

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 »

Document N°3

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

**Réflexions sur des évolutions possibles
des dispositifs de solidarité en matière de retraite**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Réflexions sur des évolutions possibles des dispositifs de solidarité en matière de retraite

Ce document apporte des éléments de réflexion sur l'incidence des dispositifs de solidarité dans le système de retraite français, et leur adéquation à leurs finalités. Il reprend, de manière stylisée, certains des effets et des pistes d'évolution présentés de manière plus détaillée dans le présent dossier ou, pour ce qui concerne les droits familiaux et conjugaux de retraite, dans le 6^e rapport du Conseil sur ce sujet. Dans un souci de simplicité, on se focalise sur quelques points jugés essentiels dans le cadre d'une réflexion sur les évolutions de la solidarité, sans couvrir tous les sujets.

L'attention porte ici plus spécifiquement sur la prise en compte des accidents de carrière et des enfants dans le calcul du montant de pension, ainsi que sur deux dispositifs dont les modalités peuvent poser question en regard des finalités recherchées : le minimum contributif, d'une part, la réversion, d'autre part.

1. La prise en compte des accidents de carrière et de la présence d'enfants

Le système de retraite prévoit de prendre en compte, par des dispositifs de solidarité visant à en corriger ou atténuer les effets négatifs, un certain nombre d'événements de carrière, soit accidentels (périodes de non-emploi subi du fait de chômage, maladie, invalidité...), soit choisis mais liés à l'éducation des enfants.

Cette prise en compte diffère cependant d'un dispositif à l'autre :

- certains événements de carrière ne prévoient la validation de droits que dans les régimes de base (MDA, AVPF, chômage non indemnisé)¹, quand d'autres donnent également lieu à validation dans les régimes complémentaires (points gratuits pour chômage indemnisé, maladie, invalidité, préretraite...)
- les trimestres validés au titre de la solidarité peuvent se limiter au nombre de trimestres véritablement perdus du fait de l'interruption d'activité (périodes assimilées, AVPF²) ou bien dépasser la durée de l'interruption (MDA) ;
- certains dispositifs ne prévoient une correction que sur la durée validée (périodes assimilées hors maternité), quand d'autres jouent à la fois sur la durée et le salaire de référence (AVPF, périodes assimilées pour maternité depuis 2010) ;
- lorsqu'elle a lieu, la prise en compte dans le salaire de référence des pertes de revenu salarial liées aux événements de carrière peut enfin tenir compte du salaire précédant l'interruption (points gratuits dans les régimes complémentaires) ou bien se faire sur une base forfaitaire (AVPF).

Ces différences soulèvent plusieurs interrogations.

¹ Ces dispositifs peuvent jouer néanmoins sur le montant de pension dans le régime complémentaire de manière indirecte : la validation de trimestres dans le régime de base permet en effet d'anticiper l'atteinte du taux plein, qui détermine également l'annulation du coefficient d'abattement dans les régimes complémentaires.

² Le calcul des trimestres validés reste cependant en partie conventionnel, puisqu'il ne correspond pas exactement à la durée calendaire des interruptions d'activité.

1.1 La non prise en compte de l'impact de certaines interruptions de carrière sur le salaire de référence

Les interruptions de carrière se traduisent à la fois par des périodes d'emploi plus courtes et par des revenus salariaux ou d'activité plus faibles au cours des années où ces interruptions ont lieu. Elles sont donc susceptibles de jouer négativement sur le montant de pension à la fois par le biais de la durée validée et du salaire de référence. Lorsque leur prise en compte ne prévoit que la validation de trimestres, au titre des périodes assimilées, l'effet négatif sur la pension de retraite peut donc n'être que partiellement atténué.

Dans le cas des périodes assimilées au régime général, l'impact sur le salaire de référence est dicté par l'application de la règle des 25 meilleures années, dont les propriétés différenciées selon la longueur des carrières ont déjà été illustrées lors de la séance du Conseil de septembre 2012.

On peut ainsi illustrer les différents impacts de la prise en compte à la retraite d'une période de chômage à partir de l'exemple de trois personnes : la première a une carrière de 25 années au régime général et connaît une période de chômage de 9 mois à l'âge de 30 ans ; la deuxième connaît une période de chômage similaire à l'âge de 30 ans, mais sa carrière au régime général est de 42 ans (entre 20 et 62 ans) ; la troisième, qui a également une carrière de 42 ans, connaît enfin une période de chômage à l'âge de 50 ans.

Pour la première personne, le chômage se traduit par une diminution sensible du montant de pension, puisque le revenu salarial plus faible de l'année de chômage intervient forcément dans le calcul du salaire de référence. Pour la deuxième personne, en revanche, l'impact est intégralement neutralisé par le fait que ce revenu salarial est exclu des 25 meilleures années³. Le fait de disposer d'une carrière de plus de 25 années ne suffit pas, pour autant, à gommer dans toutes les situations l'impact négatif de la période de chômage sur le salaire de référence : pour la troisième personne, l'année des 50 ans aurait en effet été susceptible, s'il n'y avait pas eu chômage, de faire partie des meilleures années, et son exclusion conduit à intégrer dans le salaire de référence une année survenue plus tôt dans la carrière, et vraisemblablement moins bien rémunérée. Cet impact négatif reste cependant *a priori* plus faible que celui de la première personne⁴.

Si l'on juge que ces différences de traitement ne devraient pas exister, une prise en compte plus complète pour les droits à retraite pourrait consister à porter un salaire au compte en cas de période assimilée. Celui-ci pourrait être lié par exemple au salaire de la personne avant l'interruption d'emploi ou bien au montant des allocations de remplacement.

³ On fait l'hypothèse d'une carrière salariale ascendante : les 25 meilleures années correspondent alors aux 25 dernières années de la carrière.

⁴ En considérant que l'impact négatif est moindre dans le cas de l'inclusion d'une année avec un salaire plus faible mais qui reste pleinement travaillée, par rapport au cas de l'inclusion d'une année travaillée pendant seulement 3 mois sur les 12 (la période de chômage durant 9 mois) : le revenu salarial est vraisemblablement nettement plus faible dans le second cas que dans le premier.

1.2 Le double rôle de la MDA : montant de pension et âge de liquidation

Les majorations de durée d'assurance pour enfants (MDA) présentent la spécificité de ne pas être écrêtées à quatre trimestres par année (elles ne sont pas affectées à l'année correspondant à l'arrivée de l'enfant) et d'être attribuées de manière forfaitaire, indépendamment de la durée réelle d'interruption d'activité suite à l'arrivée de l'enfant. Elles permettent donc de valider des trimestres dans une proportion qui excède la durée effective de l'éventuelle interruption de carrière. Cette situation se présente ainsi pour les femmes qui ont continué de travailler après la naissance des enfants, pour celles qui se sont interrompues pendant une période plus courte que la durée de MDA, ou bien pour les femmes qui bénéficient de l'AVPF (ce dispositif pouvant être cumulé avec la MDA).

Cela se traduit par des effets très différenciés de la MDA selon les caractéristiques de carrière.

Prenons l'exemple de 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 deux 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 interrompu cinq ans en cours de carrière pour élever son enfant, sans que cette interruption n'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, en revanche, 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 deux années pour un enfant se traduit donc par un âge de départ à la retraite identique pour la première femme, et abaissé respectivement de deux années pour la deuxième et de 0,5 an pour la troisième⁵. Si, à l'inverse, on raisonne à âge de retraite inchangé, la MDA joue sur le montant de la pension, avec un effet encore une fois nul pour la première femme, égal à +10 % (deux années de surcote) pour la deuxième et à +5,1 %⁶ pour la troisième.

Cet exemple illustratif soulève plusieurs interrogations.

Premièrement, la MDA 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 courte⁷. L'effet d'anticipation de l'âge de la retraite peut de surcroît 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 donc avec une durée cotisée plus courte, est en

⁵ En l'absence de MDA, cette personne obtient au régime général un montant de pension égal à 47 % ($\approx 39 / 41,5 * 50\%$) de son SAM. La MDA lui permet d'atteindre ce même taux de remplacement du salaire de référence à 66 ans et demi, avec deux trimestres de décote ($\approx (38,5+2) / 41,5 * 48,75\%$).

⁶ $\approx 2/39$.

⁷ Comme le rappelle le document n°11 de la séance du Conseil de 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.

effet associé à une moindre acquisition de droits dans les régimes complémentaires et, éventuellement, à un salaire de référence plus faible.

Deuxièmement, 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), ni à celles qui ont eu des carrières courtes (cas de la troisième femme) ?

Enfin, 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 se sont interrompu 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.

Plusieurs pistes d'évolution de la MDA ont été évoquées dans le 6^e rapport du COR, reprises dans le **document n° 10** du dossier, avec l'idée notamment de mieux l'articuler avec l'AVPF, de manière à ne permettre la validation de trimestres que dans la mesure des trimestres effectivement perdus du fait des interruptions d'activité. Pour mieux prendre en compte l'effet des enfants sur les salaires, la MDA pourrait par ailleurs être transformée en partie ou complétée par des dispositifs de majoration de pension –si l'on considère que l'effet est permanent– ou bien des dispositifs de majorations de salaires portés au compte et de points gratuits pendant les années d'éducation des enfants –si l'on considère que l'effet sur les salaires n'est que transitoire.

1.3 Le cas des majorations pour trois enfants et plus : prise en compte forfaitaire ou en lien avec les revenus ?

Les dispositifs de solidarité ayant une répercussion sur le salaire de référence ou le niveau de la pension peuvent le faire de manière proportionnelle –au montant de salaire ou de pension– ou de manière forfaitaire. Cette modalité n'est pas sans conséquences en termes de redistribution verticale et de réduction des écarts de niveau de pension entre hommes et femmes.

Cette thématique a notamment déjà été abordée dans le 6^e rapport du COR à propos de la majoration de pension pour trois enfants et plus. De par sa nature proportionnelle, celle-ci laisse inchangés les rapports entre niveaux de pension brute des retraités ayant eu trois enfants. Les écarts sont toutefois *a priori* amplifiés en termes de pension nette d'impôt, du fait de la non-imposition de la majoration. En outre, en termes de masse de prestations, les transferts qu'elle implique se font davantage vers les personnes aux pensions les plus élevées. La redistribution effectuée profite ainsi davantage, à durée de carrière identique, à une personne à salaire élevé qu'à une personne à plus bas salaire, ou bien, à salaire de référence identique, à une personne à carrière complète qu'à une personne à carrière interrompue.

Ce constat appelle réflexion quant à la finalité recherchée. D'un point de vue conceptuel, une majoration proportionnelle est en cohérence avec une approche assurantielle –qui justifie que la compensation d'un accident de carrière soit en lien avec l'ampleur de son impact, et donc

avec le niveau des salaires avant l'accident⁸ – alors qu'une majoration forfaitaire s'inscrit plus naturellement dans un optique de redistribution verticale.

Dans le cas de la majoration de pension pour trois enfants, si la majoration vise à compenser un éventuel défaut d'épargne ou un défaut de consommation du fait de l'éducation d'une famille nombreuse, une majoration proportionnelle se justifie. En revanche, s'il s'agit de « rétribuer » les parents pour leur contribution au renouvellement des générations dans le cadre du système en répartition, une majoration forfaitaire peut apparaître préférable, eu égard à ses meilleures propriétés de redistribution verticale.

Notons que les diverses finalités pourraient être partiellement conciliées dans le cadre d'un dispositif mixte, dans lequel la majoration serait proportionnelle, mais se verrait appliquer un plafond⁹ –pour éviter une trop forte redistribution vers les retraités ayant les pensions les plus élevées –ou un plancher –pour éviter que les retraités à faible pension se voient pénalisés par le caractère strictement proportionnel du calcul de la majoration¹⁰.

1.4 Prise en compte au moment de la retraite ou en cours de carrière ?

L'impact des périodes d'éducation des enfants sur les carrières n'est pas aussi clairement délimité dans le temps que celui des accidents de carrière –tels que des épisodes de chômage– et leurs effets en termes de réduction du revenu salarial ne sont pas aussi systématiques. On peut donc s'interroger sur la manière de prendre en compte ces périodes dans le système de retraite.

Deux questions peuvent se poser.

La première porte sur le moment de la compensation de la charge des enfants –au-delà de la prise en compte des périodes d'interruption de carrière ou de diminution du revenu salarial : est-il justifié qu'elle se fasse davantage au moment de la retraite qu'à celui où les enfants sont à la charge des enfants ? Cette question porte plus spécifiquement sur la majoration de pension pour trois enfants et plus, puisque, pour certaines familles de cadres retraités ayant eu trois enfants, la prestation annuelle perçue au titre de cette majoration se trouve être plus élevée que le montant des allocations familiales reçues annuellement lorsque les enfants étaient à la charge de leurs parents¹¹.

La seconde question concerne la conciliation entre les objectifs de prendre en compte des périodes d'éducation des enfants et de ne pas désinciter les femmes à participer au marché du travail. A l'âge de 40 ans, 10 % des femmes bénéficiaires de l'AVPF ont validé plus de 50 trimestres au titre de ce dispositif¹². Pour ces femmes, il ne s'agit donc plus d'interruptions courtes, pendant les jeunes années des enfants, mais d'un éloignement de longue durée du marché du travail. On peut s'interroger sur la vocation du dispositif, et des droits familiaux de manière plus générale, à prendre en compte ces interruptions de longue durée –avec le risque

⁸ Dans le cas de la majoration de pension pour trois enfants, cette logique assurantielle se formule comme un objectif de maintien du niveau de vie des couples par rapport à une situation où ils n'auraient pas eu d'enfants.

⁹ Comme c'est le cas, par exemple, à l'AGIRC et à l'ARRCO depuis 2012.

¹⁰ Par ailleurs, peut se poser la question du caractère non imposable de la majoration de pension (cf. document n°10 de ce dossier).

¹¹ Cf. « [Les avantages familiaux en matière de retraite dans le régime général](#) », document n°12 de la séance du COR du 28 mars 2007.

¹² Cf. « [L'assurance vieillesse des parents au foyer \(AVPF\)](#) », document n°8 de la séance du COR du 28 mars 2007.

d'une désincitation à la reprise d'activité ; de manière alternative, le dispositif pourrait être recentré sur les seules jeunes années des enfants, en renforçant éventuellement la compensation des pertes éventuelles de revenu salarial à ce moment¹³. Rappelons qu'à l'occasion de son 6^e rapport (décembre 2008), le Conseil avait souligné l'importance de favoriser des interruptions courtes qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des femmes du marché du travail.

2. Le minimum contributif, conditionné à l'obtention du taux plein

Les conditions d'application du minimum contributif, et notamment le fait qu'il ne soit octroyé qu'en cas de départ au taux plein, peuvent impliquer des écarts de pension importants, dont la légitimité peut être interrogée au regard des objectifs de solidarité.

Ainsi, une personne à carrière quasi complète, mais qui ne dispose pas d'une durée d'assurance suffisante pour le taux plein et qui n'est pas en mesure d'attendre l'âge d'annulation automatique de la décote (67 ans à terme), ne bénéficie pas du minimum contributif. À l'inverse, un assuré à carrière incomplète et liquidant à l'âge de 67 ans bénéficie de ce minimum¹⁴, quelle que soit sa durée de carrière, donc y compris pour une durée de carrière très courte. Entre ces assurés à carrière incomplète, la différence dépend principalement de la possibilité ou non de repousser la liquidation jusqu'à l'âge d'annulation de la décote, laquelle renvoie à des circonstances *a priori* extérieures aux objectifs de solidarité du dispositif : existence d'autres revenus, situation conjugale, etc.

La différence de traitement illustrée par cet exemple pose question quant à la finalité donnée au dispositif de minimum contributif et quant à ses conditions d'attribution.

S'il s'agit de garantir une pension minimale à des assurés ayant travaillé un grand nombre d'années, mais ayant perçu des salaires faibles, il pourrait sembler justifié de conditionner le dispositif à un seuil de durée d'assurance minimale plutôt qu'à l'obtention du taux plein. Un tel seuil pourrait être inférieur à la durée requise pour le taux plein, dans l'optique de ne pas pénaliser les carrières « quasi complètes¹⁵ ».

L'application du minimum contributif à des retraités à carrières très courtes pose par ailleurs la question de l'articulation de ce dispositif avec celui de minimum vieillesse (voir plus globalement sur ce point le **document n° 6** du dossier). En effet, seul ce dernier constitue véritablement une garantie de niveau de vie minimum, alors qu'une pension portée au minimum contributif peut, si elle est associée à un coefficient de proratisation faible, être de très faible montant.

Néanmoins, plutôt qu'un dispositif portant sur le montant de pension proprement dit, le minimum contributif peut être vu également comme un dispositif visant à assurer un salaire de référence minimum. En particulier, le fait que l'application de ce minimum ne soit pas la dernière étape du calcul du montant de pension, mais qu'il intervienne avant prise en compte du coefficient de proratisation et, depuis 2009, de la surcote, vont dans ce sens. Cette finalité

¹³ Si les périodes d'AVPF font partie des 25 meilleures années, le salaire forfaitaire porté au compte et égal au SMIC peut en effet jouer négativement sur le salaire de référence de certaines femmes à salaire élevé.

¹⁴ Sauf si le montant total de ses pensions, tous régimes confondus, dépasse le seuil d'écrêtement fixé par décret.

¹⁵ Pour les retraites attribuées à partir du 1^{er} avril 2009, c'est par exemple le seuil de 120 trimestres d'assurance cotisés qui est retenu comme condition d'attribution de la majoration pour périodes cotisées.

s'inscrit notamment dans l'optique de corriger les effets négatifs des accidents de carrière sur le salaire annuel moyen (effets liés au mode de calcul annualisé de ce salaire ainsi qu'à la non prise en compte d'un revenu porté au compte au cours des périodes assimilées, cf. *supra*) ainsi que ceux des périodes de temps partiel.

Dans cette optique, la question de conditionner l'application du minimum contributif au taux plein –ou à un seuil de niveau de pension tous régimes– peut être posée. À l'*instar* de ce qui est réalisé pour la surcote, il pourrait être envisagé de porter toutes les faibles pensions au niveau du minimum¹⁶, puis d'appliquer la décote à celles qui ne réunissent pas les conditions du taux plein.

3. La réversion, en fonction des parcours conjugaux des deux conjoints

On ne revient pas ici sur les questions relatives au taux de réversion et à l'existence ou non de conditions de ressources –avec notamment la question de l'harmonisation des règles entre régimes–, à l'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage, à la prise en compte du veuvage précoce ou encore à l'éventuel partage des droits (« *splitting* ») en cas de divorce –autant de sujets rappelés lors de la séance du Conseil de juin dernier et traités de façon détaillée dans le 6^e rapport du COR–, pour focaliser l'attention sur les conditions d'attribution des pensions de réversion en fonction des parcours conjugaux des deux conjoints.

En particulier, dans les cas de divorce, ces conditions d'attribution rendent le montant de la pension versée dépendant du parcours conjugal des ex-conjoints.

Prenons, à titre d'illustration, l'exemple d'une personne qui a été mariée 30 ans, puis a divorcé. Au décès de son ex-conjoint, le montant de sa pension de réversion sera différent selon que ce dernier s'est remarié ou non¹⁷. Elle percevra ainsi la totalité de la pension de réversion si l'ex-conjoint ne s'est pas remarié mais, par exemple, seulement les trois quarts s'il y a eu remariage et que le deuxième mariage a duré 10 ans.

Cette dépendance de la réversion au parcours conjugal postérieur à la séparation peut poser question, d'autant plus qu'elle ne semble justifiée par aucune des finalités habituellement reconnues à la réversion : compenser les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite, redistribuer vers les personnes veuves à bas revenus, maintenir le niveau de vie antérieur au décès, obtenir une prestation en contrepartie des cotisations versées par le conjoint dans une optique « patrimoniale », etc.

Par ailleurs, en cas de mariage unique (conjoint encore mariés au moment du décès ou bien conjoints divorcés mais sans remariage du conjoint décédé), le montant de la pension de réversion est indépendant de la durée du mariage¹⁸. Le montant de réversion est ainsi versé intégralement que le mariage ait duré 30 ans ou seulement 5 ans, par exemple (ce qui est en soi peut constituer une incitation aux mariages tardifs).

¹⁶ Ou, de manière équivalente, de porter le salaire annuel moyen à un niveau au moins égal à deux fois le montant du minimum contributif.

¹⁷ Notamment au régime général et dans les régimes de la Fonction publique. Le versement de la pension de réversion peut par ailleurs être soumis à d'autres conditions, variant selon les régimes : condition de ressource, de non remise en couple ...

¹⁸ Au-delà d'une durée minimale, généralement très faible.

Si on souhaitait corriger ces deux effets, une manière de le faire –détaillée dans le 6^e rapport du COR– pourrait consister à calculer le montant de réversion au *pro rata* de la durée effective du mariage, indépendamment du fait qu’il y a eu remariage ou non¹⁹. La proratisation pourrait être effectuée par rapport à une durée de mariage forfaitaire au-delà de laquelle on considère qu’il est justifié de verser intégralement la réversion. Elle pourrait de plus être associée à une suppression de toutes les conditions de remariage ou de remise en couple, afin de permettre le cumul des réversions proratisées pour les personnes ayant connus plusieurs mariages.

¹⁹ Le principe de proratisation est par exemple déjà appliqué (mais avec une condition de non-remariage) dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO : pour les ex-conjoints divorcés et non remariés, la réversion est alors calculée au *pro rata* de la durée du mariage par rapport à, selon les cas, la durée d’assurance (s’il n’y a pas de conjoint survivant) ou la durée de la totalité des mariages (s’il y a un conjoint survivant).