

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 28 février 2007 à 9 h 30

« Egalité entre hommes et femmes : activité féminine, comportements démographiques, évolution des droits familiaux et conjugaux »

Document N°12

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

**Evolution des droits familiaux et conjugaux
en matière de retraite : éléments de réflexion**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Comme cela a déjà été souligné au cours des séances de travail du Conseil consacrées à ce thème, la réflexion sur d'éventuelles évolutions des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite doit être précédée d'une réflexion sur le modèle social ou familial de référence. Selon le modèle pris pour référence, les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite obéiront à des logiques différentes et connaîtront en conséquence des modalités différentes.

I – L'examen des modèles

La définition du modèle de référence est cependant difficile. L'hétérogénéité de la société française constitue un premier obstacle : hétérogénéité entre générations mais aussi entre des groupes sociaux pour lesquels les arbitrages entre vie professionnelle et vie familiale demeurent très divers. La difficulté de définir un modèle de référence pouvant faire l'objet d'un consensus est un second obstacle.

On peut cependant alimenter la réflexion en partant de la distinction (simplificatrice mais utile au raisonnement) réalisée l'américain Neil Gilbert¹ et en essayant de mettre en évidence les questions qui peuvent se poser. Neil Gilbert distingue trois modèles familiaux typiques : le modèle hiérarchique caractérisé par une forte différenciation des rôles (la femme ayant vocation à rester au foyer) ; le modèle individualiste dans lequel les rôles sont indifférenciés et les positions des hommes et des femmes, de ce fait, égales ; enfin, le modèle contractualiste dans lequel la différenciation des rôles entre hommes et femmes subsiste mais résulte de négociations individuelles au sein de chaque ménage. Cette typologie fait écho aux travaux sociologiques qui, en France notamment, font état d'une évolution vers des formes de vie familiale dans lesquelles la position des hommes et des femmes, des parents et des enfants, ne serait plus figée en fonction d'un modèle extérieur préétabli mais tendrait à se « contractualiser » au sein même de la famille.

A chacun de ces « modèles », Neil Gilbert associe une approche de l'égalité en matière de protection sociale.

- Au modèle hiérarchique, il associe le système de droits dérivés, accordés aux femmes pour assurer le maintien de leur niveau de vie au décès de leur mari. Prenant acte de la dépendance des femmes par rapport aux hommes, le système de protection sociale peut par un tel dispositif, réaliser une certaine égalité de revenus entre hommes et femmes, en leur accordant des droits différenciés pour tenir compte de leur différence de situations. Avant le décès du conjoint, cette égalité résulte d'arbitrages qui sont de la responsabilité des familles ; ensuite, elle relève de choix de la responsabilité de la collectivité.

- Au modèle individualiste, Neil Gilbert associe un système dans lequel hommes et femmes ont des droits personnels de nature identique. Ces droits tendent à être égaux dès lors que les rôles des hommes et des femmes tendent à s'identifier. Il n'y a pas, dans un tel système, matière à droits dérivés.

- Au modèle contractualiste, enfin, Neil Gilbert associe un système dans lequel on peut imaginer, pour assurer l'égalité entre hommes et femmes, faire masse des droits sociaux acquis par l'homme et la femme au sein du ménage et les partager également entre eux. On a un exemple de ce type de dispositif dans les législations applicables en Allemagne, au Canada

¹ Neil Gilbert, 1994, « Politiques sociales et relations familiales : que peut-on changer ? », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Vol. 47, 3-4. Ce document figure au dossier de la réunion plénière du COR du 2 octobre 2002.

et en Suisse pour le calcul des droits à pension de vieillesse en cas de divorce, où les droits du couple sont partagés entre hommes et femmes (principe du « splitting »).²

Le Conseil a déjà souligné le caractère composite et original du modèle français. Les femmes acquièrent aussi bien des droits individuels au titre de leur activité professionnelle que des droits spécifiques, au vu de la place qui leur est reconnue au sein de la famille, en tant qu'épouse ou mère. Le modèle français est ainsi une forme de combinaison, construite de manière historique, du modèle hiérarchique et du modèle individualiste. Si la hausse de la participation au marché du travail des femmes est irréversible, elle présente cependant des caractéristiques particulières et le modèle hiérarchique conserve de sa force dans les représentations sociales.

Ce document a pour objectif d'apporter des éléments de réflexion sur les évolutions éventuelles des droits familiaux et conjugaux en s'appuyant sur les deux questions suivantes posées dans un contexte d'évolutions démographiques et économiques importantes depuis trois décennies :

- La juxtaposition des dispositifs de droits familiaux au fil de leur mise en œuvre aboutit-elle aux objectifs poursuivis, en particulier à une prise en charge adéquate de la situation des individus chargés de famille ?
- Les modalités de la réversion, dispositif marqué historiquement par la référence à un modèle du couple dans lequel l'homme, actif, est la source principale de revenu et la femme, au foyer, assure le travail domestique et l'éducation des enfants, sont-elle amenées à évoluer ?

Une contrainte supplémentaire est apparue avec le droit européen. En raison du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes, il convient désormais de s'orienter vers des dispositifs non sexués.

1. Modèle fondé sur le mariage et l'existence de droits dérivés (*modèle hiérarchique*)

11. Les différentes logiques qui sous-tendent l'existence de droits dérivés

Une protection de la femme au foyer « à charge »³

Au départ réservée aux femmes, la réversion visait à garantir un niveau de vie suite au décès de leur conjoint. En raison des tâches domestiques et de la présence d'enfants, les femmes n'avaient souvent pas pu se constituer de droits suffisants à la retraite. A l'origine, le régime général conditionnait le bénéfice de la réversion l'absence de droits propres, réservant ainsi la réversion à la femme totalement « à charge » de son conjoint.

Cette condition a été assouplie par la suite au régime général. Elle n'a jamais existé dans les régimes complémentaires ou les régimes de la fonction publique. On considérait

² Supposons que l'homme perçoive une pension de droit direct égale à 100 et la femme égale à 50, dans le système du « splitting », chacun percevra une pension égale à 75.

³ Voir « L'égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs », document n° 16, séance du COR du 7 juin 2006.

probablement que l'acquisition des droits par les femmes était très faible (ce qui est confirmé par les données sur les pensions de droits propres). On souhaitait éviter une entrée dans la pauvreté, très probable, des femmes suite au décès de leur mari.

Deux logiques coexistent cependant dans les dispositifs de réversion : une logique visant à n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants titulaires de ressources insuffisantes (régime général) à laquelle s'oppose une logique qui vise à accorder la réversion à l'ensemble des conjoints survivants (régimes complémentaires, régimes de la fonction publique), quels que soient leurs ressources ou leurs droits propres à pension, de manière à garantir le maintien de leur niveau de vie antérieur.

Un maintien du niveau de vie antérieur du couple

Quelles sont les raisons de vouloir garantir le niveau de vie antérieur de la veuve, objectif qui va au-delà de la gestion d'un éventuel risque de pauvreté du conjoint survivant ?

- Une première raison est de considérer que le système de retraite garantit un taux de remplacement du revenu, y compris dans le cas de décès du conjoint. La réversion résulte alors en une redistribution importante des individus non mariés vers les couples mariés.
- Une seconde raison renvoie à l'idée que la réversion est un dispositif qui soutient et promeut les couples mariés, en tant que lieu de solidarités familiales qui fait réaliser des économies à l'Etat⁴, ou en tant que lieu dans lequel on élève les enfants (ou dans lequel on suppose qu'on souhaitait le faire en l'absence d'enfants).

Un droit « quasi – patrimonial » du conjoint de l'assuré décédé

La logique d'une garantie d'un minimum de niveau de vie ou du maintien du niveau de vie antérieur en cas de décès d'un des deux conjoints a progressivement évolué vers une logique selon laquelle la pension de réversion est un droit quasi-patrimonial.

A partir de 1978, en adoptant le principe du partage des pensions de réversion, quelle que soit la forme ou la cause du divorce, la loi reconnaît à la personne divorcée (homme ou femme) un droit automatique à tout ou partie de la pension si elle ne s'est pas remariée et, en assimilant le conjoint divorcé au conjoint survivant, elle suggère l'idée que le droit serait justifié par le fait que les deux époux ont contribué en commun à la constitution de droits à la retraite.

Ainsi, le législateur considère que les époux en se mariant prennent solidairement en charge la cotisation de l'assurance vieillesse. La pension de réversion peut alors être vue comme un « acquêt de mariage »⁵.

L'ouverture de la prestation aux hommes est un autre exemple de modification de la logique de la réversion. Comme les hommes restent dans la plupart des couples les principaux apporteurs de ressources, leur accorder le bénéfice de la réversion va au-delà du maintien de leur niveau de vie.

⁴ Ce thème des bénéficiaires liés au couple pour l'Etat sera abordé de manière plus précise à la séance de mars.

⁵ Selon l'analyse de Michèle Harichaux-Ramu, « L'évolution de la pension de réversion », Droit social n°3, mars 1980, p. 242.

12. Les questions qui se poseraient dans un contexte dans lequel on accepterait le principe d'une redistribution des isolés vers les couples

- Faudrait-il étendre la réversion aux couples autres que mariés compte tenu du développement des situations de PACS ou de concubinage ? Comment pourrait-on éviter dans ce cas les unions de « complaisance », conclues dans le but d'obtenir des avantages sociaux (en l'occurrence la réversion) sans engagement véritable entre les deux partenaires ? Comment pourrait-on définir les conditions dans lesquelles des concubins pourraient bénéficier de la réversion et quelles preuves devraient-ils apporter de leur union ?
- Si l'objectif de maintien du niveau de vie se conçoit quand le décès intervient alors que les individus sont en couple, il est plus difficile à justifier quand les individus sont divorcés depuis des années.

Cela relève alors plutôt d'une logique patrimoniale (cf. supra), mais qui doit alors être nuancée :

- Si la personne décédée s'était remariée, les deux ex-époux percevront une réversion *au prorata* de la durée de vie en couple. Mais, si la personne décédée ne s'était jamais remariée, la pension de réversion perçue par l'ex-conjoint survivant sera complète, alors que la durée de vie en couple a pu être très courte.
- En outre, dans le régime général (mais ce n'est pas le cas des autres régimes), la pension de réversion est soumise à une condition de ressources ce qui porte substantiellement atteinte à la dimension quasi-patrimoniale⁶.

Dans ces conditions, ne vaudrait-il pas mieux conditionner le montant de la pension de réversion à la durée du mariage, ce qui serait conforme à l'idée d'une constitution commune de droits à pension durant le temps du mariage ?

- La volonté de maintenir le niveau de vie des veuves s'exprimait dans un contexte dans lequel les femmes avaient acquis très peu de droits propres, en grande partie en raison de la présence des enfants. Il s'agissait alors de leur fournir un revenu, éventuellement minimum, suite au décès de leur mari.
 - La hausse de la participation au marché du travail des femmes remet-elle en question cette logique ?
 - Faudrait-il également reconsidérer cette logique en cas d'absence d'enfants ?

⁶ Voir « L'égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs », document n° 16, séance du COR du 7 juin 2006.

2. Modèle fondé sur les droits individuels acquis à travers le couple (*modèle contractualiste*)

La logique de la réversion a ainsi évolué d'une prise en charge par les régimes de retraite obligatoires de la femme au foyer suite au décès de son mari à un droit quasi patrimonial, qui suppose que les droits à la retraite ont été constitués conjointement pendant la durée du mariage.

Le modèle contractualiste suit cette logique d'acquisition de droits par la vie en couple, mais il s'écarte du modèle hiérarchique en admettant une redistribution moindre et de nature différente vers les couples mariés⁷.

Le partage des droits (principe du « splitting ») pratiqué en Allemagne, en Suisse et au Canada, selon des modalités différentes, relève de cette logique.

Le modèle contractualiste est ainsi intermédiaire entre le modèle hiérarchique avec des droits dérivés et le modèle individualité (cf infra). Le couple est le lieu d'acquisition de droits à la retraite qui peuvent être ensuite individualisés (par exemple en cas de divorce).

3. Modèle fondé sur l'individu et la prise en charge des enfants (*modèle individualiste*)

Le modèle individualiste pur suppose que seuls sont pris en compte dans les droits de la personne les droits issus de son activité professionnelle. Au regard des disparités sur le marché du travail entre hommes et femmes, ce modèle conduirait à des niveaux de pension beaucoup plus faibles que ceux observés aujourd'hui pour les femmes. Au vu des évolutions sur le marché du travail et des écarts entre hommes et femmes qui sont amenés à se réduire mais non à disparaître, il conduirait sur une période relativement longue à des droits systématiquement inférieurs pour les femmes.

En conséquence, le modèle exploré ci-après est un modèle de droits individuels avec compensation des périodes de moindre activité en raison de la présence d'enfants. Dans ce

⁷ Un exemple simplifié permet de comprendre ce mécanisme. Supposons un couple où le mari perçoit une pension de droit propre $P_h = 100$ et sa femme une pension $P_f = 50$. Supposons que la durée de vie après la retraite du mari est de $D_h = 20$ ans et la durée de vie de la femme est de $D_f = 25$. Nous distinguons trois cas de figure : un système sans réversion, ni partage de droits entre conjoints ; un système avec partage des droits ; un système avec réversion.

- **Ni réversion, ni partage des droits** - La totalité des droits versés au couple serait égale à : $(P_h \times D_h) + (P_f \times D_f) = 3250$.
- **Avec partage des droits** - L'homme et la femme vont chacun percevoir $(P_h + P_f)/2 = 7,5$. La totalité des droits versés au couple sera alors égale à : $[50 \% \times (P_h + P_f) \times D_h] + [50\% \times (P_h + P_f) \times D_f] = 3375$. On observe une redistribution vers les couples, liée au différentiel d'espérance de vie entre hommes et femmes. La moitié de la pension de l'homme (qui est plus élevée que celle de la femme) va être versée pendant un peu plus longtemps, c'est-à-dire pendant la période entre le décès de l'homme et le décès de la femme ($D_f - D_h$).
- **Avec réversion** - En notant τ le taux de la réversion et en supposant $\tau = 50 \%$, la totalité des droits versés au couple sera égale à : $[P_h \times (D_h + P_f) \times D_f] + [\tau \times P_h \times (D_f - D_h)] = 3500$. Avec la réversion, la redistribution vers les couples est plus importante que dans le cas du partage égal. En effet, durant le veuvage, si le système verse également une partie de la pension de l'homme (la réversion) pendant la durée ($D_f - D_h$), il verse toujours l'intégralité de la pension de la femme.

modèle, les droits dérivés ne se justifient pas sauf à mettre en œuvre un système de prise en charge des orphelins ou de la veuve avec enfants à charge.

Il est supposé un partage des rôles indifférencié selon le sexe (le pourvoyeur de soins peut être le père ou la mère).

Les droits familiaux en matière de retraite peuvent alors renvoyer à différents objectifs :

- La présence des enfants est supposée freiner l'accumulation de patrimoine. L'objectif est de compenser cet effet pendant la retraite.
- Les enfants contribueront comme futurs cotisants au financement et à la pérennité du système de retraite par répartition. Il s'agit alors de rétribuer à cet effet les parents, dans le cadre de la retraite.
- La présence d'enfants se traduit par des périodes de réduction d'activité (interruptions, temps partiel, ...) et une moindre évolution de carrière qui ont un impact sur les futurs droits à la retraite. L'objectif est de « neutraliser » ou du moins compenser ces effets. Sont concevables alors un certain nombre de choix quant aux dispositifs (sur la durée à valider, le niveau de validation, la condition de cessation ou non d'activité) qui renvoient à nouveau à la définition du modèle social et familial de référence comme le rappelait le Conseil dans son deuxième rapport (suit un extrait de l'annexe 9, « L'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite ») :

○ *« si ce modèle est celui de femmes ayant une activité aussi proche que possible que celle des hommes, on penchera plutôt pour une validation de périodes brèves, mais sur des bases voisines du salaire d'activité ;*

○ *si, en revanche, on estime légitime de longues interruptions d'activité des mères pour l'éducation des enfants, on prévoira des durées de validation longues, sur des bases sans doute minimales ;*

○ *si l'on souhaite, par ailleurs, inciter au partage des rôles parentaux entre hommes et femmes, on pourra, comme cela existe dans certains pays scandinaves, n'accorder la totalité des congés et validations susceptibles d'y être associées qu'en cas de partage de ces congés entre les parents. On peut aussi imaginer des partages de droits se faisant de façon strictement volontaire.*

Les préférences par rapport à ces différentes options sont sans doute variables selon les individus et les catégories sociales. Mais, elles renvoient d'abord à la perspective générale que l'on se fixe pour l'évolution à long terme du rôle des hommes et des femmes et de leur place dans la société ».

La réflexion sur ce sujet doit certainement être conduite de façon articulée avec les choix de mode de garde des enfants et les évolutions relatives aux diverses formes de congés accordés aux parents par le droit du travail ou pris en charge par la branche famille.

II - Quelles pistes d'évolution des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite ?

Il s'agit d'étudier des pistes d'évolution concevables, en lien avec les modèles explicités ci-dessus, mais sans qu'il y ait matière à proposition pour action. Les dispositifs étudiés, qui font l'objet de fiches, sont respectivement la majoration de durée d'assurance, l'Assurance Vieillesse des Parents au Foyer, la bonification pour enfants et la réversion. Après la présentation succincte des modalités de ces dispositifs, différentes pistes d'évolution sont présentées dans des tableaux qui précisent, pour chacune des pistes, les éléments de justification, les conséquences attendues au niveau individuel et en termes d'impact financier, enfin les difficultés de mise en œuvre ou de calibrage du nouveau dispositif concevable.

Avant d'aborder ces pistes d'évolution, le secrétariat général du Conseil souhaite néanmoins faire les remarques suivantes :

- la réflexion sur les aménagements des dispositifs est volontairement large. Elle vise à donner au Conseil une vue aussi complète que possible des différentes pistes d'évolution éventuelle et de l'aider à définir les scénarios qu'il souhaiterait examiner plus précisément ;

- il s'agit d'une première approche centrée sur le régime général, bien qu'il ait déjà été souligné par le Conseil, en particulier en matière de droits conjugaux, que la situation actuelle soulève de nombreuses questions tenant à l'hétérogénéité des dispositifs organisés dans les différents régimes et aux inégalités qui en résultent (hétérogénéité qui demeure, malgré les évolutions résultant de la réforme de 2003). Dans une seconde approche, il sera nécessaire de tenir compte des autres régimes, en particulier des régimes complémentaires ;

- de plus, l'optique retenue ici est, par souci de simplification, une analyse dispositif par dispositif. Il est cependant nécessaire de garder en permanence une vision d'ensemble, afin d'assurer à la fois une cohérence entre les différents dispositifs de droits familiaux mais aussi de veiller à l'articulation entre droits familiaux et droits conjugaux. Dans ce cadre global, on suppose en particulier constante la masse des dépenses liées aux droits familiaux et conjugaux.

1. Les évolutions concevables des droits familiaux

Les dispositifs de droit familiaux dans le système de retraite français se structurent autour de deux logiques principales, même si la correspondance entre les dispositifs et les logiques à l'œuvre revêt pour partie un caractère arbitraire :

- la première consiste à rétribuer sous forme de droits supplémentaires à la retraite les parents ayant eu des enfants, futurs cotisants des régimes de retraite, et contribuant ainsi au renouvellement des générations. La bonification de pension de 10 % pour trois enfants notamment peut relever de cette logique ;

- la seconde suppose que la présence des enfants peut ralentir l'accumulation d'actifs en vue de la retraite, en ayant un effet sur la carrière professionnelle (et donc sur les droits dans le régime) et/ou sur la constitution d'un patrimoine :

- la bonification de pension de 10 % pour trois enfants et plus, accordée au deux parents, peut viser à corriger globalement cet effet. Se posent alors des questions relatives au calibrage de la mesure (trois enfants et plus, taux de 10 % et plus spécialement caractère proportionnel de la majoration) ;
- des dispositifs spécifiques visent à « neutraliser », ou du moins compenser en partie, les effets de la présence d'enfants sur la carrière (interruption ou réduction d'activité, moindre progression salariale). L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les majorations de durée d'assurance (MDA) peuvent être considérées de cette nature. Si on souhaite s'orienter vers une meilleure prise en charge des aléas de carrière liés aux enfants se posent alors un certain nombre de questions quant aux modalités des dispositifs (sur la durée à valider, le niveau de salaire de validation, la condition de cessation ou non d'activité, un meilleure prise en compte du temps partiel). On est à nouveau renvoyé à la définition du modèle social et familial de référence (en particulier sur la nature de l'activité féminine).

La réflexion sur les pistes d'évolution éventuelle des droits familiaux et conjugaux doit tenir compte du droit européen et du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes, ce qui conduit à une orientation vers des dispositifs non sexués. On peut toutefois s'interroger sur la manière de continuer à compenser de fait les mères tout en respectant formellement l'égalité de traitement entre les sexes.

La question d'une fusion éventuelle de la MDA et de l'AVPF a déjà été soulevée au cours de séances du Conseil. Une des pistes d'évolution consisterait à conditionner le bénéfice de ces droits à une interruption d'activité, ce qui serait de fait pénalisant pour les mères n'ayant jamais interrompu leur carrière par rapport à la situation actuelle où la MDA est accordée à toutes les mères. Or, il est probable que la présence des enfants conduise à une moindre progression salariale même en l'absence de réduction ou d'interruption d'activité. Ce point doit être examiné de près, en particulier dans des cas où l'interruption serait souhaitée mais non possible (par exemple pour des raisons financières).

La MDA, l'AVPF et la bonification donnent respectivement lieu aux fiches 1, 2 et 3 en fin de document.

2. Les évolutions concevables des pensions de réversion

Une réflexion sur des adaptations concevables du système de réversion doit s'appuyer sur les défauts aujourd'hui constatés, mais aussi prendre en compte une situation qui évolue dans le temps et place dans une position très différente les générations successives.

Les données issues de l'échantillon interrégimes des retraités, exploité par la direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) du Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, montrent que, pour les retraitées actuelles, les pensions de réversion jouent un rôle déterminant pour compenser des droits personnels à pension très sensiblement inférieurs à ceux des hommes. Même si l'activité professionnelle des femmes et l'AVPF devraient à terme contribuer à sensiblement rapprocher le montant des droits propres des femmes de celui des hommes, un écart non négligeable subsistera encore pendant longtemps, maintenant l'actualité d'un droit à pension de réversion.

Le Conseil d'orientation des retraites a très clairement et unanimement écarté toute idée de suppression de la réversion, qui demeure nécessaire dès lors que perdurent des inégalités entre hommes et femmes résultant de la différenciation de leurs rôles dans le travail et dans la famille.

Il a également souligné le fait que les règles dans les différents régimes obligatoires concernant la réversion sont très hétérogènes et a exprimé le souhait d'un rapprochement entre les régimes dans ce domaine. Une démarche concevable serait de définir un schéma cible pour l'ensemble des régimes, correspondant à quelques objectifs clairs et d'organiser un dispositif transitoire permettant aux régimes de s'adapter progressivement.

Concernant des modifications éventuelles des règles de la réversion au régime général, la réflexion peut porter sur les points suivants : les conditions de ressources ou de cumul avec un droit personnel, la condition d'âge, l'ouverture du droit aux membres de couples non mariés, le traitement en cas de divorce, le taux déterminant le montant de la réversion, enfin la création de pensions de réversion pour les enfants d'assurés qui décèdent.

La réversion fait l'objet de la fiche 4 en fin de document.

Fiche 1 - Majoration de durée d'assurance

Modalités du dispositif actuel (article L.351-4 du CSS)

Limitée aux mères de famille, la majoration de durée d'assurance (MDA) est de deux ans par enfant et est ouverte dès le premier enfant.

Le régime général et les régimes alignés sur celui-ci (salariés agricoles, commerçants et artisans) accordent aux femmes deux années d'assurance supplémentaires pour chaque enfant élevé pendant au moins neuf ans avant son 16ème anniversaire. La MDA est accordée qu'il y ait ou non interruption d'activité. Les majorations pour enfants concernent les enfants légitimes, naturels ou adoptés.

Suite à la réforme de 2003, les assurées sociales bénéficieront désormais d'une majoration d'un trimestre par année, ou fraction d'année, durant laquelle elles ont élevé un enfant, dans la limite de huit trimestres par enfant. Les trimestres de MDA sont pris en compte pour le droit au minimum contributif mais ils ne donnent pas droit aux majorations de ce minimum.

La MDA avait pour objectif initial d'améliorer le droit à pension des femmes et de tenir compte de leurs charges de famille⁸. Elle joue un double rôle. Si la durée validée grâce aux périodes cotisées ou assimilées n'est pas trop éloignée de la durée cible, la MDA permet de la compléter et de partir plus tôt à la retraite en ayant le taux plein. Dans le cas contraire - et cela concerne plutôt des femmes partant à 65 ans (âge auquel le bénéfice du taux plein est automatique) -, la MDA intervient en majorant les droits à pension.

Remarques

Malgré la hausse de l'activité féminine, et donc la hausse de leur durée de cotisation, la MDA devrait continuer à jouer un rôle important dans la constitution des droits à la retraite des femmes :

- La durée de cotisation des femmes augmente, mais il en est de même pour la durée de cotisation requise pour bénéficier du taux plein.
- La MDA pourrait permettre de plus en plus des départs au taux plein plus précoces. On tendrait ainsi à faire partir les mères plus tôt, ce qui n'est pas forcément l'objectif premier recherché mais peut renvoyer à certaines justifications : on peut supposer que les mères de famille ont eu des journées de travail doubles, on peut aussi vouloir favoriser le départ simultané des conjoints (les femmes sont en moyenne plus jeunes que leur conjoint) ou encore conduire les grands-mères à se retirer du marché du travail pour s'occuper de leurs petits-enfants.

⁸ Il semble que la création de la MDA relevait aussi d'un objectif de valorisation de la femme au foyer (voir « L'égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs », document n° 16, séance du COR du 7 juin 2006).

- Enfin, si avant la réforme de 2003 la MDA était inutile pour les femmes qui atteignaient 60 ans en ayant la durée requise, elle rend désormais plus rapide l'accès à la surcote.

Pour tenir compte de la contrainte du droit européen, tous les aménagements explorés supposent que la MDA soit ouverte aux hommes qui respectent la condition requise.

Aménagements concevables du dispositif	Justifications	Conséquences (individuelles / aspects financiers)	Problèmes de mise en œuvre et de calibrage
Majoration de durée d'assurance liée à l'accouchement	<ul style="list-style-type: none"> • Continuer à compenser les mères en respectant formellement l'égalité de traitement entre les sexes. 		<ul style="list-style-type: none"> • Calibrage : la majoration doit être proportionnée à l'objectif poursuivi (respect du droit européen notamment)
Introduction d'une condition de cessation d'activité	<ul style="list-style-type: none"> • Influence du droit européen (on s'orienterait vers le schéma retenu dans la fonction publique) • On ne compense que les interruptions 	<ul style="list-style-type: none"> • Y perdent les femmes qui n'ont jamais interrompu leur carrière • Désincitation possible à l'activité féminine • Pose la question de l'articulation avec l'AVPF 	<ul style="list-style-type: none"> • Calibrage du dispositif
Introduction d'une condition de cessation ou réduction d'activité	<ul style="list-style-type: none"> • Idem que précédemment, mais on souhaite compenser les périodes travaillées à temps partiel en plus des périodes d'inactivité, afin de moins pénaliser les femmes qui n'ont pas interrompu leur carrière⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Y perdent les femmes qui ont toujours travaillé à temps complet • Incitation possible au travail à temps partiel • Pose la question de l'articulation avec l'AVPF 	<ul style="list-style-type: none"> • Définir le temps partiel et l'introduire dans la gestion du régime général.

⁹ 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).

Majoration de durée constante selon le nombre d'enfants	<ul style="list-style-type: none"> • Rend la MDA neutre du point de vue des choix d'activité • Rend la MDA neutre du point de vue du nombre d'enfants 	<ul style="list-style-type: none"> • La seule condition requise pour bénéficier de la MDA est d'avoir élevé un enfant : la MDA bénéficie donc la plupart du temps à la fois au père et à la mère • A coût global constant, les femmes y perdent • Favorise le départ précoce des pères et des mères 	
Majoration de durée progressive avec le nombre d'enfants	<ul style="list-style-type: none"> • L'effet des enfants sur la carrière n'est pas le même suivant leur nombre • Visée nataliste 	<ul style="list-style-type: none"> • Mêmes conséquences que précédemment (la MDA bénéficie aux pères et mères) • Favorise en outre les familles nombreuses 	<ul style="list-style-type: none"> • Calibrage du dispositif • Ne porterait pas atteinte au principe d'égalité sur le fondement d'une différence de situation (l'effet des enfants sur la carrière n'est pas le même selon le nombre)
La MDA est accordée soit au père, soit à la mère, selon un critère à définir : <ul style="list-style-type: none"> - au parent qui a validé le moins de trimestres - au parent qui a le(s) salaire(s) le(s) plus faible(s) 	<ul style="list-style-type: none"> • Un des parents bénéficierait toujours de la MDA, même si les deux parents ont continué à travailler à temps plein après la naissance des enfants. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mesure bénéficie surtout aux mères qui interrompent leur activité à la naissance ainsi qu'à celles qui choisissent un départ anticipé • Risque d'effets pervers (la MDA étant plus rentable pour le conjoint au salaire plus élevé, ce dernier serait incité à partir plus tôt à la retraite pour bénéficier de la MDA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment définir le critère : à quel moment constater lequel des deux parents a validé le moins de trimestres ou a le(s) salaire(s) le(s) plus faible(s) ? • Difficulté si les deux parents n'ont pas le même régime d'affiliation • Contrainte juridique (principe d'égalité et appréciation d'une différence de situation) • Conflits possibles en cas de séparation

Fiche 2 – Assurance Vieillesse des Parents au Foyer (AVPF)

Modalités du dispositif actuel (article L.381-1 du CSS)

L'objectif de l'AVPF est de relever le niveau de pension des parents en validant les périodes d'interruption (ou de moindre activité) pour cause d'enfants. Instaurée en 1972 et après un certain nombre de modifications, dont son extension aux hommes au milieu des années 80, l'AVPF est aujourd'hui destinée aux familles élevant au moins un enfant de moins de trois ans ou trois enfants et plus. En effet, son bénéfice est conditionné à la perception de certaines prestations familiales (APJE, allocation parentale d'éducation, PAJE depuis 2004 (pour les volets allocation de base et complément libre choix d'activité), complément familial, allocation parentale d'éducation) ou à la prise en charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé. L'AVPF est soumise à une condition de ressources du ménage. En outre, les bénéficiaires potentiels ne doivent pas exercer d'activité professionnelle ou seulement dans la limite d'un montant de revenu, sauf pour les parents isolés pour lesquels cette limite n'existe pas.

Pendant les périodes d'affiliation, la CNAF cotise pour le compte des bénéficiaires à l'assurance vieillesse du régime général sur la base du SMIC. L'affiliation à l'AVPF se fait de manière automatique.

Cet avantage permet aux bénéficiaires déjà assurés au régime général d'y majorer leur durée d'assurance et aux autres, en particulier cotisant à d'autres régimes, de se constituer des droits au régime général au seul titre de l'AVPF.

Remarques :

L'AVPF est un dispositif peu lisible :

- comme la MDA, il accorde des trimestres supplémentaires et les deux dispositifs risquent de se superposer, surtout s'il était conçu de n'accorder la MDA qu'aux parents qui interrompent leur activité ;
- son influence sur le salaire annuel moyen (SAM) peut être négative, de sorte qu'il n'est pas exclu que, dans certains cas, l'AVPF fasse paradoxalement diminuer le montant de la pension servie par le régime général ;
- une condition de ressources est exigée à deux niveaux : celui des prestations familiales (au moins pour le complément familial et une partie de la PAJE) et celui de l'AVPF.

Dans la quasi-totalité des cas, les bénéficiaires de l'AVPF ont également droit à la MDA. Peut alors se poser la question de la fusion des deux dispositifs.

Aménagements concevables du dispositif	Justifications	Conséquences (individuelles / aspects financiers)	Problèmes de mise en œuvre et de calibrage
Niveau du salaire reporté au compte autre que le SMIC : <ul style="list-style-type: none"> - Salaire de l'assuré avant interruption - % du salaire moyen des assurés - Combinaison (durée courte à un salaire moyen / durée longue au SMIC) 	<ul style="list-style-type: none"> • la validation sur la base d'un SMIC est faible et un report AVPF peut dans certains cas conduire à diminuer le SAM 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût supplémentaire, supporté <i>a priori</i> par la CNAF 	<ul style="list-style-type: none"> - Définition du salaire porté au compte (si ce n'est pas le SMIC) ? - Problèmes de mise en œuvre si le salaire de référence est individualisé
Suppression de la condition de ressources du ménage	<ul style="list-style-type: none"> • La condition de ressources du ménage n'est guère cohérente avec la nature de l'AVPF (droit individuel) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût supplémentaire, supporté <i>a priori</i> par la CNAF • Effet non redistributif 	
Suppression de la condition d'être bénéficiaire d'une prestation familiale	<ul style="list-style-type: none"> • Ouverture par exemple aux parents de un ou deux enfants qui s'interrompraient lorsque l'enfant a plus de trois ans 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût supplémentaire potentiellement important • Quel financeur ? 	Quelle durée valider ?

Fiche 3 – Bonification pour enfants

Modalités du dispositif actuel (article L.351-12 du CSS)

Une bonification proportionnelle à la pension est accordée dans l'ensemble des régimes aux retraités ayant eu au moins trois enfants ou les ayant élevé pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire. Créé en 1945 dans le régime général, cet avantage familial, qui est accordé à chacun des deux parents, s'inscrivait dans le cadre de la politique nataliste ciblée sur les familles de trois enfants et plus. On peut associer deux logiques à ce dispositif : rétribuer les parents d'avoir eu des enfants, futurs cotisants au système de retraite, et compenser le défaut d'épargne lié aux charges d'enfants. Suivant la logique supposée, les modalités d'évolution concevable peuvent être différentes.

La bonification est égale à 10 % du montant de la pension au régime général et elle est non imposable.

Aménagements concevables du dispositif	Justifications	Conséquences (individuelles / aspects financiers)	Problèmes de mise en œuvre et de calibrage
Imposition	<ul style="list-style-type: none"> • La bonification conduit à une majoration de la pension, qui est un revenu imposable 	<ul style="list-style-type: none"> • Gains financiers pour l'Etat 	
Ouverture dès le premier enfant	<ul style="list-style-type: none"> • On suppose que la charge d'enfant intervient dès le premier • Chaque enfant est un futur cotisant 	<ul style="list-style-type: none"> • Mesure coûteuse sauf à réduire le niveau de l'avantage pour les retraités ayant eu au moins trois enfants 	<ul style="list-style-type: none"> • Calibrage
Fusion – Absorption avec la MDA	<ul style="list-style-type: none"> • Simplification des droits familiaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Conséquences individuelles <i>a priori</i> très variables 	<ul style="list-style-type: none"> • Calibrage : MDA ou bonification ?

<p>Rendre la bonification forfaitaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La proportionnalité peut poser question • Tous les enfants sont au même titre de futurs cotisants 	<ul style="list-style-type: none"> - Permet de mieux maîtriser le coût pour les finances publiques - Soutien plus efficace pour les plus basses pensions - Cohérence plus forte avec la logique des allocations familiales 	
---	--	---	--

Fiche 4 – Réversion

Modalités du dispositif actuel (article L.353-1 et suivants du CSS)

Le régime général accorde la réversion sous condition de ressources. Le plafond annuel de ressources est de 2080 fois le SMIC horaire pour un bénéficiaire vivant seul et de 1,6 fois ce montant pour un bénéficiaire vivant en couple (marié, PACSé ou en concubinage). Depuis la réforme de 2003, un conjoint survivant qui se remarie garde son droit à la réversion et il n'y a pas de condition de durée de mariage. Pour un assuré remarié, la pension de réversion au titre de ses droits à retraite est partagée entre ses différents conjoints *au prorata* de la durée de chaque mariage.

Les ressources prises en compte pour déterminer le montant de la pension de réversion sont essentiellement :

- les revenus salariaux du bénéficiaire (revenus du travail, pensions de retraite ou d'invalidité, pensions de réversion de régimes de base) ;
- les revenus du patrimoine du bénéficiaire (ses biens propres) ;
- tous les revenus d'un éventuel partenaire cohabitant.

Les bénéficiaires âgés de 55 ans ou plus bénéficient d'un abattement de 30% de leur revenus du travail pour l'application de la condition de ressources.

D'une manière générale, sont exclues de la condition de ressources les ressources qui ne sont pas prises en compte pour l'allocation supplémentaire (ex-FNS) (retraite d'ancien combattant, prestations familiales...). Sont aussi exclues :

- les pensions de réversion complémentaires du bénéficiaire (ARRCO, AGIRC, régimes de prévoyance...) ;
- les revenus du patrimoine du bénéficiaire provenant de la communauté de biens ou acquis par le conjoint décédé ;
- les bonifications de pension pour enfants accordées au bénéficiaire.

La pension de réversion est égale à la différence entre les ressources du bénéficiaire ou de son couple et le plafond. Au maximum, elle est égale à 54% de la pension de retraite du conjoint décédé.

La condition d'âge pour bénéficier de la réversion sera progressivement supprimée. Cependant, il reste une condition associée à l'âge pour l'application de la condition de ressources. Les personnes devenant veuves avant d'avoir liquidé une pension de droits propre, ou avant l'âge de 60 ans pour celles qui n'ont pas acquis de droit propre, pourront bénéficier de la réversion à tout âge tant qu'elles satisfont à la condition de ressources. Le niveau de leurs ressources sera vérifié tous les ans. Lorsque ces personnes liquident une pension de droit propre ou, pour celles qui n'ont pas acquis de droit propre, lorsqu'elles atteignent l'âge de 60 ans, leurs ressources ne font plus l'objet de vérifications et le montant de leur pension de réversion est définitif. Les personnes devenant veuves après avoir liquidé une pension de droit propre ou après l'âge de 60 ans pour celles qui n'ont pas acquis de droit propre se voient appliquer la condition de ressources une seule fois, lors de la liquidation de la pension de réversion, et le montant de cette dernière est définitif.

Aménagements concevables du dispositif	Justifications	Conséquences (individuelles / aspects financiers)	Problèmes de mise en œuvre et de calibrage
Etendre la réversion à des couples autres que les couples mariés (PACS, concubins)	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager la vie en couple • Traiter de façon égale tous les couples, à l'image de ce qui se fait dans certains pays étrangers (Pays-Bas, Royaume-Uni, Canada...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du nombre de bénéficiaires de la réversion, donc du coût 	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles unions prendre en compte ? Comment éviter les unions de « complaisance » ? • Quelle définition juridique de concubinage ? Quelle preuve exiger pour le démontrer ?
Rendre la réversion proportionnelle à la durée de mariage rapportée à une carrière entière, pour tous les couples, divorcés ou non	<ul style="list-style-type: none"> • Neutre vis-à-vis des parcours conjugaux - éviter les aberrations dues au divorce et aux conjoints multiples • Renforcer le caractère quasi-patrimonial de la réversion 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du coût de la réversion - certaines veuves (veufs) bénéficieraient une réversion partielle • Conduirait à des pensions de réversion faibles pour les mariages de courte durée 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment calculer la proportion ? <ul style="list-style-type: none"> - Durée de mariage / durée d'assurance tous régimes ? ou - Durée de mariage / max (durée totale de mariage, durée d'assurance tous régimes) ?
Réinstaurer une limite d'âge pour bénéficiaire de la réversion	<ul style="list-style-type: none"> • La réversion redeviendrait une prestation de retraite 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du nombre de bénéficiaires, donc du coût 	<ul style="list-style-type: none"> • Quel seuil ? 55 ans ? 60 ans ? Lors de la liquidation d'un droit propre (comme pour l'application de la condition de ressources) ?
Instaurer une pension de réversion temporaire pour les enfants mineurs à charge <ul style="list-style-type: none"> - En plus de la réversion - A la place de la réversion pour les conjoints survivants relativement jeunes 	<ul style="list-style-type: none"> • Correspond à une préoccupation des partenaires sociaux (les régimes de prévoyance prévoient souvent des rentes pour orphelins) • Se pratique à l'étranger (Royaume-Uni, Etats-Unis, Suède...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciblage sur les orphelins, donc peu coûteux comparé au dispositif actuel de réversion qui bénéficie à tous les conjoints survivants 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition des enfants à charge ?

<p>Revoir la condition de ressources :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exclure les revenus d'un éventuel partenaire cohabitant - Limiter le cumul entre réversion / pension propre / revenus du travail, sans autre condition de ressources - Eliminer la condition de ressources 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapprocher la réversion d'un droit personnel, indépendant de la situation matrimoniale • Rapprocher la réversion des autres droits à pension, sans lien avec le patrimoine • Rapprocher la réversion du régime général de celle des autres régimes obligatoires 	<ul style="list-style-type: none"> • Requiert des études pour déterminer qui gagne, qui perd et combien • Les effets dépendent du niveau du plafond 	<ul style="list-style-type: none"> • A quel niveau fixer le plafond ?
<p>Introduction d'un partage de droits à retraite (<i>splitting</i>) pour les couples.</p> <p>Trois possibilités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Partage obligatoire lors d'un divorce - Partage facultatif pour tout couple - Partage obligatoire pour tout couple 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendra la réversion proportionnelle à la durée de l'union, sans égard aux mariages ultérieurs ; protégerait les droits des divorcé(e)s • Expression d'une solidarité entre partenaires dans l'acquisition de droits à retraite • Système utilisé dans d'autres pays (surtout pour les divorces) – Allemagne, Canada, Royaume-Uni... • Permettrait à l'individu divorcé d'avoir une pension plus élevée sans attendre le décès de son ex-conjoint. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un partage obligatoire généralisé réduirait les dépenses de retraite ; la plupart des conjoints survivants seraient <i>a priori</i> perdants par rapport au système actuel • Donnerait des pensions de réversion faibles en cas de mariages multiples ou de courte durée 	<ul style="list-style-type: none"> • Comment calculer le partage pour le régime général ? Par rapport à la valeur actuelle des droits ? A quel moment ? Lors de la liquidation des droits de chaque membre du couple ? Autres possibilités ? • Sans contrainte, peu de couples choisiraient le partage (comme en Allemagne) • Système optionnel très complexe pour les individus qui prennent la décision • Risque de pauvreté chez les veuves âgées et augmentation des prestations d'assistance