

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 31 mai 2017 à 9 h 30
« Convergence public/privé en matière de retraite »

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Convergence public/privé en matière de retraite

Le COR procède régulièrement à l'examen comparatif des régimes de retraite des secteurs privé et public, comme en témoignent dans un passé récent les séances d'avril 2014 (sous l'angle des carrières salariales), de novembre 2013 (sous l'angle des disparités de structure de financement, de taux de cotisation et des dispositifs de solidarité) et de septembre 2012 (sous l'angle des règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions). Le dossier de la présente séance actualise et prolonge ces analyses.

L'enjeu est important puisque l'équité de traitement des assurés quels que soient les régimes dont ils relèvent figure parmi les objectifs assignés au système de retraite par le législateur, en complément des objectifs de pérennité financière et de niveau de vie satisfaisant pour les assurés. Même si les quinze dernières années ont vu un rapprochement des règles applicables aux différents régimes, certaines restent distinctes entre salariés du secteur privé et fonctionnaires.

La première partie est consacrée aux modalités de calcul de la retraite et à l'effort contributif comparé dans le secteur privé et dans le régime des fonctionnaires. La seconde partie met l'accent sur les disparités existantes entre les régimes de retraite, en matière de droits familiaux et conjugaux.

Ce dossier rappelle ainsi un certain nombre de pistes d'évolution des droits en matière de retraite pour les salariés du secteur privé et pour les fonctionnaires consistant à poursuivre le mouvement de convergence initié depuis la réforme des retraites de 2003 notamment. Il n'aborde pas la perspective d'une évolution plus globale telle que celle contenue dans le programme de campagne du nouveau Président de la République avec l'instauration d'un système universel de retraite.

1. Calcul de la retraite et effort contributif : entre convergence et maintien de spécificités

La comparaison se limite ici aux différences entre salariés du secteur privé et fonctionnaires¹. Après une présentation des éléments de cadrage statistiques et réglementaires sur les différences entre secteurs privé et public en matière de retraite, des simulations permettent d'illustrer ce que seraient l'âge de départ à la retraite, le niveau de pension et le taux de remplacement des fonctionnaires si les règles du privé leur étaient appliquées.

1.1 Le constat des différences entre salariés du privé et fonctionnaires en matière de retraite

Le **document n° 2** présente des statistiques sur la retraite des anciens fonctionnaires et des anciens salariés du régime général. Au 31 décembre 2015, on dénombrait 16 millions de retraités de droit direct, dont 13 millions percevaient une pension de retraite du régime général, 1,5 million une pension de retraite de la fonction publique d'État civile et 1 million une pension de retraite de la CNRACL. Les écarts importants de montants de pensions servies par ces trois régimes reflètent notamment des écarts de durées de carrière et des qualifications différentes entre les retraités des régimes. En se restreignant aux assurés à carrière complète, la pension moyenne tous régimes des monopensionnés du régime général s'élève à 1 820 € par mois, celle des monopensionnés de la fonction publique d'État civile à 2 590 € et celle des

¹ Pour des éléments relatifs aux régimes spéciaux, voir les documents de la séance plénière du 25 mai 2016.

monopensionnés de la CNRACL à 1 880 € Or, les fonctionnaires sont en moyenne plus qualifiés que les salariés du privé. En 2014, les cadres A et A+ représentaient 30 % des effectifs de l'ensemble des trois fonctions publiques alors que les cadres du privé ne représentent que 23 % des affiliés AGIRC-ARRCO. Le salaire net moyen en équivalent temps plein en 2014 est de 2 447 € par mois pour la fonction publique civile d'État (FPE), 1 877 € pour la fonction publique territoriale (FPT), 2 223 € pour la fonction publique hospitalière (FPH) et 2 226 € pour les salariés du privé.

Entre 2000 et 2013, le salaire net moyen en équivalent temps plein a évolué à un rythme très légèrement supérieur dans le secteur privé (+0,4 % par an en moyenne sur la période, en euros constants) que dans la fonction publique d'État civile et dans la fonction publique territoriale (+0,3 % par an)². Les évolutions conjoncturelles ont joué de façon similaire dans les secteurs public et privé, avec une augmentation lente de 2000 à 2005, plus rapide de 2005 à 2009, et une stagnation de 2009 à 2013.

Dans la mesure où le taux de remplacement est calculé par rapport au salaire de fin de carrière, il est intéressant de comparer l'évolution des salaires de fin de carrière dans les deux secteurs.

Sur la période 2009-2013 (la seule pour laquelle on dispose de données comparables), dans le secteur privé comme dans les fonctions publiques d'État civile et territoriale, l'évolution annuelle du salaire moyen des 50 ans et plus est inférieure d'environ 0,3 % à celle du salaire moyen de l'ensemble des salariés qui lui-même a eu tendance à stagner.

Enfin, les taux de remplacement des personnes nées en 1946 sont relativement comparables entre les secteurs public et privé, de l'ordre de 75 % en médiane.

La Lettre du COR n° 12 (**document n° 3**) rappelle les règles en vigueur dans les régimes, en détaillant celles qui ont été rapprochées depuis 2003 (paramètres relatifs à la durée d'assurance requise, barèmes de surcote et décote, taux de cotisation salariés, indexation des pensions) et celles qui restent distinctes (salaire de référence, articulation entre pension de base et complémentaire, prise en compte de la pénibilité et possibilité de départs précoces, dispositifs de solidarité). Elle souligne également que le constat de règles différentes entre les régimes n'implique pas nécessairement des inégalités à la retraite, tandis qu'à l'inverse des règles identiques appliquées à des populations différentes ne sont pas une garantie d'équité. Elle rappelle enfin que, pour caractériser l'équité des situations, il convient de raisonner toutes choses égales par ailleurs, en neutralisant au mieux les différences liées à la composition des populations comparées.

Dans la même optique de raisonnement toutes choses égales par ailleurs, le **document n° 4** actualise les calculs de taux de cotisation harmonisés entre régimes de salarié du privé et régime de fonctionnaires, publiés dans le rapport annuel du COR de juin 2016. Si l'on considère les seuls taux de cotisation faciaux, les efforts contributifs des salariés du secteur privé et des fonctionnaires apparaissent très déséquilibrés (respectivement 25,2 et 83,8 % en 2015). Mais en tenant compte des différences d'assiette, de structure de financement et de situation démographique des régimes, les écarts d'effort contributif se réduisent.

² Source : calculs SG-COR d'après les publications INSEE ou DGAFP existantes, faute de séries homogènes sur la période. Notons qu'entre 2005 et 2013, l'évolution aurait été moins favorable dans la fonction publique hospitalière que dans le secteur privé et les autres versants de la fonction publique.

L'écart est ainsi réduit à 4 points (dans l'hypothèse où les départs anticipés à la retraite n'ont pas vocation à être financés par les régimes auxquels sont affiliés les bénéficiaires de ces départs mais par la collectivité au titre de la solidarité nationale) sans pour autant que ces 4 points qui subsistent soient imputables uniquement aux différences de règles entre les régimes.

Indicateurs de comparaison des efforts contributifs (année 2015)

Indicateur	Salariés du secteur privé	Fonctionnaires d'État civils	Fonctionnaires d'État militaires	Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers
Taux de cotisation apparent	23,5 %	69,4 %	108,1 %	35,7 %
Taux de prélèvement d'équilibre pondéré par le ratio démographique	18,9 %	22,9 %	17,7 %	25,1 %

Source : calculs SG-COR.

1.2 Et si les fonctionnaires se voyaient appliquer les règles de calcul en vigueur dans le secteur privé ?

Les documents n° 5 et n° 6 (sur échantillon représentatif de fonctionnaires) et les documents n° 7 et n° 8 (sur cas type) montrent que la substitution de règles en vigueur dans le secteur privé et appliquées aux fonctionnaires aurait des effets très différenciés sur l'âge de départ à la retraite, le niveau de pension et le taux de remplacement, selon les caractéristiques des fonctionnaires.

a) La comparaison des âges de départ à la retraite

Certaines règles de retraite spécifiques à chaque secteur impliquent une différence de date d'atteinte du taux plein, notamment les règles relatives aux départs anticipés pour les catégories actives dans la fonction publique et celles relatives à l'acquisition de trimestres et à la majoration de durée d'assurance pour enfants (MDA) qui diffèrent entre les secteurs public et privé. Le document n° 5 de la DREES évalue l'écart entre les âges d'atteinte du taux plein, ainsi que l'écart entre les durées d'assurance validées, consécutif à ces différences de règles.

Ainsi 62 % des fonctionnaires pourraient bénéficier du taux plein au même âge dans les deux scénarios d'application des règles (du privé ou du public), 27 % plus tard selon les règles du privé et 11 % plus tôt. La variation de l'âge d'atteinte du taux plein selon les règles du public ou du privé se concentre sur certaines catégories bien identifiées. De manière intuitive, les fonctionnaires de catégorie active atteindraient le taux plein plus tardivement si on leur appliquait les règles du privé. À l'inverse, les femmes fonctionnaires de catégorie sédentaire atteindraient le taux plein plus tôt car les règles du privé d'acquisition de trimestre et de MDA apparaissent plus avantageuses.

b) La comparaison des montants de pension, par simulation sur un échantillon représentatif de fonctionnaires

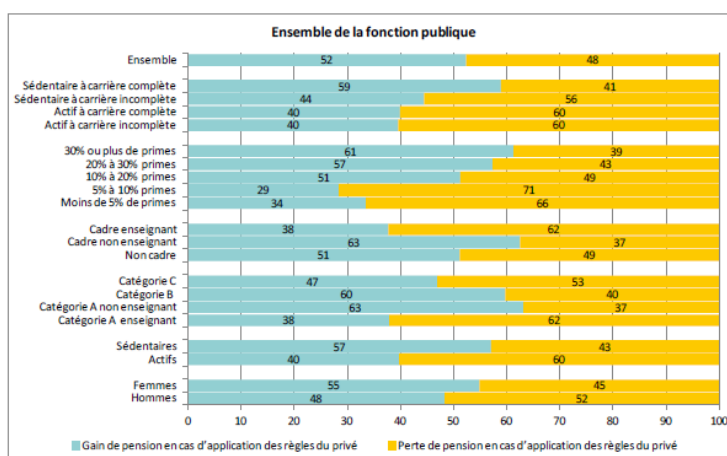
Le **document n° 6** (qui actualise le document n° 10 de la séance du COR du 10 avril 2014) présente des simulations de montant de pension tous régimes réalisées par la DREES dans l'hypothèse où les pensions des fonctionnaires de la génération 1958 seraient calculées avec les règles du secteur privé. Par hypothèse de simulation, les fonctionnaires partent à la même date qu'avec les règles actuelles dans les différents scénarios simulés, à l'exception de ceux relevant des catégories actives qui sont supposés liquider leurs droits à l'âge d'ouverture des droits du secteur privé³. Les nouvelles simulations prennent en compte l'ensemble des fonctionnaires (pas seulement ceux de l'État comme dans les simulations d'avril 2014).

Sous l'hypothèse que le salaire net est constant à tous les âges lors du passage aux règles du privé, les pensions des fonctionnaires calculées selon les règles du privé diminueraient de 0,5 % (cotisation au taux moyen AGIRC-ARRCO) mais augmenteraient dans l'hypothèse spécifique d'une cotisation au taux maximum AGIRC-ARRCO, par rapport à la situation actuelle.

De manière générale, à simulation donnée, les résultats de l'application des règles du privé apparaissent moins favorables pour les hommes que pour les femmes, et pour les fonctionnaires d'État civils par rapport aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Les fonctionnaires de catégorie active seraient « gagnants » dans tous les scénarios, contrairement aux sédentaires qui seraient « gagnants » ou « perdants » selon les cas.

Le graphique ci-après illustre la diversité des effets de l'application des règles du privé sur la pension cumulée sur le cycle de vie en fonction de différentes caractéristiques des fonctionnaires.

➤ **Graphique 6a • Part de « perdants-neutres-gagnants » concernant la pension tous régimes cumulée sur le cycle de vie, par catégorie – statut et taux de prime – Ensemble de la fonction publique**



Lecture • 48 % des hommes de la fonction publique verraient leur pension tous régimes cumulée sur le cycle de vie augmenter lors du passage aux règles du secteur privé dans l'hypothèse d'une constance des salaires nets et d'une affiliation à l'Agirc-Arrco avec calcul des points aux taux de cotisations moyens.

Champ • Ensemble des retraités de la génération 1958 ayant été affiliés au moins une fois à un régime du secteur public, y compris versement forfaitaire unique.

Sources • EIC2013, modèle trajectoire, DREES. Scénario macroéconomique du COR de janvier 2017 avec une croissance de 1,3 % et un taux de chômage de 7 % à terme.

³ Ces derniers sont supposés partir à l'âge d'ouverture des droits du secteur privé (62 ans), sans modification de leur carrière ; en particulier, ils ne valident pas de nouveaux droits entre la date de liquidation en tant qu'actif de la fonction publique et la date de liquidation selon les règles du privé.

c) La comparaison des montants de pension, par simulation sur cas-types

Dans le **document n° 7**, la DREES simule l'application, sur quelques carrières types de fonctionnaires d'État, des règles en vigueur dans les régimes de salariés du privé. Plus précisément, il s'agit d'estimer ce que seraient les montants de pension rapportés au dernier salaire des fonctionnaires si les règles du secteur privé leur étaient appliquées, à *carrière salariale donnée*. L'analyse est menée sur trois des quatre cas types de carrières, complètes et sans interruption, de fonctionnaires sédentaires suivis par le COR : un agent de catégorie B, avec une part indemnitaire dans la rémunération totale de l'ordre de 20 % ; un enseignant de catégorie A à faible part de prime (de l'ordre de 10 %) ; un cadre de catégorie A+ à part de prime élevée (de l'ordre de 33 %).

Les taux de remplacement à la liquidation (rapport entre la première pension et le dernier salaire total, tous deux nets de cotisations sociales) sont calculés pour les fonctionnaires de la génération 1955, prenant leur retraite en 2017 selon les règles des régimes de fonctionnaires (fonction publique d'État et RAPF) ou celle des régimes privés (CNAV et ARRCO pour les trois cas types, et aussi AGIRC pour les cas types A et A+). Pour l'application des règles du privé, plusieurs hypothèses de modélisation sont retenues selon le taux de cotisation retenu à l'ARRCO et l'AGIRC (minimal, moyen ou maximal) et selon l'équivalence de profil salarial retenue (salaire net ou salaire brut).

Par exemple, le taux de remplacement d'un cas type d'enseignant auquel on appliquerait les règles du privé s'établirait entre 65 % et 76 %, selon les hypothèses retenues, soit une baisse du taux de remplacement de 1 à 12 points. Symétriquement, le cas type de fonctionnaire de catégorie B verrait son taux de remplacement augmenter de 3 à 15 points selon les hypothèses. En effet, l'exclusion des primes du salaire de référence des fonctionnaires implique que les règles du privé puissent être moins favorables que celles du public lorsque la part des primes est faible, et réciproquement.

Selon les hypothèses retenues, le cas type de fonctionnaire de catégorie A+, dont la part des primes est la plus importante parmi les cas types considérés, aurait un taux de remplacement compris entre 49 % et 56 % avec les règles du privé, contre 54 % avec les règles de la fonction publique. C'est le profil de carrière salariale très ascendant qui joue principalement pour ce cas type, avec des règles défavorables de calcul du salaire de référence à la CNAV et une part importante de cotisations au-delà du plafond en application des règles du privé.

L'analyse consistant à raisonner à salaires inchangés et à âge de liquidation identique laisse cependant ouverte la question des politiques de rémunération et de gestion de carrière applicables en cas de changement de règles de calcul des retraites. Elle laisse également pendante la question des efforts contributifs.

Ce sont ces dernières questions qu'aborde Antoine Bozio dans sa note de commentaires sur l'étude précédente (**document n° 8**). Celui-ci souligne l'intérêt de cette étude mais considère que l'indicateur pertinent pour apprécier la générosité d'un régime de retraite est son taux de rendement interne. Il reconnaît toutefois les difficultés, non dirimantes selon lui, pour estimer cet indicateur dans le cas du régime de retraite de la fonction publique d'État.

1.3 Comparaison internationale des disparités public/privé en matière de retraite selon l'OCDE

Le **document n° 9** commente le chapitre consacré aux régimes de retraite des fonctionnaires dans les pays de l'OCDE dans l'ouvrage [*OECD Pensions Outlook 2016*](#) paru en décembre 2016. Toute approche comparatiste est nécessairement réductrice et amène à des simplifications qui peuvent nuire à la compréhension fine des systèmes étudiés. L'objectif du document n° 9 est de corriger les approximations factuelles, ou d'interprétation, qui concernent le système de retraite français.

On revient notamment sur des points de méthode, qui posent question sur le fond. Il est ainsi parfaitement artificiel d'apprécier la générosité du régime de la fonction publique par le niveau des cotisations retraite à la seule charge des fonctionnaires et, ainsi que le montrent les travaux de la DREES (**document n° 7**), les comparaisons des taux de remplacement entre les secteurs public et privé sont sensibles aux cas types retenus ; on ne peut donc tirer d'enseignements généraux, comme le fait l'OCDE, sur la base d'un seul cas type.

1.4. Les pistes d'évolution examinées par la Cour des comptes

Depuis la réforme des retraites de 2003, les régimes de la fonction publique se sont inscrits dans un mouvement de convergence vers les régimes du secteur privé, mouvement confirmé par les lois de réformes de 2010 et 2014.

La Cour des comptes (**document n° 10**) relève que si cette convergence est réelle et de nature à apaiser les tensions dans le débat sur l'équité du système de retraites, des risques demeurent :

- la base de calcul des pensions, règle des 25 meilleures années dans le secteur privé et traitement indiciaire des 6 derniers mois dans le secteur public, n'induit pas la même sensibilité du taux de remplacement à la croissance économique ;
- la prise en compte différenciée de la pénibilité, catégorielle dans la fonction publique et fonctionnelle *via* le compte de prévention de la pénibilité dans le secteur privé, crée des situations inéquitables ;
- plus généralement, la diversité et la complexité des règles entre les régimes font peser une suspicion d'inéquité qui nuit à la légitimité d'ensemble du système de retraite.

Pour prévenir ces risques, plusieurs pistes sont envisagées par la Cour des comptes, qui vont de réformes structurelles de grande ampleur, à la poursuite des ajustements plus progressifs dans la lignée des réformes entreprises depuis 2003.

Les scénarios de réformes structurelles empruntent deux voies, l'une radicale, de suppression des régimes de fonctionnaires, l'autre techniquement plus complexe, de transformation du financement et de l'organisation des régimes de retraite des fonctionnaires.

La suppression des régimes de fonctionnaires consisterait à rattacher les fonctionnaires aux régimes de droit commun des salariés ; elle pourrait concerner soit tous les fonctionnaires en activité, soit uniquement les nouveaux entrants dans la fonction publique. La mise en œuvre du scénario d'affiliation de tous les fonctionnaires, au-delà de son acceptabilité sociale, serait techniquement complexe, voire insurmontable en l'état actuel du système d'information de l'État et de la CNRACL qui ne disposent pas de tous les relevés individuels de rémunération (indiciaire et indemnitaire) sur l'ensemble de la carrière. La solution d'affiliation des seuls

nouveaux fonctionnaires pallierait cet obstacle technique mais ne permettrait une égalité de traitement des fonctionnaires et des salariés du privé qu'à long terme. En outre, selon la Cour, elle nécessiterait un mécanisme d'ajustement financier coûteux pour les employeurs publics, puisqu'il s'agirait de supporter la charge de paiement des retraites pour des régimes en extinction, tout en versant des cotisations aux régimes de salariés du privé pour les nouveaux fonctionnaires.

Les scénarios de réforme du financement et de l'organisation des régimes de fonctionnaires pourraient s'opérer, soit dans le cadre d'un adossement aux régimes du secteur privé⁴, soit par la création d'un régime de retraite unique fusionnant les régimes de l'État et de la CNRACL. La Cour considère que les difficultés techniques et financières de l'adossement seraient considérables puisqu'il faudrait pouvoir recalculer les droits à pension des fonctionnaires sur la base de leur affiliation aux régimes du secteur privé dès leur entrée dans la fonction publique. Enfin, la réforme n'aurait pas la portée escomptée, si elle ne s'accompagnait pas d'un alignement des règles des pensions dans les régimes adossés et les régimes d'adossement. Quant à la création d'un régime unique de fonctionnaires, si elle favoriserait le pilotage financier de long terme, elle ne répondrait pas *per se* à l'objectif de convergence des situations des fonctionnaires et des salariés du privé face à la retraite.

Selon la Cour des comptes, ces scénarios de réforme structurelle sont susceptibles de se heurter à des oppositions de principe. Dès lors, la voie d'une approche par ajustements progressifs, dans la continuité des choix opérés depuis 2003, lui semble plus praticable. Elle identifie des leviers d'évolution qui concernent :

- l'allongement progressif de la durée de la période de référence (avec une revalorisation des salaires portés au compte analogue à celle en vigueur dans le secteur privé) et la prise en compte partielle des primes pour le calcul de la pension des fonctionnaires ;
- la suppression de bonifications (dépaysement ou durée de service pour certaines catégories actives) ;
- le réexamen du périmètre des catégories actives et l'accélération de l'augmentation des durées d'assurance des catégories actives et super-actives ;
- l'harmonisation des droits familiaux et conjugaux.

2. Les droits familiaux et conjugaux de retraite

Au travers des droits familiaux et conjugaux, les régimes de retraite organisent une redistribution au bénéfice des parents, notamment des parents de famille nombreuse, et des conjoints survivants. Toutefois, les règles existantes suscitent des interrogations sur la cohérence des différents dispositifs entre les régimes.

Le **document n° 11** dresse un panorama sur la réglementation des droits familiaux et conjugaux en vigueur en France, en mettant l'accent sur les évolutions récentes notamment depuis la publication du 6^e rapport du COR en décembre 2008.

Les droits familiaux renvoient principalement à trois dispositifs : la majoration de durée d'assurance (MDA), ou de service, au titre de l'arrivée d'enfants dans le foyer ; la majoration du montant de pension pour les assurés ayant eu ou élevé trois enfants ou plus ; l'assurance

⁴ Les modalités de l'adossement ont été décrites dans le document n° 13 de la séance plénière du COR du 31 mars 2017.

vieillesse des parents au foyer (AVPF) qui s'applique quel que soit le régime d'affiliation. La MDA valide jusqu'à 8 trimestres par enfant dans les régimes de base des salariés et des non-salariés du privé, contre une bonification de durée de 2 trimestres dans la fonction publique auxquels s'ajoutent des MDA au titre de l'interruption d'activité en cas de congé parental. En revanche, les régimes complémentaires ne prévoient pas de MDA, sauf l'IRCANTEC sous forme de majoration dégressive et plafonnée de points à partir du 3^e enfant⁵. La plupart des régimes prévoient des majorations de pension pour les assurés parents de famille nombreuse, dont les modalités varient selon les régimes : 10 % quel que soit le nombre d'enfants au régime général, 10 % à l'AGIRC et à l'ARCCO avec un plafond de montant, ou encore 10 % au 3^e enfant et 5 % pour les enfants ultérieurs dans la fonction publique, le taux de majoration étant plafonné à 30 %.

Les différences entre les secteurs privé et public concernant les droits conjugaux sont importants. Les droits conjugaux sont des droits dérivés du statut marital et permettent la réversion, c'est-à-dire une fraction de la pension de retraite dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier à l'âge de la retraite l'assuré décédé ou disparu. Si tous les régimes prévoient une pension de réversion au conjoint survivant, seuls les régimes publics et les régimes complémentaires privés prévoient le versement d'une pension de réversion au bénéfice de l'orphelin de l'affilié.

Les conditions d'attribution (âge, ressources, durée de mariage) et le montant de la pension de réversion versée au conjoint survivant ou divorcé diffèrent selon les régimes. Toutefois, quel que soit le régime concerné, les concubins et les partenaires d'un pacte civil de solidarité ne bénéficient pas de la réversion.

La pension de réversion au régime général et dans la fonction publique

	Régime général	ARRCO et AGIRC	IRCANTEC	Fonction publique	RAFP
Âge	55 ans	ARRCO : 55 ans AGIRC : 60 ans	50 ans	/	/
Ressources	Plafond comme pour l'ASPA	/	/	/	/
Ancienneté du mariage	/	/	Soit au moins 4 ans, soit au moins 2 ans avant les 55 ans du conjoint décédé, soit au moins 2 ans avant que le conjoint ait cessé de cotiser à l'IRCANTEC	4 ans	/
Non-remariage (divorcés)	/	Oui	Oui	Oui	Oui
Si remariage après le décès	/	Supprimée définitivement	Suspendue	Suspendue	Suspendue
Taux de réversion	54 %	60 %	50 %	50 %	50 %
Majorations possibles	Oui	Oui	/	Oui	/

⁵ Les MDA du régime général ont un impact indirect sur les pensions versées par les régimes complémentaires si elles contribuent à l'obtention du taux plein au régime général, et partant, évitent l'application de coefficients d'abattement à l'AGIRC et l'ARRCO.

Le **document n° 12** reprend les conclusions du 6^e rapport du COR de décembre 2008, qui restent pour l'essentiel d'actualité. Il souligne la nécessité d'une cohérence d'ensemble avant d'envisager toute réforme : cohérence entre les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux, cohérence d'évolutions entre les différents régimes de retraite, et cohérence avec la politique familiale et plus largement avec le système fiscal et social.

Si l'ouverture de la MDA aux pères, mesure préconisée dans ce 6^e rapport, a été adoptée, d'autres restent d'actualité ; elles ont été reprises et approfondies dans le **document n° 13**.

2.1 Les droits familiaux de retraite

Le **document n° 13** s'inscrit dans le cadre d'une mission confiée à Bertrand Fragonard, Président du Haut Conseil de la famille, en application de l'article 22 de la loi du 20 janvier 2014. Il a pour objet principal d'analyser la contribution des droits familiaux à la résorption des inégalités de pensions entre les femmes et les hommes et de formuler des propositions de réforme pour en améliorer l'efficacité, la cohérence et l'équité.

En 2012, les droits familiaux de retraite représentaient 17,8 Md€, soit 6,4% de l'ensemble des pensions⁶. Ce sont les majorations de pension pour enfants portant sur les droits propres qui contribuent le plus fortement aux droits familiaux (7,6 Md€), devant les MDA (5,1 Md€). Selon les estimations de la DREES, la masse des droits familiaux devrait s'accroître dans les années à venir pour atteindre 33 Md€ en 2040 (sous l'hypothèse de scénario B des projections du COR de décembre 2014). La MDA enregistrerait la plus forte progression, notamment sous l'augmentation des trimestres « utiles »⁷, les générations les plus récentes atteignant, moins que les précédentes, la durée requise pour le taux plein sans l'apport des trimestres de MDA. Les femmes devraient représenter une proportion croissante des bénéficiaires de l'ensemble des droits familiaux (83 % en 2040 contre 67 % en 2012). En revanche, la part des droits familiaux à destination des familles nombreuses devrait décroître : en 2040, 69 % des droits familiaux devraient être versés aux familles de 3 enfants ou plus, contre 83 % en 2012.

La prise en compte des majorations de pension pour 3 enfants ou plus permet aux hommes d'avoir des niveaux de pension très proches quel que soit leur nombre d'enfants, ce qui n'est pas le cas pour les femmes : en 2012, la pension mensuelle moyenne des mères de moins de 3 enfants s'établissait ainsi à 1 116 euros, contre 839 euros pour les mères de 3 enfants ou plus.

Les voies de réforme explorées par Bertrand Fragonard vont d'ajustements de dispositifs actuels à des réformes globales, en passant par des réformes structurelles de chacun des droits familiaux. Pour ce qui concerne les disparités de droits entre les secteurs privé et public, les pistes de réflexion suivantes sont évoquées :

a) pour la MDA : la cohérence avec l'AVPF devrait être mieux assurée et le nombre de trimestres de MDA qui ne correspondent pas à une interruption effective d'activité devrait alors être réduit, voire supprimé ;

⁶ Les données proviennent de l'article « L'évolution des masses financières liées aux droits familiaux de retraite », C. Plouhinec et G. Solard, *Dossiers Solidarité et santé de la DREES*, n° 72, janvier 2016.

⁷ Pour la MDA, on définit les trimestres « utiles » comme ceux permettant d'avoir le taux plein ou d'atténuer les effets de la décote. Au-delà, les trimestres sont considérés comme « inutiles », même s'ils permettent d'obtenir une éventuelle surcote et d'augmenter le montant de pension *via* le coefficient de proratisation.

b) pour les majorations de pension pour familles nombreuses : il existerait une « opinion (plutôt) consensuelle » sur le caractère excessif de leur disparité entre les régimes. Les harmonisations proposées pourraient aller de la suppression progressive des majorations, à l'harmonisation des âges limites au-dessous desquels les parents doivent avoir élevé leurs enfants pour en bénéficier, en passant par une harmonisation des taux, proportionnels ou dégressifs, selon la descendance finale, voire une forfaitisation des majorations et/ou leur plafonnement.

Enfin, si les minima contributifs (minimum contributif dans le régime général et minimum garanti dans les régimes de fonctionnaires) et non contributifs (ASPA) ne font pas partie *per se* des droits familiaux, ils n'en sont pas moins étroitement corrélés. Toute réforme des droits familiaux, notamment de la MDA, aurait une incidence sur ces minima pour lesquels une poursuite de la convergence serait souhaitable selon Bertrand Fragonard.

La DREES a essayé de quantifier l'apport de la MDA et de l'AVPF sur la pension des retraités (**document n° 14**). Selon les simulations, la MDA impliquerait une augmentation de la pension moyenne des femmes comprise entre 15 et 18 % au régime général, entre 2 et 6 % à l'ARRCO, et entre 2 et 8 % dans les régimes de la fonction publique. L'AVPF majorerait quant à elle la pension moyenne des femmes de 10 à 14 % au régime général, mais d'environ 2 % seulement dans les régimes de la fonction publique et à l'ARRCO.

2.2 Les droits conjugaux de retraite

La Cour des comptes, dans un rapport de 2015 (**document n° 15**) dresse un état des lieux des dispositifs de réversion en France.

Les dispositifs de réversion (dont 89 % des bénéficiaires en 2015 sont des femmes) réduisent les écarts de niveau de vie entre les femmes et les hommes, même si cet impact s'atténue avec les nouvelles générations. Fin 2015, les prestations de réversion s'élèvent à 36,1 Md€

La Cour des comptes fait le constat d'une considérable hétérogénéité des règles de réversion selon les régimes de retraite, qui serait selon elle source de nombreuses disparités de situation. Elle rappelle les finalités et les philosophies de la réversion, entre logique patrimoniale et logique assurantielle, et relève que les différents régimes s'appuient à des degrés divers sur les deux logiques en fonction des critères et des modalités d'attribution des pensions de réversion.

Dans le contexte d'une évolution des modèles conjugaux et d'une transformation de l'emploi féminin, la Cour propose des pistes d'harmonisation, en précisant quelques grands principes : l'absence de remise en cause des pensions de réversion déjà accordées ; une transition suffisamment longue pour que les effets de la réforme soient stabilisés ; une mise en œuvre progressive ; le respect de l'équité vis-à-vis des différentes catégories de retraités.

Trois pistes de réformes, non nécessairement cumulatives, sont envisagées : un ajustement des conditions d'âge et de ressources ; une harmonisation des règles d'attribution et de partage dans le cas d'ex-conjoints ; une harmonisation des taux de réversion.

Alors que les travaux conduits dans le cadre du 6^e rapport du COR montraient qu'avec des règles différentes, les effets de la réversion pour les fonctionnaires et les salariés du privé étaient relativement proches en termes de maintien du niveau de vie du conjoint survivant, la

Cour juge nécessaire de faire converger les règles de la réversion, en prenant comme référence les règles en vigueur dans le régime général, dans un souci également de maîtrise des dépenses de retraite.

Dans ce cadre, une première étape pourrait consister à décaler de 2 ans l'âge pour bénéficier d'une pension de réversion, à l'instar du décalage de 2 ans des âges légaux suite à la réforme de 2010. Dans un second temps, la Cour considère qu'on pourrait s'interroger sur l'alignement de l'âge d'ouverture des droits à réversion sur l'âge d'ouverture des droits directs. Ces évolutions programmées auraient une incidence sur les conditions d'accès à l'assurance veuvage.

De même, l'introduction d'une condition de ressources dans la fonction publique devrait s'attacher à répliquer au mieux la situation type du secteur privé. Comme les régimes des fonctionnaires sont des régimes intégrés, il s'agirait alors d'instaurer un plafonnement sur une partie des droits à réversion, à un taux équivalent à la condition de ressources au régime général ; l'autre partie ne serait pas soumise à plafonnement, comme c'est actuellement le cas dans les régimes complémentaires du secteur privé.

S'agissant des règles d'attribution et de partage des droits à réversion entre les ex-conjoints, la Cour plaide pour une harmonisation au *pro rata* de la durée du mariage sur celle de la durée d'assurance. Ce mode de calcul aurait pour effet de mettre fin à des disparités de traitement selon le régime d'affiliation de l'ex-conjoint décédé, de son éventuel remariage après divorce et de l'éventuel remariage du conjoint survivant. Ce mode de calcul permettrait également de résoudre des difficultés de gestion, les caisses n'ayant plus à vérifier que les ex-conjoints sont toujours vivants.

Quant au taux de la réversion, il pourrait être aligné sur celui en vigueur dans le régime général, soit 54 % (contre actuellement 50 % dans les régimes de fonctionnaire et 60 % à l'AGIRC et à l'ARRCO). Ceci impliquerait une revalorisation pour les ayants droits de fonctionnaires (toutes choses égales par ailleurs), mais nécessiterait un ajustement à la baisse dans les régimes complémentaires du secteur privé.

Enfin, la Cour des comptes plaide pour l'affichage, au sein des cotisations d'assurance vieillesse, de la part correspondant au financement de la réversion.

2.3. Un éclairage particulier sur l'AVPF des retraités de la CNRACL

Le **document n° 16** propose un éclairage particulier sur la population des retraités de la CNRACL bénéficiaires de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

41 % des femmes, et 4,5 % des hommes, ayant liquidé leurs droits à la retraite à la CNRACL entre 2004 et 2012 ont validé au moins un trimestre d'AVPF au cours de leur carrière. Les femmes en ont validé en moyenne 20, contre 10 pour les hommes. Les femmes de la génération 1950 bénéficiaires de l'AVPF appartiennent plus fréquemment à la fonction publique territoriale et à la catégorie C ; elles sont plus fréquemment mères de 3 enfants et plus, et ont des niveaux de rémunération indiciaire faibles.