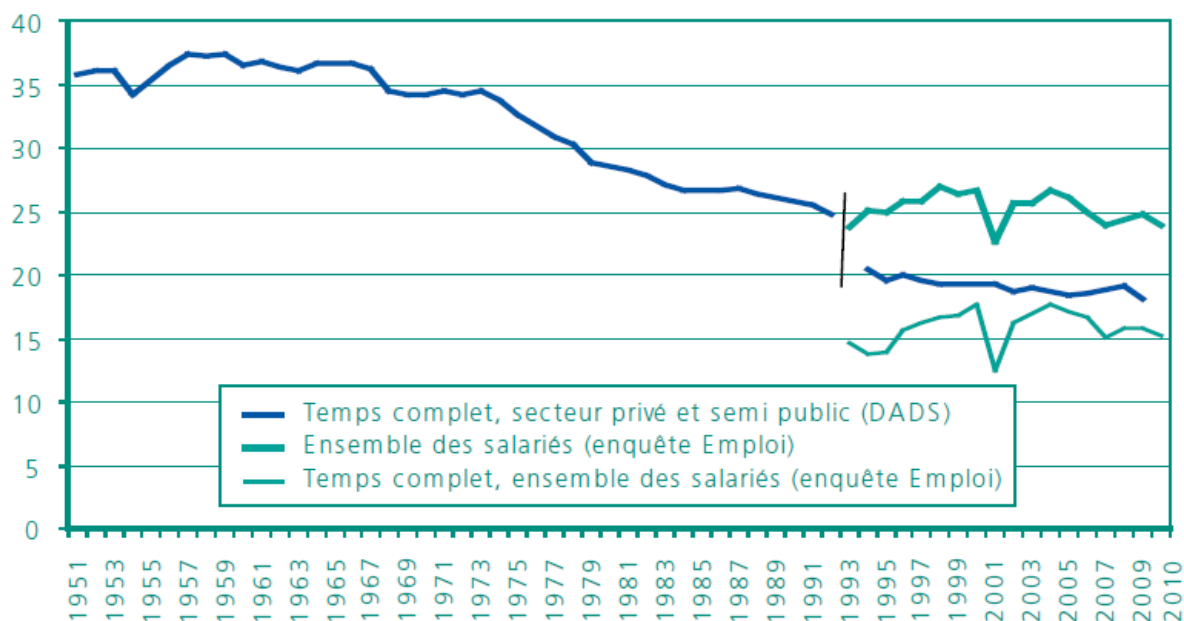
3) Des inégalités de salaire persistantes

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.

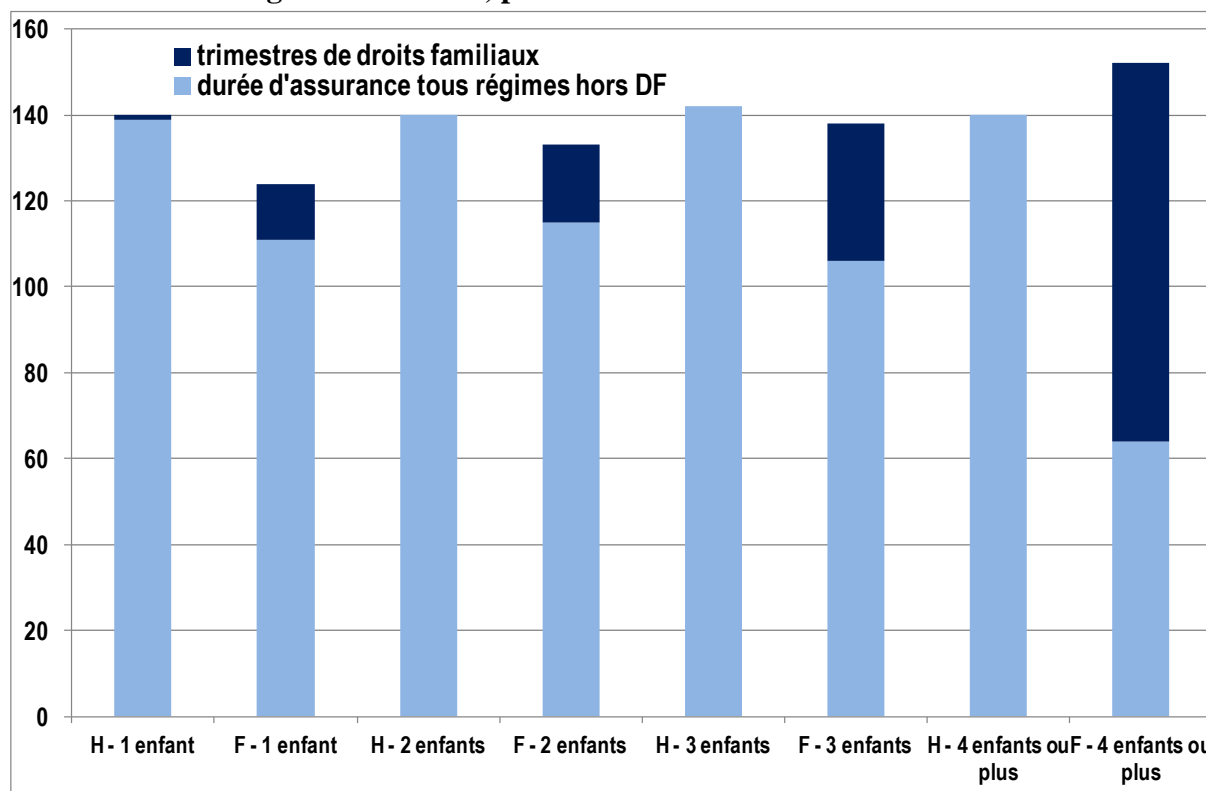
MDA = majoration de durée d'assurance

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.

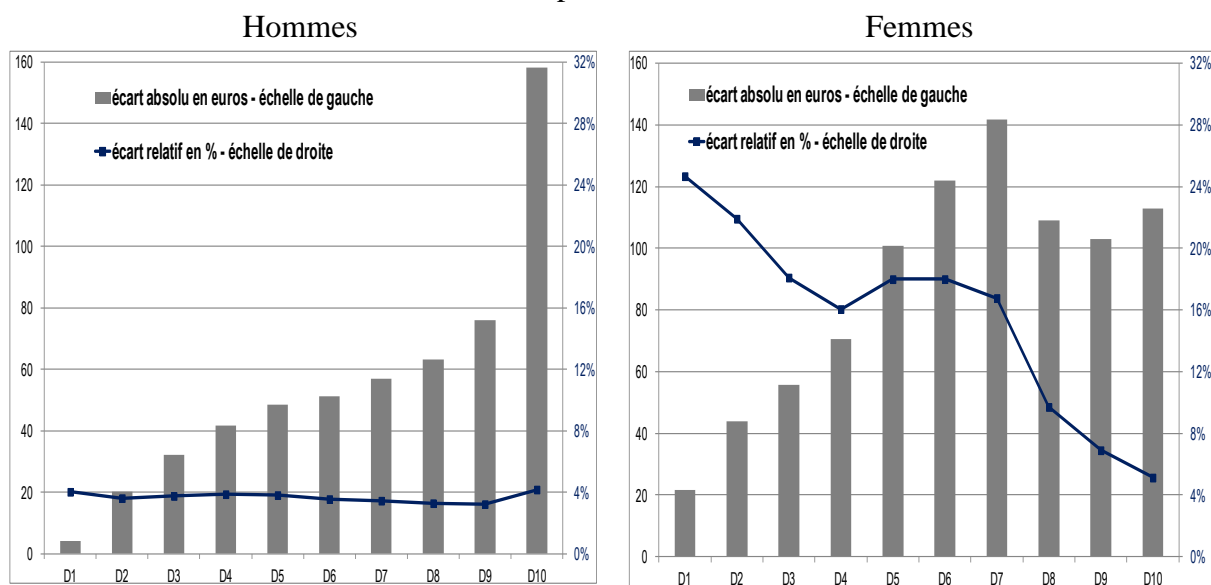
- l'AVPF est concentrée sur les ménages de revenus modestes et moyens. Il n'y a pas d'acquisition de points dans les régimes complémentaires.

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).

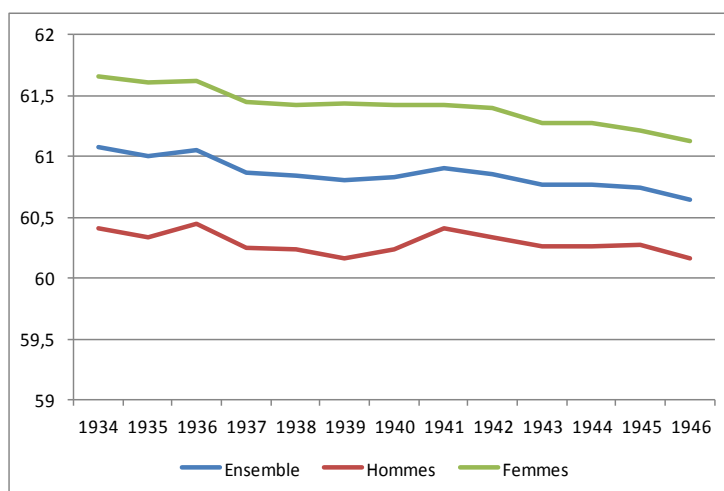
⁷⁰ En cas de divorce, il est possible de recevoir une partie de la réversion de son ex-conjoint, à condition de ne pas être remarié ; si la personne décédée a d'autres ex-conjoints ou un nouveau conjoint, le montant versé l'est au prorata de la durée de mariage.

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.

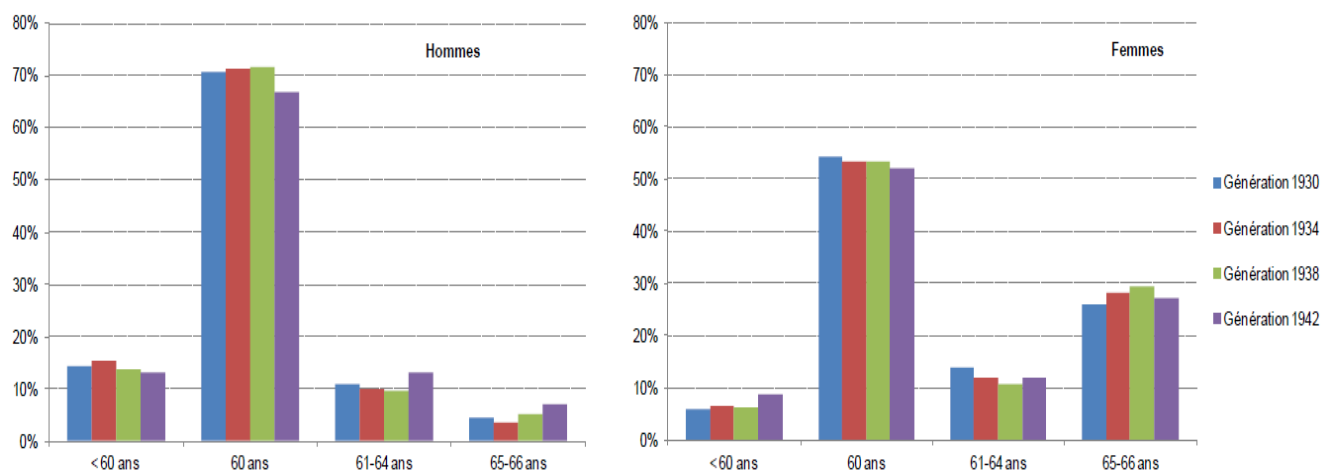
Graphique : âge moyen de départ à la retraite



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.

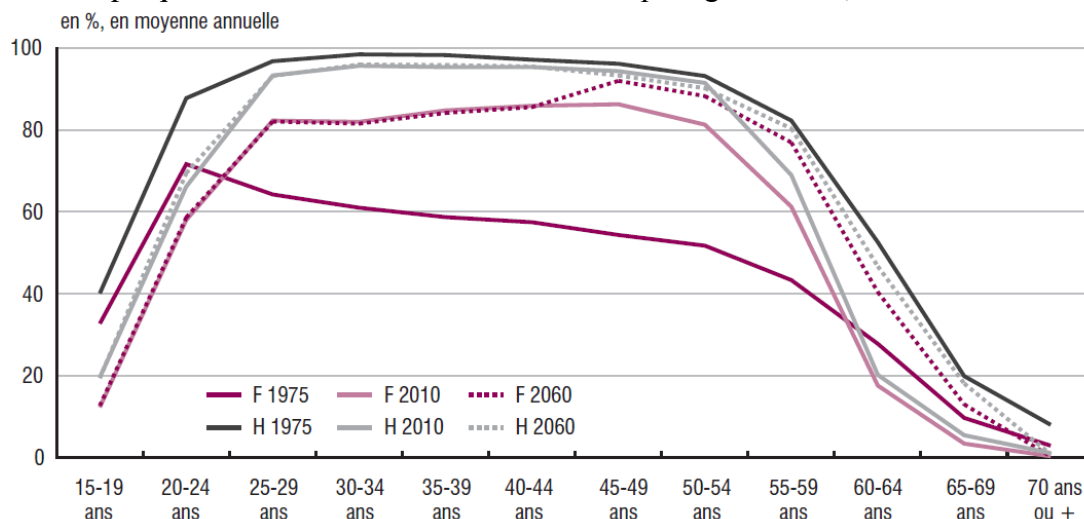
II) PERSPECTIVES DE MOYEN TERME DES RETRAITES DES MERES DE FAMILLE

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.

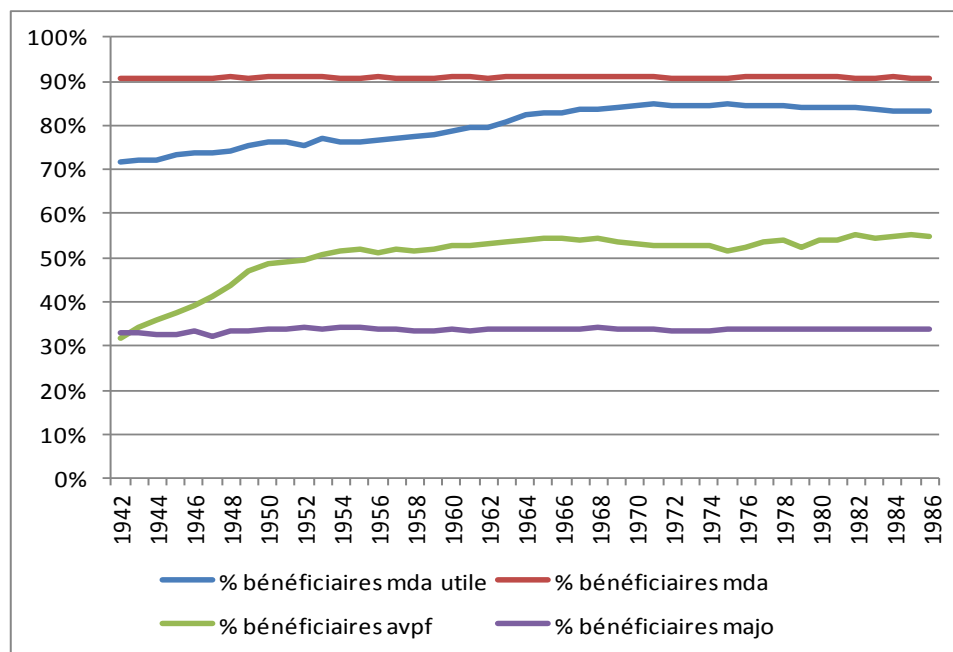
⁷⁵ Aubert et Bachelet (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », Insee, Série des documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques.

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 « recomposition 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.

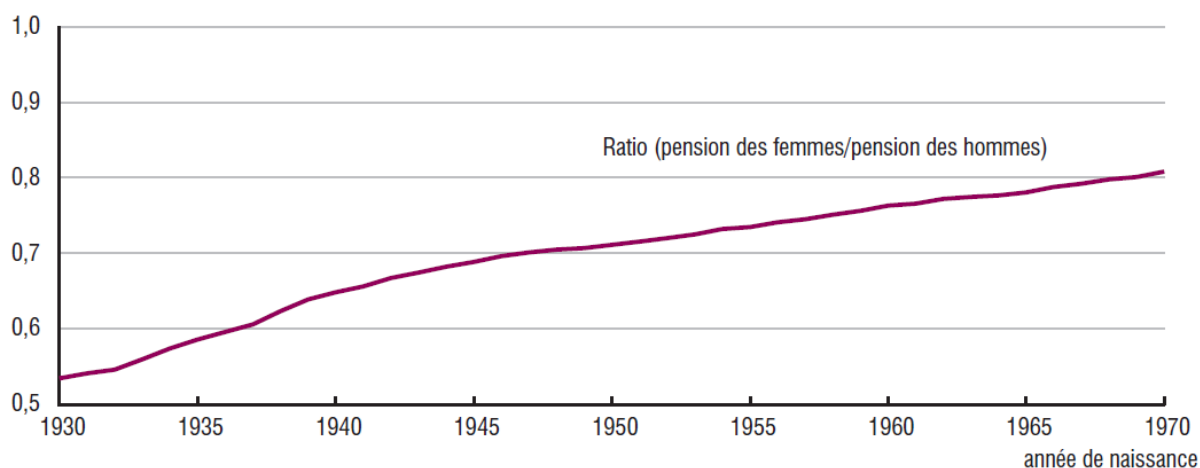
*
* *
* *

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 apparait 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'abaisseraient 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 Prepaee 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 couplé 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.

Les droits familiaux de retraite

Constats et voies de réforme

Annexes

**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

Liste des pièces-jointes et annexes

1-Lettre de mission.....	5
2-Position des partenaires rencontrés par la mission.....	8
3-Emploi, carrières et retraites des femmes	21
4-Départs anticipés des parents de trois enfants et plus	56
5-Les majorations de pensions des parents qui ont élevé au moins trois enfants	69
6-Les dispositifs de majoration de durée d'assurance liée aux enfants.....	81
7-L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	131
8-Comparaisons internationales	156
9-Le durcissement des paramètres généraux de liquidation lors des réformes des retraites successives a-t-il davantage affecté les femmes que les hommes ?.....	175
10-Temps partiel et droits à retraite	178
11-Minima contributifs et non contributifs	202
12-Description de la phase transitoire dans le scénario de réforme présenté à la Commission pour l'avenir des retraites.....	227
13-Contributions des partenaires consultés.....	232

Pièce-jointe 1

1-Lettre de mission



Le Premier Ministre

. 9 2 2 / 1 4 / SG

Paris, le 26 JUIN 2014

Monsieur le Président,

Les femmes ont aujourd'hui une retraite totale dont le montant est inférieur de 30 % en moyenne à celle des hommes ; le Conseil d'orientation des retraites a montré que cet écart ne se résorbera pas spontanément, puisqu'il devrait encore s'élever à 20% pour les générations nées dans les années 1970.

Cet écart s'explique seulement pour partie par les écarts salariaux durant la vie professionnelle. En termes de droits à pension de retraite, les femmes sont également pénalisées par les interruptions d'activité liées à l'arrivée des enfants.

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite prévoit en son article 22 que le Gouvernement remette dans les six mois après la promulgation de la loi un rapport au Parlement portant sur l'évolution des droits familiaux de retraite afin de mieux compenser les effets de l'arrivée d'enfants au foyer sur la carrière des femmes et leurs pensions de retraite.

Ces avantages familiaux de retraite qui mobilisent environ quinze milliards d'euros de dépenses annuelle visent à compenser les aléas de carrière liés à l'éducation des enfants, qui touchent majoritairement les femmes : interruptions d'activité, temps partiel, moindre progression salariale.

La Commission pour l'avenir des retraites présidée par Yannick Moreau avait souligné, dans son rapport *Nos retraites demain : équilibre financier et justice* qu'elle m'a remis le 14 juin 2013, que les dispositifs actuels des droits familiaux, historiquement tournés vers les femmes inactives ou peu actives, n'avaient que très peu intégré la forte progression du taux d'emploi des femmes. Ils rempliraient désormais d'autant moins leur objectif qu'ils peuvent induire des situations d'inégalité entre assurés, comme entre régimes.

Leur bonne adéquation aux évolutions des carrières professionnelles des hommes et des femmes ayant des enfants est pourtant essentielle pour réduire les inégalités de pensions entre les femmes et les hommes, ainsi qu'entre les assurés des différents régimes de retraite, et soutenir le niveau de vie à la retraite des parents de familles nombreuses et des foyers modestes.

.../...

Monsieur Bertrand FRAGONARD



Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

Je souhaite que vous conduisiez cette réflexion d'ensemble sur les droits familiaux de retraite. Vous étudierez dans quelle mesure les dispositifs actuels contribuent à compenser les inégalités de pensions qu'ils visent à réduire. Sur la base de ces constats, vous formulerez des propositions de réforme permettant d'améliorer l'efficacité des différents avantages familiaux de retraite dans la réduction des inégalités de retraite entre femmes et hommes, de renforcer la cohérence et l'équité de ces dispositifs, et de les simplifier et harmoniser, en limitant les disparités entre régimes.

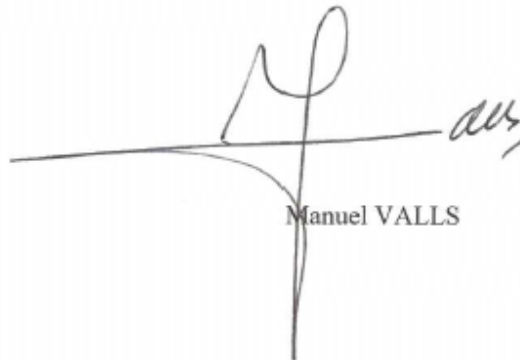
Vos travaux proposeront différents schémas de réforme et devront prévoir une transition progressive du système actuel vers le ou les dispositifs proposés, en prêtant une attention toute particulière à la situation des assurés proches de la retraite, dont il est indispensable de ne pas modifier brutalement les conditions de départ.

Vous recevrez, pour l'accomplissement de cette mission, l'assistance des administrations de l'Etat, comme celle des caisses nationales de sécurité sociale des différents régimes ainsi que l'appui des secrétariats généraux du Conseil d'orientation des retraites et du Haut Conseil de la famille.

Je souhaite que, le moment venu, vous puissiez présenter vos travaux et avoir un échange avec les membres du COR et du HCF.

Vous me remettrez votre rapport avant le 15 décembre 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

Annexe 2

2-Position des partenaires rencontrés par la mission

La mission a rencontré les partenaires suivants : CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGPME, CGT, CNAVPL, FO, FNSEA, FSU, MEDEF, MSA, UNAF, UNAPL, UNSA.

Le tableau ci-dessous récapitule les positions exprimées lors de ces entretiens par les interlocuteurs qui ont accepté de les faire figurer dans le rapport. Ces derniers ont validé le tableau ci dessous.

Certains partenaires (CNAVPL, FSU, MEDEF, UNAF, UNAPL, UNSA) ont par ailleurs transmis des contributions, annexées au rapport.

	Éléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
CFDT	Faire progresser l'idée au niveau européen que les politiques visant à compenser des inégalités ne doivent pas être considérées comme discriminatoires.	<p>Défaut principal de la MDA : les effets des trimestres accordés sont difficiles à anticiper. Ils bénéficient peu aux carrières complètes ou très courtes.</p> <p>Transformer la MDA actuelle en ne laissant que quelques trimestres de durée d'assurance (par exemple 2, au titre de la maternité) et en l'assortissant d'une majoration de pension forfaitaire. MDA rénovée destinée aux mères par le biais d'un système d'option pour la majoration forfaitaire qui pourrait reprendre le système actuel applicable à la MDA</p>	<p>Ce dispositif est inégalitaire. La fiscalisation des majorations de pension est une décision juste</p> <p>Forfaitisation des majorations de pension dès le premier enfant et exclusivement pour les femmes (dans la mesure où pour le moment ce sont les carrières des femmes qui sont impactées par la venue des enfants). Dans le souci d'une réforme très progressive, passer par une étape de plafonnement avant forfaitisation</p>	L'AVPF joue globalement bien son rôle. La prise en charge de la période 0-3 ans est légitime et pourrait même être bonifiée ; quand à l'AVPF après 3 ans, elle est opportune, notamment parce que coexistent encore plusieurs modèles familiaux et parce que les femmes peu qualifiée qui se sont arrêtées de travailler à l'arrivée des enfants faute de mode de garde ont très peu de chance de retrouver un emploi lorsque l'enfant a grandi. Toute réforme restrictive de l'AVPF, qui ne pourrait être que très progressive, devrait s'accompagner d'une politique de maintien sur le marché du travail.	Le système actuel est coûteux. Contenir ces dépenses pour les redéployer vers une politique familiale plus active lorsque les enfants sont encore à charge. Renforcer les dispositifs qui permettent de soutenir les carrières féminines, notamment les congés parentaux qui devraient être plus courts et mieux rémunérés. Il est impératif de mener de front évolution des DF et soutien aux carrières des femmes dans le cadre de la parentalité.	Le financement des DF doit provenir de l'origine des faits générateurs du droit : il est donc logique que ce soit la branche famille qui les paie (voire même l'impôt puisqu'il s'agit d'un dispositif de solidarité).

	Éléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
CFE-CGC	Distinction entre : - les majorations de pension qui sont un patrimoine du ménage - les dispositifs fléchés sur la moindre activité professionnelle (MDA et AVPF) qui bénéficient plus largement aux femmes mais qui peuvent très bien aussi s'appliquer aux hommes.	Objectif: neutraliser le plus possible l'effet de l'interruption et de la réduction d'activité sur la constitution de droits à la retraite Caractéristiques du dispositif unique envisagé : - Sans condition de ressource - Cotisations versées sur la base du dernier salaire et non du SMIC. - La CNAF serait l'employeur fictif - Accès au dispositif en cas d'arrêt ou de réduction d'activité effective. A minima, maintien des trimestres MDA liés à l'accouchement ou à l'adoption - Durée maximale de cotisations de six années.	Objectif : compenser le déficit d'épargne lié aux enfants, qui affecte les hommes comme les femmes. - Cohérence de la proportionnalité du dispositif, hostilité à la forfaitisation - Il existe un vrai saut entre le deuxième et le troisième enfant qui peut légitimer un ciblage des majorations de pension sur les familles nombreuses - A enveloppe constante, l'attribution de la majoration dès le premier enfant déboucherait sur du saupoudrage.	Cf. colonne MDA	Si le manque de financement ne permet pas d'augmenter les droits familiaux, il n'est concevable de faire des économies sans dénaturer le système. Dans ce cas, la CFE-CGC raisonne à enveloppe constante.	Au sujet de l'organisme qui doit assurer le financement de ces dispositifs, la CFE-CGC considère qu'il s'agit d'un débat surtout théorique du fait des transferts de recettes.

	Éléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
CFTC	Le ciblage des droits familiaux sur les familles nombreuses est légitime, d'autant qu'elles participent au financement des retraites. Cette légitimité tient également à ce qu'à même niveau de revenu, ces familles nombreuses disposent d'un pouvoir d'achat, donc un niveau de vie, inférieur		<p>La fiscalisation des majorations de pension a des impacts qui ne doivent pas être sous estimés : impact sur l'IR, sur l'APA, sur les allocations logement</p> <p>Scepticisme sur l'idée de supprimer les majorations de pension et de redéployer les économies réalisées vers les femmes. Cette évolution serait problématique vis-à-vis du droit communautaire. Elle créerait une désincitation à l'implication des pères dans l'éducation de leurs enfants</p> <p>Méfiance exprimée sur la forfaitisation et le plafonnement.</p>	<p>L'AVPF est un dispositif de droits individuels qui dépend des ressources du couple, ce qui n'est pas logique et crée des inégalités au sein du même dispositif.</p> <p>Il faut être prudent sur l'idée de diminuer les droits AVPF pour les familles nombreuses n'ayant plus de jeunes enfants. Au-delà des trois ans des enfants, les mères de familles nombreuses ne font pas forcément le choix de ne pas travailler. Elles peuvent être confrontées à des difficultés d'insertion professionnelle.</p> <p>Nécessité de supprimer la condition de ressource du ménage, d'améliorer le report au compte et d'améliorer la prise en charge des situations moins classiques (dépendance, handicap, adolescence)</p>	Nécessité d'augmenter les dépenses mobilisées au titre des DF	Attention aux effets induits des transferts de financement. Historiquement, la politique familiale n'est pas une aide sociale. La branche famille doit couvrir toutes les familles et la solidarité doit être plutôt financée par un tiers.

	Éléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
CGT	<p>Forte insistance sur la responsabilité des employeurs en matière d'écart salariaux entre hommes et femmes. Les employeurs doivent faire en sorte que les écarts se réduisent. Outre l'amélioration des droits propres des femmes, cela contribuerait à l'équilibre des régimes. L'impact financier d'une augmentation du salaire des femmes serait fort. Une politique d'égalisation salariale aurait des conséquences sur les recettes (augmentation du salaire = augmentation des cotisations) et sur les dépenses (moins de besoin des DF et moins de recours au MICO).</p> <p>En outre, le report au compte exclut la période non travaillée. Le SAM n'est pas dynamisé par les périodes de chômage, de maladie, etc. La probabilité que ces années intègrent les 25 meilleures années est plus forte pour les femmes.</p>	<p>Les trimestres MDA d'une femme ne peuvent pas dépendre de la durée d'assurance du père. Injustice forte.</p> <p>Opposition au partage entre hommes et femmes des trimestres MDA au titre de l'éducation. La MDA n'est pas dans cette logique car elle vise spécifiquement à compenser les conséquences de l'éducation d'un enfant pour les femmes. De plus, avec l'augmentation de la durée d'assurance, il est à craindre une utilisation plus fréquente du droit d'option par les pères.</p> <p>Les droits partagés entre hommes et femmes devraient être appliqués non pas au moment de la retraite mais au moment de la vie active (ex. congés pour enfant malade, renforcement de la responsabilité des pères au moment de l'éducation des enfants).</p>	<p>La vocation des majorations de pension n'est pas de corriger les inégalités de pension entre hommes et femmes. Il faut regarder l'ensemble du système des DF et trouver un équilibre. La dichotomie est davantage entre familles avec / sans enfant qu'entre familles nombreuses / familles de moins de trois enfants.</p> <p>Ne serait-il pas plus pertinent d'appliquer la majoration de pension dès le premier enfant? Sur la base d'un système proportionnel dont la part augmenterait avec le nombre d'enfant (ex. 3 %, 6 %, 9 %, etc.). Avec un plafonnement éventuel, mais pas forcément à enveloppe constante.</p>	<p>Tout ce qui peut favoriser le fait que la femme soit en activité, est prioritaire.</p> <p>Une suppression de l'AVPF après 3 ans sans mesure d'accompagnement des femmes dans leur reprise d'activité serait cependant désastreuse. Il faut avoir un raisonnement global, visant à améliorer l'insertion professionnelle des femmes et éviter de les laisser au foyer. Cela passe notamment par une amélioration des modes de garde. On ne peut pas réformer l'AVPF si on n'améliore pas en parallèle les conditions d'emploi - notamment les salaires - des femmes.</p>	<p>Il ne faut pas diminuer les masses financières liées aux droits familiaux.</p>	<p>Le débat sur qui doit financer les DF, entre branche famille ou vieillesse, est secondaire dans le contexte actuel. Le plus important est de faire financer les dispositifs par des cotisations sociales</p>

	Eléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
CNAVPL		<p>En raison des règles de calcul de la durée d'assurance qui n'ont pas d'impact sur les pensions des régimes complémentaires, les MDA ne sont pas un enjeu majeur pour les professions libérales</p> <p>Ce dispositif mériterait une réflexion sur la compensation des charges financières supportées par les régimes, le financement n'allant que vers la CNAF alors que tous les régimes supportent des coûts.</p>	<p>Il n'existe pas de majoration de pension dans le régime de base des professions libérales. Aucune raison aujourd'hui que le régime de base n'ait pas de majoration de pension, financée par la CNAF. Coût estimé plutôt faible au regard de la masse total des majorations de pension : 40 millions d'euros. Fort attachement à l'autonomie des régimes complémentaires des sections professionnelles. Un scénario de plafonnement suppose de le faire sur l'ensemble des pensions (base et complémentaire). Mais pas favorable à une obligation de versement qui s'appliquerait aux complémentaires, ces derniers devant conserver leur autonomie en la matière. Le ciblage sur les familles nombreuses doit être conservé.</p>	<p>Les avantages accordés aux personnes ont des implications dans l'ensemble des régimes (alors que le financement de la CNAF a la CNAV comme seule bénéficiaire), y compris le régime de base des libéraux, sans pour autant bénéficier d'une quelconque compensation financière. Une transformation du dispositif mériterait une réflexion sur la compensation des charges financières supportées par les régimes.</p> <p>Les professionnels libéraux, comme les autres professions, ont accès à l'AVPF car ce dispositif est applicable à tous les assurés. L'accès à l'AVPF pour les professionnels libéraux pourrait certainement être amélioré.</p>		<p>Tout ce qui relève de la solidarité doit relever de la CNAF.</p>

	Éléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
FNSEA	Il y a de moins en moins de conjoints collaborateurs. Statut non attractif. Montée en charge de la forme sociétaire : soit les conjoints sont associés, soit ils sont salariés. Il y a de moins en moins d'exploitations où le couple travaille ensemble sur l'exploitation. Véritable évolution du régime agricole vers un statut d'entreprise.	Les MDA s'appliquent au régime agricole selon les mêmes règles que dans le régime général. Toutefois, contrairement aux autres régimes, la pension des non-salariés agricoles est calculée sur la totalité de la carrière. Volonté d'aboutir à la prise en compte des seules 25 meilleures années de revenus dans le calcul des retraites agricoles, comme au régime général.	Nécessité de forfaitiser les majorations de pension. En effet, les pensions agricoles étant 40 % plus faibles que celles de la moyenne des français, la forfaitisation présente un atout majeur pour le secteur. Un ciblage des majorations sur les femmes peut être pertinent. Vis-à-vis du droit communautaire, une option pourrait être de donner ce droit à la personne qui, dans le couple, fait le choix de diminuer / arrêter son activité professionnelle pour éduquer un enfant	L'AVPF est applicable au régime agricole. L'interruption de l'activité pour l'éducation des enfants pose cependant souvent des problèmes de compatibilité avec le statut des femmes présentes sur l'exploitation		Pas de position sur qui doit financer les DF

	Eléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
FSU	<p>La priorité est la réforme du système de décote, mécanisme inégalitaire qui pénalise beaucoup trop fortement les femmes</p> <p>La fermeture du dispositif de départs anticipés pour motifs familiaux a eu des conséquences lourdes</p> <p>Volonté de replacer les droits familiaux dans un contexte plus large : politique de l'emploi, éducative, familiale et de la fiscalité.</p>	<p>Il est nécessaire de revenir sur la la bonification pour enfant supprimée en 2003. Dans la fonction publique, le nouveau système mis en place compense la réduction d'activité, mais ne crée pas un avantage suffisant et il faudrait l'élargir aux femmes dont les enfants sont nés avant 2004.</p> <p>Il faudrait rétablir la bonification pour enfants et la compléter par une majoration de la durée d'assurance, à hauteur de 8 trimestres, comme dans le secteur privé.</p>	<p>La proportionnalité peut générer des effets pervers. Pas choquant de faire un ciblage sur les familles nombreuses. Un ciblage sur les seules femmes ne serait pas conforme au droit communautaire. La fiscalisation permet d'introduire une redistribution verticale. Mais conduit à rendre imposable des retraités qui ne l'étaient pas. Une forfaitisation nuirait à l'objectif patrimonial du dispositif Seuls la fonction publique et certains régimes spéciaux ont une majoration plus importante au fur et à mesure de l'augmentation du nombre d'enfants. Un alignement sur le secteur privé impliquerait un alignement des règles de la fonction publique sur les MDA du régime général.</p>	<p>L'AVPF est un dispositif important pour compenser la précarité du travail des femmes. L'arrêt ou la réduction d'activité n'est pas un choix. La conciliation difficile entre vie professionnelle et vie privée crée des difficultés fortes qui peuvent inciter les femmes à arrêter / réduire leur activité. Ce n'est donc pas l'AVPF mais la difficile conciliation qui incite les femmes à arrêter / réduire son activité. Très peu de personnes connaissent l'AVPF. Il ne peut donc pas y avoir de stratégie d'optimisation vis-à-vis de ce DF. Dispositif à maintenir.</p>	<p>Les DF permettent de réduire les écarts de pension entre les hommes et les femmes, mais de façon tout fait insuffisante. Si effectivement, une réforme est nécessaire, elle ne peut se traduire par la baisse du montant de la pension des uns, l'alignement doit se faire par le haut et ne doit pas être une occasion de faire des économies</p> <p>Leur refonte par redéploiement à enveloppe inchangée, créerait d'autres difficultés et pourrait en outre se solder par une diminution du montant moyen servi aux parents ayant élevé une famille nombreuse</p>	<p>La politique des droits familiaux dont la FSU dénonce la remise en cause actuelle, est en lien avec la politique économique, la politique sociale, la politique éducative et aussi bien sûr la politique fiscale. Le financement des DF ne peut être traité indépendamment du financement des droits à retraite dans leur ensemble. Plutôt qu'un financement des DF par redéploiement de l'existant, la FSU préconise un choix différent de la répartition des richesses, lequel se fait aujourd'hui plus en faveur des actionnaires que des salariés</p>

	Eléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
MSA	<p>L'ouverture de plus en plus de droits aux hommes en faveur de l'égalité entre hommes et femmes (cf. congés paternité, partage du CLCA) et l'évolution de l'activité féminine conduisent à réfléchir au partage des droits familiaux entre les femmes et les hommes. Cependant, il faut tenir compte de la réalité : aujourd'hui ce sont toujours très majoritairement les femmes qui s'occupent des enfants et en subissent éventuellement des impacts sur leur carrière professionnelle et leurs droits retraite.</p>	<p>La MDA s'applique aux salariés et non salariés agricoles. Le régime est aligné sur les règles en vigueur dans le RGII existe cependant des règles spécifiques d'attribution de la MDA aux non salariés agricoles, compte tenu du système de calcul de la retraite proportionnelle par points. Pas d'éléments statistiques sur l'utilisation du droit d'option entre les parents compte tenu de sa mise en œuvre effective depuis le 1er janvier 2014. Une information sur la MDA figure sur le site msa.fr, ainsi qu'une plaquette. Une enquête réalisée auprès de 34 MSA (sur 35) fait ressortir 14 demandes de partage en 2014. Des travaux informatiques sont en cours en inter-régime pour mettre en place un fichier commun MDA</p>	<p>La majoration pour enfant à la MSA (régime de base des salariés agricoles et des non salariés agricoles) se fait sur la même base que dans le régime général (10%). En revanche, il n'y a pas de majoration de pension au titre du régime de retraite complémentaire obligatoire des non salariés agricoles (RCO). La branche des exploitants revendique depuis longtemps un montant forfaitaire tous régimes en raison des petites retraites des agriculteurs. Une forfaitisation tous régimes ne poserait pas de problème de gestion pour les régimes alignés en raison de la liquidation unique mise en place à compter de 2017. Un plafonnement tous régimes serait plus délicat à instaurer (complexité).</p>	<p>Ce dispositif est mal connu. Il n'est pas désincitatif au travail des femmes. 10 919 liquidations contiennent au moins un trimestre AVPF chez les exploitants agricoles (en 2013). Surtout lié au congé parental et à l'AB. Les règles d'ouverture de droit à l'AVPF pour les non salariés agricoles (NSA) mériteraient d'être adaptées compte tenu des particularités d'exercice de la profession et des règles de paiements des cotisations des NSA (annualité). Il conviendrait de toiletter les textes AVPF en vigueur dans le sens d'une égalité de traitement des salariés et des non salariés (agricole ou non) au regard de l'exercice de leur activité professionnelle. Un chantier prioritaire de l'AVPF doit être sa simplification</p>		

	Éléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
UNAPL	<p>Il peut être plus opportun de soutenir les familles au moment où les enfants sont à charge. Une telle évolution serait cohérente mais pose la question du mécanisme de transfert et de son financement</p> <p>Pour les femmes et les hommes qui s'arrêtent de travailler, il est très important de maintenir un lien avec le milieu professionnel pour faciliter la reprise d'activité</p> <p>Pas de position sur le sujet des familles nombreuses.</p> <p>Les jeunes adultes après 18 ans sont souvent confrontés à des situations de précarité. Pic important à prendre en compte dans le cadre des DF</p>		<p>Le régime de retraite de base des professions libérales n'a pas de majoration de pension. La mise en place d'un tel dispositif implique une modification législative. Ce sujet est à l'étude depuis sept ans</p>	<p>L'AVPF est difficilement accessible aux professionnels libéraux compte tenu de ses conditions d'attribution. En raison de ces contraintes, ce dispositif n'est pas véritablement un droit ouvert aux professions libérales</p>		<p>La question de la nature du régime de retraite se pose. L'activité domestique consistant à s'occuper des enfants n'est pas de nature contributive. Il faut donc cotiser sur les temps éducatifs et domestiques. La CNAF le fait dans le cadre de l'AVPF. Rien n'interdit de prendre en compte des temps non professionnels mais il faut le financer par la solidarité nationale</p>

	Eléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
UNSA	Favorable à des prestations familiales versées dès le premier enfant car ce sont le premier et le troisième enfant qui coûtent le plus cher. Une telle orientation contribuerait par ailleurs à rendre l'universalité plus effective.	Le régime de la fonction publique est désavantagé par rapport au régime général. Injustice. Il faudrait harmoniser.	Redéployer ce DF (enveloppe constante) au profit d'un versement des AF dès le 1er enfant, d'une refonte de l'ARS (révision du montant et du plafond) et d'aides en faveur de l'accueil du jeune enfant. Nécessaire de donner les moyens aux femmes de travailler tout en ayant des enfants. Priorité à traiter : la qualité, notamment celle de l'accueil individuel. Il est nécessaire de professionnaliser les assistants maternels car leur situation est fragile et précaire. Le reliquat éventuel pourrait être utilisé pour revaloriser les AF. Le calendrier d'amélioration des prestations pendant que les parents ont les enfants à charge serait progressif, parallèle à une suppression des majorations de pension. Les montants proviendraient de fait des familles	L'AVPF devrait être calée sur le congé parental, qui doit lui-même être plus court et mieux rémunéré. Un congé parental à 18 mois est pertinent. Donc suppression de toute AVPF au-delà de la durée du congé parental. Il n'est pas légitime que la collectivité valide des droits à retraite au delà de ce congé. En revanche, nécessité de maintenir la possibilité d'ouvrir des droits à l'AVPF en cas de prise en charge d'une personne handicapée ou dépendante. Favorable à une suppression de la condition de ressources. L'ouverture de droits à l'AVPF pour les personnes à temps partiel est légitime. Elle devrait être conservée, sur la base du congé parental. Il n'est pas certain que les reports au compte n'entrent pas dans les 25 meilleures années.	Raisonnement à enveloppe constante	La CNAF doit être le principal financeur car il s'agit de DF

	Eléments généraux sur les DF	MDA	Majorations de pension	AVPF	Economies DF	Financement DF
			<p>nombreuses. La réforme pourrait s'appliquer aux enfants à naître après le 1er janvier 2016.</p> <p>Hormis cette réforme d'envergure, ajustements envisageables : forfaitisation dès le 1er enfant, non ciblée sur les femmes. Opposition au plafonnement.</p>	Pertinent de reporter au compte le salaire de référence et non le SMIC		

Annexe 3

3-Emploi, carrières et retraites des femmes

Le montant de pension personnelle dépend étroitement du niveau d'emploi et de salaire tout au long de la vie professionnelle. Or, les femmes, sur lesquelles repose en grande partie l'articulation travail/familiale, ont aujourd'hui encore des carrières professionnelles différentes de celles des hommes (interruptions de carrière, temps partiel, moindre progression salariale). La situation des femmes au moment de la retraite est alors le reflet des inégalités professionnelles rencontrées au cours de leur vie active qui peuvent d'ailleurs se cumuler.

En effet, malgré la hausse continue du taux d'activité des femmes, si on tient compte des situations de chômage, des interruptions de carrières, du temps partiel fortement féminisé et des inégalités de salaires persistantes, à législation constante, les écarts de pensions de droits direct à la liquidation entre les hommes et les femmes resterait conséquent à l'horizon 2040. Selon les dernières projections du modèle Destinie de l'Insee, la pension moyenne de droit propre à la liquidation des femmes nées dans les années 1970 seraient encore inférieure d'environ 20 % à celles des hommes (Bonnet et Hourriez, 2012).

1 - Perspective historique du travail des femmes

1.1 Une progression très forte de l'activité des femmes à partir de la fin des années 1960

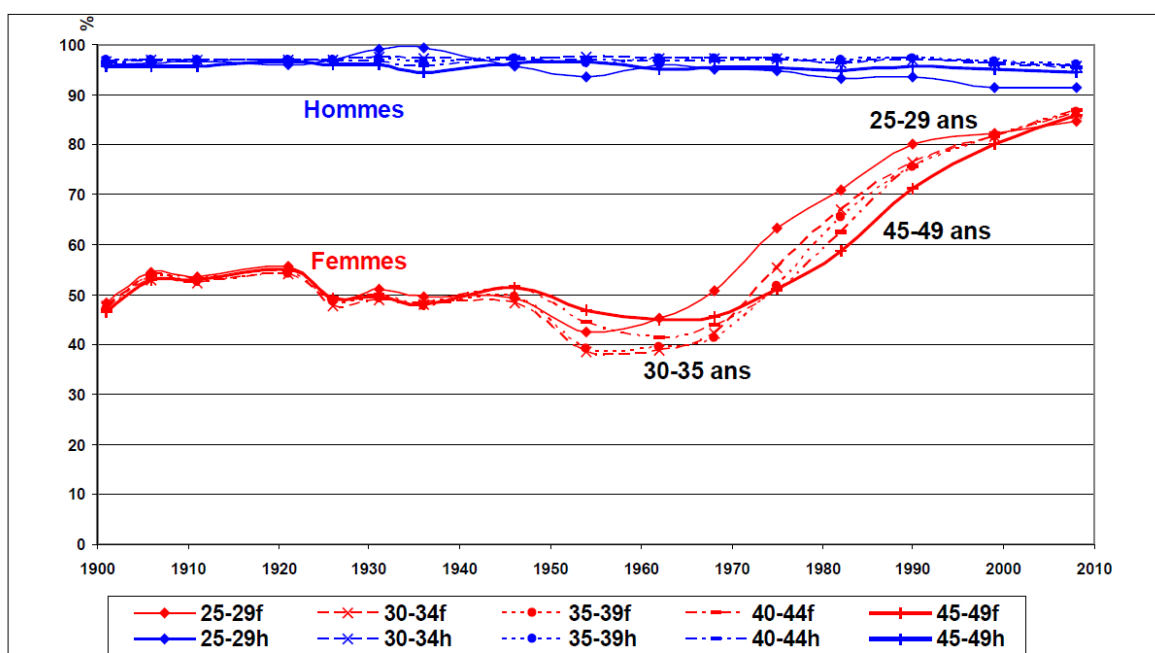
Alors que le taux d'activité des hommes a toujours été très élevé, le taux d'activité des femmes a fortement progressé à partir de 1968 avec la tertiarisation de l'économie. La salarisation des femmes a permis l'obtention de droits individuels et ce n'est qu'en 1965 que la loi¹ reconnaît aux femmes leur droit au travail sans le consentement de leur mari. En effet, la participation des femmes à l'activité économique n'a pas toujours été reconnue, ni mesurée statiquement. Dans leur ouvrage, Maruani et Meron (2012) montrent notamment qu'au cours du XX^{ème} siècle, une part de l'activité économique des femmes était informelle notamment pour les femmes d'agriculteur ou les femmes de médecins par exemple qui travaillaient mais n'étaient pas reconnues comme telles.

1.2 Mais des baisses de taux d'activité aux âges de parentalité dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle

Contrairement aux hommes dont le profil d'activité est invariant en fonction de leur âge et de l'arrivée des enfants, on observe que la forte croissance de l'activité des femmes à la fin des années 1960 s'est accompagnée de taux d'activité toujours plus faibles aux âges de la maternité. Si pour la première moitié du XX^{ème} siècle les femmes qui travaillaient ne modifiaient pas leur comportement d'activité avec l'arrivée des enfants, ce n'est pas le cas au cours de la deuxième moitié du XX^{ème} siècle notamment avec des baisses de taux d'activité pour les femmes de 30 à 35 ans (cf. graphique).

¹ La loi du 13 juillet 1965 affirme que les femmes peuvent gérer leurs biens propres et exercer une activité professionnelle sans le consentement de leur mari.

Graphique : Évolution sur un siècle des taux d'activité par sexe et par âge de 25 à 49 ans



Source : *Un siècle de travail des femmes en France de 1901 à 2011*. Margaret Maruani et Monique Meron - Éditions La Découverte - Octobre 2012.

2 - Un rapprochement des taux d'activité entre femmes et hommes à nuancer

2.1 Une tendance forte de rapprochement des taux d'activité

Selon la Dares, en France métropolitaine, en 2010, les deux tiers des femmes âgées de 15 à 64 ans sont actives contre une sur deux en 1975. En France, comme dans la plupart des pays européens la tendance forte est le rapprochement des taux d'activité entre les hommes et les femmes. L'écart de taux d'activité était de 31 points au milieu des années 1970, il est aujourd'hui autour de 9 points.

Tableau² : Ecart de taux d'activité entre les hommes et les femmes âgés de 15 à 64 ans

	hommes	femmes	Ecart en points
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.

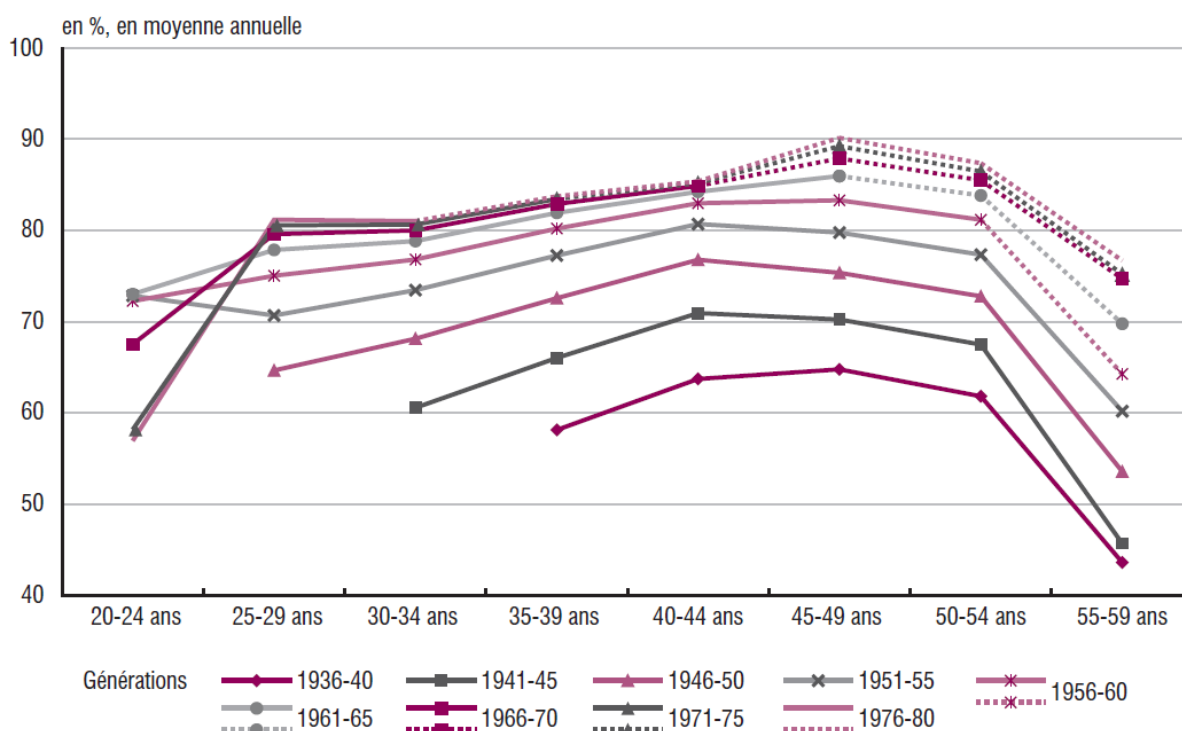
Lecture : en moyenne, en 2010, 66,1 % des femmes âgées de 15 à 64 ans sont actives et, parmi ces actives.

² 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.

Cette progression continue de l'activité des femmes subit un ralentissement global depuis 1995. Le taux d'activité des femmes de 25 à 34 ans est quasiment stable depuis le milieu des années 90. L'arrêt de l'allongement des études après 1995, le redressement de la descendance finale pour les générations nées à partir des années 70 et l'extension de l'allocation parentale d'éducation aux mères de deux enfants en 1994 contribuent à expliquer le ralentissement (Minni, 2012).

Même si l'activité féminine continue de progresser à tout âge (graphique ci-dessous). On remarque la persistance de la faible progression de l'activité féminine avant 45 ans qui n'augmente plus significativement depuis les générations 61-65, en lien avec la persistance des interruptions d'activité liées aux naissances (cf. partie 3).

Graphique³ : 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.

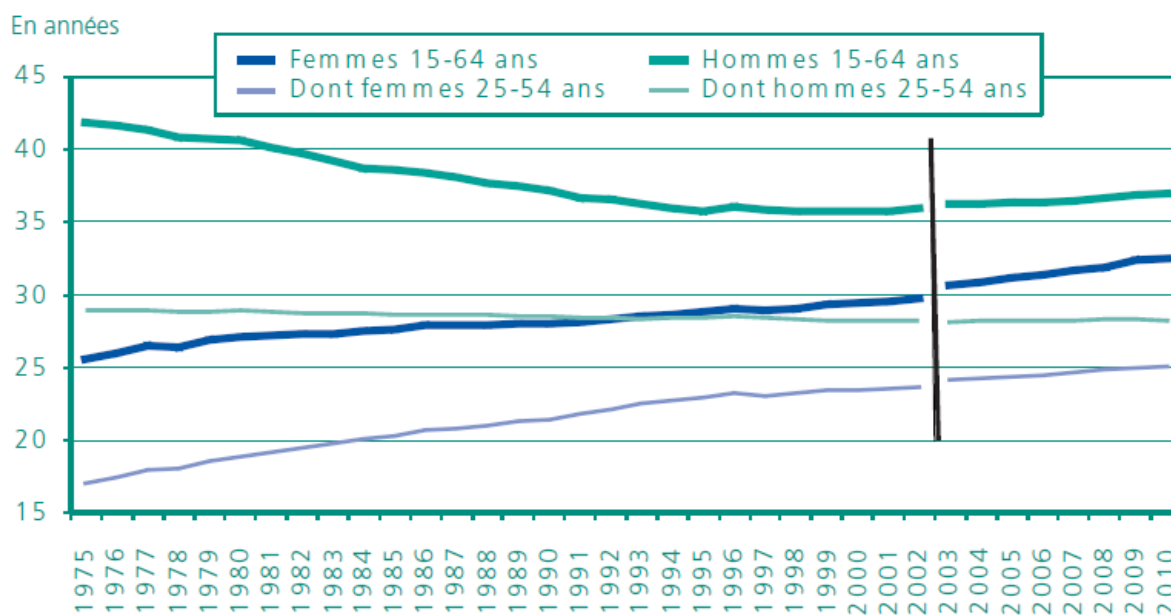
Note : on fait figurer en pointillés les données projetées.

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

En termes d'espérance d'activité pour une femme en 2010, si les taux d'activité à chaque âge constatés en 2010 se maintenaient, une femme passerait en moyenne 32,5 années en activité entre 15 et 64 ans, soit 4,5 années de moins qu'un homme contre un écart de 16 années en 1975 (Minni, 2012). L'espérance d'activité des femmes de 15 à 64 ans tiré par l'accroissement rapide de l'activité féminine entre 25 et 54 ans (+0,3 année d'activité supplémentaire par an en moyenne) est deux fois moins rapide à partir de 1995.

³ Graphique issu de Bonnet C. et Hourriez J-M. (2012), « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite en France », Femmes et hommes, Regards sur la parité, Insee références.

Graphique⁴ : Espérance d'activité des femmes et des hommes de 1975 à 2010



Concepts : activité au sens du BIT mesurée en moyenne annuelle de 2003 à 2010, selon l'ancienne interprétation française des critères du BIT (encadré 1) et à la date de l'enquête de 1975 à 2002 ; âge atteint à la date de l'enquête.

Lecture : aux conditions d'activité de 2010, les femmes sont actives en moyenne 25,1 années sur 30 possibles entre 25 et 54 ans.

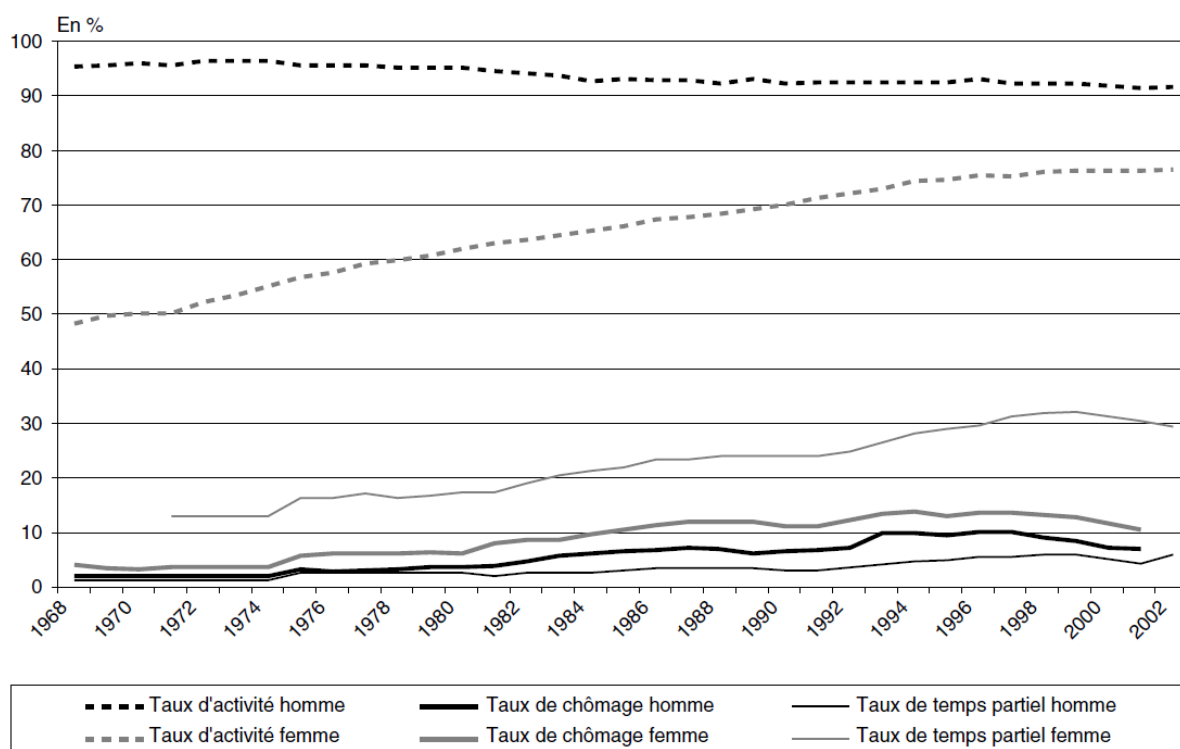
Champ : population des ménages de France métropolitaine.

2.2 Mais une croissance de l'activité féminine tiré par le chômage et le temps partiel

A partir de l'analyse des enquêtes Emploi annuelles de l'INSEE de 1968 à 2002, Afsa et Buffeteau (2006), montrent que la forte croissance de l'activité féminine à partir de 1968 s'est fait essentiellement sous forme de sur-chômage et de temps partiel (graphique ci-dessous). « 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 %. ».

⁴ Claude Minni (2012), « Les disparités sur le marché du travail entre les femmes et les hommes : une analyse sur longue période », DARES Analyses n°15, mars.

Graphique⁵ : Taux d'activité, de chômage et de temps partiel hommes/ femmes



Lecture : en 1998, 75 % des femmes et 92 % des hommes étaient actifs. Parmi eux, 13 % des femmes actives et 9 % des hommes actifs déclaraient rechercher un emploi. Parmi ceux qui travaillent, 32 % des emplois féminins étaient occupés à temps partiel, contre 6 % des emplois occupés par les hommes.

Champ : hommes et femmes âgés de 25 à 59 ans.

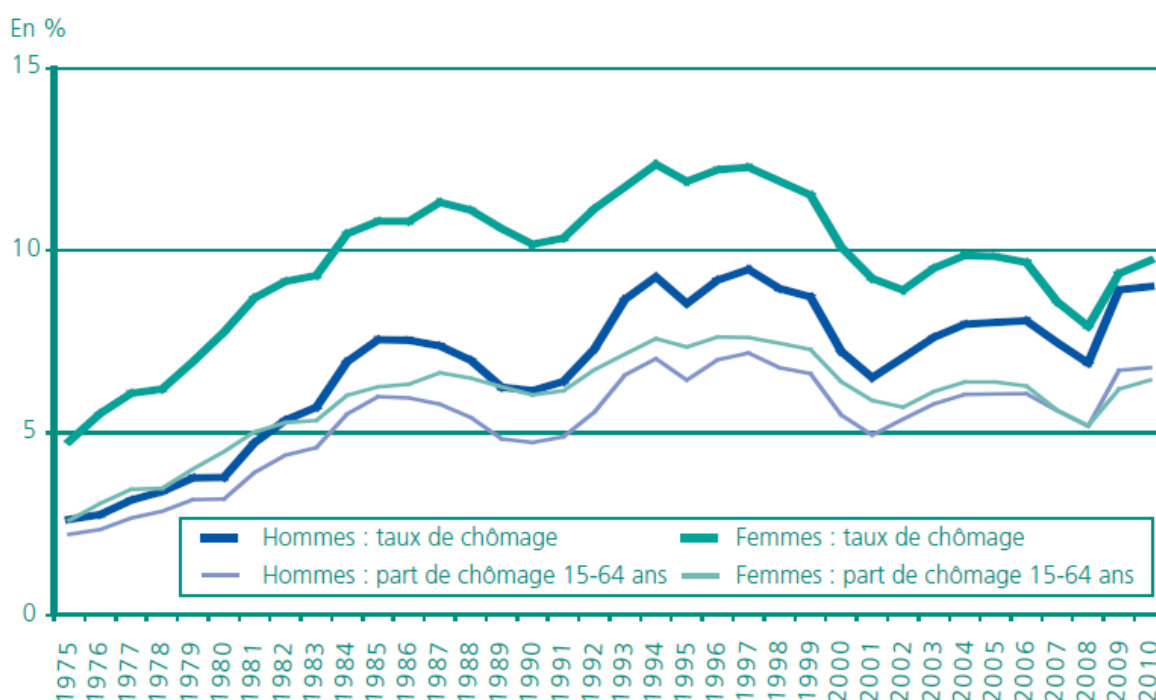
Source : enquêtes annuelles Emploi, 1968 à 2002, Insee.

2.3 Inégalités face au chômage qui diminuent

Le taux de chômage des femmes étaient deux fois supérieurs à celui des hommes dans les années 70. Ce ratio s'est significativement réduit et les taux de chômage des hommes et des femmes ont progressivement convergé jusqu'à s'égaliser en 2009. Une dégradation de l'emploi féminin a réouvert l'écart en 2011 (un taux de chômage de 9,7 % pour les femmes, de 8,7 % pour les hommes), mais en 2012, le chômage masculin a nettement progressé (9,7 % contre 10 % pour les femmes). Et en 2013, les taux de chômage hommes et femmes sont de nouveau très proches. En fait, comme les filles sont de plus en plus diplômées, ces dernières années les jeunes femmes diplômées du supérieur arrivent mieux s'insérer sur le marché du travail que leur homologues masculins (Minni, 2012). En revanche, les jeunes femmes faiblement diplômées ont toujours des taux de chômage beaucoup plus élevé (+6 points) du fait notamment des domaines de spécialisation dans les « services » plus touchés par le chômage que certains secteur de production plus masculin.

⁵ Afsa Essafi C. et Buffeteau S. (2006), « L'activité féminine en France : quelles évolutions récentes, quelles tendances pour l'avenir? », Economie et Statistique, n°398-399.

Graphique⁶ : Taux de chômage hommes-femmes



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

Lecture : en moyenne, en 2010, 9,7 % des femmes actives sont au chômage (taux de chômage) et 6,4 % de l'ensemble des femmes âgées de 15 à 64 ans sont au chômage (part de chômage).

Champ : population des ménages de France métropolitaine.

2.4 Des frontières floues entre chômage et inactivité plus marquées pour les femmes

Une partie du chômage des femmes n'est pas visible avec l'indicateur du taux de chômage au sens du 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 en 2010 contre 315 000 hommes. Ces situations qui forment le « halo » du chômage –c'est-à-dire des personnes souhaitant travailler mais non considérées comme chômeuses car n'effectuant pas de recherche d'emploi ou non disponibles rapidement pour occuper un emploi- concernent toujours plus fréquemment les femmes et ne sont donc pas visibles avec les indicateurs traditionnels du chômage. En 2012, « 60,5 % des inactifs souhaitant travailler et recherchant un emploi mais non disponibles immédiatement sont des femmes, 56,2 % des inactifs souhaitant travailler et disponibles mais découragés, 59,4 % des inactifs souhaitant travailler mais non disponibles et n'effectuant pas de recherche. (...) Si on additionne le chômage et le halo du chômage, 1 793 887 hommes et 1 847 914 femmes sont sans emploi et souhaiteraient travailler. » (Guergoat-Lavrière et Lemièrre, 2014).

⁶ Claude Minni (2012), « Les disparités sur le marché du travail entre les femmes et les hommes : une analyse sur longue période », DARES Analyses n°15, mars.

Par ailleurs, 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, 2013).

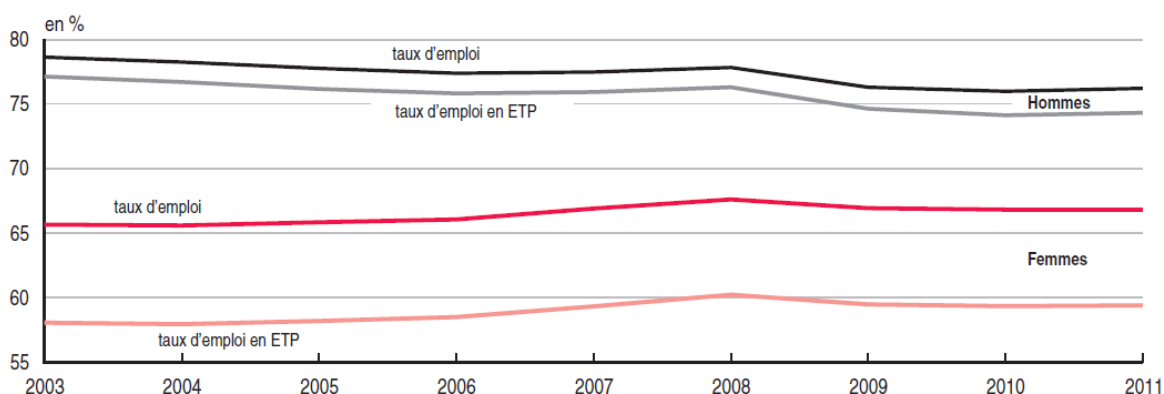
Le rapport 2014 du COE sur « L'éloignement durable du marché du travail » montre d'ailleurs que les femmes sont surreprésentées parmi les personnes sans emploi régulier qui souhaite travailler (55% de femmes parmi les 1,5 millions de personnes sans emploi régulier depuis plus de deux ans et 53% de femmes parmi les 2,2 millions de personnes sans emploi régulier depuis plus de d'un an).

2.5 Les écarts de taux d'emploi en équivalent temps plein restent élevés (15 points)

De fait, on ne peut pas se contenter d'analyser les écarts de taux d'activité qui donne une vision incomplète du lien à l'emploi des femmes. Le taux d'activité dépend du niveau du chômage et ne tient pas compte du temps partiel largement féminisé (30% des femmes travaillent à temps partiel contre 6% des hommes), ni du sous-emploi (qui concerne et 9,4 % des femmes contre 3,4 % des hommes⁷).

L'analyse des écarts de taux d'emploi en équivalent temps plein est plus pertinente. L'écart est de 15 points en 2011 avec un taux d'emploi en équivalent temps plein de 59% en 2011 pour les femmes⁸. 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 (graphique ci-dessous).

Graphique⁹ : 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.

⁷ Données provisoires fournies par l'Insee pour le deuxième trimestre 2014 à partir de l'enquête Emploi (individus de 15 à 64 ans)

⁸ Femmes âgées de 20 à 64 ans ayant terminé leurs études (Source : Insee, Guedj H. (2013))

⁹ Guedj H. (2013), « Le taux d'emploi des hommes et des femmes. Des écarts plus marqués en équivalent temps plein », INSEE Première n°1462

3 - Des liens distendus à l'emploi liée à l'articulation vie familiale vie professionnelle

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

Contrairement aux hommes la participation des femmes au marché du travail est fortement dépendante du nombre et de l'âge des enfants. En 2013, l'écart de taux d'emploi des femmes âgées de 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, il passe de 80,4% à 82,4% (INSEE). À caractéristiques comparables, l'activité féminine décroît avec le nombre d'enfants et augmente lorsqu'ils grandissent (Minni et Moschion, 2010).

Les femmes des jeunes générations sont plus souvent actives mais ont moins d'enfant et plus tard (à l'âge moyen de 28 ans en 2010 contre 24 ans au début des années 1970).

Tableau¹⁰ : 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.

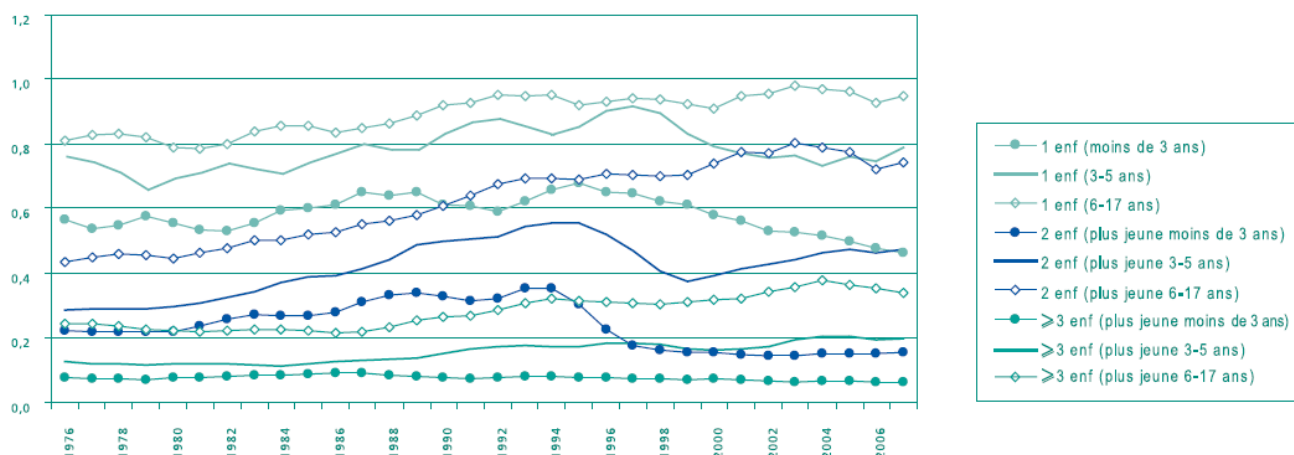
Source : INSEE, enquêtes Emploi, traitement DREES.

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 (graphique ci-dessous). 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 des enfants.

¹⁰ Tableau issu du PLFSS 2015, PQE « Famille »

Graphique¹¹ : Évolution de 1975 à 2008 du rapport des chances d'être actives des femmes de 25 à 49 ans selon le nombre et l'âge des enfants relativement aux femmes sans enfant à caractéristiques données



Concepts : activité au sens du BIT mesurée en moyenne annuelle selon l'interprétation européenne de 2003 à 2007 et à la date de l'enquête selon l'ancienne interprétation française de 1975 à 2002 ; âge atteint au 31 décembre de l'année d'enquête ; moyenne mobile d'ordre 3 sur l'année : le point 2007 correspond à la moyenne des années 2006, 2007 et 2008 ; nombre d'enfants de moins de 18 ans présents au domicile.

Lecture : en moyenne, de 1979 à 1981, « toutes choses égales par ailleurs », une femme vivant avec un enfant de moins de 3 ans a deux fois moins de chances d'être active plutôt qu'inactive par rapport à une femme sans enfant.

Champ : femmes appartenant à un ménage ordinaire non complexe. France métropolitaine.

3.2 Des interruptions de carrières

Les interruptions de carrière sont très fréquentes pour les femmes. Une enquête de la Dares a montré qu'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 pour les femmes contre 1 an et 4 mois pour les hommes). Ces interruptions pour les femmes comme sont le plus souvent dues au chômage (52 % contre 46% pour les hommes), vient ensuite le fait de s'occuper de leurs enfants (28% contre 2% pour les hommes). Or, la durée moyenne totale d'interruption d'activité pour s'occuper d'un enfant et de quatre ans et demi.

¹¹ Graphique issu de Minni C. et J. Moschion, 2010, « Activité féminine et composition familiale depuis 1975 », Dares Analyses, n°27

Tableau¹² : Motifs et durée des interruptions de carrières

	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
<i>dont maladie</i>	<i>13</i>	<i>11</i>	<i>13</i>
<i>formation</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>
<i>raison personnelle</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
<i>suivre ou aider son conjoint</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
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.

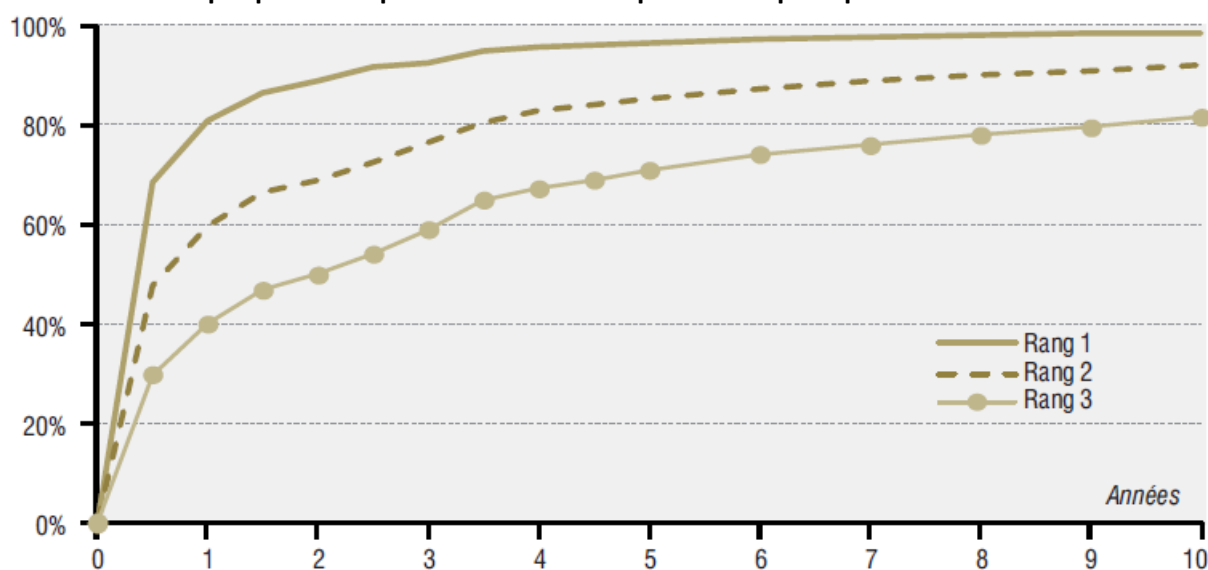
Champ : salariés des entreprises de 10 salariés ou plus du secteur concurrentiel, hors apprentis et stagiaires. France métropolitaine.

En fait, la durée de retrait des femmes pour s'occuper des enfants est très dépendante du rang des naissances. Comme le souligne l'article de Pailhé et Solaz (2012), pour une première naissance, 80 % des mères de un enfant ont repris une activité professionnelle au bout d'un, 60 % des mères pour une deuxième naissance et seulement 40 % pour une troisième naissance (graphique ci-dessous). Trois ans après la naissance, au moment de l'entrée en école maternelle, plus de la moitié des mères sont en emploi (60% après une 1ere naissance, presque 80% après une 2^{ème} naissance et plus de 90% après une 3^{ème} naissance). Au 6^{ème} anniversaire de l'enfant, presque toutes les mères d'une première naissance ont repris leur emploi, 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

¹² Tableau issu de Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruption de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », Premières analyses, premières synthèses, DARES

d'emploi. En outre, les auteurs montrent que les femmes qui ont connu de longues interruptions reprennent plus souvent à temps partiel.

Graphique¹³ : 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.

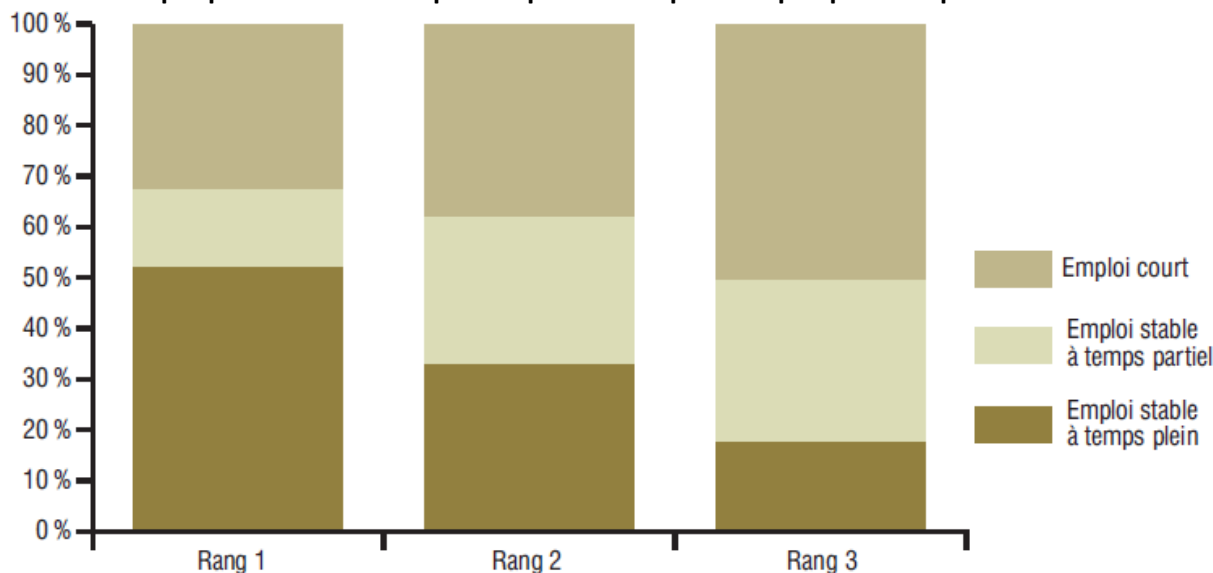
Méthode : estimation non paramétrique (Kaplan Meier).

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.

Cette même étude montre que 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.

Graphique¹⁴ : Caractéristiques du premier emploi occupé après chaque naissance



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

Champ : mères nées entre 1955 et 1985 ayant eu au moins un (rang 1), deux (rang 2) ou trois enfants (rang 3).

Note de lecture : à leur retour à l'emploi, 52 % des mères d'un premier enfant occupent un emploi stable à plein-temps.

¹³ 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

¹⁴ Pailhé A. et Solaz A. (2012), *op. cit.*

Une enquête spécifique sur les trajectoires professionnelles des mères a été réalisée par le CRÉDOC pour la CNAF auprès de trois mille mères d'au moins deux enfants dont le dernier enfant est âgé de 12 ans en 2010. Le résultat assez frappant est que les trois quarts des mères ont modifié leur comportement d'activité depuis la naissance de leur premier enfant (Domingo et Marc, 2012). Seulement un quart des mères n'a connu aucun changement d'activité professionnelle depuis la naissance de son premier enfant, que les mères soient toujours restées inactives (7 %) ou toujours actives (19 %). Pour près de 40 %, la rupture professionnelle s'est opérée à la naissance de leur dernier enfant, celui né en 1998 (les trois quarts ont interrompu leur activité et un quart sont passées à temps partiel). Pour plus d'un tiers des mères (35 %), le changement a eu lieu pour des naissances antérieures à celles de 1998 avec une prégnance de l'arrêt d'activité (83%) et 17% de passage à temps partiel.

L'impact de ces interruptions de carrières n'est pas neutre sur le salaire des femmes. Dans le cas de la France, des travaux récents ont montré que les interruptions des femmes lors des naissances ont un impact significatif et durable sur leur carrière salariale. Selon l'étude de Lequien (2012), sur les femmes ayant bénéficié de l'APE en 1994, 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 Credoc (Hoibian et Bigot, 2013) en 2013 presque 60% de la population pense le contraire.

3.3 Les femmes au foyer

Selon une étude de l'Insee (Zohor, 2013), 2,1 millions de femmes âgées de 20 à 59 ans sont au foyer en 2011, c'est-à-dire qu'elles sont inactives et en couple, soit 14% de l'ensemble des femmes. Il y a 20 ans, elles étaient 3,5 millions soit presque le quart des femmes de cet âge. C'est une situation fréquente aux âges où les enfants sont encore jeunes mais elles sont encore plus nombreuses chez les cinquantenaires (37% des femmes au foyer). Ce qui laisse supposer qu'une partie de ces femmes se sont arrêtées de travailler durablement. Elles sont en moyenne moins diplômées que les femmes actives (un tiers ont un niveau de diplôme inférieur au certificat d'études primaires). 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.

En revanche, la proportion de femme au foyer n'ayant jamais travaillé ne s'est pas réduite en 20 ans. Une femme au foyer sur cinq n'a jamais travaillé en 2011 comme en 1991. Ces mères n'ayant jamais travaillé sont généralement des mères de familles nombreuses, peu diplômées et souvent immigrées.

Soulignons que plus largement l'inactivité au regard du marché du travail est très fortement féminisée. Entre 25 et 49 ans, 67,4 % des femmes sans emploi en 2012 sont inactives (dans et hors halo), ce qui n'est le cas que de 41,8 % des hommes (Guergoat-Larivière et Lemièrre, 2014). Dans cette tranche d'âge, la présence d'enfants vient fortement impacter les situations des femmes. Encore 83 % des pères de plus de trois enfants occupent un emploi à temps complet. Ce n'est plus le cas que d'à peine 30 % des mères, plus de 26 % sont à temps partiel, et plus de 35 % inactives. (Guergoat-Larivière et Lemièrre, 2014). Ces auteures montrent que « toutes choses égales par ailleurs », le risque d'inactivité est beaucoup plus fort pour les femmes même pour les diplômées : « les femmes ayant un diplôme supérieur à bac+2 ont 2,4 fois plus de risques d'être inactives qu'un homme de même niveau de formation. Et les écarts femmes-hommes se renforcent chez les faiblement diplômés ».

3.4 La diffusion du temps partiel largement féminisée

En 2011, les emplois à temps partiel représentent 18,7 % du total des emplois salariés (soit 4,2 millions de salariés (pour plus de détail, se référer à l'annexe 10 sur le temps partiel). Il reste largement féminisée :

- 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.
- En 2010 comme à la fin des années 70, 80% des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes (Dares, 2012)
- 30% des femmes en emploi le sont à temps partiel contre 6% d'homme.
- Parmi les femmes à temps partiel, 31% sont à temps partiel « subi » c'est-à-dire qu'elles n'ont pas trouvé d'emploi à temps plein et 34% pour s'occuper des enfants ou d'un membre de la famille (tableau ci-dessous)

Tableau¹⁵ : Les motifs du temps partiel

	En %		
	Hommes	Femmes	Ensemble
N'a pas trouvé d'emploi à temps plein (temps partiel "subi")	37,0	30,7	31,7
Autres raisons (temps partiel "choisi")	63,0	69,3	68,3
<i>Pour exercer une autre activité professionnelle, ou suivre des études ou une formation</i>	<i>18,0</i>	<i>6,5</i>	<i>8,4</i>
<i>Pour raison de santé</i>	<i>10,6</i>	<i>5,7</i>	<i>6,5</i>
<i>Pour s'occuper des enfants ou d'un autre membre de la famille</i>	<i>7,0</i>	<i>33,8</i>	<i>29,3</i>
<i>Pour disposer de temps libre ou faire des travaux domestiques</i>	<i>11,3</i>	<i>16,0</i>	<i>15,2</i>
<i>Pour une autre raison</i>	<i>16,1</i>	<i>7,4</i>	<i>8,8</i>
Total	100,0	100,0	100,0

Champ : ensemble des salariés à temps partiel, hors contrats en alternance ; France métropolitaine.
Source : Insee, enquête Emploi 2011 ; calculs Dares.

¹⁵ Tableau issu de la présentation de la Dares à la séance du COR du 21 mai 2014.

Les politiques en faveur du temps partiel :

- Les politiques jouant sur la demande de travail : des mécanismes d'incitation à l'embauche de travail à temps partiel ont en particulier été développés au début des années 1990 (allègements de charges patronales).
- En 2004, la PAJE a encouragé un recours accru à la cessation partielle d'activité avec une revalorisation de 15 % du montant des prestations pour les cessations partielle d'activité (Marical, 2007). L'étude de Marical (2007) montre que lorsque l'on compare les trajectoires des familles dont le benjamin est né début 2004 (entrée en vigueur de la Paje) avec celles où la naissance se situe début 2003, le recours à un arrêt partiel d'activité est plus élevé de 4 points pour les familles de deux enfants et de 3 points pour les familles de trois et plus d dix-huit mois après la naissance du benjamin.

L'impact du temps partiel sur les retraites des femmes est très variable selon la quotité de temps partiel mais surtout selon sa durée au cours de la carrière des femmes. Or, les données restent parcellaires pour appréhender le caractère durable ou temporaire du temps partiel.

Des études semblent montrer qu'une partie des femmes reste durablement à temps partiel pour articuler vie familiale et vie professionnelle au-delà de la période de petite enfance de leurs enfants.

A partir de l'Enquête auprès des sortants du CLCA menée en 2010, Boyer et Nicolas (2012) montrait que « *plus de la moitié des bénéficiaires du CLCA à taux partiel ont la même quotité de travail avant et après la fin de la perception. Enfin, dans un tiers des cas, leur temps de travail a diminué par rapport à leur situation précédant leur entrée dans le dispositif.* ». Le CLCA à taux partiel pourrait donc inciter des mères à rester à temps partiel pour des durées relativement longues qui perdurent au-delà de la durée de perception de la prestation. Une autre enquête sur les trajectoires professionnelles des mères réalisée par le CRÉDOC pour la CNAF auprès de trois mille mères d'au moins deux enfants en 2010 montrait que le temps partiel était plus fréquent 12 ans après la naissance de leur dernier enfant parmi celles qui se sont arrêtées de travailler ou qui étaient à temps partiel à la naissance des enfants (Domingo et Marc, 2012).

3.5 Le partage asymétriques des taches domestiques et normes sociales

a) Le partage asymétrique des taches domestiques

La hausse de la participation des femmes au marché du travail ne se traduit pas par un partage plus égalitaire des taches domestiques entre hommes et femmes. Selon la dernière les résultats de la dernière enquête emploi du temps de l'Insee menée en France en 2010, le partage asymétrique des taches domestiques entre hommes et femmes reste très important (4h01 pour les femmes et 2h13 pour les hommes, cf. tableau ci-dessous). Si depuis vingt-cinq ans, l'écart entre les hommes et les femmes se réduit un peu, c'est essentiellement du fait de la diminution du temps passé par les femmes aux tâches domestiques, et non à une augmentation du temps masculin (Ricroch, 2012). Même si les pères passent plus de temps à s'occuper de leurs enfants depuis une dizaine d'années, comme les femmes s'en occupent également plus, les inégalités hommes/femmes restent inchangées.

Tableau¹⁶ : Evolution des temps sociaux quotidiens de 1986 à 2010

	en heures et minutes								
	Femmes			Hommes			Ensemble		
	1986	1999	2010	1986	1999	2010	1986	1999	2010
Temps physiologique	11 h 25	11 h 33	11 h 36	11 h 12	11 h 16	11 h 17	11 h 18	11 h 24	11 h 26
Travail, études, formation (y c. trajets)	3 h 16	3 h 27	3 h 31	5 h 47	5 h 30	5 h 15	4 h 30	4 h 28	4 h 22
Temps domestique	5 h 07	4 h 36	4 h 01	2 h 07	2 h 13	2 h 13	3 h 39	3 h 25	3 h 07
Ménage, courses	4 h 10	3 h 40	3 h 01	1 h 10	1 h 15	1 h 17	2 h 42	2 h 28	2 h 10
Soins aux enfants	0 h 42	0 h 38	0 h 45	0 h 10	0 h 11	0 h 19	0 h 26	0 h 25	0 h 32
Jardinage, bricolage	0 h 15	0 h 18	0 h 15	0 h 47	0 h 47	0 h 37	0 h 31	0 h 32	0 h 25
Temps libre	3 h 28	3 h 46	3 h 58	4 h 09	4 h 25	4 h 28	3 h 48	4 h 06	4 h 13
Trajet	0 h 44	0 h 38	0 h 55	0 h 45	0 h 36	0 h 48	0 h 45	0 h 37	0 h 51
Ensemble	24 h 00	24 h 00	24 h 00	24 h 00	24 h 00	24 h 00	24 h 00	24 h 00	24 h 00

Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 15 ans à 60 ans, hors étudiants et retraités.

Lecture : en 2010, les personnes d'âge actif passent en moyenne 11 h 26 par jour à dormir, manger et se préparer.

Source : Insee, enquêtes Emploi du temps 1986, 1999 et 2010.

Sur la dernière décennie, le temps consacré aux activités domestiques par les femmes a diminué dans toutes les configurations familiales, sauf pour les femmes ayant au moins 3 enfants. L'inégalité du partage des tâches domestiques est d'autant plus forte que les ménages comptent des enfants (tableau ci-dessous).

Tableau¹⁷ : Principaux temps sociaux au cours d'une journée moyenne selon le type de ménage

en heures et minutes

En 2010	Travail, études, formation		Temps domestique							
			Total		Ménage, courses		Soins aux enfants		Bricolage, jardinage	
	F	H	F	H	F	H	F	H	F	H
Personne seule	4 h 19	4 h 54	2 h 43	2 h 00	2 h 15	1 h 35	0 h 07	0 h 04	0 h 21	0 h 21
Famille monoparentale										
Avec enfant(s) âgé(s) de 3 ans ou plus	3 h 54	///	3 h 45	///	2 h 57	///	0 h 33	///	0 h 15	///
Personne en couple										
Sans enfant	3 h 32	5 h 26	3 h 28	2 h 07	2 h 59	1 h 17	0 h 12	0 h 05	0 h 17	0 h 45
Avec enfant(s) âgé(s) de 3 ans ou plus										
1 enfant	3 h 46	5 h 52	4 h 05	2 h 10	3 h 17	1 h 09	0 h 35	0 h 16	0 h 13	0 h 45
2 enfants	3 h 51	5 h 37	4 h 23	2 h 16	3 h 13	1 h 09	0 h 56	0 h 24	0 h 14	0 h 43
3 enfants	3 h 23	5 h 56	4 h 32	2 h 25	3 h 30	1 h 20	0 h 49	0 h 25	0 h 13	0 h 40
Avec au moins 1 enfant âgé de moins de 3 ans										
1 enfant	3 h 06	5 h 18	5 h 29	3 h 09	2 h 34	1 h 18	2 h 50	1 h 19	0 h 05	0 h 32
2 enfants	2 h 19	5 h 06	5 h 57	3 h 17	3 h 07	1 h 17	2 h 42	1 h 22	0 h 08	0 h 38
3 enfants	1 h 10	5 h 07	7 h 14	3 h 26	3 h 42	1 h 19	3 h 29	0 h 55	0 h 03	1 h 12

¹⁶ Ricroch L. (2012), « En 25 ans, moins de tâches domestiques pour les femmes, l'écart de situation avec les hommes se réduit », Femmes et hommes, Regards sur la parité, Insee références.

¹⁷ Ricroch L. (2012), *op. cit.*

b) Les normes sociales sur le travail des femmes

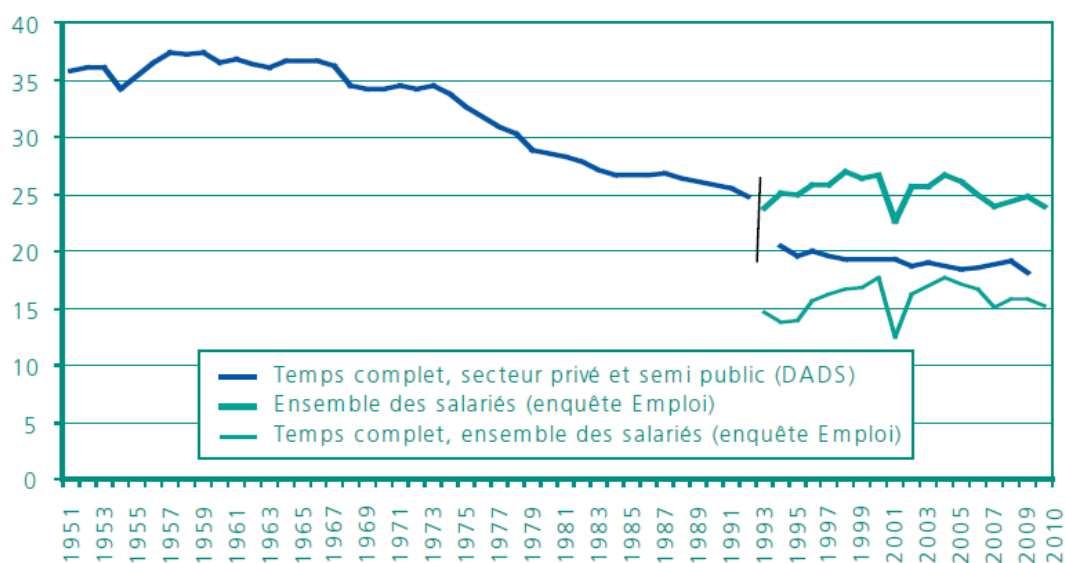
Comme le soulèvent Bonnet et Hourriez (2012), dans les enquêtes d'opinion¹⁸ les français sont très majoritairement favorables à une interruption d'activité ou une réduction d'activité d'un des parents lorsque la famille a des jeunes enfants. Dans 89% des cas, c'est la mère qui est désignée pour arrêter ou réduire son activité, explicitement dans 56% des cas et implicitement en désignant « le plus bas salaire » (les femmes ont un plus bas salaire dans les trois quart des couples). De même, dans l'enquête relations familiales et intergénérationnelles (Erfi) menée en 2005, 51 % des Français estiment qu'un enfant d'âge préscolaire risque de souffrir du fait que sa mère travaille (Mainguené, 2011). Par ailleurs, 25% des personnes interrogés pensent qu'en période de crise économique, les hommes devraient être prioritaires pour trouver un emploi. Ces opinions sont moins prononcées pour les plus jeunes générations.

4 - Des inégalités de salaire persistantes

4.1 L'écart salariaux se réduisent presque plus depuis le milieu des années 1990

En France comme au niveau européen¹⁹, l'écart de salaire horaire entre les hommes et les femmes est relativement stable depuis plusieurs années. Selon la Dares, en France, les écarts salariaux hommes-femmes se sont réduits entre 1950 et le début des années 1990 mais n'évolue que très faiblement depuis le milieu des années 1990, ils étaient du même ordre en 2002 et 2006.

Graphique²⁰ : Ecarts de salaire net moyen entre les femmes et les hommes (en %)



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.

¹⁸ Enquêtes Aspirations du Crédoc

¹⁹ Commission Européenne (2010), Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

²⁰ 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.

4.2 Les femmes ont des rémunérations moyennes inférieures de 24%

Selon la DARES (Minni, 2012), 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 %.

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

Tableau²¹ : 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.

4.3 Des écarts salariaux plus marqués pour les cadres

En dépit de l'augmentation du niveau d'éducation des femmes²², 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).

Tableau²³ : 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.

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

²² Allongement de la scolarité plus marqué pour les femmes et progression forte des diplômées du supérieur (48% des femmes contre 37% d'hommes).

²³ Présentation de Christine Gonzalez-Demichel (DARES) à la Séance du COR du 21 mai 2014.

4.4 Ecarts 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.

Tableau²⁴ : 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.

5. Les facteurs d'inégalités salariales

5.1 La structure des emplois féminin

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. En particulier, la qualification joue un rôle majeur : 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.

5.2 La ségrégation professionnelle

Malgré un léger rééquilibrage depuis le milieu des années 90, la ségrégation professionnelle reste très forte. Près de la moitié des femmes en emploi se concentre dans des métiers fortement féminisés où le salaire est plutôt bas, comme ceux des services à la personne (assistantes maternelles, aides à domicile qui sont féminisées à 98%). Pour répartir de manière égalitaire les hommes et les femmes dans les différents métiers, il faudrait que la moitié des femmes (et des hommes) changent de métier en 2011 (Argouarc'h et Calavrezo, 2013). Selon cette étude de la Dares, la ségrégation professionnelle entre les femmes et les hommes est plus importante pour les jeunes, les titulaires de CAP-BEP, les parents de trois enfants ou plus et les personnes de nationalité étrangère. Elle est également plus forte en province qu'en Ile-de-France, dans le secteur privé que dans le secteur public.

²⁴ Présentation de Christine Gonzalez-Demichel (DARES) à la Séance du COR du 21 mai 2014.

Tableau²⁵ : Les 10 métiers dans lesquels se concentrent près de la moitié des femmes en emploi

	Effectif total 2010-2012 (milliers)	Effectif féminin 2010-2012 (milliers)	Taux de féminisation en 2010-2012 (en %)	Part cumulée de femmes en emploi (en %)	Rang en 2010-2012	Rang en 2000-2002
Familles professionnelles						
Aides à domiciles, assistantes maternelles	991	968	97,7	7,9	1	2
Agents d'entretien	1233	869	70,5	15,0	2	1
Enseignants	1042	685	65,7	20,6	3	3
Vendeurs	826	607	73,6	25,6	4	5
Employés administratifs de la fonction publique (C et assimilés)	805	591	73,4	30,4	5	4
Aides-soignants	574	519	90,4	34,7	6	8
Infirmiers, Sages-femmes	542	475	87,7	38,5	7	7
Secrétaires	434	423	97,6	42,0	8	6
Cadres services administratifs, comptables et financiers	638	312	49,0	44,6	9	18
Employés administratifs d'entreprise	393	302	76,9	47,0	10	10
Total	25723	12231	47,5			

Source : Insee, enquêtes Emploi; Dares, séries rétropolées 1990 à 2002
 Champ : France métropolitaine

5.3 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 de l'ordre de 2 à 10% pour les femmes ayant un enfant et de 5 à 15% pour celles en ayant deux ou plus (Meurs et *al.*, 2014).

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 2012 ; Meurs *et al.*, 2010). 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 Credoc²⁶ 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).

5.4 Facteurs inexpliqués des écarts salariaux

De nombreux travaux, cherche à décomposer 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 ». Ces études montrent généralement un

²⁵ Présentation de Christine Gonzalez-Demichel (DARES) à la Séance du COR du 21 mai 2014

²⁶ Hoibian et Bigot (2013)

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 Lemière (2013), 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...

6 - Impact de la spécificité des carrières des femmes sur leurs retraites

Le montant de la retraite dépend de la durée de carrière et du salaire 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. Une partie des ces écarts notamment en termes de durée sont réduits grâce aux droits familiaux.

6.1 La forte dispersion des salaires cumulés sur la carrière pour les femmes

Un bon révélateur de la spécificité des carrières des femmes est d'observer la dispersion des salaires cumulés qui prend en compte la durée d'emploi des individus (Aubert et Bachelet, 2012, tableau ci-dessous). La dispersion des salaires cumulés est deux fois plus élevée chez les femmes que chez les hommes (le rapport interdécile²⁷ des salaires cumulés sur toute la carrière des femmes est égal à 6,73 contre 3,38 pour les hommes). Contrairement aux hommes qui ont une dispersion de salaire médian entre 40 et 55 ans (3,30) proche de la dispersion des salaires cumulés (3,38), les femmes ayant plus souvent des carrières courtes et des interruptions d'activité, la dispersion de leurs salaires cumulés (6,73) s'écarte fortement de celle de leur salaire médian (3,85). La différence hommes-femmes est moins marquée pour les dispersions des salaires moyens et des salaires médians entre 40 et 55 ans.

Sans droits familiaux et minima de pensions, la dispersion des pensions à la liquidation pourrait être de l'ordre de celle des salaires cumulés. Or, pour les femmes, l'écart interdécile des pensions (4,1) est plus faible que celui des salaires cumulés (6,73). L'article d'Aubert et Bachelet (2012) montre que le système de retraite joue un rôle redistributif important en corrigeant une partie des aléas de carrière avec une dispersion des retraites sensiblement moindre que celle des salaires. Les principaux mécanismes qui contribuent à cette réduction des inégalités de carrière sont la validation de trimestres dits « assimilés » (période de chômage, de préretraite, etc.), la validation de trimestres au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer et les minima de pension.

Tableau : Dispersion hommes-femmes des salaires et des pensions²⁸

Ratio D9/D1	Salaire cumulé	Salaire moyen	Salaire médian entre 40 et 55 ans	Pension à la liquidation
Hommes	3,38	2,90	3,30	2,95
Femmes	6,73	3,09	3,85	4,32
Ensemble	5,85	3,27	3,85	4,10

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.
Source : Insee, modèle Destinie 2.

²⁷ D9/D1 Le dernier décile (D9) de la distribution des salaires cumulés sur toute la carrière des femmes est égal à 6,73 fois le premier décile (D1) contre 3,38 pour les hommes.

²⁸ Aubert P. et M. Bachelet (2012), "Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français", in Insee, L'économie française, édition 2012, Insee - Références, pp.45-62

Une autre étude (Berton et *al.*, 2011) sur la question de la convergence sur longue période des carrières salariales des hommes et des femmes montre que les inégalités salariales persistent. En comparant deux générations 1946 et 1962, cette étude montre 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, montre 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.

6.2 Ecarts actuels des pensions de retraites hommes femmes

a) Ecart global de pensions de droit direct

En France, la pension de droit direct des femmes (y compris tous les droits familiaux) représente 57% de celle des hommes en 2012²⁹. 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.

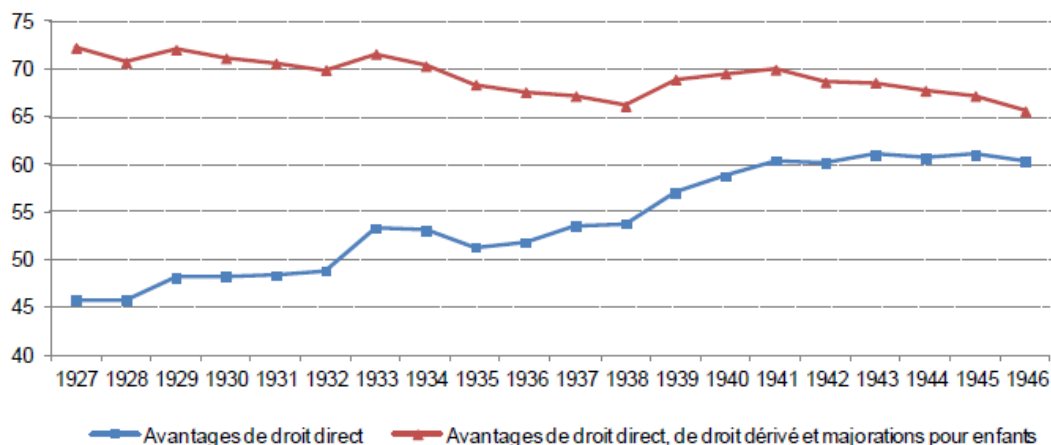
b) Sur le flux des nouveaux retraités

En 2012, sur l'ensemble des retraités en France ou à l'étranger ayant au moins 66 ans, le ratio est plus faible³⁰. Le ratio femmes/hommes de pension moyenne de droit direct de la génération passe de 45% à 60% entre la génération 1927 et la génération 1946, soit 15 points en 19 ans. On remarque que la prise en compte des pensions de réversion, de la majoration de 10% réservée aux parents d'au moins trois enfants qui s'ajoute au droits directs réduisent les inégalités mais ont un impact de moins en moins fort au fur et à mesure des générations. Les femmes, et notamment celles des générations les plus âgées, perçoivent en effet plus souvent des pensions de réversion et bénéficient de montants de réversion plus élevés que les hommes.

²⁹ Ouvrage Drees (2014), *Les retraités et les retraites en 2012*.

³⁰ Sur le champ de l'ensemble des retraités des régimes français, qu'ils résident en France ou à l'étranger, les écarts entre les femmes et les hommes sont plus faibles d'environ 4 à 5 points de pourcentage sur le champ restreint aux seuls retraités résidant en France. Les retraités résidant à l'étranger ont souvent des carrières incomplètes avec des montants de retraite sont faibles (cf. document 14 du COR séance de mai 2014).

Graphique³¹ : Ratio pension moyenne des femmes/ pension moyenne des hommes en 2012 selon la génération (en %)



Source : DREES, modèle ANCETRE, enquêtes annuelles auprès des caisses de retraite, EIR 2008

Note : le champ étant restreint aux personnes vivantes au 31 décembre de l'année 2012, cet indicateur peut être biaisé du fait d'une corrélation entre la mortalité et les caractéristiques des retraités (sexe, montant de pension, etc.).

Champ : Retraités titulaires d'un droit direct dans un régime de base ou complémentaire âgés de 66 ans ou plus, nés en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année 2012.

L'analyse par la CNAV des distributions des Salaires Annuels Moyens³² (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%³³. Ces écarts se réduisent lentement (de 2 points) au fil des générations, mais demeurent importants pour les retraités nés en 1948 (28%). Parmi ces retraités du régime général, certains perçoivent seulement une pension de base au régime général tandis que d'autres perçoivent plusieurs pensions de base du fait de cotisations, au cours de la carrière, dans plusieurs régimes. Comme les hommes sont en moyenne 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. Pour éviter ce biais, on analyse les écarts de distributions du salaire annuel moyen pour les seuls mono-pensionnés soit environ 43% des hommes et 57% des femmes des flux de retraités des générations 1944 à 1948.

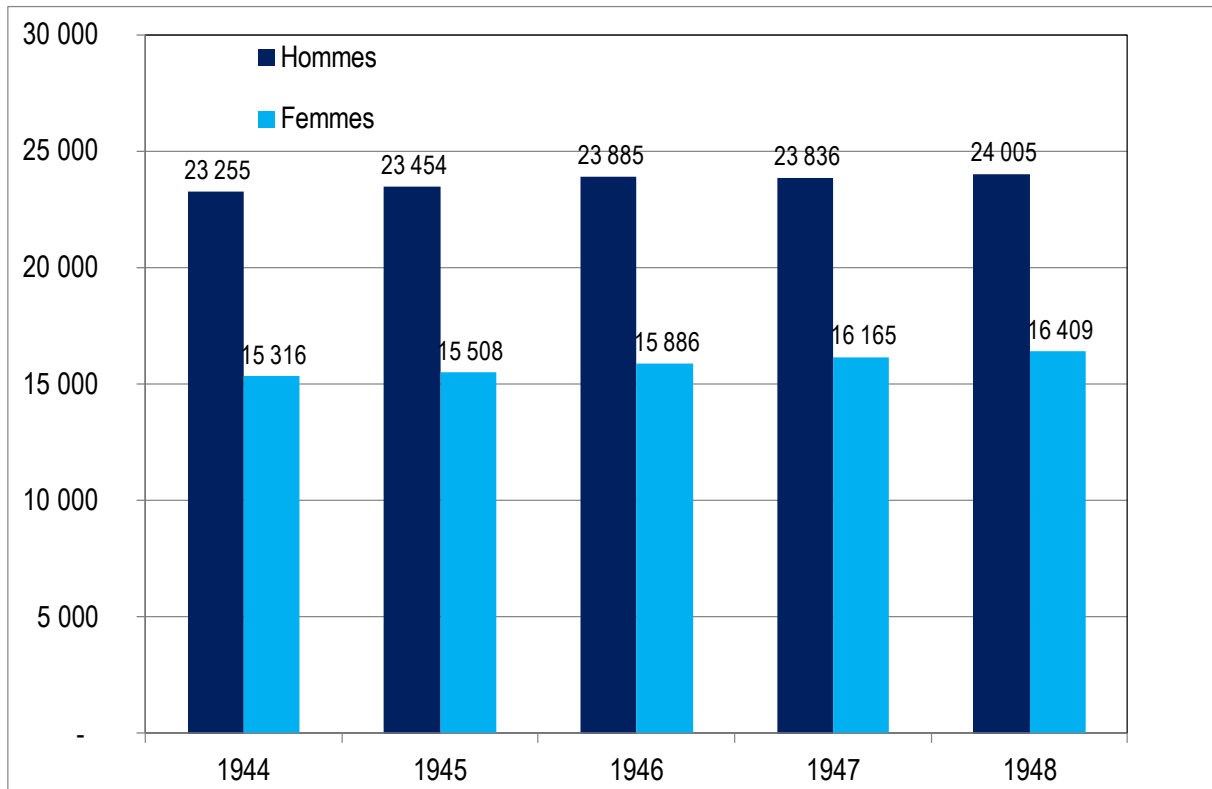
Ainsi, pour les mono-pensionnés ayant validé l'intégralité de leur carrière au régime général, les écarts sont encore plus forts (34% pour la génération 1944 à 32% pour la génération 1948).

³¹ PQE retraites 2015.

³² Il est déterminé en calculant la moyenne des salaires ayant donné lieu à cotisation au régime général durant les 21 à 25 années les plus avantageuses de la carrière, de la génération 1944 à 1948. A partir de la génération 1948, le SAM est calculé sur les 25 meilleures années.

³³ Les écarts de SAM médian sont encore plus importants, avec plus de 43% d'écart pour toutes les générations.

**Graphique : Salaire annuel moyen (SAM) moyen selon la génération et le genre
pour les mono-pensionnés du régime général**

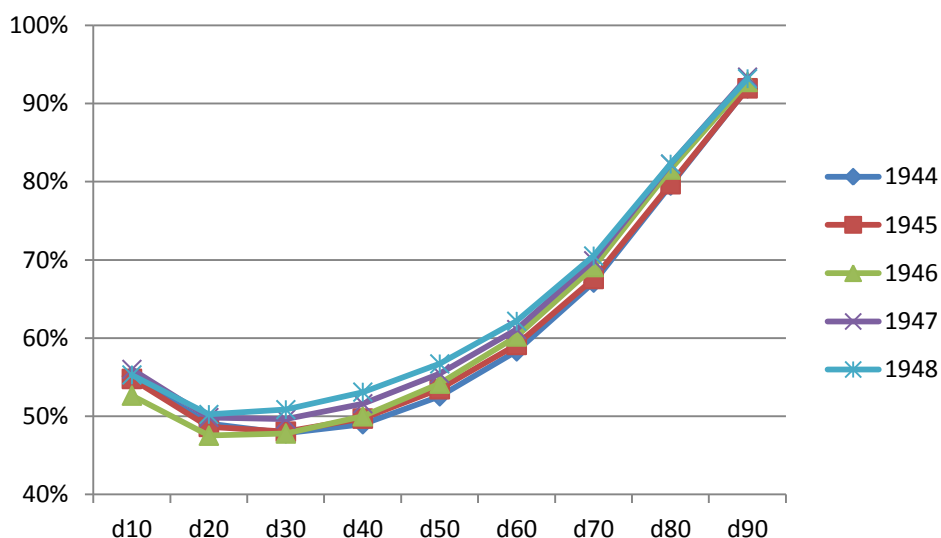


Source : Cnav

Note de lecture : Les hommes monopensionnés nés en 1944 ont un SAM moyen de 23.260 euros, contre 15.320 euros pour les femmes

Pour les six premiers déciles de la distribution, le SAM des femmes représente environ 55% de celui des hommes, quelle que soit la génération. Pour les déciles de la distribution avec des SAM plus élevés l'écart est limité (pour le neuvième décile, le SAM féminin représente 90% de celui masculin), en raison notamment du plafonnement des salaires à la valeur du plafond de la sécurité sociale.

Graphique : Rapport entre le SAM des femmes et celui des hommes mono-pensionnés du régime général



Source : Cnav

Note de lecture : Pour la génération 1944, le SAM des femmes représente entre 48% (troisième décile) et 92% (neuvième décile) de celui des hommes.

c) Selon la descendance finale

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 3 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

Et 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% avec moins de trois enfants à 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%

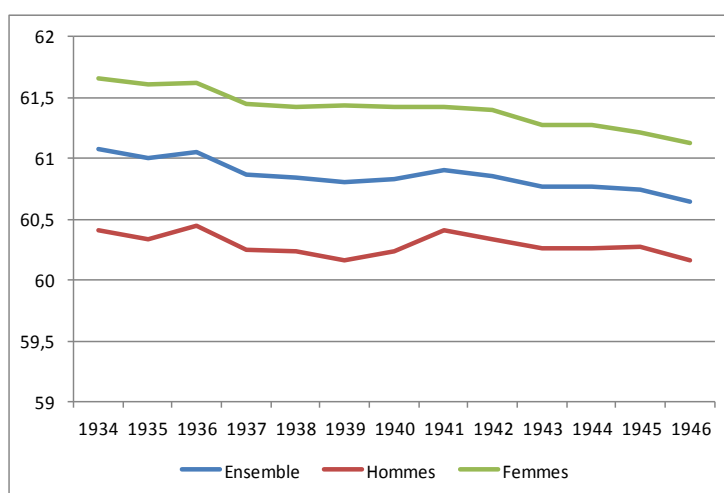
Champ : Stock de retraités de droit direct au 31/12/2008

Source : EIR 2008 de la DREES

6.3 Les écarts d'âge de liquidation de retraites entre les hommes et les femmes

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 femmes nées en 1942 sont sous-représentées parmi les retraitées qui liquident leur retraite avant 60 ans (notamment au sein des régimes spéciaux et des catégories actives) mais sont à l'inverse plus nombreuses à attendre l'âge de l'annulation de la décote, en raison de leurs durées d'assurance plus courte.

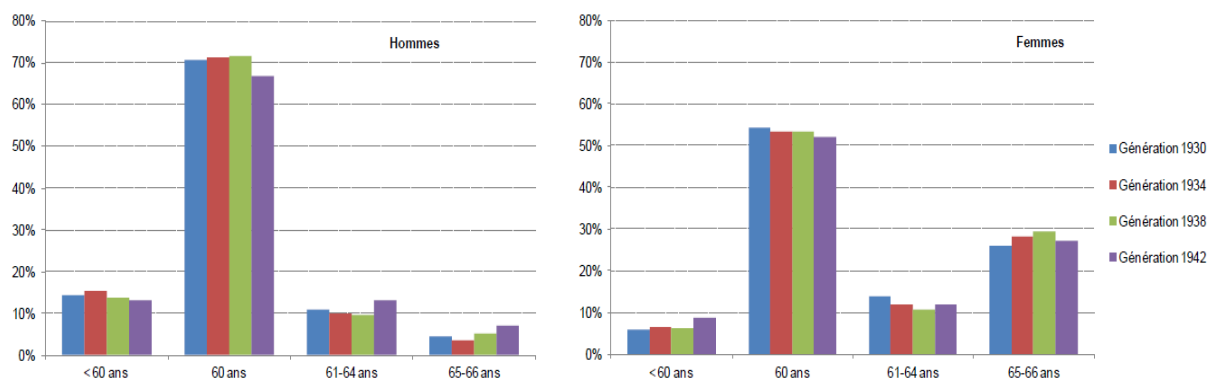
Tableau – Répartition des retraités nés en 1942 selon l'âge de liquidation

	Age moyen de liquidation dans le régime principal pour la génération 1942	Répartition par âge de liquidation							Part parmi les retraités
		moins de 55 ans	55 ans	56-59 ans	60 ans	61-64 ans	65 ans	66 ans et plus	
Femmes	61,4	2,0%	2,5%	2,9%	51,6%	11,4%	29%	0,6%	48,3%
Hommes	60,6	2,9%	4,8%	1,9%	61,6%	14,0%	14,3%	0,5%	51,7%
Ensemble	61	2,5%	3,7%	2,4%	56,8%	12,8%	21,4%	0,6%	100,0%

Source : DREES, Les retraités et les retraites, édition 2014.

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 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.

Graphique³⁴ : Répartition des âges de départ en retraite pour les générations 1930, 1934, 1938 et 1942



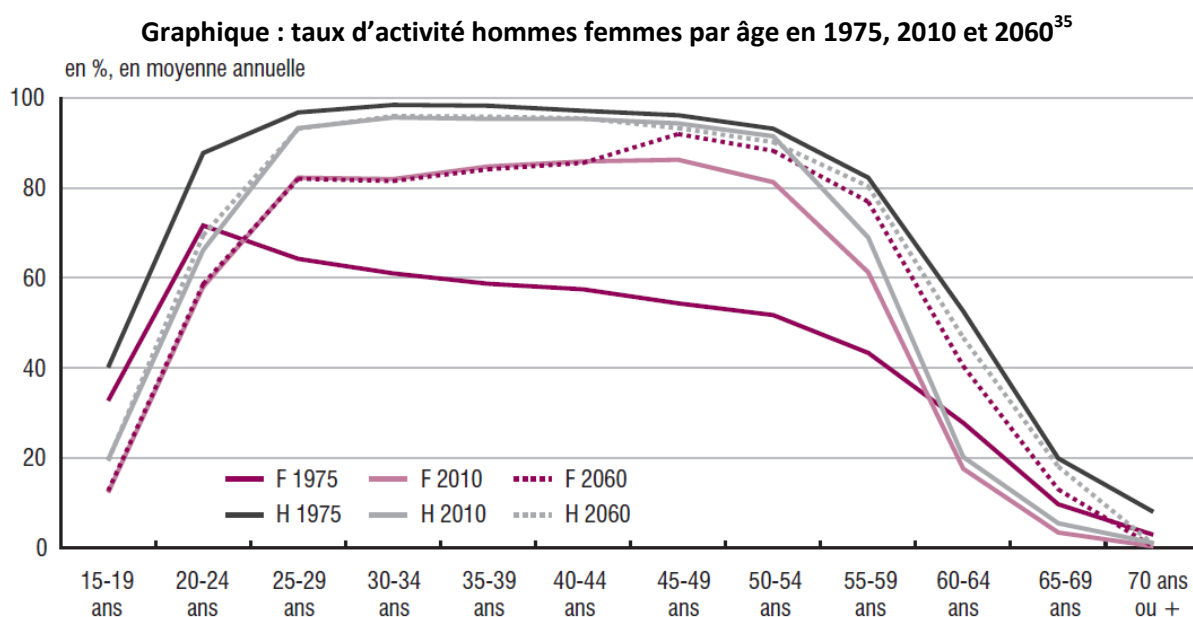
Champ : retraités bénéficiaires d'au moins une pension de droit direct dans un régime de base, nés en France, vivants au 31 décembre de l'année de leurs 66 ans, hors pensions d'invalidité.

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

³⁴ PQE retraites, PLFSS 2015

6.4 Evolution des trajectoires d'emploi des femmes à l'horizon 2060

Selon les dernières projections de population active de l'Insee 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. A ce phénomène s'ajoute la persistance du travail à temps partiel qui s'est stabilisé autour de 30% depuis la fin des années 1990.



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.

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.

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

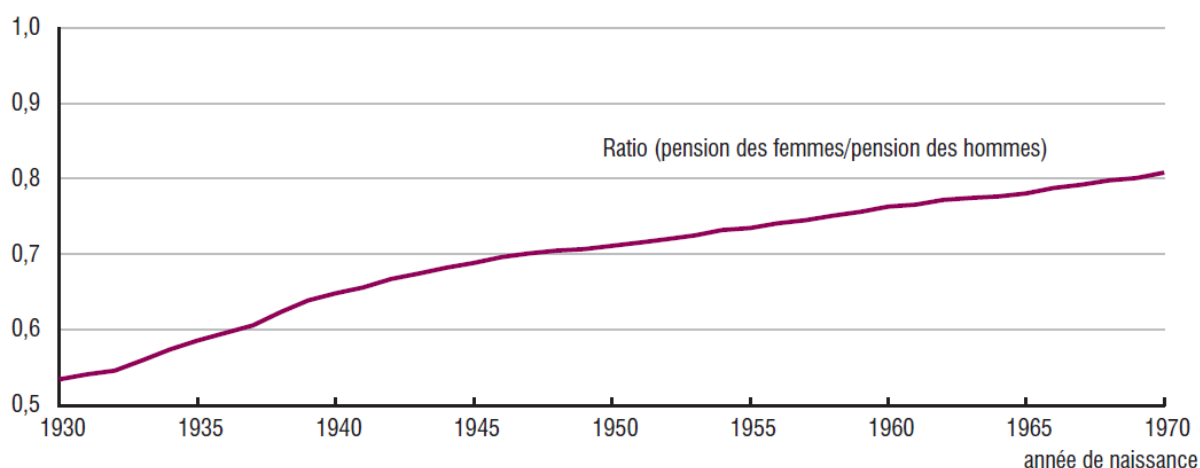
³⁵ Issu de Bonnet et Hourriez (2012)

6.5 Evolution des écarts des pensions hommes femmes pour les générations futures

Sur longue période, l'augmentation de l'activité féminine et la montée en charge des droits familiaux permet aux femmes d'avoir des montants de pensions qui se rapproche de ceux des hommes. A législation constante, selon des simulations réalisées à l'aide du modèle Destinie de l'Insee ³⁶, 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 génération 1970 (soit une réduction de 28 points en 40 ans).

Cet écart de pension est la conséquence des disparités cumulées sur l'ensemble de la carrière entre hommes et femmes : temps partiel, interruption de carrières et écarts salariaux. Or, comme nous avons vu précédemment, depuis le milieu des années 90 les disparités hommes femmes ne se réduisent presque plus notamment en termes de taux d'emploi en équivalent temps plein et de salaires. 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 générations³⁷



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.

³⁶ 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.

³⁷ Issu de Bonnet C. et Hourriez J.-M. (2012), « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite en France », Femmes et hommes, Regards sur la parité, Insee références

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'Insee³⁸, 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.

6.6 L'évolution des âges de liquidation de la pension des femmes et des hommes

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 suivantes. 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.

7 - Quelles politiques publiques pour réduire les inégalités hommes-femmes sur le marché du travail ?

Afin de réduire les inégalités de retraites hommes/femmes, il y a place pour des politiques publiques de promotion de l'activité et des salaires féminins. Ces politiques amélioreraient les pensions des femmes et exerceraient une pression à la baisse sur les dépenses de droits familiaux.

7.1 Les politiques de lutte contre les inégalités salariales

a) 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 et impliquent la conduite de politiques de long terme consistant notamment à amener les jeunes filles vers des métiers plus valorisés et à lutter contre les stéréotypes de genre. 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.

³⁸ 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.

La récente note du CAE (Bozio et *al.*, 2014) 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. Ces politiques de long terme sont nécessaires en luttant contre la formation des inégalités professionnelles mais ne modifieront les « choix » d'activité des femmes que dans une perspective de long terme.

b) 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 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, Lemière et Silvera (2014) proposent de remettre en cause les classifications professionnelles. Les inégalités salariales entre femmes et hommes 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 souligne Lemière 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 guide³⁹ a été publié par le défenseur des droits sur l'évaluation non discriminante des emplois à prédominance féminine. Il propose des méthodes pour visibiliser les compétences réelles des femmes et ne pas les reléguer à des « caractéristiques féminines » telles que la compréhension « intuitive », leur capacité organisationnelle et leur adaptabilité.

c) La discussion 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.

³⁹ Becker, M., Lemière, 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.

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. Pour améliorer la négociation collective des Petites et Moyennes Entreprises (PME), le Conseil Supérieur de l'Égalité Professionnelle entre les femmes et les hommes (CESP) a réalisé en 2014 un rapport qui identifie les freins, les points de blocage pour les PME et propose des améliorations concrètes des outils mis à leur disposition (guide pour élaborer un diagnostic chiffré sur l'égalité professionnelle, formation spécifiques pour les négociateurs d'accords, clarification du code du travail).

7.2 Conciliation entre vies professionnelle et familiale des mères de famille

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

Les politiques visant à améliorer l'offre et la qualité de l'accueil des jeunes enfants hors de leur foyer dans leurs premières années est un enjeu essentiel :

- pour accompagner, voire poursuivre, la réduction des durées de service de la Prepaee⁴⁰. Cette réforme pénaliserait les femmes si un retour au travail plus précoce butait sur 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 2014⁴¹ 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.

Une autre piste explorée par le HCF⁴² 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.

⁴⁰ La Prepaee est la prestation partagée d'éducation de l'enfant. Comme le Complément de libre choix d'activité (CLCA) qu'elle remplace pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2015, elle est versée en cas d'interruption d'activité ou de temps partiel après la naissance d'un enfant pendant maximum 6 mois pour chacun des membres du couple avant le premier anniversaire du premier enfant ; pendant maximum 24 mois pour chacun des membres du couple avant le troisième anniversaire des enfants de rang deux ou plus.

⁴¹ Rapport 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

⁴² Rapport du HCF avril 2014, « L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants », http://www.hcf-famille.fr/IMG/pdf/2014_04_Note_HCF_Reprofilage-2.pdf

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

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'APE⁴³ (puis du CLCA⁴⁴) 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.

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 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 et d'impliquer les pères dans les tâches domestiques parentales dès le plus jeune âge des enfants.

c) Améliorer les voies de recours au crédit d'impôt famille (CIF)⁴⁵.

Il 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 crèches. 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.

Par ailleurs, l'extension du CIF au mécanisme de sur-cotisation en cas de temps partiel mériterait examen.

*

* *

Même si les politiques publiques évoquées ci dessus n'auront que des effets progressifs et pas massifs à l'horizon 2040, elles s'avèrent fondamentales 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.

⁴³ Allocation parentale d'éducation.

⁴⁴ Complément de libre choix d'activité de la Prestation d'accueil du jeune enfant.

⁴⁵ Le crédit d'impôt famille est une mesure d'incitation des entreprises aux dépenses permettant à leur personnel de mieux concilier vie familiale et vie professionnelles. Les entreprises engageant des dépenses de mise en place de crèches ou versant des aides aux salariés peuvent bénéficier du CIF en les déduisant de leur impôt.

Références

- Afsa Essafi C. et Buffeteau S. (2006), « L'activité féminine en France : quelles évolutions récentes, quelles tendances pour l'avenir? », *Economie et Statistique*, n°398-399.
- Aliaga C. (2005), « Conciliation entre vie professionnelle et vie familiale : des écarts entre les femmes et les hommes », *Eurostat, Statistiques en bref*, n° 4.
- Argouarc'h J. et Calavrezo O. (2013), « La répartition des hommes et des femmes par métiers. Une baisse de la ségrégation depuis 30 ans », *Dares Analyses* n°79, décembre.
- Aubert P. et M. Bachelet (2012), "Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français", in Insee, *L'économie française*, édition 2012, Insee - Références, pp.45-62.
- 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.
- Berton F., Huiba J.-P. et Nortier F. (2011), « Les carrières salariales des hommes et des femmes : quelle convergence sur longue période ? », *Dares, Travail et emploi*, n° 125.
- Bonnet C. et Hourriez J.-M. (2012), « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite en France », *Femmes et hommes, Regards sur la parité*, Insee références.
- Boyer D. et Nicolas M. (2012), « Les comportements d'activité des mères à la suite du CLCA à taux partiel », *Politiques sociales et familiales* n°108, CNAF.
- Bozio A., Dormont B., García-Peñalosa C., 2014, « Réduire les inégalités de salaires entre femmes et hommes », *Note du CAE* n°17
- Conseil Supérieur de l'Égalité Professionnelle entre les femmes et les hommes CSEP (2014), *Rapport sur « La négociation collective sur l'égalité professionnelle dans les entreprises de 50 à 300 salariés en 2012 et 2013 »*, n°2014-002
- Commission Européenne (2010), *Rapport sur l'égalité entre les femmes et les hommes*.
- Conseil d'Orientation pour l'Emploi COE (2014), *Rapport sur « L'éloignement durable du marché du travail »*, 1^{er} octobre, <http://www.coe.gouv.fr/Adoption-du-rapport-L-eloignement-durable-du-marche-du-travail.html>
- Conseil d'Orientation des Retraites COR (2008), « Retraites : droits familiaux et conjugaux », *Sixième rapport*.
- Conseil d'Orientation des Retraites COR (2014), *Document de la réunion du Conseil du 21 mai 2014 sur La retraite des femmes* <http://www.cor-retraites.fr/article235.html>
- Domingo P. et Marc C. (2012), « Trajectoires professionnelles des mères. Quels effets des arrêts et réductions d'activité ? », *Politiques sociales et familiales* n°108, CNAF.
- Drees (2014), *Les retraités et les retraites en 2012*.
- Guedj H. (2013), « Le taux d'emploi des hommes et des femmes. Des écarts plus marqués en équivalent temps plein », *INSEE Première* n°1462.
- Guergoat-Larivière M., Lemièrre S. (2014), "Emploi, non emploi: une analyse femmes-hommes", *Document de travail du Centre d'Études de l'Emploi*, No. 176
- Hoibian S. et Bigot R. (2013), « Les choix d'interruption de carrière des femmes lors de la naissance d'un enfant sont-ils toujours faits en connaissance de cause ? », *Credoc, Note de synthèse* N°7.

Jauneau P., Olm C. et Van de Walle I, (2011), « Congé parental et carrière professionnelle des mères - Enquête auprès de 3 000 femmes ayant au moins deux enfants et le dernier né en 1998 », Dossier d'étude, CNAF, n° 147.

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>

Lemière S. et Silvera R. (2014), « 6. Où en est-on de la ségrégation professionnelle ? » Regards croisés sur l'économie 2014/2 n° 15, p. 121-136.

Lequien L. (2008), « L'impact sur les salaires de la durée d'une interruption de carrière suite à une naissance », INSEE - N° 04/DG75-G210.

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.

Mainguené A. (2011), « Couple, famille, parentalité, travail des femmes. Les modèles évoluent avec les générations » Insee Première N° 1339

Marical F., 2007, « Réduire son activité pour garder son enfant : les effets de la PAJE », Recherches et Prévisions, n° 88, pp. 21-33

Maruani M. et Meron M. (2012), *Un siècle de travail des femmes en France - 1901-2011*, La Découverte. Octobre.

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.

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.

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.

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

Moschion J. et Muller L. (2010), « Interruptions de carrière professionnelle et salaires des hommes et des femmes en 2006 », Premières Synthèses, Dares, n°011.

Muller L. (2012) : « Les écarts de salaire entre les hommes et les femmes en 2009 : le salaire horaire des femmes est inférieur de 14 % à celui des hommes », Dares Analyses n°16, mars.

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

PLFSS 2015, PQE « Famille »

Ricroch L. (2012), « En 25 ans, moins de tâches domestiques pour les femmes, l'écart de situation avec les hommes se réduit », Femmes et hommes, Regards sur la parité, Insee références.

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

Annexe 4

4-Départs anticipés des parents de trois enfants et plus⁴⁶

⁴⁶ La présente note repose notamment sur des analyses fournies par le COR, la DB et la DGAFP.

**SECTION 1 : LE DISPOSITIF DES DEPARTS ANTICIPES EST OUVERT AUX ASSURES DU
REGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE CERTAINS REGIMES SPECIAUX**

I) Cadre juridique du dispositif en vigueur dans le régime de la fonction publique

Dans les trois fonctions publiques (État, collectivités territoriales et hôpitaux), les assurés ayant eu au moins trois enfants, ou ayant un enfant de plus d'un an avec une invalidité de 80 %, peuvent prendre leur retraite à tout âge après quinze ans de service effectifs (article L.24 du code des pensions civiles et militaires de retraite – CPCMR).

Ce dispositif était initialement réservé aux seules mères afin de leur permettre de s'occuper de l'éducation de leurs enfants. Ce ciblage a été jugé contraire au principe d'égalité entre les hommes et les femmes prévu aux articles 141 du traité instituant la Communauté européenne et 14 de la convention européenne des droits de l'homme. Fin 2004, une disposition législative de la loi de finances rectificative étend donc le bénéfice de la retraite anticipée pour motifs familiaux aux pères.

Les enfants pris en compte sont ceux mentionnés et élevés dans les conditions prévues à l'article L. 18 du CPCMR :

- les enfants légitimes, les enfants naturels dont la filiation est établie et les enfants adoptifs du titulaire de la pension ;
- les enfants du conjoint issus d'un mariage précédent, ses enfants naturels dont la filiation est établie et ses enfants adoptifs ;
- les enfants ayant fait l'objet d'une délégation de l'autorité parentale en faveur du titulaire de la pension ou de son conjoint ;
- les enfants placés sous tutelle du titulaire de la pension ou de son conjoint, lorsque la tutelle s'accompagne de la garde effective et permanente de l'enfant ;
- les enfants recueillis à son foyer par le titulaire de la pension ou son conjoint, qui justifie, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, en avoir assumé la charge effective et permanente.

Pour être éligible au dispositif, l'assuré doit avoir interrompu son activité pour chaque enfant au moins 2 mois :

- pour la naissance ou l'adoption d'un enfant et pour le fonctionnaire affilié au moment de l'évènement à un régime de retraite obligatoire, l'interruption d'activité d'une durée continue de deux mois doit intervenir dans le cadre d'un congé de maternité ou de paternité, d'un congé d'adoption, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale, d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans. L'interruption d'activité doit se situer entre le premier jour de la quatrième semaine précédant la naissance ou l'adoption et le dernier jour de la seizième semaine suivant la naissance ou l'adoption ;
- pour les autres catégories d'enfants (enfants du conjoint, etc.), l'interruption d'activité d'une durée continue de deux mois doit intervenir durant la période d'éducation avant le 16ème ou le 20ème anniversaire de l'enfant dans le cadre des congés cités ci-dessus ;
- pour ces deux catégories d'enfants, lorsque le parent n'était pas en activité au moment de leur arrivée, la condition d'interruption d'activité est réputée

satisfaite à condition que l'intéressé ne cotisait à aucun régime de retraite de base obligatoire et n'exerçait aucune activité professionnelle durant une période continue de deux mois dans les intervalles cités.

Les enfants doivent avoir été élevés pendant au moins neuf ans :

- soit avant leur seizième anniversaire ;
- soit avant l'âge où ils ont cessé d'être à charge au sens des articles L. 512-3 et R. 512-2 à R. 512-3 du code de la sécurité sociale (20 ans).

La pension servie est proportionnelle à la durée des services effectifs et est susceptible d'être portée au minimum garanti. La mère ou le père peut ensuite exercer un emploi dans le secteur privé, le cumul de la retraite anticipée avec un revenu d'activité étant possible. En l'absence de condition d'âge, pour les assurés et pour les enfants concernés, cette mesure peut bénéficier :

- aux assurés à un moment où ils ont encore la charge, totale ou partielle, de leurs enfants ;
- aux assurés à un moment où ils n'ont plus la charge d'enfants en bas âges : l'âge moyen de départ anticipé est de 52 ans dans la fonction publique de l'État par exemple.

Ce dispositif est à la charge des régimes.

II) Des dispositifs similaires existent dans les régimes spéciaux

Dans les régimes spéciaux (Banque de France, IEG, SNCF, RATP et CRPCEN) il existe également des dispositifs de départs anticipés pour motifs familiaux.

Depuis 2008 (2006 pour la CRPCEN et 2007 pour la Banque de France), ces régimes ont étendu ce droit aux hommes, à la condition qu'ils aient interrompu leur activité au moins deux mois à la naissance ou à l'adoption de chacun des enfants.

Les règles de cumul avec un nouveau revenu d'activité peuvent être plus restrictives que celles de la fonction publique.

Les pensions sont proportionnelles à la durée de service.

Dans le cas particulier de la RATP, le bénéfice des majorations de durée d'assurance pour enfant n'est pas accordé en cas de départ anticipé pour quinze ans de service.

Les réformes ont conduit à uniformiser les conditions d'ouverture des droits pour les hommes et les femmes. Il existe cependant encore des dispositions plus favorables aux mères (condition d'âge d'ouverture des droits assouplie suivant le nombre d'enfants et/ou la durée de cotisation au régime) dans les régimes des marins et de la RATP.

III) Données statistiques

A) Bénéficiaires

1) Effectifs

En 2006, 10 % des départs en retraite dans la fonction publique d'État et 11 % des départs en retraite à la CNRACL relevaient du dispositif de départ anticipé. Les femmes sont les plus nombreuses à y recourir : 14 % des nouvelles retraitées ont fait valoir leurs droits à ce titre dans la fonction publique d'État et 18 % à la CNRACL (soit 4 470 femmes dans la fonction publique d'Etat et 5 074 à la CNRACL).

L'extension aux pères de trois enfants ne s'est pas traduite par un recours massif des hommes au dispositif, compte tenu notamment de la condition d'interruption d'activité de deux mois. Parmi les hommes liquidant leur retraite en 2006, la proportion de ceux partis au titre du départ anticipé pour trois enfants n'était que de 3,2 % dans la fonction publique d'État et 1 % à la CNRACL.

Dans les autres régimes spéciaux, la proportion de femmes bénéficiaires est très variable : 17 % pour les anciennes salariées des IEG, moins de 10 % à la SNCF et à la RATP.

Parmi les mères de trois enfants, la proportion de celles qui bénéficient effectivement du départ anticipé (elles sont parties à la retraite avant l'âge minimum légal de leur catégorie) diffère également selon le régime : environ les deux tiers dans la fonction publique et le tiers à la SNCF ou à la RATP.

Tableau 1 : Proportion de mères de trois enfants ayant bénéficié du départ anticipé parmi celles parties en retraite en 2006

	Flux	Stock
Fonction publique d'État	64,5 %	64,3 %
CNRACL	59,7 %	65,4 %
FSPOEIE (ouvriers d'État)	NS	NS
Banque de France	ND	ND
IEG	79,2 %	88,5 %
RATP	36,8 %	35,6 %
SNCF	37,6 %	36,5 %

Source : COR, enquête auprès des régimes. Champ : flux de nouvelles retraitées de droit propre en 2006. Les bénéficiaires désignent les mères de trois enfants et plus parties à la retraite avant l'âge minimum légal de leur catégorie. ND : non disponible. NS : non significatif en raison de la faiblesse des effectifs.

2) Âge moyen de départ

L'âge moyen de départ en retraite des assurées qui ont bénéficié du dispositif en 2006 varie selon le régime, d'environ 42 ans à la RATP à 52 ans dans la fonction publique d'État. Il dépend notamment des âges minimums légaux dans chaque régime et de l'utilisation du

dispositif : dispositif de préretraite pour certaines femmes, possibilité de reconversion professionnelle – compte tenu des règles de cumul entre revenu d’activité et retraite – pour d’autres.

En particulier, dans la fonction publique hospitalière, où l’âge moyen de départ au titre de ce dispositif est inférieur à 50 ans, environ la moitié des agents (notamment des infirmières) reprendraient une activité dans le secteur privé ou libéral.

Le dispositif de départ anticipé permet aux mères de trois enfants qui l’utilisent de bénéficier de leur pension environ sept à douze ans plus tôt en moyenne que celles qui n’y recourent pas.

Tableau 2 : Age moyen de liquidation des femmes parties en retraite en 2006, selon le bénéfice ou non du départ anticipé pour trois enfants

	Bénéficiaires (mères de trois enfants) [a]	Non bénéficiaires		Écart d’âge entre bénéficiaires et non-bénéficiaires, mères de trois enfants [b]-[a]
		Ensemble	dont mères de trois enfants [b]	
Fonction publique d’État	52,2	59,1	59,2	+7,0
CNRACL	46,0	58,8	58,5	+12,5
Ouvriers d’État	50,9	58,6	58,9	+8,0
Banque de France	ND	ND	ND	ND
IEG	48,7	57,8	58,7	+10,0
RATP	42,3	53,9	51,7	+9,4
SNCF	48,2	55,2	55,6	+7,4

Source : COR, enquête auprès des régimes. Champ : retraitées de droit propre en 2006. Les bénéficiaires désignent les mères de trois enfants et plus parties à la retraite avant l’âge minimum légal de leur catégorie. ND : non disponible.

3) Niveaux de pension

Les mères de trois enfants et plus qui partent en retraite de façon anticipée après quinze ans de services perçoivent des pensions en moyenne plus faibles que celles parties sans anticipation car elles justifient d’une carrière plus courte (d’environ huit ans pour les nouvelles retraitées de la CNRACL en 2006, de près de six ans à la RATP, de deux à trois ans dans la fonction publique d’État, à la SNCF et dans les IEG) et, en conséquence, d’un taux de liquidation inférieur.

Pour les mères de trois enfants parties en retraite en 2006, l’écart de pension entre celles qui ont effectivement bénéficié du dispositif et les autres (en moyenne plus âgées) est relativement faible dans la fonction publique d’État (- 6 %) et, à l’inverse, élevé à la CNRACL (- 28 %) et à la RATP (- 38 %).

En revanche, la durée de perception de la pension est beaucoup plus longue pour les mères parties par anticipation que pour les assurées ayant liquidé selon le dispositif de droit commun

: +7 ans dans la fonction publique d'Etat et +12,5 ans dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Au final, en tenant compte de la plus grande durée de versement des pensions et du moindre niveau de ces pensions, les mères de trois enfants parties dans le cadre de la retraite anticipée reçoivent en moyenne au cours de la retraite un montant total de pension plus élevé que celui dont elles auraient bénéficié en l'absence du dispositif, de l'ordre de +20 % dans la fonction publique d'Etat et +7 % dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Tableau 3 : Pension annuelle de droit propre des femmes parties en retraite en 2006, selon le bénéfice ou non du départ anticipé pour trois enfants

Flux 2006	Bénéficiaires (mères de trois enfants) [a]	Non bénéficiaires		[a]/[b]-1
		Ensemble	Dont mères de trois enfants [b]	
Fonction publique d'État	19 104 €	21 299 €	20 284 €	-6 %
CNRACL	11 778 €	15 227 €	16 409 €	-28 %
Ouvriers d'État	NS	17 862 €	18 400 €	-
Banque de France	ND	ND	ND	ND
IEG	18 971 €	21 675 €	22 532 €	-16 %
RATP	12 983 €	26 845 €	21 098 €	-38 %
SNCF	15 774 €	17 520 €	17 369 €	-9 %

Source : COR, enquête auprès des régimes. Champ : flux des nouvelles retraitées de droit propre en 2006. Les bénéficiaires désignent les mères de trois enfants et plus parties à la retraite avant l'âge minimum légal de leur catégorie. ND : non disponible. NS : non significatif en raison de la faiblesse des effectifs.

La proportion des pensions portées au minimum garanti est par ailleurs importante lorsque la retraite a été prise dans le cadre du départ anticipé pour trois enfants : environ un quart dans la fonction publique d'État et plus de la moitié à la CNRACL (contre respectivement 10 % et un quart pour les départs hors départs anticipés pour motifs familiaux).

Tableau 4 : Proportion de pensions portées au minimum garanti

		Pension « normale »		Départ anticipé L. 24	
		FPE	FPT et FPH (CNRACL)	FPE	FPT et FPH (CNRACL)
2004	Hommes	7,0 %	32,0 %	8,9 %	30,1 %
	Femmes	11,3 %	37,0 %	27,3 %	57,4 %
	Ensemble	9,1 %	35,0 %	26,3 %	56,3 %
2005	Hommes	8,0 %	33,0 %	9,0 %	31,8 %
	Femmes	11,6 %	37,2 %	23,7 %	56,4 %
	Ensemble	9,8 %	35,7 %	19,1 %	55,3 %

Source : DB. Champ : flux de retraités de droit propre.

B) Masses financières

Dans ses estimations, le COR suppose que la mère qui liquide sa retraite avant l'âge minimum légal, par exemple à 40 ans, aurait effectué la même carrière, et travaillé le même nombre d'années en l'absence du droit au départ anticipé. Elle serait restée inactive entre 40 ans et l'âge minimum légal (par exemple 60 ans). La dépense totale pour le régime au titre du départ anticipé de cette femme est alors évaluée à hauteur de la masse des pensions servies pendant ses vingt années (entre 40 et 60 ans).

Selon cette approche, le montant associé au départ anticipé en 2006 correspond à la masse de pensions versées en 2006 à tous les retraités qui ont effectivement bénéficié de ce droit et qui n'ont pas atteint en 2006 l'âge minimum légal de liquidation.

Les régimes de la fonction publique (fonction publique de l'État et CNRACL) représentent l'essentiel de la masse de pensions servies au titre du départ anticipé. La part de ce droit dans la masse totale des pensions est particulièrement élevée à la CNRACL, en raison de la proportion relativement importante de femmes parmi les retraités du régime et de l'usage fréquent de ce droit notamment chez les infirmières.

Tableau 5 : Masse des pensions de droit propre servies par chaque régime de retraite en 2006 au titre des départs anticipés pour raison familiale

Régimes	En millions d'euros	En % des dépenses de droit propre
CNAV		
MSA salariés		
ARRCO		
AGIRC		
IRCANTEC		
FPE civils et militaires	753	2,2 %
CNRACL	674	7,7 %
FSPOEIE	5	0,3 %
SNCF	4	0,1 %
RATP		
CNIEG	46	1,6 %
Mines		
Marins		
CRPCEN		
BDF		
RSI (artisans et commerçants)		
CNAVPL		
MSA exploitants		
Total	1 482	0,8 %

Source : calculs COR d'après les données fournies par les régimes. Légende : les cases vides correspondent aux régimes pour lesquels le droit familial n'a pas pu être évalué ; les cases grisées correspondent aux régimes pour lesquels le droit familial n'existe pas.

La DREES estime par ailleurs à 1,6 Mds € 2008 les montants versés au titre des départs anticipés pour motifs familiaux, soit 1,5 Mds € pour les femmes et 0,1 Mds € pour les hommes⁴⁷.

⁴⁷ Source : EIR 2008. Stock de retraités au 31 décembre 2008.

**SECTION 2 : LA REFORME DE 2010 PREVOIT LA FERMETURE DE CE DISPOSITIF A
L'ISSUE D'UNE PHASE DE TRANSITION**

I) Suppression du dispositif par la loi du 9 novembre 2010

Les conditions de liquidation de la pension applicables au dispositif de départ anticipé étaient celles qui prévalaient au moment de l'ouverture des droits : ainsi, une mère de trois enfants atteignant quinze ans de service en 2002 et qui poursuivait son activité liquidait à terme sa pension selon la législation en vigueur en 2002. Les agents réunissant les conditions d'un départ anticipé avant la réforme de 2003 n'étaient donc pas soumis à l'allongement de la durée d'assurance et à la progression du taux de décote, applicables en fonction de l'année de naissance pour les autres agents⁴⁸.

La non application au dispositif de départs anticipés de l'allongement de la durée d'assurance et de la décote prévus par la réforme de 2003 posait question. En effet, les paramètres de liquidation (durée d'assurance exigée pour une retraite à taux plein et taux de décote notamment) n'obéissaient pas au principe générationnel puisque ceux en vigueur à la date à laquelle l'assuré ouvrait les droits au départ anticipé s'appliquaient.

Ce dispositif, qui traditionnellement se traduisait par le droit à percevoir une pension avant l'âge de 55 ou 60 ans, se doublait ainsi d'un avantage supplémentaire, celui de pouvoir liquider ses droits selon des paramètres plus favorables que ceux de sa génération, et cela, quel que soit l'âge de liquidation.

Par ailleurs, le dispositif s'apparentait pour certains de ses bénéficiaires à un dispositif de préretraite et, pour d'autres, à une reconversion professionnelle à un âge relativement jeune. Or, un retrait définitif du marché du travail n'est pas indispensable pour permettre aux mères et aux pères de s'occuper de l'éducation de leurs enfants. De plus, autoriser par ce biais une certaine forme de cumul emploi-retraite n'était pas adapté à la situation de personnes jeunes, d'autant qu'il était coûteux pour les régimes de retraite.

Enfin, en encourageant les mères de famille à arrêter précocement leur activité professionnelle, le dispositif avait un impact négatif sur l'emploi féminin.

L'article 44 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ferme donc ce droit familial. Un décret du 30 décembre 2010 fixe les modalités de cette suppression.

⁴⁸ Conformément à la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, les régimes de retraite des fonctions publiques appliquent depuis 2006 un coefficient de minoration (décote) à la pension quand n'est pas remplie la condition de durée d'assurance requise pour liquider au taux maximum (75%). Le pourcentage maximum de la pension est diminué de 1,25% par trimestre manquant, dans la limite de vingt trimestres. La loi de 2003 a également prévu une augmentation, par génération, de la durée d'assurance requise pour liquider au taux plein.

II) Modalités de la phase de transition

A) Règles applicables

La réforme a été mise en place progressivement, dans le cadre d'un régime transitoire. Le dispositif reste ainsi ouvert aux parents qui à la date du 31 décembre 2011 ont au moins trois enfants et ont effectué 15 années de services effectifs.

Une différence quant aux modalités de liquidation de la pension a cependant été introduite selon que la demande a été présentée avant le 1^{er} janvier 2011 (pour un départ au plus tard le 1^{er} juillet 2011) ou après cette date :

- dans le premier cas, les fonctionnaires concernés ont conservé le bénéfice des règles de liquidation antérieures. Les règles appliquées sont celles de l'année où ils ont réuni les deux conditions d'ancienneté (15 ans) et de parentalité (naissance du 3^{ème} enfant) ;
- dans le second cas, la pension est calculée selon les règles de droit commun, notamment avec une décote si la durée d'assurance est incomplète. Un agent qui souhaite partir de manière anticipée à la retraite se voit appliquer les règles de calcul en vigueur au moment de la liquidation de sa pension.

En outre, les agents qui, au plus tard le 1er janvier 2011, étaient à moins de 5 ans de leur âge d'ouverture des droits ou qui l'avaient dépassé, conservent les règles de liquidation antérieures qui leur étaient applicables. Ainsi, les fonctionnaires relevant de la catégorie sédentaire nés au plus tard le 31 décembre 1955 et les fonctionnaires de catégorie active nés au plus tard le 31 décembre 1965 ou au plus tard le 31 décembre 1960 (selon les corps) continuent de pouvoir partir à la retraite en conservant les règles de calcul antérieures à la réforme de 2010.

Les trois exemples suivants, élaborés par la DGAFP et la DB, illustrent les différentes situations possibles.

B) Cas n°1 : à la date du 31 décembre 2011, le parent a au moins trois enfants, a effectué 15 années de services effectifs et est à plus de 5 ans de son âge d'ouverture des droits

Exemple : professeur des écoles né en 1961, ayant 20 ans de durée d'assurance cotisée dans la fonction publique et trois enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 (1994, 1996, 2002). Indice majoré : 612.

Tableau 6 : Récapitulatif – cas n°1

Date de départ à la retraite	
30 juin 2011	2 juillet 2011
Durée des services et bonifications (DSB) valables pour la liquidation de la pension : 23 ans ou 92 trimestres Dont : - services effectifs : 20 x 4 = 80 trimestres - bonifications pour enfant (L. 12 a) CPCMR) : 4 x 3 = 12 trimestres	
Modalités de liquidation de la pension en 2002 (date où les deux conditions – 15 ans et 3 enfants – ont été remplies) : IM x valeur point FP x DSB x 2% Soit : Pension de base = 612*55,5635*0,02*23 = 15 642 €	Modalités de liquidation de la pension applicable en 2011 : IM x valeur point FP x (DSB/durée assurance requise) x coefficient décote ou surcote le cas échéant Soit pension de base = 612*55,5635*75% *(92/165)*[1-(20*1.25%)] = 10 665 €
Calcul du minimum garanti 71,35% de l'IM 224 = 9450,57 €	Calcul du minimum garanti Ne peut y prétendre car ne remplit pas les nouvelles conditions d'attribution
Pension retenue : 15 642 €	Pension retenue : 10 665 €
Pension avec majoration de 10 % : 17 206 €	Pension avec majoration de 10% : 11 731 €

Source : DGAFP, DB, SRE

C) Cas n°2 : à la date du 31 décembre 2011, le parent a au moins trois enfants, a effectué 15 années de services effectifs et est à moins de 5 ans de son âge d'ouverture des droits

Exemple : professeur des écoles né en 1955, ayant 30 ans de durée d'assurance cotisée dans la fonction publique et trois enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 (1984, 1986, 1992). Indice majoré : 741.

Tableau 7 : Récapitulatif – cas n°2

Date de départ à la retraite	
30 juin 2011	2 juillet 2011
Durée des services et bonifications (DSB) valables pour la liquidation de la pension = 33 ans ou 92 trimestres Dont : - services effectifs = 30 x 4 = 120 trimestres - bonifications pour enfant (L. 12 a) CPCMR) = 4 x 3 = 12 trimestres	
Modalités de liquidation de la pension en 1992 (date où les deux conditions 15 ans 3 enfants ont été remplies) : IM x valeur point FP x DSB x 2%. Soit : Pension de base = 741*55,5635*0,02*33 = 27 174 €	
Calcul du minimum garanti 97,5% de l'IM 224 = 10 326 €	
Pension retenue : 27 174 €	
Pension avec majoration de 10 % : 29 891 €	

Source : DGAFP, DB, SRE

D) Cas n°3 : le parent ne réunit pas, au 1er janvier 2012, les conditions d'ancienneté et de parentalité

Dans cette hypothèse, l'accès au dispositif de départ anticipé est fermé.

III) Impact sur les départs et sur les masses financières

A) L'aménagement de l'extinction du dispositif a conduit à un pic de départs en 2011

La mise en place d'un régime transitoire dans le cadre de l'extinction du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants a conduit à :

- inciter au départ les agents qui étaient à plus de cinq ans de l'âge d'ouverture des droits et dont la situation financière permettait d'envisager un départ immédiat ;
- conforter dans leurs choix de départ les agents qui étaient à moins de cinq ans de l'âge légal au 1^{er} janvier 2011, non concernés par la date butoir du 1er juillet.

En 2011, 15 290 départs anticipés de parents de trois enfants ont été dénombrés dans la fonction publique d'État, alors que le niveau moyen de ces départs était proche de 5 000 les années précédentes (4 608 en 2010). Ce sont ainsi un peu plus de 10 500 pensions de plus qu'en 2010 qui ont été liquidées en 2011 au titre des départs anticipés de parents de trois enfants, soit 15 % du flux global des pensions de 2010.

S'agissant de la CNRACL, 16 304 départs ont été recensés en 2011 dans les deux autres fonctions publiques (6 970 dans la fonction publique territoriale et 9 334 dans la fonction publique hospitalière) contre seulement 5 312 départs anticipés en 2010.

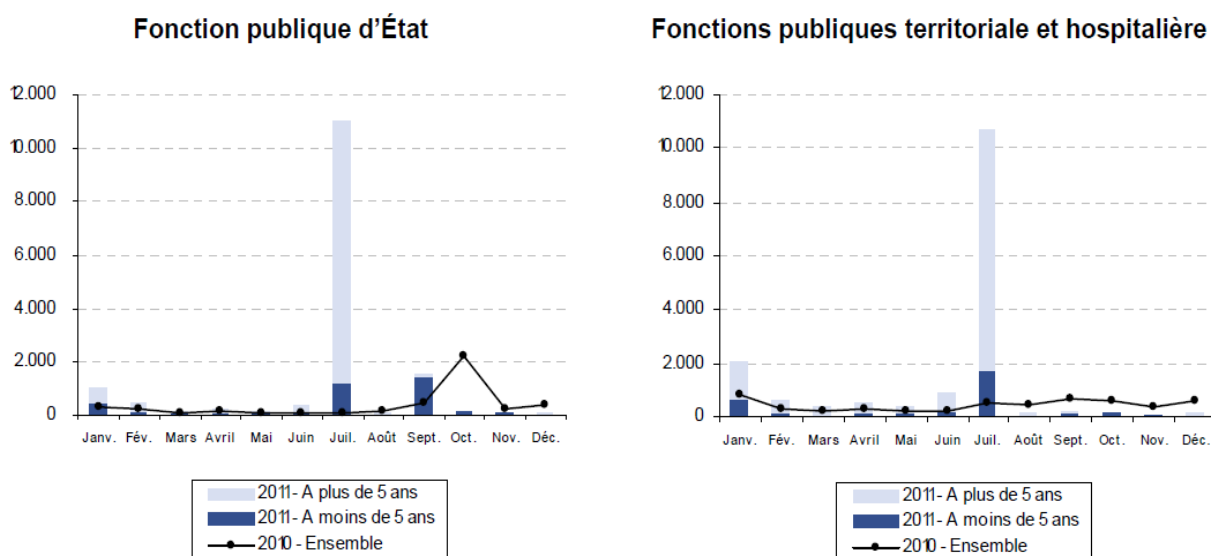
Tableau 8 : Flux de départs anticipés pour motifs familiaux en 2010 et 2011

Flux de départs anticipés pour motifs familiaux - Parent de trois enfants	Flux 2010			Flux 2011		
	A plus de 5 ans de l'âge d'ouverture des droits au 1 ^{er} janvier 2010	A moins de 5 ans de l'âge d'ouverture des droits au 1 ^{er} janvier 2010	Ensemble	A plus de 5 ans de l'âge d'ouverture des droits au 1 ^{er} janvier 2011	A moins de 5 ans de l'âge d'ouverture des droits au 1 ^{er} janvier 2011	Ensemble
FONCTION PUBLIQUE D'ETAT						
Ensemble des départs anticipés au titre du dispositif "P3E"	2.356	2.252	4.608	11.423	3.867	15.290
Total (en %)	51%	49%	100%	75%	25%	100%
FONCTION PUBLIQUES TERRITORIALE ET HOSPITALIERE						
Ensemble des départs anticipés au titre du dispositif "P3E"	3.647	1.665	5.312	12.683	3.621	16.304
Total (en %)	69%	31%	100%	70%	22%	100%

Source : DGAFP, DB

Près des ¾ des départs ont eu lieu en juillet 2011, en cohérence avec la date butoir fixée pour les agents à plus de cinq ans de leur âge d'ouverture des droits.

Graphique 1 : ventilation des effectifs de départs anticipés de parents de trois enfants par mois de jouissance



Source : DGFIP/ service des retraites de l'État

Source : CDC - CNRACL

En 2011, $\frac{3}{4}$ des départs anticipés de l'année concernent des agents à plus de cinq ans de l'âge d'ouverture des droits au sein de la fonction publique d'Etat, contre 50 % en 2010.

Au sein de la fonction publique d'Etat, comme en 2010, 93 % des départs anticipés de 2011 échappent à la décote. 12 % de ces départs bénéficient du minimum garanti, contre 6 % pour le reste des retraités civils. Les pensions des nouveaux retraités de 2011 ne partant pas pour motifs familiaux sont 37 % supérieures à celles des parents de trois enfants (environ 25 500 €), du fait de durées supérieures (140 trimestres contre 102 trimestres), d'indices supérieurs (624 contre 534) et de pourcentages supérieurs, même si ces retraités sont plus nombreux à être affectés par la décote (19 % contre 7 %).

B) L'impact financier est décroissant en fonction de l'extinction progressive du flux de départs anticipés en 2015

Le flux des départs anticipés de parents de trois enfants est prévu en extinction progressive jusqu'en 2015 selon le rythme prévisionnel déterminé à partir du modèle de prévision du service des retraites de l'État. Il en est de même dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Le tableau ci-dessous mesure l'impact financier progressivement décroissant de la mise en extinction du dispositif.

Tableau 9 : Impact financier prévisionnel de la mise en extinction du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants

Impact de la mise en place d'un régime transitoire pour l'extinction des départs anticipés pour "P3E"	Constaté	Projections actualisées				
		2011	2012	2013	2014	2015
en Mds€ courants						
Fonction publique de l'Etat						
Impact des départs anticipés	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	
Fonctions publiques territoriale et hospitalière						
Impact des départs anticipés	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	
Total 3 FP	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	

Source : DGFIP/ service des retraites de l'État et CDC - CNRACL

Annexe 5

5-Les majorations de pensions des parents qui ont élevé au moins trois enfants

A) La situation actuelle

Les majorations ne sont attribuées qu'aux familles ayant eu au moins trois enfants (à l'exception du régime des Industries Électriques et Gazières (IEG) où un enfant invalide à 80% permet de bénéficier de la majoration et du régime des marins où une majoration de 5% est appliquée pour deux enfants).

1) Un dispositif très répandu

Les majorations existent dans les régimes de base (sauf pour les professions libérales) et dans les régimes complémentaires (sauf pour le régime complémentaires des fonctionnaires, des artisans, des commerçants et des exploitants agricoles).

2) Historique

Le droit est ouvert aux hommes et aux femmes pour autant qu'ils aient élevé les enfants ; de ce fait, un même enfant peut ouvrir droit à une majoration pour plus de deux adultes, dans le cadre de familles recomposées si le beau parent l'a élevé pendant la durée requise.

Il était prévu à l'origine que si les deux conjoints avaient droit en même temps à la majoration, le service de celle dont le montant était le plus faible était suspendu (cela revenait *de facto* à majorer le plus souvent la pension du père). La pension de la mère n'était majorée qu'en cas de divorce ou séparation (le taux de 10% était alors ramené à 5% pour chacune des majorations).

La majoration était accordée aux parents qui avaient élevé au moins trois enfants durant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire.

L'évolution portera notamment sur

- la définition de « l'enfant à charge » qui ouvre droit à majoration. On étend cette définition en 1948 en rajoutant aux enfants élevés les enfants nés et qui n'auront pas été élevés dans les critères de durée et d'âge (c'est le cas par exemple d'enfants décédés).

- la règle de suspension de la majoration la plus basse. Cette règle est abrogée en 1951. C'est une réforme d'importance majeure puisque la majoration est accordée systématiquement aux deux parents. On passe d'une majoration attribuée au ménage comme un bien collectif à deux majorations attribuées à chacun des parents comme un bien individuel.

3) Des objectifs complexes

- Le système de la majoration traduit la reconnaissance de la nation envers les familles nombreuses dont l'apport à la situation démographique est important et qui sont « à la base » des régimes de répartition.

- Même si la branche famille leur distribue des prestations plus élevées que celles attribuées aux familles de un et deux enfants, les familles nombreuses ont un budget serré compte tenu d'un faible taux d'activité des mères et du fait que, les prestations étant inférieures au coût des enfants, le niveau de vie relatif des familles se dégrade avec le nombre de leurs enfants. Les familles nombreuses ont alors une capacité d'épargne plus faible, qu'il s'agisse de se constituer un capital ou d'acheter des produits de retraite complémentaire.

- Le potentiel retraite des familles est plus bas compte tenu du niveau de pension de droit propre des mères de familles nombreuses dont la carrière professionnelle ouvre des droits sensiblement inférieurs à ceux de leurs homologues ayant eu moins d'enfants.

4) Condition d'éligibilité : avoir eu ou élevé au moins trois enfants

- Dans les régimes qui limitent les majorations aux parents qui ont élevé au moins trois enfants (c'est le cas de la fonction publique), certains parents qui ont eu trois enfants peuvent ne pas bénéficier de la majoration (c'est le cas par exemple en cas de déchéance de l'autorité parentale⁴⁹). Mais ces situations sont rares : la plupart des parents qui ont eu des enfants les élèvent et la définition de l'éducation est très large⁵⁰. Pour la plupart des cas, on a eu et élevé les enfants (au sens des références de la Fonction publique).

- l'âge limite au dessous duquel il faut avoir élevé ses enfants pendant au moins neuf ans est en règle générale de 16 ans mais il est de 20 ans dans la fonction publique (formule plus généreuse dont la généralisation aurait une incidence significative pour les familles recomposées).

5) Droits propres et réversions

La majoration est, dans la plupart des régimes, réversible pour autant que le veuf remplisse les conditions requises (ainsi le veuf d'un retraité bénéficiant de la majoration mais qui n'a élevé qu'au plus deux enfants de ce dernier n'a pas droit à la réversion de la majoration).

Rappelons que la pension de réversion est réservée aux couples mariés et qu'elle est soumise à des conditions spécifiques (notamment par une condition de ressources dans le régime général) qui restreignent son champ d'application.

⁴⁹ La déchéance de l'autorité parentale fait obstacle à la MDA « éducation » selon l'article 351-4 du code de la sécurité sociale si elle intervient dans les quatre premières années de l'enfant.

⁵⁰ S'être de fait désintéressé de ses enfants ou ne pas avoir exercé ses droits de visite ou ne pas avoir payé la contribution à l'éducation et à l'entretien des enfants ne fait pas obstacle au bénéfice de la majoration.

6) Montant de la majoration

a) Le taux de la majoration

Dans la plupart des régimes, le taux de la majoration est de 10% quel que soit le nombre d'enfants. On constate une convergence sur ce taux dans les régimes qui avaient adopté des taux différents. C'est notamment le cas dans les régimes complémentaires de salariés depuis 2011 : le taux de la majoration est passé de 5 à 10% à l'ARRCO ; à l'AGIRC, où le taux était de 8% pour trois enfants et augmentait de 4 points par enfant, le taux unifié est désormais de 10%.

Dans les fonctions publiques et les régimes spéciaux, le taux de majoration de 10% augmente de 5 points avec le nombre des enfants (sauf à la Banque de France où il est de 8,5% pour trois enfants avec une augmentation de 4,25 points par enfant).

Dans ces régimes la majoration est plafonnée soit par un plafond de taux (par exemple 30% à l'IRCANTEC) soit par application d'un plafond suivant le revenu de référence (la pension après majoration ne pouvant excéder le revenu ayant servi de base au calcul de la pension).

Ainsi dans la fonction publique d'Etat, le taux moyen après écrêtement est de 11,4%.

b) Profil de la majoration

La majoration est

- proportionnelle à la pension calculée, éventuellement portée au minimum et ramenée au maximum. Comme les pensions des pères sont plus élevées que celles des mères (même compte tenu des droits familiaux de retraite), on trouve logiquement que les pères bénéficient de près des deux tiers des majorations de droit direct.
- plafonnée pour les salariés du secteur privé. Au-delà du plafonnement « structurel » lié au fait que la retraite de base ne peut excéder la moitié du plafond de la sécurité sociale, les régimes complémentaires ont adopté en 2011 un plafonnement spécifique de 1 000€ dans chacun des régimes.

Le plafonnement à l'ARRCO et à l'AGIRC

- Chaque majoration est plafonnée en 2011 à 1000€ par an
- Le plafonnement est applicable aux liquidations postérieures à l'accord de 2011. Cette règle a été contestée par voie judiciaire. Le Conseil d'Etat a rejeté les pourvois.
- Le plafond est indexé sur la valeur du point, ce qui exclut un durcissement du plafonnement (ce qui serait le cas avec le gel en valeur nominale ou une indexation sur les prix dans l'hypothèse où le point progresserait tendanciellement plus vite que les prix).
- Le nombre de parents « plafonnés » à l'ARRCO est très faible : 1,4% sur les liquidations 2013. Il est significatif pour les cadres à l'AGIRC, 23%. Comme les pères représentent les deux tiers des retraités à l'AGIRC et comme ils seront plafonnés de façon un peu plus fréquente que les mères, la réforme pèse en masse de façon très majoritaire sur les pères.
- Compte tenu de ces plafonnements, la majoration (base et complémentaire) pour un salarié mono-pensionné du secteur privé (hors surcote) est au maximum de 310€ par mois⁵¹.

⁵¹ La majoration est plafonnée à 144€ dans le régime de base du fait du plafond de la sécurité sociale.

c) Statut fiscal des majorations

Jusqu'en 2014, les majorations n'étaient pas imposables ce qui augmentait très sensiblement leur valeur. L'augmentation liée à ce statut fiscal se distribuait selon une courbe en U. Pour les ménages les plus aisés, l'économie d'IR augmente avec leur taux marginal d'imposition (au maximum de 45%). Pour les ménages bénéficiant, compte tenu de la modestie de leur retraite, de taux réduits de CSG, le recours au revenu fiscal de référence pour déterminer le taux de CSG diminuait leur contribution. Pour les ménages les plus modestes, la non intégration des majorations dans la base ressources des prestations sociales (allocation de logement et APA notamment) augmentait le montant de ces prestations.

Les majorations ont été réintégrées dans le revenu imposable en 2014. L'incidence sur les comptes publics est forte (de l'ordre de 18% de la masse des majorations).

7) Accès au droit et compréhension des majorations

La majoration est un dispositif « simple » qui fait l'objet d'une application aisée lors de la liquidation dans chaque régime.

On peut raisonnablement estimer que le taux d'accès est (quasiment) total.

8) Financement

Il est, via le Fonds de solidarité vieillesse, à la charge de la CNAF pour les majorations dans le régime général, les régimes alignés et le régime des exploitants agricoles. Cette charge s'élève à 4,7Md€ en 2014, soit 8% des recettes de la branche.

Les dépenses des autres majorations sont à la charge des régimes.

9) Eléments statistiques : situation actuelle et à venir (à législation constante)

a) Les dépenses

Elles s'élèvent à 8Md€ en 2008 (dont 86% pour les droits directs et 14% pour les droits dérivés).

b) Les effectifs

Plus de 40% des parents retraités (stock) perçoivent aujourd'hui les majorations.

Ce pourcentage diminue de façon tendancielle. En effet, à partir de la génération 1960 seulement 30% des femmes ont 3 enfants ou plus. Cette baisse est liée notamment à l'évolution démographique avec la diminution des familles nombreuses et aux éléments propres à la réversion (la baisse de la nuptialité diminue la population susceptible de percevoir des pensions de réversion ; la hausse de la divortialité diminue la masse des réversions puisque la somme des pensions de réversion reversées en partage entre les conjoints successifs est le plus souvent inférieure à 10% de la pension du *de cujus* ; enfin la progression des droits propres des femmes fait que, pour nombre d'entre elle, le cumul droits propres/réversions sera plus contraignant.

c) Poids des majorations

Elles représentent environ 10 % des pensions des parents qui les perçoivent pour un montant moyen en droits propres de 126 € pour les pères ; 62€ pour les mères (DREES)

d) Evolution

Malgré la baisse de la part des familles percevant les majorations dans les effectifs de retraités, la dépense de majorations va continuer à augmenter avec la croissance de l'effectif des retraités (en partie liée à l'accroissement de la durée de service) et celle du montant des pensions avec les générations.

La DREES les évalue à 10,2Md€ à l'horizon 2040 (droits directs).

Le poids des réversions diminuerait, passant de 14% à 9% du total des majorations.

B) Éléments de débat

1) Le système de majorations 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 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 sept femmes sur dix qui sont en couple, sans que l'on puisse distinguer si c'est toujours avec le conjoint d'origine et si le couple est marié ou non. 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 limitée notamment 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.

Deux approches sont envisagées : le « splitting », plus ou moins étendu, et la 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 !).

Mais dans les régimes des fonctions publiques et les régimes spéciaux le taux de la majoration augmente avec la taille de la famille.

Le schéma le plus souvent évoqué consiste à généraliser – fût-ce par étapes - le taux unique de 10%.

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

Plus de 80 % des droits familiaux sont concentrés sur les familles nombreuses. 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 (la pension de droit propre hors majoration des familles nombreuses est de 93% de celle des hommes ayant eu moins de trois enfants), celui des femmes (bien que fortement amélioré par les droits familiaux) est inférieur à celui des familles de moindre descendance finale.

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.

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

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

a) La réforme la plus radicale : la suppression progressive des majorations.

L'économie qui en résulte est (totalement ou très largement) recyclée dans les autres 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.

b) l'harmonisation de l'âge limite au dessous duquel il faut avoir élevé ses enfants pendant au moins neuf ans.

Il serait souhaitable d'adopter une borne d'âge unique. La référence la plus haute est favorable aux familles recomposées.

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.⁵² On retrouverait la logique progressive des fonctions publiques, des régimes spéciaux et de l'AGIRC avant la réforme de 2011.

d) L'élargissement du champ des familles éligibles.

Si l'on veut lisser le système des DF 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 si on raisonne à enveloppe constante. L'effet de dilution serait donc important.

e) La forfaitisation

On substituerait aux majorations proportionnelles une majoration forfaitaire, indépendante du montant de la pension.

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

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.

e1) Les choix à opérer portent sur

- le champ des familles concernées. On peut réaliser la forfaitisation dans le champ des familles nombreuses. C'est l'option qui respecte le plus la priorité de ces familles. On peut au contraire redistribuer les marges disponibles entre toutes les familles (avec un forfait identique pour chaque enfant ou un forfait croissant avec le rang de naissance de l'enfant).

- le périmètre des régimes dans lequel opérer la forfaitisation.

Dans la forfaitisation par régime, chaque régime redéploie « ses » majorations. Dans les régimes « aisés » où les pensions sont élevées, le forfait est lui même élevé ; dans les autres, le forfait serait d'un montant moindre.

⁵² Qui est équivalente du point de vue des dépenses totales associées. Note INSEE du 22 décembre 2014.

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 tous régimes serait de 132€ par mois en euros 2010 (pour un montant identique quelle que soit la taille de la famille) dans les hypothèses d'une réforme à partir de la génération 1960 et où le forfait évolue comme les prix (donc avec une dégradation de la valeur relative de la majoration forfaitaire par rapport au montant moyen des retraites)⁵³.

- 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 l'alignement du taux à 10%.

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 1Md€ à l'horizon 2040.

f) Le plafonnement

Dans une réforme de ce type,

- on 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.

Compte tenu du plafonnement de la majoration dans le régime de base à 144€ par mois⁵⁴, le total des majorations d'un salarié mono-pensionné privé (hors surcote) est donc plafonné à 310€ par mois.

⁵³ Le forfait serait de 21€ si la masse des majorations était redistribuée sous forme d'un forfait unique par enfant à tous les enfants.

⁵⁴ Plafond de la sécurité sociale.

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

f21) Faut-il généraliser le plafonnement ?

Le souhait de rapprocher les régimes devrait y conduire.

f22) Faut-il coupler le plafonnement et l'adoption dans tous les régimes du taux de 10% ?

On a examiné plus haut les termes du choix concernant la progression de la majoration avec la taille de la famille. On aurait la même problématique ici.

f23) 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 pour le MICO en 2012).

f24) A quel niveau plafonner les majorations ?

La DREES a analysé l'opération sur les conventions suivantes :

- * champ limité aux pensions de droit direct
- * plafonnement tous régimes
- * application à partir de la génération 1960
- * le plafond évolue comme les prix donc avec une dégradation progressive du ratio (majoration forfaitaire/montant moyen des retraites)

Dans ces conventions, on a les résultats suivants à l'horizon 2040 (à noter que la réforme n'a pas encore produit tous ses effets à cette date et que des économies plus importantes sont prévisibles au-delà de 2040).

Plafond en % de la pension moyenne tous régimes des personnes ayant 66 ans en 2010	Niveau du plafonnement en euros par mois	Economies à l'horizon 2040 en Md€ 2010
5%	66	3,7
10%	132	1,7
15%	198	0,7

Ces économies représenteraient respectivement 35%, 17% et 7% des majorations prévisibles à législation constante en 2040 (10,2Md€).

L'adoption d'un plafond de 5% dénature le dispositif et devrait être écartée.

La part des perdants s'établirait comme suit selon le sexe et la génération pour deux niveaux de plafond (10% et 15% de la pension moyenne).

	hommes			Femmes		
	Génération 1960	Génération 1976	Génération 1990	Génération 1960	Génération 1976	Génération 1990
Plafond 10%	48%	49%	53%	24%	38%	43%
Plafond 15%	37%	41%	46%	16%	31%	35%

Comme on le voit

- les pensions des pères de famille sont plus souvent plafonnées que celles des mères de famille.
- la part de perdants progresse avec la génération sous l'effet de la progression des pensions et de l'indexation, surtout pour les mères de famille.

f3) Affectation des économies dégagées par le plafonnement

Trois options sont envisageables :

- affecter les économies à l'équilibre financier des régimes ;
- redéployer les économies pour financer l'amélioration d'autres droits familiaux ;
- redéployer les économies pour financer l'amélioration des aides apportées aux familles pendant qu'elles ont leurs enfants à charge.

g) Les 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) est estimée à 40 M€ par la CNAVPL.

h) Incidence sur les réversions

Une réforme d'ampleur des majorations aura mécaniquement des effets sur les pensions de réversion.

Annexe 6

6-Les dispositifs de majoration de durée d'assurance liée aux 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 attribués sans condition d'interruption ou de réduction d'activité et de façon forfaitaire par enfant, au moment de la liquidation de la retraite.

Cette note n'examine en détail que les dispositifs existants dans les régimes général et alignés et dans les régimes spéciaux de la fonction publique. La question de l'existence de dispositifs semblables à l'étranger n'est pas traitée (se reporter à la fiche sur les comparaisons internationales).

1) MDA et AVPF : deux dispositifs complémentaires créés simultanément dans le régime général au début des années 1970

1.1 Des dispositifs de majoration de durée d'assurance pour enfant existaient depuis les années 1920 dans certains régimes spéciaux

Des dispositifs de majoration de durée d'assurance (MDA) existaient dans les régimes spéciaux avant d'être introduits au régime général, et notamment pour les fonctionnaires civils de l'Etat depuis 1924 (4 trimestres de bonification par enfant attribués à la mère, dispositif non modifié jusqu'à la réforme des retraites de 2003). Ils relevaient d'une préoccupation nataliste affichée. En pratique, ils visaient à augmenter les durées des carrières et améliorer les niveaux de pensions des femmes.

1.2 MDA et AVPF ont été introduites pour les mères dans le régime général par les lois Boulin du début des années 1970

Les majorations de durée d'assurance pour enfants⁵⁵ ont été introduites au régime général au début des années 1970, en même temps que l'AVPF, dans les lois dites « Boulin »⁵⁶. Il s'agissait d'améliorer les droits sociaux des femmes, sous la double poussée des mouvements féministes et familialistes⁵⁷, dans un contexte de progression de l'activité féminine⁵⁸, après une période où le modèle de la mère au foyer était dominant⁵⁹. La nécessité de constitution de droits propres pour les femmes résultait aussi des travaux de la « Commission d'Étude des problèmes de la Vieillesse » présidée par Pierre Laroque sur le niveau de vie des personnes âgées. Dans ce contexte, AVPF et MDA ont été créés comme des droits fondés sur l'éducation des enfants qui s'ajoutent aux effets de l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail pour améliorer les droits propres des femmes en matière d'assurance vieillesse.

⁵⁵ loi n°71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des retraites du régime général de sécurité sociale

⁵⁶ L'AVPF est créée par la loi n°72-8 du 3 janvier 1972 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles dite loi « Boulin ».

⁵⁷ Anne-Marie Brocas, « Les femmes et les retraites en France : un aperçu historique », *Retraite et société*, n°43, 2004/3, La Documentation française.

⁵⁸ Le taux d'activité des femmes de 25-49 ans qui est de 60% en 1975 dépasse 80% depuis le milieu des années 1990.

⁵⁹ C'est d'ailleurs en 1972 que l'Allocation de salaire unique a été mise sous condition de ressources, première étape de fragilisation de cette prestation destinée aux mères au foyer, qui a été supprimée en 1978.

L'objectif assigné à la MDA lors de sa création dans le régime général apparaît « flou »⁶⁰, l'objectif étant d'améliorer la retraite des femmes. En effet, dans le contexte du début des années 1970, la durée d'assurance n'entraîne pas dans les conditions du taux plein ; les trimestres de MDA ne permettaient donc pas aux femmes de partir plus tôt au taux plein mais seulement d'améliorer le montant de la pension en augmentant le coefficient de proratisation. Ce n'est qu'à partir de 1983 que la durée d'assurance est prise en compte dans la décote (si bien que les trimestres MDA peuvent être utiles pour liquider dès 60 ans sans décote). La MDA a aussi été définie à l'époque comme un complément à l'AVPF.

1.3 Les complémentarités entre MDA et AVPF

MDA et AVPF sont deux prestations créées pour les mères, de façon complémentaire :

- La MDA est applicable sans délai (à partir des retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 1972) alors que la montée en charge de l'AVPF est progressive car elle n'est pas d'application rétroactive⁶¹ ;
- A la différence de l'AVPF, l'attribution de trimestres de MDA n'est pas conditionnée à une interruption de l'activité ou à une période de temps partiel. De façon plus générale, les conditions d'accès à la MDA sont beaucoup moins restrictives que celles relatives à l'AVPF ; il n'y a notamment pas de condition de ressources. La MDA concerne donc une population plus large que l'AVPF : selon la CNAV, 90,3% des nouvelles retraitées du régime général en 2010 bénéficient de la MDA et 48,1% de l'AVPF⁶². Elle permet donc aussi d'améliorer les droits à pension des femmes qui ne bénéficient pas de l'AVPF.
- Cependant, l'AVPF ouvre des droits à des mères qui n'ont jamais travaillé, ce qui n'est pas le cas avec l'AVPF.
- Toujours à la différence de l'AVPF – et c'est lié au fait qu'elle n'est pas conditionnée à une interruption d'activité – la MDA n'est pas rattachée à une période temporelle spécifique et n'est de ce fait pas soumise à l'écrêtement au-delà de 4 trimestres par année.
- Ce droit est calculé au moment de la liquidation car il vise bien à « compléter » les carrières incomplètes en raison de la présence d'enfants ; dans le cas d'un polypensionné, des règles de coordination entre les régimes⁶³ sont appliquées, ainsi que certaines règles d'incompatibilité avec d'autres dispositifs (cf. *infra*). Le nombre de trimestres acquis au titre de la MDA n'est donc pas facilement calculable dans certains cas de figure.
- L'AVPF est universelle, dans le sens où l'affiliation est réalisée pour tous auprès du régime général et les cotisations associées sont versées par la CNAF ; les MDA sont quant à elles attribuées (et financées) au sein de chacun des régimes.

2) Evolution des dispositifs de MDA

Outre les extensions aux situations d'adoption, le cadre juridique des MDA a surtout évolué vers une ouverture aux pères, face à la nécessité de respecter le principe d'égalité entre hommes et femmes, sous la poussée de la jurisprudence européenne. Ont aussi été créées des MDA pour couvrir les périodes de congé parental et pour les parents d'enfant handicapé.

⁶⁰ *Rapport sur l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les autres avantages familiaux*, Cour des comptes, juillet 2008.

⁶¹ 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).

⁶² Et 34,9% des majorations de pension pour les parents de familles nombreuses.

⁶³ Article R.173-15 du code de la sécurité sociale.

2.1 Le dispositif de MDA dans le régime général s'assouplit entre sa création en 1972 et le début des années 2000

La MDA telle qu'elle est créée par la loi n°71-1132 du 31 décembre 1971 est d'une année par enfant (4 trimestres) ; elle est destinée aux femmes exclusivement, relevant du régime général et ayant élevé au moins deux enfants pendant au moins 9 ans avant leur 16^{ème} anniversaire et à leur charge ou à celle de leur conjoint⁶⁴. En 1974-1975⁶⁵, le dispositif est élargi : d'une part, la MDA est accordée dès le premier enfant et elle est portée à deux ans par enfant (8 trimestres) d'autre part.

Le congé parental d'éducation, pendant lequel le contrat de travail est suspendu, est apparu dans le code du travail en 1977, avec une durée maximale de deux ans⁶⁶. Il ne concerne alors que les entreprises d'au moins 200 salariés et est réservé aux mères, ayant au moins trois ans d'ancienneté : un père salarié qui en remplit les conditions ne peut en bénéficier que si la mère y renonce ou ne peut pas en bénéficier. Il est ouvert aux pères et aux mères depuis 1984 (et l'ancienneté minimale requise passe à un an) et sa durée maximale est portée à trois ans par la loi du 30 décembre 1986.

Depuis 1983, dans le régime général, les assurés père ou mère de famille peuvent bénéficier d'une majoration de trimestres égale à la durée du congé parental (maximum 12 trimestres)⁶⁷⁶⁸. Pour les femmes, cette majoration pour congé parental n'est accordée, pour un même enfant, que si elles ne peuvent bénéficier ni de la MDA de droit commun ni d'aucune majoration de durée d'assurance prévue dans le cadre des autres régimes de base obligatoire.

Le décompte des périodes de congé parental

La période de congé parental est décomptée de date à date, le nombre de trimestres correspondant étant arrondi au chiffre immédiatement supérieur. Un trimestre est accordé pour chaque période de 90 jours.

La majoration de durée d'assurance - non affectée dans le temps - est égale à la durée effective du congé parental. Le nombre de trimestres est égal au quotient de la division par 90 du nombre total de jours de congé parental et éventuellement arrondi au trimestre supérieur.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a légèrement modifié les modalités d'attribution de ces 8 trimestres de MDA afin notamment d'intégrer les cas d'adoption⁶⁹, de ne pas pénaliser les mères dont les enfants sont décédés avant l'âge de 9 ans, et de permettre le cas échéant à deux femmes ayant élevé successivement le même enfant d'en bénéficier. Il est ainsi accordé de façon systématique un trimestre d'assurance à la naissance de l'enfant (y compris pour les enfants mort-nés), à son adoption ou à sa prise en charge effective si elle est postérieure à la naissance. Des trimestres supplémentaires, dans la limite de 7, sont ensuite accordés au terme de chaque année d'éducation, au plus tard jusqu'au 16^e anniversaire de

⁶⁴ Article 9. Cet article s'applique pour les retraites ayant pris effet à partir du 1^{er} juillet 1972.

⁶⁵ Loi n°75-3 du 3 janvier 1975, article 9. Elle s'applique à compter du 1^{er} juillet 1974.

⁶⁶ Loi n°77-766 du 12 juillet 1977.

⁶⁷ Article 3 de l'ordonnance n°82-270 du 26 mars 1982. La couverture de la période de congé parental s'applique à partir des retraites prenant effet au 1^{er} avril 1983 ; son application est rétroactive car elle concerne les congés obtenus à partir du 16 juillet 1977.

⁶⁸ Un dispositif (aux caractéristiques un peu différentes) couvrant la période du congé parental est créé dans la fonction publique en 2004.

⁶⁹ Article 32.

l'enfant. En pratique, un trimestre est attribué à chacune des dates anniversaires de l'enfant ou pour chaque période d'un an à compter de son adoption ou de sa prise en charge effective. Le nombre total de trimestres accordés pour un même enfant (et une même femme) ne peut donc être supérieur à 8. En outre, la loi de 2003, toujours dans son article 32, a modifié l'articulation entre MDA « ordinaire » et MDA « congé parental » : la majoration de durée d'assurance pour congé parental est accordée aux femmes assurées susceptibles de pouvoir prétendre à la majoration de durée d'assurance de droit commun lorsque son application est plus favorable (soit en général lorsque la MDA « congé parental » permet de servir plus de 8 trimestres pour une femme). Dans le cas contraire, ou en cas de droit identique, les majorations de durée d'assurance de droit commun sont attribuées. Ces dispositions s'appliquent aux retraites dont la date d'effet est fixée à compter du 1^{er} septembre 2003.

2.2 Les dispositifs de « MDA »⁷⁰ sont ouverts aux hommes en 2004 pour la fonction publique et en 2010 pour le régime général et les régimes alignés

Les dispositifs de MDA (ou bonifications) liés aux enfants (hors handicap et congé parental) dans le régime général ou la fonction publique étaient à l'origine réservés aux femmes⁷¹.

Saisi par le Conseil d'Etat d'une question préjudicielle, la Cour de justice des communautés européennes a jugé par sa décision *Griesmar* du 29 novembre 2001, que la bonification de durée de services d'un an par enfant attribuée aux femmes fonctionnaires⁷², ne respectait pas le principe d'égalité entre hommes et femmes en matière de rémunération, fixée à l'article 141 du traité des communautés européennes.

Le régime de la fonction publique a été mis en cause parce qu'il a été considéré par la jurisprudence européenne comme un régime professionnel de retraite (où les droits sociaux sont liés au statut professionnel) et les pensions comme des rémunérations, à la différence des autres régimes de sécurité sociale considérés comme des régimes « légaux », où le maintien d'avantages particuliers au bénéfice des femmes étaient admis. A ce titre, l'octroi de bonifications de durée de services pour enfant exclusivement aux femmes (tout comme le droit à un départ en retraite avec jouissance immédiate pour les mères de trois enfants) sont contraires au principe d'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes. La CJCE a notamment considéré - à partir de l'analyse du dispositif et des explications du gouvernement français- que la bonification n'était pas liée à la période de maternité mais à celle consacrée à l'éducation des enfants. De fait les hommes fonctionnaires ne pouvaient être exclus du bénéfice de la majoration, dès lors qu'ils parvenaient à prouver qu'ils avaient bien assumé l'éducation de leurs enfants.

A la suite de l'arrêt *Griesmar*, le Conseil d'Etat, a considéré, dans ses arrêts des 29 juillet et 30 décembre 2002, que la bonification était incompatible avec le principe d'égalité des rémunérations. Mais il a jugé que la preuve de l'éducation de l'enfant par le père n'était pas nécessaire pour bénéficier de la majoration. Il a été considéré qu'étant donné que l'éducation de l'enfant est l'un des attributs de l'autorité parentale, le parent qui est titulaire de l'autorité

⁷⁰ Le terme « MDA » ne recouvre pas le même dispositif au régime général et dans la fonction publique (cf. encadré).

⁷¹ De même que la possibilité de partir en retraite anticipée pour les mères de trois enfants ou plus sous conditions de quinze années de service.

⁷² en application de l'article L. 12 b du code des pensions civiles et militaires de retraite dans sa rédaction alors en vigueur.

parentale est donc présumé l'exercer, à charge éventuellement pour l'administration d'en apporter la preuve contraire.

Le Gouvernement a donc suivi la jurisprudence du Conseil d'État qui prescrit d'appliquer aux fonctionnaires masculins ayant assuré l'éducation de leurs enfants, la bonification de durée de services (prévue à l'article L. 12 b) du code des pensions civiles et militaires de retraite), à la condition qu'ils aient présenté une demande en ce sens dans le délai prévu à l'article L. 55 du code, soit au plus tard un an après la concession de leur pension.

En conséquence, la France a dû modifier, pour les régimes de la fonction publique, le dispositif de bonification pour enfant accordée aux seules femmes : la loi de 2003 portant réforme des retraites distingue ainsi le cas des enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004 de celui des enfants nés ou adoptés après cette date.

Naissances ou adoption avant le 1^{er} janvier 2004⁷³ pour la fonction publique

Dans la fonction publique, pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004, la bonification de 1 an (4 trimestres) par enfant, qui s'ajoute aux services effectifs et vient améliorer la durée de services validée dans le régime de la fonction publique et la durée d'assurance tous régimes, est étendue aux hommes (fonctionnaires et militaires) dans les mêmes conditions que les femmes : sous réserve pour les enfants légitimes et adoptés d'avoir interrompu ou réduit leur activité pendant une durée équivalente à au moins deux mois et en plus de ces conditions pour les autres enfants mentionnés au II de l'article L. 18 du CPCR (enfants du conjoint notamment) de les avoir élevés au moins pendant neuf ans avant leur vingt et unième anniversaire^{74 75}.

Comme la mesure visait à compenser les incidences de l'arrivée des enfants sur la carrière professionnelle des parents, l'octroi de la bonification était dans un premier temps conditionné à une interruption d'activité, d'au moins deux mois (congé de maternité, congé parental, congé de présence parentale ou disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans). Cette condition a ensuite été assouplie par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites⁷⁶, avec l'extension de cette bonification d'un an par enfant aux parents qui réduisent leur activité professionnelle dans le cadre de temps partiel (entre 4 et 7 mois selon la quotité de travail qui est d'au plus 70%).

⁷³ Article L. 12b et L. 12 b bis du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Article L. 12 b bis « La bonification prévue au b est acquise aux femmes fonctionnaires ou militaires ayant accouché au cours de leurs années d'études, antérieurement à leur recrutement dans la fonction publique, dès lors que ce recrutement est intervenu dans un délai de deux ans après l'obtention du diplôme nécessaire pour se présenter au concours, sans que puisse leur être opposée une condition d'interruption d'activité ; ».

⁷⁴ 16 ans ou lorsque l'enfant n'est plus à charge au sens des prestations familiales (21 ans).

⁷⁵ Dans le même souci de conformité avec le principe communautaire d'égalité, *et avec la même condition d'interruption d'activité de deux mois*, la loi de finances rectificatives n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 a ouvert aux pères fonctionnaires le dispositif de départ anticipé en retraite pour trois enfants.

⁷⁶ Article 52 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010. La notion de réduction d'activité (article R.13) est précisée par le décret n° 2210-1741 du 30 décembre 2010 qui étend aussi le droit à bonification aux agents qui ont interrompu leur activité alors qu'ils ne possédaient pas encore la qualité de fonctionnaire de l'Etat ou de militaire (cela ne vaut pas pour la réduction d'activité) ; avant la loi et le décret de 2010, seule pouvaient être prises en compte les interruptions d'activité postérieures à la nomination du fonctionnaire ou du militaire. Ces nouvelles dispositions sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2011.

Naissances ou adoption à compter du 1^{er} janvier 2004 pour la fonction publique

Pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2004, la bonification d'un an par enfant est remplacée par deux dispositifs qui visent à compenser les préjudices de carrière induits par les interruptions d'activité professionnelle ou les passages à temps partiel consécutifs à l'arrivée au foyer des enfants. : la majoration de durée d'assurance de deux trimestres pour les femmes (au titre de l'accouchement) et la validation gratuite de périodes d'interruption ou de réduction d'activité dans la limite de trois ans pour les pères et les mères (au titre de l'éducation). Il convient de préciser qu'aux termes de l'article L. 9 ter du CPCR la MDA accouchement n'est pas cumulable avec la validation gratuite de trimestres lorsque celle-ci est supérieure à 6 mois. Ainsi, pour les pères et les mères, le dispositif de validation à titre gratuit⁷⁷ permet de prendre en compte les périodes suivantes comme des périodes « équivalentes » à du service effectif à taux plein pour la constitution d'un droit à pension, pour la liquidation et pour la durée d'assurance : les périodes de temps partiel de droit pour élever un enfant, de congé parental, de congé de présence parentale ou de disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans⁷⁸ - dans la limite de trois ans (12 trimestres) par enfant⁷⁹ (cf. encadré en annexe).

Pour les mères (fonctionnaires ou militaires) uniquement, ayant accouché après leur recrutement dans la fonction publique, est accordé une majoration de durée d'assurance fixée à 2 trimestres, dont l'apport est moindre que la bonification accordée pour les enfants nés avant 2004 car elle n'a d'effet que sur le nombre de trimestres pris en compte pour le calcul de la décote ou de la surcote (durée d'assurance tous régimes) ; elle ne permet pas d'augmenter la durée de service dans la fonction publique (cf. Encadré dans la partie 3.1).

La refonte des droits familiaux des régimes de la fonction publique a été transposée aux régimes spéciaux avec toutefois quelques aménagements et s'appliquent aux enfants nés après le 1^{er} juillet 2006 (CRPCEN) et le 1^{er} juillet 2008 (RATP, SNCF, IEG).

Ainsi dans ces régimes, la MDA accouchement est de 2 trimestres à la SNCF comme dans la fonction publique et de 2 trimestres pour le 1^{er} enfant et 4 trimestres pour chacun des suivants (RATP, CNIEG et CRPCEN). Dans le régime spécial des IEG, la bonification d'un an pour enfant pour ceux nés avant le 1^{er} juillet 2008 est en outre de deux ans pour le second enfant, dans le cas des fratries de deux enfants.

⁷⁷ sans contrepartie de paiement de cotisation par le fonctionnaire.

⁷⁸ Article L.9 1° du code des pensions civiles et militaires de retraite.

⁷⁹ Il s'agit bien d'un « crédit » de 3 ans par enfant pour l'ensemble des dispositifs (et non de trois ans par enfant et pour chacun des dispositifs pouvant ouvrir le droit à ces périodes « équivalentes »).

Synthèse des avantages familiaux des principaux régimes spéciaux :

	SRE/CNRACL	SNCF	RATP	IEG
<i>Bonifications pour enfants</i>	1 an par enfant né avant le 1 ^{er} janvier 2004	/	1 an par enfant né avant le 1 ^{er} juillet 2008	1 an par enfant né avant le 1 ^{er} juillet 2008 (deux ans pour le second si fratrie de deux)
<i>Validation gratuite des périodes d'éducation pour enfants</i>	Pour les enfants nés à compter du 1 ^{er} janvier 2004 : Validation gratuite des périodes d'interruption/réduction d'activité pour l'éducation d'un enfant, limitée à 3 ans par enfant	Validation gratuite des périodes d'interruption/réduction d'activité pour l'éducation d'un enfant dans la limite d'1 an par enfant né avant le 1 ^{er} juillet 2008, et de trois ans pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1 ^{er} juillet 2008.	Pour les enfants nés à compter du 1 ^{er} juillet 2008 : Validation gratuite des périodes d'interruption/réduction d'activité pour l'éducation d'un enfant, limitée à 3 ans par enfant	Pour les enfants nés à compter du 1 ^{er} juillet 2008 : Validation gratuite des périodes d'interruption/réduction d'activité pour l'éducation d'un enfant, limitée à 3 ans par enfant
<i>MDA accouchement</i>	2 trimestres pour les enfants nés à compter du 1 ^{er} janvier 2004	2 trimestres par enfant	2 trimestres pour le premier puis 4 trimestres pour chacun des enfants suivants pour les enfants nés à compter du 1 ^{er} juillet 2008	2 trimestres pour le 1 ^{er} enfant, et 4 trimestres pour chacun des suivants pour les enfants nés à compter du 1 ^{er} juillet 2008

L'affaire Leone remet en cause les dispositions prises suite à l'affaire *Griesmar*

Les dispositions prises dans le régime de la fonction publique à la suite de l'arrêt *Griesmar* ont été remises en cause récemment. La Cour d'appel de Lyon a saisi la CJUE, dans le cadre d'une procédure préjudicielle, pour l'interroger sur la comptabilité de ces dispositions (et en particulier la condition d'interruption d'activité) avec le principe communautaire d'interdiction de discrimination indirecte fondée sur le sexe en matière de rémunération⁸⁰.

En juillet 2014, la CJUE a considéré que les deux dispositifs (bonification et retraite anticipée, avec condition d'interruption d'activité de deux mois dans le cadre des différents congés mentionnés) étaient susceptibles d'engendrer une discrimination indirecte « sauf à pouvoir justifier par des facteurs objectifs étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe, tels qu'un objectif légitime de politique sociale, et à être propre à garantir l'objectif invoqué et nécessaire à cet effet, ce qui exige qu'il réponde véritablement au souci d'atteindre ce dernier et qu'il soit mis en œuvre de manière cohérente et systématique dans cette perspective » (détail de la décision de la CJUE en encadré).

⁸⁰ D'après la CJUE : « il y a discrimination indirecte en raison du sexe lorsque l'application d'une mesure nationale, bien que formulée de façon neutre, désavantage en fait un nombre beaucoup plus élevé de travailleurs d'un sexe par rapport à l'autre. Une telle mesure n'est compatible avec le principe d'égalité de traitement qu'à la condition que la différence de traitement entre les deux catégories de travailleurs qu'elle engendre soit justifiée par des facteurs objectifs étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe ».

Décision de la CJUE dans la cadre de l'affaire Leone (17 juillet 2014)

Source : COR

Concernant la discrimination indirecte, la Cour déclare que malgré l'apparente neutralité de la condition d'interruption de deux mois, le critère retenu conduit à ce qu'un pourcentage beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes bénéficie de l'avantage concerné, compte tenu du caractère obligatoire de la durée minimale de deux mois du congé de maternité en France (qui plus est, seul congé rémunéré parmi les congés visés). Elle considère donc que la réglementation désavantage un nombre élevé de travailleurs masculins et qu'elle introduit une discrimination indirecte sur le sexe.

Il appartient ensuite au juge national de déterminer si et dans quelle mesure les dispositions jugées discriminatoires sont *justifiées par des facteurs objectifs* (tels que cités plus haut). Néanmoins, la Cour donne ici des indications assez précises sur l'interprétation à donner, au vu de l'affaire et des observations fournies par les parties.

Si elle ne remet pas en question « l'objectif légitime de politique sociale » invoqué par le gouvernement (« compenser des désavantages de carrière qui résultent de l'interruption de l'activité professionnelle en raison de la naissance, de l'arrivée au foyer ou de l'éducation des enfants »), elle doute que les dispositifs visés soient aptes à le garantir.

Elle conteste le fait que la réglementation réponde véritablement au souci d'atteindre cet objectif (et suggère qu'elle ne viserait qu'à prendre en compte, à moindre coût, les conséquences de l'arrêt *Griesmar*...). Elle s'interroge sur le caractère adapté du dispositif au vu de l'objectif : « il n'apparaît pas, *a priori*, que le fait d'admettre des fonctionnaires, de manière anticipée, à la retraite (...) puisse être de nature à compenser des désavantages de carrière résultant d'une triple interruption d'activité (...) ».

Elle s'interroge également sur le fait que ces dispositifs soient mis en œuvre de manière cohérente et systématique au vu de cet objectif. Elle met par exemple en avant le fait que la bonification accordée est la même quelle que soit la durée effective d'interruption d'activité. De même, elle mentionne que l'avantage accordé en terme de retraite anticipée est le même pour le fonctionnaire ayant interrompu sa carrière à raison de trois périodes de deux mois pour trois enfants ou à raison d'une seule période de deux mois pour une enfant handicapé.

Dans le cadre du renvoi préjudiciel, la décision de la CJUE ne tranche pas le litige au niveau national : c'est à la juridiction nationale, en l'occurrence la cour d'appel de Lyon, qu'il revient de résoudre l'affaire en conformité à la décision de la CJUE, avec un possible recours devant le Conseil d'Etat⁸¹. La décision qui sera prise pourra donner lieu à un éventuel changement de la législation, qui ne pourra cependant pas être rétroactif.

⁸¹ Cette décision de la CJUE lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire. Elle a un caractère rétroactif et est ainsi applicable aussi aux rapports juridiques nés ou constitués avant l'arrêt statuant sur la demande d'interprétation.

Les différences entre le droit de l'Union européenne et celui de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme⁸²

La jurisprudence de la CJUE distingue les régimes légaux des régimes professionnels (qui incluent pour la France les régimes spéciaux mais pas les régimes complémentaires Arrco-Agirc). Pour ces derniers, il n'y a pas de dérogation possible au principe de l'égalité de traitement entre femmes et hommes alors que l'article 7 de la directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 (relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière de sécurité sociale) permet d'exclure de son champ d'application pour les régimes légaux « les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants ».

Cette distinction nette dans la jurisprudence de la CJUE est brouillée par la jurisprudence de la Cour de cassation. Sur la base de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (« la jouissance des droits et libertés reconnu dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondé notamment sur le sexe (...) »), la cour de Cassation a en effet jugé (arrêt du 29 novembre 2006) que la stricte égalité devait être observée, en ce sens qu'un père de famille ne pouvait, même dans les régimes « légaux » de sécurité sociale, être privé des majorations de durée d'assurance pour enfants.

Régime général⁸³

En cohérence avec l'évolution des dispositifs de type MDA dans la fonction publique et suite aux arrêts de la Cour de cassation⁸⁴, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010⁸⁵ a ouvert aux pères le dispositif de MDA du régime général et des régimes alignés qui ne bénéficiait jusque-là qu'aux mères, sous conditions, pour les retraites dont la date d'effet est fixée à partir du 1^{er} avril 2010. Les 8 trimestres de MDA qui pouvaient être accordés dans le cadre juridique antérieur sont désormais remplacés par trois majorations, au titre de la maternité (4 trimestres, réservées aux mères), de l'éducation (4 trimestres), de l'adoption (4 trimestres).

Quatre trimestres par enfant sont attribués à la mère biologique assurée sociale au titre de l'incidence de la grossesse et de l'accouchement sur sa vie professionnelle. Pour les MDA « éducation » et « adoption », les règles d'attribution différentes selon que l'enfant est né avant ou après le 1^{er} janvier 2010 (encadré).

⁸² Masse-Dessen Hélène, « Retraites des femmes : existe-t-il des marges de manœuvre du point de vue du droit communautaire sur la reconnaissance de droits particuliers ? Interrogations et espoirs », *Revue française des affaires sociales*, 2012/4 n°4, p.207-213.

⁸³ Les nouvelles dispositions introduites en 2010 (qui concernent notamment l'article L. 351-4 du code de la sécurité sociale) s'applique au régime général (RG), aux régimes agricoles salariés et non salariés (MSA), au régime des artisans et des commerçants (RSI), au régime des professions libérales (CNAVPL), au régime des avocats (CNBF) et au régime des ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses (Cavimac).

⁸⁴ La Cour de cassation a jugé, dans quatre arrêts (n° 04-30586 du 21 décembre 2006, n° 07-20668 du 19 février 2009, n° 08-14263 du 28 mai 2009 et n° 08-18195 du 25 juin 2009), que réserver aux femmes la majoration de durée d'assurance de huit trimestres alloués au titre de l'éducation de l'enfant constituait une inégalité de traitement entre hommes et femmes qui n'était pas compatible avec l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme qui interdit les discriminations fondées sur le sexe.

⁸⁵ Article 65 de la loi n°2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Règles d'attribution des majorations de durées d'assurance Education et Adoption à compter du 1^{er} avril 2010 selon la date de naissance ou d'adoption de l'enfant - Source- CNAV

1- Les dispositions applicables aux enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2010 en matière de majorations éducation et adoption

Le IX de l'article 65 de la loi du 24 décembre 2009 prévoit une période transitoire pour l'attribution des trimestres de majoration éducation (4 trimestres) et/ou adoption (4 trimestres).

Les trimestres de majoration éducation et/ou adoption sont attribués à la mère, sauf si le père apporte la preuve, dans un certain délai, qu'il a élevé seul l'enfant pendant une ou plusieurs années au cours de ses 4 premières années ou des 4 ans suivant la date de l'adoption :

- avant le 28 décembre 2010, pour les enfants nés ou adoptés avant le 2 juillet 2006 ;

- 6 mois à compter du 4^e anniversaire de la naissance ou de l'adoption, pour les enfants nés ou adoptés du 2 juillet 2006 au 31 décembre 2009.

Ce délai étant forclo depuis le 30 juin 2014 pour les enfants nés ou adoptés le 31 décembre 2009, dès lors que le père ne s'est pas manifesté, les trimestres de majoration éducation sont attribués à la mère lors de la liquidation de sa retraite, sous réserve qu'elle remplisse les trois conditions suivantes : autorité parentale ; résidence commune avec l'enfant au cours des 4 ans d'éducation requis ; durée minimum d'assurance à remplir par les deux parents, sauf si la mère a élevé seul l'enfant (sans le père de l'enfant).

En ce qui concerne la majoration pour adoption, le nom de la mère, seule ou en tant que membre du couple adoptant, doit figurer sur l'acte ou le jugement d'adoption.

Le cas échéant, si la mère a été affiliée au régime général et auprès d'un régime spécial accordant des avantages familiaux au titre des enfants, c'est le régime spécial qui a priorité pour attribuer ces avantages (article R. 173-15 CSS).

Le délai précité n'est pas opposable au père veuf qui, suite au décès de la mère avant la majorité de l'enfant, l'a élevé (lettre ministérielle du 16 janvier 2014). Les conditions relatives à l'autorité parentale et la résidence commune avec l'enfant doivent être remplies.

Ainsi, les pères d'enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2010 se voient appliquer la règle prévue pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2010 : en cas de décès de l'un des parents avant la majorité de l'enfant, les trimestres de majoration adoption et/ou éducation sont attribués au parent survivant qui a effectivement élevé l'enfant.

2- Les dispositions applicables aux enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2010

2-1 La majoration éducation

II de l'article L. 351-4 CSS

Une majoration de 4 trimestres est attribuée à l'un ou l'autre des parents pour chaque enfant mineur au titre de son éducation pendant les quatre années suivant sa naissance ou la date de son adoption.

Les parents désignent d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou le cas échéant définissent la répartition entre eux des trimestres.

Cette option est exprimée auprès de la caisse compétente dans le délai de 6 mois à compter de la date du 4^e anniversaire de la naissance de l'enfant ou de son adoption.

En cas de désaccord exprimé par l'un ou l'autre des parents dans le délai mentionné à l'alinéa précédent, la majoration est attribuée par la caisse compétente à celui des parents qui établit avoir assumé à titre principal l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue.

La lettre ministérielle du 16 janvier 2014 a apporté des précisions concernant les justificatifs à produire par le parent en désaccord (liste non exhaustive). Cette lettre précise que la notion d'avoir élevé l'enfant pendant la période la plus longue correspond à une période supérieure à 2 ans. Par défaut, la majoration est partagée par moitié.

Les critères et justificatifs à retenir sont, par ordre de priorité :

1. la prise d'un congé parental (AVPF, modification du contrat de travail...);

2. l'interruption de l'activité, passage à temps partiel ou réduction d'activité, à l'exclusion des situations de chômage (AVPF, contrats de travail, bulletins de paie, avis d'impositions, preuve de la cessation d'activité...);
3. la preuve de la résidence avec l'enfant (jugement de divorce prévoyant la garde exclusive de l'enfant, avis d'imposition mentionnant le nombre de parts fiscales...).

En l'absence de désaccord exprimé, le défaut d'option dans le délai précité est réputé valoir décision conjointe implicite de désignation de la mère. Lorsque les deux parents sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux.

La décision des parents, y compris implicite, ou l'attribution de la majoration ne peut être modifiée, sauf en cas de décès de l'un des parents avant la majorité de l'enfant. Dans ce cas, les trimestres sont attribués au parent survivant qui a effectivement élevé l'enfant.

L'ouverture du droit à la majoration éducation est soumise à trois conditions :

- lors de la liquidation de la pension de l'un ou l'autre des parents, chacun d'eux doit justifier, au cours de sa carrière, d'une durée d'assurance minimale d'au moins deux ans dans un régime de retraite légalement obligatoire d'un Etat membre de la Communauté Européenne ou partie à l'accord sur l'Espace Economique Européen ou de la Confédération suisse. Cette condition n'est pas opposable au parent qui a élevé seul l'enfant pendant tout ou partie de la période de 4 ans suivant sa naissance ou son adoption ;
- le parent ne doit pas avoir été privé de l'exercice de l'autorité parentale ou celle-ci ne doit pas lui avoir été retirée au cours des 4 ans premières années de l'enfant ou des 4 ans suivant la date de l'adoption ;
- le parent ne peut pas bénéficier d'un nombre de trimestres supérieur au nombre d'années durant lesquelles il a résidé avec l'enfant au cours de la période de 4 ans suivant sa naissance ou son adoption.

2-2 La majoration pour adoption

III de l'article L. 351-CSS

Une majoration de 4 trimestres par enfant adopté durant sa minorité est attribuée à ses parents adoptifs au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de l'accueil et des démarches préalables à l'adoption.

Les parents désignent d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou, le cas échéant, définissent la répartition entre eux de cet avantage.

Cette option est exprimée auprès de la caisse compétente dans le délai de 6 mois à compter de la date du 4^e anniversaire de l'adoption de l'enfant.

En cas de désaccord exprimé par l'un ou l'autre des parents dans ce délai, la majoration est attribuée par la caisse compétente à celui des parents qui établit avoir assumé à titre principal l'accueil et les démarches d'adoption ou, à défaut, elle est partagée par moitié entre les 2 parents.

La lettre ministérielle du 14 janvier 2014 précise que les critères et les justificatifs à retenir sont, par ordre de priorité :

1. la prise d'un congé d'adoption (preuve du versement d'indemnités journalières maternité) ; en cas de congé partagé, la majoration sera attribuée par moitié à chaque parent ;
2. les démarches d'adoption (en cas d'adoption à l'étranger, présentation du passeport et des visas du pays d'origine de l'enfant).

Le défaut d'option dans le délai précité est réputé, en l'absence de désaccord exprimé, valoir décision conjointe implicite de désignation de la mère adoptante. Lorsque les 2 parents sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux.

La décision des parents, y compris implicite, ou l'attribution de ma majoration ne peut être modifiée, sauf en cas de décès de l'un des parents avant la majorité de l'enfant. Dans ce cas, les trimestres sont attribués au parent survivant qui a effectivement élevé l'enfant.

2-3 Le total des trimestres attribués à chaque parent

Article L. 173-2-0-1 CSS

Pour chaque enfant, le total des trimestres attribués à chacun des parents au titre de la majoration éducation et de la majoration adoption ne peut être supérieur à 4.

Une adaptation de ces dispositions a été prévue par l'article 18 de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 pour les parents de même sexe : « Lorsque les deux parents sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux »⁸⁶.

Comme détaillé dans l'encadré ci-dessus, la MDA Education est ouverte sous réserve de remplir les trois conditions suivantes :

- disposer de l'autorité parentale
- une résidence commune avec l'enfant au cours de la période de référence de 4 ans
- une durée d'assurance d'au moins 8 trimestres au cours de la carrière (donc pas nécessairement avant la naissance de l'enfant) dans un régime de retraite obligatoire d'un Etat-membre de la communauté européenne, condition qui est examinée au moment de la liquidation (elle ne l'est pas lors de l'exercice du droit d'option). 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)⁸⁷. Cette condition fait donc dépendre le droit à la MDA Education d'un parent de la situation de l'autre parent vis-à-vis du système de retraite. Elle apparaît cependant assez peu restrictive, les trimestres acquis au titre de l'AVPF pouvant notamment être comptabilisés pour calculer cette période minimale d'assurance de 8 trimestres. Son introduction 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 simplification, on pourrait supprimer cette dernière condition, dont les objectifs ne sont pas très clairs et le taux d'exclusion associé probablement très faible.

2.3 Majoration de durée d'assurance pour enfant ou adulte handicapé

Régime général

MDA pour enfant handicapé

Depuis 2004⁸⁸, une MDA accordée est accordée aux hommes et aux femmes⁸⁹ assurés du régime général et du régime des salariés agricoles ayant élevé un enfant lourdement handicapé (article L.351-4-1 CSS). Ils bénéficient en effet, lorsque l'enfant souffre d'une incapacité permanente d'au moins 80 % et ouvre droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (anciennement allocation d'éducation spéciale) et à son complément, d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de 8 trimestres. Cette mesure s'applique depuis septembre 2003. Cette MDA est cumulable avec celles attribuées au titre de la naissance, de l'adoption, de l'éducation, du congé parental et avec l'AVPF, qui comporte des dispositions spécifiques pour les parents d'enfants handicapés.

⁸⁶ Article L. 351-4 du code de la sécurité sociale, cinquième alinéa du II.

⁸⁷ Article L 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.

⁸⁸ Article 33 de la loi n°2003-5 du 21 août 2003 portant réforme des retraites

⁸⁹ Les deux parents ont droit à la MDA enfant handicapé.

La loi de financement de la sécurité pour 2007 a étendu l'application de cette mesure aux régimes de retraite des artisans, commerçants et travailleurs non salariés des professions agricoles et celle pour 2008 a ajouté à ses bénéficiaires les parents d'enfants ouvrant droit à la prestation de compensation du handicap choisi en lieu et place du complément.

Les mesures d'application de la MDA enfant handicapé

Le Gouvernement a fait le choix de la souplesse quant aux modalités d'appréciation de la satisfaction des conditions requises pour le bénéfice de cet avantage. Une lettre ministérielle du 25 janvier 2005 a ainsi prévu que :

- les assurés auxquels la qualité d'allocataire de l'allocation d'éducation spéciale et de son complément avait été reconnue seraient dispensés de prouver qu'ils ont assumé la prise en charge effective et permanente de l'enfant ;
- le droit à certaines allocations antérieures à la création de cette allocation (allocation spéciale aux mineurs grands infirmes, allocation d'éducation spécialisée des mineurs infirmes, allocation des mineurs handicapés) serait assimilé au droit à cette allocation, y compris dès lors qu'elles avaient été refusées aux parents au seul motif de leurs ressources financières ;
- un trimestre serait attribué d'office à la date d'attribution de l'allocation d'éducation spéciale et de son complément ou, si l'assuré attestait sur l'honneur qu'il bénéficiait de ces allocations pour une période antérieure à celle pour laquelle il dispose de justificatifs, à la date mentionnée dans cette attestation ;
- l'assuré qui apporterait la preuve que son enfant ouvrait droit aux allocations susmentionnées serait présumé les avoir perçus jusqu'au mois civil précédant son 20^{ème} anniversaire, y compris s'agissant d'allocations dont le service prenait fin largement avant le 20^{ème} anniversaire de l'enfant.

MDA pour les aidants d'adulte handicapé

Une nouvelle MDA au bénéfice des aidants d'un adulte handicapé a été créée par la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014⁹⁰ - art. 38 (V). L'article prévoit que « *L'assuré social assumant, au foyer familial, la prise en charge permanente d'un adulte handicapé dont l'incapacité permanente est supérieure à un taux fixé par décret qui est son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple bénéficiaire d'une majoration de durée d'assurance d'un trimestre par période de trente mois, dans la limite de huit trimestres.* »

Le décret n° 2014-1702 du 31 décembre 2014 précise la condition de taux de handicap de la personne adulte handicapée, soit 80 % à l'instar de ce qui est prévu pour la MDA enfant handicapé et l'AVPF.

Cette MDA est cumulable avec les autres.

Fonction publique et autres régimes spéciaux

C'est aussi à l'occasion de la réforme des retraites de 2003 et de la modification des bonifications pour enfant dans la fonction publique comme suite à l'arrêt *Griesmar* qu'a été introduite une majoration de durée d'assurance (pour les pensions de la fonction publique

⁹⁰ Article 28 (V) de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014.

liquidées à partir du 1^{er} janvier 2004) pour les fonctionnaires ou militaires qui ont élevé à domicile un enfant de moins de vingt ans atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80%. Cette majoration de durée d'assurance est fixée à 1 trimestre par période de d'éducation de 30 mois, dans la limite de 4 trimestres⁹¹.

Comme la MDA « Accouchement », cette majoration n'est prise en compte qu'au titre de la durée d'assurance tous régimes qui influe sur le calcul de la décote ou de la surcote (et n'augmente donc pas la durée de liquidation dans le régime). Elle est donc moins avantageuse que celle attribuée dans le régime général et les régimes alignés, d'autant que le nombre de trimestres attribués est deux fois plus faible.

Elle est cumulable avec les trois autres dispositifs co-existants actuellement : la bonification d'un an par enfant né avant 2004, avec la MDA « accouchement » de deux trimestres par enfant né à compter du 1^{er} janvier 2004 ou avec la prise en compte gratuite, dans la limite de trois ans par enfant, des périodes d'interruption ou de réduction d'activité pour l'éducation des enfants nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2004.

Les régimes spéciaux bénéficient également d'une MDA pour enfant handicapé d'un trimestre par période d'éducation de 30 mois, avec un plafonnement qui diffère toutefois selon le régime : la MDA enfant handicapé des régimes de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris, de la Comédie française et du régime des clercs et employés de notaires est alignée sur celle de la fonction publique (4 trimestres) tandis que celle des régimes de la SNCF, de la RATP et des IEG est alignée sur celle du régime général (8 trimestres).

La majoration de durée d'assurance pour les aidants familiaux créée au régime général n'a pas été transposée dans les régimes de la fonction publique et dans les régimes spéciaux, à l'exception du régime des cultes (CAVIMAC), aligné sur le régime général, au sein duquel la majoration a vocation à s'appliquer.

3) Les effets des dispositifs de MDA pour enfant

3.1 Les mécanismes en jeux

1-Régimes général et alignés

Dans les régimes de base général, agricole et des indépendants, « la durée d'assurance n'est pas une durée calendaire travaillée mais une fonction du montant des revenus annuels sous plafond soumis à cotisations, avec un maximum de quatre trimestres par année civile »⁹². En particulier dans le régime général, depuis le 1^{er} janvier 1972, chaque tranche du revenu annuel

⁹¹ Article L12 ter du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Le fonctionnaire ou le militaire susceptible de bénéficier d'une majoration de sa durée d'assurance en application de l'article L. 12 ter fournit :

1° Une copie de l'attestation de la commission départementale d'éducation spécialisée de l'enfant handicapé ou tout document administratif ou médical établissant que l'enfant concerné était atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 % ;

2° Une déclaration par laquelle il atteste avoir élevé cet enfant à son domicile et indique la ou les périodes concernées.

⁹² Cour des comptes (2009), chapitre XI.

d'activité équivalente à 200 heures au Smic (150 heures depuis le 1^{er} janvier 2014) permet de valider un trimestre, dans la limite de quatre par an⁹³.

Au même titre que les périodes assimilées et les trimestres validés au titre de l'AVPF, les trimestres de MDA sont intégrés au calcul du taux de pension (qui dépend de la durée d'assurance tous régimes -ce qui permet de limiter la décote voire de bénéficier d'une surcote) et à celui du coefficient de proratisation (qui dépend de la durée d'assurance au sein du régime - ce qui contribue à relever le montant de la pension reçue).

N'étant pas des trimestres cotisés, les trimestres de MDA pour enfant ne permettent pas d'ouvrir droit ni aux dispositifs de retraite anticipée pour carrière longue, ni au minimum contributif majoré. La MDA n'agit que sur la durée d'assurance, et pas sur le SAM car aucun salaire n'est porté au compte⁹⁴. En conséquence, les trimestres de MDA se trouvent valorisés au SAM. Dans la plupart des cas, cette valorisation est plus favorable que les trimestres AVPF qui le sont au niveau du Smic en cas d'interruption totale d'activité⁹⁵ mais pas toujours.

2-Régimes complémentaires

Les régimes complémentaires n'accordent pas de points gratuits équivalents aux trimestres MDA existants des régimes de base, à l'exception de l'IRCANTEC, qui accorde des points gratuits pour des interruptions d'activité pour élever un enfant, dans la limite d'un an. Cependant, la MDA peut avoir un impact sur les pensions versées par les régimes complémentaires : en permettant d'augmenter la durée d'assurance tous régimes, elle peut contribuer à réduire les abattements sur pensions (en réduisant les coefficients d'anticipation)⁹⁶.

3- Régimes de la fonction publique

Cf. encadré

⁹³ On arrondi au trimestre inférieur. Jusqu'à 2014, la fraction de la rémunération équivalente à plus de 4 trimestres par an ne donne lieu à la constitution d'aucun droit. Depuis le 1^{er} janvier 2014 et le passage à 150 heures au Smic au lieu de 200, il existe des possibilités de report d'une année sur l'autre,

⁹⁴ De façon marginale, la MDA peut avoir un impact à la baisse sur le SAM dans certains cas de polypensionnés, lorsque les trimestres de MDA acquis au régime général conduisent à prendre en compte un nombre de « meilleures » années plus important pour le calcul de la pension.

⁹⁵ Dans les régimes agricoles (FNSEA), comme les salaires pris en compte sont ceux de l'ensemble de la carrière, la valorisation de la MDA est inférieure à celle du régime général qui ne prend en compte que les 25 meilleures années.

⁹⁶ COR, 2008 : « Sur les générations 1934 et 1938, selon l'EIR, plus de huit femmes sur dix sont parties en retraite dans les régimes complémentaires avec le taux plein (89 % à l'ARRCO, 93 % à l'AGIRC, 83 % à l'IRCANTEC). Pour 15 % des femmes retraitées du privé de ces générations, le taux plein dans les complémentaires est acquis grâce à la MDA (toujours selon l'EIR 2004). Pour ces dernières, à âge de départ en retraite inchangé, la MDA représente en moyenne un apport de 10 % à 14 % aux retraites complémentaires ».

Un impact différent des bonifications et des MDA à caractère familial dans la fonction publique

Dans la fonction publique⁹⁷, il convient de distinguer les bonifications et les majorations de durée d'assurance. Elles ont pour point commun d'être des périodes non cotisées accordées aux fonctionnaires, militaire ou ouvriers d'Etat dans des conditions fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) ou des textes spécifiques. Elles jouent cependant un rôle différent pour le calcul du montant de la pension.

Dans le champ des droits familiaux, les trimestres accordés pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004 correspondent à une bonification car elle répond à un motif d'intérêt général bien identifié (en l'espèce l'éducation des enfants)⁹⁸ ; les trimestres d'assurance accordés aux femmes fonctionnaires ou militaires pour chacun de leurs enfants nés après le 1^{er} janvier 2004 ou aux parents d'enfants handicapés correspondent à des majorations de durée d'assurance et ont pour objectif de compenser les interruptions de travail des femmes et de tenir compte des charges liées à l'éducation des enfants.

Les trimestres accordées au titre d'une bonification ou d'une majoration de durée d'assurance contribuent à augmenter la durée d'assurance tous régimes, et donc de réduire l'éventuel coefficient de minoration de la pension, c'est-à-dire la décote. Les bonifications et MDA à caractère familial (accordées au motif de l'éducation des enfants ou du handicap) permettent aussi d'améliorer le coefficient de majoration (la surcote), ce qui n'est plus le cas pour les autres motifs^{99 100}.

En revanche, seules les bonifications interviennent dans le calcul du taux de liquidation de la pension - en l'améliorant, dans la limite du taux plafond de 80 % - ce qui les rend donc plus avantageuses que les MDA. Contrairement à ce que les dénominations communes pourraient laisser croire, les MDA accordées dans le régime général¹⁰¹ s'apparentent aux bonifications de la fonction publique, et constituent donc un apport plus significatif que les MDA de la fonction publique. En dehors de l'aspect numérique (le nombre de trimestres accordés qui est désormais divisé par deux), les trimestres de majoration de durée d'assurance accordés pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004 emportent donc moins de droits que les trimestres de bonification attribués pour les enfants nés avant cette date.

3.2 La MDA est le DF le plus répandu, exclusivement féminin avant les réformes des années 2000

Comme les MDA sont un droit « potentiel », attribué au moment de la liquidation, il n'est pas possible de décrire les droits accumulés à ce titre chez les cotisants à différents âges. On ne dispose donc de données que pour les retraites déjà liquidées. Sur ce champ, les réformes de

⁹⁷ Le calcul du montant de la pension pour la retraite de base dans la fonction publique correspond à la formule suivante :

Montant de la pension *hors accessoires de pension* = Traitement indiciaire de base x [75%*durée de liquidation dans la fonction publique / durée de référence] * décote ou surcote éventuelle *calculée à partir de la durée d'assurance tous régimes*.

⁹⁸ Source : Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique – Annexe au projet de Loi de finances pour 2014.

⁹⁹ Article 50 de la loi du 9 novembre 2010 et article 86 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

¹⁰⁰ Le double mécanisme de modulation du montant de la pension en fonction de la durée d'assurance tous régimes –minoration (décote) ou majoration (surcote) – a été instauré dans la fonction publique par la loi du 21 août 2003, à l'instar du régime général.

¹⁰¹ qui permettent d'améliorer à la fois le taux de liquidation et la durée d'assurance (atténuation de la décote, voire surcote).

2004 dans la fonction publique et 2010 dans le régime général n'ont guère d'effet¹⁰², ce qui fait des MDA un droit exclusivement féminin dans les données disponibles.

Au régime général, sur le champ des nouveaux retraités de 2013, la MDA concerne 90,2% des femmes. C'est le DF le plus répandu, puisque l'AVPF concerne 51,5% des femmes (et 5,7% des hommes) et la majoration de pension pour les familles nombreuses 32,7% des femmes et 34,2% des hommes. 33,1 % des femmes nouvellement retraitées du régime général en 2013 ne bénéficient que de la MDA. En effet, la MDA concerne les femmes dès le premier enfant et n'est soumise ni à une condition d'interruption d'activité ou de temps partiel ni à une condition de ressources.

Les bénéficiaires de la MDA « congé parental » au régime général parmi les nouveaux retraités de 2013 : une situation très minoritaire même chez les femmes

Pour les femmes nouvellement retraitées en 2013, on compte 536 bénéficiaires de la MDA « congé parental » (soit 0,16% de ce flux de retraitées) sur les 296 000 femmes bénéficiaires de trimestres MDA (90%). La plupart (87%) des femmes bénéficiaires de MDA congé parental ont aussi des MDA ordinaire au titre d'un autre enfant (puisque le cumul pour un même enfant n'est pas possible).

Le bénéfice de trimestres de MDA congé parental est quasi nul pour les hommes, celui de la MDA ordinaire étant résiduel : parmi les nouveaux retraités de 2013 au régime général, 73 des 479 hommes bénéficiaires de MDA ont des trimestres de MDA « congé parental ».

La rareté du bénéfice de trimestres de MDA « congé parental » s'explique par deux facteurs :

- ils ne sont comptabilisés que s'ils sont supérieurs au nombre de trimestres de MDA ordinaire ; ces chiffres ne reflètent donc pas le nombre de congés parentaux qui ont pu être pris.

- on en déduit que les congés parentaux longs, de plus de deux ans pour les femmes, ne sont pas très fréquents.

En moyenne, d'après la CNAV, les femmes bénéficiaires de la MDA « congé parental » ont acquis 10,5 trimestres (soit 2,5 de plus que pour la MDA de droit commun) et les hommes 8,6 trimestres.

Nota : nous ne disposons d'aucune donnée sur les validations gratuites L.9-1° dans la fonction publique qui est cependant de création récente (2004).

La distribution du nombre de MDA « potentielles » (par opposition à « utiles », c'est-à-dire contribuant effectivement à l'amélioration du montant de la pension ou de la date de liquidation) suit celle du nombre d'enfants par femme au régime général.

Répartition des femmes du flux 2013 selon le nombre de trimestres acquis au titre de MDA

Nombre de trimestres validés au titre de la MDA*	Femmes du flux 2013 concernées en %
Aucun trimestre	9,8
1- 8 trimestres (un enfant)	24,1
9- 16 trimestres (deux enfants)	35,3
17- 24 trimestres (3 enfants)	20,1
25 trimestres et plus (plus de 3 enfants)	10,7
Ensemble	100,0

Source : CNAV – flux exhaustif 2013 – Il s'agit du nombre de trimestres « potentiels » de MDA dans le régime général et les régimes alignés, avant l'attribution effective réalisée au moment de la liquidation de la pension.

Note : la descendance finale des assurées du régime général est assez proche de celles de la population féminine française, notamment parce qu'une large part des femmes ont cotisé -ne serait-ce que quelques trimestres- au

¹⁰² Il existe dans la fonction publique (civile et militaire), de façon marginale, des femmes ayant liquidé leur retraite ces dernières années avec des trimestres de MDA pour enfants nés après 2004 du fait des possibilités de départs assez précoce dans ce régime (militaires, départs anticipés de mères ayant eu au moins trois enfants).

régime général. A titre de référence, la répartition pour la génération des femmes de la génération 1940 (répartition de l'ensemble de la population française et pas des affiliés au Régime général seulement) est d'environ 10% sans enfant, 20% avec un enfant, 25% avec deux enfants, 20% avec 3 enfants et 25% avec quatre enfants et plus. Mais entre la génération 1940 et la génération 1950, cette répartition s'est modifiée la part des mères de famille nombreuses (3 enfants et plus) a diminué au profit des mères de deux enfants (Toulemon, 2001). Les proportions du tableau reflètent cette transition.

3.3 L'impact des MDA sur la durée d'assurance, l'âge de liquidation et le montant des pensions – la situation actuelle

MDA a un effet positif sur la pension si elle permet d'atténuer la décote ou d'atteindre le taux plein ou si elle augmente le coefficient de proratisation ; elle peut contribuer à avancer l'âge de liquidation dans certains cas.

Les mécanismes en jeu : les trimestres de MDA n'ont pas le même impact selon le type de carrière

Les trimestres acquis au titre des MDA pour enfant (quel que soit le régime qui les a accordés) permettent d'augmenter la durée d'assurance tous régimes.

Cette augmentation de la durée tous régimes n'a pas d'effet sur le montant de la pension pour les femmes aux carrières complètes qui disposent déjà, avant MDA, de la durée d'assurance requise pour le taux plein lorsqu'elles atteignent l'âge légal de départ en retraite ; les trimestres de MDA ne leur sont pas « utiles ». Ils le deviennent cependant si elles décident de rester en emploi car les MDA contribuent alors à la surcote. Les trimestres de MDA n'ont pas non plus d'effet pour atténuer la décote pour les femmes à carrière très courte, lorsque la durée d'assurance y compris MDA reste en-deçà du plancher en-deçà duquel la décote n'est pas réduite¹⁰³. Comme la faible activité professionnelle féminine est souvent le fait des mères de familles nombreuses, il est cependant fort possible que les femmes qui ont une durée courte d'activité professionnelle aient pu bénéficier de trimestres d'AVPF et d'un nombre important de trimestres de MDA (proportionnels au nombre d'enfant), ce qui rend probablement les cas où les trimestres de MDA ne permettent pas d'atténuer la décote assez marginaux. En outre, les trimestres de MDA permettent pour une femme qui partirait avec la décote maximale (25%) d'améliorer sensiblement le coefficient de proratisation¹⁰⁴.

Il n'en reste pas moins que les trimestres de MDA bénéficient surtout aux femmes se situant dans une situation intermédiaire : la MDA permet alors de réduire la décote voire d'atteindre le taux plein et peut même permettre un départ plus précoce à la retraite pour celles qui ont des carrières presque complètes et sont mères de familles nombreuses. Pour les femmes qui atteignent le taux plein par l'âge (à 65 ans), l'effet de la MDA est moindre puisqu'il impacte seulement le coefficient de proratisation dans le calcul de la pension.

Les effets différenciés des trimestres de MDA selon les caractéristiques de la carrière sont illustrés de façon assez pédagogique par le COR à l'aide de trois cas-types (cf. encadré ci-après).

¹⁰³ Par exemple dans le régime général, la décote est la même à partir de 20 trimestres manquants.

¹⁰⁴ de +8/160 par enfant, ce qui n'est pas négligeable.

Exemple 3

Considérons trois femmes salariées du privé nées en 1955 (dont la durée requise pour le taux plein est donc de 41,5 années), ayant chacune un enfant et bénéficiant à ce titre de 2 années de MDA. Les deux premières ont eu toutes deux une carrière ininterrompue jusqu'au départ à la retraite et ne se distinguent que par leur âge de début d'activité : 20 ans pour la première, 23 ans pour la seconde. La troisième a également commencé à travailler à 23 ans, mais s'est interrompue 5 ans en cours de carrière pour élever son enfant, sans que cette interruption ait donné lieu à l'AVPF : elle a donc 39 années de cotisation entre 23 et 67 ans. La MDA n'aura aucune incidence pour la première personne, puisque celle-ci atteint la durée requise pour le taux plein au titre de ses seules périodes d'emploi avant l'âge d'ouverture des droits. Elle abaissera l'âge d'atteinte du taux plein à 62,5 ans plutôt que 64,5 ans pour la deuxième personne, ce qui lui permettra soit d'anticiper son départ à la retraite, soit de bénéficier plus rapidement d'une surcote. Enfin, elle augmentera le coefficient de proratisation pour la troisième personne ; le fait d'avoir eu un enfant ne joue pas, néanmoins, sur son âge d'atteinte du taux plein, qui est égal à 67 ans avec ou sans MDA.

À montant de pension au régime général inchangé, une MDA de 2 années pour un enfant se traduit donc par un âge de départ à la retraite inchangé pour la première femme, et abaissé respectivement de 2 années pour la deuxième et de 0,5 an pour la troisième. Si, à l'inverse, on raisonne à âge de retraite inchangé, la MDA joue sur le montant de la pension, avec un effet nul pour la première femme, égal à + 10% (2 années de surcote) pour la deuxième et à + 5,1% pour la troisième.

L'illustration fournie par l'exemple 3 soulève plusieurs interrogations.

Premièrement, la MDA prend-elle correctement en compte toutes les conséquences négatives sur le montant de pension de l'éducation des enfants ? Outre l'effet sur le coefficient de proratisation lié à une interruption d'activité, les périodes d'éducation des enfants peuvent également se traduire par de plus faibles salaires – pour les femmes qui ont interrompu leur carrière comme pour celles qui ont continué à travailler –, soit dans le cadre d'un passage à temps partiel, soit par le choix de postes ou d'emplois moins rémunérés mais davantage compatibles avec les obligations familiales. Ces plus faibles salaires jouent eux-mêmes sur le salaire de référence, et cela différemment selon que les années d'éducation des enfants fassent ou non partie des 25 meilleures années.

Deuxièmement, la MDA, compte tenu de son mode d'attribution forfaitaire, a-t-elle vocation à permettre d'anticiper le départ à la retraite ? Cette question peut d'autant plus se poser que le fait d'avoir eu des enfants n'est pas spécifiquement lié à une espérance de vie plus courte⁶³. L'effet d'anticipation de l'âge de la retraite peut en outre entrer en contradiction avec les objectifs de progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes. Un départ au taux plein anticipé, et

⁶³ Voir le document 11 de la séance du Conseil du 25 septembre 2012. Le risque de mortalité est plus faible pour les mères que pour les femmes sans enfant. Il est minimal pour les mères de deux enfants.

donc avec une durée cotisée plus courte, est en effet associé à une moindre acquisition de droits dans les régimes complémentaires et, éventuellement, à un salaire de référence plus faible.

Troisièmement, si l'on considère comme légitime que les femmes qui ont eu des enfants puissent bénéficier du taux plein plus tôt, est-il justifié que cet avantage ne s'applique pas aux femmes ayant eu les carrières les plus longues (cas de la première femme dans l'exemple 3), ni à celles qui ont eu des carrières courtes (cas de la troisième femme) ?

Extrait du 12^{ème} rapport du Conseil d'orientation des retraites

Impact de la MDA pour enfant sur la durée d'assurance tous régimes

Données DREES tous régime

Pour les femmes des générations 1942 à 1986, la MDA représente en moyenne un apport de 13 à 15 trimestres à la durée d'assurance tous régimes¹⁰⁵.

Quelques chiffres pour le régime général (source : CNAV)

Pour les nouvelles retraitées de 2010, la MDA a apporté en moyenne 16,7 trimestres pour l'ensemble des femmes, soit 18,5 trimestres en moyenne pour les bénéficiaires de la MDA¹⁰⁶ (et 22,5 trimestres pour les bénéficiaires de l'AVPF)¹⁰⁷. C'est donc un droit largement plus répandu que l'AVPF (presque deux fois plus - 90,3% des femmes concernées contre 48,1% pour l'AVPF) mais qui apporte moins de trimestres à ses bénéficiaires (environ deux fois moins - 18,5 trimestres en moyenne, contre 29,9 pour l'AVPF).

Le poids des MDA dans la durée d'assurance augmente avec la descendance finale non seulement parce que le nombre de trimestres attribués dépend directement du nombre d'enfants mais aussi parce que la durée hors MDA décroît avec le nombre d'enfant : elle est de 5% pour les mères de 1 enfant et de 24% pour les mères de 4 enfants. On peut aussi noter que les trimestres de MDA conduisent à ce que la durée d'assurance des femmes varie faiblement avec le nombre d'enfants ; la durée d'assurance des femmes avec enfant égalise voire dépasse en moyenne celle des femmes sans enfant¹⁰⁸. Il faut cependant noter que ce sont des moyennes, qui ne reflètent pas la dispersion des durées d'assurance pour une taille de famille donnée. Les durées médianes des femmes avec et sans enfant sont très proches et se resserrent au fil du temps.

¹⁰⁵ EIC 2009, Trajectoire, CALIPER, DREES.

¹⁰⁶ L'AVPF, qui est plus concentrée que la MDA (presque deux fois plus) apporte en moyenne 14,4 trimestres sur l'ensemble des femmes et 29,9 trimestres aux femmes bénéficiaires de l'AVPF.

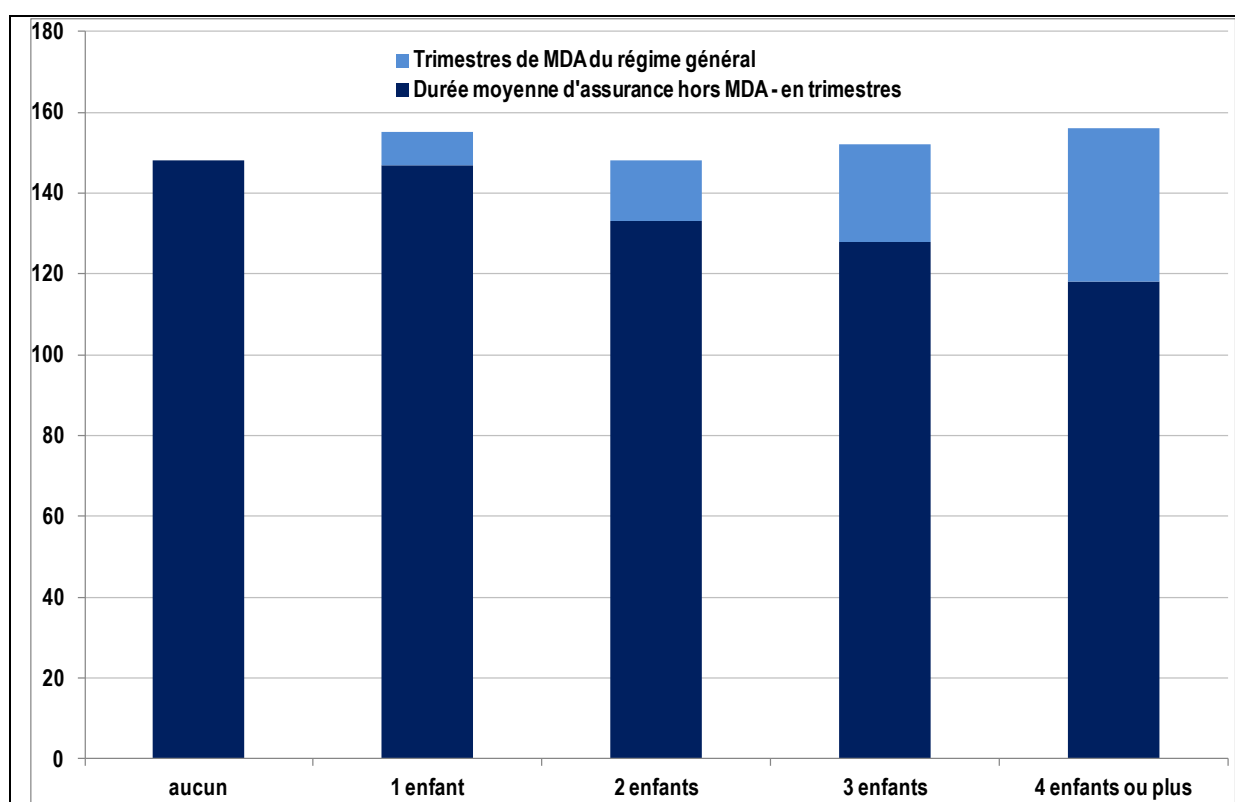
¹⁰⁷ Les chiffres de ce paragraphe concernent les liquidants de 2010 car nous ne disposons pas des chiffres sur les bénéficiaires de l'AVPF pour le flux 2013. Les ordres de grandeur sont cependant très proches, malgré la montée en charge de l'AVPF. Par exemple, la MDA a apporté en moyenne 18 trimestres à ses bénéficiaires parmi les nouvelles retraitées de 2013.

¹⁰⁸ Flux 2013.

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

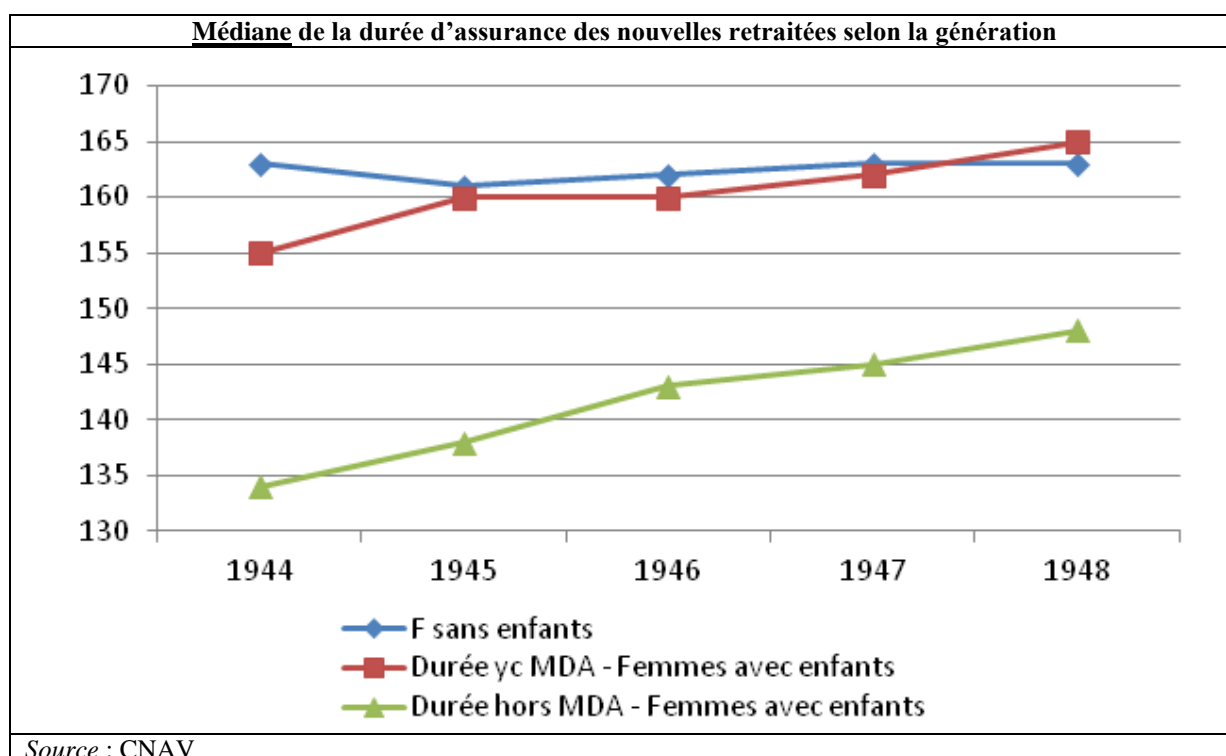
Flux 2013	<i>Durée moyenne d'assurance hors MDA, en trimestres</i>	<i>Durée moyenne d'assurance avec MDA, en trimestres</i>	<i>part des trimestres MDA dans la durée totale</i>
sans enfant	148	148	0%
un enfant	147	155	5%
deux enfants	133	148	10%
trois enfants	128	152	16%
quatre enfants et plus	118	156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



Distributions des durée d'assurance, des femmes avec et sans enfant

On se place au niveau des générations de naissance¹⁰⁹ pour examiner les distributions des durées d'assurance. Plus précisément, on considère les générations 1944 à 1948 des assurés du régime général. La médiane de la durée d'assurance tous régimes pour les femmes nées en 1948 est de 163 trimestres pour celles qui n'ont pas eu d'enfants et de 165 trimestres pour les mères de famille (148 trimestres hors MDA). On constate que la durée d'assurance (médiane) des femmes avec enfants croît avec la génération de naissance alors que celles des femmes sans enfants est assez stable : les interruptions de carrière des mères sont donc de moins en moins longues au fil des générations.

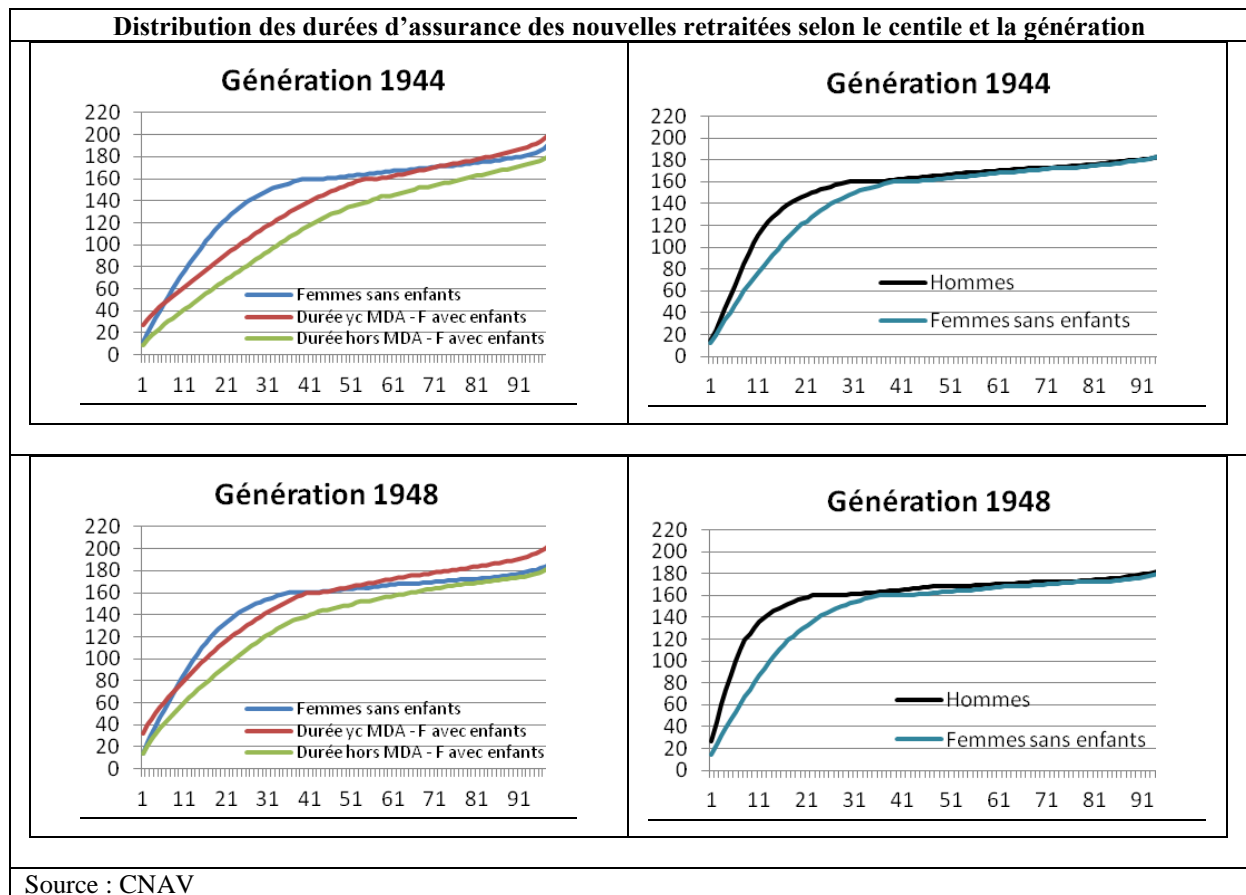


Pour la génération née en 1948, il apparaît que les trimestres de MDA ne permettent pas de combler l'écart entre femmes avec et sans enfant pour la moitié des femmes avec enfants, celle dont les durées d'assurance avant MDA sont les plus courtes. Les trimestres de MDA apparaissent donc essentiels pour soutenir la durée d'assurance de ces femmes.

On observe en revanche une « sur-compensation » pour l'autre moitié de mères de famille aux durées initiales les plus longues, qui croît avec la durée hors MDA. Autrement dit, pour ces femmes, les trimestres de MDA (8 par enfant) sont plus nombreux que les trimestres où elles ont effectivement interrompu leur activité. Une partie d'entre eux restent cependant nécessaires pour rapprocher leur durée d'assurance de celle des femmes sans enfants (et de celle des hommes). Si on compare la génération 1948 à celle née en 1944, il apparaît que ce phénomène, où les MDA pour les femmes avec enfants disposant d'une durée d'assurance longue conduisent à rendre leur durée d'assurance supérieure à celle des femmes sans enfant,

¹⁰⁹ Par rapport à une analyse des flux de liquidants une année donnée, cela évite de mélanger des femmes à carrières longues qui partent tôt avec des femmes de générations plus anciennes à carrières incomplètes qui partent tard en retraite.

s'accroît au fil des générations¹¹⁰. Cette progression des durées d'assurance des mères devrait cependant se tasser car la forte progression de l'activité des femmes constatées pour les générations nées au tournant des années 1950 ralentit à partir de la génération 1955.



Source : CNAV

On note aussi que la durée d'assurance des femmes sans enfants est très proche de celle des hommes pour les deux-tiers des femmes de la génération 1948 : le tiers des femmes qui a les durées d'assurance les plus courtes ont des durées nettement plus faibles que le tiers des hommes ayant les durées les plus courtes.

Distributions des durées d'assurance selon le nombre d'enfants

Les assurées nées en 1944 se caractérisent par l'existence de trois types de distributions de durée d'assurance selon le nombre d'enfants : ces distributions sont assez différentes pour les centiles de durée les plus bas (centiles inférieurs à la médiane) et se rapprochent pour les centiles de durée les plus hauts :

1. Une distribution relative aux femmes sans enfant ou avec un enfant : dès les premiers déciles de la distribution, ces femmes ont des durées relativement longues, puisque moins de 20% d'entre elles ont une durée inférieure à 120 trimestres, et leur durée évolue peu à partir de la moitié de la distribution ;

¹¹⁰ Pour les femmes avec les durées d'assurance les plus longues -pour lesquelles la durée y compris MDA dépasse celle des femmes sans enfant- ces trimestres de MDA n'apportent souvent aucun bénéfice.

2. Une distribution représentant les femmes avec deux ou trois enfants : la durée de ces assurées augmente assez rapidement au fil des premiers déciles, mais moins que les femmes avec un enfant au maximum ; 20% des femmes avec deux ou trois enfants ont ainsi validé moins de 80 trimestres au cours de leur carrière ;
3. Une distribution relative aux femmes avec au moins quatre enfants. La durée de ces retraitées est relativement élevée pour les centiles les plus bas, compte tenu du fait qu'elles ont obtenu des trimestres pour MDA enfant : dès le 4^{ème} centile ces femmes ont une durée d'au moins 60 trimestres, contre moins de 44 trimestres pour les autres femmes¹¹¹. La durée d'assurance des femmes avec au moins quatre enfant augmente ensuite progressivement de manière assez régulière.

Les retraitées nées en 1948 se caractérisent également par trois distributions de durée d'assurance, mais qui ne correspondent pas toujours à celles de la génération 1944.

Les femmes nées en 1948 sans enfant ou avec un enfant ont effectivement un profil de distribution similaire, ce qui était déjà le cas pour les femmes nées quatre ans plus tôt¹¹².

Cependant, les femmes avec deux enfants ont une distribution à part, alors que les assurées avec trois enfants ont une distribution qui se rapproche de celle des femmes avec au moins quatre enfants.

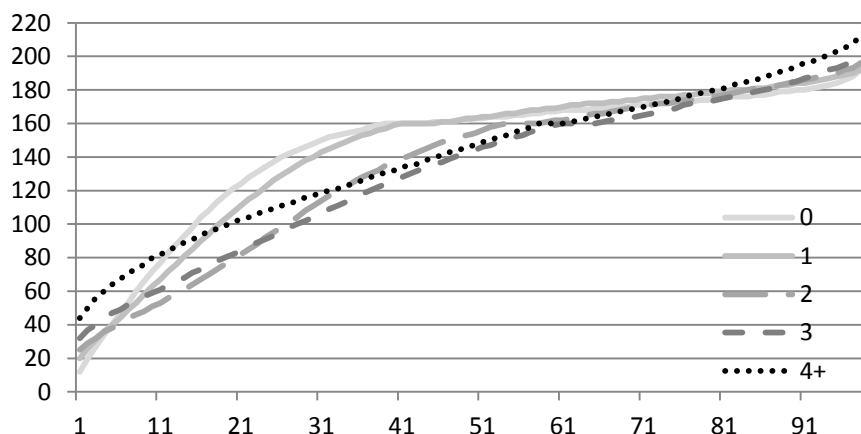
En général, pour un même centile, les durées d'assurance des femmes nées en 1948 sont plus élevées que celles de la génération 1944, les femmes arrêtant leur activité pour des périodes de plus en plus courtes.

¹¹¹ Le nombre d'enfants étant estimé à partir du nombre de trimestres MDA enfant, les femmes avec au moins quatre enfants ont validé au moins 32 trimestres au titre de la MDA enfant.

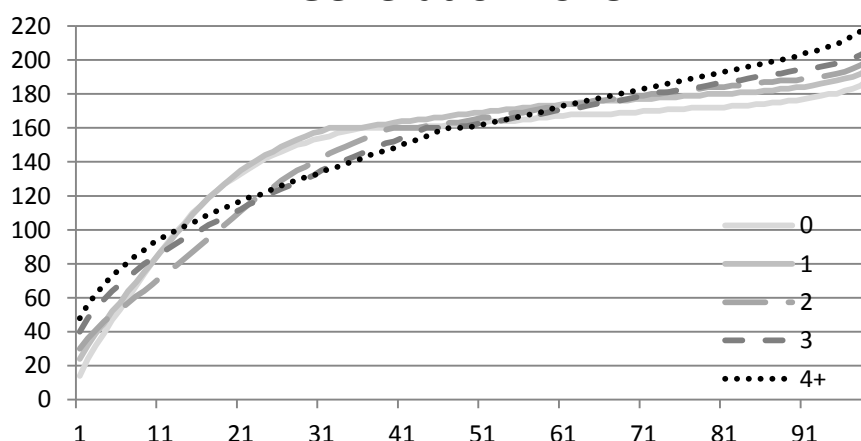
¹¹² Ces femmes se caractérisent néanmoins par le fait que les deux distributions sont beaucoup plus proches, par rapport à la génération 1944.

Durée d'assurance selon le centile et le nombre d'enfants

Génération 1944



Génération 1948



Source : CNAV

Remarque : le nombre d'enfants est estimé à partir du nombre de trimestres MDA enfants, ce qui peut conduire à sur-estimer légèrement les durées d'assurance des mères de famille nombreuse.

Impact de la MDA pour enfant sur le taux de liquidation de la pension- Quelques chiffres pour le régime général (source : CNAV)

Les trimestres de MDA, en augmentant la durée d'assurance tous régimes, ont servi à améliorer le taux de liquidation de la pension de 21% des nouvelles retraitées du régime général de 2013 bénéficiaires de la MDA qui ont liquidé grâce à la durée d'assurance¹¹³. En effet, elle ne permet pas d'améliorer le taux de liquidation de la pension des femmes qui atteignent le taux plein à l'âge de 65 ans.

¹¹³ 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.

Impact de la MDA pour enfant sur la durée d'assurance au sein du régime et le coefficient de proratisation

Les trimestres de MDA, en augmentant la durée d'assurance au sein du régime général, ont permis d'améliorer le coefficient de proratisation de 65% des nouvelles retraitées du régime général de 2013 bénéficiaires de la MDA.

Impact de la MDA pour enfant sur l'âge de liquidation

18% des nouvelles retraitées du régime général de 2013 bénéficiaires de la MDA ont pu anticiper leur départ, d'environ 2 ans en moyenne¹¹⁴. Ces situations correspondent à des assurées qui ont liquidé leur retraite entre 60 et 65 ans en atteignant le taux plein par la durée, alors que cela n'aurait pas été possible sans les trimestres de MDA. Cela correspond donc plutôt à des femmes aux carrières assez longues (ou qui auraient des carrières un peu moins longues avec beaucoup d'enfants – ce qui n'apparaît pas être la situation la plus fréquente pour les mères de famille nombreuse). Parmi ces 18% de femmes qui ont pu anticiper leur départ en retraite grâce aux trimestres de MDA, les mères de un enfant sont sous-représentées et celles de plus de 3 enfants surreprésentées. Ce sont des chiffres assez difficiles à interpréter puisque pour bénéficier des MDA, il ne faut se situer dans une position intermédiaire en termes de durée d'assurance - les trimestres supplémentaires ne servant guère à rien (du point de vue de la date de départ en retraite) pour les femmes à la carrière très longue ou très courte avant MDA.

Répartition des femmes qui ont pu anticiper leur départ selon le nombre d'enfants

	Répartition des femmes qui ont pu anticiper leur départ selon le nombre d'enfants	<i>Répartition des femmes du flux 2013 selon leur nombre d'enfants</i>
un enfant	18%	27%
deux enfants	36%	39%
trois enfants	28%	22%
quatre enfants et plus	17%	12%
Total	100%	100%

Source : CNAV, flux exhaustif 2013

On voit donc que le dispositif de MDA ne permet que de façon assez minoritaire (pour un quart des bénéficiaires) d'anticiper le départ à la retraite, alors que c'était l'objectif initial de ce dispositif lors de sa création dans les années 1970. La MDA contribue en revanche très majoritairement à améliorer le niveau de pension des femmes

¹¹⁴ comparativement à une situation où elles n'auraient pas bénéficié des trimestres de MDA et où elles auraient attendu de bénéficier du taux plein pour partir.

MDA pour les bénéficiaires de l'AVPF¹¹⁵

Les femmes bénéficiaires de l'AVPF ont plus de trimestres de MDA que les autres : 22,5 trimestres en moyennes pour le flux 2010 au régime général (contre 16,7 pour l'ensemble des femmes), ce qui est cohérent avec leur profil en termes de nombre d'enfants. Elles totalisent en moyenne environ 13 ans d'assurance au titre des droits familiaux (AVPF et MDA). Ces femmes sont ainsi plus nombreuses (66,5%) que celles qui ne bénéficient que de la MDA à liquider à 60 ans (60,3%), ce qui s'explique en partie par le fait qu'une plus large part de ces femmes (16%, contre 12%) liquident « au titre de la catégorie » (inaptitude ou invalidité).

Pour 20% des ces femmes, les trimestres de MDA ne sont pas utiles : il s'agit le plus souvent de femmes ayant peu d'enfants et des carrières presque complètes, avec des durées courtes d'AVPF.

Impact de la MDA sur les montants de pension

Les trimestres de MDA ont permis d'améliorer le montant de la pension des deux tiers (67,5%) des nouvelles retraitées du régime général de 2013. En lien avec les durées d'assurance qui sont décroissantes avec le nombre d'enfants, l'amélioration de la pension grâce aux trimestres de MDA dans le régime général (soit pour le taux de liquidation, soit pour le coefficient de proratisation, soit pour les deux paramètres) est croissante avec le nombre d'enfants : au régime général, pour les nouvelles retraitées de 2013, les trimestres de MDA permettent d'améliorer la pension pour 52% des mères d'un enfant, 67% des mères de deux enfants, 79% des mères de trois enfants et 84% des mères de quatre enfants ou plus.

D'après la DREES¹¹⁶, les MDA augmentent les droits propres des femmes d'environ 5% pour le « stock » de retraitées fin 2008, soit d'un peu plus de 7% pour les femmes qui en bénéficient (trimestres de MDA utiles). L'augmentation de la pension due aux trimestres de MDA est de 9,4% pour les familles nombreuses et de +2,8% pour les femmes ayant moins de 3 enfants¹¹⁷. Pour les mères de famille nombreuse, en 2008, l'apport moyen des MDA est donc supérieur à celui des majorations de pensions (+8,2%).

Pour la génération 1942, toujours d'après les calculs de la DREES¹¹⁸, les MDA augmentent les pensions de droits propres de l'ensemble des femmes d'un peu moins de +8%. L'augmentation de la pension due aux trimestres de MDA est proche de celle observée sur le « stock » fin 2008 : 1,9% pour les mères d'un enfant ; 5,2% pour les mères de deux enfants ; 8,2% pour les mères de trois enfants ; 11% pour les mères de quatre enfants et 15,9% pour les mères de 5 enfants ou plus.

Ces estimations de la DREES ont été faites en faisant l'hypothèse de comportements de départ inchangés. De fait, lorsque la perte de la MDA conduit à la perte du taux plein, la décote correspondante est comptabilisée dans le poids du dispositif correspondant.

¹¹⁵ Nous ne disposons que des chiffres du flux 2010.

¹¹⁶ EIC 2009, Trajectoire, CALIPER, DREES. Ces résultats ne sont pas comparables à ceux présentés dans le rapport du COR de 2008 (pages 89 à 112), car la méthode utilisée est différente : en particulier, l'apport de la MDA est évalué sur la pension hors minima de pension car la perte de trimestres de MDA peut faire perdre le bénéfice des minima.

¹¹⁷ Source : EIR 2008. L'apport des MDA est de 0% pour les femmes n'ayant aucun enfant ; 2,2% pour les mères d'un enfant ; 5,2% pour les mères de deux enfants ; 7,1% pour les mères de trois enfants ; 10,9% pour les mères de quatre enfants et 16,3% pour les mères de 5 enfants ou plus.

¹¹⁸ Ces résultats ne sont pas comparables à ceux présentés dans le rapport du COR de 2008 (pages 89 à 112), car la méthode utilisée est différentes : en particulier, l'apport de la MDA est évalué sur la pension hors minima de pension.

L'estimation de l'apport des MDA serait fortement atténuée si on faisait l'hypothèse d'un comportement de recherche du taux plein, comme en témoigne le tableau ci-dessous, extrait du rapport du COR de 2008.

**Apport de la MDA à la pension de droit propre servie
aux femmes des générations 1949 à 1980,
retraitées du régime général et de la fonction publique**

Génération	A âge de départ inchangé	Avec ajustement de l'âge de départ
1949-1952	8,7 %	3,3 %
1953-1960	10,8 %	4,6 %
1961-1968	12,6 %	5,0 %
1969-1980	11,7 %	4,2 %

Source : INSEE, modèle DESTINIE 2.

Champ : flux de nouvelles retraitées de droit propre du régime général et de la fonction publique, hors régimes spéciaux, régimes de non-salariés et affiliation au régime général par le seul biais de l'AVPF.

Note : l'apport de la MDA est calculé en comparant la pension avec MDA et la pension sans MDA. Dans la simulation « sans MDA », les assurés peuvent adopter deux comportements : soit ils liquident leur retraite au même âge que s'ils bénéficiaient de la MDA (simulation « à âge de départ inchangé »), soit ils modifient leur date de liquidation en arbitrant entre travail et loisir selon un modèle de type Stock-Wise.

L'apport de la MDA aux pensions des femmes est donc conséquent.

D'après la DREES, au fil des générations la MDA bénéficie surtout aux déciles de pensions intermédiaires. Pour les générations les plus jeunes, les trimestres de MDA bénéficient à tous les déciles. A noter que, quelle que soit la génération, les bénéficiaires sont un peu moins nombreuses dans le premier décile de pension, qui se caractérise par une proportion élevée de femmes nées à l'étranger, car une part significative de ces femmes était inactive ou pas encore arrivée en France lorsqu'elle a eu ses enfants et n'a donc pas eu droit aux trimestres de MDA. Ce sont les déciles les plus bas qui bénéficient le plus de la MDA en pourcentage de leur pension ; ce sont les déciles les plus élevés qui en bénéficient le plus en termes de montant de pension. Le gain de pension lié aux trimestres de MDA est donc croissant avec le décile de pension mais de façon moins que proportionnelle.

Concernant les effets de la rétroaction des MDA sur les pensions versées par les régimes complémentaires, la dernière évaluation – à notre connaissance – date du rapport du COR de 2008 : « Sur les générations 1934 et 1938, selon l'EIR, plus de huit femmes sur dix sont parties en retraite dans les régimes complémentaires avec le taux plein (89 % à l'ARRCO, 93 % à l'AGIRC, 83 % à l'IRCANTEC). Pour 15 % des femmes retraitées du privé de ces générations, le taux plein dans les complémentaires est acquis grâce à la MDA (toujours selon l'EIR 2004). Pour ces dernières, à âge de départ en retraite inchangé, la MDA représente en moyenne un apport de 10 % à 14 % aux retraites complémentaires ».

3.4 Les masses financières en jeu en 2008 et à horizon 2040

La situation fin 2008

D'après la DREES¹¹⁹, les MDA représentent 4 milliards d'euros en 2008, exclusivement à destination des femmes¹²⁰. Cela représente environ un quart des DF versés¹²¹ et environ 38% des DF versées aux femmes. Les deux tiers des dépenses de MDA (2,6 milliards d'euros en 2008) sont versées aux mères de familles nombreuses.

Le poids des MDA dans la masse des pensions croît avec la descendance finale de la femme : il passe de 1,7% de la masse des pensions (droits propres, réversions, majorations pour enfants) pour une femme qui a eu un enfant à 4,6% pour une mère de trois enfants et 10% pour une descendance finale de 5 enfants ou plus.

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 (cf *infra*), qui reste cependant faible du fait d'un moindre salaire de référence.

Les projections à horizon 2040 – Masses financières

Les projections réalisées par la DREES font apparaître un fort dynamisme des MDA à horizon 2040 : les dépenses associées aux MDA passent ainsi de 4,4 milliards d'euros en 2008¹²² à 13,7 milliards (toujours en euros 2008) en 2040 soit un triplement des dépenses en euros constants. Comme la part des majorations de pension des familles nombreuses reste stable, sa part dans les droits familiaux augmente donc (comme celle de l'AVPF qui poursuit sa montée en charge).

Ce dynamisme des dépenses de MDA relève de différents facteurs.

- Les trimestres accordés deviennent de plus en plus « utiles » avec l'allongement de la durée d'assurance requise suite aux réformes successives (cf. graphique) : 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 baissier.

¹¹⁹ Source : EIC 2008 – stock de retraités au 31/12/2008.

¹²⁰ Ces chiffres incluent les effets de la rétroaction sur les pensions versées par les régimes complémentaires des MDA accordés dans les régimes de base. Les dépenses à l'Arco et à l'Agirc liées à l'obtention du taux plein en raison de l'attribution de MDA, mais aussi de périodes assimilées ou de l'AVPF s'élevaient à 1,2 milliards d'euros en 2011 (séance du COR du 26 novembre 2013).

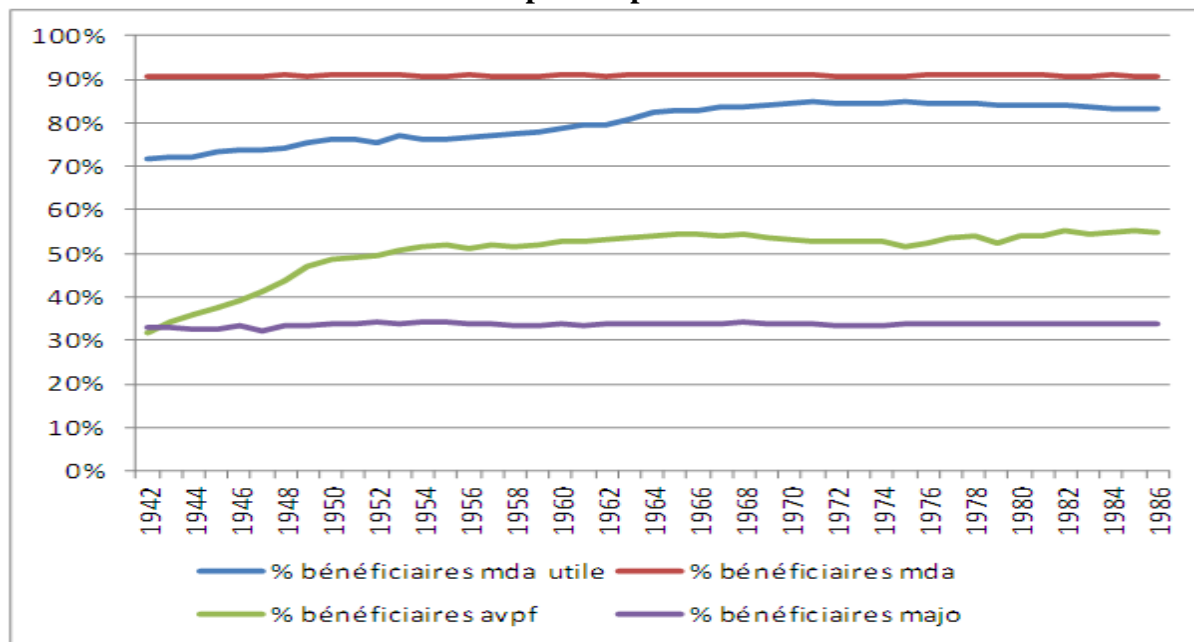
¹²¹ Les droits familiaux considérés ici sont les majorations de pension sur le droit propre et le droit dérivé, les MDA, les départs anticipés pour motifs familiaux et l'AVPF (dont les dépenses sont estimées ici à 1,7 milliards d'euros).

¹²² 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. En outre, dans le modèle Trajectoire de la DREES, l'ensemble des MDA sont portées par les femmes.

- 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.

S'appuyant sur le modèle de projection de la CNAV, le rapport du COR de 2008 estimait que la part des bénéficiaires de MDA dans les nouveaux départs en retraite resterait relativement stable, autour de 90%-93%, jusqu'en 2050¹²³. Il en serait de même pour le nombre moyen de trimestres de MDA attribués à l'ensemble des femmes, autour de 16 trimestres, en lien avec l'hypothèse de stabilité de la descendance finale des femmes retenue dans les projections.

Les trimestres de MDA deviennent de plus en plus « utiles »



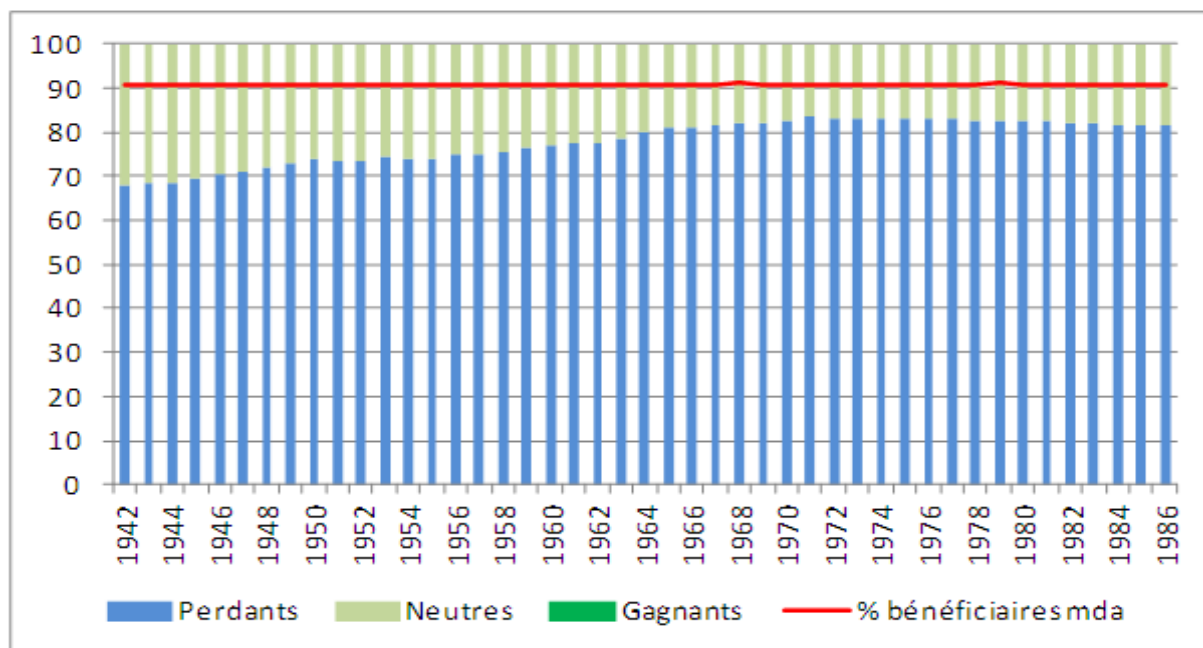
Champ : Retraitées de droit direct au 31/12 de l'année

Source : modèle TRAJECTOIRE de la DREES

Source : DREES

¹²³ Les réformes intervenues depuis, notamment l'ouverture des MDA Education aux hommes, ne paraissent pas de nature à modifier cette perspective.

Simulation des conséquences d'une suppression de la MDA pour les générations 1942 à 1986



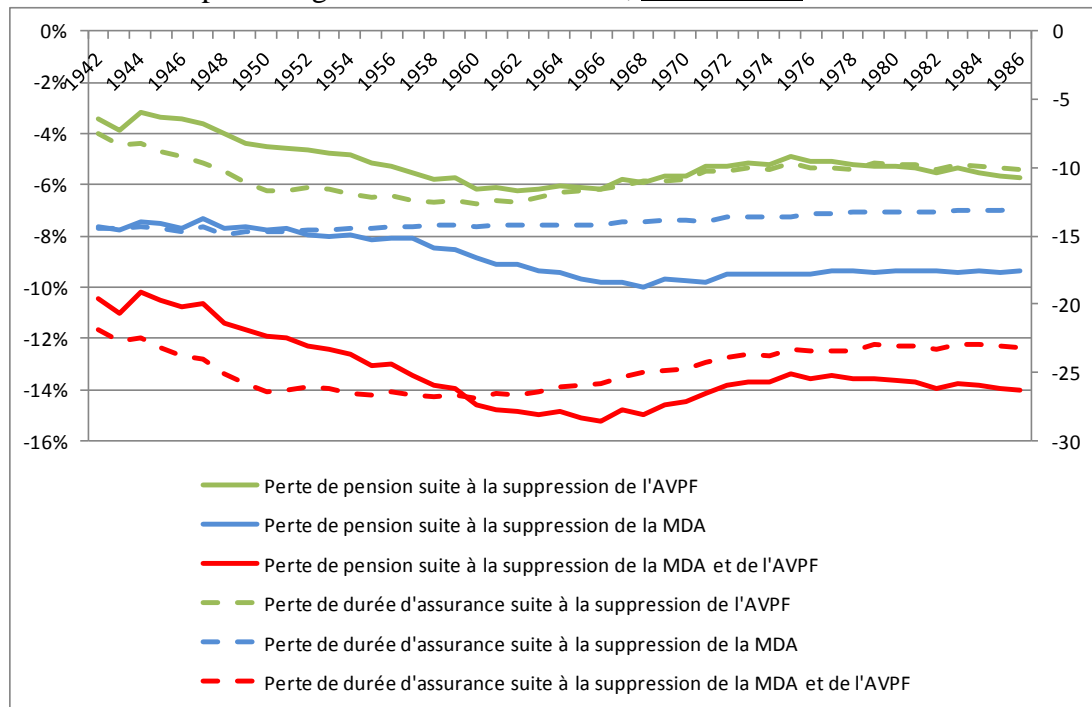
Champ : Retraitées de droit direct au 31/12 de l'année

Source : modèle TRAJECTOIRE de la DREES

Dans les projections de la DREES aussi, la part des bénéficiaires potentielles de la MDA reste stable, autour de 90%. L'impact d'une suppression de la MDA présenté selon la génération dans le graphique ci-dessous confirme l'utilité croissante des MDA au fil des générations. Pour la génération 1942, la MDA n'est pas utile pour un peu plus de 30% des femmes donc pour environ 20% de ses bénéficiaires potentiels ; cette part passerait à terme en dessous de 20% des femmes soit environ 11% des mères de famille.

La simulation des conséquences d'une suppression de la MDA fait apparaître que la MDA apporte un peu moins de 15 trimestres à la durée d'assurance tous régimes pour les femmes nées dans les années 1940 et 1950 et que cette contribution baisserait de quelques trimestres pour les générations plus récentes. En revanche, l'apport de la MDA aux pensions -calculé hors minima de pensions- qui est d'un peu moins de 8% pour les générations nées dans les années 1940 et 1950, augmenterait au fil des générations de femmes pour atteindre 9 voire 10%.

Simulation de la perte de pension et de durée d'assurance tous régimes suite à une suppression de la MDA pour les générations 1942 à 1986, hors minima



Champ : Retraités de droit direct au 31/12 de l'année

Source : modèle TRAJECTOIRE de la DREES

4) « Critiques » des dispositifs de MDA et pistes de réformes

4.1. Un dispositif non harmonisé entre régimes, source d'inégalités difficiles à justifier

Les dispositifs de MDA – qui sont financés au sein de chaque régime¹²⁴ - ne sont pas homogènes entre les différents régimes de retraite : on constate une certaine diversité dans le nombre de trimestres attribués (par exemple, entre 4 et 8 par enfant pour les mères dans les régimes général et alignés, 2 dans la fonction publique), en matière « d'effets » des trimestres (qui n'entrent pas dans le calcul de la durée de services pour la fonction publique par exemple), dans les conditions d'attribution (nécessité d'une interruption d'activité, possibilité de partage entre les parents...).

Ainsi par exemple, les assurés de la fonction publique et des régimes spéciaux ont une situation plus favorable qu'au régime général pour ceux ayant suspendu ou arrêté leur activité entre deux et trois ans par enfant (puisqu'ils bénéficient de jusqu'à douze trimestres maximum au total de validation gratuites pour l'éducation d'un enfant jusqu'à ses trois ans, contre 4 à 8 trimestres de MDA au régime général), et à l'inverse, des droits moins favorables pour une fonctionnaire qui aurait repris immédiatement son activité après le congé maternité, puisqu'elle n'aurait que 2 trimestres de MDA accouchement contre 8 trimestres au régime général (4 trimestres de MDA accouchement et 4 trimestres de MDA éducation, ces derniers étant accordés sans condition d'interruption ou de réduction d'activité).

Ces disparités de prise en compte de l'incidence des enfants sur la carrière – qui sont difficiles à justifier – sont source d'inéquité¹²⁵ entre mères et pères de famille des différents régimes au moment de la retraite (âge de départ et montant de la pension) et peuvent être source de fortes incertitudes pour les assurés polycotisants (cf *infra*).

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.

4.2. Un dispositif qui n'a pas le même effet selon les carrières

Comme on a vu plus haut, 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 de MDA. Ainsi, les MDA peuvent ne pas jouer pour les femmes assurées ayant une carrière complète et avoir un effet très faible pour les carrières très courtes. C'est pour les carrières quasi complètes que le bénéfice apporté par les MDA sera le plus élevé (cf la présentation et la discussion de 3 cas-types par le COR dans l'encadré *supra*).

En outre, les règles de coordination entre régimes qui visent à désigner quel régime doit attribuer la MDA pour les polypensionnés, peuvent ne pas conduire à l'utilisation des trimestres de MDA la plus favorable pour l'assuré, 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 » (via le coefficient de proratisation).

¹²⁴ Les MDA sont à la charge de chaque régime, qui ne bénéficie d'aucune compensation financière à ce titre.

¹²⁵ Rapport Moreau p.61 « Ces droits familiaux différent selon les régimes et créent des situations d'inéquité ».

De la même manière l'assuré polypensionné 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. La « valorisation » de la MDA peut aussi être différente selon le régime qui l'attribue puisqu'elle dépend du salaire de référence associé.

Encadré – Les règles de priorité entre les parents et de coordination entre régimes pour l'attribution des MDA - Source : CNAV

Ce n'est qu'au moment de la liquidation de la retraite du ou des parents que les trimestres de majoration peuvent être attribués à titre définitif, compte tenu :

- des règles de priorité lorsque les deux parents remplissent pour un même enfant, l'un au régime général ou dans un régime parties à l'article L. 351-4 CSS et l'autre dans un régime spécial, les conditions pour bénéficier de majorations enfant (articles L. 173-2-0-2 CSS et R. 173-15-2 CSS) ;
- des règles de compétence entre régimes, lorsqu'une personne a été affiliée auprès de plusieurs régimes (article R. 173-15 CSS).

a) Les parents ne peuvent pas bénéficier de majoration pour un même enfant, l'un au régime général, et l'autre auprès d'un régime spécial - Articles L. 173-2-0-2 CSS et R. 173-15-2 CSS

Lorsque les deux parents remplissent, pour un même enfant, les conditions pour bénéficier de majorations enfant, l'un au régime général (ou dans un régime appliquant les dispositions de l'article L. 351-4 CSS) et l'autre dans un régime spécial, ce sont les règles du régime dont relève la mère qui s'appliquent.

Si les deux parents sont de même sexe, ce sont les règles du régime spécial qui s'appliquent.

Lorsqu'un choix ou un désaccord a été effectué, il peut devenir inopérant après application des règles de compétence entre régimes précisées ci-après.

b) Les règles de compétence entre régimes - Article R. 173-15 CSS

Lorsqu'une personne a été affiliée successivement, alternativement ou simultanément à plusieurs régimes de retraite susceptibles d'accorder des majorations de durée d'assurance pour enfant, des règles de priorité sont prévues pour désigner le régime compétent pour attribuer ces majorations lors de la liquidation de la retraite.

Les régimes appliquant les dispositions de l'article L. 351-4 CSS sont ceux mentionnés au 1^{er} alinéa de l'article R. 173-15 CSS : régimes général (RG), agricole (MSA), professions artisanales, industrielles et commerciales (RSI), professions libérales (CNAVPL), avocats (CNBF), ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses (Cavimac).

1- Personne affiliée aux régimes mentionnés au 1er alinéa de l'article R. 173-15 CSS

- Si l'assuré(e) a été affiliée successivement, alternativement ou simultanément au régime général et à un ou plusieurs de ces régimes : la compétence incombe au régime général.

- Si l'assuré(e) a été affiliée successivement, alternativement ou simultanément à un ou plusieurs de ces régimes, à l'exception du régime général : la compétence incombe au régime de la dernière affiliation ou au régime susceptible d'attribuer la pension la plus élevée en cas d'affiliation simultanée.

Dans ces situations, si un choix (ou un désaccord) a été effectué il s'applique.

2- Personne affiliée au régime général et à un régime spécial (RS) sauf celui des clercs et employés de notaires

Lorsque le droit à majoration n'est pas ouvert au RS, le RS ne prévoit pas d'avantages familiaux au titre des enfants (régimes des marins et des mines) ou le RS n'est pas susceptible d'accorder une pension selon ses propres règles : la compétence incombe au RG. Si un choix (ou un désaccord) a été exprimé, il en est tenu compte.

Dans tous les autres cas, le régime spécial est compétent. Si un choix (ou un désaccord) a été exprimé, il devient inopérant.

3- Personne affiliée au régime général et au régime des clercs et employés de notaires

Si la personne justifie d'au moins 15 ans d'affiliation au régime des clercs et employés de notaires, la compétence incombe à ce régime. Le choix ou le désaccord est inopérant.

Si la personne justifie de moins de 15 ans au régime des clercs et employés de notaires : la compétence incombe au RG si la durée d'assurance à ce régime est supérieure à celle du RS. Dans cette situation, si un choix (ou un désaccord) a été effectué il s'applique.

Si la personne est affiliée au RG et auprès d'autre(s) régime(s) parties à l'article L. 351-4 CSS et à celui des clercs et employés de notaires, la compétence incombe au RG si la durée d'affiliation RG ou à un ou plusieurs autre(s) régime(s) est supérieure à celle du RS. Dans cette situation, si un choix (ou un désaccord) a été effectué il s'applique.

4.3. 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 seulement, en application de règles de non-cumul avec d'autres dispositifs et de coordination entre régimes (pour qu'un même enfant ne donne pas droit à MDA dans deux régimes différents) rendent leur apport en terme de trimestres difficiles à anticiper par les assurés, notamment s'ils ont cotisé auprès de plusieurs régimes –en plus du fait que l'impact de ces trimestres supplémentaires sur la pension ne sont pas faciles à évaluer (notamment au moment où l'on a les enfants qui se situe en général assez en amont dans la carrière professionnelle). 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 (ce qui est signalé aux parents dans l'imprimé concerné).

Les réformes successives récentes des conditions d'accès aux bonifications pour enfants dans la fonction publique, en 2003 et 2010, et leur interaction avec les dispositifs existants dans les autres régimes (qui sont globalement plus « généreux » en termes de trimestres) ont ainsi pu créer une certaine confusion chez les assurés polycotisants : en effet, certains, du fait des nouvelles conditions d'accès aux bonifications pour enfants de la fonction publique (réforme de 2011) et des règles de coordination entre régimes, ont pu basculer du dispositif du régime général à celui du régime spécial de la fonction publique, avec une incidence significative sur leur durée d'assurance tous régimes, étant donné les écarts actuels du nombre de trimestres par enfant attribués dans les deux régimes (à multiplier par le nombre d'enfants de l'assuré).

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 – 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.

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 (en plus de celui de « primer » aussi les femmes à carrière complète et d'éventuels objectifs redistributifs dans les schémas où la majoration de pension est forfaitaire).

4.4 Pension plus élevée ou départ plus précoce : des « objectifs ambigus » d'après la Cour des comptes

Cette complexité des effets de la MDA reflète le fait que ses objectifs étaient assez flous lors de la création du dispositif. Il s'agissait d'améliorer les droits à pension des femmes.

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 en l'occurrence) font que les MDA ont surtout pour incidence d'améliorer le niveau de pension des femmes (via l'amélioration du coefficient de proratisation)¹²⁶.

Les MDA ne permettent un départ plus précoce des femmes que pour une bénéficiaire sur cinq¹²⁷.

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.

4.5. Les paramètres de la MDA : Faut-il remettre en question le caractère proportionnel de la MDA en fonction de la pension et forfaitaire par enfant et réduire le nombre de trimestres accordés ?

Réduire le nombre de trimestres de MDA une fois que les durées d'assurance hors MDA des femmes et des hommes se seront rapprochées

Si les durées d'assurance hors MDA des femmes convergent effectivement vers celle des hommes, même dans un contexte d'allongement de la durée d'assurance requise¹²⁸ (c'est la perspective dessinée par les exercices de projection dont on dispose, mais ils restent entourés d'une incertitude importante, notamment en matière d'activité des femmes), on pourrait réduire le nombre de trimestres accordés aux femmes ; l'écart salarial apparaissant plus persistant que celui entre les durées d'assurance, on pourrait recycler une partie des trimestres en une majoration de pension concentrée sur les femmes.

¹²⁶ En outre, dans le contexte de création de la MDA, au début des années 1970 (et donc avant l'instauration de la retraite à 60 ans en 1983), la décote pour celles qui partaient avant l'âge légal de 65 ans était uniquement liée à l'âge de liquidation et non à la durée d'assurance. Ce n'est qu'à partir de 1983 que la durée d'assurance est prise en compte dans la décote (si bien que les trimestres MDA peuvent être utiles pour liquider dès 60 ans sans décote).

¹²⁷ 20% des bénéficiaires nouvellement retraitées en 2013 du régime général (source : CNAV).

¹²⁸ Les trimestres accordés au titre de l'AVPF jouant un rôle non négligeable dans cette convergence.

Faut-il rendre le nombre de trimestres de MDA plus progressif avec le nombre d'enfants ?

Comme la durée d'activité des femmes décroît avec le nombre d'enfants (avec un saut notable au troisième), on pourrait attribuer un nombre de trimestres de MDA qui soit progressif avec la descendance finale. Notons cependant que si les trimestres de MDA « potentiels » sont attribués de façon forfaitaire par enfant, il existe déjà une certaine progressivité avec le nombre d'enfant via « l'utilité » des trimestres de MDA (et dans le mécanisme de l'AVPF qui coexiste actuellement avec la MDA pour enfant).

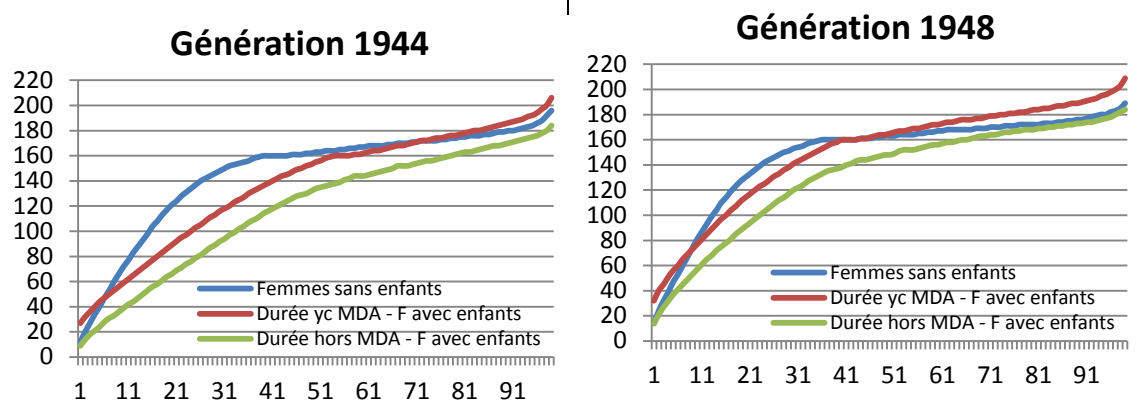
Les calculs détaillés de la CNAV par génération¹²⁹ font apparaître que, quelle que soit la génération considérée entre 1944 et 1948 (graphiques ci-dessous) :

- hors MDA, la distribution des durées d'assurance des mères de famille se situe en deçà de celle des femmes sans enfants (et de celle des hommes)
- pour les assurées mères de famille avec les plus faibles durées d'assurance, les trimestres de MDA contribuent de façon significative à rapprocher leur durée d'assurance de celle des femmes sans enfants.
- les femmes avec aucun ou un seul enfant ont un profil de durée d'assurance assez proche.

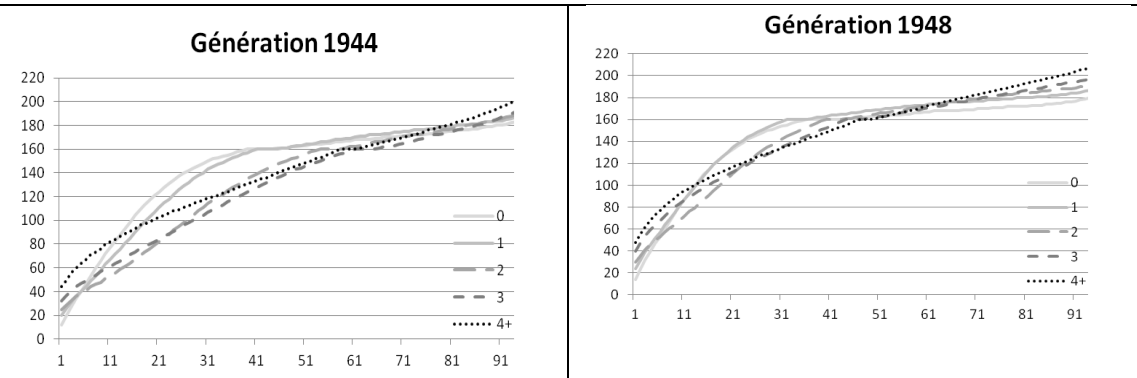
Au fil des générations, on observe que les trimestres de MDA permettent de resserrer les distributions des durées d'assurance des femmes selon leur nombre d'enfants pour les durées les plus faibles. En outre, la proportion des mères de famille pour lesquelles les trimestres de MDA font passer leur durée d'assurance au-delà de celle des femmes sans enfants augmente : de 26% pour la génération 1944 à 42% pour la génération 1946 et 54% pour la génération 1948. Pour ces mères à la carrière assez complète, le nombre de trimestres de MDA attribués dépasse leur perte réelle de durée d'assurance.

¹²⁹ Il est plus facile de raisonner en génération qu'en flux de liquidation car dans un flux de départ pour une année donnée on mélange des populations différentes : des personnes d'une génération ancienne qui partent tard et des assurées d'une génération plus récente qui partent tôt en retraite.

Distribution des durées d'assurance des nouvelles retraitées selon le centile et la génération



Durée d'assurance selon le centile et le nombre d'enfants



Source : CNAV

Faut-il remettre en questions le caractère proportionnel de la MDA ?

« La MDA repose sur des validations de trimestres, ce qui aboutit, par le jeu de la décote et de la proratisation, à ce que la MDA soit proportionnelle au montant de la pension de base : en valeur absolue, l'avantage monétaire lié à la MDA est donc supérieur pour les assurés à pension élevée »¹³⁰. Le fait que la MDA soit valorisée au SAM et donc plutôt de façon proportionnelle semble assez acceptable, puisque le désavantage des femmes lié aux enfants peut être considéré comme proportionnel au salaire, à nombre d'enfants donné.

¹³⁰ Rapport de la commission Moreau, p.61.

4.6. Une articulation complexe entre MDA, AVPF et d'autres dispositifs accessibles aux parents d'enfants de moins de 3 ans...et des redondances ?

Il n'est pas tout à fait exact de dire que les dispositifs de MDA ne sont pas connectés à des interruptions ou réductions d'activité

En principe, les trimestres attribués au titre des MDA pour enfant ne sont pas liés à une interruption d'activité ou à un temps partiel - ce qui les différencie des trimestres AVPF-, et c'est pour cette raison qu'ils ne sont attribués qu'à la liquidation. En pratique, l'ouverture – limitée – de ce droit aux hommes s'est accompagnée de la création d'un lien entre MDA et interruption d'activité, notamment parce qu'un des justificatifs permettant d'arbitrer le partage des trimestres de MDA entre les parents (pour les régimes général ou alignés) est la prise d'un congé parental ou un passage à temps partiel.

Le lien est direct pour la MDA dite « congé parental » qui est conditionnée, comme son nom l'indique, à la prise d'un congé parental, mais reste attribuée (si elle est plus avantageuse que la MDA de droit commun) à la liquidation.

Dans la fonction publique, depuis 2004 (loi de 2003), les bonifications pour enfants (nés avant 2004) sont conditionnées à une interruption d'activité continue d'au moins deux mois, qui doit intervenir dans le cadre du congé de maternité, du congé d'adoption, du congé parental, du congé de présence parentale ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans. La condition d'au moins deux mois d'interruption pour congé maternité est facilement remplie pour la plupart des femmes. Comme déjà mentionné *infra*, la loi et le décret de 2010 ont assoupli cette condition en élargissant l'accès à certains passages à temps partiel.

Articulation entre MDA, MDA congé parental et AVPF

Plusieurs dispositifs coexistent pour « couvrir » la période où l'assuré est parent d'un enfant de moins de 3 ans. Certains ne sont pas cumulables, d'autres sont redondants.

Régime général et régimes alignés

Si on considère le régime général et les régimes alignés, on peut déjà noter que l'introduction de la décision sur le partage de la MDA Education entre les parents juste après le quatrième anniversaire de l'enfant (loi de 2010) conduit à recentrer la justification de ce droit sur la période des 0-4 ans de l'enfant. Or, au titre de cette période spécifique où l'assuré est parent d'un jeune enfant, il peut aussi bénéficier de la MDA congé parental s'il a pris un congé parental (MDA de droit commun et MDA congé parental sont exclusives, l'assuré ne bénéficiant de la MDA « congé parental », attribuée elle aussi au moment de la liquidation, que si elle est plus avantageuse pour lui que la MDA ordinaire) et de l'AVPF s'il en remplit les conditions, notamment d'activité et de ressources. A noter que AVPF et MDA « congé parental » ne sont pas cumulables entre elles. En quelque sorte, il apparaît qu'une même période se trouve validée en termes de trimestres au titre de deux dispositifs, AVPF et MDA ordinaire (qui donne droit à un apport significatif, entre 4 et 8 trimestres), les trimestres s'additionnant entre eux. Maintenant que l'AVPF a bien entamé sa montée en charge, certains voient un problème de cohérence entre MDA Education et AVPF (pour les bénéficiaires de l'AVPF), deux mécanismes qui poursuivent le même objectif, celui de compenser les aléas de carrière liés aux enfants.

Régime spécial de la fonction publique

Dans la fonction publique, l'équivalent de la MDA Education n'existe pas. Il existe en revanche, pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004, un dispositif de validation à titre gratuit des périodes d'interruption d'activité ou à temps partiel pour les parents d'enfants de moins de trois ans (au titre de l'article L.9-1^o du CPCMR, « équivalent » de la MDA « congé parental » du régime général), qui n'est pas cumulable avec l'AVPF. La MDA de 2 trimestres ne peut par ailleurs se cumuler avec la durée d'assurance prise en compte au titre de ce dispositif de validation, dès lors que cette dernière est égale ou supérieure à six mois. En revanche, la bonification¹³¹ (ou la MDA pour enfant¹³²) – qui s'apparente à la MDA Accouchement du régime général – est cumulable avec l'AVPF, pour les fonctionnaires et les militaires qui en remplissent les conditions.

Deux remarques supplémentaires sur ce point :

- C'est l'article 69 de la loi n°2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 qui prévoit que l'affiliation à l'AVPF ne peut pas intervenir si l'intéressé bénéficie, pour le même enfant et la même période, d'une majoration de durée d'assurance au titre du congé parental d'éducation ou d'une validation équivalente dans un régime spécial¹³³. Or 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 et que l'attribution des MDA est réalisée à la liquidation. D'ailleurs, le décret d'application de l'article 69 de la loi de 2009 n'est pas encore publié.
- 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 défavorable. 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.

Il conviendrait donc d'étudier comment fusionner AVPF et MDA (cf les scénarios « intégrés ») ou comment mieux les articuler, en en limitant le cumul.

La fusion de l'AVPF et de la MDA pourrait prendre la forme des périodes validées à titre gratuit dans la fonction publique pour les parents de jeunes enfants, assorties de quelques trimestres de MDA Accouchement.

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 (écrités 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 »¹³⁴. Un tel scénario génère des économies –recyclées ensuite en une

¹³¹ Enfants nés avant 2004.

¹³² Enfants nés à partir de 2004.

¹³³ article L381-1 du code de la sécurité sociale : « [...]Aucune affiliation ne peut intervenir en application des dispositions ci-dessus lorsque, au titre du ou des enfants considérés et de la même période, la personne concernée bénéficie de la majoration de durée d'assurance prévue à l'article L. 351-5 du présent code ou de périodes d'assurance attribuées par des régimes spéciaux en application du 1^o de l'article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou de dispositions réglementaires ayant le même objet. Les dispositions d'application du présent alinéa sont déterminées en tant que de besoin par décret. »

¹³⁴ Annexe 7 du rapport du COR de 2008.

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'enfants¹³⁵ (les deux étant fortement corrélés).

Le rapport Moreau¹³⁶ présente une autre possibilité pour limiter le cumul MDA Education-AVPF, qui est un peu moins dur 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. ».

L'AVPF servant à compenser certaines interruptions de carrière, on pourrait transformer au moins une partie des trimestres de MDA (par exemple les trimestres de MDA Education), en majorations de pension qui sont des outils mieux adaptés pour améliorer les pensions des femmes (si l'on pense que l'effet sur la carrière est permanent), les effets des enfants sur les carrières salariales des femmes (y compris celles sans enfant) étant assez mal compensées dans le système actuel.

La Cour des comptes signale d'ailleurs dans son rapport de 2008 que cette option avait d'ailleurs été évoquée en 1975 (cf. encadré).

Débats parlementaires lors de l'extension de la MDA en 1975

Le rapporteur du projet de loi, Emmanuel Aubert (1^{ère} séance du 5 décembre 1974), met en évidence à l'Assemblée nationale le problème que pose la limitation de la durée d'assurance à 37 annuités et demi pour les femmes ayant une carrière presque complète. Dans ce cas, la mère de famille disposera de droits dont elle ne pourra pas jouir. Pour résoudre ce problème, le rapporteur propose trois solutions :

« La première consisterait en une bonification qui pourrait être ajoutée au montant de la retraite.

La deuxième pourrait être la suppression du plafond d'annuités, qui permettrait d'atteindre quarante-deux ou quarante-trois annuités [...].

Enfin, la troisième solution – ce serait peut-être la meilleure, surtout dans la conjoncture actuelle – consisterait à accorder la retraite plus tôt, grâce à la bonification d'années d'assurance ».

¹³⁵ Puisque le « capital » de trimestres de MDA qui peut être neutralisé du fait des trimestres d'AVPF croît avec le nombre d'enfants.

¹³⁶ p.131.

4.7. Comment cibler les MDA sur les femmes sans rompre l'égalité de traitement entre hommes et femmes ?

Le système de partage de la MDA Education mis en place dans le régime général et les régimes alignés en 2010 pose la question de l'information des assurés, afin que le droit d'option puisse être exercé. En outre, la complexité des modalités pratiques de l'organisation du partage, qui visent de façon assez claire à favoriser l'attribution des MDA aux mères, peuvent rendre ce système d'option fragile sur un plan juridique au regard du principe d'égalité entre les hommes et les femmes.

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 disponibles¹³⁷.

L'objectif de favoriser la constitution de droits propres en matière d'assurance vieillesse par les femmes apparaît tout à fait légitime, tant d'un point de vue de principe qu'en pratique si l'on considère le risque important de rupture conjugale. Il n'en reste pas moins que, pour les couples qui restent ensemble, la solution la plus avantageuse est l'attribution de la MDA à celui qui a la meilleure carrière, souvent l'homme, et que ce n'est précisément pas la solution retenue par défaut.

Le rattachement de MDA à la « maternité »¹³⁸ ne semble pas à ce stade poser de problème, même si le nombre de trimestres attribués à ce titre dans le régime général (4) semble disproportionné par rapport à la période de maternité – mais ce n'est pas réellement cette période que l'on cherche à compenser, c'est l'impact des enfants sur l'ensemble de la carrière professionnelle féminine.

¹³⁷ 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).

¹³⁸ La condition d'interruption d'activité d'au moins deux mois est remplie assez facilement par la plupart des mères puisque les périodes de congé maternité sont prises en compte.

Annexe – Tableau récapitulatif des avantages de liquidation ou d'assurance attribuables au titre des enfants dans la fonction publique

Tableau récapitulatif des avantages de liquidation ou d'assurance attribuables au titre des enfants				
Enfants nés, adoptés ou pris en charge avant le 1^{er} janvier 2004		Enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2004		Enfants handicapés élevés avant ou après le 1^{er} janvier 2004
L. 12 b (cf. p. 2)	L. 12 b bis (cf. p. 9)	L. 9-1^o (cf. p. 11)	L. 12 bis (cf. p. 13)	L. 12 ter (cf. p. 13)
interruption ou réduction d'activité	sans interruption d'activité	interruption ou réduction d'activité	sans interruption d'activité	enfant handicapé élevé à domicile ou en institut de jour
Bonification d'un an par enfant attribuée aux fonctionnaires et militaires. Disposition applicable aux hommes RDC à compter du 28 /05/03.	Bonification d'un an par enfant attribuée aux femmes qui ont accouché au cours de leurs années d'études et qui ont été recrutées dans les deux ans après l'obtention du diplôme.	Prise en compte gratuite des périodes dans le calcul de la durée des services dans la limite de 12 trimestres par enfant en faveur des fonctionnaires et militaires.	Majoration de durée d'assurance pour les femmes fonctionnaires ou militaires qui ont accouché postérieurement à leur recrutement, de deux trimestres par enfant né à compter du 1 ^{er} janvier 2004.	Majoration de durée d'assurance attribuée aux fonctionnaires ou militaires dans la limite maximum de quatre trimestres par enfant élevé pendant 10 ans.
Dispositions applicables aux pensions liquidées à compter du 1^{er} janvier 2004				
Bonifications prises en compte pour la liquidation de la pension et la durée d'assurance.		Périodes prises en compte pour la constitution du droit, la liquidation de la pension et la durée d'assurance.	Majorations prises en compte uniquement au titre de la durée d'assurance qui influe sur le calcul de la décote ou la surcote.	
Périodes d'interruption ou de réduction d'activité (art.R. 13) - congé pour maternité - congé pour adoption - congé parental - congé de présence parentale - disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans. - temps partiel de droit pour élever un enfant	Observations La date à prendre en compte pour l'ouverture du délai de deux ans est toujours celle du dernier diplôme obtenu avant le recrutement dans la fonction publique.	Périodes d'interruption (art.R. 9) - temps partiel de droit pour élever un enfant - congé parental - congé de présence parentale - disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans.	Règles de cumul Conformément à l'article L. 9 ter, majoration non cumulable avec la durée d'assurance prévue à l'article L. 9-1 ^o lorsque celle-ci est égale ou supérieure à six mois.	Règles de cumul Aucun texte n'interdit le cumul de cette majoration avec la bonification L. 12 b ou L. 12 b bis, la durée d'assurance au titre de l'article L. 9-1 ^o ou la majoration prévue à l'article L. 12 bis.

Source du document : Service des retraites de l'Etat - Bureau 1A - Affaires juridiques

Encadré - Modalités de prise en compte des périodes d'interruption ou de réduction d'activité mentionnées à l'article L. 9-1°

Cas d'interruption ou de réduction d'activité pour l'éducation d'un enfant né ou adopté à partir du 1 ^{er} janvier 2004	Durée maximale de la période d'interruption ou de réduction d'activité	Durée maximale ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs et pouvant être prise en compte dans la constitution du droit à pension au titre de l'article L. 9-1°		
		Cas de la naissance ou de l'adoption d'un enfant unique	Cas de naissances gémellaires ou de l'adoption simultanée de plusieurs enfants de même âge	Cas de naissances ou adoptions successives, ou d'adoption simultanée de plusieurs enfants d'âges différents
Temps partiel de droit d'une quotité de 50 %	Jusqu'à 3 ans de l'enfant (ou 3 ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant adopté)	6 trimestres		Addition des durées correspondant à ces périodes En cas de chevauchement de périodes d'interruption ou de réduction d'activité au titre d'enfants différents, la période du chevauchement n'est comptée qu'une seule fois
Temps partiel de droit d'une quotité de 60 %		4,8 trimestres, soit 1 an, 2 mois et 12 jours		
Temps partiel de droit d'une quotité de 70 %		3,6 trimestres, soit 10 mois et 24 jours		
Temps partiel de droit d'une quotité de 80 %		2,4 trimestres, soit 7 mois et 6 jours		
Congé parental	Jusqu'à 3 ans de l'enfant (ou 3 ans à compter de l'adoption d'un enfant de moins de 3 ans)	12 trimestres		
	Durée maximale d'un an pour un enfant adopté de plus de 3 ans	4 trimestres		
Congé de présence parentale	1 an 310 jours ouvrés (*)	4 trimestres 6 trimestres (*)		
(*) dispositions applicables pour toute demande déposée a/c du 1 ^{er} mai 2006 - article 87 VIII de la loi n° 2005-1579 du 19/12/2005 - article 4 -IV du décret n° 2006-536 du 11/05/2006				
Disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans	jusqu'à 8 ans de l'enfant	12 trimestres	24 trimestres pour 2 enfants jusqu'à leurs 8 ans. 32 trimestres pour 3 enfants ou plus jusqu'à leurs 8 ans	

Annexe – Données sur le flux 2010 pour la fonction publique d'Etat (civils)

	Part des concernés pour le flux 2010	
	Femmes	Hommes
Majoration de pension pour les parents de famille nombreuse	18%	25%
Bonif. d'1 an par enfant né avant 2004 (L12 b ou L12 b bis)	71%	1%
MDA de 2 trim. pour enfant né à compter de 2004 (L12 bis)	0%	0%
MDA enfant handicapé	1%	1%
<i>Au moins 1 des 4 droits</i>	75%	26%

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, base des pensions 2010

Champ : Pensions civiles de retraite, d'ayant droit, entrées en paiement en 2010, hors pensions anciennement cristallisées hors pensions des agents antérieurement affiliés aux collectivités publiques de Mayotte (CRFM).

Nota

- le fait que le pourcentage de femmes bénéficiaire de la majoration de pension pour les parents de familles nombreuses soit inférieure à celui des hommes s'explique en partie parce que cette majoration est conditionnée au fait que l'enfant ait plus de 16 ans (le droit est ouvert mais la majoration ne sera pas payée avant le 16^{ème} anniversaire).
- Les calculs ont été faits sur les données 2010 pour éviter la déformation de la structure des populations liquidantes liée à fermeture départs anticipés en 2011.

1 - Majoration de durée d'assurance (MDA)

Les pistes d'évolution listées dans les tableaux ci-dessous peuvent être regroupées en quatre blocs :

- mesures en rapport avec le principe d'égalité homme/femme mis en avant dans le droit européen
- mesures transformant partiellement la MDA en une majoration de montant de pension pour les mères
- mesures liant (en partie) MDA et interruption d'activité
- mesures d'articulation MDA-AVPF

Mesure	Description	Objectif	Observations
Mesures en rapport avec le principe d'égalité hommes/femmes			
Etendre la MDA aux pères	<ul style="list-style-type: none"> • La seule condition requise pour bénéficier de la MDA serait d'avoir élevé un enfant (la MDA bénéficierait donc la plupart du temps à la fois au père et à la mère) 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité à la jurisprudence relative au principe d'égalité entre hommes et femmes mis en avant dans le droit européen • Ne remplirait plus l'objectif de compensation des inégalités de fait entre les hommes et les femmes à la retraite 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût très élevé sauf à diminuer sensiblement l'avantage actuel
Etendre la MDA aux pères ayant élevé <u>seuls</u> un enfant	<ul style="list-style-type: none"> • Permettrait de rendre le dispositif conforme à la décision rendue le 21 décembre 2006 par la Cour de cassation 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformité à la jurisprudence relative au principe d'égalité entre hommes et femmes mis en avant dans le droit européen • L'ouverture plus limitée aux hommes permettrait que le dispositif continue à contribuer à la réduction des inégalités de fait entre les hommes et les femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourrait être jugé insuffisant, compte tenu des décisions récentes des cours d'appel (voir II-5 et III-5) • Difficultés en gestion • Coût plus limité
Majoration de durée d'assurance (MDA) liée à l'accouchement	<ul style="list-style-type: none"> • Permettrait de continuer à cibler les mères en respectant l'égalité de traitement entre les sexes 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme précédemment 	<ul style="list-style-type: none"> • La majoration doit être proportionnée à l'objectif poursuivi • Impact financier très limité (surcoût possible du fait des enfants nés sans vie)

Majoration de durée d'assurance (MDA) liée à une interruption d'au moins deux mois, dans le cadre d'un congé lié à l'arrivée d'un enfant	<ul style="list-style-type: none"> • Permettrait de continuer à cibler les mères en respectant l'égalité de traitement entre les sexes 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme précédemment 	<ul style="list-style-type: none"> • La majoration doit être proportionnée à l'objectif poursuivi • <i>A priori</i> neutre financièrement
MDA accordée au père ou à la mère, selon un critère à définir	<ul style="list-style-type: none"> • Des variantes pourraient consister à partager la MDA entre les parents, ou à donner un droit d'option au sein du couple 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme précédemment 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficultés en gestion • Risque de surcoût, du fait des stratégies d'optimisation possibles au sein des couples • La MDA pourrait être choisi par le père
Mesures transformant la MDA en majoration de montant de pension			
Transformation d'une partie de la MDA en une majoration de montant de pension pour les mères	<ul style="list-style-type: none"> • Une partie de la MDA serait transformée en une majoration de montant de pension, réservée aux mères. Cette majoration de montant pourrait être proportionnelle ou forfaitaire • L'autre partie de la MDA resterait sous la forme d'une majoration de durée, qui serait plus courte 	<ul style="list-style-type: none"> • Compensation des effets de enfants sur les carrières, et donc les salaires des femmes • Compensation des inégalités de fait entre les hommes et les femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourrait être réalisé à coût budgétaire constant • Permettrait de prendre en compte plus directement les effets des enfants sur les salaires, y compris pour les femmes ayant des carrières complètes
Mesures liant MDA et interruption d'activité			
Introduction d'une condition d'interruption d'activité pour bénéficier d'une MDA, la durée validée étant alors <i>a priori</i> liée à la durée d'interruption	<ul style="list-style-type: none"> • La MDA (ou une partie de la MDA) ne compenserait que les interruptions d'activité, et ne bénéficierait donc qu'aux parents qui interrompent leur activité 	<ul style="list-style-type: none"> • Compensation des interruptions d'activité liées aux enfants • Compensation des inégalités de fait entre hommes et femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Calibrage du dispositif à préciser (comme dans la fonction publique, ou autre) • Désincitation possible à l'activité • Pose la question de l'articulation avec l'AVPF • Gain financier (voir simulation de MDA type fonction publique)

Introduction d'une condition d'interruption d'activité ou d'activité réduite pour bénéficier de la MDA	<ul style="list-style-type: none"> • Idem, mais en compensant aussi les périodes travaillées à temps partiel en plus des périodes d'inactivité, afin de moins pénaliser les parents qui n'ont pas interrompu leur carrière⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Comme précédemment • Compensation des interruptions d'activité liées aux enfants • Compensation des inégalités de fait entre les hommes et les femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Incitation possible au travail à temps partiel • Pose la question de l'articulation avec l'AVPF • Gain financier
Mesures visant à mieux articuler MDA et AVPF			
Suppression de la possibilité de cumul entre MDA et AVPF	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de trimestre de MDA accordé les années où il y a un report au titre de l'AVPF (au-delà du trimestre de MDA à la naissance) • Vise à limiter le cumul des avantages en cas d'interruption 	<ul style="list-style-type: none"> • Moindre compensation des interruptions • Moindre compensation des inégalités de fait entre les hommes et les femmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminue l'intérêt à cesser ou réduire son activité • Gain financier (Voir simulation de non cumul MDA-AVPF)

⁵ Même situation que dans la fonction publique avec la prise en compte gratuite des interruptions ou réductions d'activité pour les enfants nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2004 (article L. 9 du Code des pensions civiles et militaires).

<p>Fusion AVPF-MDA :</p> <ul style="list-style-type: none"> • si pas d'interruption ni de réduction d'activité : MDA réduite • si temps partiel suite à une naissance : surcotisation temps partiel (en plus de la MDA réduite) • si interruption : validation de trimestres, en lien avec la politique familiale (CLCA et congé parental) (et au moins égale à la MDA réduite acquise sans interruption) <p>= périodes assimilées, avec ou sans report de salaire au compte</p> <p>+ dans tous les cas, création d'une majoration de montant de pension remplaçant la réduction de la MDA, visant à compenser les écarts de salaires</p> <p>Conditions d'ouverture et de ressources à préciser</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du nombre de trimestres maximum de MDA en l'absence d'interruption/réduction d'activité • Surcotisation temps partiel (i.e. sur la base temps plein) prise en charge, par exemple jusqu'aux trois ans de l'enfant le plus jeune • Transformerait MDA-AVPF en période assimilée (avec ou sans report de salaire au compte) • Articulation étroite avec les dispositifs de la politique familiale, à savoir le Complément libre choix d'activité (CLCA) et le congé parental d'éducation 	<ul style="list-style-type: none"> • Compensation plus clairement liée aux interruptions d'activité • Selon qu'il y a ou non salaire porté au compte et selon le niveau de ce report : <ul style="list-style-type: none"> - compensation d'une moindre activité, - ou aussi compensation des pertes de salaires • Contribuerait toujours à la réduction des inégalités de fait entre hommes et femmes • Si condition de ressources : redistribution verticale 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapprochement avec la prise en compte des autres interruptions d'activité (Périodes assimilées) • Lien plus direct avec les interruptions/réductions d'activité et avec la politique familiale • Impact financier total indéterminé (dépend du paramétrage) : <ul style="list-style-type: none"> - gain financier pour la réduction de la MDA et de l'AVPF, - coût si report de salaires supérieur au SMIC - coût si suppression de la condition de ressources - coût si majoration de montant de pension
--	---	--	--

Annexe 7

7-L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

D) LA SITUATION ACTUELLE ET LA PROJECTION EN 2040

A) la situation actuelle

1) l'AVPF améliore les pensions des personnes qui, ayant pendant leur vie active de lourdes charges familiales, n'ont pas d'activité professionnelle, interrompent leur activité professionnelle ou travaillent à temps partiel.

a) champ personnel et territorial

- l'AVPF est un régime unique géré par la CNAV quel que soit le régime de retraite de base des affiliés.

- l'AVPF dans les DOM obéit à des règles beaucoup plus restrictives que celles retenues en métropole (elle ne s'applique qu'aux situations de prise en charge d'une personne handicapée, situations qui ne représentent que 1% des affiliations en métropole). L'extension à ces départements de la législation applicable en métropole entraînerait une charge de cotisations de l'ordre de 350M€ (soit une augmentation de près de 8% des débours actuels de la CNAF).

Les analyses qui suivent sont menées sur le champ métropolitain.

b) historique (voir annexe A).

b1) A sa création en 1972, l'Assurance vieillesse des mères au foyer (AVMF) bénéficie à deux populations cibles : les familles ayant un jeune enfant ou ayant au moins quatre enfants à charge.

L'affiliation est réservée aux familles où la mère n'a pas d'activité professionnelle d'une part et où le revenu du ménage n'est pas très élevé d'autre part.

b2) L'extension s'est faite sur trois axes

- on étend le dispositif aux familles de trois enfants (loi du 12 juillet 1977 et décret du 23 décembre 1980)

- les plafonds de revenu sont augmentés en 1978 (pour tous), puis en 2004 (uniquement pour les familles ayant de jeunes enfants)

- pour les familles ayant un jeune enfant, on admet l'affiliation en cas de travail à temps partiel en 1994

Par ailleurs la durée de bénéfice de l'AVPF pour les familles nombreuses augmente très sensiblement avec le recul de l'âge limite de versement des prestations familiales désormais fixé à 21 ans (puisque l'affiliation est liée à la perception du complément familial).

b3) le dispositif est étendu aux pères en 1985

b4) pour des effectifs actuellement très limités, on ouvre l'AVPF aux personnes qui ont à leur charge une personne handicapée ou s'occupent d'une personne dépendante

b5) la forte extension du champ personnel de l'AVPF explique la forte progression de l'effectif des affiliés

Le pic est atteint en 1981 avec plus de 2M d'affiliés. A la phase de progression succède une diminution liée à des évolutions démographiques (le nombre des familles nombreuses baisse), sociales (avec la progression du taux d'activité des femmes) et à l'effet régressif de l'indexation des plafonds comme analysé ci-dessous.

L'effectif des affiliés est de 1,96M en décembre 2011.

Mais tous ne sont pas affiliés sur toute l'année¹³⁹. L'effectif en « équivalent taux plein » est de 1,57M (soit 80% de l'effectif de décembre).

c) conception du système

c1) l'AVPF est à l'origine destinée à constituer des droits à retraite des parents inactifs¹⁴⁰

On ouvre l'AVPF aux parents qui travaillent à temps partiel en 1994. Mais ce n'est le cas que pour les affiliés ayant un enfant de moins de trois ans et percevant l'APE puis le CLCA (et pour la durée de celui-ci).

Comme ce sont surtout les mères de famille qui ne travaillent pas ou travaillent à temps partiel pour élever leurs enfants, 92 % des affiliés à l'AVPF sont des femmes.

c2) Les droits sont ouverts moyennant une cotisation payée par la branche famille à la CNAV.

La CNAF est ainsi « l'employeur fictif » des affiliés.

c3) Le régime monte en charge à partir de 1972.

- Ce n'est qu'à partir de la génération 1952 (qui avait 20 ans en 1972) qu'on peut observer le plein effet du dispositif.

Pour l'essentiel le terme de la montée en charge de l'AVPF devrait être atteint en 2042, année où l'ensemble du stock de retraités aura bénéficié à plein de l'AVPF (c'est l'année où la génération 1952 atteindra 90 ans).

- La part de femmes bénéficiaires de l'AVPF croît ainsi avec les générations¹⁴¹ et devrait atteindre environ 50 % en régime de croisière. De même le nombre moyen de trimestres validés augmente avec la génération ; il devrait se situer à terme aux environs de 30.

c4) Les premières années, les cotisations sont nombreuses (plus d'un million d'affiliés dès 1975) alors que les retraites liquidées avec AVPF n'interviennent que bien plus tard et de façon croissante avec le temps.

Il est alors logique que les cotisations soient, dans la phase initiale, supérieures au supplément de pension versé au titre de l'AVPF.

La situation va s'inverser, les prestations dépassant les cotisations comme analysé infra.

¹³⁹ 21% sont affiliés pour moins de 6 mois ; 21% entre 6 et 12 mois et 58% sont affiliés sur toute l'année (source CNAF)

¹⁴⁰ Le revenu du parent affilié ne peut en effet dépasser une somme menue (6 fois la base mensuelle des allocations familiales, référence portée à 12 fois cette base, soit 4 850€ en 2015)

¹⁴¹ 4% des femmes de la génération 1925 ; près d'un quart de la génération 1935 ; 40% pour la génération 1945

d) conditions d'affiliation

d1) Plusieurs conditions doivent être réunies (cf. tableau de synthèse en annexe B).

Il faut que

- La personne à affilier bénéficie d'une des prestations familiales retenues pour l'éligibilité (Allocation de base, AB, de la Prestation de jeune enfant, PAJE ; Allocation parentale d'éducation, APE, à laquelle succèdent le Complément de libre choix d'activité, CLCA puis depuis 2015 la Prepaee ; complément familiale, CF) ou soit dans une situation ouvrant la possibilité d'être affilié (condition 1) ;
- le ménage ait des ressources inférieures à un plafond (condition 2) ;
- le parent affilié vivant en couple ait des revenus professionnels inférieurs à un plafond (condition 3). Cette condition n'est pas requise pour les parents isolés et pour les personnes dont le droit à l'AVPF est ouvert en raison de la charge d'un adulte ou d'un enfant handicapé et pour les bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP).

d2) lorsqu'une personne peut être affiliée à plusieurs titres (pour l'application de la condition 1), on procède à l'affiliation suivant un ordre de priorité entre les motifs¹⁴²

e) situations éligibles

e1) Les deux tiers des affiliations concernent les parents qui ont un jeune enfant (au dessous de trois ans).

L'AVPF s'inscrit dans un cadre cohérent qui, à l'origine, associe pendant trois ans trois statuts : le bénéfice du congé parental qui emporte garantie de retour à l'emploi ; la perception d'une prestation monétaire (le salaire unique, puis la PAJE et le cas échéant le CLCA, enfin la PREPAREE à partir de 2015) ; l'affiliation à l'AVPF.

Un découplage dans les durées de ces statuts est intervenu : la prestation monétaire est maintenant perçue sur des durées différenciées et plus courtes (6 mois pour le rang 1¹⁴³ ; trois ans pour les rangs supérieurs,¹⁴⁵) ; mais on garde la borne des trois ans pour le congé parental et l'affiliation à l'AVPF.

e2) Un tiers des affiliations concerne les parents qui ont au moins trois enfants à charge de plus de trois ans.

L'affiliation peut être durable (au maximum 12 ans pour une famille de trois enfants dont l'espacement des naissances est de trois ans¹⁴⁶).

¹⁴² Le CF, puis l'AB de la PAJE, puis CLCA pour s'en tenir aux affiliations les plus fréquentes

¹⁴³ On ne compte pas l'AB de la PAJE qui, elle, est attribuée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant

¹⁴⁴ Durée désormais portée à un an si les deux parents partagent cette durée à parts égales

¹⁴⁵ la durée reste fixée à trois ans mais l'un des parents doit prendre au moins une année dans cette durée

¹⁴⁶ Cette famille peut avoir été affiliée au titre de ses enfants lorsqu'ils avaient moins de trois ans et bénéficier alors de 21 années d'affiliation

e3) le parent qui s'occupe d'un enfant gravement malade peut être affilié à l'AVPF

La loi du 23 décembre 2000 étend le bénéfice de l'AVPF aux bénéficiaires de l'allocation de présence parentale (APP) versée aux parents atteints de maladies graves réduisant ou interrompant leur activité pendant une période maximale d'un an.

Les effectifs sont très faibles : 0,3% des affiliations de décembre 2011

e4) parent restant à son foyer pour s'occuper d'un enfant handicapé.

L'affiliation est possible pour autant que l'enfant ait un taux d'incapacité permanente d'au moins 80%, soit présent au foyer et ne soit pas admis en internat.

2,3% des affiliations de décembre 2011 concernent ces familles.

e5) la loi du 21 août 2003 étend le bénéfice de l'AVPF aux personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle pour s'occuper d'une personne handicapée dès lors que celle-ci est son conjoint, un ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

L'affiliation est possible si la personne handicapée a un taux d'incapacité permanente d'au moins 80%, sur avis de la COTOREP

e6) la loi du 21 décembre 2006 qui crée le congé de soutien familial étend l'AVPF à toute personne qui réduit ou cesse son activité professionnelle pour s'occuper d'un parent gravement dépendant

La personne aidée doit être classée dans les groupes 1 et 2 de la grille AGGIR, ne doit pas être placée dans un établissement ou chez un tiers.

L'affiliation est accordée par périodes de trois mois renouvelables dans la limite d'une année dans l'ensemble de la carrière.

2) Pour l'essentiel ¹⁴⁷ des affiliations, l'accès à l'AVPF n'est possible que si le ménage a des ressources inférieures à un plafond.

a) ressources du ménage ou ressources du père ?

a1) Pour vérifier si les revenus du ménage sont inférieurs aux plafonds en année N, on se réfère au revenu du ménage en année N-2.

C'est certes une référence éloignée de la situation du moment. Mais des techniques de neutralisation et d'abattements permettent une actualisation de la base ressources pour les situations de baisse prononcée du revenu entre N-2 et N.

Ainsi on retire des ressources du ménage le revenu professionnel de la mère qui était active en N-2 et qui s'est arrêtée de travailler. Ce qu'on prend en compte alors, c'est donc le revenu

¹⁴⁷ Il n'y a pas de condition de ressources pour les affiliations liées à la prise en compte du handicap et de la dépendance

du père. La condition de ressources va ainsi exclure de l'AVPF les mères dont le mari ou le compagnon a des revenus au dessus des plafonds.

Par contre, pour l'AVPF à taux partiel, on prend en compte le revenu des deux parents.

<i>Neutralisations et abattements</i>	
- neutralisations	
On retire de la base ressources	
* le revenu du parent (de fait le plus souvent la mère) affilié lorsqu'il (elle) a interrompu son activité	
* le revenu du parent (de fait le plus souvent le père) lorsque l'affilié est devenu parent isolé (le père est décédé ; les parents se sont séparés)	
* le revenu du parent qui actif en N-2 est chômeur non indemnisé	
- abattements	
On diminue de 30% le revenu du (ou des) parent(s) qui, actifs en N-2, sont chômeurs indemnisés en N	

a2) Il n'en demeure pas moins que les ménages peuvent être exclus du bénéfice de l'AVPF si les revenus de N-2 sont supérieurs au plafond alors que les revenus de l'année N peuvent leur être inférieurs.

C'est une situation anormale qu'il faut corriger en se reportant aux ressources de l'année d'affiliation.

b) les plafonds

Ils varient de façon sensible selon les situations prises en compte. Ils sont supérieurs au salaire moyen, parfois de façon importante.

b11) parents ayant un enfant de moins de trois ans

- pour les parents qui

- * ont un enfant de moins de trois ans et qui perçoivent l'allocation de base de la PAJE,
- * ne sont pas affiliés au titre du CLCA (comme analysé ci-dessous),

on retient le plafond de l'allocation de rentrée scolaire qui varie avec la taille de la famille.

Plafond ARS applicable en 2014 sur le revenu 2012

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Par enfant supplémentaire
revenu ¹⁴⁸	2 011	2476	2940	3404	464
En % du SMPT ¹⁴⁹	102%	126%	150%	173%	23%

Près de la moitié des affiliations de décembre 2011 est faite sous ce statut.

¹⁴⁸ Après abattement de 10%.

¹⁴⁹ On compare le revenu au salaire moyen après abattement de 10%

- pour les parents qui bénéficient du CLCA et ne peuvent être affiliés « au titre de l'allocation de base de la PAJE », on retient soit le plafond de l'ARS (c'est le cas pour les parents isolés) soit le plafond du Complément familial (pour les couples).

Plafond du complément familial applicable en 2014 sur le revenu 2012

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants	Par enfant supplémentaire
revenu	2 158	2590	3108	3626	518
En % du SMPT ¹⁵⁰	110%	132%	158%	185%	25%

Pour les couples dont le revenu est compris entre les plafonds de l'ARS et du CF, le parent est affilié « au titre du CLCA » (pour autant qu'il remplisse les conditions d'activité antérieure analysées infra au 3a).

Le régime de l'affiliation « au titre du CLCA » est donc plus avantageux.

b12) Parents qui ont au moins trois enfants à charge de plus de trois ans

On retient soit le plafond de l'ARS (parent isolé) soit celui du complément familial (couples) 33% des affiliations sont faites sous ce statut.

b13) le nombre de ménages qui sont exclus par le jeu du plafond est modéré

- Sont exclus les parents qui ne perçoivent pas l'une des prestations ouvrant droit à l'AVPF (PAJE et CF)

Taux d'exclusion

	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Quatre enfants et plus
Enfant de moins de trois ans	19%	19%	17%	12%
Trois enfants ou plus de plus de 3 ans			29%	24%

- Par ailleurs le recours au plafond de l'ARS pour les familles ayant un jeune enfant exclut les familles dont les revenus se situent entre le plafond de l'ARS et le plafond de l'allocation de base de la PAJE sauf s'ils sont « repêchés » au titre du CLCA avec le plafond du CF. Comme le plafond de la PAJE est plus élevé que le plafond du CF, l'effectif des personnes exclues à ce titre est important.

Au total, la CNAF avance un taux d'exclusion global de l'ordre de 15 à 20% (chiffage communiqué à la Cour des Comptes en 2008).

b2) l'indexation des plafonds sur les prix diminue tendanciellement le nombre de personnes affiliées

Comme le revenu des familles – essentiellement des salaires - évolue plus vite que les prix, une partie des familles perdent le droit à l'AVPF parce que leurs salaires passent au dessus des plafonds.

L'effet d'éviction ainsi créé est puissant. Ainsi pour l'année 2013, on considère qu'un écart de un point entre les prix et les salaires fait baisser l'effectif des ménages éligibles à l'ARS de 1,15% et ceux éligibles au Complément familial de 0,4%.

3) Conditions touchant à l'activité de la personne susceptible d'être affiliée à l'AVPF

a) conditions d'activité antérieure à la situation éligible à l'AVPF.

- l'affiliation à l'AVPF (au titre de l'AB de la PAJE ou du CF soit 90% des affiliations) n'est pas subordonnée à l'exercice d'une activité professionnelle antérieure.

- par contre pour bénéficier du CLCA, le parent doit disposer de références d'activité antérieure. Les parents qui ne remplissent pas ces conditions ne peuvent donc être affiliés à l'AVPF que si leur revenu est inférieur au plafond de l'ARS (voir ci-dessus au paragraphe a12)

Les conditions d'activité antérieure dans le CLCA

Il faut avoir validé un nombre donné de trimestres sur la période précédant l'entrée au CLCA.

- ces nombres de validations varient selon la taille de la famille : huit trimestres dans les deux ans qui précèdent l'entrée au CLCA ; huit sur les cinq ans pour le deuxième enfant ; huit sur les sept ans pour les troisièmes (et plus) enfants. Les durées de bénéfice du CLCA pour la naissance antérieure sont comptées comme validées.

- le taux d'exclusion est mal connu. Selon la CNAF il serait de l'ordre de 30% pour les familles ayant un seul enfant de moins de trois ans et de 5/6% pour les autres familles.

b) conditions d'activité pendant l'année d'affiliation

b1) la situation des couples (72% des affiliations)

Dans les situations ouvrant droit à l'AVPF au titre de l'AB, la personne concernée ne doit pas avoir d'activité professionnelle substantielle¹⁵¹ l'année de l'affiliation

Le parent concerné peut travailler à temps partiel.

C'est le cas pour le CLCA avec deux conditions cumulatives :

- la quotité de travail à temps partiel ne doit pas dépasser 80% de la durée légale
- la rémunération nette ne doit pas dépasser 63% du plafond de la sécurité sociale, soit 2526€/mois en 2012). C'est donc une référence salariale assez haute (15% au dessus du SMPT).

Près de 7% des affiliations de décembre 2011 sont faites sous ce statut.

¹⁵¹ Revenu inférieur à 410€/mois

b2) la situation des parents isolés

Ils peuvent être affiliés même s'ils travaillent (à temps plein ou à temps partiel) et quel que soit le niveau de leur rémunération.

Près de 30% des affiliations concernent des parents isolés.

b3) Par ailleurs l'affiliation est possible dans le cas d'un aidant familial (pour les personnes affiliées au titre du congé de soutien familial) quelle que soit l'activité professionnelle de l'affilié.

b4) Pour déterminer le droit à affiliation on se réfère à la situation de l'année N-2.

Mais des mécanismes de neutralisation et d'abattement permettent d'actualiser à N la base ressources notamment lorsque la personne à affilier a arrêté son activité depuis l'année de référence. Il n'en demeure pas moins que des personnes peuvent être affiliées à l'AVPF alors qu'elles sont actives en N si elles étaient inactives en N-2.

C'est une situation anormale qu'il faut corriger en se référant au revenu de l'année d'affiliation.

4) la situation des ménages au RSA.

Un quart des affiliations concernent les allocataires du RSA

a) le RSA socle

La plupart des allocataires du RSA vivant en couple ont vocation à être affiliés à l'AVPF puisque leurs revenus professionnels en année N sont nuls ou très faibles et que leurs revenus éventuels en année N-2 sont neutralisés.

Tous les parents isolés (avec un enfant de moins de trois ans ou au moins trois enfants) sont affiliés à l'AVPF.

19% des affiliés en décembre 2011 sont au RSA socle.

b) le RSA activité

7% des affiliations AVPF concernent des allocataires du RSA activité.

c) ce sont donc près de 500 000 affiliés en décembre 2011 qui sont au RSA, soit plus du quart du total des allocataires du RSA.

5) règles d'attribution dans les situations où deux parents remplissent les conditions d'éligibilité à l'AVPF

Voir l'annexe C

a) situation où les deux membres du couple sont tous les deux éligibles à l'Avpf pour un même motif d'affiliation qui n'autorise qu'une seule affiliation.

La mère est affiliée en priorité (car l'Avpf était à l'origine réservée aux femmes). Toutefois, si le couple le réclame d'un commun accord, l'affiliation peut être accordée à Monsieur. Ainsi si les deux parents sont éligibles à l'Avpf au titre du Complément familial (ils ont au moins trois enfants), c'est la mère qui est affiliée sauf si le couple demande que ce soit le père qui le soit.

b) situation où les deux membres d'un couple sont éligibles à l'Avpf pour deux motifs distincts et non cumulables

On affine le membre du couple qui est éligible pour le motif d'affiliation étudié prioritairement sauf s'il se manifeste pour se désister en faveur de l'autre membre du couple. Ainsi si le père est éligible au titre de l'Ab et la mère au titre du Clca, c'est le père qui est affilié sauf si le couple demande que ce soit la mère qui soit affiliée.

c) les situations de cumul sont rares (inférieures à 1,5% des affiliations).

6) les mères de famille affiliées à l'AVPF sont modestes

Ainsi pour celles qui n'ont pas d'activité professionnelle en 2010 mais en avaient eu avant l'affiliation, leur salaire de référence¹⁵² était en moyenne du quart du Plafond de la sécurité sociale (550€/mois)¹⁵³. Même si la modestie de ce revenu est en partie explicable par le temps partiel, il reste que le niveau de salaire horaire est faible.

7) accès au droit

La gestion de l'AVPF est très largement automatisée (la personne à affilier n'a pas à faire en de demande car la CAF a les informations nécessaires à l'affiliation).

Dans des cas très minoritaires d'affiliations non liées à l'attribution de prestations familiales légales, il faut que la personne fasse une demande.

8) connaissance et compréhension du droit par les familles

- Les affiliés (que la CAF a repérés dans ses fichiers) doivent être informés de leur affiliation. Cette information a normalement lieu en N+1 pour une affiliation en N. Elle donne la situation AVPF de l'année passée et des cinq années précédentes.

¹⁵² qui date de 5 ans

¹⁵³ source : CNAV

On ne connaît pas le nombre des CAF qui assurent cette obligation d'informer.

Le contenu de l'information est assez frustré. Le message de la Caisse indique que le parent concerné est affilié et la période concernée. Mais il ne donne à son destinataire aucune indication sur la portée de l'AVPF.

- On ne sait pas si les intéressés ont conscience que l'AVPF est susceptible d'améliorer leur droit à retraite au moment où ils font des choix de carrière. On peut douter que ce soit fréquent. Si cette intuition est juste, on peut difficilement prétendre que l'AVPF dissuade les femmes de travailler.

Il serait utile qu'on vérifie la compréhension des intéressés et la façon concrète dont l'existence de l'AVPF influence leurs comportements d'activité.

9) l'apport de l'AVPF

En contrepartie de la cotisation que la branche famille verse à la CNAV, l'affilié valide des trimestres et on reporte à son compte de retraite la valeur du SMIC (AVPF à taux plein) ou d'une fraction du SMIC (dans les cas de travail à temps partiel).

a) l'apport direct dans le régime de base

a1) l'acquisition de trimestres.

a11) Le nombre possible de trimestres d'affiliation varie avec la situation prise en compte

- pour les ménages qui ont un enfant de moins de trois ans, le parent ne peut bénéficier de l'AVPF que pour douze trimestres au plus.

- pour les ménages ayant à leur charge trois ou plus enfants de plus de trois ans, le nombre de trimestres peut être conséquent. Ainsi avec des enfants espacés de trois ans, on peut être crédité de 48 trimestres (de 9 à 21 ans de l'ainé) si le ménage a trois enfants et de 60 trimestres pour quatre enfants. Bien entendu ces trimestres peuvent venir compléter des validations au titre des trois premiers enfants (lorsqu'ils avaient moins de trois ans). Ainsi une famille de trois enfants espacés de trois ans qui « fait le plein » de ses droits à l'AVPF aura validé 84 trimestres AVPF

- pour les enfants ou adultes handicapés, il n'y a pas de limite de temps à l'affiliation

- pour les personnes dépendantes : dans le cadre du congé de soutien familial, l'affiliation ne peut dépasser une année.

a12) l'acquisition de trimestres AVPF est très fréquente

- Plus de 40% des mères de famille liquidant leur retraite à la CNAV ont une affiliation AVPF

- le nombre de trimestres qu'elles valident varie de façon très sensible : ainsi pour les générations ayant bénéficié pleinement de l'AVPF, la moitié valide moins de 16 trimestres

- la présence de trimestres au titre de l'AVPF est particulièrement fréquente entre 25 et 40 ans, période de présence de jeunes enfants à charge. Cependant nombre d'affiliés valident des trimestres jusqu'à 50 ans, voire au-delà (mais alors de façon plus rare). Il s'agit de familles

ayant trois enfants à charge ou un enfant handicapé. Le taux de couverture pour une génération s'accroît avec l'âge pour se stabiliser lorsque la génération atteint 45 ans.

Seuls 1% des affiliés ont plus de 55 ans.

- Les trimestres AVPF viennent s'ajouter, lors de la liquidation, aux autres périodes validées de l'affilié (ses droits liés à son activité professionnelle notamment). Ils en constituent une part importante : ainsi pour les retraitées du régime général parties en retraite en 2004, la durée validée grâce à l'AVPF représente en moyenne le quart de la durée totale d'assurance.

a2) le revenu porté au compte

- On porte au compte de l'affilié une somme égale au SMIC (ou une fraction du SMIC – 20 ou 50% - en cas de travail à temps partiel)

- cette somme fera l'objet lors de la liquidation de la pension d'une actualisation en fonction de l'évolution des prix depuis le trimestre d'affiliation. Plus l'affiliation est précoce dans la vie du parent, plus la valeur du trimestre validé sera inférieure au SMIC en vigueur l'année de la liquidation.

- les trimestres AVPF n'améliorent pas toujours le SAM sur lequel la retraite est liquidée.

a3) Les trimestres AVPF ne sont pas pris en compte pour le calcul de la durée d'assurance cotisée, donnée retenue dans un certain nombre de dispositifs (notamment la majoration du MICO et la surcote)

a4) synthèse

Les conséquences de l'AVPF sont doubles

a41) le dispositif a un effet positif sur la pension

- Il permet d'atteindre plus rapidement le taux plein et d'augmenter le coefficient de proratisation.

- Le dispositif a une incidence variable sur le SAM selon le niveau des salaires obtenus au cours de la carrière comparativement au salaire forfaitaire sur lequel l'AVPF est assis.

Des deux facteurs qui influent sur la retraite de base (la durée d'assurance et la somme reportée au compte), c'est le facteur durée qui a l'incidence la plus marquée.

Au total, l'incidence de l'AVPF sur la pension de droit propre est importante : pour 85%, le dispositif améliore la pension des mères concernées. Il majore la pension de 20%.

a42) le dispositif a un effet à la baisse sur l'âge de départ à la retraite.

b) apport indirect

L'AVPF n'ouvre pas de droit dans les régimes complémentaires mais en permettant d'augmenter la durée d'assurance tous régimes, l'AVPF peut réduire les abattements appliqués sur les pensions complémentaires – voire les annuler en cas de départ à taux plein dans le régime général.

Les services des régimes ARRCO/AGIRC ont évalué à 0,5M€ la charge ainsi supportée en 2013.

c) malgré l'apport de l'AVPF (et des autres droits familiaux) les pensions des retraitées concernées sont basses.

¾ des affiliées des générations 1938 à 1947 bénéficient du minimum contributif contre moins de la moitié des femmes non bénéficiaires de l'AVPF.

10) financement (hors rétroactions sur les régimes complémentaires)

a) L'AVPF est à la charge de la CNAF qui cotise sur le SMIC (ou une fraction du SMIC) au taux cumulé de cotisations patronale et salariale.

- la cotisation pour 2014 s'élève à :
 - * taux plein : 3 300 €¹⁵⁴
 - * taux partiel : 50 (1 650€) ou 20% (660€) de la cotisation au taux plein
- La cotisation pondérée est de 95% de la cotisation au taux plein, soit 3 134€).

b) évolution de la cotisation unitaire

Elle a crû avec les augmentations du taux de cotisation d'une part, du SMIC d'autre part

c) les augmentations des effectifs et de la cotisation unitaire expliquent la progression des charges de l'AVPF

Les charges de cotisations s'élèvent à 4,5Md€ en 2014 et mobilisent à cette date 8,5% des recettes de la branche.

Elles sont orientées à la baisse depuis le pic de 2000. La baisse s'explique notamment par la diminution des affiliations à taux plein

B) évolution dans les années à venir à législation constante

1) les effectifs affiliés

Ils dépendront

- de l'évolution démographique, notamment du poids des familles nombreuses
- du taux d'activité des mères de famille qui pourrait encore progresser
- de l'effet d'éviction lié à l'indexation des plafonds sur les prix
- de la réforme du CLCA

¹⁵⁴ 17,25% de taux de cotisation sur le SMIC au 1/7/2013

Les effets de la réforme du CLCA (désormais appelée Prepaee).

- La réduction de la durée du CLCA va accélérer le retour au travail d'une partie des mères ayant un jeune enfant, avec pour elles la suppression de l'AVPF.
- les mères qui restent inactives au delà de la limite de 24 mois continuent d'être affiliés à l'AVPF pour autant que le revenu du ménage en N-2 soit inférieur au plafond de l'ARS.
- les mères qui restent inactives mais dont le revenu du ménage est supérieur au plafond de l'ARS ne sont plus affiliées à l'AVPF.
- la réduction de la durée pendant laquelle les mères qui travaillent à temps partiel sont affiliées au titre du CLCA va peser à plein sur les effectifs de cette catégorie (sous la réserve des toutes petites activités dont la rémunération est inférieure à 12 fois la base mensuelle des allocations familiales).
- l'effectif des pères affiliés sera minime compte tenu des hypothèses de leur entrée à la PREPAREE.

La réduction des cotisations d'AVPF liée à cette réforme est évaluée à 110M€ en fin de montée en charge, soit 2,4% des cotisations.

La dépense dans les comptes de la CNAF n'apparaît qu'à long terme (en 2050 pour une naissance à 30 ans de la mère et un départ en retraite à 65 ans)

2) les cotisations versées par la CNAF

- la cotisation unitaire dépendra des évolutions
 - * du taux de cotisation
 - * du SMIC
 - * du poids relatif des affiliations à taux plein et réduit
- la masse des cotisations va enregistrer deux évolutions de sens contraire : le fléchissement sensible du nombre des affiliés et l'augmentation probable (mais modérée) de la cotisation unitaire.
- dans les prévisions faites par la direction de la sécurité sociale pour le HCF et transmises au Haut Conseil du financement de la protection sociale, la masse des cotisations s'établirait comme suit en euros et en recettes de la CNAF¹⁵⁵ en 2012, 2025, 2040 et 2060.

Cotisations AVPF dans le scénario A du COR

	2012	2025	2040	2060
en Md€	4432	3905	4266	5177
En % des recettes de la CNAF	8,5%	5,8%	4,8%	3,9%

¹⁵⁵ Qui sont supposées évoluer comme le PIB

3) les dépenses d'AVPF

Elles seraient en forte progression

- les dépenses (évaluées comme la baisse des pensions qui résulterait de la suppression de l'AVPF) s'élèveraient à 9Md€ en euros constants à l'horizon 2040.

La progression résulte notamment

* de la forte augmentation des effectifs de retraités ayant une validation AVPF qui passent de 820 000 en 2004 à 6, 66M en 2040

* et de la progression – modérée - du nombre moyen de trimestres par bénéficiaire.

	Taux de couverture	Nombre de trimestres
Stock 2004	16%	25
Stock 2020	42%	28,2
Stock 2040	56%	28,5

Source : CNAV

A ces dépenses directes il convient d'ajouter la rétroaction des validations AVPF sur les dépenses des régimes complémentaires (0,5Md€ en 2013 et de l'ordre de 1Md€ en 2040)

4) sous ces hypothèses d'évolution de cotisations et de dépenses, les cotisations versées par la CNAF couvriraient à peine la moitié des « dépenses d'AVPF » en 2040

II) PISTES DE REFORME

A) Problèmes propres à chacune des situations ouvrant droit à l'AVPF

1) La famille a un enfant de moins de trois ans

a) Il y a un consensus parmi les partenaires sociaux et familiaux consultés pour confirmer la légitimité de l'AVPF dans cette situation.

Mais derrière ce consensus se dessinent des options différentes

b) On a ainsi deux approches quant à la durée d'affiliation

- On peut maintenir la situation actuelle où l'affiliation peut atteindre, comme le congé parental d'éducation, le troisième anniversaire de l'enfant.

- On peut au contraire se caler sur la durée de la PREPAREE : 6 mois par parent pour le rang 1 ; deux ans pour l'un des parents et un an pour l'autre pour les enfants de rangs 2 et plus)¹⁵⁶

Dans cette option,

* il y aura une réduction sensible des droits. Mais son incidence sur les dépenses de retraite sera lente (les économies à l'horizon 2040 sur lequel sont simulées la plupart des réformes étudiées seront marginales)

* il y aura immédiatement une forte contraction des cotisations payées par la CNAF.

c) Le débat est ouvert sur l'opportunité de supprimer la condition de ressources du ménage.

- Pour les tenants de cette thèse, il n'y a pas de raison que la pension d'un parent (la mère le plus souvent) dépende du revenu de l'autre (le père le plus souvent).

- Pour ses adversaires, la suppression de la condition de ressources a un coût élevé (de l'ordre de 800M€ en euros constants à l'horizon 2040 selon l'INSEE, somme appelée à augmenter au-delà de 2040 pour se situer à 1,5Md€ en régime de croisière). On juge **que** les ménages « au dessus des plafonds » ont les moyens financiers leur assurant à terme un niveau de vie convenable.

- Une solution intermédiaire serait de diminuer le taux d'exclusion

* en unifiant les plafonds. On pourrait retenir le plafond du complément familial ce qui entraînerait une légère augmentation des bénéficiaires. La dépense 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 indexant le plafond ainsi rebasé sur les salaires. On éliminerait l'effet d'éviction lié à l'écart entre les prix et les revenus qui augmente la part des ménages exclus.

d) pour certains, il faudrait subordonner le bénéfice de l'AVPF à des conditions d'activité antérieure

Une telle option confirmerait la nature « contributive » de nos systèmes de prestations sociales. Elle serait un signal politique marquant le souci de ne pas encourager la non activité de mères en début de vie.

Dans ce cas, la formule le plus souvent évoquée est de retenir les conditions d'activité du CLCA (qui ont été maintenues dans la Preparee).

Cette condition n'aurait une incidence significative que pour les enfants de rang 1 (où la baisse des affiliations pourrait être de l'ordre de 30%).

NB : couplée avec la mesure étudiée au b), ce serait une très forte régression de l'AVPF au rang 1

Pour les adversaires de cette option, dès lors qu'on reconnaît la légitimité d'une moindre activité pour permettre aux parents de s'occuper plus complètement de leur enfant en restant au foyer, il n'y a pas de raison d'exclure ces familles.

1 Pour les parents isolés, on a maintenu la borne des trois ans.

e) on a parfois évoqué le projet de subordonner l'éligibilité à une interruption ou une réduction du temps de travail

Actuellement, on peut être affilié à l'AVPF sans modifier son profil d'activité.

C'est le cas lorsque le parent n'avait pas d'activité avant la naissance. C'est le cas aussi pour les affiliés au titre du temps partiel qui le sont même s'ils n'ont pas diminué leur quotité de travail. La naissance n'a en rien modifié leur activité. L'affiliation serait une pure aubaine.

Cette thèse a été peu soutenue. Dans le premier cas, la condition mise est de même nature que celle analysée au d). Dans le second cas « l'effet d'aubaine » est faible

(la plupart des allocataires du CLCA à taux partiel réduisent leur quotité de travail par rapport à celle constatée avant la naissance)

f) Le débat est plus intense sur la valorisation des trimestres AVPF.

Dans la situation actuelle, les trimestres AVPF ont une valorisation limitée

Si le report au compte sur le SMIC est une formule meilleure qu'une valorisation au SAM, l'apport en niveau de pension qu'il procure reste très souvent modeste.

Et les trimestres ne donnent pas lieu à acquisition de points dans les régimes complémentaires.

Pour augmenter la valeur de l'AVPF, deux pistes sont évoquées

f1) le report au compte de la valeur la plus élevée entre le SMIC et le salaire de référence.

La dépense AVPF ne serait effective dans les comptes de la CNAV qu'à terme lointain ¹⁵⁷ et pourrait se situer à 2,4Md€ constants en régime de croisière, soit un pourcentage élevé (20/25% ?) de la dépense (estimée à législation constante).

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)

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)

¹⁵⁷ 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.

f2) 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 pensions. Elle n'interviendrait qu'à terme. 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 2,Md€ 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.

h) concurrence entre 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 conséquentes.

h1) Les termes du choix

Les populations bénéficiant des mesures en concurrence sont différentes

- la suppression de la condition de ressources bénéficierait aux affilié(e)s dont le conjoint/compagnon a des revenus supérieurs aux plafonds qui s'étagent entre 100 et 200% du SMPT.

- le report au compte du salaire de référence améliorerait la pension de nombre d'affiliés dont le salaire est supérieur au SMIC (et lorsqu'il permet d'augmenter le SAM).

- la cotisation à l'ARRCO donnerait un supplément de pension à tous les affiliés, indépendant de leur revenu de référence.

h2) On ne pourrait assumer le cumul de ces réformes que si

- on diminuait fortement le champ de l'AVPF.

- on réalisait des économies sur d'autres droits familiaux (en limitant le cumul AVPF/MDA ; en réduisant le nombre de trimestres de MDA ; en réformant les majorations des familles nombreuses...)

NB : dans le projet de réforme intégrée présenté par le Ministère des Affaires sociales à la Commission Moreau au printemps 2013,

* on ne prévoit pas de constitution de droits dans les régimes complémentaires

* la suppression de la condition de ressources et l'amélioration du report au compte sont financées, notamment par une diminution de la population éligible.

i) assurer une meilleure cohérence avec les MDA.

Ce sujet est traité dans l'annexe 9 sur les MDA

2) la situation des familles nombreuses (dont les enfants ont tous plus de trois ans)

Dans les consultations qu'elle a menées, la mission a constaté que cette situation suscitait beaucoup d'hésitations.

Rappelons que plus de 30% des affiliations concernent ces familles.

a) Pour certains, il n'y a pas lieu de valider de longues durées d'inactivité dès lors que les enfants ne requièrent pas autant de présence parentale.

Cette validation aurait l'effet pervers de maintenir les femmes loin du marché du travail avec le risque de ne plus pouvoir s'y porter et le handicap de carrière lié à une longue durée d'inactivité lors du retour en emploi.

La suppression de l'AVPF dégagerait de substantielles économies de cotisations à la CNAF (plus d'un tiers) ; immédiates si la réforme était mise en œuvre dès son vote ; ou rapides si elle l'était de façon progressive sur une période de transition. Elle se traduirait à terme (plus ou moins lointain en fonction du calendrier de montée en charge) par une baisse des dépenses à la CNAV.

b) Pour d'autres, l'option de suppression serait injuste.

Ils considèrent que les mères de famille n'ont pas une compréhension telle de l'AVPF qu'elles puissent être influencées, dans leur choix de vie, par la perspective de son bénéfice. Pour eux, il ya un noyau dur de femmes inactives dont la probabilité de (re)venir en emploi est faible.

La suppression de l'AVPF écraserait alors leurs retraites sans que le MICO les ramène à un niveau décent (à cause de la proratisation qui lui est appliquée). Et ce n'est que l'accès au minimum vieillesse qui constituera pour elles une protection adéquate – si les ressources de leur éventuel conjoint/compagnon le permettent et avec l'obligation d'accepter la récupération sur succession.

c) dans une thèse intermédiaire, on pourrait associer deux modifications du système actuel :

- Borner l'âge de validation au sixième anniversaire du benjamin. On peut estimer que si la lourde charge d'élever plusieurs jeunes enfants justifie l'affiliation, aux six ans du dernier cette charge s'allège et qu'on peut alors mettre fin à l'affiliation et que la proratisation du MICO serait moins pénalisante.

Le nombre d'affiliations ne diminuerait plus que de 55%

- ouvrir l'AVPF à taux partiel jusqu'au sixième anniversaire du benjamin dans les conditions de l'ancien CLCA.

En tout état de cause, si on restreignait le champ de l'AVPF il faudrait adopter un calendrier « long » de mise en œuvre (dans le projet présenté à la Commission Moreau si on supprimait

l'AVPF au-delà des trois ans des enfants, on maintenait dans le régime d'affiliation les bénéficiaires à la date de la réforme jusqu'à sortie de champ).

3) La situation du parent isolé

Près de 30% des affiliations concernent les parents isolés

Leur situation pourrait être revue.

a) il faut revenir sur la possibilité qu'un parent isolé travaillant à temps plein puisse être affilié à l'AVPF.

C'est le cas si ses ressources en N-2 sont inférieures au plafond de l'ARS (la condition de ressources est satisfaite) et puisqu'on n'impose aucun plafond de revenu professionnel l'année de l'affiliation.

L'affiliation à l'AVPF n'apporte rien en termes de validation de durée mais emporte le report au compte du SMIC.

On devrait aligner la situation du parent isolé sur celle des couples (où il n'y a pas d'affiliation si le parent a un revenu professionnel supérieur à 12 fois la base mensuelle des allocations familiales soit 400€/mois).

b) Les conditions d'affiliation à l'AVPF au taux partiel au titre de la Préparée (report au compte de 50 ou 20% du SMIC) pourraient être durcies.

Actuellement l'affiliation est possible quelle que soit la rémunération du parent isolé (alors qu'elle est limitée à 63% du PASS soit 1971€/mois pour le parent qui vit en couple). Les parents isolés qui ont des rémunérations substantielles bénéficient d'un report au compte sans limite autre que le plafond de la sécurité sociale.

Ce régime préférentiel est l'objet de critiques (notamment de la Cour des Comptes dans son rapport de 2009).

On pourrait s'aligner sur la limite retenue pour le CLCA à taux partiel (63% du PASS),

La dépense de cotisations diminuerait de 2% (90M€ en 2011).

4) autres situations d'affiliation

L'affiliation est ouverte aux personnes qui prennent en charge des adultes ou enfants handicapés et des personnes dépendantes.

a) Ces dispositifs sont de portée restreinte

- Leur durée est parfois insuffisante s'agissant de prises en charge longue

- La prise en charge des personnes dépendantes est limitée aux niveaux 1 et 2 de la grille AGGIR¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Rappelons, pour prendre la mesure du problème, que 40% des aidants familiaux sont actifs et qu'il y environ 700 000 allocataires de l'APA à domicile

- Il n'y a pas d'affiliation à temps partiel

b) Faut-il améliorer l'AVPF ?

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

- la possibilité d'inciter les employeurs à développer des dispositifs opposables en les rendant éligibles au CIF

- l'ouverture au niveau 3 de la grille AGGIR.

c) le problème de la consolidation dans un crédit temps unique des situations éligibles

Plutôt que multiplier les situations éligibles, faut-il accorder aux ménages un crédit de congé ouvert sur l'ensemble de leur vie de travail et dont ils auraient la maîtrise quant au moment de son utilisation.

Un dispositif de ce type laisserait aux ménages des capacités d'arbitrage (mais aussi la responsabilité d'arbitrer alors qu'ils connaissent mal l'avenir de leurs besoins de congé lorsqu'ils sont jeunes et qu'ils peuvent envisager de consommer une large partie de leur crédit)

Dans la situation actuelle,

- il y a de nombreux congés : congé parental, congé de soutien familial, congé pour enfant malade, congé de présence parentale, congé de solidarités familiales notamment

- il y a de très fortes disparités dans leurs conditions, leur durée, leur (éventuelle) rémunération, le mécanisme de validation à l'AVPF ou leurs conséquences sur le statut du salarié dans son entreprise.

Le HCF – à la demande de la CFTC – avait entrepris, mais sans la mener à son terme, une première analyse de cette perspective.

Nous n'avons pas repris ce chantier.

B) problèmes communs

1) le décalage entre les années de prise en compte de la condition de revenu (N-2) et d'affiliation (N)

On a expliqué les raisons pour lesquelles il convient de procéder à l'examen des ressources du ménage et des revenus professionnels de la personne à affilier dans l'année d'affiliation et non en N-2

Cette réforme ne poserait pas de problème majeur de gestion pour les CAF.

Elle retarderait l'affiliation sans incidence pour les affiliés

2) 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)

ANNEXE A
DATE D'APPLICATION DES REFORMES DE L'AVPF

Prestation ou situation autorisant l'affiliation	Date d'entrée en vigueur
Majoration allocation de salaire unique Majoration allocation de mère au foyer	} 1 ^{er} juillet 1972
Allocation d'éducation spéciale Allocation adulte handicapé	} 1 ^{er} octobre 1975 } 1 ^{er} juillet 1978 extension aux Dom } 1 ^{er} juillet 1979 extension en faveur des hommes au titre du handicap
Complément familial	} 1 ^{er} janvier 1978
Allocation jeune enfant } sous condition Complément familial enfant } de ressources	} 1 ^{er} janvier 1985 pour toute personne physique
Allocation parentale d'éducation taux plein et mi-taux rang 3 et suivants Complément familial famille	} 1 ^{er} juillet 1994
Allocation parentale d'éducation taux plein rang 2 Allocation parentale d'éducation taux partiels quel que soit le rang	} 1 ^{er} janvier 1995
Allocation parentale d'éducation à taux partiel pour chaque membre du couple quel que soit le rang	} 1 ^{er} janvier 2001
Allocation de présence parentale quel que soit le taux	} 1 ^{er} janvier 2004
Allocation de base de la Paje Complément de libre choix d'activité quel que soit le taux et le rang	} 1 ^{er} mai 2006
Allocation journalière de présence parentale	} 1 ^{er} juillet 2006
Complément optionnel de libre choix d'activité	} 21 avril 2007
Congé de soutien familial	}

Annexe B

Tableau de synthèse des conditions d'affiliation à l'Avpf en métropole à compter du 1^{er} janvier 2012¹⁵⁹

Condition 1 Prestations et situations autorisant l'affiliation*	Condition 2 Condition d'activité professionnelle réduite de la personne à affilier		Condition 3 Plafond de ressources	
	Personne isolée	Personne en couple	Personne isolée	Personne en couple
Cf	Néant	Revenus professionnels de l'année de référence N-2 de la personne à affilier ≤ 12 fois la Bmaf	Ars	Cf
Ab				Ars
Clca taux plein/Colca		Néant		Cf
Clca taux partiel		Revenus professionnels de l'année N de la personne à affilier ≤ 63 % du plafond de la sécurité sociale de l'année N		sans majoration en cas de double activité sans majoration pour les enfants à charge âgés de 20 ans
Ajpp		Néant		
Charge d'un adulte ou d'un enfant handicapé	Revenus professionnels de l'année N de la personne à affilier ≤ 63 % du plafond de la sécurité sociale de l'année N		Cf sans majoration pour les enfants à charge âgés de 20 ans	
Csf	Ne pas exercer d'activité professionnelle			

* dans l'ordre d'examen des droits

¹⁵⁹ Source : Suivi législatif de la CNAF

Annexe C

Tableau des cumuls d'affiliation Avpf autorisés dans un couple (A et B) selon les motifs d'affiliation au titre desquels sont éligibles chacun des membres du couple pour un même mois

« X » = cumul autorisé

A B	Cf	Ab	Clca taux plein Colca	Clca taux partiel	Ajpp	Aah ¹	Aeeh ²	Csf
Cf					X	X	X	X
Ab					X	X	X	X
Clca taux plein Colca					X	X	X	X
Clca taux partiel				X	X	X	X	X
Ajpp	X	X	X	X	X	X	X	X
Aah	X	X	X	X	X	(1)	X	X
Aeeh	X	X	X	X	X	X	(2)	X
Csf	X	X	X	X	X	X	X	X

¹ Aah = affiliation au titre de la charge d'un adulte handicapé

² Aeeh = affiliation au titre de la charge d'un enfant handicapé

(1) : cumul autorisé si affiliation de A comme aidant d'un adulte handicapé et de B comme aidant d'un autre adulte handicapé

(2) : cumul autorisé si affiliation de A au titre d'un enfant handicapé et de B au titre d'un autre enfant handicapé

Annexe 8

8-Comparaisons internationales

Cette annexe vise à consolider les nombreuses analyses d'ores et déjà produites sur le sujet. Elle prend notamment appui sur les travaux suivants :

- COR, *Retraites : droits familiaux et conjugaux, sixième rapport*, décembre 2008 ;
- OCDE, *Panorama des pensions 2013*, 2013 ;
- SG COR, *Le partage des droits à la retraite (« splitting »)*, document de travail, 2007 ;
- SG COR, *Les évolutions des droits familiaux dans une perspective internationale*, document de travail, 2008 ;
- SG COR, *Les dispositifs de solidarité en matière de retraite à l'étranger*, document de travail, 2012 ;
- SG COR, *Les écarts de pension entre les femmes et les hommes à l'étranger*, document de travail, 2014 ;
- Carole Bonnet et Marco Geraci, *Comment corriger les inégalités de retraite entre hommes et femmes ? L'expérience de cinq pays européens*, Population et sociétés, INED, février 2009 ;
- Anna d'Addio, *Pension entitlements of women with children : the role of childcare credits*, forthcoming, OCDE ;
- diverses informations transmises à la mission par le COR et l'OCDE.

**SECTION 1 : DES INEGALITES DE CARRIERE AINSI QUE DES ECARTS DE REMUNERATION
ET DE PENSION ENTRE HOMMES ET FEMMES SONT CONSTATES DANS TOUS LES PAYS
ETUDIÉS**

I. Si le taux d'emploi des femmes est inférieur à celui des hommes, des écarts sont également constatés en fonction du nombre et de l'âge des enfants

En 2013, la majorité des femmes en âge de travailler occupe un emploi dans les pays étudiés par le COR, de 50,3 % en Espagne à 72,5 % en Suède, à l'exception de l'Italie qui s'en approche (46,5 %).

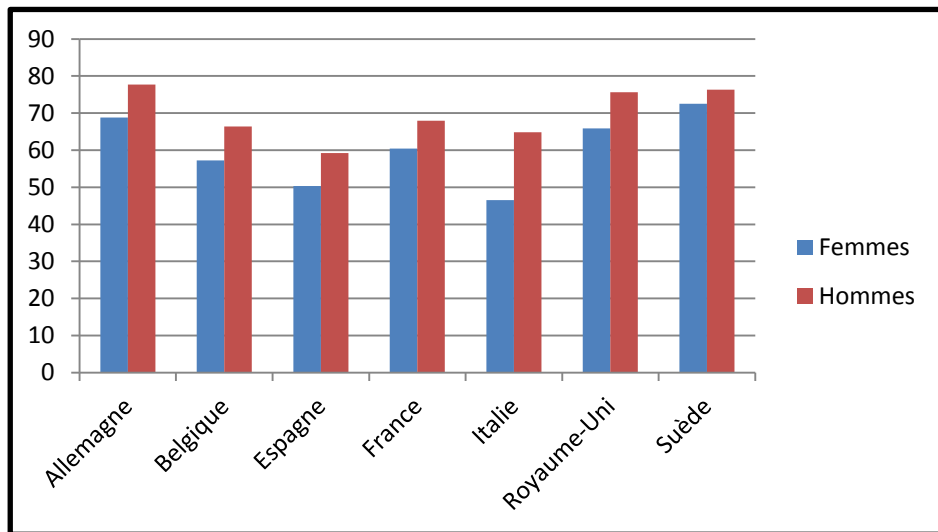
Tableau 10 : Taux d'emploi selon le sexe en 2013 (en %)

Pays	Femmes	Hommes	Ensemble
Allemagne	68,8	77,7	73,3
Belgique	57,2	66,4	61,8
Espagne	50,3	59,2	54,8
France	60,4	67,9	64,1
Italie	46,5	64,8	55,6
Royaume-Uni	65,9	75,6	70,8
Suède	72,5	76,3	74,4

*Champ : population des ménages, personnes âgées de 15 à 64 ans.
Source : Eurostat, LFS (extraction du 12 août 2014).*

Le taux d'emploi des femmes est systématiquement inférieur à celui des hommes. A l'exception de la Suède, cet écart est important.

Graphique 2 : Ecart des taux d'emploi entre hommes et femmes en 2013 (en %)

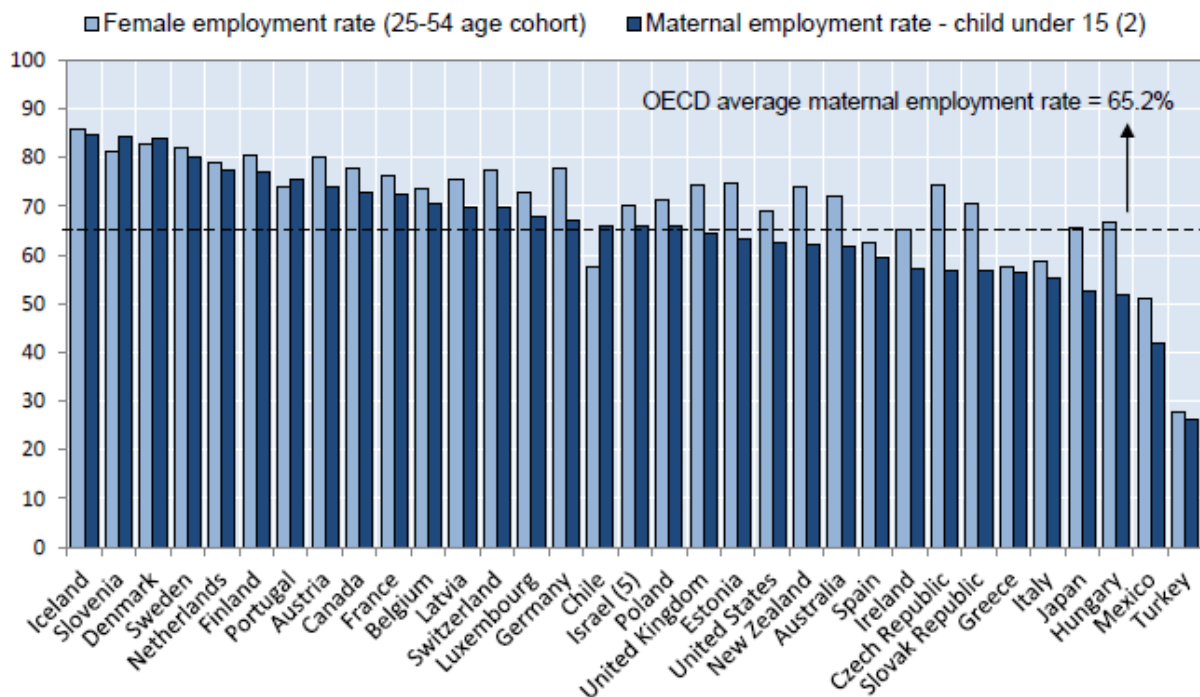


Champ : population des ménages, personnes âgées de 15 à 64 ans.

Source : Eurostat, LFS (extraction du 12 août 2014).

L'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des mères de famille au sein de l'OCDE est variable. Le taux d'emploi des femmes est généralement supérieur à celui des mères de famille mais il existe des exceptions (Slovénie, Danemark, Chili notamment).

Graphique 3 : taux d'emploi des femmes et des mères de famille au sein des pays de l'OCDE

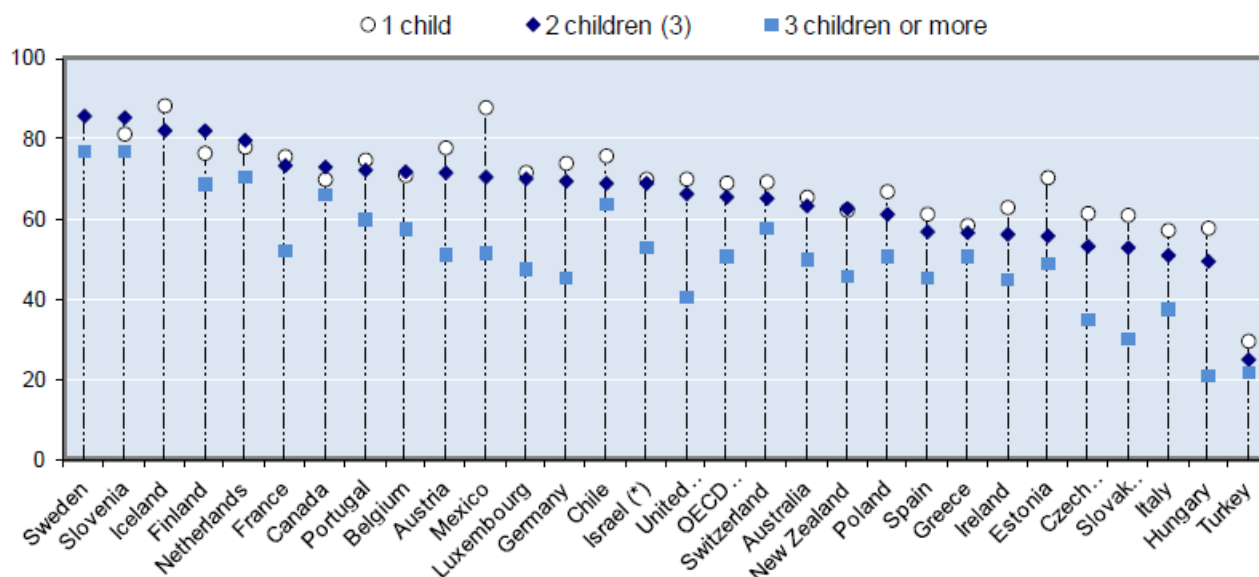


Source : OCDE

Enfin, la hiérarchie entre les taux d'emploi des femmes en fonction du nombre et de l'âge des enfants est proche dans l'ensemble des pays de l'OCDE :

- le taux d'emploi des mères de famille baisse avec le nombre d'enfants, surtout à l'arrivée du troisième enfant. Le taux moyen de l'OCDE passe ainsi de 69,2 % lorsqu'un enfant est à charge à environ 51 % lorsque trois enfants sont à charge ;

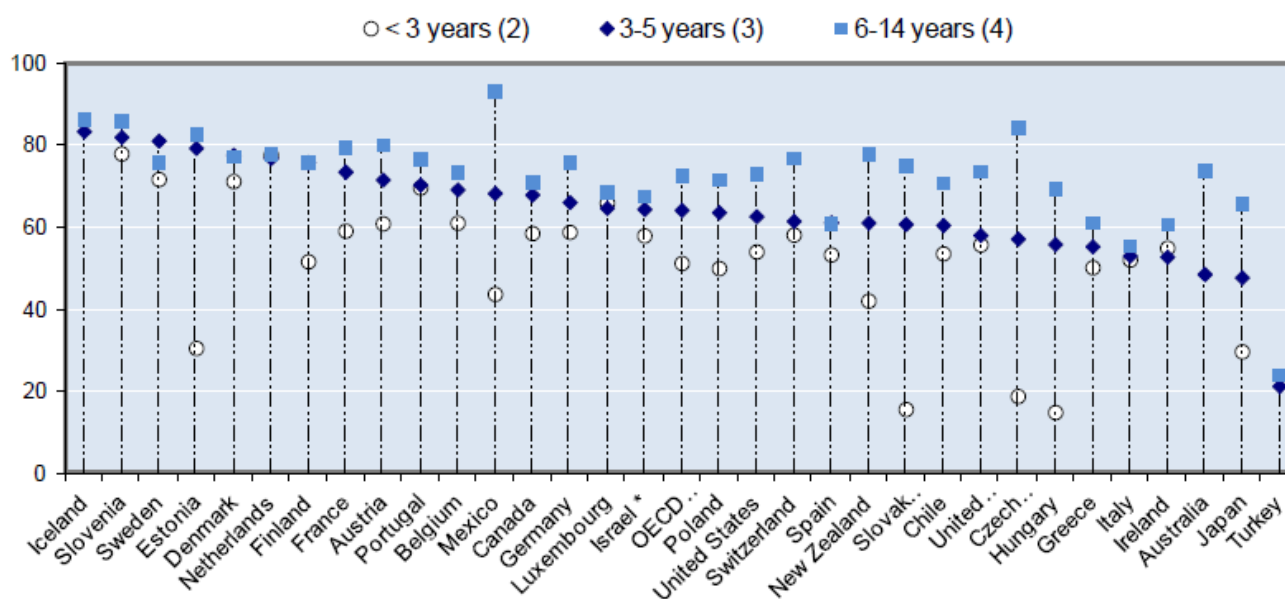
Graphique 4 : Taux d'emploi des mères en fonction du nombre d'enfants en 2008



Source : OCDE

- le taux d'emploi des mères est faible en présence d'au moins un enfant de moins de trois ans et remonte lorsque les enfants sont plus âgés. En moyenne, au sein de l'OCDE, le taux d'emploi des mères dont le plus jeune enfant a moins de trois ans est de 51,4 % pour ensuite passer à 64,3 % lorsque le dernier enfant est âgé de 3 à 5 ans. Il s'élève enfin à 72,7 % lorsque l'enfant le plus jeune est âgé de 6 à 14 ans.

Graphique 5 : Taux d'emploi des mères en fonction de l'âge du plus jeune enfant en 2008

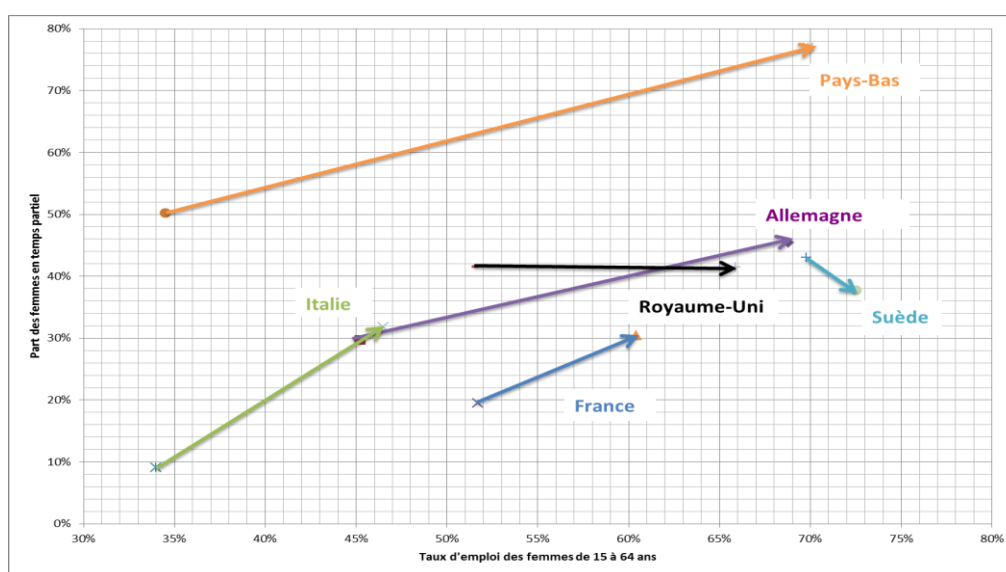


Source : OCDE

II. La durée du travail des femmes est plus faible que celle des hommes, avec une diffusion forte du temps partiel

Depuis 1983, la progression de l'emploi féminin a été forte en Allemagne (plus de 20 points de hausse du taux d'emploi), et davantage encore aux Pays-Bas (plus de 30 points). Elle apparaît en revanche faible en Suède (+ 3 points) mais la période observée est plus courte (depuis 1995 seulement) et, surtout, le taux d'emploi des femmes en 2013 y est le plus élevé parmi les pays étudiés.

Graphique 6 : Evolution entre 1983 et 2013 des taux d'emploi et de la part du temps partiel des femmes âgées de 15 à 64 ans

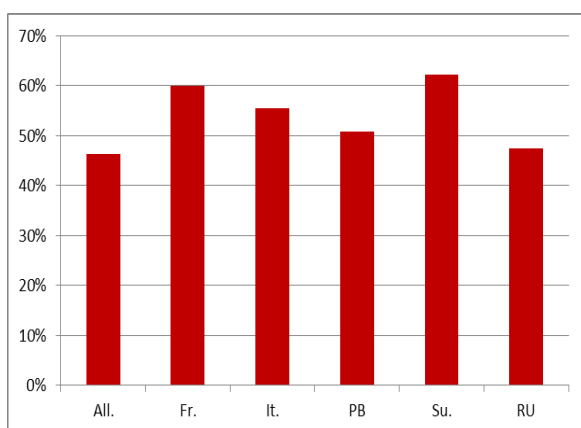


Source : COR, Eurostat – 1995-2013 pour la Suède

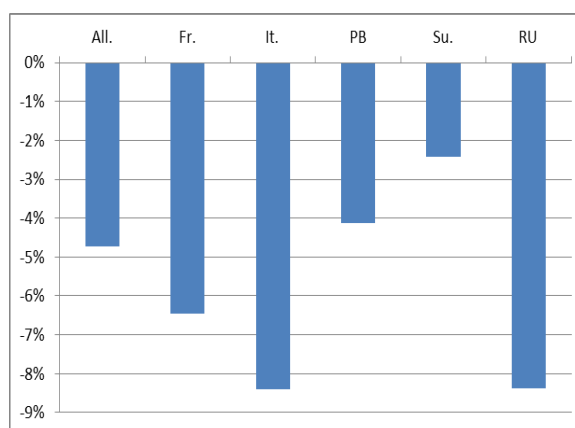
Cette hausse des taux d'emploi s'est effectuée, majoritairement, sur la base d'emplois à temps partiel, sauf en Suède où la part du travail à temps partiel parmi les femmes en emploi a baissé et au Royaume-Uni où elle a stagné. Dans les autres pays, la part du travail à temps partiel parmi les femmes en emploi a progressé entre 1983 et 2013 de plus de 10 points en France à plus de 30 points aux Pays-Bas. Le travail à temps partiel concerne en 2013 une proportion importante des femmes en emploi, environ 40 % en Belgique, en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni, et 75 % aux Pays-Bas.

Graphique 7 : Durée hebdomadaire moyenne des temps partiels et des temps complets en 2013

Durée hebdomadaire moyenne des temps partiels rapportée à celle des temps complets pour les femmes en 2013



Durée hebdomadaire moyenne des temps complets féminins rapportée à celle des temps complets masculins en 2013



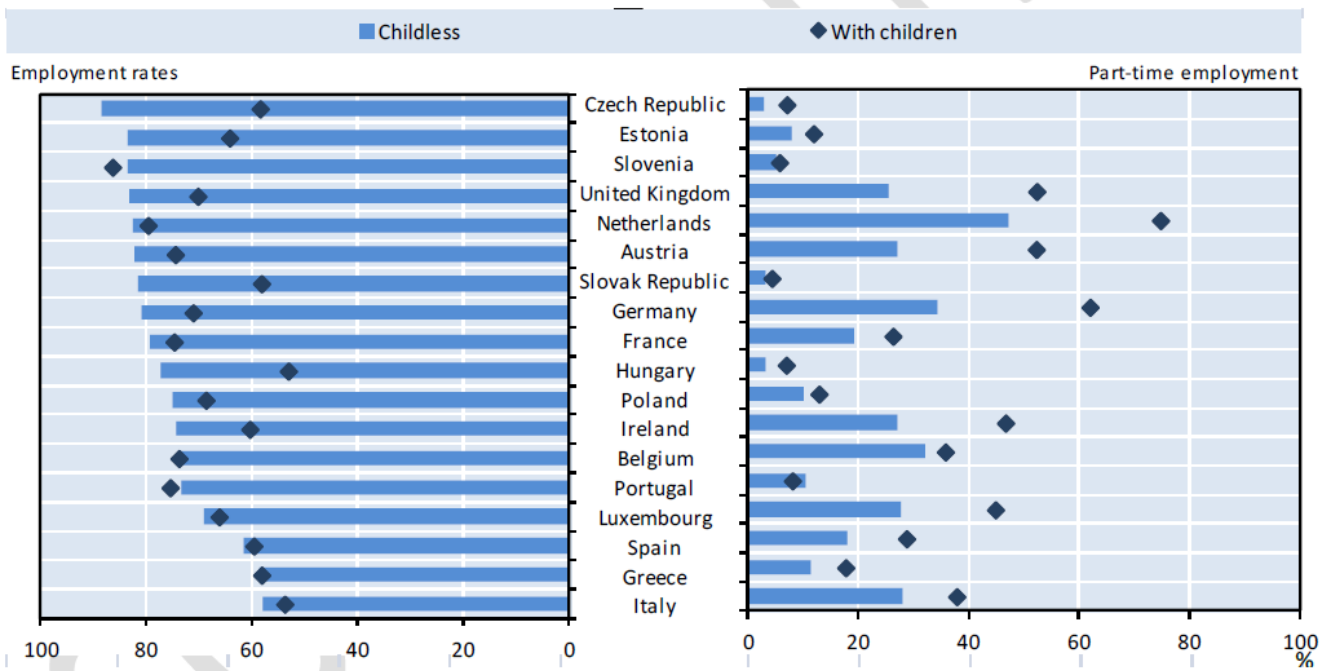
Source : Eurostat.

La durée de travail des emplois à temps partiel occupés par les femmes diffère sensiblement d'un pays à l'autre : elle est relativement longue en moyenne en Suède et en France puisqu'elle représente environ 60 % de la durée de travail des emplois à temps complet occupés par les femmes, contre environ 55 % en Italie et 50 % ou moins dans les autres pays étudiés.

Il existe également des différences de durée du travail entre les emplois à temps complet occupés par les femmes et ceux occupés par les hommes. Ainsi, en Suède, la durée hebdomadaire de travail des femmes à temps complet est inférieure d'environ 2 % à celles des hommes à temps plein (contre environ 8 % en Italie et au Royaume-Uni).

Enfin, l'OCDE a comparé le taux d'emploi et le taux d'emploi partiel des femmes avec et sans enfant. Il apparaît que la diffusion du temps partiel est très supérieure lorsque la femme est mère de famille.

Graphique 8 : Incidence du temps partiel pour les femmes avec et sans enfants en 2009



Source : OCDE – 2012, *Closing the gender gap act now*

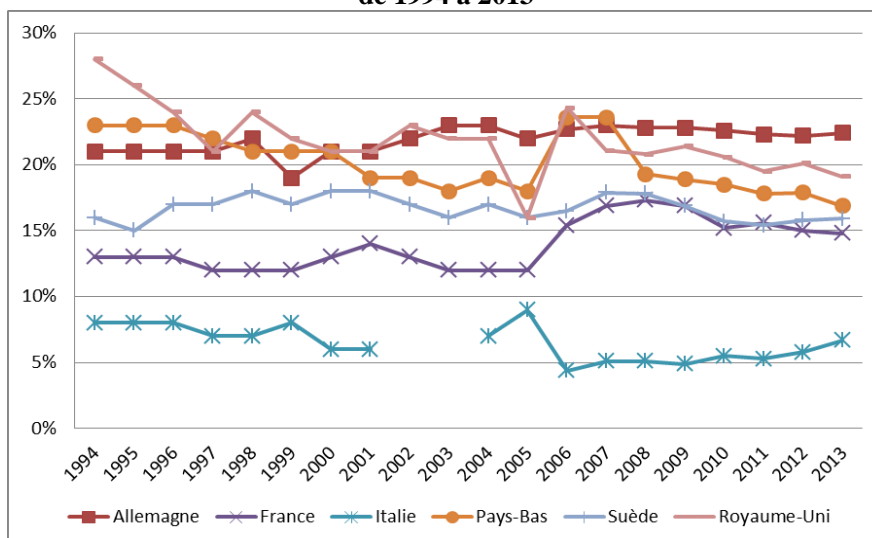
III. Les écarts de rémunération sont systématiques mais leurs proportions sont variables

Les écarts entre la rémunération horaire brute moyenne des femmes salariées et celle des hommes salariés sont stables depuis 1994, selon une ampleur qui varie entre les pays : moins de 10 points en Italie, environ 15 points en France, et jusqu'à plus de 20 points en Allemagne.

Ces écarts de rémunération peuvent refléter des écarts de structure des emplois entre les femmes et les hommes et ne constituent pas de ce fait des estimations d'une discrimination salariale entre les femmes et les hommes.

Graphique 9 : Ecarts de rémunération entre femmes et hommes

Ecarts entre la rémunération horaire brute moyenne des femmes et celle des hommes de 1994 à 2013



Données nationales jusqu'en 2006 – Méthodologie Eurostat (Structure of earnings survey) à partir de 2007.

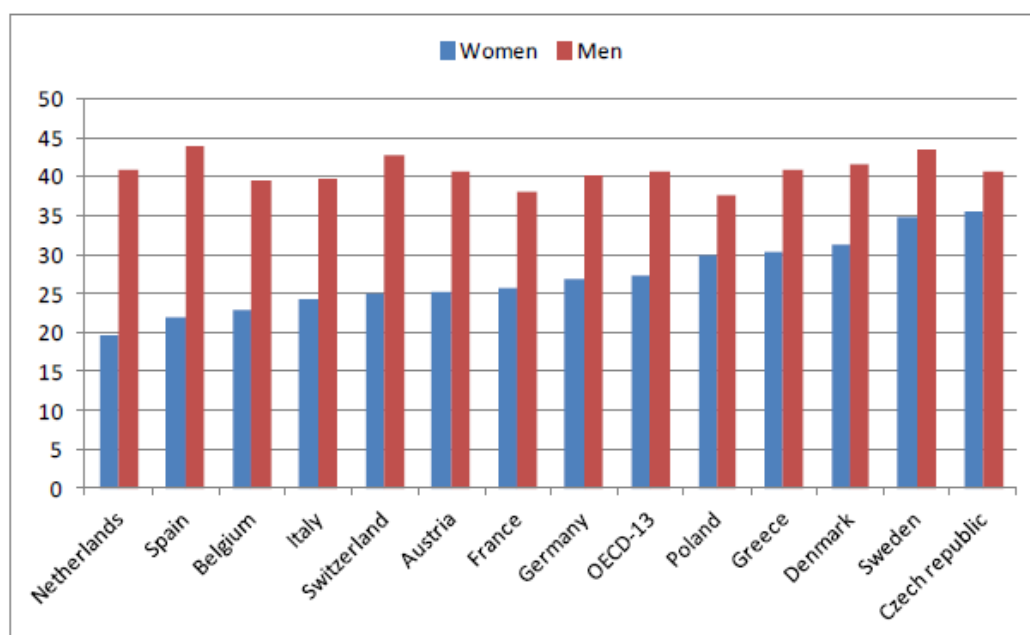
Source : Eurostat.

Note : en 2013, pour les salariés, l'écart entre la rémunération horaire brut moyenne des femmes et celle des hommes est de 22,4 % en Allemagne. Cet écart était de 21 % en 1994.

IV. Les durées de carrière sont plus courtes pour les femmes

Les durées de carrière sont systématiquement plus courtes pour les femmes. Si cet écart est particulièrement prononcé aux Pays-Bas ou en Espagne, il est plus réduit en Suède.

Graphique 10 : Durées de carrière parmi les personnes âgées de 65 ans et plus



Source : OCDE, Sharelife – 2014, Anna d'Addio, Pension entitlements of women with children : the role of childcare credits, forthcoming

V. Les écarts de pension sont le résultat de ces inégalités de carrière

Malgré la montée de l'activité féminine, les carrières professionnelles des femmes continuent de se distinguer de celles des hommes en termes de type d'emploi, de durée du travail et de rémunération horaire. L'activité féminine s'est en outre développée dans un contexte de ralentissement de la croissance économique et de montée du chômage. Au total, ces évolutions sur le marché du travail ont pour effet d'augmenter les droits à retraite des femmes et de les rapprocher de ceux des hommes sans être suffisantes cependant pour assurer à elles-seules la disparition des écarts de retraite entre les femmes et les hommes.

Ainsi, la pension moyenne de retraite de droit propre – droits acquis à titre personnel dont les dispositifs de solidarité – des femmes est inférieure à celle des hommes. Le rapport entre les deux varie entre un peu moins de 60 % en Allemagne comme en France, à près de 75 % en Suède. La prise en compte des droits dérivés réduit fortement ces écarts, puisque, par exemple, le rapport des montants moyens entre les femmes et les hommes passe à un peu plus de 70 % en Allemagne et en France.

Tableau 11 : Écarts de pension de retraite entre les femmes et les hommes, ensemble des retraités

	Ratio $P_{\text{femmes}}/P_{\text{hommes}}$ (droits propres)	Ratio $P_{\text{femmes}}/P_{\text{hommes}}$ (droits propres + pension de réversion)
Allemagne (2012) ⁴	56,8 %	71,0%
Belgique (2007) ⁵	64,6%	-
Espagne (2014) ⁶	-	63,4%
France (2012) ⁷	57,5 %	72,0%
Italie (2012) ⁸	-	70,0 %
Suède (2013) ⁹	74,6%	En extinction progressive
Pays-Bas (2010) ¹⁰	Pas de différences notables pour la pension de base forfaitaire - Autour de 50% en 2010 pour les pensions professionnelles	Pas de réversion
Royaume-Uni (2012)	Basic State Pension uniquement ¹¹ : 77,0 % Tous régimes ¹² : un célibataire dispose d'une pension de 56,6 % de celle d'un couple, contre 45,7 % pour une célibataire	-

Source : COR, 2014 - Note : en France, en 2012, la pension de retraite moyenne de droit propre de l'ensemble des retraitées est égale à 57,5 % de celle des hommes. Concernant la pension totale (incluant la pension de réversion), celle des femmes atteint 72 % de celle des hommes.

Une analyse des retraités les plus récents permet d'observer un rapprochement entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes, notamment :

- en Suède, en 2013, les cotisations créditées au sein des comptes notionnels et des comptes capitalisés publics par les femmes représentent 90 % des cotisations créditées par les hommes ;
- en Belgique, la pension moyenne des nouvelles retraitées en 2007 équivaut à près de 70 % de celle des nouveaux retraités ;
- en France, le rapport entre la pension moyenne de droit direct à la liquidation des femmes et celle des hommes passe de 53 % à 81 % entre la génération 1930 et la génération 1970.

**SECTION 2 : LES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE SE SONT DEVELOPPES RECEMMENT
ET PRESENTENT DES CARACTERISTIQUES QUI LES DISTINGUENT DES DISPOSITIFS
FRANÇAIS**

La présente annexe cible l'analyse des droits familiaux de retraite sur les quatre pays suivants : l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède.

I. Le développement des droits familiaux de retraite est plutôt récent et leur importance est variable selon les pays

A. Les droits familiaux se sont surtout développés à partir des années 1990

Les droits familiaux sont quasi inexistants jusqu'à la fin des années 1970, à l'exception de mesures de supplément de pensions pour personnes à charge au moment de la retraite. La question des retraites féminines était traitée différemment selon les pays :

- dans les pays continentaux et du sud de l'Europe, les femmes avaient vocation à rester au foyer et dépendaient, une fois à la retraite, de la pension du « chef » de famille et, à partir de son décès, de ses droits dérivés ;
- dans les pays du nord de l'Europe, scandinaves et anglo-saxons, 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.

Cependant, dans les quatre pays analysés, les droits familiaux se sont développés de manière significative à partir des années 1990, dans un contexte marqué par des réformes visant un renforcement du caractère contributif des régimes de retraite qui risquaient de fragiliser plus particulièrement les femmes parce qu'elles reposaient sur l'hypothèse d'une participation plus forte et plus longue au marché du travail.

Ces réformes étaient orientées autour de deux axes :

- le recul des âges légaux de retraite

Tableau 12 : Relèvement des âges de la retraite sur la période récente dans les quatre pays étudiés

		Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Suède
De ...	Age d'ouverture des droits	65 ans 63 ans si 35 ans de contribution	65 (h) 60 (f)	65 (h) 60 (f) Sans limite d'âge si 35 ans de contribution	60 ans
	Age de pension complète	65 ans	Âge minimum + 44 ans (hommes) et 39 ans (femmes) de contribution	Age minimum + 40 ans de contribution	65 ans
À...	Age d'ouverture des droits	67 ans à terme 63 ans si 35 ans de contribution	68 ans à terme	66 ans et 3 mois pour les hommes ; 62 ans et 3 mois pour les femmes. Pas de condition d'âge si 42 ans et 5 mois de durée d'assurance pour les hommes et 41 ans et 5 mois de durée d'assurance pour les femmes (augmentation selon l'espérance de vie : 1 an tous les 10 ans) - égalité femmes/hommes à partir de 2018	61 ans
	Age de pension complète	67 ans à terme 65 ans à terme si 45 ans de contribution	Âge minimum + 30 ans de contribution	66 ans et 3 mois pour les hommes ; 62 ans et 3 mois pour les femmes ; 62 ans si 42 ans et 5 mois de durée d'assurance pour les hommes et 41 ans et 5 mois de durée d'assurance pour les femmes (augmentation selon l'espérance de vie : 1 an tous les 10 ans) - égalité femmes/hommes à partir de 2018	Pas de notion d'âge de pension complète. La pension est proportionnelle aux droits accumulés selon un coefficient qui augmente avec l'âge de départ et dépend de la génération : 5,55% à 61 ans et 7,8% à 70 ans pour la génération 1940

Source : COR – Lettre du COR n°7

- Le changement des règles de calcul des pensions

Les principales mesures prises concernant les paramètres de calcul des pensions ont répondu à l'objectif de réduire les dépenses et de stabiliser les taux de cotisation (après une hausse préalable). Ce mouvement a pu prendre la forme d'un allongement de la période de calcul du salaire servant de référence pour déterminer les pensions : des 10 aux 25 meilleures années en France ; des 5 aux 8, aux 15 puis aux 25 dernières années – à terme en 2022 – en Espagne ; des 5 dernières années à la totalité de la carrière en Italie ; des 15 meilleures années à la totalité de la carrière en Suède. La réduction a pu prendre également la forme d'une augmentation du nombre d'années de contribution nécessaires pour obtenir une retraite complète ou encore des restrictions des dispositifs de réversion (qui opèrent une redistribution des célibataires vers les couples). Ces évolutions dans les paramètres pris en compte dans la retraite ont pour conséquence de renforcer le lien entre les cotisations versées et les prestations reçues.

Certains pays sont allés plus loin en changeant le mode de calcul des pensions : l'Italie et la Suède ont profondément modifié leurs systèmes de retraite en passant d'un système à prestations définies à un système de comptes notionnels en cotisations définies (l'Allemagne disposait déjà d'un système de retraite à cotisations définies, par points)¹⁶⁰. Ce système, centré sur la capacité de contribution de chaque personne, peut conduire à une reproduction des inégalités sur le marché du travail dans les retraites.

Pour rendre ces mesures acceptables et éviter que certaines catégories de population ne soient trop fragilisées, ces réformes se sont accompagnées d'un développement, plus ou moins ambitieux, de dispositifs de droits non contributifs.

B. Les droits familiaux sont d'une importance variable dans les systèmes de retraite des pays étudiés

1. La contribution des dispositifs de droits familiaux au montant des pensions est variable selon le pays

Les travaux du COR ont permis de bâtir des estimations de la contribution des dispositifs de droits familiaux au montant des pensions, sur la base de cas-types.

Selon ces estimations, la part des droits familiaux demeurerait faible en Suède et en Italie, représentant entre 5 % et 7 % de la pension de retraite des mères. En Allemagne, malgré un développement récent, les droits familiaux représenteraient une part plus importante. Enfin, au Royaume-Uni, la part des droits familiaux dans les pensions des femmes reste limitée compte tenu du caractère forfaitaire de la pension servie par le régime de base.

¹⁶⁰ Dans les systèmes à cotisations définies, par points ou en comptes notionnels, les assurés sont titulaires d'un compte individuel sur lequel, en fonction des cotisations versées chaque année, ils accumulent des points ou se constituent un capital virtuel, dont dépendra le montant de la pension. Ce montant est donc fonction des cotisations versées tout au long de sa carrière.

2. Le coût de ces dispositifs est difficile à estimer

Il est difficile de disposer d'éléments de coûts pour comparer les dispositifs car ceux-ci sont récents et ne sont donc pas encore pleinement montés en charge.

- en Suède

Les cotisations versées pour l'acquisition de droits pour l'éducation des enfants représentent environ 2,5 % des cotisations versées en 2012.

Si aucun changement de comportement de fécondité, ni d'activité en amont et en aval des naissances n'interviennent, 4 % des droits acquis par les femmes suédoises en moyenne sur l'ensemble de leur carrière (entre 15 et 67 ans) seront des droits liés à l'éducation des enfants (contre moins de 1 % pour les hommes).

- en Allemagne

Les éléments de coût transmis par le COR ne sont pas exhaustifs puisqu'ils ne portent que sur le Kindererziehungszeiten (cf. points de retraite attribués jusqu'aux trois ans de l'enfant)¹⁶¹. La part des points attribués au titre de ce droit s'élève, annuellement, à environ 6,6 %.

Ce droit représente environ 6 % des cotisations annuellement versées :

- * 11,5 Mds € en 2001 ;
- * 11,6 Mds € en 2012 ;
- * 11,5 Mds € en 2013 ;
- * 11,8 Mds € en 2014 (estimation).

Enfin, ce droit représente, jusqu'en 2013, moins de 3 % des pensions versées, puis environ 4-5 % à partir de 2014¹⁶² :

- * 6,5 Mds € en 2012 ;
- * 6,4 Mds € en 2013 ;
- * 9,9 Mds € en 2014 (estimation).

En 2013, les droits pour périodes d'éducation représentent 8 % des pensions des femmes retraitées.

¹⁶¹ Les éléments de coût présentés ici ne portent donc pas sur les périodes d'éducation des enfants de 3 à 10 ans.

¹⁶² Ce chiffre ne prend pas en compte les droits liés aux Landers de l'Est.

II. Ces dispositifs se distinguent du système français par certaines de leurs caractéristiques

A. Présentation des caractéristiques générales

Les principales caractéristiques des dispositifs dans les pays étudiés sont les suivantes :

- un dispositif par âge de l'enfant et / ou par régime (pas de doublons) ;
- une liberté de choix au sein de chaque couple (choix optionnel en Suède et en Allemagne, plus de droits pour le couple si le père s'investit dans l'éducation des enfants en Italie et en Suède) ;
- une exigence de durée de contribution minimale. L'objectif est de renforcer le taux d'emploi des femmes ;
- une ouverture des droits familiaux aux parents qui restent en emploi. Jusqu'à un certain niveau, il est donc possible de cumuler activité professionnelle et droits familiaux ;
- une durée limitée dans le temps (de quatre ans en Suède à quelques mois en Italie), à l'exception du Royaume-Uni (droits ouverts jusqu'aux 12 ans de l'enfant) et de l'Allemagne (droits ouverts jusqu'aux 10 ans de l'enfant), à l'instar de la France (droits à l'AVPF ouverts jusqu'aux 21 ans du plus âgé des trois enfants).

Le signal pour un partage plus équilibré de l'éducation des enfants entre le père et la mère est clairement donné.

B. Les droits familiaux n'imposent pas nécessairement une interruption d'activité

À l'origine, les dispositifs britanniques, italiens et allemands n'étaient ouverts qu'aux parents, majoritairement les mères, sous réserve de ne pas exercer d'activité professionnelle. Les réformes des années 1990 ont conduit à ouvrir les droits familiaux aux parents qui restent en emploi :

- au Royaume-Uni, une réforme de 2002 a instauré une nouvelle pension d'État complémentaire, plus généreuse pour les bas revenus. Des cotisations, sur la base d'un revenu fictif (environ 50 % du salaire moyen) sont versées aux comptes des personnes qui ont un enfant de moins de six ans et qui ne sont pas en mesure de travailler ou perçoivent un revenu inférieur au revenu fictif. Avec la réforme des retraites de 2007, la période pendant laquelle il est possible de bénéficier du dispositif a été élargie aux douze premières années de l'enfant ;
- en Allemagne, deux réformes, en 1999 et en 2002, ont permis que les cotisations versées au titre des périodes d'éducation des enfants puissent se cumuler avec des cotisations salariales dans la limite du plafond de la sécurité sociale, lors des dix premières années de l'enfant¹⁶³, avec des validations de droit de montants différents suivant l'âge de l'enfant ;
- en Suède, depuis 1998, les droits à la retraite pendant les périodes d'éducation des enfants sont calculés sur la base d'un revenu fictif venant éventuellement

¹⁶³ Dix-huit premières années si l'enfant est handicapé.

compléter un revenu perçu par ailleurs. L'État verse une contribution sur la base de ce revenu fictif qui vient alimenter le compte notionnel de l'assuré.

Dans ces trois pays, les dispositifs laissent donc le choix aux personnes de continuer leur activité, sous certaines conditions, ou non pour pouvoir bénéficier de droits familiaux liés à l'éducation des enfants. Ils ont donc intégré une logique selon laquelle l'arrivée d'un enfant ne se traduit pas nécessairement par l'interruption du travail, une conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale étant possible. En revanche, en Italie, les validations de périodes d'éducation requièrent un arrêt d'activité.

C. Les droits familiaux exigent souvent une durée de cotisation minimale

Le bénéfice des droits familiaux est généralement assujéti à une durée de cotisation minimale plus ou moins contraignante dans les pays analysés :

- au Royaume-Uni, les périodes d'éducation éligibles aux dispositifs sont validées à la condition que le bénéficiaire ait contribué effectivement pendant 20 ans au régime de base au moment de la liquidation de ses droits ;
- en Italie, tous les droits à retraite dépendent du versement effectif de cotisations au compte de l'assuré, sur la base d'un montant minimum, pendant au moins 20 ans ;
- en Allemagne et en Suède, le bénéfice des droits pour l'éducation de jeunes enfants est subordonné à la validation de cinq années d'assurance au moment de la liquidation. Les années d'éducation des enfants sont prises en compte dans cette condition en Allemagne, contrairement à la Suède qui conditionne le bénéfice des droits familiaux à cinq années d'assurance effectivement travaillées.

L'objectif de cette conditionnalité est d'inciter au maintien de l'activité lors des périodes d'éducation des enfants et à l'acquisition de droits propres au cours de la carrière.

D. Les droits familiaux sont généralement ouverts au couple, libre à lui de déterminer le bénéficiaire des dispositifs

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.

ZOOM SUR LES QUATRE PAYS ETUDIES

ALLEMAGNE

Les gouvernements successifs ont rendu les droits familiaux plus généreux à la fois pour tenter d'aller à l'encontre de l'idée qu'une femme qui a un enfant doit s'arrêter de travailler (les enfants ne sont scolarisés qu'à partir de sept ans) mais aussi sous la contrainte de la Cour constitutionnelle allemande afin de ne pas pénaliser les retraités des Länder de l'Est qui bénéficiaient jusqu'alors de dispositifs plus favorables de validation des périodes d'éducation des enfants.

En 1986, les périodes d'éducation des enfants ont été prises en compte pour le calcul des retraites. Les mères, ou alternativement les pères, pouvaient bénéficier d'une année de cotisations (validée à hauteur de 75% du salaire moyen) par enfant, sous réserve de n'avoir pas exercé d'activité professionnelle durant la première année de vie de l'enfant.

Une réforme de 1992 porte de une à trois ces années validées pour toutes les naissances postérieures au 1er janvier 1992. Ces points de retraite peuvent être acquis soit par l'un des parents, qu'il soit au chômage ou en activité, soit partagés entre les deux. Dans tous les cas, s'il y a désaccord entre les parents, les droits sont donnés à la mère.

La réforme de 1999 porte progressivement la valorisation des périodes d'éducation des enfants de 75 à 100 % du salaire moyen pour les nouvelles liquidations, mais aussi pour les pensions déjà liquidées. Les cotisations versées au titre des périodes d'éducation des enfants peuvent désormais être cumulées avec des cotisations salariales dans la limite d'une assiette correspondant au plafond de la sécurité sociale. Non seulement l'interruption d'activité n'est plus nécessaire pour que les périodes des enfants soient valorisées dans le cadre des droits à la retraite, mais les femmes qui continuent de travailler bénéficient d'un avantage comparable à celles qui cessent d'exercer une activité. Il y a donc une incitation pour les mères à ne pas se retirer du marché du travail.

Le bénéfice des droits pour l'éducation de jeunes enfants est subordonné à la validation de cinq années d'assurance au moment de la liquidation.

ITALIE

Depuis 1971, l'Italie valide dans le calcul des droits à retraite une interruption d'activité de six mois pour élever un enfant de moins d'un an pour l'un des deux parents (seulement la mère jusqu'en 1978 et au choix du couple entre 1978 et 2000). Ce dispositif a été réformé en 2000.

Il est désormais possible de valider des interruptions d'activité pour un enfant de moins de huit ans et ce droit est ouvert aux deux membres du couple. Toutefois, même si elle est étendue, cette validation reste limitée : six mois pour la mère et sept mois pour le père, dans la limite de dix mois par couple (onze mois si le père s'arrête pendant au moins trois mois). De plus, tous les droits dépendent du versement effectif de cotisations au compte de l'assuré, sur la base d'un montant minimum, pendant au moins 20 ans.

Ces durées validées sont prises en compte dans le calcul des retraites comme des annuités (pour les personnes relevant de l'ancien système) ou comme des cotisations fictives (pour les jeunes générations) mais à un montant différent suivant que l'enfant a plus ou moins de trois ans au moment de l'interruption d'activité :

- validation sur la base du salaire antérieur si l'enfant a moins de trois ans ;
- validation sur la base de deux fois le montant de « l'assegno sociale » (« chèque social » équivalent au minimum vieillesse d'environ 450-500 € par mois) si l'enfant a entre trois et huit ans.

Les mères bénéficient par ailleurs d'un coefficient de transformation (coefficient dépendant de l'espérance de vie au moment du départ en retraite, qui transforme le « capital virtuel » en pension) correspondant à un âge plus élevé que leur âge effectif de départ à la retraite (le décalage est d'un an – 3,5 % de pension annuelle en plus – pour un ou deux enfants et de deux ans – 7 % de pension annuelle en plus – pour trois enfants ou plus).

Il existe également des validations de droits à la retraite en cas d'interruption d'activité pour enfant malade, illimitées pour les enfants de moins de trois ans et de cinq jours par an et par parent pour un enfant entre trois et huit ans.

Enfin, sont prévues des possibilités de cotisations sur une base volontaire pour les parents chômeurs ou inactifs, dans la limite de cinq ans. L'Italie a développé depuis les années 1950 la possibilité pour les femmes au foyer de contribuer volontairement à un fonds afin d'accumuler des droits propres.

SUEDE

La Suède a développé des mécanismes de droits familiaux dans le cadre de la réforme des retraites de 1998. Avant cette réforme, la question des retraites féminines était traitée différemment : ce pays disposait d'un régime de base qui fournissait à tous les citoyens de plus de 65 ans une pension universelle.

Dans le nouveau système de retraite, qui met l'accent sur le travail pour l'acquisition des droits à la retraite, des situations de non-activité ou de moindre activité liées aux enfants sont toutefois prises en compte : des droits à retraite sont accordés aux parents d'enfants de moins de quatre ans, qu'ils exercent ou non une activité professionnelle.

Pendant les périodes d'éducation des enfants, les droits à pension sont calculés sur la base d'un revenu fictif, venant éventuellement compléter un revenu perçu par ailleurs. Ce revenu est calculé chaque année de trois manières différentes et le résultat le plus favorable pour le bénéficiaire est retenu comme base pour le versement d'une contribution de l'Etat, qui vient alimenter le compte retraite de l'assuré. Les trois possibilités sont les suivantes :

- une compensation de la différence entre le revenu du parent durant l'année précédant la naissance et son revenu après la naissance ;
- un complément de revenu à hauteur de 75% du salaire moyen des assurés âgés de moins de 65 ans ;
- une somme forfaitaire qui représente des cotisations équivalentes à un revenu annuel supplémentaire de 48 000 SEK (environ 5 000 €).

Le calcul le plus profitable va dépendre du revenu de la personne ainsi que de son statut d'activité avant et surtout après la naissance.

Dans les trois cas, l'État prend en charge l'intégralité des cotisations au système de retraite, dans la limite d'un plafond. Les parents 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) ; les années ne sont pas cumulables dans le cas de naissance rapprochées (les droits sont de quatre ans maximum à partir de la naissance du dernier enfant). Enfin, la liquidation de la pension pour l'éducation de jeunes enfants est subordonnée au versement effectif de cotisations au compte de l'assuré, sur la base d'un montant minimum, pendant au moins cinq ans au moment de la liquidation.

Enfin, les allocations versées aux personnes en congé parental sont considérées comme un revenu ouvrant droit à pension. Le bénéficiaire acquitte la cotisation salariale de retraite de 7 % sur ses prestations. L'État prend en charge l'ensemble des cotisations patronales dues sur les prestations de sécurité sociale.

ROYAUME-UNI

Les deux piliers du régime public de retraite (pension publique de base et retraite publique complémentaire) assurent une protection pour les périodes d'éducation des enfants. Cette protection couvre les personnes qui n'ont pas d'emploi rémunéré et celles qui travaillent mais dont le salaire est inférieur au seuil de cotisation au régime de retraite.

Avant 2010, en ce qui concerne la pension publique de base, la protection était assurée par *Home Responsibilities Protection* (HRP), qui couvrait les années consacrées à élever au moins un enfant de moins de 16 ans. Ce dispositif réduisait le nombre d'années requis pour percevoir une retraite à taux plein de sorte qu'avec un HRP suffisant, seules 20 années d'activité (incluant les périodes pour lesquelles des cotisations à la sécurité sociale peuvent être validées) étaient nécessaires. Pour la retraite complémentaire, les années consacrées à l'éducation d'un enfant de moins de six ans étaient validées.

Avec la réforme de juillet 2007, qui est effective pour les personnes partis à la retraite depuis 2010, tous les assurés ont droit à une pension de base pleine avec seulement 30 ans de cotisations (contre 39 ans pour les femmes et 44 ans pour les hommes auparavant). Cette mesure a été prise en contrepartie du relèvement progressif de l'âge de la retraite à 68 ans en 2046. La réforme a par ailleurs supprimé le HRP pour le remplacer par un système de crédits hebdomadaires validant des droits pour les personnes sans emploi qui s'occupe d'un enfant de moins de 12 ans. La période pendant laquelle il est possible de bénéficier du dispositif de cotisations au titre de la retraite complémentaire est par ailleurs étendue des 6 aux 12 premières années de l'enfant.

Ces périodes sont validées à la condition que le bénéficiaire ait contribué effectivement pendant 20 ans au régime de base au moment de la liquidation de ses droits.

Annexe 9

9-Le durcissement des paramètres généraux de liquidation lors des réformes des retraites successives a-t-il davantage affecté les femmes que les hommes ?

Le développement des droits familiaux dans les autres pays à partir des années 1990 (et le renforcement des autres dispositifs de solidarité) a accompagné des réformes générales du système de retraites visant à rendre le système plus « contributif », c'est-à-dire à faire dépendre plus étroitement le montant des pensions reçues des cotisations versées. Il s'agissait de limiter l'impact négatif des réformes sur certaines sous-populations, notamment les femmes qui ont moins souvent une carrière « pleine » et plus souvent des salaires inférieurs¹⁶⁴.

En ce qui concerne le cas français, il apparaît difficile d'évaluer pour chacune des réformes intervenues depuis 1993 si elle a eu un impact plus négatif pour les femmes que pour les hommes. D'une part, le bilan global est compliqué lorsque plusieurs mesures se combinent (encadré). D'autre part, les réformes se déroulent dans un contexte de progression de l'activité féminine et de développement des droits familiaux - l'AVPF n'ayant pas encore atteint son régime de croisière - qui modifient fortement les caractéristiques des carrières et de la constitution des droits à la retraite des femmes.

Eléments d'évaluation des effets des réformes des retraites intervenues depuis 1993 sur les hommes et sur les femmes

Effets de la réforme de 1993

L'étude de Bridenne et Brossard (2008)¹⁶⁵ qui porte sur l'impact de la réforme de 1993 dans le régime général aboutit à une conclusion inattendue : la hausse de la durée de cotisation pour bénéficier du taux plein et le passage des 10 au 25 meilleures années pour calculer le salaire de référence dans le secteur privé ont conduit à une baisse de la pension moyenne plus importante pour les hommes (-6,9%) que pour les femmes (-4,6%)¹⁶⁶. En effet, comme ces dernières ont plus souvent des pensions assez faibles, leur baisse a été plus souvent atténuée par l'existence du minimum contributif. La réforme de 1993 a aussi réaffirmé le principe de l'indexation des pensions liquidées sur les prix introduit en 1987. Ce mécanisme, qui dégrade la valeur relative de la pension au fil du temps, a un effet plus important sur les pensions des femmes, du fait de leur espérance de vie plus longue.

Effets de la réforme de 2003¹⁶⁷

Certaines dispositions de la réforme de 2003 sont plus favorables ou moins pénalisantes pour les hommes, d'autres pour les femmes. Ainsi, les hommes, qui ont des durées d'assurance plus longues, bénéficient plus souvent que les femmes de la possibilité de départ anticipé pour carrière longue (75% des départs sont masculins) et de la surcote. A l'inverse, la réduction du taux de décote (de 10% à 5%) bénéficie davantage aux femmes. L'introduction d'un mécanisme de décote dans la fonction publique est quant à elle plus pénalisante pour les femmes.

Effets de la réforme de 2010¹⁶⁸

Le décalage des bornes d'âge auraient des effets différenciés sur les hommes et les femmes à horizon 2020 et après 2020¹⁶⁹, pour aboutir au final à un résultat assez neutre sur les écarts hommes-femmes en matière d'âge de départ.

Effet de la réforme de 2013 (loi du 20 janvier 2014)

La meilleure prise en compte des trimestres d'interruption au titre du congé de maternité bénéficient de façon évidente aux femmes. L'abaissement du seuil de validation d'un trimestre au régime général (de l'équivalent de 200 heures au Smic à l'équivalent de 150 heures au Smic) et la possibilité de report d'une année à l'autre sont

¹⁶⁴ Cf l'annexe sur les comparaisons internationales.

plutôt favorable aux femmes car elles sont plus nombreuses à travailler à temps partiel. Les mesures en faveur des aidants familiaux bénéficieront aussi davantage aux femmes.

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 hommes¹⁴. Cependant, les effets cumulés des réformes sur le ratio entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes restent minimales : ils ne l'abaisseraient 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.

C'est parce que l'impact différencié des différentes réformes sur les hommes et sur les femmes est difficile à saisir que l'article 3 de la loi du 20 janvier 2013 prévoit que le gouvernement remette au Parlement « un rapport étudiant l'opportunité de ramener l'âge donnant droit à une retraite à taux plein de 67 à 65 ans et de réduire le coefficient de minoration appliqué par trimestre. Ce rapport examine en particulier les conséquences pour les femmes de la mise en place du taux minoré et du déplacement, par la réforme des retraites de 2010 de la borne d'âge de 65 à 67 ans ».

L'impact des dispositifs de droits familiaux, dont les effets se concentrent sur l'amélioration de la durée d'assurance des femmes, ont cependant incontestablement contribué à soutenir les retraites des femmes et limiter le report de leur âge de départ lorsque les paramètres de liquidation de la pension ont été durcis.

¹⁶⁵ Bridenne Isabelle, Brossard Cécile, (2008), « Les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général », *Retraite et société*, n°54, p.121-153.

¹⁶⁶ sur le champ des retraités du régime général liquidant leur pension entre 1994 et 2003, et vivant fin 2005.

¹⁶⁷ 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.

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ On prévoit que la durée d'assurance des femmes sera plus faible que celles des hommes avant 2020 et plus élevée ensuite, notamment grâce aux droits familiaux. En conséquence, le relèvement de l'âge légal de retraite aura un effet plus négatif pour les hommes que pour les femmes avant 2020 et moins négatif après.

Annexe 10

10-Temps partiel et droits à retraite¹⁷⁰

¹⁷⁰ La présente note prend appui sur des documents transmis par la CNAF, la CNAV, le COR, la DARES, la DGAFP, la DGT, la DREES, la DSS et l'INSEE.

SECTION 1 : DONNEES SUR LE TEMPS PARTIEL ET SON IMPACT SUR LA RETRAITE

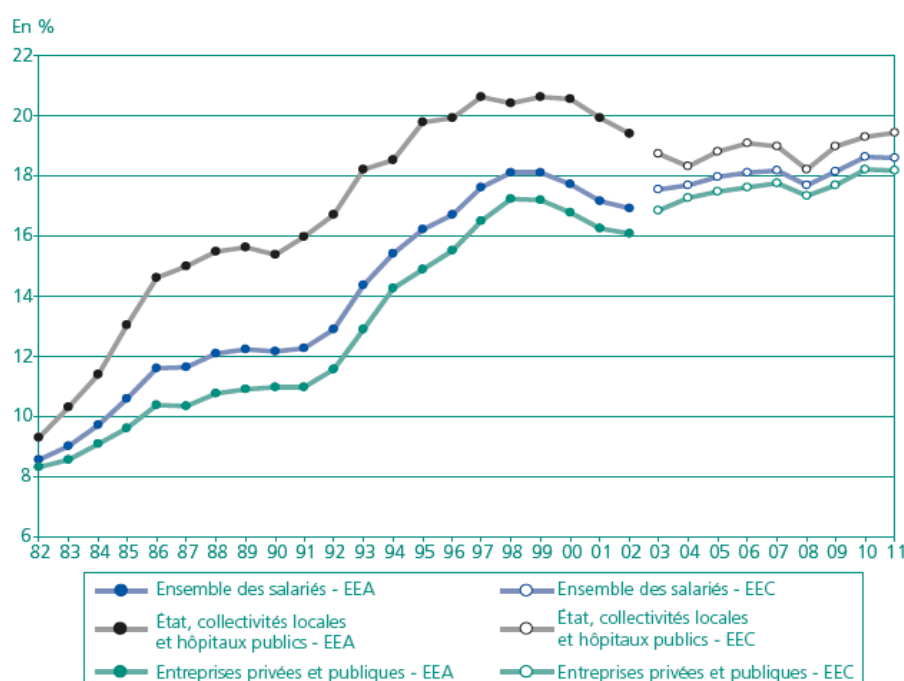
I) Données sur le temps partiel

A) Evolution du travail à temps partiel depuis 1982

En 2011, les emplois à temps partiel représentent 18,7 % du total des emplois salariés (soit 4,2 millions de salariés), dont un peu moins d'un tiers qui seraient « subis ».

Après avoir fortement progressé au cours des années 1980 et 1990, le temps partiel s'est stabilisé depuis le début des années 2000.

Graphique 11 : Evolution du temps partiel (en %) entre 1982 et 2011



Champ : ensemble des salariés ; France métropolitaine.

Source : INSEE, enquêtes emploi annuelles jusqu'en 2002 (EEA) et en continue au-delà (EEC), calculs DARES

L'évolution d'ensemble est similaire quelle que soit la catégorie d'employeurs analysée : Etat, collectivités locales, hôpitaux publics d'une part ; entreprises privées et publiques d'autre part. La fréquence du temps partiel est un peu plus élevée dans l'emploi public.

B) Temps partiel féminin et masculin

En 2011, 82 % des salariés à temps partiel sont des femmes et 31 % des femmes salariées sont à temps partiel (contre 7 % des hommes).

C) Temps partiel choisi et subi

Si le temps partiel est une notion juridique précise définie en référence à la durée légale du travail, le temps partiel « subi » ne recouvre pas de réalité juridique. Cette notion se réfère aux salariés travaillant à temps partiel faute d'avoir trouvé un emploi à temps complet. Sur ce point, 37 % des hommes et 31 % des femmes à déclarent être à temps partiel faute d'emploi à temps plein.

Les salariés à temps partiel subi sont plus faiblement diplômés et plus jeunes que les autres salariés à temps partiel et cumulent des conditions d'emplois nettement moins favorables : postes moins qualifiés, contrats plus précaires, plus forte récurrence du chômage, moindre accès à la formation, moindres rémunérations.

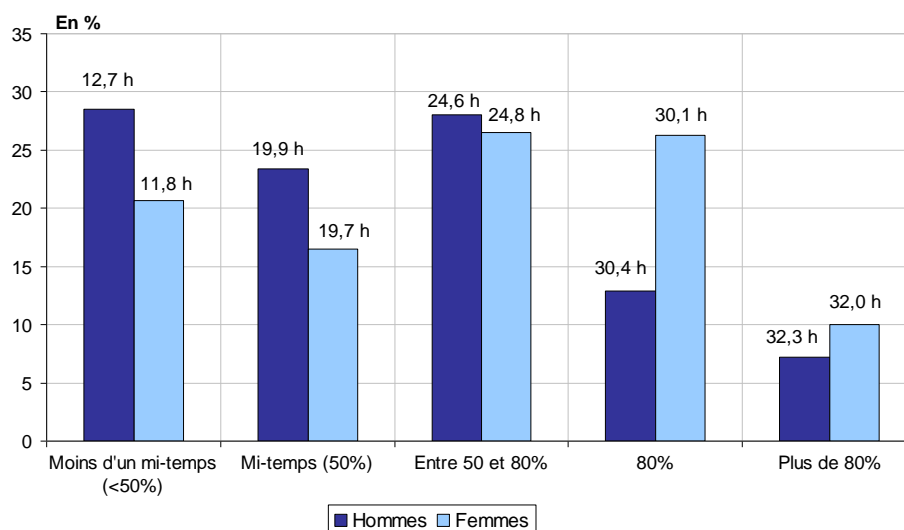
Les salariés qui ont choisi de travailler à temps partiel ont en revanche des conditions d'emploi proches des salariés à temps complet. Plus de 40 % d'entre eux déclarent être à temps partiel pour s'occuper de leurs enfants ou d'un autre membre de leur famille.

D) Durée du travail à temps partiel

Les salariés à temps partiel travaillent en moyenne 23,2 heures par semaine (contre 39,6 heures pour les salariés à temps complet) et près de 40 % ont une quotité de travail inférieure ou égale à un mi-temps.

La répartition des durées d'emploi varie avec le sexe. Près de 30 % des hommes ont une quotité de travail inférieure à 50 % pour une durée moyenne de 12,7 heures par semaine ; c'est le cas de 20 % des femmes (pour une durée moyenne de 11,8 heures). A l'inverse, moins de 10 % des hommes à temps partiel ont une quotité de travail supérieure à 80 % pour une durée moyenne de 32,3 heures ; c'est le cas de 10 % des femmes à temps partiel (pour une la durée moyenne de 32 heures).

Graphique 12 : Proportion d'hommes et de femmes à temps partiel et durée moyenne hebdomadaire travaillée selon la quotité du temps partiel



*Champ : ensemble des salariés, hors contrats en alternance ; France métropolitaine.
Source : Insee, enquête Emploi 2012 ; calculs DARES.*

Les hommes, quand ils sont à temps partiel (situation assez rare comparée à celle prévalant parmi les femmes en emploi), travaillent sur des durées inférieures en moyenne aux femmes à temps partiel.

De manière similaire, le temps partiel est plus fréquemment « subi » parmi les hommes à temps partiel que parmi les femmes, ce qui ne signifie pas une plus forte prévalence du temps partiel subi chez les hommes que chez les femmes en général. En effet, il est nécessaire de relativiser ces constats en prenant en compte le taux de temps partiel au sein de la population globale et le fait que le temps partiel est environ cinq fois plus fréquent dans l'emploi féminin.

Pour contenir les emplois à temps très partiel, la loi relative à la sécurisation de l'emploi de juin 2013 fixe une durée minimale hebdomadaire égale à 24 heures. Cette disposition est entrée en vigueur le 1er juillet 2014. Des possibilités de dérogations existent à titre collectif (par accord de branche étendu) ou individuel (demande écrite et motivée du salarié). Ces dérogations doivent être assorties d'horaires regroupés sur des journées ou demi-journées régulières ou complètes afin de faciliter la poly-activité et la conciliation des vies privée et professionnelle.

Pour mettre en œuvre ce nouveau cadre légal, la loi a instauré une obligation de négocier sur les modalités d'organisation du temps partiel pour les branches y recourant structurellement (c'est-à-dire employant au moins 30 % de leur effectif à temps partiel).

Au 28 janvier 2015, selon les données de la direction générale du travail, 46 accords de branche ont été conclus. Au total, plus de 42 % des salariés à temps partiel sont aujourd'hui couverts par un accord de branche. S'agissant des branches employant plus du tiers de leur effectif à temps partiel, 78 % des salariés sont couverts par un accord. Ces accords ne dérogent pas tous à la durée minimale.

Les salariés des entreprises relevant de la plupart des branches ne bénéficiaient pas, avant l'entrée en vigueur de cette loi, d'une durée minimale de travail à temps partiel. Sa mise en oeuvre, quand bien même elle serait dérogoratoire aux 24 heures hebdomadaires, constitue une réforme structurelle de l'organisation du travail à temps partiel dans les branches.

E) Rémunération des temps partiels

Les salariés à temps partiel ont un salaire horaire plus faible que celui des temps complets : 11,2 euros contre 14,8 euros de l'heure. Cet écart s'explique en large partie par la plus forte fréquence du temps partiel dans les emplois peu qualifiés et les professions à faibles rémunérations, comme les secteurs du nettoyage, de l'aide à domicile et du commerce.

Le salaire mensuel net moyen des salariés à temps partiel était en 2011 de 50 % du salaire des travailleurs à temps complet (996 euros contre 1 997 euros).

F) Temps partiel, nombre d'enfants et motifs de la réduction d'activité

Pour les femmes, le nombre d'enfants à charge et leur âge sont des facteurs déterminants du travail à temps partiel. Ainsi, 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 trois et cinq ans.

Pour les hommes, le nombre et l'âge des enfants à charge n'ont que peu d'influence sur le fait de travailler à temps partiel.

Tableau 13 : Taux de temps partiel suivant le nombre et l'âge des enfants à charge

	En %	
	Hommes	Femmes
Sans enfant	7,7	25,0
Pas d'enfants de moins de 18 ans	9,1	30,0
Un enfant		
De moins de 3 ans	4,5	26,0
De 3 à 5 ans	3,6	25,0
De 6 à 17 ans	5,5	32,3
Deux enfants		
Dont : le plus jeune a moins de 3 ans	3,7	45,6
le plus jeune a de 3 à 5 ans	3,9	39,3
le plus jeune a de 6 à 17 ans	4,2	38,5
Trois enfants ou plus		
Dont : le plus jeune a moins de 3 ans	5,6	50,5
le plus jeune a de 3 à 5 ans	4,3	55,7
le plus jeune a de 6 à 17 ans	3,8	45,7
Ensemble	6,6	31,0

Champ : ensemble des salariés à temps partiel, hors contrats en alternance ; France métropolitaine.
Source : Insee, enquête Emploi 2011 ; calculs DARES.

L'analyse des raisons invoquées pour l'exercice d'un temps partiel rend compte de différences notables entre les hommes et les femmes. Ainsi, 18 % des hommes travaillant à

temps partiel déclarent le faire pour exercer une autre activité professionnelle ou pour suivre des études ou une formation, contre seulement 7 % des femmes. En revanche, 34 % des femmes déclarent travailler à temps partiel pour pouvoir s'occuper de leurs enfants ou d'un autre membre de la famille (contre 7 % des hommes).

II) Impact du temps partiel sur la retraite

A) Dans le régime général

1) Durée d'assurance

Dans le régime général et dans les régimes alignés, la durée d'assurance est calculée à partir du montant de la rémunération perçue et en fonction d'un seuil minimal exprimé en heures de travail rémunérées au SMIC. Ce système permet très souvent de valider quatre trimestres par an tout en travaillant à temps partiel. Il n'y a que pour les emplois de très faible durée et mal rémunérés que le salaire obtenu ne permet pas de valider un trimestre. A l'inverse, il est possible de valider des trimestres en travaillant une partie de l'année seulement si le revenu horaire est conséquent.

2) Salaire de référence

Le travail à temps partiel peut avoir un impact sur le salaire de référence. Cet effet dépend cependant du positionnement des périodes d'activité réduite dans la carrière compte tenu de la règle de calcul calée sur la moyenne des salaires des 25 meilleures années.

Ainsi, la probabilité qu'une période de temps partiel en tout début de carrière rentre dans les 25 meilleures années est plus faible que la même séquence de travail à temps partiel survenant un peu plus tard dans la carrière.

3) Points AGIRC et ARRCO

L'exercice d'une activité à temps partiel a un impact sur le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires. Un salaire plus faible, et donc une moindre cotisation, se traduit en effet mécaniquement par un nombre de points moins élevé.

B) Dans le régime de la fonction publique

Les régimes de retraite des fonctionnaires sont des régimes en annuités. La pension de retraite à taux plein est calculée de la manière suivante : dernier traitement indiciaire brut x 75 % x nombre de trimestres liquidables / nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Sauf exceptions, le traitement indiciaire pris en compte est le dernier traitement indiciaire brut détenu depuis au moins 6 mois à la date de cessation de fonctions.

1) Durée d'assurance

Pour le calcul de la durée d'assurance, les services à temps partiel sont comptabilisés comme des services à temps plein. Une année accomplie de service à temps partiel, quelle que soit la quotité de travail, compte donc pour quatre trimestres.

2) Traitement servant au calcul de la pension

L'impact du travail à temps partiel sur le traitement servant au calcul de la pension est nul. La pension est en effet calée sur l'indice de traitement des six derniers mois qui est indépendant du profil de carrière, notamment d'éventuelles périodes de temps partiel.

3) Taux de liquidation

En revanche, pour le calcul de la durée de service (et donc pour le calcul du taux de liquidation qui, dans les régimes de la fonction publique, est l'équivalent du produit du taux de liquidation et du coefficient de proratisation au régime général), les services à temps partiel sont pris en compte au prorata de la quotité de travail.

Ainsi, une année civile entièrement travaillée à mi-temps (quotité de 50 %) ne donne lieu à validation que de deux trimestres dans la durée de service. Sous certaines conditions, cette proratisation est toutefois neutralisée, notamment en cas de temps partiel de droit pour élever un enfant.

C) Estimation de l'impact du temps partiel sur le taux de remplacement et le montant de la pension à partir de cas types¹⁷¹

Les simulations réalisées par la DREES sur la base de cas types¹⁷² montrent qu'une même durée de temps partiel peut avoir un impact très différent selon son emplacement dans la carrière et selon le profil de la carrière salariale de l'assuré.

Ces différences traduisent les effets de la prise en compte du temps partiel dans les formules de calcul des pensions, qui diffère d'un régime à l'autre :

- l'impact des périodes à temps partiel est relativement homogène mais important pour les fonctionnaires : dix années travaillées à mi-temps diminuent le taux de remplacement d'environ 12 % quel que soit le positionnement de la période de temps partiel dans la carrière. Cet impact négatif peut toutefois être partiellement neutralisé lorsque le temps partiel fait suite à la naissance d'un enfant, puisque les

¹⁷¹ Il s'agit des cas types du COR, qui portent sur des carrières complètes.

¹⁷² La méthodologie consiste à comparer les pensions calculées pour des carrières types qui sont identiques en tout point (c'est-à-dire qui ont les mêmes durées d'emploi, la même date de liquidation et les mêmes salaires horaires à chaque âge) sauf pour ce qui concerne les périodes de temps partiel (pour certaines carrières, l'emploi est toujours à temps complet, alors que, pour d'autres, certaines périodes sont travaillées à temps partiel). Les carrières étudiées sont relatives à des salariés du privé sans interruption de carrière (cas types du COR n°1 – cadre – et n°2 – non-cadre) et des fonctionnaires d'Etat (cas types n°5 – agent de catégorie B –, n°6 – enseignant à faible taux de prime – et n°7 – agent de catégorie A+ à fort taux de prime), auxquelles a été ajouté un profil type plus conventionnel, construit sur la base d'une carrière complète entièrement cotisée au niveau du SMIC.

- services effectués sont alors considérés comme s'ils avaient été travaillés à temps complet, jusqu'aux trois ans de l'enfant ;
- en revanche, pour les salariés du privé :
 - * l'impact est de plus faible ampleur que pour les fonctionnaires dans la plupart des cas mais il varie plus fortement et notamment selon l'emplacement du temps partiel dans la carrière : pour les cas types étudiés, dix années travaillées à mi-temps peuvent ainsi diminuer le taux de remplacement de 1,9 % seulement (si elles ont lieu en début de carrière) jusqu'à 13,5 % (si elles ont lieu en fin de carrière) ;
 - * à durée de temps partiel donnée, la diminution du taux de remplacement est plus faible pour une carrière type entièrement cotisée au SMIC que pour les deux autres cas types de salarié du privé (sauf dans le cas où la période de temps partiel est située en début de carrière) ;
 - * une période de temps partiel est par ailleurs plus pénalisante pour le cas type de non-cadre que pour celui de cadre lorsqu'elle a lieu en fin de carrière ;
 - * ces résultats portent sur des cas types de salariés du privé sans enfant. Lorsque le temps partiel fait suite à la naissance d'un enfant, l'impact sur le taux de remplacement peut être atténué par une affiliation à l'AVPF.

Tableau 14 : Impact de périodes de temps partiel sur le taux de remplacement net à la liquidation (exemple pour 10 années travaillées à mi-temps)

Période de temps partiel :	Salarié du privé cadre (cas type 1)	Salarié du privé non-cadre (cas type 2)	Carrière complète au SMIC	Fonctionnaire d'Etat catégorie B (cas type 5)	Enseignant (cas type 6)	Fonctionnaire d'Etat catégorie A+ (cas type 7)
10 années à mi-temps ...						
... en début de carrière	-1,9%	-2,0%	-3,3%	-11,9%	-12,0%	-11,9%
... en milieu de carrière (entre 30 et 40 ans)	-8,8%	-5,4%	-3,6%	-11,9%	-12,0%	-11,9%
... en fin de carrière	-10,2%	-13,5%	-3,8%	-12,4%	-12,2%	-12,4%

Lecture : pour le cas type de salarié cadre du secteur privé (cas type n°1), une période de temps partiel (à mi-temps) de 10 années en fin de carrière a pour effet, toutes choses égales par ailleurs (c'est-à-dire à durée d'emploi et salaires horaires identiques à chaque âge), une diminution de 10,2 % du taux de remplacement net à la liquidation.

Note : le taux de remplacement est calculé par rapport au dernier salaire en équivalent temps plein, et en cas de départ au taux plein sans décote ni surcote (qui a lieu à 62 ans dans toutes les situations considérées ici).

Champ : génération née en 1955.

Source : modèle CALIPER (DREES).

L'analyse des cas types montre par ailleurs que l'impact du temps partiel pour les salariés varie selon que le régime étudié est le régime de base ou le régime complémentaire :

- dans le régime de base, les périodes travaillées à temps partiel n'ont aucun impact sur le montant de pension pour le cadre, comme pour l'assuré ayant cotisé toute sa carrière au niveau du SMIC. Les raisons en sont toutefois totalement différentes :
- * dans le cas du cadre, l'absence d'impact est lié, pour les périodes de temps partiel en début de carrière, au fait que ces années ne font pas partie des 25 meilleures années, et ne jouent donc pas sur le salaire de référence retenu pour calculer la pension. Pour les périodes de temps partiel en milieu et en fin de carrière, l'absence d'impact s'explique en revanche par le fait que les salaires sont écrêtés au niveau du plafond de la sécurité sociale ; or, vu le montant de

salaires élevés du cas type de cadre, le fait de travailler à mi-temps ne l'empêche pas d'avoir un salaire annuel au moins égal au plafond ;

- * dans le cas d'une carrière entièrement cotisée au niveau du SMIC, l'absence d'impact des périodes de temps partiel tient au fait que le faible niveau des rémunérations (même en cas de temps complet) conduit à ce que la pension soit portée au niveau du minimum contributif, et ne dépende donc pas des revenus salariaux en cours de carrière.
- en revanche, pour le cas type de non-cadre, les périodes de temps partiel ont un impact négatif important sur le montant de pension de base, sauf pour celles qui ont lieu en début de carrière, c'est-à-dire au cours d'années qui ne font pas partie des 25 meilleures. Une période de travail à mi-temps de 10 années réduit ainsi le taux de remplacement à la CNAV de 2,9 % si elle a lieu en milieu de carrière (entre 30 et 40 ans) et de 13,5 % si elle a lieu en fin de carrière. Cet impact est dû au fait que le cas type de non-cadre reçoit, en cours de carrière, des salaires trop élevés pour bénéficier du minimum contributif, tout en restant inférieurs au plafond de la sécurité sociale. Des périodes de temps partiel au cours des 25 meilleures années de la carrière impliquent alors un moindre salaire de référence, et donc un moindre montant de pension ;
- dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, les périodes de temps partiel induisent une moindre acquisition de points, qui réduit systématiquement le taux de remplacement – pour les trois cas types et quelle que soit la position du temps partiel au cours de la carrière.

L'impact du temps partiel peut être atténué, voire neutralisé en totalité dans les régimes de base, car :

- un salaire annuel faible (l'équivalent de moins d'un mi-temps au SMIC) suffit pour valider quatre trimestres par an au régime général ;
- le salaire de référence ne tient compte que d'une partie seulement de la carrière ;
- les minima s'appliquent pour les retraites les plus faibles.

**SECTION 2 : LES PERIODES DE TRAVAIL A TEMPS PARTIEL SONT PRISES EN COMPTE
SPECIFIQUEMENT PAR PLUSIEURS DISPOSITIFS DU SYSTEME DE RETRAITE**

I) L'AVPF est ouverte aux assurés travaillant à temps partiel, sous certaines conditions

A) La possibilité d'être affilié à l'AVPF en cas d'activité professionnelle réduite repose sur des conditions d'éligibilité différentes selon la prestation et la configuration familiales

En 1985, la création de l'allocation parentale d'éducation (APE) ouvre la possibilité de bénéficier de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) en cas de travail à temps partiel. L'analyse de cette possibilité implique de distinguer deux situations selon que le bénéficiaire est en couple ou isolé.

1) Conditions d'éligibilité à l'AVPF pour les personnes en couple travaillant à temps partiel

Du fait des conditions de prestations familiales, les personnes en couple éligibles à l'AVPF tout en travaillant à temps partiel sont :

a) Les bénéficiaires du CLCA / de la PREPAREE taux partiel

Il s'agit de la principale hypothèse d'affiliation des assurés à l'AVPF au titre du temps partiel. La durée d'affiliation est limitée, calée sur celle du CLCA taux partiel.

Présentation du CLCA (ou PREPAREE) à taux partiel

Le complément de libre choix d'activité (CLCA) est devenu la « prestation partagée d'éducation de l'enfant » (PREPAREE)¹⁷³. Cette nouvelle prestation est applicable pour les enfants nés ou adoptés à partir du 1^{er} janvier 2015.

Le CLCA avait pour objet de permettre à l'un des parents de réduire ou de cesser totalement son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant. La PREPAREE poursuit le même but mais elle comporte une incitation au partage du congé pour l'éducation de l'enfant entre les membres du couple. Une part de la prestation, définie en nombre de mois, est donc réservée au second parent, dans les faits le plus souvent le père.

La durée de versement du CLCA était au maximum de six mois pour le premier enfant et de trois ans à partir de deux enfants. La durée de versement de la PREPAREE est différente, elle est de six mois pour chacun des membres du couple lorsque le ménage assume la charge d'un seul enfant, dans la limite du premier anniversaire de l'enfant ; puis de 24 mois pour chacun des membres du couple lorsque le ménage assume la charge d'au moins deux enfants, dans la limite du troisième anniversaire de l'enfant.

Le dispositif du CLCA comme de la PREPAREE est ouvert, au-delà des parents qui interrompent leur activité professionnelle, à ceux qui la réduisent pour élever un enfant. Dans le cas d'un travail à temps partiel, son montant varie en fonction de la quotité travaillée.

Les montants mensuels versés au titre de la PREPAREE taux partiel pour les enfants nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2015 sont les suivants :

-temps partiel (50 % maximum) : 252,46 €

-temps partiel (compris entre 50 % et 80 %) : 145,63 €.

¹⁷³ Cette réforme est prévue par la loi du 4 août 2014.

L'article D.381-2-1 du code de la sécurité sociale fixe une condition de revenu d'activité pour que le bénéficiaire du CLCA taux partiel soit éligible à l'AVPF : son revenu de l'année de perception de la prestation doit être inférieur ou égal à 63 % du plafond de la sécurité sociale, soit 23 655,24 € en 2014 (1 971 € par mois).

Une condition de ressource du foyer est également fixée, à hauteur du plafond de ressources en année n-2 prévu pour le complément familial (CF) (articles R.522-2 et D.381-2-1 du code de la sécurité sociale).

Est reportée au compte du bénéficiaire une fraction du SMIC annuel (50 % du SMIC pour une durée du travail inférieure ou égale à un mi-temps ; 20 % du SMIC pour une durée du travail comprise entre 50 % et 80 % de la durée légale). Lorsque le bénéficiaire de l'AVPF exerce une activité professionnelle, il cumule donc le salaire AVPF et son salaire d'activité dans la limite du plafond de la sécurité sociale (et de la validation de quatre trimestres par an).

- b) Les assurés ayant recours au dispositif autorisant l'exercice d'une activité à temps partiel dans les situations de prise en charge d'une personne handicapée, enfant comme adulte

L'affiliation à l'AVPF est également possible en cas d'interruption ou de réduction d'activité liée à la prise en charge d'un enfant handicapé de moins de 20 ans ou d'un adulte reconnu handicapé. Dans ce second cas, la personne doit être un ascendant, un descendant, un collatéral, le conjoint, le concubin, le partenaire de Pacs ou une personne ayant un lien de parenté (ascendant, descendant, collatéral) avec le conjoint, le concubin ou le partenaire de Pacs. La personne à charge doit être atteinte d'une incapacité permanente de 80 % ou plus.

La possibilité d'exercer une activité à temps partiel tout en étant affilié à l'AVPF est récente. La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a amélioré la situation des aidants familiaux assumant la charge d'une personne handicapée en leur permettant, pour le bénéfice de l'AVPF, l'exercice d'une activité à temps partiel, alors qu'auparavant l'arrêt total de l'activité était requis. Un décret en date du 11 octobre 2011 a fixé un plancher et un plafond de revenu d'activité. Le taux de la cotisation due au titre de l'affiliation à l'AVPF d'un assuré travaillant à temps partiel est fixé à 50 % du taux de droit commun.

Les articles L.381-1, R.381-2-1, R.381-3 et R.381-3-1 du code de la sécurité sociale fixent la condition de revenu professionnel, avec une prise en compte l'année de perception. Ce revenu doit se situer entre 13,6 % du plafond de la sécurité sociale (en deçà, l'affiliation à l'AVPF se fait à taux plein) et 63 % du plafond de la sécurité sociale, soit 1 971 € par mois en 2014 (au-delà, il n'est pas possible d'être éligible à l'AVPF).

La loi du 20 janvier 2014 supprime la condition de ressources qui existait préalablement.

- c) Les bénéficiaires de l'allocation de base (AB) et du complément familial (CF)

Dans cette hypothèse, les conditions de revenus d'activité à réunir lorsque l'assuré est en couple sont très restrictives (revenu de l'année de référence N-2 inférieur à 12 BMAF soit 4 874,52 € pour 2012). La condition de ressources est égale au plafond du CF pour les bénéficiaires du CF et au plafond de l'ARS pour les bénéficiaires de l'AB.

2) Conditions d'éligibilité à l'AVPF pour les personnes isolées travaillant à temps partiel

Du fait des conditions de prestations familiales, les personnes isolées éligibles à l'AVPF tout en travaillant à temps partiel sont :

a) Les bénéficiaires du CLCA / de la PREPAREE taux partiel

Le remplacement du CLCA par la PREPAREE n'a pas d'impact sur les familles monoparentales, pour lesquelles les règles du CLCA continuent à s'appliquer.

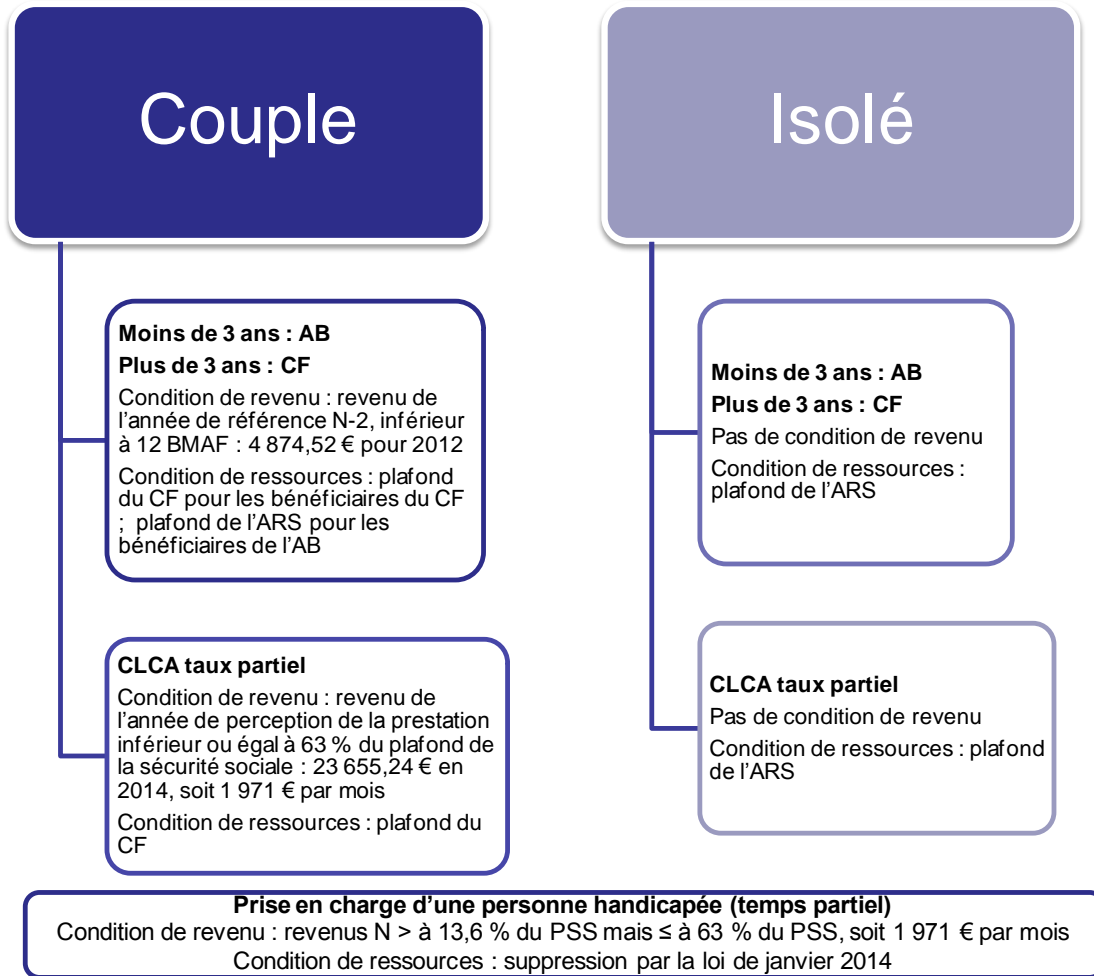
b) Les bénéficiaires de l'AB et du CF, y compris pour des emplois à temps complet

Quelle que soit la prestation familiale dont ils sont bénéficiaires (AB, CF ou CLCA), les parents isolés sont éligibles à l'AVPF sous la seule réserve de respecter les plafonds de ressources. La condition de ressources à laquelle ils sont soumis est égale au plafond de l'ARS quelle que soit la prestation familiale. En revanche, aucune condition de revenus d'activité ne leur est applicable. De fait, l'affiliation à l'AVPF est donc possible pour une personne seule qui travaille à temps complet dans la mesure où ses ressources (N-2) sont inférieures à ce plafond.

- c) Les assurés ayant recours au dispositif autorisant l'exercice d'une activité à temps partiel dans les situations de prise en charge d'une personne handicapée, enfant comme adulte

Les conditions en vigueur pour les parents en couple s'appliquent aux parents isolés lorsque l'AVPF est ouverte au titre du dispositif de prise en charge d'une personne handicapée, y compris la condition de revenu d'activité.

Schéma 1 : Hypothèses d'ouverture de droits à l'AVPF pour les personnes à temps partiel en fonction de leur situation familiale et de la prestation familiale dont elles bénéficient



Source : mission

3) L'apport de l'AVPF est limité

L'apport de l'AVPF pour les bénéficiaires à temps partiel est réduit :

- 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 de 200 à 150 SMIC horaires y contribue). Par conséquent, les trimestres AVPF peuvent n'avoir aucun effet dès lors qu'au moment de la liquidation, le retraité justifie déjà du nombre de trimestres requis pour bénéficier du taux plein ou que son activité professionnelle a été suffisante pour valider intégralement quatre trimestres chaque année ;
- l'AVPF ne permet pas de valider des points dans les régimes complémentaires ;
- le seul impact possible du dispositif en cas de travail à temps partiel réside donc sur le SAM. Toutefois, le report au compte de 20 ou 50 % du SMIC ne permet pas toujours d'augmenter le SAM.

B) Données statistiques

D'après les données de la CNAF, l'affiliation au titre du CLCA représente 10,2 % de la dépense annuelle d'AVPF de 2011 dont 0,8 % au titre du CLCA taux partiel à 50 % et 1 % au titre du CLCA taux partiel à 80 %. L'exercice d'une activité à temps partiel ouvrant droit au CLCA à taux partiel explique 7 % des cas de prise en charge par les CAF d'une cotisation retraite.

En 2010, le CLCA taux partiel représente 5 % des affiliations à l'AVPF. Cette prestation est celle qui donne le moins fréquemment lieu à une affiliation à l'AVPF : 33 % des bénéficiaires du CLCA taux partiel sont affiliés à l'AVPF, contre 83 % des bénéficiaires du CLCA taux plein.

Le tableau suivant recense, sur la base de calculs faits par la CNAV, le nombre moyen de trimestres validés au titre de l'AVPF à temps partiel selon la génération au regard de l'activité professionnelle entre 2000 et 2010.

Tableau 15 : Nombre moyen de trimestres validés au titre de l'AVPF à temps partiel selon la génération entre 2000 et 2010

Hommes				
1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979
0,3	0,5	0,5	0,5	0,3
Femmes				
1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979
1,4	3,4	5,2	6,1	5,1

Source : CNAV - Clé de lecture : les femmes nées entre 1965 et 1969 qui ont travaillé à temps partiel entre 2000 et 2010 valident en moyenne 5,2 trimestres au titre de l'AVPF.

Au sein des générations 1955 à 1980, environ 1,1 million de femmes ont obtenu des trimestres au titre de l'AVPF en 2010. Parmi elles, 13 % ont validé des trimestres pour AVPF conjointement à des trimestres au titre d'une activité à temps partiel.

35 % des femmes ayant exclusivement de l'AVPF en 2010 ont eu un salaire à temps complet entre 2000 et 2009, contre 60 % des femmes qui avaient de l'AVPF conjointement à du travail

à temps partiel. Pour les premières, le salaire à temps complet représente 26 % du plafond de la sécurité sociale, contre 32 % pour les femmes avec du temps partiel.

Tableau 16 : Niveau de salaire des assurées avec AVPF en 2010

AVPF seule	56%	Avec salaire	35%	Salaire / PSS	26%	Dernier salaire	2005
		Sans salaire	65%	-	-	-	-
AVPF et temps partiel	13%	Avec salaire	60%	Salaire / PSS	32%	Dernier salaire	2006
		Sans salaire	40%	-	-	-	-
AVPF et autre situation ¹⁷⁴	30%	Avec salaire	69%	Salaire / PSS	37%	Dernier salaire	2007
		Sans salaire	31%	-	-	-	-

Source : CNAV

Clé de lecture : 56 % des femmes avec de l'AVPF en 2010 n'ont pas validé, au cours de cette année, d'autres types de trimestres. Parmi ces femmes, 35 % ont un salaire dû à une activité à temps complet entre 2000 et 2009 ; ce salaire représente 26 % du plafond de la sécurité sociale et il concerne l'année 2005 en moyenne.

II) La possibilité est par ailleurs offerte aux assurés travaillant à temps partiel de cotiser à temps plein

Les possibilités offertes aux assurés travaillant à temps partiel de cotiser à temps plein diffèrent selon les régimes.

A) Dans le régime général et les régimes alignés

Le dispositif de « surcotisation » est prévu à l'article L.241-3-1 du code de la sécurité sociale. Il permet depuis 2003 aux salariés de cotiser pour leur retraite au-delà de la quotité de temps de travail réalisé.

Ainsi, en cas d'emploi exercé à temps partiel, l'assiette des cotisations destinées à financer l'assurance vieillesse peut être maintenue à hauteur du salaire correspondant à un temps plein. Tous les salariés titulaires d'un contrat de travail à temps partiel sont éligibles à ce dispositif, qu'il s'agisse d'anciens salariés à temps plein ou de salariés recrutés directement sur un temps partiel. Cette possibilité est également ouverte aux personnes cumulant plusieurs activités à temps partiel et aux salariés dont la rémunération n'est pas établie selon un nombre d'heures travaillées (salariés rémunérés au forfait, travailleurs à domicile, etc.).

La mise en œuvre de cette disposition est subordonnée à un accord entre le salarié et l'employeur. Cet accord fixe la proportion, la durée et les modalités de la prise en charge des cotisations par chacune des parties. L'employeur devra également surcotiser sur la part patronale. Le supplément d'assiette est assujéti aux taux de cotisation d'assurance vieillesse de droit commun. L'employeur peut également prendre à sa charge la part salariale. Dans cette hypothèse, la part salariale correspondant au supplément d'assiette n'est pas assimilable à une rémunération ou à un avantage et est donc exclue de l'assiette pour les autres cotisations sociales.

¹⁷⁴ Trimestres pour activité à temps complet, pour activité relevant d'un autre régime de retraite ou pour périodes assimilées.

La surcotisation est calculée sur la base du salaire à temps plein, à partir de la durée légale de travail calculée sur le mois (156,67h/mois) ou, si elle lui est inférieure, la durée mensuelle de travail fixée pour la branche, l'entreprise ou dans l'établissement.

Le salarié peut mettre fin à tout moment à ce dispositif. En revanche, l'employeur ne peut dénoncer l'accord de surcotisation avant une période d'un an. En cas de dénonciation, il ne peut pas être conclu de nouvel accord au titre du même contrat de travail avant l'expiration d'un délai de cinq ans.

En 2006, la possibilité de surcotiser n'a été utilisée que par 1 032 entreprises.

La loi du 9 novembre 2010 a souhaité encourager la participation de l'employeur, en prévoyant que la négociation annuelle obligatoire dans les entreprises sur les objectifs d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et sur les mesures permettant de les atteindre aborde cette possibilité de cotiser sur la base d'un salaire à temps plein. Selon l'article L. 2242-5 du code du travail « L'employeur engage chaque année une négociation sur les objectifs d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'entreprise, ainsi que sur les mesures permettant de les atteindre. (...) Cette négociation porte également sur l'application de l'article L. 241-3-1 du code de la sécurité sociale et sur les conditions dans lesquelles l'employeur peut prendre en charge tout ou partie du supplément de cotisations. » S'agissant des accords de branche¹⁷⁵, les données fournies par la direction générale du travail montrent que le mécanisme de surcotisation est pour l'essentiel prévu dans deux types d'accords :

- les accords relatifs à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en application de l'article L.2242-5 du code du travail. Il n'est pas rare que l'accord de branche rappelle cette possibilité. C'est le cas notamment des accords relatifs à l'égalité professionnelle dans la branche des sociétés générales d'assurances et dans celle des combustibles solides, liquides et gazeux ;
- les accords relatifs à l'emploi des seniors : ces accords abordent la question de la surcotisation plutôt sous l'angle de l'aménagement de fin de carrière des salariés de plus de 55 ans. Ainsi, ce mécanisme est prévu au sein des accords conclus dans la branche des industries chimiques, dans celle des casinos, dans celle des hôtels-café-restaurants et dans celle de l'industrie de l'œuf.

Il est à noter par ailleurs que lorsque le passage à temps partiel constitue une alternative à un licenciement économique, l'employeur est tenu de proposer la surcotisation à l'ensemble des salariés concernés (article R.241-0-4 du code de la sécurité sociale).

Enfin, l'article L.351-15 du code de la sécurité sociale prévoit que les caisses de retraite des régimes de base informent les assurés ouvrant droit à retraite progressive de la possibilité de cotiser au titre de l'assurance vieillesse sur la base d'une activité à temps plein.

¹⁷⁵ Concernant les accords d'entreprise, la DARES n'a pas d'éléments sur l'effectivité de cette disposition car le mécanisme de surcotisation est un élément trop fin pour être identifié dans ses bases de données.

B) Dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO

Pour calculer les cotisations et les points de retraite d'un salarié à temps partiel, l'AGIRC et l'ARRCO déterminent les plafonds pour l'assiette de cotisation en prenant en compte le rapport entre le salaire perçu pour un travail à temps partiel et celui qui aurait été perçu pour un même travail à temps plein. La possibilité de surcotiser est ouverte à l'AGIRC et à l'ARRCO, sous réserve que l'assuré surcotise au régime général ainsi que de l'accord de l'employeur et du salarié.

En 2011, cette surcotisation était marginale puisqu'elle concernait 3 407 salariés, contre 2 923 salariés en 2012 (sur un total de 4,2 millions de salariés à temps partiel).

C) Dans le régime de la fonction publique

Le régime de la fonction publique prévoit des dispositifs de surcotisation et de validation gratuite de trimestres. L'application de l'un ou l'autre de ces dispositifs dépend de la nature du temps partiel.

1) Les services à temps partiel de droit commun, accordés sous réserve des nécessités de service

Ces services sont pris en compte au *pro rata* de la quotité de travail¹⁷⁶. Par exemple, une année entière travaillée à mi-temps (50%) ne donne lieu à validation que de deux trimestres dans la durée de service retenue pour le calcul du taux de liquidation.

Le fonctionnaire à temps partiel peut cependant demander à cotiser à la retraite sur la base de son traitement à taux plein. La prise en compte de la durée non travaillée et surcotisée est limitée à quatre trimestres sur l'ensemble de la carrière (huit trimestres pour un fonctionnaire handicapé dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 %).

Les fonctionnaires acquittent alors une cotisation supplémentaire. Le taux de surcotisation retenu est la somme du taux de cotisation mise à la charge des agents multiplié par la quotité de temps travaillée par l'agent et d'un taux complémentaire représentatif de la contribution employeur.

2) Les services à temps partiel de droit accordés pour élever un enfant

Les services à temps partiel de droit accordés pour élever un enfant né ou adopté à compter du 1er janvier 2004, sont pris en compte jusqu'aux trois ans de l'enfant (ou trois ans à compter de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté) comme des services à temps plein. Un dispositif particulier permet une validation gratuite de trimestres.

¹⁷⁶ Le fonctionnaire ou l'agent non titulaire employé depuis plus d'un an de façon continue à temps complet peut être autorisé, à sa demande, à accomplir son service à temps partiel, sous réserve des nécessités de service. Le temps partiel accordé sous réserve des nécessités de service peut être de 50 %, 60 %, 70 %, 80 % ou 90 % d'un temps complet. Dans la fonction publique hospitalière, les agents ont aussi la possibilité de travailler à 75 %.

Tableau 17 : Tableau récapitulatif du dispositif de validation gratuite de trimestres destiné aux assurés travaillant à temps partiel de droit pour élever un enfant

Temps partiel de droit pris pour élever un enfant né ou adopté à partir du 1er janvier 2004	Durée maximale de la période d'interruption ou de réduction d'activité	Durée maximale ne comportant pas l'accomplissement de services effectifs et pouvant être prise en compte dans la constitution du droit à pension au titre de l'article L. 9-1°		
		Naissance ou adoption d'un enfant unique	Naissances gémellaires ou adoption simultanée de plusieurs enfants de même âge	Naissances ou adoptions successives, ou adoption simultanée de plusieurs enfants d'âges différents
Temps partiel de droit d'une quotité de 50 %	Jusqu'aux 3 ans de l'enfant (ou 3 ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant adopté)	6 trimestres		Addition des durées correspondant à ces périodes. En cas de chevauchement de périodes de temps partiel au titre d'enfants différents, la période du chevauchement n'est comptée qu'une seule fois
Temps partiel de droit d'une quotité de 60 %		4,8 trimestres, soit 1 an 2 mois et 12 jours		
Temps partiel de droit d'une quotité de 70 %		3,6 trimestres, soit 10 mois et 24 jours		
Temps partiel de droit d'une quotité de 80 %		2,4 trimestres, soit 7 mois et 6 jours		

Source : DGAFP

3) Les autres services à temps partiel de droit

Les autres services à temps partiel de droit n'ouvrent pas droit à la validation gratuite de trimestres applicable aux temps partiels de droit accordés pour élever un enfant :

- 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.

Dans cette hypothèse, lorsque le temps partiel de droit n'est pas accordé pour élever un enfant, l'agent peut recourir au dispositif de surcotisation, de la même manière que les agents travaillant à temps partiel sous réserve des nécessités du service.

4) Données statistiques

Au 31 décembre 2012, les trois fonctions publiques emploient 5,4 millions d'agents (hors contrats aidés). 79 % des agents travaillent à temps complet et 21 % à temps partiel. 26 % des femmes et 9 % des hommes travaillent à temps partiel.

C'est dans la fonction publique de l'État que la quotité de travail moyenne des agents est la plus forte, avec 95,1 % d'un temps plein. Dans la fonction publique hospitalière, les agents travaillent en moyenne 92,5 % d'un temps complet, en hausse de 0,4 point par rapport à 2011 tandis que ce taux est plus faible pour les agents de la fonction publique territoriale (90,5 %) et baisse de 0,4 point par rapport à 2011.

Au sein de la fonction publique de l'Etat, il est dénombré près de 26 100 comptes individuels retraite avec surcotisation en 2013.

Sur 183 389 agents à temps partiel dans la fonction publique de l'Etat fin 2011, près de 15 % auraient utilisé le mécanisme de surcotisation.

III) La réforme de 2014 prévoit deux mesures visant à assouplir les conditions de validation de trimestres d'assurance pour les assurés du régime général et des régimes alignés travaillant à temps partiel

A) L'abaissement du seuil de rémunération ou de revenu professionnel permettant d'acquérir des trimestres d'assurance vieillesse

Dans le régime général et les régimes alignés, le nombre de trimestres d'assurance vieillesse validés par un salarié au titre d'une année civile n'est pas établi en fonction de la durée de travail accomplie, mais à raison du montant de sa rémunération annuelle soumise à cotisations.

La loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014 contient une disposition facilitant l'acquisition de trimestres d'assurance vieillesse pour les assurés percevant une faible rémunération annuelle en raison d'une activité réduite (temps partiel, CDD, travailleurs précaires, certains artisans ou commerçants). Le but est également d'améliorer les droits à la retraite des femmes qui, parmi les personnes occupant un emploi à temps partiel, sont majoritaires.

Le décret n° 2014-349 du 19 mars 2014 « relatif à la validation des périodes d'assurance vieillesse au titre du versement des cotisations » modifie les dispositions de l'article R. 351-9 du code de la sécurité sociale, en abaissant le seuil de rémunération ou revenu professionnel permettant d'acquérir des trimestres d'assurance vieillesse. Ce seuil passe de 200 heures SMIC à 150 heures SMIC.

1) Situation antérieure à la réforme

Jusqu'à présent, étaient validés autant de trimestres que le salaire annuel représentait de fois 200 heures de travail rémunérées au SMIC avec un maximum de quatre trimestres par année civile.

Un salarié validait l'année complète dès lors que sa rémunération annuelle brute atteignait 800 heures SMIC. Il était donc possible de valider une année entière :

- en un peu plus de 10 mois et demi, pour un salarié à mi temps rémunéré au SMIC ;
- en moins de cinq mois et demi pour un salarié occupant un emploi à temps plein rémunéré au SMIC ;
- en moins de deux mois et demi pour un salarié percevant une rémunération mensuelle brute égale au plafond de la sécurité sociale.

Les cotisations versées au-delà n'augmentent pas la durée d'assurance mais peuvent permettre, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, d'améliorer le salaire annuel moyen si elles rentrent dans les 25 meilleures années prises en compte pour son calcul.

2) Situation postérieure à la réforme

Afin d'améliorer la durée d'assurance des assurés à temps très partiel, à faible durée de travail ou à faible revenu, la loi de 2014 abaisse, à compter du 1er janvier 2014, de 200 à 150 SMIC horaires l'assiette de cotisations permettant d'acquérir un trimestre. Ainsi un assuré à temps très partiel au SMIC – tiers temps par exemple – pourra désormais valider quatre trimestres par an, contre trois aujourd'hui¹⁷⁷.

La mesure permet également d'améliorer la durée d'assurance des conjoints collaborateurs, dans les entreprises artisanale, commerciale ou industrielle, où ceux ci cotisent sur la base, selon l'option choisie, de la moitié ou du tiers (du quart pour les professions libérales) seulement des revenus du chef d'entreprise. Il s'agit essentiellement de femmes.

B) Le report de cotisations non utilisées pour valider un trimestre sur l'année suivante

La loi du 20 janvier 2014 prévoit également un mécanisme de report de cotisations d'une année civile vers l'année suivante lorsqu'un assuré n'a pas validé quatre trimestres lors de chacune de ces deux années. Cette mesure s'adresse aux assurés ayant travaillé avec une très faible quotité de travail et au SMIC.

La mesure consiste à autoriser un transfert vers l'année suivante du reliquat de cotisations qui n'a pas permis de valider un trimestre. Les reliquats de cotisations correspondent ainsi au total du montant des cotisations versées l'année civile considérée, diminué du produit du nombre de trimestres validés la même année et du montant minimal réglementaire permettant de valider un trimestre. Par exemple :

- si un assuré a cotisé à hauteur de 550 fois le SMIC horaire en 2015, 450 SMIC horaire sont conservés pour 2015 (soit trois trimestres) et 100 SMIC horaires pourront être transférés vers l'année suivante, si toutefois ce transfert permet de valider un trimestre supplémentaire l'année suivante ;
- en 2016, le même assuré qui cotisera à hauteur de 550 SMIC horaires bénéficiera, grâce au transfert de 100 SMIC horaires, de 650 SMIC horaires à son compte, soit quatre trimestres.

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.

¹⁷⁷ Une année de travail à temps plein au SMIC est rémunéré 1 820 fois le SMIC horaire. Un tiers temps au SMIC est donc rémunéré 606 fois le SMIC horaire, soit un peu plus de quatre fois 150 SMIC horaires.

C) Impact de ces mesures

Ces mesures concernent les assurés du régime général et des régimes alignés.

La DREES a simulé le passage de 200h SMIC à 150h SMIC pour la validation d'un trimestre à partir de 2014. Cette mesure a ensuite été couplée à la mesure consistant à tenir compte des reliquats de cotisations entre deux années consécutives. Les deux dispositifs combinés représentent une charge nouvelle de 500M€ à l'horizon 2040.

Tableau 18 : Impact financier des deux mesures de la loi de janvier 2014 facilitant la validation des trimestres d'assurance vieillesse pour les personnes travaillant à temps partiel

Organismes impactés (régime, branche, fonds)	Impact financier en droits constatés (en M€ constants 2011)			
	Coût ou moindre recette (signe -)			
	Economie ou recette supplémentaire (signe +)			
	2014	2020	2030	2040
Ensemble des régimes de base	-10	-30	-180	-496

Source : Etude d'impact de la loi du 20 janvier 2014.

Environ 15 % des assurés de la génération 1982 bénéficieraient de ces mesures au moins une fois au cours de leur carrière et gagneraient en moyenne plus de cinq trimestres. Pour les 85 % d'assurés restants, ces mesures seraient neutres.

La DREES a par ailleurs évalué les effets de ces mesures en appliquant de manière rétrospective les règles introduites par la réforme aux assurés de la génération 1978, sur l'ensemble de leur carrière. Plus précisément, l'effet de cette réforme sur l'acquisition de trimestres a été évalué en mesurant l'augmentation de la durée validée à 30 ans¹⁷⁸. Il apparaît que la réforme a un impact significatif sur l'acquisition de trimestres par les jeunes assurés relevant du régime général ou des régimes alignés, celle-ci portant le nombre moyen de trimestres validés jusqu'à 30 ans à 32,8, soit une augmentation de 1,7 trimestre. Cette augmentation moyenne se décompose en une diminution de 0,1 trimestre de la durée validée à 30 ans consécutive à la mesure de plafonnement des rémunérations mensuelles, puis en une augmentation moyenne de 1,3 trimestre résultant du passage de la condition d'acquisition de 200 SMIC horaires à 150 SMIC horaires et enfin en une augmentation moyenne de 0,5 trimestre faisant suite à l'instauration du mécanisme de report de cotisations.

L'augmentation ne profite pas de manière uniforme aux jeunes assurés : 28 % des jeunes assurés bénéficient d'une augmentation de la durée validée à 30 ans d'un trimestre, 20 % d'une augmentation de deux trimestres, 13 % d'une augmentation de trois trimestres, et 14 % d'une augmentation de quatre trimestres ou plus. En revanche, la réforme est neutre pour 24 % des jeunes assurés et entraîne une diminution du nombre de trimestres validés à 30 ans pour 1 % d'entre eux.

¹⁷⁸ Cette estimation s'appuie sur l'Échantillon Inter-régimes de Cotisants 2009 (EIC), qui rassemble les éléments de carrière et les éléments relatifs aux droits de retraite d'un échantillon issu du Répertoire National d'Identification des Personnes Physiques au 31 décembre 2009.

La durée validée à 30 ans par les hommes progresse en moyenne de 1,8 trimestre, la durée validée moyenne à 30 ans atteignant 33,3 trimestres après réforme, soit un gain très légèrement supérieur à celui des femmes (+1,7 trimestre en moyenne, pour une durée validée moyenne à 30 ans de 32,3 trimestres après réforme).

A ce jour, seul l'assouplissement des conditions d'acquisition des trimestres (règle des 150 SMIC horaires) a fait l'objet d'un décret d'application (décret du 19 mars 2014). Le mécanisme de report de cotisations et le plafonnement des rémunérations mensuelles n'ont pas encore été mis en œuvre.

SECTION 3 : PERSPECTIVES

Il est à noter que les outils de simulation disponibles n'incluent pas de modélisation du temps partiel et ne permettent donc pas de chiffrer ni les masses financières en jeu ni les gagnants / perdants d'un projet de réforme touchant cette dimension.

Les perspectives d'évolution portent de façon alternative ou cumulative sur le dispositif de surcotisation et sur la possibilité d'être affilié à l'AVPF en cas de travail à temps partiel.

I) Sur la surcotisation

La surcotisation n'a pas connu le succès attendu et elle reste marginale.

Il serait donc pertinent de réfléchir à la possibilité d'insérer ce dispositif dans le crédit d'impôt famille (CIF) ouvert aux entreprises qui financent des dispositifs d'aide à leurs salariés et leurs enfants.

Insérer la surcotisation dans ce crédit d'impôt inciterait les employeurs à recourir à ce dispositif et améliorerait par conséquent 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.

Concernant le champ des ménages éligibles, quatre options 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 un 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 quatrième champ couvre le champ total du temps partiel. L'extension de champ serait très importante. Cette option devrait donc être écartée.

Il serait raisonnable de retenir le troisième des champs analysés.

Concernant le taux du crédit d'impôt, celui-ci pourrait être de 25 ou 50 %.

L'articulation avec l'AVPF devra par ailleurs être expertisée

Enfin, 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.

II) Sur l'AVPF temps partiel

A) Les préalables à prendre en considération avant d'opter pour tel ou tel scénario

L'AVPF temps partiel peut faire l'objet d'une double évolution :

- soit il s'agit de restreindre les conditions d'accès pour les assurés à temps partiel au profit des personnes en arrêt d'activité mais avec le risque d'aboutir à des situations où l'arrêt d'activité, alors même qu'il peut correspondre à un choix, serait mieux valorisé au regard des droits à retraite que l'activité réduite. Le risque de trappe à inactivité est également non négligeable ;
- soit il s'agit de favoriser le temps partiel par rapport aux arrêts d'activité, ce qui justifie une extension du dispositif au-delà de la durée du CLCA (désormais PREPAREE) mais avec le risque de créer une trappe à temps partiel, celui-ci pouvant dès lors être plus avantageux que le temps plein. Au final, le dispositif créerait une incitation à la reprise du travail mais avec un risque de « blocage » des affiliés à l'AVPF dans le temps partiel.

B) Sur cette base, plusieurs scénarios peuvent être envisagés

1) Maintenir le dispositif d'AVPF temps partiel mais restreindre ses conditions d'accès

Ce scénario consisterait à conserver une possibilité d'ouvrir des droits à l'AVPF en cas de travail à temps partiel mais de limiter les conditions d'accès au dispositif pour le réserver aux salariés dont la quotité de travail et / ou le salaire sont modestes.

A ce titre, deux options sont envisageables :

- restriction de la condition de revenu d'activité : < 50 % PSS au lieu de < 63 % PSS. Il s'agit de cibler l'AVPF sur les personnes ayant les plus petits revenus professionnels ;
- limitation de l'affiliation au travail de durée au plus égale à un mi-temps.

La mission n'est pas favorable à cette option.

2) Etendre l'AVPF temps partiel pour les familles nombreuses qui n'ont plus d'enfants de moins de trois ans

Le taux de travail à temps partiel est particulièrement élevé dans les familles nombreuses (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 trois et cinq ans).

Une option consisterait à étendre l'AVPF au-delà de la durée de la PREPAREE pour les parents de familles nombreuses travaillant à temps partiel.

En solution de repli, cette possibilité pourrait être offerte sur une durée limitée afin d'éviter la formation d'une « prime » pérenne au temps partiel. Elle pourrait ainsi être appliquée jusqu'aux six ans du benjamin. La mission se rallierait à cette option.

On devrait par ailleurs assurer une amélioration de l'information délivrée sur les sujets de l'AVPF, très lacunaire aujourd'hui. En effet, le caractère incitatif du dispositif ne pourra être effectif que si les potentiels bénéficiaires sont au courant de leur droit et en mesure de faire des arbitrages sur cette base entre réduction ou arrêt d'activité.

3) Améliorer le report au compte de l'AVPF temps partiel

Aujourd'hui, le SMIC est reporté au compte du bénéficiaire et non son salaire antérieur, qu'il soit supérieur ou inférieur. Ainsi, le report au compte au niveau du SMIC, qui peut avoir un impact sur le montant du SAM lorsqu'il entre dans les 25 meilleures années, fait courir le risque que l'AVPF ait un effet négatif sur la pension.

Une option pourrait consister à améliorer le report au compte en retenant le salaire de référence à taux plein (si cette option est par ailleurs retenue pour l'ensemble de l'AVPF).

Annexe 11

11-Minima contributifs et non contributifs¹⁷⁹

¹⁷⁹ La présente note prend appui sur des documents transmis par la CNAF, la CNAV, le COR, la DARES, la DGAFP, la DREES, la DSS et l'INSEE.

SECTION 1 : PRESENTATION DES MINIMA CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS

I. Le minimum contributif (MICO) et le minimum garanti (MIGA)

A) Le MICO

1) Origine et objectifs

Le « minimum contributif », créé en 1983, vise à relever le montant des petites pensions de retraite de base servies aux assurés dans le régime de base et les régimes alignés ayant effectué des carrières faiblement rémunérées. La prestation est différentielle.

Le MICO bénéficie notamment aux femmes s'étant arrêtées de travailler pour élever leurs enfants et présentant des carrières incomplètes et des niveaux de rémunération assez faibles.

2) Cadre juridique

Le MICO est prévu à l'article L.351-10 du code de la sécurité sociale. Son montant mensuel est de 628,99€ au 1er avril 2013.

Pour en bénéficier, les pensionnés doivent être éligibles à une retraite à taux plein (ils ont la durée d'assurance requise tous régimes ou ils ont atteint l'âge leur permettant de liquider leur 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). La prestation différentielle servie peut donc être très faible.

Les bénéficiaires perçoivent par ailleurs les droits acquis dans les régimes complémentaires.

Le MICO n'est pas réversible au décès du conjoint.

Le MICO est indexé sur les prix. Il n'y a eu aucun « coup de pouce » depuis sa création.

3) Evolutions récentes

La loi du 21 août 2003 fixe l'objectif général « d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein un montant total de pension (y compris régimes complémentaire) lors de la liquidation au moins égal à 85 % du SMIC net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du SMIC ».

A cette fin, le MICO est majoré depuis le 1^{er} janvier 2004, au titre des seules périodes ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré, renforçant ainsi la contributivité du dispositif.

La LFSS pour 2009 modifie le dispositif sur plusieurs points. L'objectif est de mieux le cibler car un nombre significatif d'assurés bénéficiaient du MICO malgré une pension totale assez élevée. Il s'agit donc à la fois de majorer l'aide versée aux personnes qui ont beaucoup cotisé, sur une longue carrière faiblement rémunérée et 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.

La loi a donc limité la majoration du MICO aux carrières correspondant à une durée cotisée au moins égale à 120 trimestres. Le MICO comprend donc deux éléments :

- une partie qui dépend de la durée d'assurance (périodes cotisées, assimilées, majorations de durées) ;
- une majoration pour les périodes cotisées (hors AVPF) si l'assuré réunit au moins 120 trimestres cotisés tous régimes.

Le MICO majoré s'élève, depuis le 1^{er} avril 2013, à 687,32 €. La majoration elle-même est donc de l'ordre de 58 €. Le MICO majoré 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.

Depuis 2012, pour avoir droit au MICO, l'assuré doit par ailleurs avoir demandé la liquidation de toutes ses retraites personnelles à l'ensemble des régimes de base et complémentaires (condition de subsidiarité). Dans le cas contraire, le MICO est suspendu. L'assuré n'ayant pas liquidé l'ensemble de ses droits directs à pension pourra cependant bénéficier du MICO une fois qu'il aura liquidé tous ses droits, sous réserve du respect des conditions d'éligibilité.

Enfin, un mécanisme d'écrêtement a été mis en place : le total des retraites personnelles de l'assuré ne doit pas dépasser un plafond de pension tous régimes (1 120 euros au 1^{er} février 2014). Si ce plafond est dépassé, le MICO est écrêté (il est réduit d'un montant égal au dépassement et, le cas échéant, annulé). Pour la mise en œuvre de cette mesure d'écrêtement, un répertoire géré par la CNAV a été mis en place afin d'enregistrer les montants de pension tous régimes dont dispose l'assuré (EIRR).

La DREES a fait des simulations visant à mesurer l'impact de cette réforme (écrêtement du MICO et instauration d'une condition de subsidiarité) sur la population des assurés ayant liquidé des droits de retraite en 2008. 17 % des nouveaux liquidants de droits directs de 2008 sont affectés par ces deux mesures.

- L'écrêtement du montant du MICO s'applique à 30 % des personnes éligibles au MICO avant la réforme. Il entraîne une diminution moyenne de leur montant de pension de 44 euros, soit 3 % de celui-ci. Cette diminution correspond, dans 95 % des cas, à une annulation du MICO.
- La condition de subsidiarité génère quant à elle une diminution de pension, parfois temporaire, pour 15 % des assurés éligibles au MICO avant la réforme. Cette diminution est de 90 euros mensuels en moyenne, soit 13 % du montant moyen des pensions déjà liquidées.

Ces nouvelles règles épargnent plus de 90 % des mono-pensionnés du régime général ou d'un régime aligné liquidant en 2008. La diminution du nombre des bénéficiaires du MICO

concerne particulièrement les poly-pensionnés, qui ne sont plus que 19 % à avoir une pension portée au MICO avec la réforme, contre 57 % avant celle-ci.

Enfin, avec ces mesures, le MICO est versé à une fraction plus restreinte de la population ayant un montant de pension plus faible (pension tous régimes de 518 euros en moyenne, contre 871 euros avant la réforme). Par conséquent, le MICO servi est d'un montant moyen plus élevé (114 euros contre 91 euros avant la réforme). Les assurés subissant l'écrêtement ou la suspension du MICO touchent en moyenne des montants de MICO plus faibles que le reste des bénéficiaires. Au total, la part du MICO au sein des nouveaux retraités est fortement réduite, passant de 37 % à 21 % (pour un certain nombre d'assurés, il s'agit seulement d'une suspension du MICO liée à la condition de subsidiarité).

B) Le MIGA

1) Comparaisons entre le MICO et les MIGA

A l'instar du MICO servi au régime général et dans les régimes alignés, les régimes de la fonction publique¹⁸⁰ et la plupart des régimes spéciaux¹⁸¹ prévoient un dispositif visant à assurer un minimum garanti (MIGA) aux assurés ayant cotisé sur de faibles rémunérations.

Les MIGA se distinguent du MICO sur plusieurs points :

- les montants des MIGA sont marqués par une forte hétérogénéité mais sont sensiblement plus élevés que le montant du MICO. Cette différence s'explique par le fait que ces régimes constituent des régimes complets (base + complémentaire) alors que le MICO est complété par la pension provenant des régimes complémentaires. Ainsi, le niveau du MIGA en vigueur dans la fonction publique est de 1 157€ (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 1 120 €.

¹⁸⁰ Régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR), régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL), régime des ouvriers d'Etat (FSPOEIE).

¹⁸¹ Régime de la Banque de France, régime de la SNCF, régime de la RATP, régime des industries électriques et gazières (IEG), régime de l'Opéra national de Paris (ONP), régime de la Comédie française (CF), régime du port autonome de Strasbourg (PAS). En revanche, aucun minimum de pension n'existe dans le régime des clercs et employés de notaires (CRPCEN) et dans le régime des marins (ENIM).

Tableau 19 : Récapitulatif des montants des MICO et MIGA selon le régime de retraite et pour une carrière complète

	Régime général, MSA salariés, RSI, CAVIMAC		MSA non salariés (en équivalent mensuel)		Régimes FP, FSPOEIE, RATP, ONP, CF	Banque de France	SNCF (en équivalent mensuel)	IEG ¹⁸²
	MICO simple	MICO majoré	Exploitants	Conjoint/ aide familial				
Montant pour une carrière complète	629,00 € + environ 240 € au titre des complémentaires	687,32 € + environ 240 € au titre des complémentaires	681,20 €	541,30 €	1 156,90 €	905,03 €	1 212,24 €	MP1 : 1 118 € MP2 : 1 069,76 €

Source : DSS

- alors que le montant du MICO est calculé *au prorata* de la durée d'assurance accomplie, le montant du MIGA servi dans les régimes de la fonction publique n'est pas, pour une carrière dans le régime supérieure à 15 ans, strictement proportionnel à la durée. Le barème n'est pas linéaire : à partir de 15 ans de services son montant est fortement majoré par un coefficient qui décroît ensuite par paliers successifs ;
- le MIGA est réversible au décès du conjoint, contrairement au MICO ;
- pour le décompte des trimestres, le MIGA retient les services effectifs et les validations gratuites ; mais les bonifications et majorations de durée sont exclues. Ce système est donc moins favorable que celui retenu dans le régime général où sont prises en compte les périodes cotisées et les périodes validées (dont l'AVPF et les MDA).

Le MIGA est indexé sur les prix.

2) Evolutions récentes

Dans un souci de convergence avec le régime général, le législateur a prévu l'alignement des minima de pension des régimes de la fonction publique et des régimes spéciaux sur le MICO.

a) Le MIGA des régimes de la fonction publique

La loi du 9 novembre 2010 a amorcé un premier mouvement de rapprochement des règles du MIGA servi par les régimes de la fonction publique sur celles du MICO :

- en conditionnant l'octroi du MIGA à la liquidation de la pension sans décote afin d'en lier le bénéfice à un effort de l'assuré en termes de durée de carrière (condition du taux plein) ;

Cette condition s'applique aux pensions liquidées depuis le 1er janvier 2011 mais sa mise en œuvre est progressive avec un plein effet en 2025.

¹⁸² Deux minima de pension sont prévus dans le régime des IEG :

- un minimum de pensions (MP1) résultant d'une assiette minimale de liquidation. C'est ce minimum qui sera soumis à la condition du taux plein et fera l'objet d'un écrêtement à compter de 2017.
- un minimum de pension (MP2) attribué si les ressources (pensions, revenus professionnels et du patrimoine) de l'assuré ne dépassent pas un plafond annuel fixé à 2 080 fois le montant horaire du SMIC (1,6 ce plafond pour un ménage).

La mise en œuvre de la condition du taux plein devrait accentuer la diminution de la part relative des pensions portées au MIGA dans le flux de pensions entrées en paiement (tendance observée depuis plusieurs années). A la CNRACL, cette proportion a diminué de plus de 13 points depuis 2000. Dans la fonction publique d'État, cette proportion a baissé de 3 points pour les pensions civiles depuis 2006 et de 10 points pour les pensions militaires depuis 2007.

- en subordonnant son bénéfice à la liquidation préalable de l'ensemble des pensions personnelles de droit direct, de base et complémentaires, auxquels le fonctionnaire peut prétendre (condition de subsidiarité) ;
- en plafonnant le montant total des pensions personnelles de droit direct, de base et complémentaires perçues par l'assuré, le MIGA étant réduit à due concurrence en cas de dépassement de ce plafond (condition de ressources).

La condition de subsidiarité et la condition de ressources n'ont pas encore été mises en œuvre à ce jour faute de publication des décrets d'application.

Le tableau suivant récapitule les principales différences entre le MICO et le MIGA en vigueur au sein des régimes de la fonction publique.

Tableau 20 : Principales différences entre le MICO et le MIGA (fonction publique)

	MICO	MIGA	Observations
Montants	628,99 €	1 156,90 € pour une pension de 40 années minimum	RG et régimes alignés : base
Majoration (périodes cotises)	+ 58,33 € (soit un MICO majoré de 687,32 €)	Aucune	FP : base + complémentaire
Ouverture du droit	Obtention de la durée d'assurance requise ou des conditions nécessaires pour une pension à taux plein	- Obtention de la durée d'assurance requise ou des conditions nécessaires pour une pension à taux plein - Dérogation à ce principe pour les départs pour invalidité et inaptitude physique, pour les fonctionnaires handicapés et les fonctionnaires parents d'un enfant handicapé	
Prise en compte de la surcote	Ajoutée au montant calculé de la retraite, augmenté du minimum contributif	Incluse dans le montant calculé de la retraite avant la comparaison avec le montant du minimum garanti	
Règles de proratisation	Proratisation strictement proportionnelle	- moins de 15 ans de services : années de service rapportées à la durée de service requise pour le taux maximum de liquidation - 15 ans de services : 57,5 % du MIGA - entre 15 et 30 ans : + 2,5% par année supplémentaire - entre 30 et 40 ans : + 0,5% par année supplémentaire	Les règles de proratisation du MIGA créent un effet de seuil très important lors du passage de 14 annuités (taux de 34,15 %) à 15 annuités (taux de 57,50%).
Périodes prises en compte dans la proratisation	MICO : Périodes cotisées, périodes assimilées et MDA MICO majoré : périodes cotisées uniquement	Services effectifs et validations gratuites => bonifications et majorations de durée d'assurance exclues	Le RG est plus favorable que la FP : - les 4 trimestres par enfant de MDA accouchement et de MDA éducation du RG sont pris en compte. - à l'inverse, dans la FP, la bonification de 1 an et la MDA accouchement de 2 trimestres ne le sont pas.
Condition de subsidiarité	Oui	Prévues par la loi du 9 novembre 2010 mais non mises en œuvre	
Condition de ressources	Oui		
Réversibilité	Part du MICO non réversible	Part du MIGA réversible	

Source : DSS

b) Le MIGA des régimes spéciaux

Sous réserve de la publication des décrets d'application, les nouvelles conditions d'attribution du MIGA dans les régimes de la fonction publique s'appliqueront automatiquement aux régimes spéciaux avec une entrée en vigueur différée au 1er janvier 2017 (1er janvier 2016 pour le régime de la Banque de France).

A la SNCF, comme le montant du minimum de pension servi dans ce régime est de 1 212,24 € par mois, l'application d'un plafond d'écrêtement identique à celui des régimes de la fonction publique aurait conduit à réduire de façon significative le montant du minimum de pension servi par ce régime. Un plafond d'écrêtement égal au minimum de ce régime est donc appliqué pour la SNCF.

II. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)¹⁸³

A) Origine et objectifs

Les minima contributifs dépendant de la durée d'assurance, ils ne garantissent pas un revenu suffisant pour les ménages de retraités les plus modestes.

Ils sont donc complétés, depuis 2007, par un minimum social, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cette allocation unique s'est substituée à un ensemble de prestations de solidarité en vigueur jusqu'alors.

L'allocation spéciale de vieillesse (ASV), qui constitue une prestation de base de l'ancien minimum vieillesse, est cependant toujours versée aux bénéficiaires qui ont choisi de continuer à la percevoir lors de l'instauration de l'ASPA (selon les règles en vigueur avant l'abrogation du minimum vieillesse).

B) Cadre juridique

L'ASPA est une allocation différentielle prenant la forme d'un complément de revenus. Elle est destinée aux personnes âgées disposant de faibles revenus en vue de leur assurer un niveau minimum de ressources.

L'ASPA est prévue aux articles L.815-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Son bénéfice est ouvert aux personnes âgées d'au moins 65 ans. Cette condition d'âge est abaissée à l'âge minimum légal de départ à la retraite pour certaines catégories de personnes, notamment :

- les personnes atteintes d'une incapacité de travail d'au moins 50 % et reconnues définitivement inaptes au travail ;
- les bénéficiaires d'une retraite anticipée pour handicap.

Le demandeur de l'ASPA doit résider régulièrement en France. Si la personne est de nationalité étrangère, elle doit se trouver dans l'une des conditions suivantes : détenir depuis au moins 10 ans un titre de séjour autorisant à travailler ; être réfugié, apatride ou bénéficiaire

¹⁸³ Source : vosdroits.service-public.fr

de la protection subsidiaire ou avoir combattu pour la France ; être ressortissant d'un Etat membre de l'EEE ou suisse.

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, dont 77 M€ pour le régime général.

La récupération sur la succession, ainsi que le caractère quérable de la prestation, peuvent être à l'origine de cas de non recours à l'ASPA.

C) Condition de ressources applicable

Le montant de l'ASPA dépend des ressources et de la situation familiale du demandeur.

Les ressources concernées sont celles du demandeur et de la personne avec qui il vit en couple (sans distinguer biens propres et biens communs). Sont prises en compte les ressources des trois mois précédant la date d'effet de l'ASPA. Ces ressources ne doivent pas dépasser les plafonds indiqués dans le tableau suivant.

Tableau 21 : Plafonds de ressources pris en compte pour déterminer le montant de l'ASPA

Foyer	Ressources annuelles	Ressources mensuelles
Personne seule	9 600 €	800 €
Couple	14 904 €	1 242 €

Source : vosdroits.service-public.fr

Les principales ressources prises en compte sont :

- les pensions de retraite et d'invalidité (de droit direct ou de réversion) ;
- les revenus professionnels ;
- les revenus de biens mobiliers et immobiliers actuels ou dont le demandeur a fait donation au cours des 10 années précédant sa demande d'allocation ;
- l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

D) Montants alloués

1) Si la personne est seule

Tableau 22 : Montants alloués au titre de l'ASPA si la personne bénéficiaire est seule

Ressources annuelles	Montant de l'ASPA	
	Annuel	Mensuel
Aucune	9 600 €	800 €
Inférieures à 9 600 €	Différence entre 9 600 € et les ressources annuelles	1/12ème de la différence entre 9 600 € et les ressources annuelles
Supérieures ou égales à 9 600 €	Pas d'allocation	

Source : vosdroits.service-public.fr

2) Si un seul membre du couple touche l'ASPA

Tableau 23 : Montants alloués au titre de l'ASPA si un seul membre du couple est bénéficiaire

Ressources annuelles du couple	Montant de l'ASPA
Inférieures ou égales à 5 304 € (442 € par mois)	9 600 € par an (800 € par mois)
Comprises entre 5 304 € et 14 904 €	Différence entre 14 904 € et le montant annuel des ressources du couple
Supérieures à 14 904 €	Pas d'allocation

Source : vosdroits.service-public.fr

3) Si les deux membres du couple touchent l'ASPA

Tableau 24 : Montants alloués au titre de l'ASPA si les deux membres du couple sont bénéficiaires

Ressources annuelles du couple	Montant de l'ASPA (divisé entre les 2 conjoints)
Aucune	14 904 € par an (1 242 € par mois)
Inférieures à 14 904 €	Différence entre 14 904 € et le montant annuel des ressources du couple
Supérieures ou égales à 14 904 €	Pas d'allocation

Source : vosdroits.service-public.fr

SECTION 2 : DONNEES STATISTIQUES SUR LES MINIMA CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS

Compte tenu de la faiblesse relative des pensions des mères de famille, il n'est pas surprenant qu'elles soient majoritaires dans les dispositifs de minima, qu'ils soient contributifs ou non.

I. Les minima contributifs (MICO et MIGA)

A) Bénéficiaires

1) Stock

Au 31 décembre 2008, près de 4,4 millions de retraités du régime général perçoivent le MICO, soit plus de 38 % du stock de retraités de droits directs contributifs.

Tableau 25 : Nombre de bénéficiaires du MICO au régime général

Au 31 décembre 2008	Hommes	Femmes	Hommes et Femmes
Proportion par rapport à l'ensemble des droits directs contributifs *	23,7 %	52,5 %	38,5 %
Nombre de bénéficiaires MICO	1 309 926	3 059 770	4 369 696

* Droits directs contributifs : pensions normales, pour inaptitude au travail et pour ex-invalides.

Source : Source : « Les principaux chiffres du régime général au 31 décembre 2008 », CNAV (Champ : métropole et DOM)

Parmi la population de retraités au 31 décembre 2008, une femme sur deux voit sa pension de droit propre portée au MICO. Les bénéficiaires du MICO sont majoritairement des femmes (70 % des cas).

2) Flux

Le tableau suivant présente les effectifs de nouveaux retraités dont la pension est portée au MICO, ainsi que le montant de celui-ci pour une carrière complète.

Tableau 26 : Montants et flux de bénéficiaires du MICO entre 2006 et 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montant mensuel en euros*	563,40 / 597,71	573,54 / 608,47	579,85 / 633,61	590,33 / 645,07	595,64 / 650,87	608,15 / 664,54	620,92 / 678,50	628,99 / 687,32
Nombre de bénéficiaires (flux)	293 200	309 700	326 580	307 500	311 500	277 300	145 675	122 336
Hommes	105 711	106 952	113 238	99 270	103 538	91 587	30 594	22 620
Femmes	189 713	205 407	217 105	209 462	209 617	188 626	115 081	99 716
Part des flux portés au minimum contributif	41%	41%	42%	45%	43%	46%	26%	19%

Source : CNAV constaté, situation fin 2013 (éch. 1/20e)

* Montants du minimum contributif et du minimum contributif majoré, pour une carrière complète (hors pensions servies par les régimes complémentaires), avant écrêtement éventuel à partir de 2012. Les montants sont exprimés en euros courants, en valeur au 1^{er} janvier de l'année jusqu'en 2008, et au 1^{er} avril à partir de 2009.

L'évolution de la part des flux portés au MICO est sensible à l'évolution et à la structure des flux de départ en retraite. En 2009, une progression de trois points de la part des bénéficiaires du MICO est constatée (45 %). Cette progression est due à la baisse du nombre de retraites anticipées, peu fréquemment bénéficiaires du MICO. En 2010, l'effet inverse se produit : le nombre de départs avant l'âge légal augmente, d'où une diminution de deux points de la part de bénéficiaires du MICO. En 2011, la part des flux de nouveaux retraités portés au MICO augmente à nouveau en raison d'effets de structure. A partir de 2012, une chute du nombre de bénéficiaires est observée, confirmée en 2013. Cette baisse brutale est due à la mise en place du MICO tous régimes mais doit 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.

Les femmes représentent environ les deux tiers du flux des pensionnés portés au MICO. Elles sont plus souvent au MICO que les hommes. Ayant en moyenne des carrières plus courtes et irrégulières, elles sont plus nombreuses à bénéficier du dispositif lorsqu'elles partent à la retraite à l'âge du taux plein (56 % des hommes contre 84 % des femmes partant à la retraite à l'âge du taux plein en 2011 sont bénéficiaires du MICO). A partir de 2012, avec l'application du MICO tous régimes, la part des femmes parmi les bénéficiaires augmente encore pour atteindre environ 80 %.

Parmi les assurés pour lesquels le calcul du MICO a été effectué, un quart ont vu leur majoration réduite à zéro (écrêtement total) car leur pension tous régimes était supérieure ou égale au plafond. Cela est plus fréquent chez les assurés ayant cotisé à plusieurs régimes que chez les assurés ayant effectué toute leur carrière au régime général. De plus, la part des assurés dont le MICO n'est pas réduit (pas d'écèlement) est plus importante chez les femmes que chez les hommes (50 % parmi les femmes polypensionnées contre 34 % parmi les hommes polypensionnés).

La proportion de femmes bénéficiaires du MICO parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF se situe, fin 2012, entre 64,1 % et 77,2 % en fonction des générations. Cette part a tendance à diminuer au fur et à mesure des générations mais elle est systématiquement supérieure aux proportions observées pour les femmes bénéficiaires du MICO n'ayant pas été affiliées à l'AVPF.

Tableau 27 : Part des bénéficiaires du MICO en fonction de l'affiliation ou non à l'AVPF parmi les retraitées des générations 1938 à 1947 au 31 décembre 2012

Génération	Rappel : bénéficiaires de l'AVPF	Bénéficiaires du minimum contributif parmi les femmes non bénéficiaires AVPF	Bénéficiaires du minimum contributif parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF
1938	29,8%	52,5%	77,2%
1939	31,1%	52,3%	77,1%
1940	33,2%	54,0%	76,4%
1941	33,4%	51,7%	75,7%
1942	33,1%	52,2%	75,3%
1943	36,2%	51,2%	75,3%
1944	37,8%	50,6%	74,2%
1945	40,4%	50,5%	71,7%
1946	42,8%	47,8%	71,2%
1947	44,8%	38,6%	64,1%

Source : CNAV, échantillon au 1/20ème, retraitées vivantes au 31/12/2012

Enfin, en 2010, le MIGA concernait quant à lui environ 40 % des nouveaux retraités de la fonction publique (29 000 personnes), davantage dans la fonction publique territoriale (45 %) et hospitalière (25 %) que dans la fonction publique d'État (environ 10 %).

B) Masses financières

1) MICO

En 2013, le montant moyen de la majoration versée au titre du MICO est de 135€ (en euros constants à valeur 2010) par mois (flux), les femmes bénéficiant d'une majoration en moyenne plus importante que les hommes (123€ pour les hommes, contre 137€ pour les femmes).

Depuis 2012, ce montant moyen a augmenté et l'écart entre hommes et femmes s'est nettement réduit. Ceci s'explique par la mise en place de l'écrêtement.

Tableau 28 : Montant moyen de la majoration du MICO et poids moyen de cette majoration dans la pension de base

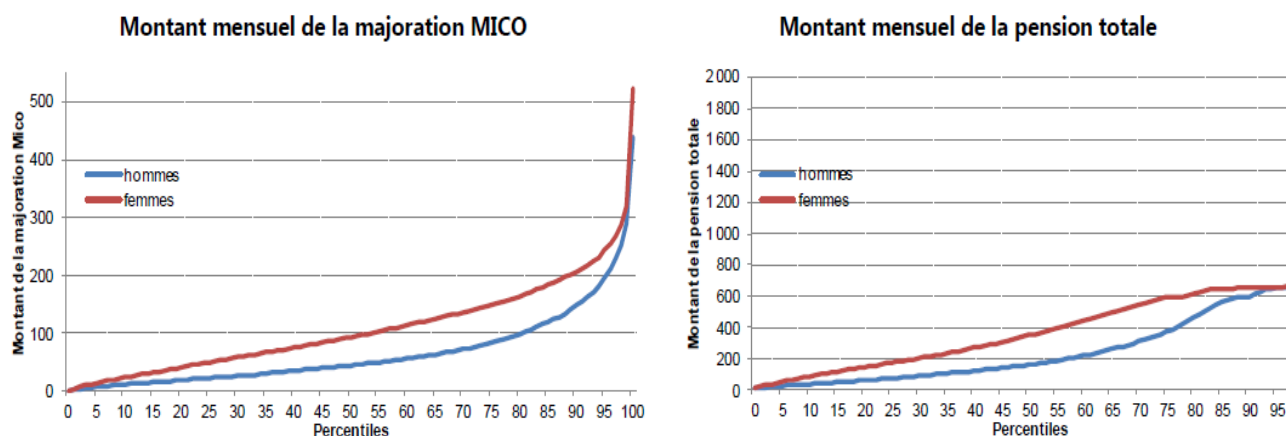
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montant moyen de la majoration MICO (en € constants 2010)	96	97	100	98	93	92	121	135
Hommes	59	62	65	66	65	62	98	123
Femmes	117	115	119	113	107	107	128	137
Poids moyen de la majoration MICO dans la pension de base	38%	38%	39%	38%	38%	38%	36%	36%
Hommes	37%	37%	38%	38%	38%	39%	34%	35%
Femmes	39%	39%	39%	38%	37%	38%	36%	36%

Source : CNAV constaté, situation fin 2013 (éch. 1/20e)

Comme de nombreux polypensionnés voient leur majoration réduite à zéro, la structure des bénéficiaires restants est modifiée, composée majoritairement de monopensionnés dont les montants de MICO sont plus importants (la majoration étant proratisée en fonction de la durée validée au régime général).

Le poids de la majoration du MICO dans l'ensemble de la pension servie par la CNAV est de 38 % en 2010, cette proportion étant stable et similaire chez les hommes et les femmes. Toutefois, elle diminue légèrement en 2012 et 2013 passant à 36 %.

Graphique 13 : Distribution cumulée des flux de nouveaux bénéficiaires du MICO en 2010



Source : CNAV constaté, flux de l'année 2010 (éch. 1/20e)

Note : la valeur du montant global des pensions du dernier centile correspond à des montants de pension globale supérieurs au seuil de l'écrêtement car il s'agit de personnes ayant liquidé une pension en 2010. Avant 2012, il n'était pas nécessaire de liquider toutes ses pensions pour obtenir le minimum contributif et au régime général, le minimum contributif n'était calculé qu'en fonction de la pension du régime général. Le montant global de la pension peut donc être supérieur au seuil d'écrêtement. Par ailleurs, les pensions du dernier centile sont élevées car le dernier centile est composé des assurés qui bénéficient de la majoration pour tierce personne (égale à 1036€ par mois en 2010).

La distribution cumulée de la pension globale servie par la CNAV en 2010 aux nouveaux bénéficiaires du MICO (hors minimum vieillesse et pension de réversion) est représentée dans le graphique ci-dessus. La moitié des femmes bénéficiaires ont une pension inférieure à 349€ (163€ pour les hommes). Concernant le montant de la majoration du MICO perçue par les nouveaux retraités de l'année 2010, la moitié des femmes (respectivement des hommes) perçoit un montant mensuel inférieur à 93€ (respectivement à 44€). Les cinq derniers centiles reçoivent des montants largement supérieurs à la moyenne : chez les hommes ils perçoivent plus de 195€ par mois et chez les femmes plus de 243€ par mois.

2) MICO et MIGA

En 2008, les minima contributifs (MICO et MIGA) s'élevaient au total à 6,9Md€ et représentaient 2,9 % du total des retraites : 1,2 % de la pension des hommes, contre 5 % de celle des femmes.

Tableau 29 : Masse des minima de pension (minima contributifs) selon la taille de la famille (montants en milliards d'euros 2008 – effectifs en millions)

	Ensemble		Hommes		Femmes	
	Moins de 3 enfants	3 enfants ou plus	Moins de 3 enfants	3 enfants ou plus	Moins de 3 enfants	3 enfants ou plus
Minima de pension	3,0	4,0	0,8	0,8	2,1	3,2
Effectifs de retraités de droit direct ou dérivé	8,9	6,7	4,1	3,1	4,9	3,6

Source : EIR 2008, DREES. Champ : stock de retraités au 31 décembre 2008

La masse des minima contributifs versée aux familles de trois enfants ou plus est supérieure à celle versée aux familles de moins de trois enfants (respectivement 4 Mds € contre 3 Mds €) alors même que les familles de trois enfants ou plus comportent moins de retraités que ceux des familles de moins de trois enfants (6,7 millions contre 8,9 millions).

Un constat similaire peut être dressé concernant les femmes. Au total, près de 60 % de la masse des minima contributifs sont versées aux familles nombreuses alors que celles-ci représentent environ 40 % des effectifs de retraités.

Tableau 30 : Masse des minima de pension (minima contributifs) selon la taille de la famille, pour les femmes (montants en milliards d'euros 2008 – effectifs en millions)

	0 enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants	5 enfants ou plus
Minima de pension	0,5	0,6	1,1	1,6	0,7	0,9
Effectifs de retraitées de droit direct ou dérivé	1,4	1,4	2,1	2,1	0,7	0,8

Source : EIR 2008, DREES. Champ : stock de retraités au 31 décembre 2008

La masse des minima contributifs augmente avec le nombre d'enfants, jusqu'au troisième (entre 0,5 Mds € si la femme n'a pas d'enfant et 1,6 Mds € si elle a trois enfants). En revanche, cette masse diminue après le troisième enfant (0,7 Mds € si la femme a quatre enfants et 0,9 Mds € si elle en a cinq). Cette évolution suit celle des effectifs de retraitées.

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 moins de trois enfants, 11,5 % pour les mères de trois enfants ou plus et 18,9% pour les mères ayant eu au moins cinq enfants.

Enfin, très naturellement, la part des minima contributifs dans la pension de droit propre des femmes est décroissante avec le niveau de leur pension de droit propre.

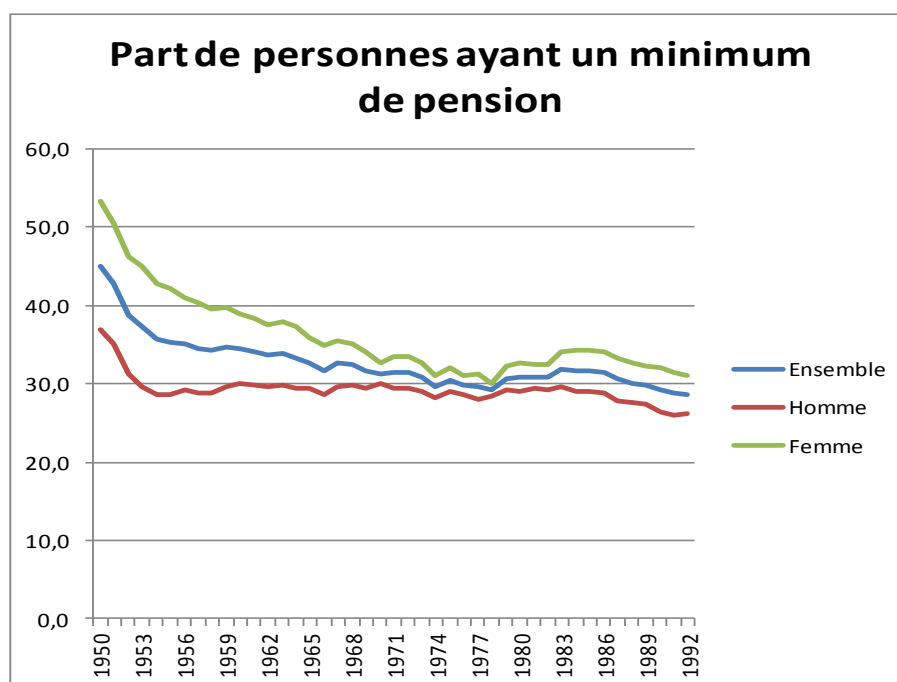
Tableau 31 : Masse des minima de pension (minima contributifs) par décile, pour les femmes (en % de la masse de pension de droit propre)

	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
Minima de pension	37,2	33,2	26,9	18,4	17,0	10,0	5,8	4,0	0,8	0,2

Source : EIR 2008, DREES. Champ : stock de retraité de droit direct au 31 décembre 2008. Les déciles sont calculés sur la pension de droit propre.

C) Projections¹⁸⁴

Graphique 14 : Proportion de bénéficiaires d'un minimum de pension (minima contributifs) entre les générations 1950 et 1992 (projections)



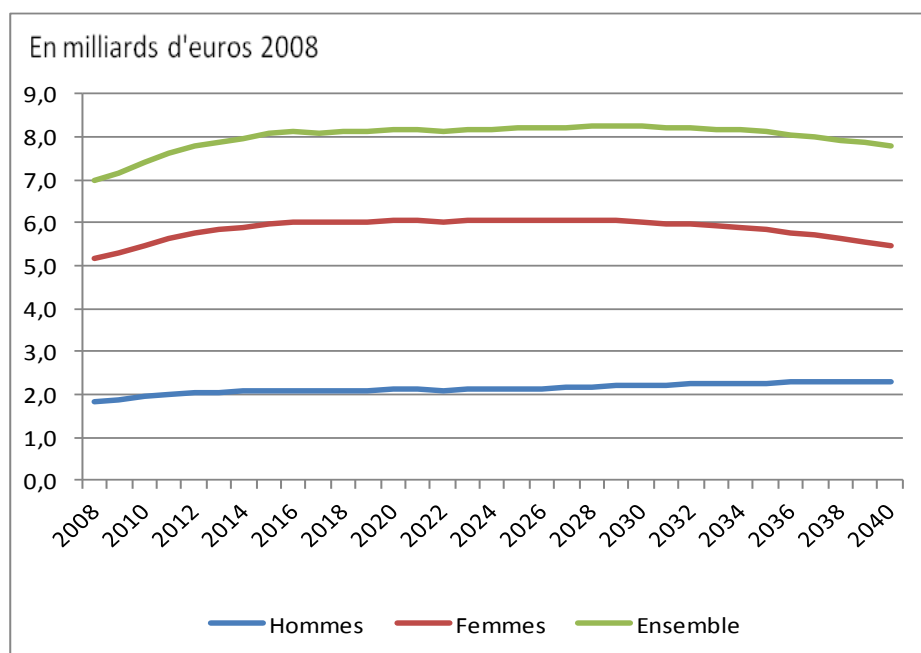
Source : modèle TRAJECTOIRE, DREES

Deux traits marquants peuvent être observés dans cette projection :

- une diminution du nombre de personnes bénéficiant d'un dispositif de minima contributifs 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 est surtout marquée jusqu'à la génération 1955, une stabilisation étant constatée pour les générations suivantes ;
- une réduction de l'écart entre les hommes et les femmes, liés à la progression plus rapide de leur pension, tirée par l'accroissement de l'activité et des droits familiaux.

¹⁸⁴ Hypothèses utilisées par la DREES pour réaliser ses projections : législation inchangée, projection des droits directs uniquement, modélisation du nombre d'enfants et de l'emplacement sur la carrière, facteurs d'incertitude (évolutions professionnelles et salariales, évolution de la maternité, etc.). Projection jusqu'à la génération 1992.

Graphique 15 : Masse des minima de pension (contributifs) à horizon 2040



Source : *TRAJECTOIRE et EIR 2008, DREES – Champ : retraités de droit direct au 31 décembre 2008*

Concernant les masses financières mobilisées (en euros 2008), une stabilisation est observée à l’horizon 2040, en grande partie liée au mécanisme d’écêtement du MICO. Celui-ci concernant des personnes qui ont des faibles montants de MICO (car ce sont des retraités qui ont des pensions élevées), l’impact de cette mesure sur les masses financières est plutôt limité.

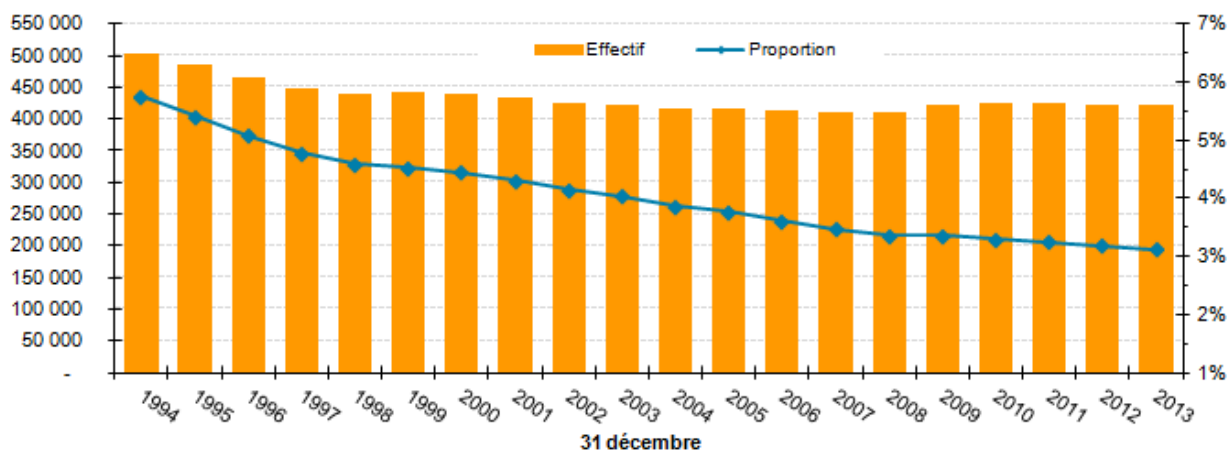
II. L’ASPA

A) Bénéficiaires

La part des allocataires du minimum vieillesse 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 du montant 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).

Graphique 16 : Evolution du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse et proportions par rapport à l'ensemble des retraités sur la période 1994-2013



Source : CNAV

Sur la période récente, le nombre de titulaires des allocations ASV et ASPA diminue de 1,4 % en 2012 tous régimes de retraite confondus. Alors qu'ils s'inscrivaient en baisse depuis les années 1960, les effectifs de bénéficiaires ont légèrement augmenté en 2009 sous l'effet de la forte revalorisation pour les personnes seules (+6,9 % au 1er avril 2009). Depuis 2010, les effectifs diminuent à nouveau, malgré la poursuite des revalorisations de +4,7% en 2012 (comme en 2010 et 2011), à la faveur de l'amélioration du niveau des pensions au fil du temps.

Tableau 32 : Nombre et proportion de bénéficiaires du minimum vieillesse, parmi les personnes de 65 ans ou plus

	2006	2007*	2008*	2009*	2010*	2011*	2012*
Montant mensuel maximum au 31 décembre (personne seule/ménage)	610,29 / 1 094,81	621,27 / 1 114,51	633,13 / 1 135,78	677,13 / 1 147,14	708,95 / 1 157,46	742,27 / 1 181,77	777,16 / 1 206,59
Nombre d'hommes	246 600	246 500	246 200	251 200	252 400	251 900	245 500
% des allocataires âgés de 65 ans ou plus dans la population de 65 ans ou plus	4,8%	4,8%	4,6%	4,6%	4,5%	4,3%	4,2%
Nombre de femmes	351 900	339 000	329 000	331 600	324 000	320 700	318 900
% des allocataires âgés de 65 ans ou plus dans la population de 65 ans ou plus	5,2%	4,9%	4,7%	4,6%	4,4%	4,3%	4,2%
Nombre total	598 500	585 500	575 200	582 800	576 400	572 600	564 400
% des allocataires âgés de 65 ans ou plus dans la population de 65 ans ou plus	5,0%	4,8%	4,6%	4,6%	4,4%	4,3%	4,2%

Sources : DREES, enquête sur les allocations du minimum vieillesse, Fonds de solidarité vieillesse et Insee, effectifs au 31/12/N (provisaires pour 2011 et 2012)

* Depuis le 1^{er} janvier 2007, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) se substitue aux deux étages constitutifs du minimum vieillesse pour les nouveaux allocataires.

En 2012, la baisse des effectifs est modérée au régime général (-0,8 %), Elle est plus forte dans les autres régimes : à la MSA salariés (-6,3 %), à la MSA non salariés (-3,3 %), au RSI artisans (-10,8 %) et au RSI commerçants (-5,9 %). Tous régimes confondus, les allocataires du minimum vieillesse ne représentent plus en 2012 que 4,2 % des personnes âgées de 65 ans ou plus (contre 5,2 % en 2004).

Les femmes représentent la majorité des allocataires (56,5 % en 2012) mais leur part est moindre parmi les allocataires les plus jeunes. Ainsi, alors que la part des femmes atteint 83 % pour les allocataires âgées de 90 ans ou plus, elle s'élève à 48,7 % pour les 60-64 ans. De ce fait, l'âge moyen des allocataires est plus élevé chez les femmes (76,5 ans) que chez les hommes (72,6 ans). Ce constat reflète les différences d'espérances de vie.

Les personnes isolées (célibataires, veuves ou divorcées) sont surreprésentées parmi les allocataires : 71,9 % des bénéficiaires en 2012 contre 40,8 % dans l'ensemble des personnes âgées de 60 ans ou plus. Cette tendance est plus marquée encore pour les femmes qui représentent 71 % des allocataires isolés. En effet, les femmes appartenant aux générations les plus anciennes, qui ont peu participé au marché du travail, disposent de faibles droits propres en matière de retraite.

Par ailleurs, en 2008, les chiffres de la DREES montrent que 27 % des femmes allocataires n'ont pas de droit propre et 19 % ont à la fois un droit propre et un droit dérivé. A l'inverse, 10 % des hommes allocataires n'ont pas de droit propre et 2 % cumulent une pension de droit propre et de droit dérivé.

Enfin, la proportion de femmes bénéficiaires du minimum vieillesse parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF se situe, fin 2012, entre 3,6 % et 5,7 % en fonction des générations, proportions généralement supérieures à celles constatées pour les femmes bénéficiaires du minimum vieillesse n'ayant pas été affiliées à l'AVPF.

Tableau 33 : Part des bénéficiaires du minimum vieillesse en fonction de l'affiliation ou non à l'AVPF parmi les retraitées des générations 1938 à 1947 au 31 décembre 2012

	bénéficiaires de l'AVPF	bénéficiaires du minimum vieillesse parmi les non bénéficiaires AVPF	bénéficiaires du minimum vieillesse parmi les bénéficiaires de l'AVPF
1938	29,8%	3,2%	4,0%
1939	31,1%	3,5%	3,9%
1940	33,2%	3,8%	3,6%
1941	33,4%	3,3%	4,4%
1942	33,1%	3,4%	5,5%
1943	36,2%	3,3%	5,0%
1944	37,8%	3,6%	5,1%
1945	40,4%	3,7%	5,7%
1946	42,8%	3,1%	4,5%
1947	44,8%	3,0%	4,9%

Source : CNAV, échantillon au 1/20ème, retraitées vivantes au 31/12/2012

B) Masses financières

Le montant mensuel moyen de l'ASPA versé en 2012 à l'ensemble des allocataires, isolés ou mariés, s'élève à 413 €. Parmi les bénéficiaires, 8,7 % perçoivent une allocation dont le montant correspond au taux plein de l'allocation d'une personne seule (777,16 € par mois en 2012).

**SECTION 3 : TOUTE EVOLUTION OU REFORME DES DROITS FAMILIAUX A UN IMPACT
SUR LES MINIMA CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS**

La mission ne recommande pas une suppression des droits familiaux. L'analyse de l'impact d'une telle suppression est présentée dans le but de mesurer l'apport de ces dispositifs, l'importance des minima ainsi que la complexité de leurs liens.

I. Concernant les minima contributifs¹⁸⁵

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).

A) Hypothèse de suppression de l'AVPF

La CNAV a analysé l'incidence de l'AVPF sur la pension de base des nouveaux retraités du régime général de 2013. La simulation est réalisée sous l'hypothèse – discutable – d'une date de départ inchangée. Cette hypothèse peut s'interpréter comme une évaluation de ce que représente aujourd'hui l'AVPF dans le montant de la pension effectivement versée. L'analyse concerne la pension de base du régime général et non la pension totale tous régimes.

Tableau 34 : Impact de la neutralisation de l'AVPF sur le MICO pour les bénéficiaires du MICO et de l'AVPF

	Impact sur le minimum contributif (MICO)							
	Femmes dont le MICO augmente		Femmes dont le MICO ne varie pas		Femmes dont le MICO baisse mais reste > 0		Femmes qui perdent le MICO	
Femmes bénéficiaires de l'AVPF	Avec AVPF	Sans AVPF	Avec AVPF	Sans AVPF	Avec AVPF	Sans AVPF	Avec AVPF	Sans AVPF
% de la population potentielle	38,7%		2,0%		40,4%		18,9%	
Montant annuel moyen MICO en € courants (différentiel)	1 342	1 883	1 100	1 100	1 710	1 402	1 247	0
Montant annuel de DP + MICO (en € courants)	5 558	4 890	6 580	6 364	4 064	2 993	6 411	2 636

Source : Source CNAV – flux exhaustif de droit propre 2013 - Champ : femmes bénéficiaires de l'AVPF et du MICO avant neutralisation

¹⁸⁵ La majoration de pension s'appliquant à la pension portée au MICO, une simulation de l'impact de sa suppression sur ce minima contributif est sans objet. La même règle s'applique dans le régime de la fonction publique.

Le nombre de bénéficiaires du MICO diminue de 18,9 % suite à la neutralisation de l'AVPF. Dans 95 % des cas, cette baisse est la conséquence de la perte du taux plein. Les 5 % restants sont des femmes dont le SAM augmente et qui, de ce fait, perdent le bénéfice du MICO et des femmes pour qui la durée au régime général étant ramenée à zéro perdent, de ce fait, le bénéfice du MICO. Ce dernier cas concerne essentiellement des individus poly-pensionnés qui ne présentent au régime général que des trimestres au titre de l'AVPF.

Les femmes qui perdent le MICO connaissent une très forte baisse de leur pension (d'environ 60 %). Elles cumulent la perte de 1 247 € annuel sur le MICO et une réduction de moitié du montant de leur pension de droit propre.

En revanche, 80 % des bénéficiaires restent éligibles au MICO.

Un peu moins de la moitié subit une baisse de son montant du fait de la baisse de la durée validée ce qui diminue le coefficient de proratisation. Le montant du minimum est alors diminué de 18 % et participe à la baisse de la pension qui atteint 26,5 %.

Un peu plus du tiers bénéficie d'une augmentation du montant du MICO avec le retrait de l'AVPF pour compenser, mais seulement en partie, la perte enregistrée sur le droit propre¹⁸⁶. Dans ce cas, la baisse de la pension est de l'ordre de 12 %.

Enfin, la proportion de bénéficiaires de l'AVPF non éligibles au MICO qui deviendraient éligibles à cette prestation suite à la suppression de l'AVPF est de 2,8 %. Cependant, la simulation de la CNAV repose sur l'hypothèse que le MICO n'a pas connu de réforme en 2012. La proportion de femmes qui deviennent éligibles au MICO est donc surestimée. En effet, ces femmes ne seraient peut-être pas éligibles au MICO tous régimes car la CNAV ne sait pas si elles remplissent les conditions de subsidiarité et de ressources.

B) Hypothèse de suppression de la MDA et de l'AVPF

La DREES a analysé l'impact de la suppression de la MDA et de l'AVPF sur les minima contributifs. Celle-ci ayant un effet à la baisse sur la durée validée, elle peut avoir pour conséquence la perte du droit aux minima, renforçant donc la diminution de pension consécutive à la suppression de ces dispositifs.

Contrairement à l'analyse de la CNAV, le modèle de la DREES est fondé sur une hypothèse de recherche du taux plein. Cependant cette hypothèse n'est pas stricte dans le sens où tous les individus ne sont pas contraints de partir exactement au taux plein. Le modèle autorise ainsi qu'ils partent parfois un peu avant ou un peu après (avec une décote ou une surcote).

Le graphique suivant mesure l'impact de la suppression de la MDA et/ou de l'AVPF en superposant :

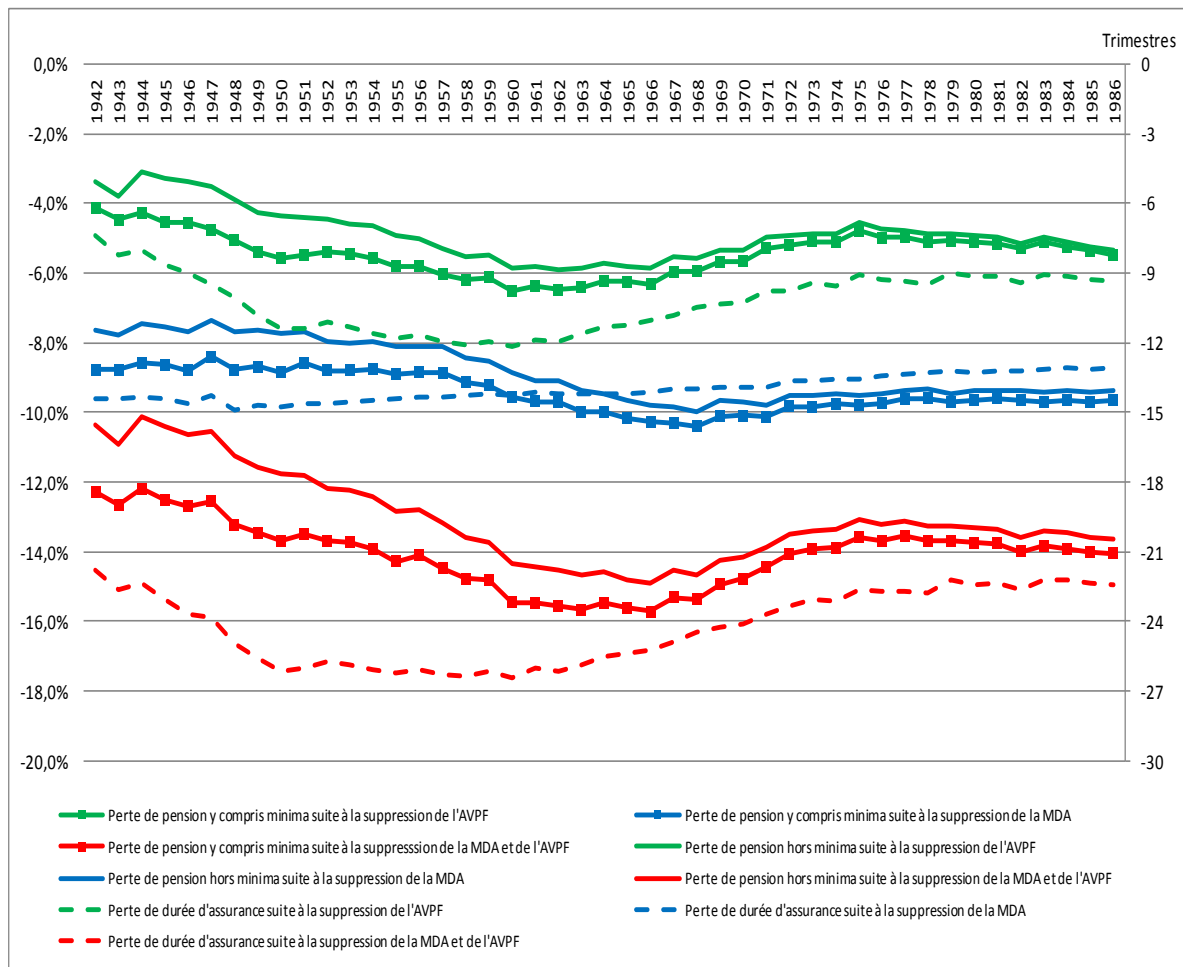
- les pertes de durées d'assurance consécutives à la suppression de la MDA et de l'AVPF ;
- les pertes de pensions avec suppression préalable des minima contributifs¹⁸⁷ ;

¹⁸⁶ Ces bénéficiaires enregistrent des baisses plus marquées sur le droit propre que sur le seuil du minimum contributif, en raison d'effets conjugués sur la durée et le salaire annuel moyen. Le niveau du différentiel du minimum contributif s'en trouve alors augmenté.

- les pertes de pensions sans suppression préalable des minima contributifs¹⁸⁸.

Il montre que la suppression de ces dispositifs de droits familiaux est renforcée par la perte du bénéfice des minima contributifs. Pour les générations les plus anciennes, la perte de pension incluant les minima est supérieure à la perte de pension hors minima d'environ 1 point en cas de suppression de l'AVPF ou en cas de suppression de la MDA (et de 2 points en cas de suppression des deux dispositifs). L'effet de la perte des minima tend ensuite à se réduire pour les générations les plus récentes.

Graphique 17 : Impact de la suppression de la MDA et de l'AVPF sur la durée validée tous régimes et sur la pension incluant ou non les minima contributifs



Source : EIC 2009, TRAJECTOIRE, CALIPER, DREES.

¹⁸⁷ Dans cette hypothèse, l'effet de la suppression des dispositifs de droits familiaux est mesuré après avoir supprimé les minima contributifs : la perte de durée d'assurance tous régimes engendrée par la suppression de la MDA et/ou de l'AVPF ne pourra donc avoir pour conséquence la perte du bénéfice des minima. La suppression préalable des dispositifs de minima de pension diminue les montants de pension mais ne modifie pas les durées d'assurance.

¹⁸⁸ Dans cette hypothèse, l'effet de la suppression des dispositifs de droits familiaux est mesuré sur l'ensemble de la pension, intégrant les minima contributifs.

II. Concernant l'ASPA

Les données fournies par l'INSEE montrent qu'une suppression des différents droits familiaux induit une baisse de pensions pour un certain nombre de personnes. 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. Il y a donc un report de charge des droits familiaux vers l'ASPA.

L'AVPF a l'impact le plus important puisque sa suppression entraînerait une augmentation de l'ASPA de 700 millions d'euros (euros 2012¹⁸⁹) 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 et 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.

¹⁸⁹ L'ASPA représente plus de 2 Mds € en 2012.

SECTION 4 : PERSPECTIVES DE REFORME DES MINIMAS CONTRIBUTIFS ET NON CONTRIBUTIFS

Des ajustements pourraient être envisagés concernant les minima, indépendamment des scénarios d'évolution des droits familiaux de retraite.

I) Concernant les minima contributifs

Les deux ajustements suivants pourraient être envisagés.

A) Modifier l'indexation du MICO

Une modification de l'indexation du MICO afin de se caler sur un indice plus dynamique que les prix et, à défaut, de procéder à des « coups de pouce », sur le modèle de l'ASPA, serait pertinente.

Dans sa note du 11 février 2015, le COR a analysé 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 entre 10 et 15% du revenu d'activité moyen en fonction du scénario analysé ;
- les parts 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) Poursuivre la convergence entre MICO et MIGA

Une poursuite de la convergence entre MICO et MIGA doit par ailleurs être encouragée. En ce sens, la publication des décrets d'application de la loi du 9 novembre 2010 s'impose.

II) Concernant l'ASPA

Les deux orientations suivantes seraient pertinentes.

A) Poursuivre les efforts en matière d'accès à l'ASPA

Les efforts en matière d'accès à l'ASPA devraient être poursuivis. Dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2012, la Cour des comptes posait le problème 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.

Pour remédier à ce problème, la loi de réforme des retraites de 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.

B) Maintenir 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. Il n'y a pas lieu de l'aligner sur l'âge du taux plein.

Annexe 12

12-Description de la phase transitoire dans le scénario de réforme présenté à la Commission pour l'avenir des retraites.

Le tableau suivant décrit la montée en charge du dispositif, pour les mères uniquement : transformation de la MDA en complétion de carrière dans les années suivant la naissance, plafonnement plus extinction des majorations de pension pour les parents de 3 enfants et plus, majoration forfaitaire, et transformation de l'AVPF en AVPF rénovée (pour les pères et les mères).

Deux points sont à souligner :

- Une entrée en vigueur à compter de la génération 1960
- La majoration pour trois enfants, tous régimes (sous réserve de l'accord des partenaires sociaux gestionnaires des complémentaires) est progressivement plafonnée comme suit :
 - o Assurés nés entre 1960 et 1964 inclus : la majoration est plafonnée à la liquidation, tous régimes, à 10% du montant moyen de pension tous régimes des personnes ayant 66 ans en 2010 (1318€)
 - o Assurés nés entre 1964 et 1969 inclus : la majoration est plafonnée à la liquidation, tous régimes, à 5% du montant moyen de pension tous régimes
 - o Assurés nés à compter de 1970 : suppression de la majoration pour 3 enfants

Tableau A1 : Phase transitoire

	Génération + liquidation (à titre indicatif)	Majorations de durée d'assurance (MDA)	Majoration de pension, par enfant	AVPF
Enfants nés avant 1990	1960– 1970 2020 - 2037	Sans changement	Néant	Inchangée
Enfants nés entre 1990 et 1994 inclus	1960 – 1975 2020 - 2042	Par enfant 4 trimestres de MDA inchangés 4 trimestres de MDA positionnées, pour le taux et la proratisation, de façon à combler d'éventuelles années incomplètes intervenues dans les 18 premières années d'éducation	Majoration forfaitaire pour enfant, calculée, pour les générations concernées, de façon à ce que la somme des économies, en termes de montants de pension, liées à la MDA et à la majo 3 enfants soit égale à la somme des majos forfaitaires servies	Inchangée pour les droits déjà reportés au compte Inchangée pour les droits à l'AVPF jusqu'en 2015 ; à compter du 1/1/2015, l'AVPF renovée est liée au seul bénéficiaire du CLCA, avec un report au compte au titre de

	Génération + liquidation (à titre indicatif)	Majorations de durée d'assurance (MDA)	Majoration de pension, par enfant	AVPF
		<p><i>Variante favorable :</i></p> <p><i>Ces 4 trimestres sont inchangés pour la proratisation (= même s'ils ne comblent pas de trou de carrière, ces 4 trimestres sont mobilisables pour atteindre le coefficient de proratisation à 1)</i></p>		<p>l'AVPF égal au min entre (SMIC ; salaire de l'année n-1)</p> <p>Toutefois, les parents qui bénéficient de l'AVPF « ancienne formule » au 31/12/2014 et ouvriraient encore droit à l'AVPF les années suivantes (<u>sans ouvrir droit à l'AVPF nouvelle formule</u>) en conservent le bénéfice tant que le ou les parents remplissent les conditions d'octroi de l'AVPF « ancienne version » (pour l'essentiel, il s'agit donc de bénéficiaires de l'AVPF au titre du CF)</p>
Enfants nés entre 1995 et 1999 inclus	1960 – 1980 2020 - 2047	<p>Par enfant</p> <p>4 trimestres de MDA inchangés</p> <p>4 trimestres de MDA positionnés, pour le taux et la proratisation, de façon à combler d'éventuelles années incomplètes intervenues dans les 12 premières années d'éducation</p> <p>Ces 4 trimestres sont inchangés pour la proratisation (= même s'ils ne comblent pas de trou de carrière, ces 4 trimestres sont mobilisables pour atteindre le coefficient de proratisation à 1)</p> <p><i>Variante favorable :</i></p> <p><i>Ces 4 trimestres sont inchangés pour la proratisation (= même s'ils ne comblent pas de trou de carrière, ces 4 trimestres sont mobilisables pour atteindre le coefficient de proratisation à</i></p>	<p>Majoration forfaitaire pour enfant, calculée, pour les générations concernées, de façon à ce que la somme des économies, en termes de montants de pension, liées à la MDA et à la majo 3 enfants soit égale à la somme des majos forfaitaires servies</p>	

	Génération + liquidation (à titre indicatif)	Majorations de durée d'assurance (MDA)	Majoration de pension, par enfant	AVPF
		1)		
Enfants nés entre 2000 et 2003 inclus, pour recalculer sur le dispositif FP	1960 – 1984 2020 - 2054	<p>Par enfant</p> <p>4 trimestres de MDA inchangés</p> <p>4 trimestres de MDA positionnés, pour le taux et la proratisation, de façon à combler d'éventuelles années incomplètes intervenues dans les 8 premières années d'éducation</p> <p>Ces 4 trimestres sont inchangés pour la proratisation (= même s'ils ne comblent pas de trou de carrière, ces 4 trimestres sont mobilisables pour atteindre le coefficient de proratisation à 1)</p> <p><i>Variante favorable :</i></p> <p><i>Ces 4 trimestres sont inchangés pour la proratisation (= même s'ils ne comblent pas de trou de carrière, ces 4 trimestres sont mobilisables pour atteindre le coefficient de proratisation à 1)</i></p>	Majoration forfaitaire pour enfant, calculée, pour les générations concernées, de façon à ce que la somme des économies, en termes de montants de pension, liées à la MDA et à la majo 3 enfants soit égale à la somme des majos forfaitaires servies	
Enfants nés entre 2004 et 2009 inclus	1965 – 1989 2025 - 2056	<p>Par enfant</p> <p>2 trimestres de MDA inchangés</p> <p>6 trimestres de MDA positionnés, pour le taux et la proratisation de façon à</p>	Majoration forfaitaire pour enfant, calculée, pour les générations concernées, de façon à ce que la somme des économies, en termes de montants de pension,	

	Génération + liquidation (à titre indicatif)	Majorations de durée d'assurance (MDA)	Majoration de pension, par enfant	AVPF
		<p>comblent d'éventuelles années incomplètes intervenues dans les 8 premières années d'éducation</p> <p><i>Variante favorable :</i></p> <p><i>Ces 6 trimestres sont inchangés pour la proratisation (= même s'ils ne comblent pas de trou de carrière, ces 4 trimestres sont mobilisables pour atteindre le coefficient de proratisation à 1)</i></p>	liées à la MDA et à la majo 3 enfants soit égale à la somme des majos forfaitaires servies	
Enfants nés à compter de 2010	1970 - 2030 -	<p>Maintien de 2 T de MDA par enfant</p> <p>Suppression des 6 T de MDA</p>	Majoration forfaitaire pour enfant, calculée, pour les générations concernées, de façon à ce que la somme des économies, en termes de montants de pension, liées à la MDA et à la majo 3 enfants soit égale à la somme des majos forfaitaires servies	

Source : DSS

Annexe 13

13-Contributions des partenaires consultés

Avantages familiaux

Position de la CNAVPL sur les avantages familiaux en matière de retraites

Réunion avec Monsieur B. Fragonard
(10 décembre 2014)

1/ Les majorations de retraite

Ces majorations de 10% sont aujourd'hui octroyées uniquement aux parents d'au moins trois enfants. Dans le rapport sur l'avenir des retraites, Yannick Moreau (actuellement présidente du nouveau Comité de suivi des retraites) proposait de les attribuer dès le premier enfant. Par ailleurs, les majorations sont versées aussi bien aux femmes qu'aux hommes.

Etant proportionnelles, elles creusent l'écart de pension entre femmes et hommes, en bénéficiant plus à ces derniers parce qu'ils perçoivent en moyenne des retraites plus élevées. D'où la préconisation de Yannick Moreau d'instaurer un forfait unique quel que soit le montant de la pension. Pour limiter cet effet, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, l'AGIRC et l'ARRCO, ont introduit depuis 2012 un plafonnement de la majoration à 1 000€ par an dans chaque régime

Sur cette question, l'inégalité de traitement entre le public et le privé se pose. Outre une majoration de 10% pour trois enfants, les régimes de retraite de la fonction publique et la plupart des régimes dits « spéciaux » (EDF, SNCF, RATP, Banque de France...) offrent une bonification de 5% par enfant à partir du quatrième.

La CNAVPL demande que les libéraux bénéficient des mêmes avantages que dans les autres régimes de base. Il serait ainsi mis fin à l'inégalité de traitement que les libéraux subissent. Lors de l'audition de la CNAVPL par Mme MOREAU, en mai 2013, dans le cadre de la réforme portant sur l'égalité et la justice des retraites, celle-ci avait indiqué qu'au nom du principe d'égalité, rien ne pouvait s'opposer à cette harmonisation. Le financement de ces avantages doit être assuré intégralement par la branche famille.

Les régimes complémentaires des libéraux n'ont pas les mêmes pratiques en la matière. La CAVOM, la CAVEC, la CRN et la CARPIMKO ne versent pas de majorations de pensions pour enfants. Il importe à l'organisation que les régimes complémentaires conservent une autonomie dans ce domaine. En contrepartie de quoi, le financement des avantages consentis est assuré par les régimes concernés.

Si demain une réforme devait être mise en place, il peut sembler préférable des mesures ciblées comme aujourd'hui sur les familles de trois enfants et plus, plutôt qu'un saupoudrage à partir du premier enfant.

Le scénario selon lequel on plafonnerait les majorations suppose de le faire sur l'ensemble des pensions (base et complémentaire). Si un tel scénario devait être étudié, la CNAVPL n'est pas favorable à une obligation de versement qui s'appliquerait aux régimes complémentaires, ces derniers devant conserver leur autonomie en la matière.

Il semble aussi que la politique de redistribution doit principalement passer par d'autres canaux (minimum vieillesse, minimum contributif). Des majorations familiales dégressives en fonction des revenus des retraités ne seraient pas la piste privilégiée par l'Organisation.

2/ La majoration d'assurance (MDA)

Des écarts existent entre les régimes. Huit trimestres dans les régimes de base du secteur privé qui se répartissent entre 4 trimestres au titre de la maternité (pour la mère) et quatre trimestres au titre de l'éducation (qui peuvent être répartis au sein du couple). Il y a des écarts entre régimes : quatre trimestres sont octroyés au titre de la maternité dans le privé, contre deux dans la fonction publique et dans les régimes spéciaux.

Pour la CNAVPL, une homogénéisation paraît incontournable au nom de l'équité entre assurés.

La MDA permet au niveau du régime de base d'obtenir le taux plein plus tôt, ou de bénéficier d'une surcote plus importante. L'effet n'est pas mécanique, elle peut également ne pas avoir d'effet sur la pension.

Ces MDA n'ont pas d'impact sur le calcul des pensions des régimes complémentaires puisque l'accès au taux plein ne dépend pas du nombre de trimestres (sauf à la CIPAV).

La CNAVPL verse au titre de la maternité un complément de 100 points de retraite l'année de la naissance. Ce complément ne peut toutefois pas porter le nombre de points acquis au-delà du maximum de 550 points.

3/ L'AVPF

L'allocation vieillesse des parents au Foyers (AVPF) est aussi un mécanisme de compensation. Dans le cas des congés parentaux, l'AVPF, sous conditions de ressources, permet d'acquérir des droits à retraite, trimestres et droits auprès de la CNAV. A noter que dans ce cas les droits issus de l'AVPF et de la MDA se combinent.

La CNAVPL est plutôt favorable à une remise à plat de ce système. Elle remarque que les avantages accordés aux personnes ont des implications dans l'ensemble des régimes (alors que le financement de la CNAF a la CNAVTS comme seule bénéficiaire), y compris le régime de base des libéraux, sans pour autant bénéficier d'une quelconque compensation financière.

Une transformation du dispositif mériterait une réflexion sur la compensation des charges financières supportées par les régimes à ce titre.

En guise de conclusion,

Les avantages familiaux en faveur des parents ont été mis en place pour corriger l'impact de la maternité et de l'éducation des enfants sur les carrières des femmes. En élargissant, les questions relatives aux carrières des femmes prennent un contour particulier dans les régimes libéraux à propos des conjoints collaborateurs.

Ces questions ouvrent également sur les avantages en matière de réversion. La possibilité ouverte aussi aux professionnels dans plusieurs régimes complémentaires de cotiser plus pour assurer à leur conjoint une réversion à 100 % est aussi une réponse intéressante pour une prise en charge de ces questions. Des alternatives à l'organisation actuelle des réversions, comme réponses aux changements sociétaux, par le partage des droits ou d'autres dispositifs, seront à étudier dans le futur.

Par rapport à la lettre de mission

- **Sur la réduction des écarts de pensions entre hommes et femmes**, les régimes de retraite n'ont pas vocation à réparer les écarts ou inégalités qui naissent sur le marché du travail.
- **Les dispositifs correctifs doivent être financés par la solidarité nationale.** En ce sens, les compléments de retraite liés à des périodes non cotisées (départs anticipés du fait de trimestres non cotisés) qui sont pris en charge par les régimes devraient en tout état de cause donner lieu à une compensation financière.
- Dans les régimes où la durée d'assurance joue un rôle prédominant, il importe en effet de corriger les périodes associées à la maternité et éventuellement de l'éducation des jeunes enfants mais ils doivent être financés par la solidarité nationale. Ces correctifs doivent cependant être limités.

- Dans le contexte de crise des finances publiques, il ne paraît en effet pas souhaitable de renforcer les avantages familiaux en matière de retraite ou d'en transférer une partie de la solidarité nationale vers les régimes. **Les avantages familiaux doivent se concentrer sur les aides qui facilitent l'accès à la vie professionnelle des femmes ou la sécurisation des parcours. Ce sont les réponses les plus adaptées pour un accès à un niveau de retraite adapté.**
 - *Il semblerait judicieux d'éviter des redondances entre dispositifs : MDA et AVPF qui permettent aujourd'hui de cumuler des trimestres !*
 - *Il semblerait judicieux de plafonner les majorations de pension sans pour autant donner dans un ciblage systématique sur les plus modestes (ou alors ne plus parler de politique familiale mais de dispositifs de prévention de la pauvreté, qui n'ont pas alors à cibler les personnes qui ont élevé des enfants...)*
- **Sur l'harmonisation des règles des régimes, il faut certainement que les règles des régimes de base s'appliquent de la même façon dans les différents régimes**, d'autant plus que ces avantages doivent être financés par la solidarité nationale. En revanche, **les régimes complémentaires doivent garder leur autonomie et s'adapter aux spécificités de chaque groupe professionnel.**
- Toute réforme ne peut être que progressive. En revanche, il faudra tenir compte de la situation particulière des libéraux qui n'ont pas bénéficié jusque-là des mêmes droits que dans les autres régimes de base.



Contribution de la FSU (droits familiaux)

Adressée à Monsieur Bertrand Fragonard

Le 5 janvier 2015

Le premier ministre vous a demandé de proposer des pistes concrètes et fiables pour réformer les majorations familiales prises en compte lors du calcul de la durée d'assurance et de la pension de retraite. Vous êtes donc chargé d'étudier les droits familiaux, de proposer des pistes de réforme et d'harmonisation car ces droits varient selon les régimes de retraite.

Ces droits doivent compenser les inégalités entre hommes et femmes à la retraite, assurer ainsi une redistribution vers les bas revenus ainsi qu'une redistribution entre les ménages ayant assumé l'éducation d'enfant(s) et les autres.

Vous avez reçu la FSU le 24 novembre dernier.

Le cadre de réflexion est circonscrit aux droits familiaux (AVPF, majoration de pension pour trois enfants et plus, majoration de durée d'assurance) et l'enveloppe financière devrait rester constante. Nous souhaitons pourtant rappeler que pour réduire les inégalités hommes/femmes, il est avant tout nécessaire, de revenir sur les réformes des vingt dernières années qui ont particulièrement contribué à la baisse des pensions, notamment de celles des femmes. L'allongement de la durée d'assurance (déconnecté des carrières réelles des nouvelles générations) couplé à la décote qui touche les personnels les plus fragiles aux carrières plus courtes et plus heurtées et la suppression de la bonification pour enfant dans la fonction publique ne sont pas acceptables.

Il ne faut pas craindre de s'attaquer au partage défavorable de la valeur ajoutée. Le financement des retraites est pénalisé par les salaires qui stagnent, le chômage en hausse, le pouvoir d'achat qui baisse.

Pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes, il faut traiter en priorité de la question des salaires et de la prise en compte des enfants dans le calcul d'une pension de la Fonction publique, a fortiori si les majorations de pension pour enfants venaient à être réduites.

La FSU estime qu'aujourd'hui les droits familiaux permettent de réduire les écarts de pension entre les hommes et les femmes, mais de façon tout fait insuffisante. Une réforme est nécessaire, mais elle ne peut être conduite qu'en explicitant les objectifs et sans contrainte financière posée a priori. L'harmonisation doit se faire par le haut, sauf à risquer que la réforme ne soit perçue que comme une simple occasion de faire des économies.

Concernant la majoration de la pension, à enveloppe inchangée, les évolutions envisageables impliquent un redéploiement entre bénéficiaires, voire une diminution de leur montant moyen si l'extension du champ des bénéficiaires va aux parents de deux voire d'un seul enfant. Or, l'alignement dans le cadre de la réduction des écarts ne peut se faire que par le haut. En revanche, pourquoi ne pas envisager un plancher de la majoration pour enfant(s)?

La FSU s'opposerait à toute piste qui substituerait à la MDA, ou à la bonification pour enfant résiduelle de la Fonction publique une simple majoration de la pension d'abord minorée de facto par la prise en compte d'une durée réduite.

Le système de retraite doit garantir un niveau de retraite décent y compris pour les personnes ayant eu des carrières courtes. La FSU demande à ce que le cumul entre AVPF et MDA reste possible. On ne choisit pas d'être inactif pour bénéficier à terme des majorations de l'AVPF. La FSU rejette l'idée qu'il puisse exister de telles stratégies : empêcher le cumul de ces dispositifs reviendrait à baisser les pensions des femmes ayant eu des carrières plus courtes. A la demande du COR, la CNAV a étudié une règle de non cumul entre MDA et AVPF. L'introduction d'une telle règle *« réduirait les droits des femmes bénéficiaires de l'AVPF, qui perdraient des trimestres au titre de la MDA. Si elle n'était pas contrebalancée par une augmentation de droits par ailleurs, elle se traduirait d'une part par une baisse du niveau des pensions de certaines des bénéficiaires actuelles de la MDA, d'autre part, par une économie financière pour le régime général. La mise en place d'une règle de non cumul entre l'AVPF et la MDA diminuerait le nombre de bénéficiaires de la MDA, dont la part parmi les nouvelles retraitées passerait ainsi de 90 % à 55 %. Le nombre moyen de trimestres de MDA pour les bénéficiaires de l'AVPF serait réduit de 19 à 11 trimestres en 2020 »*. Aucune modification des droits familiaux ne doit avoir pour conséquence de diminuer les pensions des femmes.

La FSU alerte sur le fait que la remise en question des éléments horizontaux de la protection sociale en concentrant les prestations sur les ménages les plus défavorisés, risquerait de fragiliser le système. Les majorations familiales n'ont pas pour but premier de réduire les inégalités de revenus entre ménages pauvres et ménages plus aisés (logique de redistribution verticale), mais, dans une logique de redistribution horizontale, elles ont plutôt un objectif patrimonial et de compensation : il est donc curieux de vouloir les remettre en question quand différentes mesures d'incitation à l'épargne-retraite sont développées par les pouvoirs publics. A noter aussi que toutes ces mesures rentrent dans la cadre d'une politique familiale spécifique à la France qui lui a permis de maintenir un taux de natalité suffisant au renouvellement des générations, et c'est à moyen terme et à long terme une source de richesses, y compris économiques.

Les interruptions de carrière, ou les réductions intervenant au moment de la naissance ou de l'accueil des enfants, même si celles-ci sont courtes, doivent être bien rémunérées et ce dès le premier enfant. Les droits liés à l'arrivée de l'enfant doivent être à la hauteur des 8 trimestres qui sont accordés dans le privé. La prise en compte gratuite des temps partiels ou des congés avant les 3 ans de l'enfant sont une bonne chose : il faudrait les élargir aux enfants nés avant 2004.

La politique familiale dans la mesure où elle a aussi des visées compensatoires doit être poursuivie tout au long de la vie active mais aussi retraitée. Seul, en attente de carrières comparables à celles des hommes, un système de compensation fort en lien avec le nombre d'enfants, peut permettre de réduire les écarts de pension qui subsistent.

Pour conclure, il y a d'autres modes de financement possibles pour les retraites, dans un choix de la répartition des richesses qui se fait aujourd'hui plus en faveur des actionnaires que des salariés. La politique des droits familiale dont la FSU dénonce la remise en cause actuelle, est en lien avec la politique économique, la politique sociale, la politique éducative et aussi bien sûr la politique fiscale.

Les droits familiaux des régimes de retraite

Observations du MEDEF

En application de la loi du 20 janvier 2014, une mission a été confiée par le Premier Ministre au Président du Haut Conseil de la Famille, en ce qui concerne les évolutions possibles des droits familiaux des régimes de retraite. Dans ce cadre le MEDEF souhaite que soient pris en compte les constats et principes ci-après.

1- Sur la légitimité des droits familiaux et leur financement

L'objet des droits familiaux de retraite (majoration de durée d'activité, majorations pour trois enfants et plus et assurance vieillesse des parents au foyer) est de compenser (très partiellement) l'effort financier consenti par ceux qui ont élevé des enfants, au bénéfice de la Nation toute entière.

C'est un élément d'une politique familiale qui, pendant de longues années, a fait ses preuves, permettant à la France de concilier un taux de fécondité parmi les plus élevés d'Europe¹ et un taux d'emploi des femmes, y compris dans les classes moyennes, très honorable. Cette politique familiale a fait l'objet d'une inflexion assez marquée ces dernières années, privilégiant largement la solidarité dite verticale à la solidarité horizontale des ménages sans enfants vers les ménages avec enfants.

L'évolution des familles, le grand nombre de personnes seules parmi les retraités ayant élevé des enfants et les contraintes financières qui pèsent sur notre pays expliquent que l'on s'interroge à nouveau sur la pertinence des dispositifs mis en place.

Pour autant, le soutien à ceux qui ont élevé des enfants, et en particulier des familles nombreuses, reste un objectif de solidarité nationale, d'équité et d'intérêt général, dans la mesure notamment où il contribue au renouvellement des générations indispensable à nos régimes de protection sociale.

La réflexion sur le calibrage des droits familiaux doit donc intégrer prioritairement cette préoccupation de solidarité à l'égard de ceux qui ont élevé des enfants. Il faudra dans le même temps veiller à ce que la politique familiale n'ait pas pour effet d'écarter durablement les mères de famille de l'emploi. En revanche, l'objectif des droits familiaux de retraite ne doit pas être l'égalité des pensions entre hommes et femmes, qui relève d'autres mécanismes et en particulier du déroulement de carrière des femmes.

¹ Malgré une légère baisse en 2013 : le taux de natalité est repassé sous la barre des 2%.

Les droits familiaux, éléments de la politique familiale, relèvent tout naturellement de l'impôt, et non de cotisations assises sur les salaires. Parce qu'il s'agit de solidarité nationale et d'intérêt général, l'équité voudrait que l'effort de la Nation pour les droits familiaux ne soit pas différent selon les régimes de retraite. La contrainte financière peut donc amener à une convergence des régimes les plus généreux vers le régime de base des salariés, sensiblement moins généreux.

2- Les majorations pour trois enfants et plus

Les majorations pour trois enfants et plus tirent leur légitimité du souci de compenser la perte de capacité d'épargne liée à l'éducation d'une famille nombreuse. Cette perte de capacité d'épargne sera d'ailleurs d'autant plus marquée que le plafond du quotient familial a été très sévèrement abaissé ces dernières années. La situation des anciens cadres s'en trouvera affectée, alors même que les projections du COR laissent apparaître une baisse du taux de remplacement des régimes obligatoires dans les années avenir pour ce qui les concerne. Les hommes et les femmes subissent également cette perte de capacité d'épargne. Il est vrai que l'évolution des structures familiales fait que de nombreuses femmes qui ont élevé des enfants et qui sont séparées du père de leurs enfants bénéficient moins des majorations familiales. Pour corriger ce phénomène la solution ne consiste pas forcément à supprimer l'avantage, mais peut-être plutôt à mieux organiser une certaine solidarité financière entre les parents ayant élevé des enfants au-delà de leur séparation.

Par ailleurs, de nombreuses études ont établi l'importance des enfants de rang trois dans le dynamisme démographique de notre pays. Si les contraintes budgétaires amènent à rechercher des économies, comme c'est probable, il conviendra de garder à l'esprit cet élément.

3- L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

L'AVPF représente une dépense importante (4,6 Mds€) et présente l'inconvénient majeur d'encourager le retrait des femmes du marché du travail sur une longue période. Elle contribue ainsi à leur déclassement professionnel et à l'inégalité entre hommes et femmes au regard des retraites. Elle est soumise à des conditions de ressources évaluées au moment du retrait du travail et non au moment du versement des prestations. Pour toutes ces raisons, il semble utile de procéder à une réforme.

4- Les régimes complémentaires

Le MEDEF rappelle que les réflexions qui seront menées dans le cadre de la mission confiée au Président du HCF et les décisions qui pourraient être prises sur cette base ne sauraient en aucun cas s'imposer aux partenaires sociaux, attachés à leur autonomie de décision en ce qui concerne les régimes complémentaires.



UNION
NATIONALE DES
ASSOCIATIONS
FAMILIALES

Le Président

PRES/JPV/MG

Paris le 24 juillet 2014

Monsieur Bertrand FRAGONARD
Président du Haut Conseil
de la Famille
14 avenue Duquesne
75350 PARIS 07 SP

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 9 juillet relatif aux droits familiaux de retraite, je vous adresse ci-jointe la note de réflexion qui avait été présentée et discutée au conseil d'administration de l'UNAF de septembre 2013, suite à notre audition par la commission Moreau et dans la perspective du projet de loi « garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ». Durant sa séance du 13 septembre 2013, le conseil d'administration de l'UNAF avait notamment réaffirmé son attachement au maintien des droits à majoration, forme de gratification qui vient compenser l'investissement de ces familles dans l'éducation de leurs enfants et reconnaître l'importance du renouvellement des générations pour la pérennité des régimes de retraite par répartition.

Par ailleurs, si l'hypothèse d'une forfaitisation de ces majorations devait être retenue, le conseil d'administration de l'UNAF avait affirmé les principes suivants :

- son opposition à une extension des majorations aux familles ayant élevé 1 ou 2 enfants,
- son souhait d'une égalité des majorations entre pères et mères,
- sa préférence pour un forfait par enfant (à partir du troisième)

Au-delà de ces premières idées, l'UNAF est soucieuse d'approfondir sa réflexion et ouverte à des évolutions de ces droits : je suis à votre entière disposition pour en discuter dès la rentrée avec vous.

En vous remerciant très sincèrement de l'intérêt que vous portez aux travaux et réflexions menés par l'UNAF, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

François FONDARD

De : REAP
10 septembre 2013
À : Mmes & MM. les Membres du CA

Conseil d'Administration 13-14 septembre 2013

Note d'information du Conseil d'administration Réforme des droits familiaux en matière de retraites

Les droits familiaux sont composés de plusieurs dispositifs, dont les règles sont très variables selon les régimes et induisant ainsi des inégalités, dont les finalités diffèrent parfois entre elles ou créent des redondances.

A l'occasion du projet actuel de réforme des retraites, le gouvernement a annoncé la fiscalisation des majorations de pension. Il a par ailleurs inscrit à l'article 13 du projet de loi de réforme des retraites une disposition obligeant à la rédaction d'un rapport présenté au Parlement dans les 6 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

Article 13

Dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport formulant des propositions pour la refonte des majorations de pension pour enfants, afin qu'elles bénéficient davantage aux femmes qu'actuellement et qu'elles puissent être attribuées, de manière forfaitaire, à compter du premier enfant. Ce rapport présentera également des orientations pour l'évolution des droits familiaux en matière de durée d'assurance, dans l'objectif de mieux compenser les interruptions de carrière directement liées aux jeunes enfants et l'effet sur les pensions qui en découle.

L'UNAF sera donc amenée à se positionner dans l'année qui vient. L'UNAF est ouverte à des discussions sur l'évolution de ces droits, qui sont effectivement perfectibles. L'organisation d'une **concertation effective** permettrait de faire valoir ces propositions. A cet égard on peut s'étonner que des propositions précises soient déjà présentes dans le projet de loi, par exemple une attribution dès le premier enfant, et ce avant toute concertation.

I- La situation des femmes vis-à-vis de l'emploi et des retraites

1/ Des disparités sur le marché du travail

L'activité féminine n'a jamais cessé de progresser depuis la fin des années 1960. En 1970, une femme sur deux en âge de travailler était active, alors qu'aujourd'hui c'est le cas de deux femmes sur trois. En 2010, le taux d'activité des 15-64 ans s'élevait à 75 % pour les hommes et à 66 % pour les femmes.

Cependant, depuis le milieu des années 1990, la progression de l'activité féminine ralentit avec la persistance des interruptions liées aux naissances. Par ailleurs, 30 % des femmes travaillent à temps partiel et le taux d'emploi des femmes en équivalent temps plein stagne depuis la génération 1955.

Les écarts salariaux ont cessé de se réduire depuis le milieu des années 1990. Ils se stabilisent autour de 10 % pour les salaires horaires et de 20 % pour les salaires annuels, toutes durées confondues. Les écarts de durée effective de travail, ainsi que les différences de secteur d'activité et de qualification des emplois sont les causes principales des écarts de salaires mensuels entre les femmes et les hommes mais les différences d'évolution de carrière en expliquent aussi une partie.

2/ Des écarts de pension entre les femmes et les hommes

Les écarts de durée de carrière et de salaires entre les femmes et les hommes se traduisent mécaniquement par des écarts en termes de droit à la retraite, avec des répercussions sur la durée d'assurance et le salaire de référence.

En 2010, l'ensemble des avantages de retraite de droit direct perçus par une femme s'élevait à 899 €/ms, 57,9 % du montant moyen perçu par les hommes. Si on prend en compte la pension de réversion et la majoration pour enfant, la pension des femmes s'élève alors à 1 174 €/ms, soit 72,3 % du montant perçu par les hommes. Dans les années à venir ce ratio va continuer à augmenter, puis se stabiliser pour les générations nées après 1960.

Les droits familiaux ont un impact sensible sur les droits propres à la retraite des femmes. En moyenne, ils ont représenté plus d'un quart de la pension de droit propre des femmes des générations 1934 et 1938 : 18 % pour les mères de deux enfants, 34 % pour celles de trois enfants. Cet apport est relativement plus important pour les mères percevant de petites pensions.

A propos de la durée d'assurance, les écarts avec les hommes devraient, à l'avenir, tendre à disparaître avec la montée de l'activité féminine et l'apport des droits familiaux. Les écarts de salaire, y compris ceux liés au temps partiel, seront alors la cause principale des écarts de pension entre les femmes et les hommes.

II- Les droits familiaux aujourd'hui

- La majoration de durée d'assurance (MDA)

- Présentation

Une MDA est accordée par les principaux régimes de base pour chaque enfant élevé. A l'exception de l'IRCANTEC, les régimes complémentaires n'en prévoient pas. Dans les régimes de base des salariés et des non salariés, la MDA valide jusqu'à deux années par enfant élevé. La LFSS pour 2010 prévoit que pour les pensions prenant effet à compter du 1er avril 2010 le bénéfice de la MDA, jusqu'alors réservée aux femmes, est partiellement ouvert aux hommes. Pour les départs à la retraite intervenant à partir de cette date, la MDA est scindée en une majoration "maternité" de quatre trimestres par enfant réservée à la mère et une majoration "éducation", de quatre trimestres par enfant, répartis entre les parents suivant une procédure assez complexe¹. Cette MDA ne se cumule pas avec la majoration d'assurance pour congé parental.

Dans la fonction publique, la majoration de durée a été réformée en 2003, suite à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne en matière d'égalité de traitement entre femmes et hommes. Pour les enfants nés avant le 1er janvier 2004 est attribuée une majoration d'un an sous condition d'une interruption d'activité pendant au moins quatre mois. Cette majoration est ouverte à la mère comme au père. Pour les enfants nés à compter du 1er janvier 2004, une majoration de six mois au titre de l'accouchement est attribuée à la mère et une compensation jusqu'à trois ans des interruptions ou des réductions d'activité est ouverte au père ou à la mère.

- Les effets

Au plan financier, la MDA représente une dépense de l'ordre de 5,5 Mds€ en 2010. Les masses financières représentées par la MDA devraient continuer à augmenter de manière rapide au cours des décennies à venir et représenter une fraction toujours plus importante des pensions totales, de l'ordre de 5 % à l'horizon 2040.

Au niveau de l'impact sur les pensions, la MDA est le droit familial qui a le plus d'effet sur les pensions des femmes. Les femmes du régime général qui ont liquidé leur pension en 2010 ont validé en moyenne 23 trimestres au titre de la MDA. Pour les femmes bénéficiaires, le gain de pension moyen est de l'ordre de 20 % (plus de 12 % pour l'ensemble des femmes). En l'absence de MDA, le ratio pension femmes/pension hommes serait très nettement inférieur à ce qu'il est dans le système actuel. La MDA joue

¹ Cas de figure n°1: Les parents choisissent le bénéficiaire de la majoration ou sa répartition entre eux dans les 6 mois à partir du 4ème anniversaire de l'enfant ou du 4ème anniversaire de l'adoption.

Cas de figure n°2: Si aucun choix n'est pas effectué dans le délai ci-dessus, la majoration est attribuée à la mère. Lorsque les deux parents sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux.

Cas de figure n°3: En cas de désaccord exprimé par l'un ou l'autre des parents dans le délai mentionné ci-dessus, la majoration est attribuée par la caisse d'assurance vieillesse compétente à celui des parents qui établit avoir assumé à titre principal l'éducation de l'enfant pendant la période la plus longue. A défaut, la majoration est partagée par moitié entre les deux parents.

ainsi un rôle efficace pour compenser l'inégalité femme/homme en matière de retraite résultant des différences de carrière liées à la présence d'enfants.

- La majoration de pension pour enfants

- Présentation

La majoration de pension pour les assurés, femmes et hommes, ayant eu ou élevé trois enfants ou plus est prévue par la quasi-totalité des principaux régimes de base et par les régimes complémentaires. Elle s'applique aux pensions de droit propre et aux pensions de réversion. Elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

Dans les régimes du secteur privé, le montant de la majoration est de 10 %. Dans les régimes spéciaux et ceux de la fonction publique, ainsi qu'à l'IRCANTEC, la majoration est de 10 % au troisième enfant et de 5 % par enfant supplémentaire avec un plafond variable selon les régimes.

Dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, le même taux de 10 % est appliqué avec un plafonnement de 1 000 € par an pour ces majorations.

- Les effets

Au plan financier, les majorations représentent entre 5,7 et 6 Mds€, soit environ 4 % des pensions totales versées. Les dépenses liées à ces majorations devraient continuer à augmenter pour représenter environ 10 Mds€ à l'horizon 2040. En pourcentage des pensions, ces dépenses devraient cependant décroître légèrement avant de se stabiliser autour de 3 % des pensions totales. Cela s'explique par l'érosion du nombre de bénéficiaires (familles nombreuses). Le financement des majorations de pensions du régime général et des régimes alignés est intégralement assuré par un versement de la branche famille au FSV.

Au niveau de l'impact sur les pensions, en valeur absolue, le gain de pension est mécaniquement plus important pour les hommes que pour les femmes en raison de pensions moyennes plus élevées pour les hommes. De même, les majorations, qui sont données aussi bien aux femmes qu'aux hommes, n'ont pas d'effet sur le ratio pension moyenne femme/pension moyenne homme.

- L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

- Présentation

Créée en 1972, l'AVPF est un dispositif qui permet de compter les périodes que les mères ou les pères ont passées au foyer pour élever leurs enfants comme des périodes d'assurance avec en plus, à la différence de la MDA, un salaire, calculé sur la base du SMIC, reporté sur le compte retraite. L'AVPF est accordée sous trois conditions: bénéficiaire d'une prestation familiale (CF, AB-PAJE, CLCA et COLCA, AJPP), une condition de ressources (différente s'il s'agit d'un ménage à deux parents ou d'un parent

isolé), une condition liée à l'activité (activité réduite ou absence d'activité). L'AVPF a été étendue aux personnes ayant en charge une personne âgée ou handicapée. Elle valide des périodes avec salaire porté au compte dans le régime général même pour les assurés affiliés à d'autres régimes.

○ Les effets

Au plan financier, les charges liées à l'AVPF ont représenté en 2012 4,5 Mds€. Elles sont financées par le biais de cotisations assises sur le SMIC versées par la CNAF. Le dispositif de l'AVPF est toujours en phase de montée en charge et ce jusqu'aux générations nées dans la seconde moitié des années 1950 et qui partiront à la retraite aux alentours de 2020.

Au niveau de l'impact sur les pensions, l'AVPF a concerné 48 % des femmes (5 % des hommes) parties à la retraite en 2010. A terme, elle devrait toucher 55 à 60 % des femmes affiliées au régime général. Toujours en 2010, les femmes ont validé en moyenne 30 trimestres au titre de l'AVPF. Pour les femmes des générations 1934 et 1938, qui n'ont pu bénéficier à plein de l'AVPF et qui sont parties en retraite en 2004, l'AVPF représente un surcroît de pension de 29 % pour les bénéficiaires.

III- Pourquoi et comment réformer ?

1/ Les arguments avancés

● Concernant les droits familiaux

Trois critiques de portée générale sont évoquées à l'encontre des droits familiaux.

○ Les droits familiaux sont différents selon les régimes et créent ainsi des iniquités

Si les droits familiaux existent dans tous les régimes, leurs conditions d'obtention, donc leurs effets, y diffèrent sensiblement. A titre d'exemple, la MDA du régime général et des régimes alignés accorde quatre trimestres mais ce sera moitié moins pour les mères affiliées au régime de la fonction publique. De même, les salariés du secteur public bénéficieront d'une validation des périodes d'interruption ou de réduction d'activité pour l'éducation des enfants, alors que les salariés du privé auront quatre trimestres de la MDA "éducation" sans condition de réduction d'activité.

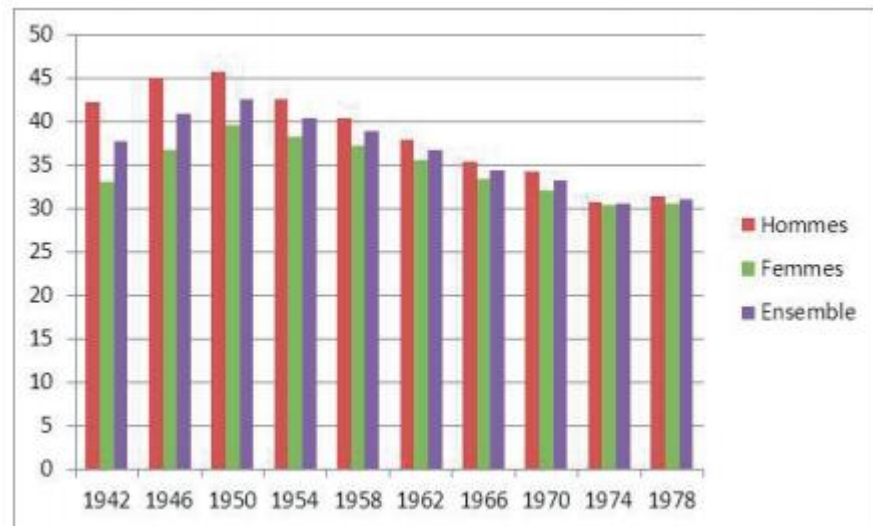
○ Les droits familiaux tendent à favoriser les pensions les plus élevées

Cela se vérifie de manière évidente pour la majoration de pension pour trois enfants. Celle étant proportionnelle, elle est en valeur absolue plus importante pour les pensions les plus élevées. Par ailleurs n'étant pas imposable, cet avantage est renforcé pour ses bénéficiaires.

○ Les droits familiaux privilégient la durée d'assurance au montant de la pension

La MDA et l'AVPF ont été conçues pour compenser les interruptions d'activité de la mère liées à la présence d'enfant au foyer.

Or, les écarts de durée d'assurance entre femmes et hommes se réduisent en raison du fort taux d'emploi des femmes. Comme le montre le graphique ci-dessous, il existe une forte convergence du nombre de trimestres validés (hors MDA et service national) à trente ans. Pour la génération 1970, cet écart est d'environ deux trimestres.



Dans le même temps, les écarts de pension moyenne subsistent entre les femmes et les hommes. Les durées d'assurance entre femmes et hommes étant désormais très proches, il est tentant de changer le paradigme des droits familiaux et de leur affecter explicitement un objectif d'amélioration du montant des pensions des mères de famille.

2/ Les pistes d'évolutions possibles

La Commission Moreau pour l'avenir des retraites a eu à examiner un scénario de refonte globale des mécanismes des droits familiaux présenté par la direction de la sécurité sociale; elle a également étudié des scénarios alternatifs plus modestes. Parallèlement, le ministère des droits des femmes a financé sur ce même sujet une étude² réalisée dans le cadre de l'Institut des politiques publiques (IPP).

La Direction de la sécurité sociale, citée par le rapport Moreau, énonce deux objectifs à ces droits :

- compenser les interruptions directement liées aux jeunes enfants
- compenser l'impact sur les rémunérations donc sur les pensions, induit par l'éducation des enfants

² C. Bonnet, A. Bozio, C. Landais, S. Rabaté: Réformer le système de retraite les droits familiaux et conjugaux - Juin 2013.

Pour le rapport de l'IPP, ces droits devraient se voir attribuer un objectif unique ce qui explique l'option choisie d'une fusion des majorations, de l'AVPF et de la MDA. L'objectif serait « d'assurer les aléas de carrière (à la fois en termes d'activité et de carrière salariale) liés à la présence des enfants ».

On peut toutefois tirer de la lecture des deux rapports que la réforme des droits familiaux aurait aussi d'autres objectifs :

- une redistribution des hommes vers les femmes qui bénéficient de pensions plus faibles
- une redistribution des retraités les plus aisés vers les plus modestes
- une meilleure incitation au maintien des femmes en activité : l'idée serait d'aller vers des compensations ciblées uniquement sur des interruptions d'activité ponctuelles. La compensation d'un retrait professionnel serait par exemple cantonnée aux premières années des enfants en cohérence avec les réformes du CLCA. Cela va à l'encontre par exemple des objectifs initiaux de l'AVPF.

○ **Une réforme globale proposée par la commission Moreau**

Cette proposition de réforme s'effectue à coût constant avec une redistribution des hommes vers les femmes et des femmes aisées vers les femmes à petite pension.

Il s'agit, en premier lieu, de créer un dispositif unique de compensation de la réduction d'activité pour enfant.

La MDA "éducation" (4 trimestres) et l'AVPF ont le même objectif de compensation des aléas de carrière liés à l'éducation des enfants. Une mesure de cohérence et de convergence consisterait donc à fusionner ces deux dispositifs. Ainsi, les 4 trimestres de MDA "éducation" disparaîtraient progressivement pour les enfants à naître au profit d'une AVPF simplifiée sans conditions de ressources.

Une AVPF modifiée serait systématiquement accordée aux bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), ceci sans condition de ressources. Les cotisations, payées par la CNAF, pourraient continuer à être versées sur la base du SMIC comme actuellement ou sur la base du précédent revenu d'activité si l'on veut compenser au plus près l'impact de l'interruption de carrière sur les droits à pension³. Selon la Commission, il est possible que ce nouveau dispositif conduise à une moindre dépense au titre d'AVPF, allégeant d'autant le financement de la CNAF qui pourrait orienter les économies ainsi réalisées vers d'autres dépenses que des dépenses vieillesse.

³ Le report de salaire au compte sur la base du SMIC peut avoir un effet dégressif sur le SAM (salaire annuel moyen) et donc sur la pension si les salaires d'activité sont supérieurs au SMIC.

Cette réforme d'une AVPF fusionnée avec la MDA "éducation" met l'accent sur les interruptions de carrière liée à la présence de jeunes enfants (0 - 3 ans). Par ailleurs, en transformant l'AVPF en un dispositif universel, elle en accroît très fortement la lisibilité pour les assurés et probablement en faciliter la gestion pour les CAF⁴.

En second lieu, la réforme vise à mettre en place une majoration de pension liée à l'accouchement ou à l'adoption.

La MDA "maternité" (quatre trimestres dans les régimes alignés, deux dans les régimes spéciaux) et la majoration de pension pour trois enfants seraient transformées en une majoration de pension forfaitaire pour chaque enfant au titre de l'accouchement ou de l'adoption. A titre d'exemple, cette majoration pourrait être de 70 à 100 € par enfant servie aux femmes (partageable en cas d'adoption).

Cette majoration forfaitaire pour enfant, indépendante du régime d'appartenance et du montant de la pension, constituerait une mesure de convergence entre les régimes à fort impact redistributif. Ce dispositif profiterait aux femmes, de plus en plus nombreuses, ayant des carrières complètes et pour lesquelles la MDA n'a pas d'utilité. Il serait surtout très favorable aux femmes ayant de petites pensions.

L'Institut des Politiques Publiques a développé un tel scénario avec des montants de majoration dégressifs en fonction du montant des pensions. A partir de deux hypothèses de barèmes de majoration, l'impact sur le ratio pensions femmes/pensions hommes est significatif. Il permet de réduire de cinq à six points l'écart de pensions entre les femmes et les hommes.

De façon plus générale, la fusion MDA-majoration de pension bénéficie aux femmes ayant de petites durées cotisées et de faibles salaires annuels moyens, c'est-à-dire des situations peu compensées dans le système actuel des MDA.

Toutefois, ce projet de réforme globale suppose des études préalables plus poussées. D'autre part, il n'a de sens que s'il concerne l'ensemble des régimes de base et des régimes complémentaires. C'est pourquoi on peut lui préférer des projets alternatifs plus modestes.

- **Les projets alternatifs**

Les mesures alternatives concernant la majoration de pension seront présentées dans les paragraphes suivants. Ne sera évoquée ici que la réduction du cumul AVPF-MDA.

MDA et AVPF visent tous deux à compenser l'impact de l'éducation des enfants sur la carrière des parents, des mères plus particulièrement. Il pourrait être mis en place un

⁴ Le refus par la Cour des comptes de certifier les comptes 2011 de la branche famille s'expliquait, entre autres, par le manque de justification des charges courantes de cotisations AVPF.

dispositif visant à éviter le double-emploi de ces deux dispositifs. Une année de bénéfice de l'AVPF (4 trimestres) au titre d'un enfant entraînerait ainsi la suppression d'un trimestre de MDA "éducation". Celle-ci serait donc supprimée au terme de 4 années de bénéfice d'AVPF pour un enfant.

Une autre possibilité serait de limiter la durée du bénéfice de l'AVPF. Celle-ci peut actuellement être servie, pour les parents bénéficiaires du complément familial, jusqu'aux 21 ans de l'enfant. Il pourrait être envisagé de limiter l'accès à ce dispositif à l'enfant de moins de 6 ans, voire de 3 ans. Cette mesure s'accompagnerait d'une modulation du salaire reporté au compte retraite, afin d'inciter les femmes à une reprise du travail, même à temps partiel, après les 6 ans de l'enfant. Le report au compte au titre de l'AVPF serait toujours d'un SMIC jusqu'aux 6 ans de l'enfant, puis d'1/2 SMIC au-delà de 6 ans, complétant ainsi une reprise d'activité à temps partiel.

3/ Les pistes envisagées : quel positionnement pour l'UNAF ?

- Considérations générales

Les droits familiaux ont été institués à des moments différents et selon des logiques propres à chaque dispositif. Par ailleurs, les évolutions démographiques, économiques et sociales ont sensiblement modifié le contexte dans lequel interviennent les droits familiaux. En particulier, le développement de l'activité professionnelle des femmes fait que celles-ci acquièrent des droits propres à la retraite avec une durée d'assurance qui se rapproche de celle des hommes.

D'autre part, en raison de règles différentes selon les régimes, qu'ils soient de base ou complémentaires, les droits familiaux sont facteurs d'iniquité entre les familles. Pour celles-ci, ils sont, en outre, difficilement lisibles.

C'est pourquoi réformer les droits familiaux apparaît opportun.

Cependant, cette réforme devra prendre en compte les points suivants :

- **La nature même et les objectifs des droits familiaux doivent être réaffirmés; ils ne sauraient être recouverts par d'autres finalités, par ailleurs tout aussi légitimes, comme la recherche de l'égalité des carrières professionnelles entre les femmes et les hommes ou l'égalisation des retraites entre femmes et hommes.**
- La réforme doit contribuer à harmoniser les règles des droits familiaux quel que soit le régime, contribuant ainsi à une convergence des régimes vers des dispositions de droit commun.
- Elle doit contribuer à simplifier les règles des droits familiaux afin d'en faciliter la compréhension par les parents.
- L'équation financière doit être prédéfinie. Actuellement, la branche famille finance deux droits familiaux (AVPF, majoration de pension) sur trois. Les évolutions envisagées des

droits familiaux peuvent conduire à ce qu'elle en assume à terme la totalité. D'autre part, les perspectives financières concernant la majoration de pension pour enfant, tout comme l'AVPF, laissent présager à moyen-long terme, si rien n'est fait, une contribution de la branche famille au financement de dispositifs de retraite qui évoluera plus rapidement que les dépenses consacrées aux seules prestations familiales. **Il y a donc un risque que les droits familiaux n'obèrent le budget de la branche Famille avec un risque d'éviction aux dépens des familles avec charges d'enfants.** On notera que les majorations de pension, en raison de leur caractère proportionnel, ont une dynamique prévisible assez forte selon les prévisions du HCF malgré la diminution du pourcentage des familles nombreuses.

- L'UNAF doit aussi prendre en compte que certaines réformes (fiscalisation) garantissent moins que d'autres (forfaitisation) **un recyclage des sommes économisées au profit de la branche Famille.**

- **Fusion MDA "éducation" et AVPF simplifiée**

De prime abord, l'absorption de la MDA "Éducation" par une AVPF simplifiée présente quelques avantages.

- Elle simplifie un dispositif rendu complexe par la juxtaposition de deux mesures ayant un objectif similaire.
- Elle simplifie l'AVPF, dispositif d'une rare complexité, et la recentre, via le CLCA, sur les interruptions de carrières liées à la présence au foyer de très jeunes enfants (0 - 3 ans).
- Elle fait de l'AVPF une assurance universelle en supprimant toute condition de ressources pour son attribution.

Toutefois, la simplification de l'AVPF peut poser problème dans la mesure où son champ exclut les familles titulaires du complément familial, ayant au moins trois enfants de plus de trois ans à charge.

Par ailleurs, avec un champ plus restreint, les charges d'AVPF de la branche famille pourraient être réduites, dégageant ainsi des marges de manœuvre qui pourraient être affectées à d'autres dépenses de la branche.

- **Fusion MDA "maternité" et majoration de pension**

Pour les femmes du régime général qui ont liquidé leur pension de retraite en 2010, les droits familiaux ont représenté presque 8 annuités, démontrant ainsi leur efficacité dans la compensation de l'écart de durée d'assurance entre les femmes et les hommes.

Même si le développement de l'emploi féminin conduit à égaliser la durée d'assurance entre les femmes et les hommes, faut-il pour autant considérer cet objectif définitivement atteint et changer la nature des droits familiaux ? La crise actuelle fragilise durablement l'emploi et tous ses

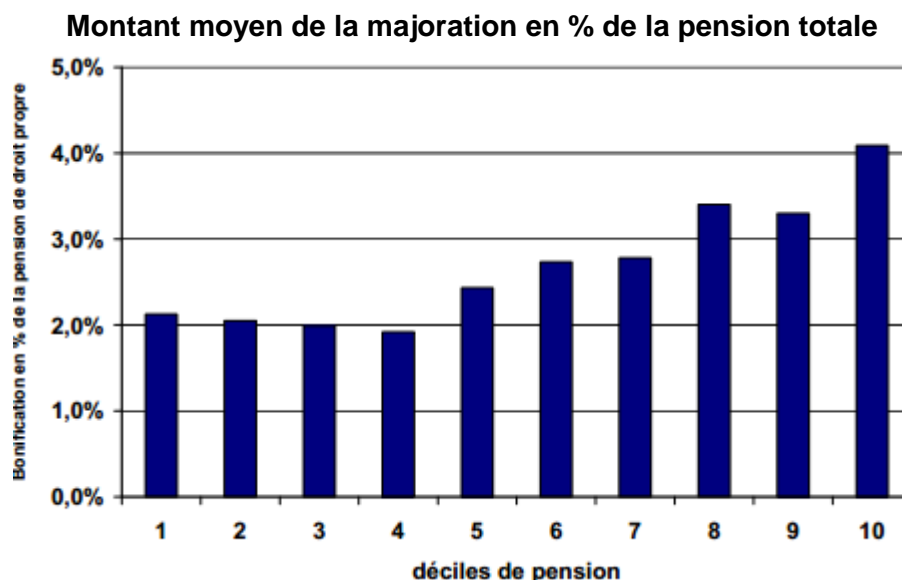
effets en terme de carrière professionnelle, donc de retraite, demeurent encore largement en devenir. Enfin, l’allongement de la durée d’assurance demeure le paramètre le plus utilisé dans les différentes mesures d’ajustement prises dans les pays de l’UE pour répondre, sur le long terme, aux difficultés financières des régimes de retraite. Dans ces conditions, des droits familiaux compensant ou majoration des durées d’assurance gardent toute leur pertinence.

Outre le fait que la disparition d’un système de majoration d’assurance peut paraître prématurée, la mise en place d’un système de majoration par enfant des pensions féminines invite à se poser un certain nombre de questions.

Avec la transformation d’une majoration de durée d’assurance en une majoration de la pension des femmes, sommes-nous toujours dans le registre d’un droit familial ? Ne s’agit-il pas plutôt de remédier *ex post* aux discriminations que les femmes subissent dans leur carrière professionnelle ? Est-ce dans la logique d’un système de retraite contributif de compenser ces injustices ? N’y a-t-il pas un risque d’aléa moral qui découragerait de remédier en amont à ces discriminations ?

- **Majoration de pension**

Nous avons vu plus haut que la majoration de pension de 10 % pour trois enfants et plus était doublement favorable aux pensions les plus élevées puisqu’elle est proportionnelle au montant de la pension et qu’elle n’est pas imposable. Pour le dernier décile de pension, la majoration de pension pour enfant représente en moyenne près de 4 % de la pension totale contre moins de 2 % pour les premiers déciles de pension⁵.



⁵ Extrait de C. Landais, A. Bozio, G. Fack, *Politiques familiales et droits familiaux de retraite- objectifs, coûts et évaluations*, Juin 2008 (p. 76). Le champ de l’histogramme est la totalité des retraités. Cet effet relatif plus important pour les déciles élevés s’explique, selon les auteurs, par le fait que les femmes et les hommes ayant eu trois enfants et plus sont structurellement plus nombreux parmi les pensions élevées.

Pour les déciles de pension les plus élevés, le montant de la majoration peut même dépasser le montant des allocations familiales versées à un salarié ayant le même niveau de revenus⁶.

On peut alors s'interroger sur le fondement de cette majoration. L'argument avancé est que les familles nombreuses, en raison de leurs charges familiales, ont moins la possibilité que les familles plus réduites d'épargner pour compléter leur retraite. En fait, la majoration de pension pour trois enfants à charge se présente davantage comme une gratification visant à bonifier les pensions des parents qui ont élevé au moins trois enfants, futurs cotisants⁷. La contribution spécifique des familles nombreuses au renouvellement des générations, et donc à l'équilibre démographique qui sous-tend des régimes de retraite par répartition, est évidemment à souligner. **A ce titre, les majorations gardent toute leur légitimité comme compensation de l'investissement de ces familles dans l'éducation de leurs enfants.**

- **La fiscalisation de la majoration de pension**

La fiscalisation annoncée sera comprise dans le PLF pour 2014.

Cette majoration est un accessoire de la pension. Cette dernière étant imposable, il n'apparaît pas incohérent de fiscaliser la majoration. Cela permettra, en outre, d'estomper ses aspects les plus anti-redistributifs.

La fiscalisation dégagerait 1,2 Milliards d'€ de recettes supplémentaires dès 2014 selon le gouvernement.

Toutefois, la plus grande partie des majorations de pension est financée par la branche famille (la totalité pour les majorations du régime général et des régimes alignés). **Fiscaliser la majoration de pension revient à fiscaliser une dépense de la branche famille.** Une recette supplémentaire s'inscrira sur le budget de l'Etat, recette financée par la branche famille.

- **Faut-il supprimer et redéployer la majoration de pension ?**

Cette suppression — ou plutôt la mise en extinction de la majoration — est proposée par de nombreux organismes d'expertise dans leurs rapports sur la politique familiale⁸.

Pour les auteurs de ces rapports, la compensation ex post des charges familiales apparaît moins directement utile pour les familles qu'une amélioration de la compensation au moment où la charge d'enfants pèse le plus.

Sur le plan des avantages, ce sont 4,5 Mds€ qui seraient ainsi réinjectés directement et automatiquement dans la branche famille, sans intervention de l'Etat, ni transferts, ni recettes supplémentaires. Cette mesure accélérerait le retour à la trajectoire des excédents

⁶ Cour des comptes: RALFSS 2012.

⁷ "Les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite" - Note au conseil d'administration de l'UNAF 14-15 septembre 2007.

⁸ Outre le rapport précité de l'IPP, on peut citer le rapport de l'Institut Terra nova sur la politique familiale (<http://www.tnova.fr/groupe-de-travail/politique-familiale>, page 65-66) et celui de l'Institut Montaigne sur la réforme de l'action publique. (<http://www.institutmontaigne.org/fr/publications/redonner-sens-et-efficacite-la-depense-publique-15-propositions-pour-60-milliards-deconomies> page 120-121)

dont l'accumulation a permis la mise en place de grandes réformes (PAJE) et une action sociale familiale particulièrement dynamique.

A titre de comparaison, 4,5 Mds€ est une somme équivalente au montant du FNAS 2012 de la CNAF (4,6 Mds€) ou encore proche de la dépense cumulée du complément familial, de l'allocation de soutien familial et de l'allocation de rentrée scolaire (4,8 Mds€ en 2012). Comme inconvénient, il y a évidemment le manque à gagner pour les parents de familles nombreuses retraités à rebours de la réelle légitimité de cette « gratification » pour l'effort consenti dans cet investissement éducatif.

○ **Faut-il forfaitiser la majoration de pension ?**

Si la mise en extinction de la majoration de pension apparaissait trop radicale, il pourrait être envisagé de forfaitiser son montant.

Plusieurs options sont envisageables :

■ *Soit on privilégie le caractère redistributif*

Une forfaitisation « simple » est alors envisageable avec un champ de bénéficiaires inchangé: femmes et hommes ayant élevé trois enfants et plus. L'objectif est ici d'opérer un transfert des pensions élevées vers les pensions modestes. Si l'on raisonne à coût du dispositif constant, le montant de la majoration pourrait être fixé par rapport à la majoration moyenne (1 660 € annuels pour les liquidants de 2013).

Cette forfaitisation profite largement aux petites pensions, alors que les pensions les plus élevées y perdent.

■ *Soit la majoration est redéployée quel que soit le nombre d'enfants*

Il s'agirait de redéployer la majoration de pension en **un forfait versé dès le premier enfant. Cette majoration serait attribuée par défaut à la mère, le père pouvant en bénéficier par décision conjointe du couple.** A coût constant, la majoration forfaitaire par enfant s'élèverait en 2013 à 400 € annuels selon le rapport de la commission Moreau. **Cette mesure proposée par le rapport Moreau va dans le sens de ce qui est annoncé par le projet de loi (article 13).**

Cette option conduit à réduire la pension moyenne des hommes et à augmenter celle des femmes. Les effets redistributifs seraient également très marqués, notamment pour les petites retraites des femmes.

L'inconvénient de cette option est qu'elle est redondante avec d'autres dispositions visant à compenser les charges de famille (notamment les allocations familiales) et qui, elles, interviennent au moment où les charges pèsent. A mode

de financement inchangé, la branche famille verserait ainsi aux mères (allocataires par défaut) à la fois des prestations forfaitaires pour compenser la charge d'entretien et d'éducation des enfants et financerait des majorations forfaitaires de pension par enfant aux mères (par défaut) pour rapprocher le montant de la pension de retraite des femmes de celle des hommes.

De plus cette forfaitisation est naturellement défavorable aux familles nombreuses puisqu'à enveloppe constante elle consiste à étendre cette majoration aux parents de 1 ou 2 enfants.

Conclusion :

L'UNAF va demander (elle l'a déjà fait, via ses représentants dans les Caisses de Sécurité sociale) qu'une concertation réelle ait lieu à l'occasion du rapport du gouvernement sur cette question. Cette concertation sera l'occasion de faire valoir les positions de l'UNAF mais aussi de commander des expertises sur des points que les rapports précités n'ont pas forcément précisés.

A cette occasion, il conviendrait notamment d'évaluer très précisément pour chacune des options proposées :

- Les effets redistributifs entre retraités selon le nombre d'enfants qu'ils ont élevés
- les effets redistributifs entre retraités selon leur niveau de revenu
- les effets redistributifs entre hommes et femmes

Bertrand Fragonard
Président du Haut Conseil de La Famille
14, ave Duquesne
75350 PARIS 07 SP

Monsieur le Président,

Je fais suite à notre entretien du 6 Novembre sur les droits familiaux et vous prie de trouver ci-joint ma note de présentation validée par le Bureau National et que vous pouvez annexer au rapport si vous le souhaitez.

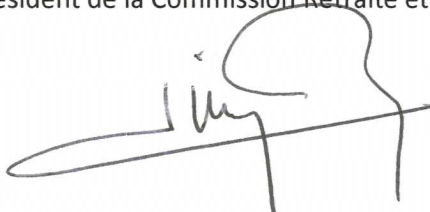
Concernant l'AVPF j'ai revérifié les conditions d'attributions sur lesquelles j'ai été peu clair et imprécis.

Concernant la condition de cessation d'activité, elle était évoquée dans le document des orthophonistes que je vous joins également et qui concernait plus spécifiquement la PAJE.

Quant à la possibilité d'AVPF pour les libéraux, les conditions d'octroi en sont très strictes et limitées et de fait en éloignent pratiquement les professionnels libéraux.

En vous remerciant à nouveau d'avoir reçu l'UNAPL sur ce sujet important et pour votre écoute, veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes très cordiales salutations.

Mr Christian GUICHARDON
Président de la Commission Retraite et Prévoyance



Contribution de l'UNAPL 6 novembre 2014

Mission sur l'évolution des droits familiaux de retraite

Rappel : Les droits familiaux sont :

- Les majorations de pensions pour les parents de 3 enfants ou plus - 10% sur la pension des parents, père et mère- à la hauteur du montant de la pension servie ; pas de réversion si le conjoint a des droits propres en RB - pas éligibles pour les PL
- les majorations de durée d'assurance MDA (2 années par enfant, condition d'attribution : maternité, la mère- éducation et adoption, au choix des parents ou la mère en cas de silence.
- L'Assurance Vieillesse des Parents au Foyers AVPF - arrêt d'activité et sous condition de ressources, prestation en espèces, plus financement par la CNAF de droits à la retraite (trimestre et points). Les professionnels libéraux en sont exclus de fait.
- les départs anticipés
- la fréquence des perceptions des minima (contributifs : financement par les régimes donc cotisations des actifs) ou (non contributifs : prise en charge par la solidarité)

1) Observations sur les deux premières parties de la note

- Le fait que le **taux d'activité des femmes** qui ont trois enfants ou plus soit **très inférieur** aux taux d'activité des femmes qui ont un ou deux enfants est vraisemblablement une des conséquences de la politique familiale, **qui met l'accent en France sur le troisième enfant.**
- En principe, les écarts de revenu horaire entre hommes et femmes sont moins importants chez les non-salariés que chez les salariés. Ils sont même **inexistants pour les professions réglementées.**
- Le chiffre de 16 Mds € (apport en masse des droits familiaux, hors minima de pension) **ne prend en compte l'effet des trimestres acquis au titre de l'AVPF -(les PL n'en bénéficient pas de fait) qu'à la CNAV**, alors que ces trimestres **ont des effets dans tous les régimes (base et complémentaire)** auxquels ont été affiliés les assurés et qui font intervenir la durée d'assurance dans le calcul de la pension. On peut également rappeler que ce dispositif a été créé en 1972 et qu'il n'aura achevé sa montée en charge qu'avec le départ à la retraite des générations nées dans la seconde moitié des années 1950, c'est-à-dire aux alentours des **années 2020.**

- Le fait que les hommes partent à la retraite en moyenne entre 1 et 1,3 ans avant les femmes s'explique vraisemblablement par la possibilité, introduite en 1982, d'obtenir le « taux plein » par la durée d'assurance dans la plupart des régimes. **Cela dit, ce qui compte, ce n'est pas tant l'âge de départ à la retraite que la durée de la retraite, éventuellement rapportée à la durée d'activité ou à l'espérance de vie moyenne par génération.**
- **Pour l'AVPF, la branche famille verse plus de 4 Mds € par an, mais à la seule CNAV alors que les trimestres acquis à ce titre ont des effets dans tous les régimes** auxquels ont été affiliés les assurés et qui font intervenir la durée d'assurance dans le calcul de la pension.
- **De même, alors que le régime de base de la CNAVPL est le seul régime de base à ne pas servir la majoration de 10 % pour trois enfants et plus, les professionnels libéraux participent à son financement dans les autres régimes de base puisqu'ils contribuent au financement de la branche famille.**

2) Dix interrogations inégalement traitées dans ces travaux

b1) Selon le COR, la plupart des dispositifs actuels **compensent les inégalités de fait entre les hommes et les femmes, à l'exception de la majoration pour enfants (10%)** qui bénéficie indifféremment aux pères et aux mères. Certains compensent plus ou moins directement les interruptions d'activité (MDA, AVPF). **En revanche, aucun des dispositifs existants ne compense spécifiquement l'impact des enfants sur les carrières et donc les revenus des femmes.**

Il est en effet essentiel de prendre en compte, dans la réflexion sur l'évolution des droits, les changements prévisibles de la situation des femmes et des hommes au regard de la retraite en cas de mise en œuvre progressive de la réforme. À titre d'exemple, une réforme qui interviendrait aujourd'hui et qui ne s'appliquerait qu'aux nouvelles naissances n'aurait d'effet complet qu'à partir des générations **nées autour des années 1990, qui liquideront leur pension qu'à partir de 2050.**

b2) Tout dépend de l'objectif que l'on assigne aux droits familiaux, ce qui renvoie aux différents **modèles familiaux et sociaux. On distingue trois modèles familiaux types :**

- Le modèle hiérarchique (fondé sur le mariage), caractérisé par une forte différenciation des rôles au sein du couple, la femme ayant vocation à rester au foyer. La dépendance financière de la femme vis-à-vis de son conjoint justifie l'existence de droits dérivés (réversion) ;
- **Le modèle contractualiste (fondé sur la négociation au sein du couple)** pour qui le couple est le lieu d'acquisition des droits à la retraite, qui peuvent ensuite être individualisés en cas de séparation ;

- **Le modèle individualiste (fondé sur l'individu) au sein duquel les hommes et les femmes ont des droits personnels de nature identique** et il n'y a pas, dans un tel système, matière à réversion. Toutefois, ce modèle peut admettre les interruptions ou réductions d'activité d'un des deux parents, associées à des droits familiaux individuels à titre de compensation.

Malgré leurs limites, les résultats d'enquêtes d'opinion montrent que le modèle familial correspondant **aux attentes des Français se situerait entre le modèle hiérarchique, auquel est associée la réversion, et le modèle contractualiste** (voir le sixième rapport du Conseil d'orientation des retraites, *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, décembre 2008).

Parmi les différents objectifs qui peuvent être assignés aux droits familiaux, **le COR a mis en avant l'objectif visant à compenser les effets des enfants sur les carrières des mères, tout en soulignant qu'il était important de ne pas inciter les femmes à se retirer trop longtemps du marché du travail.**

Concernant les dispositifs visant à compenser des interruptions d'activité liées aux enfants, le COR a souligné qu'il **était important de favoriser des interruptions courtes**, qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des femmes du marché du travail. **Pour cette raison, les interruptions courtes devraient être bien compensées.**

b3) La MDA a été instaurée en 1971. Elle avait pour objectif, à sa création, **d'améliorer les droits à pension des femmes qui ne bénéficieraient pas de l'AVPF**, créée à la même période, mais dont la montée en charge est progressive. La MDA n'est pas nécessairement l'instrument le mieux adapté pour compenser les effets des enfants sur les pensions (**durée d'assurance uniquement et de façon forfaitaire**). Par ailleurs, il n'existe pas d'articulation entre l'AVPF et la MDA, qui accordent l'une et l'autre des trimestres et peuvent se cumuler.

Contrairement aux régimes de salariés, **la MDA et l'AVPF n'ont pas d'effet dans les régimes complémentaires des professions libérales** qui ne font pas intervenir la durée d'assurance dans le calcul de la pension, c'est-à-dire la totalité, à l'exception de **la CIPAV (par un alignement des conditions du RC sur le RB) et, dans une moindre mesure, la CARPIMKPO.**

Alors que la MDA est financée par les régimes de retraite, **l'AVPF est prise en charge par la CNAF** (financée à 66 % par des cotisations, 18 % par la CSG et 16 % par d'autres impôts et taxes affectés), **mais uniquement à la CNAV alors que les trimestres accordés au titre de l'AVPF ont des effets dans tous les régimes auxquels** ont été affiliés les assurés et faisant intervenir la durée d'assurance dans le calcul de la pension.

b4) à b6) Les majorations de pension pour enfant répondent à un **objectif de redistribution vers les parents de familles nombreuses. Elles s'inscrivent dans le cadre plus général de la politique familiale, qui met l'accent en France sur le troisième enfant.** Elles existent dans la quasi-totalité des régimes de base (**à l'exception de la CNAVPL**) et complémentaires (sauf la CAVOM, la CAVEC, la CRN et la CARPIMKO).

Elle s'élève généralement à 10 % du montant initial de la pension pour les parents de trois enfants ou plus et elle est prise en charge par la branche famille, via le FSV, dans tous les régimes de base.

C'est le seul droit familial qui bénéficie autant, **voire un peu plus**, aux hommes qu'aux femmes. De ce fait, il ne réduit pas les inégalités de fait entre les hommes et les femmes à la retraite. Par ailleurs, compte tenu de son caractère proportionnel, **il n'a pas pour objet d'assurer une redistribution verticale, des revenus élevés vers les bas revenus.**

La question peut donc se poser de savoir s'il ne serait pas plus efficace de soutenir les familles nombreuses quand les enfants sont à charge.

De façon plus générale, il est nécessaire d'analyser les effets de transfert générés par les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite **en tenant compte de l'ensemble du système fiscal et social** : en particulier, le minimum vieillesse et le minimum contributif (pour les seuls salariés du secteur privé) jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté des femmes âgées, et le système fiscal, progressif, participe à l'objectif de redistribution vers les plus bas revenus.

b7 et b8) **À législation constante**, l'importance respective des droits conjugaux et des droits familiaux est conduite à se modifier au cours des prochaines décennies, **avec une réduction du poids relatif de la réversion, du fait notamment du recul de la conjugalité.**

Le recul du mariage risque d'entraîner pour les générations futures, à législation inchangée, une dégradation relative de la **situation des femmes seules au moment de la retraite**, en dépit de la montée des droits propres féminins. Pour éviter ce risque, on peut privilégier une adaptation des droits conjugaux (extension aux couples non mariés, **instauration de dispositif de partage des droits...**) ou une adaptation des droits familiaux (renforcement des droits familiaux bénéficiant de fait aux femmes...). Ces deux possibilités ne sont d'ailleurs pas nécessairement exclusives l'une de l'autre, dans la mesure **où l'adaptation des droits conjugaux à elle seule ne pourra pas compenser complètement les effets du recul de la vie en couple.**

b9) **La mise en place de règles minimales communes à l'ensemble des régimes devrait aboutir à un financement par la solidarité nationale.** Cela étant, si certains régimes décidaient d'aller au-delà de ces règles minimales communes, le financement de ces droits supplémentaires devrait être supporté par les seuls affiliés des régimes en question.

En tout état de cause, les dispositifs aujourd'hui financés par la solidarité nationale devraient faire **l'objet d'une compensation financière dans tous les régimes où ils ont des effets sur le calcul de la pension.**

b10) Les dispositifs actuels de droits familiaux font apparaître une grande diversité des règles selon les régimes. Cette diversité peut dans certains cas avoir des justifications, **l'égalité de traitement ne passant pas toujours par l'identité des règles**. Elle génère toutefois une complexité préjudiciable à la lisibilité du système et à la connaissance de leurs droits par les assurés, en particulier pour ceux, de plus en plus nombreux, **qui ont été affiliés à plusieurs régimes de retraite.(poly pensionnés)**

Discussion :

La mission et la vocation première des droits familiaux ne suffira pas à réduire les inégalités de pension hommes / femmes.

Le meilleur bras de levier pour cela, reste de privilégier la présence des femmes dans le monde du travail, avec des systèmes de compensations financières immédiates à la période où elles en ont le plus besoin et une véritable politique spécifique d'aide pour les hommes et les femmes qui interrompent leur activité pour se consacrer à l'éducation des enfants. On peut imaginer des formations courtes pendant le congé parental, à fréquence définie ou des remises à niveau à la fin du congé.

L'arrêt partiel d'activité devrait permettre de bénéficier des droits familiaux.

Le splitting ou partage des droits, reste une piste à examiner car elle rétablit des équilibres financiers au niveau des parents.

Ne faut-il pas trouver pour les droits familiaux une évolution vers la branche famille pour conserver à la retraite une vocation et une spécificité plus bismarckienne.

Pour être accepté, toute évolution des DF devra se faire dans l'information la plus large possible. La notion de responsabilité partagée du couple parental devra être soulignée.

Concernant l'impact financier des études souvent longues après 18 ans devraient amener une réflexion sur ce point et imaginer une aide circonstanciée.

Christian Guichardon
Président de la commission Retraite et Prévoyance

6 novembre 2014

Avantages familiaux de retraite L'UNSA favorable à une vraie réforme !

La loi du 20 janvier 2014, relative au système de retraite, prévoit que le gouvernement remette, dans les six mois après sa promulgation, un rapport au parlement portant sur l'évolution des droits

La majoration de pension pour trois enfants et plus, la majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA), l'Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) sont les trois dispositifs concernés.

Dans le régime général, 10% de majoration de pension sont accordés aux femmes et aux hommes, dès lors qu'ils ont élevé trois enfants ou plus à leur charge ou à celle de leur

conjoint, pendant au moins 9 ans, avant l'âge de 16 ans.

Dans les régimes complémentaires, depuis 2012, ces majorations sont plafonnées. Au 1^{er} avril 2013, le plafonnement

a été fixé à 1031,15 € pour le régime Arrco et à 1028,12 € pour l'Agirc.

Dans la Fonction publique et les autres régimes spéciaux, à la majoration de 10% pour trois enfants, s'ajoute 5% pour chaque enfant supplémentaire. Cette mesure a un coût de 7 milliards d'euros (chiffre 2008) dont 4,6 pour les hommes et 2,3 pour les femmes (soit un taux respectivement de 65% et de 35% du montant total de cette majoration).

Elle devrait avoir un coût de 10 milliards en 2040.

Pour l'UNSA, ces aides doivent être redéployées vers un soutien aux familles et ce, dès le premier enfant.

Nos demandes :

- Aider les familles quand elles en ont le plus besoin, favoriser l'emploi des mères.
- Majorations des allocations familiales, amplification de la qualité de l'accueil de la petite enfance.
- Professionnalisation des métiers d'accueil des jeunes enfants.
- Augmentation de l'allocation de rentrée sont autant de choix qui pourraient bénéficier utilement de la réaffectation de ce budget. ■



L'UNSA au congrès de l'Union Syndicale de la Magistrature

Lors de son congrès national qui s'est tenu en octobre à Bordeaux, l'USM a fêté son 40^{ème} anniversaire. Devant la Garde des Sceaux, Christophe Régnard, président de l'USM sortant, a retracé le combat mené sans relâche pour une justice indépendante. La France a encore bien des progrès à faire.

C'est la tâche à laquelle va s'atteler Virginie Duval, la nouvelle Présidente. L'UNSA qui était représentée au Congrès, se félicite de la qualité des relations qu'entretiennent les deux organisations qui ont présenté des listes communes aux élections des CHSCT⁽¹⁾ du ministère de la Justice.

⁽¹⁾ Comité d'Hygiène et Sécurité et des Conditions de Travail