

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 octobre 2012 à 14 h 30

« Réflexions actualisées sur les dispositifs de solidarité en matière de retraite »

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

## **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Réflexions actualisées sur les dispositifs de solidarité en matière de retraite

Ce dossier s'inscrit dans le cadre de la préparation du rapport du COR de janvier prochain sur un état des lieux du système de retraite, qui a été demandé au Conseil par la Grande conférence sociale des 9 et 10 juillet 2012.

Le présent dossier d'octobre 2012, consacré aux dispositifs explicites de solidarité en matière de retraite, vient compléter celui de septembre 2012, qui analysait les redistributions implicites liées aux règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions.

Rappelons en effet que, dans un système de retraite, une redistribution entre assurés d'une même génération peut être opérée :

- de façon **implicite**, par **les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions** (formules de calcul des pensions en fonction du salaire et de la durée ; définition du salaire de référence et de la durée cotisée ; superposition des régimes de base et complémentaires ; multiplicité des régimes et polypensionnés) ;
- de façon **explicite**, par différents **dispositifs de solidarité** accordant des droits sans contrepartie contributive directe de la part de l'assuré ou de son employeur.

Ces dispositifs de solidarité peuvent être regroupés en quatre catégories :

- les **périodes assimilées** à des périodes de cotisation, pour lesquelles des trimestres sont validés alors que l'assuré n'est pas en emploi, et les **points gratuits** accordés dans les régimes complémentaires, notamment en cas d'interruption pour maladie, maternité, invalidité, accident du travail ou maladie professionnelle, mais aussi chômage (indemnisé ou, dans certains cas, non indemnisé), certaines préretraites, service national ou volontariat civil ;
- les **droits familiaux**, c'est-à-dire la majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfant, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), la majoration de pension pour trois enfants et plus, ainsi que certaines dispositions plus favorables concernant l'âge de départ à retraite ;
- les **minima de pension** : le minimum contributif dans le régime général et le minimum garanti dans la fonction publique notamment ;
- la **possibilité de partir à la retraite à taux plein dans des conditions plus avantageuses que celles de droit commun**, avant l'âge légal d'ouverture des droits à retraite (handicap, pénibilité ou, dans les régimes spéciaux, emploi classé en catégories actives)<sup>1</sup> ou dès cet âge mais sans condition de durée d'assurance (inaptitude).

---

<sup>1</sup> Les départs anticipés pour longue carrière ne sont pas considérés ici comme un dispositif de solidarité dans la mesure où ils visent plutôt à renforcer la contributivité du système en permettant à des personnes qui ont cotisé suffisamment longtemps de liquider plus tôt leurs droits à retraite. Sans le dispositif « longue carrière », ces personnes seraient conduites à cotiser plus longtemps, jusqu'à l'âge légal d'ouverture des droits à retraite, sans nécessairement bénéficier d'une pension d'un montant plus élevé.

Les dispositifs de **réversion**, qui conduisent également à des redistributions en opérant notamment un transfert depuis les célibataires vers les couples mariés, ont été examinés lors de la séance du Conseil du 27 juin dernier, avec notamment le rappel des pistes possibles d'évolution de ces dispositifs qui avaient été examinées par le Conseil lors de son sixième rapport, en décembre 2008. Le **document n° 3** revient toutefois sur certaines problématiques liées à la réversion. La question peut en outre se poser de savoir s'il convient de classer ou non la réversion parmi les dispositifs de solidarité, qui peuvent être vus comme relevant de la solidarité envers les personnes veuves ayant peu de droits propres, ou comme un prolongement des droits propres acquis en contrepartie des cotisations versées par l'assuré et son employeur.

Le **minimum vieillesse** n'a pas été classé ici parmi les dispositifs de solidarité de retraite, bien qu'il contribue à la redistribution en faveur des ménages âgés aux revenus modestes, dans la mesure où il s'agit d'un minimum social qui ne fait pas partie intégrante du système de retraite. Il reste que la question de son articulation avec les minima de pension est intéressante à aborder dans le cadre de ce dossier, ce qui est fait avec le **document n° 6**.

Enfin, pour avoir un panorama complet de la redistribution entre retraités, il faudrait tenir compte de la fiscalité directe, y compris prélèvements sociaux (CSG, etc.), ainsi que des autres prestations versées aux personnes âgées (aides au logement, allocation personnalisée d'autonomie, etc.).

La réflexion sur d'éventuelles évolutions des dispositifs de solidarité en matière de retraite conduit à s'interroger sur les objectifs que l'on vise (et les publics ciblés), lesquels ont pu évoluer avec les changements intervenus dans la société, ainsi que sur l'adéquation des dispositifs existants à ces objectifs. C'est la démarche que le Conseil a suivie en 2008 pour ses réflexions sur les droits familiaux et conjugaux de retraite. La question de l'enveloppe financière à allouer aux dispositifs de solidarité, lesquels jouent un rôle important dans le système de retraite français<sup>2</sup>, se pose également. Comme le Conseil le rappelait dans son sixième rapport au sujet des droits familiaux et conjugaux de retraite, cette question renvoie à un débat plus général sur les priorités de la dépense publique dans son ensemble, la part du PIB à consacrer à la retraite ou à la famille, par rapport à d'autres besoins à satisfaire (santé, sécurité, logement, éducation, etc.) et sur les conditions de l'équilibre et de la soutenabilité des finances publiques, questions qui dépassent largement la compétence du Conseil. En se limitant au seul champ des retraites, cette question ne peut en tous les cas être dissociée de celle de l'équilibre financier des régimes et des priorités au sein des dépenses de retraite.

Un examen d'ensemble de la redistribution opérée par les dispositifs de solidarité de retraite (**document n° 2**) et quelques réflexions sur des évolutions possibles de certains de ces dispositifs (**document n° 3**) étant mis en exergue, la première partie du dossier dresse un état des lieux des dispositifs actuels de solidarité et de leur financement, et la seconde partie apporte des éléments de contexte à des évolutions éventuelles de ces dispositifs.

Les réflexions et pistes d'évolution esquissées dans le dossier ne constituent nullement des propositions, mais des illustrations visant à nourrir le débat du Conseil.

---

<sup>2</sup> Ils représenteraient environ un cinquième de la masse des retraites de droit propre, selon une simulation du modèle Destinie de l'INSEE rappelée dans le septième rapport du COR de janvier 2010, et, selon le **document n° 7**, la masse financière associée aux éléments de solidarité (hors réversion) du régime général est estimée à au moins 29,3 Mds€

## 1. Les effets redistributifs des dispositifs de solidarité

Selon une démarche identique à celle de la séance de septembre dernier, les effets redistributifs des dispositifs de solidarité sont d'abord appréciés à travers deux approches complémentaires, une approche statistique à l'aide d'un modèle de micro-simulation (**document n° 2**), et une approche illustrative à l'aide d'exemples stylisés (**document n° 3**) permettant de pointer certains effets des dispositifs de solidarité qui méritent d'être discutés.

Comme cela avait été souligné lors de la séance de septembre dernier, l'étude de l'INSEE sur la redistribution dans le système de retraite français, réalisée à partir du modèle de micro-simulation Destinie, (**document n° 2**) montre que les **mécanismes implicites** liés aux règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions jouent globalement dans le sens d'un **accroissement des inégalités** entre retraités d'une même génération, autrement dit que la redistribution opérée par ces mécanismes implicites joue en défaveur des assurés à bas salaires et/ou à carrières courtes (particulièrement pour les femmes). Cependant, les **dispositifs de solidarité** jouent globalement dans le sens d'une **nette réduction des inégalités** et, **au total**, le système de retraite opère une redistribution qui contribue à **réduire les inégalités** entre retraités.

Ainsi, pour les salariés nés entre 1955 et 1964, alors que le rapport entre le seuil au-dessus duquel se situent les 10 % des personnes ayant perçus sur l'ensemble de leur carrière les salaires les plus élevés et celui en-dessous duquel se situent les 10 % les moins bien payés atteint 5,85, il n'est plus que de 4,10 entre les seuils définissant les 10 % des retraites de droits propres les plus élevées et les 10 % les plus faibles. Les principaux mécanismes qui contribuent à cette réduction des inégalités de carrière, plus marquée parmi les femmes que parmi les hommes, sont la validation de périodes assimilées, la validation de trimestres au titre de l'AVPF et les minima de pension. Cette réduction des inégalités est obtenue alors même que les pensions versées par le « cœur du système » sont plus dispersées (rapport inter-décile de 6,66) que les salaires perçus sur l'ensemble de la carrière (rapport inter-décile de 5,85).

Bien que la redistribution opérée par les dispositifs de solidarité aille globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités, certaines règles de ces dispositifs peuvent poser question.

C'est l'objet du **document n° 3** qui présente des **exemples stylisés**, choisis dans un but pédagogique afin de focaliser l'attention et de faire réfléchir sur des règles qui méritent d'être discutées par le Conseil :

- les modalités différentes de prise en compte par le système de retraite des accidents de carrière (chômage, maladie, etc.) et de l'impact des enfants sur les carrières à travers divers dispositifs de solidarité (périodes assimilées, MDA et AVPF). Les interruptions de carrière peuvent, selon les cas, être prises en compte ou pas selon les régimes et, lorsqu'elles le sont, les droits à retraite associés sont ou non calibrés en fonction de la durée de l'interruption, et jouent ou non sur le salaire de référence (avec un niveau de salaire qui peut varier d'un dispositif à l'autre) ;
- l'attribution de la MDA indépendamment du fait d'avoir interrompu ou non sa carrière à l'arrivée des enfants. La MDA peut, selon la carrière de l'assuré, soit être « inutile », soit permettre un départ plus précoce au taux plein, soit accroître le montant de la pension ;

- la condition d'obtention du taux plein pour bénéficier du minimum contributif comme du minimum garanti, qui conduit à exclure des personnes ayant eu des carrières relativement longues à faibles salaires (mais à qui il manque quelques trimestres pour bénéficier du taux plein) et, à l'inverse, à faire bénéficier de ces minima des personnes ayant eu des carrières très courtes mais qui remplissent la condition du taux plein au titre de l'âge ;
- la dépendance de la réversion, en cas de divorce, au parcours conjugal de l'ex-conjoint décédé et, à l'inverse, l'indépendance de la réversion à la durée du mariage en cas de mariage unique.

## **2. Les dispositifs actuels de solidarité en matière de retraite**

Le dossier présente un panorama des dispositifs de solidarité existant dans le système français de retraite (**documents n° 4 et n° 5**), en faisant la synthèse des descriptions plus détaillées présentées dans le sixième rapport du COR (pour les droits familiaux) et lors de la séance du COR du 25 mai 2011 (pour les autres dispositifs). Ce panorama est complété par une étude récente de la Cour des comptes sur la couverture assurée aux personnes âgées les plus pauvres par les minima de pension et le minimum vieillesse (**document n° 6**), et par une actualisation des éléments présentés en 2011<sup>3</sup> sur le financement des dispositifs de solidarité au régime général (**document n° 7**).

### **2.1. Panorama des dispositifs de solidarité**

Le **document n° 4** décrit les règles des dispositifs de solidarité du système de retraite français (hors réversion) regroupés en quatre grandes catégories – les périodes assimilées, les droits familiaux, les minima de pension et les départs au taux plein dans des conditions plus avantageuses que celles de droit commun – en soulignant leur diversité selon les régimes d'affiliation et en précisant, dans la mesure du possible, les masses financières associées.

Au-delà du constat général selon lequel les dispositifs de solidarité jouent globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités (**document n° 2**), il est utile d'apprécier dans quelle mesure chaque dispositif contribue à augmenter les droits à retraite de ses bénéficiaires et de décrire plus précisément les caractéristiques des bénéficiaires, ce qui permet finalement de juger de l'adéquation du dispositif aux objectifs qui lui sont assignés.

L'accent est d'abord porté dans le **document n° 5** sur les dispositifs de solidarité qui permettent de valider des trimestres supplémentaires (périodes assimilées, AVPF et majoration de durée d'assurance pour enfants - MDA -) en examinant dans quelle mesure ils contribuent effectivement à combler les « trous » de carrière et à compléter les durées validées par les assurés. La plupart des retraités ont validé des trimestres de solidarité (96 % des femmes et 77 % des hommes nés en 1944 et ayant validé au moins 10 années). Mais ces trimestres s'avèrent souvent « inutiles », soit parce qu'ils n'augmentent pas *in fine* la durée d'assurance à cause de l'écrêtement à quatre du nombre de trimestres validés chaque année (c'est le cas d'un homme sur deux), soit parce que l'augmentation de la durée d'assurance est inutile lorsque la durée exigée pour le taux plein est déjà atteinte (dans le cas des femmes, les trimestres de MDA augmentent systématiquement la durée d'assurance, mais les trimestres

---

<sup>3</sup> Document n°11 de la séance du 25 mai 2011.

attribués au titre de la solidarité, y compris la MDA, sont totalement « inutiles » pour 15 % des femmes). Le fait que des trimestres de retraite attribués au titre de solidarité se révèlent *in fine* « inutiles » peut être en soi un sujet d'interrogations.

Le **document n° 5** rappelle enfin, pour les différents droits familiaux de retraite, les minima de pension et les dispositifs de départ anticipé à la retraite, les principales données relatives à leur contribution aux droits à retraite de leurs bénéficiaires ainsi qu'aux caractéristiques de ces derniers. En particulier, il apparaît que, pour certains assurés, les droits familiaux représentent une part importante de leurs droits à retraite. Ainsi, parmi les femmes parties à la retraite au régime général en 2005, 27 % cumulaient plus de quatre années de MDA et 8 % plus de six années à ce titre. De même, l'AVPF a bénéficié à un tiers des femmes parties à la retraite au régime général en 2004, à hauteur de 27 trimestres en moyenne (près de 7 années), dont un quart pour plus de 40 trimestres (10 années) et un dixième pour plus de 60 trimestres (15 années).

## 2.2. Minima de pension et minimum vieillesse

La question de l'articulation des minima de pension avec le minimum vieillesse est intéressante à aborder dans le cadre de ce dossier. C'est l'objet d'un travail récent de la Cour des comptes consacré à la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres et faisant l'objet du chapitre XIV du rapport de la Cour sur la sécurité sociale pour 2012 (**document n° 6**). Il montre comment les minima de pension<sup>4</sup> et le minimum vieillesse se complètent pour garantir aux personnes âgées un niveau de vie minimal proche du seuil de pauvreté.

Le minimum contributif compense la faiblesse du niveau de salaire mais pas celle de la durée de carrière. En effet, comme son nom l'indique, ce dispositif est de nature en partie contributive, en ce sens qu'il est attribué en fonction de la durée validée ou cotisée par l'assuré, et qu'il ne dépend que de la carrière de l'assuré indépendamment de ses autres ressources (revenus provenant d'un conjoint y compris réversion, revenus du patrimoine...). Au contraire le minimum vieillesse est un minimum social qui garantit un niveau de vie proche du seuil de pauvreté à toute personne âgée de 65 ans ou plus, sans autre condition autre que de résidence sur le territoire français.

Grâce au minimum contributif, un assuré à carrière complète perçoit en principe une pension supérieure au plafond du minimum vieillesse, il est donc couvert par le seul minimum contributif. Par contre, un assuré à carrière incomplète est susceptible de percevoir une pension inférieure au plafond du minimum vieillesse, soit parce que le minimum contributif auquel il a droit est proratisé en fonction de sa durée, soit parce qu'il n'a pas droit au minimum contributif faute d'avoir le taux plein ; il relève alors du minimum vieillesse s'il est dépourvu de ressources autres que sa pension personnelle de droits propres.

Ainsi, les allocataires du minimum vieillesse sont aujourd'hui majoritairement des assurés ayant des droits propres mais dont la carrière est incomplète (66 % des cas en 2008) – situations qui se rencontrent chez les hommes comme chez les femmes<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Notamment le minimum contributif au régime général et dans les régimes alignés, ainsi que les pensions minimales de référence pour les non-salariés agricoles.

<sup>5</sup> Autrefois, les allocataires du minimum vieillesse étaient souvent des femmes dépourvues de droits propres, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui : seulement 22 % des allocataires sont dépourvus de droits propres en 2008.

La Cour des comptes note au total que les minima de pension peuvent contribuer à porter les ressources de leurs bénéficiaires au-delà du plafond du minimum vieillesse, mais souvent de peu, et que le barème du minimum vieillesse et les niveaux de ressources assurés par le minimum contributif (et la pension complémentaire ARRCO) ou par les pensions minimales de référence pour les non-salariés agricoles sont très proches pour une personne seule.

### 2.3. Le financement des dispositifs de solidarité

Le Conseil a déjà eu l'occasion de réfléchir à la question du financement de la solidarité en matière de retraite. Dans son cinquième rapport (novembre 2007), à l'occasion d'une réflexion plus large sur le financement du système de retraite, il écrivait : *« la problématique spécifique du financement des retraites pourrait échapper en grande partie au débat portant sur l'accroissement de la fiscalisation de la protection sociale. En dehors des dépenses liées au fonds de solidarité vieillesse relevant d'une logique de solidarité, les prestations vieillesse sont généralement analysées comme des revenus de remplacement obéissant davantage à une logique contributive et devant, de ce fait, relever avant tout d'un financement par les cotisations sociales assises sur les salaires, celles-ci déterminant de manière significative les prestations de retraite ».*

Mais la réalité du financement des dispositifs de solidarité est beaucoup plus complexe, car disparate, comme le Conseil en faisait le constat dans son septième rapport (janvier 2010) :

*« Le financement d'un dispositif de solidarité peut être externe, les régimes recevant des transferts en provenance d'autres organismes en contrepartie des droits attribués, ou bien interne, relevant alors de la solidarité entre les assurés de chaque régime. Alors que le financement interne repose nécessairement sur les cotisations retraite et donc sur les salaires ou revenus d'activité des cotisants, le financement externe peut éventuellement provenir de prélèvements assis sur d'autres ressources.*

*Les deux sources de financement, interne et externe, coexistent dans le système français. Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), institué par la loi du 22 juillet 1993, joue un rôle central dans le financement externe des dispositifs de solidarité : alimenté par divers prélèvements obligatoires dont le principal est la CSG, le FSV finance essentiellement, outre le minimum vieillesse, les périodes validées au titre du chômage dans les régimes de base des salariés, ainsi que les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus accordées par les régimes de base du secteur privé. Pour ces dernières, le FSV reçoit depuis 2001 un abondement de la CNAF qui s'accroît au fil du temps, de sorte qu'à compter de 2011 les majorations de pensions seront intégralement financées par la CNAF via le FSV. Il existe d'autres financements externes hors FSV : les cotisations portées au compte des assurés au titre de l'AVPF sont versées par la CNAF au régime général, et les points attribués au titre du chômage dans les régimes complémentaires de salariés sont partiellement financés par une contribution de l'UNEDIC. Au total, ces transferts<sup>6</sup> représentaient en 2006 un montant d'environ 18 Mds €, soit 8 % de la masse totale des retraites tous régimes confondus. Les autres dispositifs de solidarité (majorations de durées d'assurance, majorations de pensions dans les régimes spéciaux ou complémentaires, périodes validées au titre de la maladie ou invalidité, etc.) relèvent essentiellement du financement interne aux régimes. »*

---

<sup>6</sup> FSV pour les majorations de pensions, FSV pour les périodes validées dans les régimes de base, CNAF pour l'AVPF, UNEDIC pour les périodes validées dans les régimes complémentaires.

La principale évolution par rapport au constat que faisait le Conseil en janvier 2010 est le mode de financement du minimum contributif, qui est partiellement pris en charge par le FSV depuis 2011.

Le **document n° 7** vise à fournir une vue globale du financement des mécanismes de solidarité, à la fois en termes institutionnels et par type de recettes, pour le régime général. Il actualise le document n° 15 de la séance du 25 mai 2011 en retenant les montants *définitifs* de l'année 2011.

Les résultats actualisés confirment les ordres de grandeur précédents. Il apparaît qu'environ trois quarts du financement des dispositifs de solidarité au régime général sont assurés par des organismes extérieurs, principalement le FSV et la CNAF. Compte tenu de la structure de financement des recettes des différents financeurs et avec l'hypothèse conventionnelle que chaque recette finance tous les types de dépenses, 41 % du coût estimé des éléments de solidarité au régime général est financé par des cotisations, le reste étant financé par la CSG à hauteur de 36 % et un ensemble d'autres impôts et taxes affectés pour 23 %. Si on fait l'hypothèse que les cotisations ne financent pas les éléments de solidarité, ceux-ci apparaissent financés à peu près à parts égales par de la CSG (46 %) et un panier d'autres impôts et taxes affectés (54 %).

### **3. Eléments de contexte à une évolution éventuelle des dispositifs de solidarité**

Pour aider à réfléchir à des évolutions éventuelles des dispositifs de solidarité en matière de retraite, le dossier rassemble différents éléments de contexte : l'existence de « trous de carrière » ne donnant pas lieu à validation de droits à retraite, qui pourraient être considérés comme des défaillances du système de retraite en termes de solidarité ; les évolutions de la société, qui peuvent conduire à remettre en cause les dispositifs de solidarité existants et à s'interroger sur de nouvelles solidarités à mettre en place ; les pistes possibles d'évolution des droits familiaux que le Conseil avait examinées en 2008 lors de son sixième rapport et qui restent pour l'essentiel d'actualité ; enfin les dispositifs de solidarité en matière de retraite existant à l'étranger, qui peuvent, en miroir, interroger les dispositifs de solidarité en France.

#### **3.1. Les situations d'absence complète de validation dans une année (ou « trous » de carrière)**

Les dispositifs de solidarité présents dans le système de retraite permettent de valider des trimestres ou points dans un grand nombre de situations d'interruption de versement des cotisations. Les personnes peuvent ainsi valider des droits à retraite de façon continue, de leur entrée dans la vie active à leur sortie du marché du travail, même si elles subissent des « accidents » de carrière. La prise en charge de ces accidents s'effectue néanmoins dans certaines limites.

Si les dispositifs de solidarité semblent bien dans certains cas permettre de compléter les durées validées par les assurés, il est intéressant de repérer *a contrario* les situations dans lesquelles la solidarité en matière de retraite ne semble pas s'exercer, conduisant notamment à l'absence de validation de droits au cours d'une année civile.

Ces absences de validation ne sont pas nécessairement des défaillances du système de retraite en termes de solidarité car elles peuvent, dans certains cas, renvoyer à des situations volontaires d'interruption d'activité que l'on ne souhaite pas encourager.

L'absence de validation de trimestres peut en revanche être discutée au regard de certaines situations particulières, telles que le chômage non indemnisé qui ne peut donner lieu à validation de trimestres que dans certaines limites, les activités dont la rémunération est insuffisante pour valider quatre voire un seul trimestre, ou encore des activités spécifiques (formation, apprentissage, etc.) dont les assiettes de cotisations sont forfaitaires et inférieures au seuil permettant de valider quatre trimestres dans l'année.

Une étude de la CNAV (**document n° 8**) apporte des informations intéressantes sur la proportion, la fréquence et la durée des interruptions de validation de trimestres, en fonction des revenus perçus notamment, ainsi que sur la nature des validations (au titre de l'emploi, du chômage, etc.) qui précèdent ces interruptions, pour les assurés des générations 1944 et 1950<sup>7</sup>.

Parmi les retraités de la CNAV nés en 1944 et ayant liquidé à 60 ans au plus tard, 35 % des hommes et 69 % des femmes ont connu des années sans validation entre le premier emploi et le passage à la retraite. Parmi ces assurés, les hommes enregistrent en moyenne 5,4 années sans validation et les femmes, 8,8. Ces années sans validation se situent principalement en fin de carrière et, dans le cas des femmes, entre 20 et 30 ans. La part des années sans validation de droits culmine à 59 ans : 33 % des femmes et 19 % des hommes ne valident pas de droits juste avant la liquidation de la retraite (toujours parmi les retraités de la CNAV nés en 1944 et ayant liquidé à 60 ans au plus tard).

La fréquence de ces années sans validation a sensiblement baissé entre la génération 1944 et la génération 1950, avec des « trous de carrière » à la fois moins fréquents et plus courts. En particulier, l'AVPF (qui n'avait pas encore achevé sa montée en charge pour la génération 1944) a fait disparaître le pic de « trous de carrière » que l'on observait entre 20 et 30 ans pour la génération 1944 et le dispositif de retraite anticipée pour longue carrière (dont la génération 1944 n'a pas bénéficié) a transformé en années de retraite une partie des années sans validation après 56 ans<sup>8</sup>.

### **3.2. Une évolution des dispositifs en lien avec les changements de société**

Dans le prolongement de la description, faite à la séance du Conseil du 11 avril dernier, des grandes évolutions de la société dans quatre domaines – les grands âges de la vie, les parcours conjugaux et familiaux, le rôle respectif des hommes et des femmes, enfin les parcours d'activité professionnelle – le **document n° 9** analyse des exemples récents de dispositifs de retraite qui changent en relation avec ces évolutions.

Donnés à titre illustratif, ces exemples (notamment prise en compte des aidants familiaux, versement pour la retraite, surcotisation temps partiel ...) permettent d'éclairer les questions posées et les modalités d'intervention possibles. Ils renvoient à des dispositifs de solidarité en

---

<sup>7</sup> L'étude présente toutefois deux limites : d'une part la difficulté, voire l'impossibilité d'identifier les raisons réelles de non-validation de trimestres à partir des fichiers de gestion ; d'autre part la non-prise en compte des liquidations après 60 ans, qui peuvent être le fait d'assurés ayant des carrières courtes.

<sup>8</sup> Une proportion importante de la génération née en 1944 avait par ailleurs pu partir en préretraite dans le cadre de l'ARPE, dispositif qui n'était pas associé à une validation de trimestres pour la retraite, puisqu'il s'adressait uniquement à des salariés disposant déjà d'une durée validée suffisante pour partir au taux plein.

tant que tels ou, dans certains cas, à une extension des droits à retraite liée à des situations spécifiques moyennant le paiement de cotisations.

Ces exemples montrent que le système de retraite a évolué, certes parfois à la marge, pour prendre en compte certaines évolutions de la société dont on souhaite compenser les effets à la retraite, au moins en partie. Néanmoins, ce recensement est préliminaire et partiel. Il mériterait d'être poursuivi et approfondi pour évaluer les effets de ces nouvelles dispositions et apprécier, de manière plus systématique, les évolutions de la société qui nécessiteraient d'être prises en compte ou mieux prises en compte dans les droits à retraite et, à l'inverse, celles qui justifieraient un réexamen partiel ou total de certains dispositifs de solidarité actuels.

### **3.3. Des pistes d'évolution pour les droits familiaux**

Le **document n° 10** reprend les réflexions sur les évolutions des droits familiaux, menées par le Conseil lors de son sixième rapport en 2008 et qui restent pour l'essentiel d'actualité. Toutes les pistes d'évolution recensées n'ont pas nécessairement donné lieu à accord au sein du Conseil. Elles visent toutefois à éclairer, tant sur le plan des objectifs que sur celui des modalités, les choix à venir de ceux, pouvoirs publics et partenaires sociaux, à qui il reviendra, le cas échéant, de décider.

Au préalable, avant de proposer des pistes d'évolution, il convient de s'interroger sur les objectifs poursuivis par ces dispositifs, et sur l'articulation des dispositifs inclus dans le système de retraite avec la politique familiale, et plus largement la redistribution opérée par le système fiscal et social.

Parmi les différents objectifs qui peuvent être assignés aux droits familiaux, le Conseil 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. Il a également noté que les droits familiaux jouent aujourd'hui un rôle important pour réduire les inégalités de fait entre les hommes et les femmes lors de la retraite. L'objectif de redistribution en faveur des familles est également jugé important, les droits familiaux de retraite s'inscrivant dans le cadre d'une politique familiale globale. Enfin, l'objectif de redistribution vers les plus bas revenus par le biais des droits familiaux est également pris en considération.

La mise en regard des objectifs et des dispositifs existants permet de définir deux grandes classes d'outils en matière de droits familiaux : les majorations de durée d'assurance (avec ou sans report de salaire au compte) et les majorations de montant de pension – ces deux dispositifs destinés aux parents pouvant être ouverts indifféremment aux hommes et aux femmes, ou réservés aux femmes.

Ce constat étant établi, les questions générales qui se posent sont les suivantes :

- Faut-il compenser les interruptions d'activité liées aux enfants, quels que soient leur durée et leur nombre ?
- Faut-il compenser seulement l'impact direct des interruptions sur la durée d'assurance, ou compenser aussi les effets indirects des enfants sur les carrières des femmes, notamment en termes de salaires, et donc sur leurs pensions, y compris pour les femmes qui n'interrompent ou ne réduisent pas leur activité ? Si oui, comment ?

Concernant les dispositifs visant à compenser des interruptions d'activité liées aux enfants, le Conseil a souligné qu'il est 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.

Concernant la compensation des effets des enfants sur les carrières des femmes, qui ne résultent pas seulement des interruptions d'activité, on rappellera que les inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, et plus généralement les inégalités liées au sexe sur le marché du travail, doivent être d'abord combattues en amont. Il reste que les écarts de salaires existent et que leurs effets sur les retraites des femmes ne peuvent être ignorés.

Il existe actuellement deux grands dispositifs permettant d'augmenter la durée d'assurance des parents : la MDA et l'AVPF.

À plus long terme, différentes considérations peuvent conduire à faire évoluer la MDA et l'AVPF. Tout d'abord, l'objectif mis en avant par le Conseil de bien compenser des interruptions relativement courtes peut justifier de réexaminer les modalités de compensation des interruptions d'activité : quelle durée compenser, par enfant et au total sur une carrière, avec ou sans report de salaires et à quel niveau, avec ou sans conditions de ressources ? La question peut également être posée de savoir si la MDA, qui accorde de la durée d'assurance aux mères<sup>9</sup> qu'elles interrompent ou non leur activité, doit être maintenue en l'état pour celles qui n'interrompent pas leur activité.

S'agissant de la MDA, si l'on souhaite mieux prendre en compte les effets des enfants sur les femmes qui ne s'interrompent pas, une évolution possible consisterait à transformer à terme une partie de la MDA en une majoration de montant de pension, réservée de fait aux femmes, dès lors que cela serait juridiquement possible. Cette majoration de pension pourrait être proportionnelle, compensant simplement les écarts de salaires entre hommes et femmes, ou bien forfaitaire, dans un souci de redistribution vers les bas salaires.

Si l'on retient les pistes analysées par le COR dans son 6<sup>e</sup> rapport, l'AVPF pourrait, à long terme, devenir un véritable dispositif de compensation des interruptions d'activité. Une telle évolution pourrait se faire de différentes façons :

- soit dans le cadre du dispositif existant, en réservant l'AVPF aux parents qui interrompent<sup>10</sup> ou réduisent leur activité à l'arrivée d'un enfant ;
- soit en liant directement l'AVPF à l'interruption ou réduction d'activité et en supprimant la condition de perception de prestations familiales pour l'ouverture de l'AVPF ;
- soit en liant l'AVPF au congé parental et au complément libre choix d'activité (CLCA) :
  - pour un parent bénéficiant du CLCA à taux complet, validation de trimestres et reports de salaires ;
  - pour un parent en congé parental, ne bénéficiant pas du CLCA, validation de trimestres sans reports de salaires (comme c'est le cas actuellement s'il n'a pas l'AVPF) ou avec un report de salaires à un niveau moindre ;

---

<sup>9</sup> Et éventuellement aux pères depuis que la MDA a été ouverte aux hommes en avril 2010.

<sup>10</sup> Y compris les parents sans emploi (étudiants, femmes au foyer, chômeurs...).

- pour un parent de jeune enfant qui n'est ni en congé parental ni bénéficiaire du CLCA (étudiants, chômeurs, femmes au foyer...), il faudra examiner la question de la validation de trimestres (avec éventuellement une durée plus courte) ;
- pour un parent à temps partiel, validation et reports de salaires sur la base d'un temps plein.

De telles évolutions, si elles étaient retenues, auraient pour effet de renforcer le lien entre l'AVPF et les interruptions d'activité et de réduire la durée des interruptions compensées au titre de l'AVPF<sup>11</sup>. Une attention particulière devra être portée aux femmes qui, n'ayant pas travaillé, soit par choix personnel, soit pour des raisons économiques liées notamment à la situation du marché du travail, n'ont pu se constituer des droits propres à la retraite.

Enfin, les majorations de montants pour les parents de trois enfants et plus répondent à un objectif spécifique de redistribution vers les parents de famille nombreuse, qui s'inscrit dans la politique familiale française. Le COR a exploré différents aménagements du dispositif, qui ont fait l'objet, au sein du Conseil, d'appréciations divergentes au regard du principe de redistribution :

- l'intégration des majorations dans l'assiette de l'impôt sur le revenu ;
- le passage de majorations proportionnelles à des majorations forfaitaires, soit sous la forme d'un forfait « universel » (indépendamment du ou des régimes d'appartenance), soit sous la forme d'un forfait régime par régime.

Une modification plus radicale des majorations de montants consisterait à redéployer les majorations pour trois enfants et plus en direction de l'ensemble des parents, ou alternativement de l'ensemble des mères, avec une majoration proportionnelle au nombre d'enfants accordée dès le premier enfant. Le Conseil a été réservé sur cette perspective, notamment si elle se traduisait par un affaiblissement trop important des aides en faveur des familles nombreuses.

### **3.4. Les dispositifs de solidarité à l'étranger**

Des dispositifs de solidarité en matière de retraite existent dans tous les pays étudiés par le COR<sup>12</sup> (**document n° 11**). Ils compensent les mêmes risques d'un pays à l'autre *via* :

- des minimas de pension ;
- la prise en compte de certaines périodes d'inactivité (chômage, maladie, etc.) ;
- la prise en compte de périodes spécifiques (travail jugé pénible, éducation des enfants, etc.) ;
- des dispositifs de réversion.

Leur forme et leur mode de financement (la nature du régime de retraite induisant les principales différences d'approche), ainsi que leur importance (dépendant des objectifs assignés aux retraites) diffèrent cependant selon les pays, ce qui incite à la prudence quand à formuler des comparaisons.

---

<sup>11</sup> Elles conduiraient à exclure de l'AVPF les parents qui travaillent à temps complet et qui peuvent aujourd'hui bénéficier de l'AVPF quand ils sont isolés, dont la situation spécifique devrait être étudiée.

<sup>12</sup> Le COR mène depuis son origine des études comparatives, à titre illustratif des problématiques traitées pour la France, avec un « panel » de pays représentatifs de la diversité des systèmes de retraite dans les pays industrialisés, en ce qui concerne leur constitution, leur philosophie ainsi que leur pilotage : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.