



HAL
open science

Réforme des retraites: vers une refonte des droits familiaux ?

Carole Bonnet, Antoine Bozio, Camille Landais, Simon Rabaté, Marianne Tenand

► To cite this version:

Carole Bonnet, Antoine Bozio, Camille Landais, Simon Rabaté, Marianne Tenand. Réforme des retraites: vers une refonte des droits familiaux ?. 2013. halshs-02527024

HAL Id: halshs-02527024

<https://shs.hal.science/halshs-02527024v1>

Submitted on 31 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RÉFORME DES RETRAITES : VERS UNE REFONTE DES DROITS FAMILIAUX ?

Les notes de l'IPP

n°8

Octobre 2013

Carole Bonnet
Antoine Bozio
Camille Landais
Simon Rabaté
Marianne Tenand

www.ipp.eu

Résumé

Le système de retraite français dispose d'importants dispositifs non-contributifs, permettant de bénéficier de droits de retraite qui sont liés à la présence d'enfants et non aux cotisations versées. On les appelle droits familiaux. La compensation des aléas de carrières constitue la principale justification de leur existence. Pour autant, les mécanismes actuels ne répondent qu'imparfaitement à cet objectif, en redistribuant vers les hommes tout en étant peu favorables aux mères à temps partiel. Il est possible de repenser ces droits familiaux en remplaçant les bonifications pour enfants et les majorations de durée d'assurance par une bonification unique par enfant. Cette note évalue l'impact d'une telle réforme soit via une bonification proportionnelle soit via un montant forfaitaire. Le choix entre ces deux options tient avant tout au rôle assurantiel que l'on souhaite faire jouer au système de retraite pour compenser les aléas de carrière que subissent les femmes. Enfin, cette note rappelle qu'il est important de garder à l'esprit que des politiques qui agissent directement sur la formation des aléas de carrière des femmes sont *in fine* plus efficaces que la compensation *ex post* que peut réaliser le système de retraite. ■

- La compensation des aléas de carrières constitue la principale justification de l'existence de droits familiaux dans le système de retraite français.
- Les dispositifs actuels ne sont pas adaptés. Les bonifications de pension bénéficient d'abord aux hommes et les majorations de durée d'assurance ne compensent pas les pertes de salaires subies par les femmes.
- Les réformes des droits familiaux – par forfait ou une bonification proportionnelle – permettent de réduire les inégalités de pension entre hommes et femmes tout en simplifiant les dispositifs actuels.
- Des politiques publiques visant à réduire les aléas de carrière *ex ante* (augmentation des places en crèches) sont susceptibles d'être plus efficaces que des mesures de compensation *ex post* (droits de retraite supplémentaires).



L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST.

L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

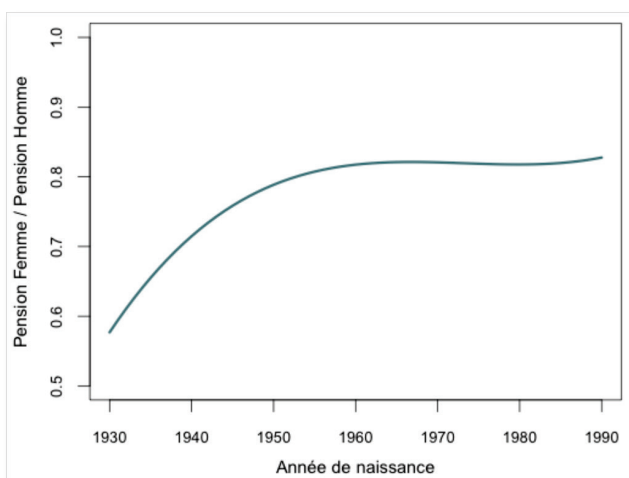
Alors que le gouvernement avait annoncé une réforme des droits familiaux de retraite, suivant ainsi les recommandations du rapport Moreau, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale ne contient finalement aucune modification de cette partie importante du système de retraite. Or le constat du caractère complexe et inadapté des droits familiaux de retraite est aujourd'hui largement partagé. L'IPP propose donc de reprendre dans cette Note les enjeux du débat.

Les objectifs des droits familiaux de retraite

Malgré des évolutions substantielles au cours des dernières décennies, des écarts importants subsistent en France entre les pensions des hommes et des femmes. Dans le système de retraite français, le niveau de pension dépend principalement du nombre d'années cotisées et des salaires perçus au cours de la vie active. Malgré la hausse continue du taux d'activité féminine, les écarts de salaire entre hommes et femmes semblent se stabiliser sans se résorber, et l'incidence du temps partiel et des interruptions d'activité continue d'être plus élevée chez les femmes que chez les hommes. Ces différents facteurs sont en partie liés à l'impact de la présence d'enfants sur la trajectoire professionnelle des femmes, et ils expliquent pourquoi **la pension moyenne des femmes devrait tout juste dépasser les 4/5 de la pension moyenne des hommes** à partir de la génération née en 1960. (cf. graphique 1)

Il existe pourtant en France un ensemble de dispositifs non-contributifs permettant de tenir compte de la présence d'enfants dans le calcul de la pension. **On distingue actuellement trois dispositifs** : la bonification, la majoration de durée d'assurance, et l'allocation vieillesse pour parent au foyer (cf. encadré 1). Leur existence s'appuie sur la reconnaissance de l'impact économique substantiel que peut avoir l'arrivée d'enfants au sein d'un ménage, et qu'il peut être souhaitable de compenser pour différentes raisons. De fait, plusieurs justifications peuvent être données à ces dispositifs. Si l'encouragement à la fécondité et la compensation du déficit d'épargne que subiraient les ménages avec enfants ont historiquement été mis en avant, ces objectifs apparaissent aujourd'hui discutables.

Graphique 1 : Ratio pension moyenne des femmes/pension moyenne des hommes à liquidation, par génération



Sources : PENSIPP 0.0

Lecture : Pour les individus nés en 1960, la pension moyenne des femmes est égale à 80% de celles des hommes. Pour les individus nés en 1930, ce ratio était de 58%.

Encadré 1: Les dispositifs actuels de droits familiaux de retraite

La bonification de pension pour enfants

La plupart des régimes de base et complémentaires prévoient une majoration proportionnelle du montant de pension pour les salariés qui ont eu au moins trois enfants. Les taux de majoration varient selon les régimes (il est de 10 % dans le régime général et dans les régimes alignés).

La majoration de durée d'assurance (MDA)

Dans la plupart des régimes de base, des majorations de durée d'assurance sont accordées aux mères, ou aux pères, pour la naissance (ou l'adoption) et la prise en charge de chaque enfant. Dans le régime général (et les régimes alignés), la MDA pour enfants s'élevé à deux ans. Depuis 2010, la MDA pour enfants, auparavant réservée aux femmes, est scindée en deux : une MDA maternité, d'un an, réservée à la mère, et une MDA éducation d'un an également, pouvant être répartie entre les deux parents, mais par défaut attribuée à la mère. Dans la fonction publique, est accordée une majoration de six mois pour la mère au titre de l'accouchement, et les périodes d'interruption ou de réduction d'activité sont prises en compte, pour les pères et les mères, jusqu'aux trois ans de chaque enfant. Les régimes complémentaires n'accordent pas de points gratuits de ce type (à l'exception de l'IRCANTEC).

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

L'assurance vieillesse des parents au foyer permet de compter les périodes que les parents ont passées au foyer, pour élever leurs enfants, comme des périodes d'assurance. L'AVPF est accordée sous trois conditions: pouvoir bénéficier d'une prestation familiale, avoir des ressources inférieures à un seuil, et avoir une activité réduite. L'AVPF valide des périodes avec un salaire porté au compte - égal au SMIC - dans le régime général. Il n'existe pas de dispositifs équivalents dans les régimes complémentaires.

La justification qui semble aujourd'hui la plus convaincante, dans un système de retraite fondamentalement assurantielle, est **la compensation des aléas de carrière liés à la présence d'enfants**. Il est en effet bien documenté que l'arrivée des enfants a un impact important sur les carrières, qui se traduit non seulement par des interruptions d'activité mais aussi par un recours accru au temps partiel, des changements professionnels et des salaires plus faibles. Mais cette pénalité qu'entraîne l'arrivée des enfants n'est réelle que pour les femmes. Des mécanismes non-contributifs pourraient ainsi permettre de compenser *ex post* la moindre acquisition de droits propres qui découle de la dégradation de la situation sur le marché du travail des mères, et qui explique une part importante des inégalités de pension entre les sexes.

Si les droits familiaux ont un rôle important à jouer, il faut toutefois garder à l'esprit que de tels dispositifs ne sont pas les seuls, ni même nécessairement les plus efficaces, à pouvoir traiter le problème des aléas de carrière. Pour les générations les plus jeunes et celles à venir, les politiques visant à réduire *ex ante* l'impact des enfants sur les trajectoires professionnelles [...] *contribueront davantage – et à coût moindre – à la réduction des inégalités* » (mesures favorisant la conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée, notamment l'augmentation des places en crèche) *contribueront davantage – et à coût moindre – à la réduction des inégalités de pension entre sexes et entre niveaux de revenus.*

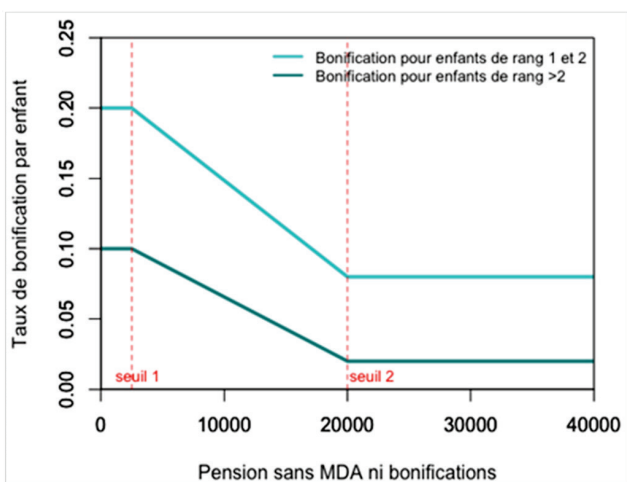
Pour décider de l'allocation des fonds entre mesures de prévention *ex ante* et mesures de compensation *ex post* des aléas de carrière, le décideur public doit par ailleurs tenir compte du risque d'aléa moral communs à tous les dispositifs assurantiels : dans le cas des droits familiaux, une compensation trop généreuse des aléas de carrière risque d'augmenter l'incidence des carrières heurtées, en diminuant trop fortement le coût pour l'individu d'un recours accru au temps partiel ou des interruptions d'activité. Mais la compensation *ex post* qu'offrent les droits familiaux est sans doute la solution la plus pertinente pour les générations les plus âgées, ce qui justifie la place que ces dispositifs occupent dans le débat public.

Des dispositifs inadéquats

Même si les simulations montrent que globalement les droits familiaux réduisent l'écart de pension entre hommes et femmes, **les dispositifs tels qu'ils existent à l'heure actuelle ne sont pas de nature à compenser efficacement les aléas de carrière liés aux enfants**. Les bonifications de pension sont réservées aux pères et mères de trois enfants et plus, alors que les conséquences de la présence d'enfants sur la trajectoire professionnelle se manifestent dès le premier enfant, et bien davantage pour les femmes que pour les hommes. La majoration de durée d'assurance, quant à elle, a tendance à « sous-compenser » les femmes pour lesquelles l'arrivée des enfants s'est traduite par une baisse de salaire – notamment par le passage à temps partiel – et à « sur-compenser » les femmes ayant eu de nombreux d'enfants. Par ailleurs, le dispositif de majoration a un impact négatif sur l'offre de travail des femmes en fin de carrière, car il leur permet d'atteindre plus rapidement une retraite au taux plein.

Une réforme des droits familiaux serait donc souhaitable afin que ces droits remplissent mieux leur objectif de compensation des aléas de carrière et ne dépendent pas de la manière dont la présence d'enfants affecte la situation professionnelle (interruptions d'activité, baisse de salaire ou du nombre d'heures travaillées).

Graphique 2 : Barème d'une bonification pour enfant proportionnelle à la pension



Sources : PENSIPP 0.0

Lecture : Le taux de bonification évolue de la manière suivante : pour les enfants de rang 1 et 2, il est de 20 % pour les niveaux de pension inférieurs à 2 500 euros annuels, puis décroît de manière linéaire à partir de ce seuil pour atteindre 8 % à partir des pensions supérieures à 20 000 euros annuels ; pour les enfants de rang 3 et plus, il est de 10 % pour les niveaux de pension inférieurs à 2 500 euros, puis décroît de manière linéaire à partir de ce seuil pour atteindre 2 % à partir des pensions supérieures à 20 000 euros.

Quelle réforme pour les droits familiaux de retraite ?

En ligne avec ces objectifs, différentes réformes peuvent être envisagées. Deux exemples sont explorés dans la présente note.

Le rapport IPP (2013) propose une refonte des bonifications et des MDA en un dispositif unifié de compensation des aléas de carrière. Les deux dispositifs seraient remplacés par une bonification de pension par enfant dès le premier enfant, proportionnelle au montant total de pension, avec un coefficient dégressif en fonction du niveau de pension, et qui pourrait varier avec le rang de l'enfant. Outre une simplification bienvenue des droits familiaux, cette réforme permettrait de compenser aussi bien les interruptions de carrière que les baisses de salaire liées à la présence d'enfant. De plus, le dispositif proposé s'inscrit dans la logique assurantielle du système de retraite français. Concrètement, les aléas de carrière correspondent à la baisse du niveau de la pension causée par la présence d'enfants, via une baisse du salaire annuel ou des durées cotisées moindres. On peut donc faire l'hypothèse que le niveau de pension d'un individu avec enfants représente une certaine fraction de ce qu'aurait été son niveau de pension s'il n'avait pas eu d'enfant. La bonification proportionnelle vise donc à rapprocher le montant de pension de son niveau potentiel. L'avantage du barème proportionnel est qu'il permet une compensation proche de l'aléa de carrière potentiellement subi. La dégressivité du barème prend aussi en compte le fait que les trajectoires professionnelles des femmes peu qualifiées sont plus affectées par la présence d'enfants.

« La bonification proportionnelle vise donc à rapprocher le montant de pension de son niveau potentiel »

Pendant, le barème proposé (cf. graphique 2) est à ce stade illustratif ; idéalement, il devrait être calibré en fonction des estimations de l'importance quantitative de l'aléa de carrière selon le niveau de pension. En objectivant cette mesure de l'aléa de carrière, on peut prévoir de réduire le montant de ces compensations *ex post*, au fur et à mesure que ces aléas pourront être réduits.

Une autre voie de réforme est possible, à travers **la mise en place d'un montant forfaitaire par enfant**. C'est la proposition du rapport Moreau¹, qui a été reprise par le gouvernement comme piste d'étude. Un tel dispositif a l'avantage d'être d'une grande simplicité. Toutefois, d'un point de vue théorique, un forfait offre une compensation uniforme, alors même que l'aléa de carrière n'est pas le même pour tous. Ainsi, certaines femmes qui bénéficient beaucoup des dispositifs actuels de MDA et bonifications (les femmes à pension relativement élevée) connaîtraient une perte importante de leur niveau de pension avec la mise en place d'un forfait.

« Un forfait offre une compensation uniforme, alors même que l'aléa de carrière n'est pas le même pour tous. »

1. Le rapport Moreau propose aussi une refonte de l'AVPF et de la MDA « éducation » en un dispositif unique.

Toute réforme des droits familiaux se doit de respecter les contraintes de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)². Dans les deux propositions étudiées, le dispositif est supposé être accordé aux mères, au titre de l'accouchement (et partageable entre les conjoints en cas d'adoption), sous réserve que cette modalité d'attribution soit validée par la CJUE.

Qui serait touché par les réformes ?

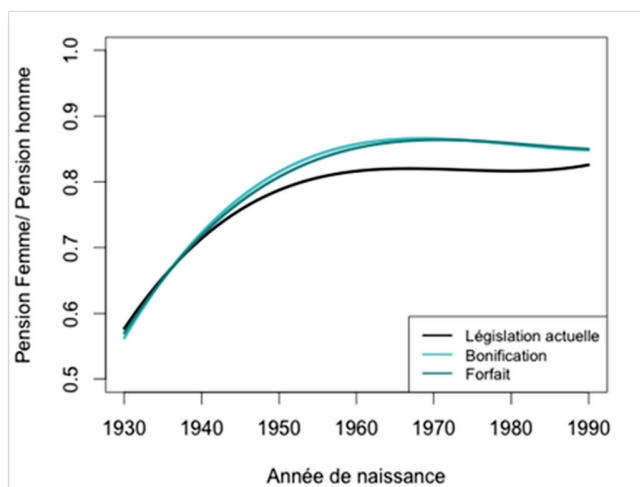
Les simulations réalisées à partir du modèle PENSIPP (cf. encadré 2) permettent d'estimer les effets potentiels des réformes proposées sur l'ensemble de la population des retraités. **Les réformes sont calibrées de manière à ne pas augmenter le coût des dispositifs actuels au moment de la réforme** (supposée mise en œuvre en 2013). Pour la bonification, le barème (cf. graphique 2) a été construit de manière à limiter les effets redistributifs par rapport au système actuel, afin d'en permettre une mise en œuvre rapide. Pour le forfait, le montant de la majoration est initialement de 720 euros par an (60 euros par mois³), puis évolue avec la croissance des salaires. Telles qu'elles sont calibrées, les deux réformes permettent même de réaliser des économies à l'horizon 2050 (de l'ordre de 2 milliards par an).

Sous l'hypothèse que les femmes sont seules bénéficiaires des nouveaux dispositifs, les deux réformes devraient permettre **une hausse importante du ratio de pension femmes/hommes** (d'environ cinq points de pourcentage à l'horizon 2040 ; cf. graphique 3).

Cet effet s'explique surtout par la baisse de la pension moyenne des hommes – qui perdent le bénéfice des bonifications de pension actuelles – la pension moyenne des femmes n'augmentant que légèrement.

2. La CJUE interdit tout dispositif de retraite reposant sur une discrimination selon le sexe.
3. Le rapport Moreau suggérerait à titre indicatif un montant de 70 à 100 euros mensuel.
4. Le minimum vieillesse - ou allocation de solidarité aux personnes âgées - garantissant un niveau de ressources aux personnes de plus de 65 ans, il aurait pour effet d'amoindrir l'effet négatif de la bonification pour le premier décile, mais aussi d'atténuer la hausse de pension induite par le forfait. Toutefois, les femmes appartenant au premier décile dont le conjoint perçoit une pension élevée ne bénéficient pas de cette prestation (celle-ci étant calculée au niveau du ménage).

Graphique 3 - Ratio pension moyenne des femmes/pension moyenne des hommes à liquidation, par génération




Sources : PENSIPP 0.0

Lecture : Avec les réformes, pour les individus nés en 1960, la pension moyenne des femmes atteindrait 85% de celle des hommes.

Encadré 2: Le modèle de microsimulation PENSIPP

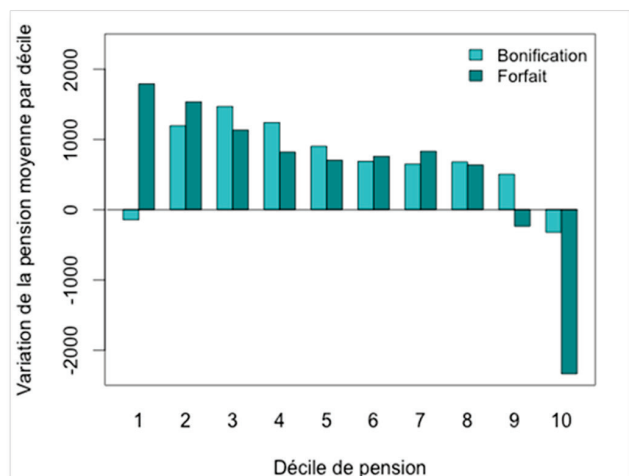
PENSIPP est un modèle de micro-simulation dont l'objectif principal est la projection des retraites sur le long terme. Le modèle est en cours de développement, dans le cadre d'un partenariat scientifique entre l'IPP et la division «Redistribution et politiques sociale» de l'Insee qui a développé le modèle de micro-simulation Destinie, dont s'inspire PENSIPP. De fait, le modèle reprend l'architecture globale du modèle Destinie et est organisé en deux blocs. Un premier bloc est constitué des biographies familiales (unions, séparations, naissances et décès) et professionnelles (périodes d'emploi, de chômage, d'inactivité, salaires). A partir d'un échantillon représentatif de la population française, les trajectoires individuelles sont projetées jusqu'à l'horizon 2060. Un second module est consacré à la modélisation des comportements de départ en retraite des individus. A partir des décisions individuelles de départ à la retraite, le modèle calcule le montant des pensions en appliquant soit les barèmes prévus par la réglementation actuelle, soit les barèmes des réformes dont on veut estimer les effets.



Si l'effet des deux réformes est similaire au niveau agrégé, une décomposition des effets selon le niveau de pension pour les femmes met en évidence des différences sensibles (cf. graphique 4).

Les deux réformes bénéficient fortement aux femmes qui touchent les 50 % des pensions les plus faibles. Si le forfait apparaît comme nettement plus favorable aux femmes avec de faibles pensions que le barème avec bonification proportionnelle, il faut rappeler que ces effets sont en pratique partiellement gommés par l'existence du minimum vieillesse⁴. La différence la plus marquée entre les deux dispositifs concerne les 20% de femmes touchant les pensions les plus élevées. En effet, le forfait est le même pour tous alors que les dispositifs actuels bénéficient plus, en montant absolu, aux pensions élevées. Au contraire, la bonification proposée, même si elle est dégressive, reste proportionnelle : les femmes touchant les pensions les plus élevées sont globalement préservées.

Graphique 4 - Gain moyen à liquidation pour les femmes par décile de pension selon l'option de réforme



Sources : PENSIPP 0.0

Lecture : La pension annuelle moyenne des femmes du premier décile augmente d'environ 1500 euros avec l'introduction du forfait et diminue d'environ 1000 euros avec l'introduction de la bonification.

Note : L'échantillon est constitué par les femmes nées entre 1960 et 1970.

En conclusion...

Les deux réformes envisagées sont deux modalités possibles d'une refonte des droits familiaux de retraite, permettant à la fois une simplification du système actuel et une réduction des inégalités de pension entre les hommes et les femmes, surtout pour les plus faibles pensions.

Maintenir une part d'assurance, comme c'est le cas avec une bonification proportionnelle, est une propriété importante des mécanismes de la compensation des aléas de carrières liés à la présence d'enfants.

En revanche, le forfait a l'avantage de la simplicité, pour des effets aussi importants sur la réduction des inégalités de pension entre les hommes et les femmes. Mais ce choix impliquerait une réduction des pensions pour les 20 % des femmes touchant les pensions les plus élevées.

Une troisième option de bonification pour enfant pourrait être de combiner une partie forfaitaire et une partie en pourcentage de la pension afin de mieux concilier deux objectifs foncièrement différents (assurance et redistribution).

Plus généralement, **les barèmes proposés présentent l'avantage de permettre des économies à moyen terme par rapport au système actuel.** Les masses financières dégagées pourraient servir à la réduction du déficit du système de retraite mais aussi être redéployées vers des mesures directes, permettant de réduire *ex ante* l'impact de la présence d'enfants sur les trajectoires professionnelles. Pour les jeunes générations, de telles mesures directes sont susceptibles d'être beaucoup plus efficaces que les mesures de compensation offertes par le système de retraite.

Références

La présente note se base sur l'analyse des droits familiaux menée dans le Rapport IPP n°2 : *Réformer le système de retraite : les droits familiaux et conjugaux (2013)*, consultable en ligne sur le site www.ipp.eu