

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 1<sup>er</sup> février 2024 - 10 h 00

« Les droits familiaux et conjugaux : objectifs et leviers envisageables »

<b>Document n° 1</b>
----------------------

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

### **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Note de présentation générale

Cette séance est la deuxième consacrée à la saisine du 23 mai 2023 du Conseil d'orientation des retraites pour mener à bien une réflexion sur une évolution des droits familiaux et conjugaux.

La première réunion consacrée aux droits familiaux et conjugaux a permis de préciser l'apport et les bénéficiaires des dispositifs existants ainsi que les éventuelles difficultés liées à leur application. Elle a aussi mis en évidence certaines tendances socio-démographiques (notamment, l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail et la permanence d'une répartition dissymétrique des tâches domestiques entre femmes et hommes) qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la réflexion sur l'évolution de ces droits.

Cette deuxième réunion doit permettre aux membres de réévaluer les objectifs assignés aux droits familiaux et conjugaux et à proposer de premières pistes d'évolution qui pourront faire l'objet d'une discussion entre les membres et ainsi permettre dans une prochaine séance d'envisager une ou plusieurs réforme(s) d'ensemble de ces dispositifs.

La première partie du dossier revient sur les objectifs qu'il serait possible d'assigner aux dispositifs familiaux et explore les leviers disponibles pour les mettre en cohérence avec ces objectifs. Elle examine également les évolutions possibles des majorations de pension, de durée d'assurance, de l'Assurance Vieillesse du Parent au Foyer (AVPF). La deuxième partie du dossier fait de même pour les droits conjugaux.

Enfin, même si ce dossier n'y revient pas et que la politique familiale ne relève pas des missions du COR et de l'objet de la saisine, l'évolution des droits familiaux et conjugaux de retraite devra être pensée en articulation avec la politique familiale, que ce soit en termes d'objectifs ou de modalités de mise en œuvre.

### 1. Les dispositifs de droits familiaux à la retraite

#### *1.1 Les dispositifs actuels répondent-ils aux objectifs assignés aux droits familiaux ?*

Outre la nécessité de lisibilité et de simplicité, trois grands objectifs peuvent être assignés aux droits familiaux de retraite (**document n° 3**) :

- Compenser les effets des enfants et de la maternité sur les carrières.
- Favoriser les assurés ayant eu des enfants.
- Redistribuer vers les bas revenus.

Actuellement, trois grands dispositifs de droits familiaux co-existent pour répondre aux objectifs décrits ci-dessus. Il s'agit de la majoration de durée d'assurance pour enfant (MDAE), de l'allocation vieillesse pour parent au foyer (AVPF) et de la majoration de pension pour les parents de trois enfants et plus. L'adéquation de ces dispositifs aux objectifs peut être évaluée empiriquement, en observant leurs conséquences sur les pensions et les âges de liquidation à l'aide de simulations avec ou sans application des dispositifs de droits familiaux.

La suppression de chaque dispositif a des effets différents : le montant de pension à la liquidation est directement affecté par la suppression de la majoration de pension et indirectement par la suppression de l'AVPF et des MDAE. Ces deux dispositifs ont également des effets sur l'âge de départ à la retraite pour les personnes partant avant l'âge d'annulation de la décote (AAD).

En terme de droits versés, la vision la plus complète – synthétisant les effets sur le niveau et la durée de perception de la pension – consiste à comparer le niveau total de pension versé sur cycle de vie avec et sans droits familiaux.

Pour la génération 1958, la Drees a ainsi estimé que la part globale des droits familiaux, mesurée comme la variation de la pension moyenne sur cycle de vie (prenant en compte à la fois la pension à la liquidation et la durée de retraite) après la suppression des droits familiaux, est de 5,5 % (**document n° 2**). Cette part s'explique à la fois par une diminution des pensions moyennes versées à la liquidation (-4,5 % en euros constants) et par un décalage de l'âge moyen du départ (+2,5 mois) qui diminue la période sur laquelle est versée la retraite d'autant. Elle augmenterait légèrement entre les générations 1958 et 2002, notamment parce que les trimestres assimilés seraient de plus en plus utiles pour liquider à taux plein.

Les femmes sont les plus grandes bénéficiaires des droits familiaux qui représentent 9 % de leur pension sur cycle de vie (3,5 % pour les hommes) mais leurs situations sont aussi les plus hétérogènes selon le nombre d'enfants et le quartile de pension. La part des droits familiaux passe ainsi de 2,5 % des pensions versées sur cycle de vie pour les mères d'un seul enfant à 16 % pour celles qui en ont trois ou plus et varie entre 17 % des pensions des femmes du premier quartile et 6 % seulement des pensions de celles du dernier quartile. Les écarts sont quasiment inexistantes pour les hommes selon le niveau de pension et seuls les pères de trois enfants et plus bénéficient des dispositifs familiaux qui représentent 9 % de leur pension.

Les droits familiaux semblent donc en grande partie répondre aux objectifs qui leur sont dévolus puisqu'ils contribuent à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes et ainsi à compenser, au moins en partie, les effets des enfants et de la maternité sur la carrière et à favoriser les assurés ayant eu en particulier au moins trois enfants. Ils permettent également de réduire les inégalités selon le niveau de pension, *a minima* pour les femmes. Qu'en est-il pour autant de leur caractère redistributif ? Les analyses de la Drees seront prolongées au mois de mai par une étude sur les masses de droits familiaux versées par sous-population. De fait, les majorations familiales, proportionnelles au montant de la pension, bénéficient plus en termes de masses versées aux plus aisés qu'aux plus modestes et aux hommes qu'aux femmes et vont donc à l'encontre des objectifs de réduction des inégalités. En outre, l'ensemble formé par les dispositifs actuels de droits familiaux semble éclaté, voire complexe, et ces dispositifs ne sont pas tous cohérents dans leurs objectifs sous-jacents. Enfin, ils ne couvrent pas toutes les formes d'inégalités entre femmes et hommes, notamment celles liées au temps partiel, et peuvent avoir des effets désincitatifs sur l'offre de travail. Il reste ainsi un certain nombre de points qui peuvent faire l'objet de premières pistes de réforme.

## **1.2 Comment les faire évoluer ?**

Afin d'améliorer leur lisibilité et leur équité, leur évolution doit être réfléchie au regard de leurs objectifs initiaux, des évolutions socio-démographiques mais également des contraintes budgétaires et de leurs effets potentiels sur l'incitation au travail.

Cette approche à partir des objectifs permet de définir deux grands types d'outils disponibles pour envisager les pistes d'évolution des droits familiaux. Les premiers compensent les effets des enfants et de la maternité sur la carrière ; les seconds accordent une majoration de pension aux parents pour le fait d'avoir eu et/ou élevé des enfants (**document n° 4**).

**Le premier objectif, réaffirmé par la loi de 2014, vise à compenser les effets des enfants et de la maternité sur les carrières et ainsi à réduire les inégalités de pension entre les femmes et les hommes<sup>1</sup>.** En effet, les femmes interrompent ou réduisent plus souvent leur activité que les hommes pour élever leurs enfants et subissent plus souvent des pénalités salariales au moins cinq ans après leur naissance. Les dispositifs de validation de période peuvent alors permettre de compenser ces moindres années de cotisations et ces moindres progressions salariales si la validation de période est accompagnée d'un report de droits au compte.

---

<sup>1</sup> Les écarts de salaire entre les femmes et les hommes peuvent se décomposer entre trois composantes dont une partie s'explique par les enfants : un écart lié au nombre d'heures travaillées (travail à temps partiel, etc.) ; un écart de salaire horaire expliqué par les caractéristiques des personnes et des emplois, notamment le fait que les femmes sont plus souvent dans des secteurs moins rémunérateurs, et un écart de salaire horaire, qui reste inexpliqué et qui peut éventuellement renvoyer à de la discrimination salariale.

Des dispositifs de ce type suscitent néanmoins des interrogations. La première porte sur la nécessité ou non de lier le bénéfice de ces dispositifs aux parents ayant connu des interruptions de carrière, ce qui restreindrait potentiellement les droits des mères ayant une carrière continue. La deuxième concerne l'accompagnement éventuel de cette validation de durée de reports de salaires au compte et du niveau des salaires qu'il faudrait alors retenir. La troisième porte sur la prise en compte du temps partiel, qui apparaît aujourd'hui relativement mal compensé dans les droits à retraite. Enfin, la quatrième interrogation concerne l'éventuelle mise sous conditions de ressources de ces dispositifs. Il faut en outre veiller à ce qu'ils n'aient pas d'effets désincitatifs à l'activité, en encourageant les interruptions ou réductions d'activité trop longues ou en permettant des départs plus précoces à la retraite (ce qui est notamment le cas pour une partie des MDA au régime général), ce qui entrerait en contradiction avec l'objectif de reculer l'âge de départ à la retraite et d'augmenter le taux d'emploi des seniors.

Actuellement, les validations de période au titre des enfants sont permises par les MDAE et l'AVPF. Si ces dispositifs contribuent fortement à réduire l'écart de durée validée entre les hommes et les femmes, les dispositifs de MDAE instaurés au sein des régimes restent très hétérogènes : les types de majoration, le nombre de trimestres accordés et leurs conditions d'attribution diffèrent considérablement selon les régimes. Ainsi, leur impact sur la durée d'assurance validée demeure difficile à appréhender pour les assurés.

Afin d'y remédier, plusieurs pistes d'évolution sont évoquées et organisées autour de trois grands axes (**document n° 5**). En premier lieu, dans un objectif de simplification, il serait possible d'envisager une convergence des dispositifs entre les régimes. Cette évolution conduirait à rendre les MDAE plus lisibles, particulièrement pour les assurés polyaffiliés. Le deuxième axe de réflexion porte sur la meilleure compensation des effets des enfants sur la carrière des mères des MDAE. À cet égard, il est proposé d'instaurer une progressivité du nombre de trimestres attribués selon le nombre d'enfants ou de transformer une partie des trimestres de MDAE en majoration de pension. Enfin, l'accès aux MDAE pourrait changer de nature et se fonder sur les interruptions d'activité.

Comme les MDAE, l'AVPF demeure un dispositif complexe et peu lisible, notamment en raison de sa triple condition d'affiliation (**document n° 6**). Dans une optique de simplification du dispositif, plusieurs pistes de réforme sont envisageables. Premièrement, il est proposé de conditionner l'affiliation à l'AVPF aux interruptions et réductions d'activité. Si cette mesure contribuerait à inciter les femmes à participer au marché du travail, elle aurait néanmoins pour effet d'exclure du dispositif les parents isolés qui travaillent. En contrepartie, il serait possible d'améliorer les droits des bénéficiaires *via* deux axes : la meilleure valorisation des trimestres AVPF portés au compte et/ou la modification de la condition de ressources. Ces mesures engendreraient néanmoins un coût financier important. Enfin, la mise en cohérence des différents droits familiaux pourrait passer par des mesures visant une meilleure articulation de l'AVPF et des MDAE. Ainsi, il pourrait être cohérent de supprimer la possibilité de cumul de ces deux dispositifs pour une même période. Si la refonte des droits familiaux était envisagée, il serait également envisageable de fusionner l'AVPF et les MDAE.

**Le deuxième objectif vise à favoriser les assurés ayant un ou des enfants, ce qui instaure une redistribution horizontale entre ceux ayant des enfants et ceux n'en ayant pas.** Cette logique peut être vue comme une forme de compensation des différences de niveau de vie liées aux enfants, d'un défaut d'épargne lié au fait d'avoir des enfants ou comme une mesure à visée nataliste, les enfants étant les futurs cotisants du système par répartition.

Si les majorations de pension répondent explicitement à cette intention, plusieurs points doivent néanmoins être résolus en amont : si l'objectif est de compenser les charges induites par l'éducation des enfants, la temporalité de la contrepartie pose question, alors que les enfants ne sont le plus souvent plus à charge au moment de la retraite. De même, l'ouverture dès le premier enfant pourrait dans ce cas être envisagée. Mais si l'objectif est plus ouvertement nataliste, réserver la majoration de pension à partir du 3<sup>ème</sup> enfant peut se justifier par le fait que c'est cet enfant qui permet *a minima* de renouveler la population, voire de l'augmenter et ainsi de préserver le financement du système par répartition. Si l'objectif est de compenser le manque d'épargne lié aux enfants, quel est le nombre d'enfants à partir duquel le patrimoine accumulé est moins élevé ? Une première exploitation de données communiquées par l'Insee montre que le patrimoine des retraités est le plus élevé pour ceux qui ont eu deux ou trois enfants et diminue ensuite nettement pour ceux qui ont eu quatre enfants ou plus<sup>2</sup>. Enfin, le caractère proportionnel ou forfaitaire de la majoration doit être résolu, notamment pour ne pas contrecarrer l'objectif de redistribution verticale détaillé ci-dessous, mais aussi le fait de réserver cette majoration aux seuls bénéficiaires d'une validation de période au titre des enfants pour ne pas venir amoindrir le premier objectif. Le **document n° 7** détaille un certain nombre de mesures permettant de répondre à ces questions.

**Le troisième objectif qu'il est possible d'assigner aux droits familiaux vise à assurer une redistribution vers les bas revenus.** Il faut cependant noter qu'il peut être atteint à l'aide d'autres dispositifs plus ciblés et non seulement réservé aux parents, notamment les *minima* de pension et le minimum vieillesse (Aspa, allocation de solidarité pour les personnes âgées). Dans le cadre du système de retraite, cet objectif peut passer par la mise sous conditions de ressources des dispositifs familiaux (logique de « filet de sécurité »), une forfaitisation des aides (bénéficiant proportionnellement plus aux familles modestes), leur plafonnement ou bien encore un barème dégressif. La volonté de concentrer les aides sur les personnes les moins aisées peut cependant avoir pour potentielle contrepartie de conduire à un effet désincitatif sur la participation au marché du travail (ou une moindre participation).

---

<sup>2</sup> Le patrimoine des retraités s'élève 288 800 euros s'ils n'ont pas d'enfant, 329 200 euros s'ils en ont un, 363 500 euros pour deux, 358 900 pour trois enfants et 289 300 euros pour quatre enfants et plus (Source : enquête Histoire de vie et Patrimoine 2020, Insee).

Enfin, la question du financement de ces dispositifs n'est pas évoquée ici. Ce financement est éclaté puisque seuls la Cnav et les régimes de base agricoles (salariés et exploitants) bénéficient d'un financement externe : les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus et l'AVPF sont financés par la Cnaf dans ces régimes alors que les MDA restent à leur charge. Dans les autres cas, l'absence d'une ressource spécialement affectée aux dispositifs signifie que ces derniers sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations versées au titre des contributions passées<sup>3</sup>. Ce point devrait donc faire l'objet d'une clarification.

## 2. Les dispositifs de droits conjugaux à la retraite

### 2.1 *Quels objectifs assigner aux droits conjugaux ?*

À l'origine, les droits conjugaux étaient destinés à faire bénéficier les femmes dépendantes économiquement de leur mari d'un revenu après le décès de ce dernier. Comme le rappelle le **document n° 8**, les fondements de cette logique doivent être réexaminés au vu des évolutions sociétales : l'inactivité des femmes est de plus en plus minoritaire et le mariage n'est plus considéré comme un préalable nécessaire à la vie commune et à la mise en commun des ressources au sein du couple. Les différences entre régimes rendent par ailleurs le dispositif peu lisible et peuvent conduire à des situations d'iniquité. Cela impose une clarification des objectifs, voire même peut poser la question de son maintien.

Trois objectifs principaux peuvent être assignés à ce dispositif afin de remédier à ces limites :

- Une solidarité envers les veufs ou veuves ayant peu de droits et dépendant le plus de leur conjoint avant son décès, dans une logique de redistribution verticale. Un maintien pour tous du niveau de vie prévalant avant le décès du conjoint, dans une logique d'assurance contre le risque de veuvage.
- Un droit pour tous à bénéficier d'une fraction des droits de son conjoint, même dans le cas où cela conduit à faire progresser le niveau de vie en comparaison de la situation d'avant le décès, dans une logique patrimoniale ; les droits à retraite acquis par les deux conjoints étant alors considérés comme un « acquêt » du mariage.

Parmi ces trois objectifs, celui de redistribution verticale peut faire débat en raison de la présence de dispositifs universels déjà dédiés à la lutte contre la pauvreté des retraités, tels que l'ASPA, comme cela a été également signalé pour les droits familiaux (**document n° 10**). La logique patrimoniale pose, outre celle d'un financement dédié, la question de la pertinence du couple comme unité cotisante dans le système de retraite. Enfin, les trois objectifs concourent indirectement à une réduction des inégalités entre femmes et hommes, bien que la logique patrimoniale permette dans certains cas une augmentation du niveau de vie des hommes suite au décès de leur conjoint, à rebours de cette logique.

---

<sup>3</sup> Voir le [document n° 7](#) de la séance du COR du 19 octobre 2023.



La manière dont la réversion doit s'appliquer après le divorce peut également être réexaminée : la logique de maintien du niveau de vie est compatible avec l'absence de droit à la réversion pour les couples divorcés, tandis que la logique patrimoniale impose une forme de maintien, voire de partage des droits entre conjoints. Ces deux logiques renvoient toutefois à un principe de contributivité difficilement compatible avec le financement actuel, et posent la question de la façon de partager les droits entre conjoints.

## **2.2 *Quels leviers actionner et quelles perspectives de réformes ?***

Une modification des différents paramètres pourrait tout d'abord être envisagée pour permettre une forme d'harmonisation entre les régimes dans un objectif d'équité ou de lisibilité (**document n° 9**). Les paramètres concernés sont le taux de réversion, la condition de ressources, l'âge minimal ou encore les conditions de remariages du bénéficiaire potentiel de la réversion. Les évolutions peuvent aller dans des sens différents selon l'objectif privilégié : une redistribution verticale supposant une condition de ressources et/ou des taux plus favorables aux veuves modestes, ou les deux autres logiques qui supposent l'universalité de la prestation.

Quel que soit l'objectif retenu, le périmètre de la population éligible, actuellement limité aux couples mariés, pourrait être étendu aux couples pacsés, voire aux couples cohabitant (sous condition de durée de cohabitation minimum à déterminer), comme cela existe au Canada, en Espagne, au Japon et aux Pays-Bas. L'adaptation aux évolutions de la conjugalité peut également conduire à harmoniser les modalités de proratisation des droits à la réversion en fonction de la durée du mariage avec la personne décédée, rapportée à une durée de référence qui reste à définir.

Orienter plus clairement la réversion vers l'objectif de maintien du niveau de vie ou la logique patrimoniale suppose des réformes plus structurelles.

D'une part, l'objectif de maintenir le niveau de vie suppose de prendre également en compte la pension de droit propre dans le calcul de la pension de réversion et les effets d'échelle par unité de consommation. Par exemple, en retenant l'échelle d'équivalence communément utilisée par l'Insee (où le premier adulte du couple compte pour 1 et le second pour 0,5), la pension de réversion doit être exactement égale à la différence entre les deux-tiers de la pension du défunt et un tiers du conjoint survivant.

D'autre part, les logiques assurantielles et patrimoniale peuvent apparaître plus difficilement conciliables avec le fait que le financement actuel de la réversion n'est pas explicité et renvoie plutôt à un dispositif de solidarité. Un financement spécifique avec une cotisation dédiée acquittée par les personnes éligibles (couples mariés comme actuellement, voire pacsées ou cohabitantes) pourrait être envisagé. Une alternative serait une pension de droit propre diminuée en contrepartie du droit à la réversion. Le fait d'isoler le financement, et le cas échéant d'expliciter les droits accumulés, faciliterait aussi la possibilité d'un partage au sein du couple en cas de séparation. Un droit d'option serait également envisageable, sur le modèle de ce qui est prévu dans les régimes complémentaires dans les pays ne disposant pas d'une réversion de droit commun. Il expose toutefois à des problèmes d'anti-sélection (la mise en place d'une tarification moyenne peut conduire les assurés à espérance de vie élevée à ne pas s'assurer, ce qui conduit à ne conserver dans le dispositif que les « mauvais » risques) et renvoie de fait à une logique plus proche d'un système de prévoyance privée.

Enfin un scénario de réforme considérant conjointement les droits familiaux et les droits conjugaux comme des outils de compensation d'une moindre acquisition de droits liée aux enfants pourrait également être envisagé (**document n° 10**). Ainsi, le fait de garantir que les femmes puissent bien acquérir des droits propres et que la maternité ne les en empêche pas relèverait avant tout des droits familiaux. Quant à la pension de réversion, elle viserait à pallier, de façon transitoire, la montée en charge des droits familiaux qui ne garantit pas encore pour les générations les plus anciennes la pleine compensation des inégalités de droits individuels liées à la maternité. Pour les générations les plus récentes, ce dispositif n'aurait plus lieu d'être ou pourrait être éventuellement maintenu sur la base du volontariat et dans une logique contributive et auto-financée.