

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 mai 2014 à 9 h30
« La retraite des femmes »

Document N°13
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

L'adéquation des droits familiaux de retraite à leurs objectifs

Extrait du 12^e rapport du Conseil d'orientation des retraites

II – L'adéquation des dispositifs de solidarité à leurs objectifs

2. Ciblage et incidence des droits familiaux : le cas des majorations de durée d'assurance

Les exemples précédents relevaient d'une problématique de couverture de certains accidents de carrière. D'autres dispositifs de solidarité soulèvent des questions quant au ciblage des personnes envers lesquelles une redistribution est souhaitée. C'est le cas des majorations de durée d'assurance pour enfants (MDA), qui présentent la spécificité 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 un nombre de trimestres qui excède la durée effective de l'éventuelle interruption de carrière, d'où des effets très différenciés selon les caractéristiques de carrière, comme l'illustre l'exemple 3.

Exemple 3

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

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

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

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

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

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

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

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

Au-delà de ces questions, il faut s'interroger sur le rôle futur que jouera la MDA compte tenu des évolutions récentes. Pour tenir compte des évolutions des droits européen et français qui proscrivent les discriminations entre hommes et femmes, le législateur a fait évoluer le dispositif en permettant aux pères d'en bénéficier également (au titre de la majoration d'éducation, de 4 trimestres par enfant, qui est répartie entre les parents au choix du couple). Le recul temporel est encore trop faible pour observer dans les données statistiques les choix de partage effectivement réalisés par les nouveaux parents. Mais, suivant les résultats de ces choix, les propriétés redistributives de la MDA et la nature des solidarités qu'elle opère pourront être grandement modifiées – sans compter les effets que ces choix pourront avoir par ailleurs sur les comportements de liquidation, et donc les perspectives financières des régimes.

Selon les réponses que l'on souhaite apporter à ces questions, plusieurs pistes d'évolution de la MDA, étudiées dans le sixième rapport du COR, peuvent être envisagées. Ces pistes incluent notamment l'idée 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, de préférence, complétée par des dispositifs de majoration de pension – si l'on considère que l'effet est permanent – ou bien des dispositifs de majoration 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.

3. Les modalités d'application des droits familiaux

Par ailleurs, certaines modalités d'application des droits familiaux peuvent être réexaminées, notamment en ce qui concerne deux thématiques : leur nature (forfaitaire ou proportionnelle) et le moment de prise en charge des périodes d'éducation des enfants (lorsque les enfants sont à charge ou bien pendant la retraite).

La première thématique a déjà été abordée dans le sixième rapport du COR à propos de la majoration de pension pour trois enfants et plus, dont la nature proportionnelle conduit à ce que la redistribution opérée profite davantage aux retraités dont les pensions sont les

plus élevées qu'aux retraités les plus modestes, et, par conséquent, du fait des différences de pension moyenne entre sexes, davantage aux hommes qu'aux femmes. Ce constat appelle une réflexion quant à la finalité recherchée : approche assurantielle et redistribution horizontale⁶⁴ ou optique de redistribution verticale ? Rappelons à cet égard que l'analyse, à l'occasion du sixième rapport, des justifications, modalités et inconvénients de la majoration pour trois enfants avaient fait l'objet au sein du Conseil d'appréciations divergentes au regard du principe de redistribution. Si la majoration vise à compenser un éventuel défaut d'épargne ou un défaut de consommation du fait de l'éducation d'une famille nombreuse⁶⁵, une majoration proportionnelle se justifie. Cependant, 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. 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 plafond⁶⁶ – 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 majoration⁶⁷.

La seconde thématique renvoie au lien entre retraite et politique familiale et au choix du moment où les périodes d'éducation des enfants font l'objet d'une prestation de Sécurité sociale. Par exemple, pour certaines familles de cadres retraités, la prestation annuelle perçue au titre des majorations pour trois enfants et plus se trouve être plus élevée que le montant des allocations familiales reçues annuellement lorsque les enfants étaient à la charge de leurs parents⁶⁸, ce qui soulève la question d'un éventuel redéploiement de ces majorations au profit de politiques en faveur de la petite enfance (aides aux modes de garde notamment).

Parallèlement aux questions sur le ciblage des droits familiaux, la question peut se poser de leur adéquation à certains objectifs du système de retraite. Cette interrogation concerne en particulier la conciliation entre les objectifs de prendre en compte dans les droits à retraite des

64 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.

65 Le patrimoine médian des retraités croît avec le nombre d'enfants jusqu'au deuxième, mais décroît ensuite : légèrement pour les retraités ayant eu trois enfants, puis fortement pour ceux ayant eu quatre enfants ou plus (voir le document 5 de la séance du COR du 21 octobre 2009).

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

67 Par ailleurs, peut se poser la question du caractère non imposable de la majoration de pension (voir le sixième rapport du COR).

68 Voir le document 12 de la séance du COR du 28 mars 2007.

périodes d'éducation des enfants et de ne pas désinciter les mères à participer au marché du travail. Elle peut être soulevée notamment à propos de l'AVPF. À l'occasion de son sixième rapport, le Conseil avait déjà souligné l'importance de favoriser des interruptions courtes qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des mères du marché du travail. Or, à l'âge de 40 ans, 10% des femmes bénéficiaires de l'AVPF ont validé plus de 50 trimestres au titre de ce dispositif⁶⁹ : pour ces femmes, il ne s'agit donc pas d'interruptions courtes, pendant les jeunes années des enfants, contrairement à ce qui se passe dans la majorité des autres pays étudiés par le COR⁷⁰. Le dispositif pourrait être recentré sur les seules jeunes années des enfants, en renforçant éventuellement la compensation des pertes de salaire à ce moment (par exemple par le fait de porter au compte en cas d'AVPF un salaire en lien avec le salaire précédant la naissance, lorsque celui-ci était plus élevé que le SMIC)⁷¹.

69 Voir le document 8 de la séance du COR du 28 mars 2007.

70 Voir le chapitre 3 de la première partie.

71 Les conditions d'accès à l'AVPF sont par ailleurs complexes et peuvent poser des problèmes de ciblage. Le COR avait notamment, dans son sixième rapport, souligné l'importance d'une bonne articulation entre les droits familiaux de retraite et la politique familiale et examiné ainsi une coordination plus étroite de l'AVPF avec le complément de libre choix d'activité (CLCA).