

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

Document n° 12
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Conclusion

6^e rapport du Conseil d'orientation des retraites, décembre 2008

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, qui est le résultat d'un long travail de réflexion au sein du Conseil, celui-ci est conscient qu'il n'a pas épuisé le sujet des droits familiaux et conjugaux de retraite. Il ne prétend pas proposer des réformes clés en main, ce n'est pas son rôle, mais il est dans ses missions de fournir les éléments nécessaires au débat et de préparer les choix qui pourraient être effectués lors de décisions ou de négociations, qui se dérouleront alors dans un autre cadre. C'est l'ambition de ce rapport.

Pour cela, le rapport dresse d'abord un **constat**.

Les droits familiaux et conjugaux de retraite, qui regroupent des dispositifs nombreux et différents selon les régimes, bénéficient avant tout aux femmes. Ils représentent une part significative des pensions versées par le système de retraite, environ 8% des pensions de droit propre pour les droits familiaux et 14 % de l'ensemble des pensions pour les droits conjugaux.

Le rapport présente ensuite le **contexte** dans lequel la réflexion sur les droits familiaux et conjugaux s'est située.

L'évolution de la situation des femmes sur le marché du travail, marquée par une forte montée de l'activité féminine, conduit progressivement à un certain rapprochement des droits propres des hommes et des femmes. Toutefois, on observe parallèlement un développement du travail à temps partiel et la persistance d'écarts salariaux entre les hommes et les femmes.

Dans ce contexte, les écarts de retraite entre les hommes et les femmes, qui sont importants aujourd'hui – en 2004, la retraite moyenne des femmes (y compris les pensions de réversion) représentait 62% de celles des hommes –, se réduiraient sans toutefois s'annuler au cours des prochaines décennies. Ces écarts reflètent en partie l'impact des enfants sur les retraites des femmes, en termes de rémunération, au moins autant qu'en termes de durée d'assurance. Ainsi, les femmes retraitées ont aujourd'hui des pensions d'autant plus faibles qu'elles ont eu beaucoup d'enfants.

Les droits familiaux contribuent de façon importante aux pensions des femmes nouvellement retraitées, à hauteur de 20% en moyenne de leur pension de droit propre pour la MDA et de 10% en moyenne des pensions versées par la CNAV pour l'AVPF (33% pour les seules bénéficiaires de l'AVPF). L'apport des droits familiaux est d'autant plus fort que le nombre d'enfants est élevé. En particulier, à partir du troisième enfant, s'ajoutent les majorations de pension pour les parents – pères et mères – de familles nombreuses. Ces majorations représentent environ 4% en moyenne de la pension de droit propre des hommes et des femmes retraités (9% pour les seuls parents qui en bénéficient).

Par ailleurs, les transformations du couple et de la famille, marquées, d'une part, par le recul du mariage et l'augmentation des unions hors mariage, d'autre part, par la montée des ruptures d'union dont les divorces, devraient conduire à un accroissement de la part de personnes seules non veuves au fil des générations, en particulier des familles monoparentales.

Or, les écarts de pension entre les hommes et les femmes ne conduisent (par définition) à des différences de niveau de vie que pour les retraités ne vivant pas en couple. Ce sont d'abord les

veuves, pour lesquelles le système de réversion actuel semble assurer en moyenne le maintien du niveau de vie antérieur. Il s'agit également de femmes divorcées ou séparées, pour lesquelles la réversion est moins adaptée, et qui seront plus nombreuses à l'avenir.

Enfin, dernier élément du contexte, l'articulation du principe d'égalité entre les hommes et les femmes avec les droits familiaux et conjugaux prend une importance croissante. En matière de droits familiaux, elle entraîne un risque de remise en cause de certains droits réservés aux mères. En matière de droits conjugaux, la question de l'extension de la réversion aux couples non mariés est posée.

Enfin, le rapport examine les **perspectives** d'évolution des droits familiaux et conjugaux.

Au-delà des divergences d'opinions qui ont pu s'exprimer au cours de ses débats, le Conseil souhaite rappeler un certain nombre de préoccupations qu'il est nécessaire d'avoir à l'esprit si des mesures touchant aux droits familiaux et conjugaux de retraite devaient être prises.

Il convient d'avoir le souci de la cohérence : cohérence entre les évolutions des droits familiaux et les évolutions des droits conjugaux, cohérence entre les évolutions dans les différents régimes de retraite, enfin cohérence de ces évolutions avec la politique familiale et plus largement avec le système fiscal et social.

L'horizon des évolutions peut différer selon les mesures envisagées mais il est clair que, pour la plupart d'entre elles, une phase de transition serait nécessaire, sans doute avec une montée en charge au fil des générations.

Les conséquences des évolutions pour les personnes et pour les régimes de retraite, en particulier l'impact financier, doivent être examinées précisément, dans la mesure où elles déterminent largement l'opportunité et la pertinence des mesures. Elles ont été évaluées pour certaines des réformes étudiées les plus significatives, quand cela était possible. Le Conseil est néanmoins conscient que, si l'on souhaitait mettre en œuvre certaines des mesures présentées dans le rapport, les études d'impact devraient être approfondies.

La question de l'enveloppe globale qu'il conviendrait d'allouer aux droits familiaux et conjugaux renvoie à un débat plus général sur les priorités de la dépense publique, question qui dépasse la compétence du Conseil. Celui-ci a donc examiné dans la mesure du possible les effets de modifications des droits à coût budgétaire constant.

Ces préoccupations étant précisées, le Conseil a identifié certaines pistes d'évolution des droits familiaux et conjugaux de retraite, à court et à long terme, qui mériteraient une attention plus particulière.

Concernant les droits familiaux de retraite, différentes raisons pourraient conduire à faire évoluer la MDA et l'AVPF.

A court terme, la jurisprudence relative à l'application du principe d'égalité entre les hommes et les femmes nécessitera probablement une adaptation de la MDA, selon des modalités qui dépendront notamment de la position de la Cour de cassation sur ce point : étendre la MDA aux pères ayant élevé seuls un enfant, lier le bénéfice de la MDA à l'accouchement ou encore à une interruption d'activité d'une durée minimale.

A plus long terme, la recherche d'une meilleure articulation de l'AVPF et de la MDA et d'une meilleure adéquation aux objectifs poursuivis pourrait justifier une évolution progressive de ces dispositifs. Celle-ci pourrait viser à se rapprocher à terme d'un système combinant un dispositif compensant, à un bon niveau, des interruptions relativement courtes - en cohérence avec la politique familiale -, et un dispositif majorant les pensions des mères au titre des effets des enfants sur leurs salaires.

Si l'on souhaitait tendre vers un tel système, le Conseil a exploré plusieurs pistes qui conduiraient à faire de l'AVPF un dispositif de compensation des interruptions d'activité et à transformer, progressivement, la MDA en un dispositif combinant majoration de durée d'assurance – plus courte qu'actuellement – et majoration de montant de pension.

D'autres pistes d'évolutions de l'AVPF sont recensées, afin d'améliorer les droits des bénéficiaires (en portant au compte des salaires plus élevés et en atténuant la condition de ressources), de simplifier le dispositif ou d'apporter des ajustements plus techniques.

Des évolutions des majorations de pensions pour les parents de trois enfants et plus ont été examinées séparément, dans la mesure où ces majorations répondent à un objectif spécifique, de redistribution vers les familles nombreuses. Les justifications, modalités et inconvénients de ces évolutions ont été recensés et analysés par le Conseil.

Concernant les pistes d'évolution des droits conjugaux de retraite, le Conseil a d'abord examiné l'adéquation des modalités de la réversion aux objectifs qu'on pouvait lui assigner.

La question du taux de la réversion, dans le secteur privé et dans la fonction publique, est apparue liée à l'appréciation portée sur le rôle de la réversion et, par suite, sur celui de la condition de ressources au régime général. Le principe actuel de la réversion servie par le régime général est de n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants qui étaient financièrement, totalement ou largement, dépendants de l'assuré, conduisant à exclure de la condition de ressources les revenus issus du conjoint décédé.

La prise en charge du veuvage précoce constitue un problème spécifique, et d'actualité avec le rétablissement d'une condition d'âge pour la réversion du régime général. D'une part, l'extrême disparité de la prise en charge actuelle de ce risque selon les différents régimes n'est pas satisfaisante. D'autre part, la prise en charge du veuvage précoce pourrait être dissociée de l'assurance vieillesse, dans la mesure où elle s'adresse à un public plus jeune, pour lequel le retour sur le marché du travail doit être visé, quand il est possible. Cela conduirait à examiner une meilleure prise en charge du veuvage précoce, soit par des dispositifs publics, soit par une prise en charge complémentaire relevant de la prévoyance, soit par les deux.

Par ailleurs, compte tenu de la forte progression du divorce et le développement d'unions hors mariage, certaines pistes d'évolution méritent attention. Il conviendrait d'adapter les règles relatives aux modalités de la réversion en cas de divorce, sachant que ces règles diffèrent d'un régime à l'autre. L'éventualité d'une extension de la réversion aux personnes ayant conclu un PACS est une piste à approfondir, sous condition d'engagement minimum entre les conjoints. Elle pourrait aller de pair avec la proratisation du montant de la réversion en fonction de la durée de l'union et à l'absence de toute condition supprimant la réversion en cas de nouvelle union.

Le Conseil estime enfin qu'il serait prématuré d'instaurer un dispositif de partage des droits, dans la mesure où, d'une part, sa mise en œuvre serait complexe en France et, d'autre part, l'intérêt pour les assurés, en particulier pour les femmes divorcées, ne semble pas évident et doit encore être clarifié.

Telles étant les principales questions examinées par le Conseil, il demeure que, dans le prolongement du présent rapport, l'analyse technique devra être poursuivie pour apprécier pleinement les effets des pistes d'évolution explorées, en particulier leur effet sur les principales catégories concernées ainsi que leur impact financier pour le système de retraite. En définitive, le rapport n'a d'autre ambition que de nourrir la réflexion et aider les décideurs publics - responsables politiques et syndicaux - à effectuer des choix dans un domaine sensible, qui concerne l'ensemble des Français et qui, touchant au domaine intime de la famille et du couple, renvoie aux grands débats sur les finalités de notre société.