

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 1^{er} février 2024 - 10 h 00

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

Document n° 4

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

Quels leviers actionner pour rendre les droits familiaux cohérents avec les objectifs retenus ?

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Quels leviers actionner pour rendre les droits familiaux cohérents avec les objectifs retenus ?

La première séance 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. Dans ce cadre, cette note revient sur les différents leviers qu'il est possible d'actionner pour rendre les droits familiaux de retraite plus cohérents avec leurs objectifs. Elle comprend deux grandes parties.

Dans un premier temps est examiné, dans une approche nécessairement simplificatrice, comment les dispositifs actuels en matière de droits familiaux et conjugaux répondent aux objectifs qui leurs sont assignés. Cette approche permet, dans un second temps, de réfléchir aux évolutions qu'il serait possible d'apporter aux droits familiaux à de deux grands types d'outils : d'une part, les majorations de pension en fonction du nombre d'enfants et, d'autre part, les mécanismes de validation de droits en cas de moindre activité liée aux enfants. Cette analyse est donc réalisée à un niveau global ; les analyses détaillées, dispositif par dispositif, étant réalisées dans des notes spécifiques à chacun d'entre eux.

Il faut noter que l'ensemble de ces propositions n'a pas été expertisé en termes d'incidence sur les droits des assurées, ni en termes de coûts pour les régimes. De même, la question de la transition entre les dispositifs actuels et les dispositifs transformés devra être posée, surtout dans les cas où des droits sont susceptibles d'être réduits (ouverture en flux, pour les enfants nés après une certaine date seulement, etc.). De façon générale, les effets précis des pistes d'évolution qui seront privilégiées par les membres du Conseil devront faire l'objet d'analyses plus approfondies et chiffrées.

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 passées¹. Ce point devrait donc faire l'objet d'une clarification.

¹ Voir le [document n° 7](#) de la séance du COR du 19 octobre 2023.

1. Objectifs remplis par les dispositifs actuels de droits familiaux

Au-delà de l'objectif de simplicité et de lisibilité qui prévaudra aux réformes qui seront proposées par le COR, trois grands objectifs peuvent *a priori* être assignés aux droits familiaux de retraite :

- compenser les effets des enfants et de la maternité sur la carrière ;
- favoriser les assurés ayant eu un ou des enfants (redistribution horizontale). Il s'agit ici de rétribuer le fait d'avoir eu des enfants en tant que futurs cotisants (objectif nataliste) et de compenser le défaut d'épargne lié à leurs charges ;
- garantir une redistribution vers les bas revenus.

Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur les raisons justifiant ces objectifs, certains d'entre eux pouvant être discutés. Il en est ainsi par exemple pour les dispositifs visant à compenser les effets des enfants sur les carrières, principalement des mères, qui peut venir contrecarrer l'objectif d'inciter les femmes à ne pas s'éloigner trop longtemps du marché du travail ; il en est également ainsi de ceux permettant un départ plus précoce qui peut apparaître en contradiction avec la volonté de reculer l'âge de départ à la retraite et d'augmenter le taux d'emploi des seniors. En outre, les droits familiaux peuvent avoir des objectifs de redistribution, notamment verticale, qui peuvent être atteints à l'aide d'autres dispositifs plus ciblés, notamment les *minimas* de pension. Cette discussion est l'objet du document n° 3 de cette séance.

Le tableau 1 ci-dessous présente une vue d'ensemble simplifiée des grands objectifs remplis aujourd'hui par les principaux dispositifs actuels en matière de droits familiaux. Il détaille également la compatibilité du dispositif avec le principe d'incitation au travail.

Tableau 1 – Objectifs remplis par les dispositifs actuels de droits familiaux de retraite

Dispositifs actuels	Objectifs			L'outil est-il compatible avec le principe d'incitation au travail ?
	Compenser les effets des enfants sur l'activité et la carrière	Favoriser les assurés ayant eu des enfants (redistribution horizontale)	Redistribuer vers les bas revenus (redistribution verticale)	
Majoration proportionnelle	Non	Oui	Non	-
Majoration de pension liée à la MDA	?	Oui	Non	-
MDA	Oui	Oui	Non	--
AVPF	Oui	Oui	Oui	---
Validation congé parental	Oui	Oui	Non	---

Lecture en ligne : la majoration proportionnelle de pension ne compense pas les interruptions d'activité liées aux enfants, favorise les assurés ayant eu des enfants, et n'assure pas de redistribution verticale.

Lecture en colonne : l'objectif de favoriser les assurés ayant eu des enfants est atteint par tous les dispositifs.

Lecture de la colonne de droite : un signe - signifie que le dispositif est relativement compatible avec le principe d'incitation au travail, un signe -- qu'il est modérément compatible et un signe --- qu'il est difficilement compatible avec le principe d'incitation au travail.

1.1 Compenser les effets des enfants sur les carrières

L'objectif de compensation de l'effet des enfants sur l'activité peut être décomposé en deux.

D'une part, certains dispositifs visent à compenser les effets des enfants sur les carrières de manière à neutraliser, du moins en partie, leurs effets sur les droits à retraite des parents (essentiellement des mères).

L'AVPF, la validation du congé parental et à la majoration de durée d'assurance (MDA) dans la fonction publique pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2004 (réforme de 2003) permettent ainsi de compenser, au moins en partie, les périodes d'interruption ou de réduction d'activité. Dans le régime général, la MDA est accordée qu'il y ait eu ou non interruption d'activité et ne répond ainsi pas explicitement à cet objectif.

La présence d'enfants peut aussi conduire à une moindre progression salariale, au-delà des périodes d'interruption. Si aucun des droits familiaux ne semble directement destiné à compenser cet impact, plusieurs dispositifs peuvent en partie y répondre. Il en est ainsi de l'AVPF² et des MDA dans la fonction publique avant la réforme de 2003³. Il semble en revanche plus difficile d'assigner un tel objectif à la majoration de pension pour trois enfants et plus ou à la majoration de pension liée à la MDA.

Par ailleurs, la validation de périodes au titre des enfants peut permettre de partir plus tôt à la retraite. Il en est ainsi des MDA qui permettent aux personnes en bénéficiant et n'ayant connu aucune interruption de carrière de partir plus précocement que les personnes n'en bénéficiant pas. C'est aussi le cas, mais dans une moindre mesure, des personnes ayant bénéficié de l'AVPF et de la validation du congé parental qui peuvent partir au même âge qu'une personne n'ayant pas connu d'interruption de carrière. De façon indirecte, les majorations de pension peuvent inciter les assurés à partir plus précocement dès que leur montant de retraite leur paraît suffisant.

1.2 Favoriser les assurés ayant eu un ou des enfants

Ce second objectif relève de la volonté de donner des droits supplémentaires aux retraités ayant eu ou élevé des enfants et revient à opérer une redistribution horizontale entre les assurés qui ont eu des enfants et ceux qui n'en pas eu (ou moins). Si tous les droits familiaux donnent des droits supplémentaires aux parents, seules les majorations de pension (proportionnelle ou liée à la MDA) relèvent explicitement de cet objectif. Pour la majoration de pension proportionnelle, il s'agit même de son objectif unique.

² Le fait de pouvoir cumuler dans certains cas une activité et le bénéfice de l'AVPF peut être considéré comme une compensation des écarts de salaires, notamment en cas de temps partiel puisque ce dispositif permet, sous conditions de ressources, de cumuler, jusqu'au plafond de la Sécurité sociale, le report de la rémunération et du Smic AVPF.

³ La MDA dans la fonction publique avant la réforme de 2003 permettait d'augmenter le taux de liquidation dans la limite de 80 %.

1.3 Assurer une redistribution vers les bas revenus

La mise en œuvre de conditions de ressources dans l'AVPF conduit à une redistribution verticale, c'est-à-dire des plus hauts vers les plus bas revenus. Les autres dispositifs n'ont pas cet objectif, les majorations de pension pouvant même aller dans le sens contraire, par exemple si le fait d'avoir au moins trois enfants est plus souvent le cas dans les familles les plus aisées que dans les familles les moins aisées (majoration proportionnelle), ou si le fait d'être en emploi après 63 ans est plus souvent le cas pour les personnes ayant les meilleures carrières et donc les pensions les plus élevées (cas de la majoration liée à la MDA).

2. Quels leviers actionner ?

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 accordent une majoration de pension aux parents pour le fait d'avoir eu et/ou élevé des enfants ; les seconds compensent les effets des enfants sur la carrière.

Le tableau 2 ci-dessous présente de façon schématique ces différents types d'outils par rapport aux objectifs énumérés précédemment et détaille également la compatibilité du levier avec le principe d'incitation au travail.

Tableau 2 – Principaux outils et objectifs en matière de droits familiaux de retraite

Leviers	Objectifs				L'outil est-il compatible avec le principe d'incitation au travail ?
	Compenser les effets des enfants et de la maternité sur l'activité et la carrière		Favoriser les assurés ayant des enfants (redistribution horizontale)	Redistribuer vers les bas revenus (redistribution verticale)	
	Interruption/réduction d'activité	Moindre progression de salaire			
Dispositifs visant à compenser les aléas de carrière					
Validation de trimestres sans report de salaire	Oui	Non	Oui	Non	--
Validation de trimestres avec report de salaire	Oui	Oui	Oui	?	---
Dispositifs de majorations de pension liés aux enfants					
Proportionnelles	Non	Non	Oui	Non	-
Forfaitaires ou plafonnées	Non	Non	Oui	Oui	-
Liées à une validation de période au titre des enfants	?	?	Oui	?	-

Lecture en ligne : un dispositif de majoration proportionnelle de pension favorise les assurés ayant eu des enfants, ne compense pas les interruptions d'activité liées aux enfants et n'assure pas de redistribution verticale

Lecture en colonne : l'objectif de favoriser les assurés ayant des enfants est atteint par tous les dispositifs.

Lecture de la colonne de droite : un signe - signifie que le levier est relativement compatible avec le principe d'incitation au travail, un signe – qu'il est modérément compatible et un signe --- qu'il est difficilement compatible avec le principe d'incitation au travail.

2.1 Les dispositifs visant à compenser les aléas de carrière liés aux enfants

Les dispositifs de validation de période, notamment ceux permettant des reports de salaire au compte (qui influent pour les salariés du secteur privé et les contractuels de la fonction publique sur le salaire annuel moyen et les points acquis dans les régimes complémentaires), semblent répondre à l'ensemble des objectifs assignés aux droits familiaux. Ils posent cependant plusieurs questions.

En premier lieu, faut-il conditionner (au moins en partie) le bénéfice du dispositif de validation de période aux parents (en général les femmes) ayant connu des interruptions de carrière ou des réductions d'activité ? Ce n'est pas le cas de la MDA actuelle dans le régime général, ni dans certains cas de l'AVPF, puisque seule l'allocation dite *Prepave* (Prestation partagée d'éducation de l'enfant) nécessite une réduction ou cessation d'activité. Cette restriction de champ impliquerait que les mères qui ont eu une carrière continue ne bénéficient plus (ou moins) de droits de ce type, et ce, bien que les enfants aient pu avoir un impact sur leur trajectoire salariale.

Et quelle durée faut-il compenser et pour quelles interruptions : quand les enfants sont jeunes ou quel que soit leur âge ? Faut-il envisager une durée maximale à cette validation pour éviter notamment un éloignement trop important du marché du travail ?

En deuxième lieu, faut-il accompagner la validation de durée de reports de salaires au compte ? Dans ce cas, quels salaires prendre en compte ? Le Smic (cas actuel de l'AVPF), ce qui permettrait de continuer à respecter l'objectif de redistribution verticale, ou un salaire représentatif des années précédant l'interruption ? Actuellement, le report au compte d'un Smic en cas d'AVPF peut conduire à baisser le montant de la retraite si ces années sont prises en compte dans le salaire annuel moyen, ce qui est notamment le cas pour les personnes ayant moins de 25 années de carrière au régime général⁴.

En troisième lieu, comment compenser le temps partiel en cas d'éducation des enfants ? Actuellement, le temps partiel fait l'objet d'un traitement différencié entre le secteur privé et la fonction publique. Dans le secteur privé, le temps partiel (tant qu'il permet de travailler au moins 600h au Smic dans l'année) n'a pas d'effet sur la durée prise en compte dans le calcul du coefficient de proratisation mais peut en avoir un dans celui du salaire annuel moyen. Dans le secteur public, le temps partiel jusqu'aux trois ans de l'enfant ouvre les mêmes droits qu'un temps plein⁵. Faut-il envisager d'harmoniser ces dispositifs ? Par ailleurs, le dispositif de surcotisation en cas de temps partiel permettant d'acquérir des droits sur la base d'un temps plein est un dispositif volontaire dans le secteur privé. Faut-il envisager de le généraliser pour les parents d'enfants de moins de trois ans ? Et dans ce cas, qui doit financer cette surcotisation ?

Enfin, ces dispositifs doivent-ils être mis sous conditions de ressources comme c'est le cas actuellement de l'AVPF ou doivent-ils bénéficier à l'ensemble des parents ? Faut-il à l'inverse lever toute condition de ressources ?

2.2 La majoration de pension des parents

Les majorations de pension permettent d'améliorer directement les montants de pension d'une partie des parents et ainsi de favoriser la natalité. Plusieurs questions se posent néanmoins sur les modalités de ces majorations.

La majoration proportionnelle pour enfants ne concerne actuellement que les parents ayant eu ou élevé au moins trois enfants. Faut-il ouvrir ce dispositif dès le 1^{er} enfant afin d'en faire bénéficier tous les parents ? La réponse à cette question dépend de l'objectif précis poursuivi au-delà de l'objectif général : est-ce un objectif d'incitation à la natalité qui justifierait l'ouverture à partir du 3^{ème} enfant ou un objectif de compensation de charge qui justifierait l'ouverture dès le 1^{er} enfant ?

⁴ En cas de carrière inférieure à 25 années, le salaire annuel moyen est calculé sur l'ensemble de la carrière et non sur un prorata des années de carrière relatif à la durée d'assurance nécessaire.

⁵ Au-delà, il est pris en compte au prorata dans le calcul du coefficient de proratisation (sauf pour le temps partiel de droit jusqu'aux trois ans de l'enfant) mais n'a aucun effet sur le salaire de référence (calculé sur le traitement indiciaire des six derniers mois, quelle que soit la quotité de travail).

Dans les deux cas, il est important de s'interroger sur les raisons qui conduisent à verser cette contrepartie une fois les parents à la retraite, alors que ces charges ont pour la plupart du temps disparu. Faudrait-il, dans cette perspective, réserver le bénéfice de cette majoration aux seuls parents retraités ayant encore des enfants à charge⁶ ou réorienter les sommes allouées aux majorations à la politique familiale⁷ ?

S'il semble que les majorations de pension ne répondent pas à l'objectif de compensation des aléas de carrière, certaines modalités peuvent en partie compenser une moindre progression de salaire, en particulier si la majoration est réservée aux seuls bénéficiaires de validations de période au titre des enfants. Dans ce cas, la majoration viserait à compenser la charge effective, c'est-à-dire le fait d'avoir élevé un enfant et non le simple fait de l'avoir eu (optique nataliste)⁸.

Actuellement, la majoration de pension bénéficie également aux pères, alors qu'il ne semble pas que la présence d'enfants ait un impact négatif sur la carrière des hommes au vu des études existantes. Si l'objectif est de compenser les effets des enfants sur les carrières, faut-il alors circonscrire le bénéfice de la majoration aux seules femmes (ou pour respecter le principe d'égalité entre femmes et hommes, aux parents bénéficiaires d'une validation de période au titre des enfants)⁹ ? Et si la validation de période est restreinte aux seules personnes ayant interrompu leur activité (en grande majorité les femmes), reste-t-il alors pertinent de cibler le bénéfice de la majoration de pension sur ces seules personnes alors même que la moindre progression de salaire peut concerner toutes les mères ?

Par ailleurs, s'il s'agit de compenser le manque à épargner lié au fait d'avoir une famille nombreuse, faut-il une progression du taux de majoration avec le nombre d'enfants, comme cela est le cas actuellement dans la fonction publique ou cette majoration progressive est-elle disproportionnée par rapport à l'objectif d'un manque à épargner ?

Enfin, si l'intention est d'aller plus loin vers l'objectif de redistribution verticale, la majoration doit-elle être forfaitaire ou plafonnée ?

⁶ Une telle majoration, à hauteur de 5 % par enfant, existe ainsi à l'Agirc-Arrco dès le 1^{er} enfant encore à la charge des parents à la retraite.

⁷ Il faut noter à cet égard que la Cnaf prend en charge le financement de ces droits dans le régime général.

⁸ Actuellement, la majoration proportionnelle est accordée aux deux parents (biologiques) mais aussi aux personnes ayant eu les enfants à leur charge ou à celle de leur conjoint pendant au moins 9 ans avant les 16 ans de l'enfant, ce qui peut conduire à ouvrir ce droit à trois voire quatre assurés pour un même enfant.

⁹ Ce recentrage du dispositif reviendrait à étendre le principe mis en œuvre par la nouvelle majoration de pension liée à la MDA instaurée par la réforme de 2023.