

# **CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES**

## **DOSSIER DE PRESSE**

### **Retraites : droits familiaux et conjugaux**

---

Sixième rapport  
Adopté le 17 décembre 2008

Conseil d'orientation des retraites  
113, rue de Grenelle – 75007 Paris  
[www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)

Contact presse  
Nicole Brian  
Téléphone : 01 42 75 65 67  
Email : [nicole.brian@cor-retraites.fr](mailto:nicole.brian@cor-retraites.fr)



# DOSSIER DE PRESSE

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>PREMIERE PARTIE - Le constat : les droits familiaux et conjugaux dans le système de retraite français</b>	
<b>I.1 - Les dispositifs de droits familiaux et conjugaux en France</b>	<b>7</b>
<b>I.2 - Les bénéficiaires des droits familiaux et conjugaux</b>	<b>9</b>
<b>I.3 - L'importance économique des droits familiaux et conjugaux</b>	<b>11</b>
<b>DEUXIEME PARTIE - Le contexte : la situation des femmes, des couples et des familles et l'évolution du cadre juridique</b>	
<b>II.1 - L'activité féminine et l'acquisition de droits propres à la retraite par les femmes</b>	<b>13</b>
<b>II.2 - Les pensions des femmes et des parents selon le nombre de leurs enfants</b>	<b>15</b>
<b>II.3 - Les transformations du couple et de la famille</b>	<b>17</b>
<b>II.4 - Le niveau de vie des hommes et des femmes au moment de la retraite</b>	<b>19</b>
<b>II.5 - L'application du principe juridique d'égalité entre les hommes et les femmes aux droits familiaux et conjugaux</b>	<b>23</b>
<b>TROISIEME PARTIE - Les perspectives : quelles évolutions des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite ?</b>	
<b>III.1 - Les objectifs poursuivis par les droits familiaux et conjugaux</b>	<b>25</b>
<b>III.2 - Les expériences étrangères</b>	<b>29</b>
<b>III.3 - Les opinions relatives à la place des femmes dans la société et aux objectifs des droits familiaux et conjugaux</b>	<b>31</b>
<b>III.4 - Des principes communs à l'évolution des droits familiaux et conjugaux en France</b>	<b>33</b>
<b>III.5 - Les pistes d'évolution des droits familiaux</b>	<b>37</b>
<b>III.6 - Les pistes d'évolution des droits conjugaux</b>	<b>43</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>49</b>



## INTRODUCTION

Le Conseil d'orientation des retraites a mené ces dernières années une réflexion sur les droits familiaux et conjugaux existant dans les régimes de retraite en France. Les rapports du Conseil qui se sont succédés avaient déjà rappelé l'importance du sujet.

Une réflexion d'ensemble sur les droits familiaux et conjugaux de retraite paraît nécessaire pour plusieurs raisons.

Les régimes de retraites organisent une redistribution importante au bénéfice des personnes assumant la charge des enfants et tout particulièrement des femmes. Cependant, les règles existantes suscitent aujourd'hui diverses interrogations. On peut en effet s'interroger, d'une part, sur la cohérence des différents dispositifs à l'intérieur de chaque régime et entre les régimes, d'autre part, sur l'adaptation de ces règles aux situations et aux aspirations, qui évoluent au fil des générations.

L'urgence d'une réflexion est accrue par le fait que la France se trouve confrontée aux développements d'un droit et d'une jurisprudence communautaires qui mettent en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, selon une logique assez profondément étrangère à la conception française traditionnelle.

La réflexion sur les droits familiaux et conjugaux de retraite a été délicate à mener, car elle doit prendre en compte les dimensions multiples du sujet, tout en veillant à l'articulation de la politique de retraite avec les autres champs que sont la politique familiale, la politique d'emploi, la fiscalité... Il s'agit enfin d'un sujet sensible, qui concerne directement tous les Français, en particulier ceux qui ont des enfants, et touche au domaine intime de la famille et du couple. Le Conseil en mesure tous les enjeux et a conscience qu'en la matière, des évolutions, si elles doivent avoir lieu, ne peuvent être que progressives.

Le présent rapport, comme son titre l'explique, est organisé en trois grandes parties : le constat, le contexte et les perspectives.

**La première partie** présente les droits familiaux et conjugaux dans le système de retraite français. Elle décrit d'abord les dispositifs existants dans les différents régimes. Elle présente ensuite les caractéristiques de leurs bénéficiaires, qui sont le plus souvent des femmes. Enfin, elle donne une évaluation de l'importance économique des droits familiaux et conjugaux, c'est-à-dire du montant qu'ils représentent dans l'ensemble des pensions servies par les régimes de retraite.

**La deuxième partie** est consacrée au contexte dans lequel s'inscrivent les évolutions des droits familiaux et conjugaux de retraite. Après un examen de la place des femmes sur le marché du travail et dans le domaine familial, elle présente des données sur le niveau des retraites des femmes et des parents selon le nombre de leurs enfants. Elle dresse ensuite un panorama des principales transformations du couple et de la famille, puis s'intéresse au niveau de vie des hommes et des femmes au moment de la retraite. Le dernier chapitre de cette partie est consacré à l'application du principe juridique d'égalité entre les hommes et les femmes aux droits familiaux et conjugaux de retraite.

**La troisième partie** pose la question des évolutions à venir des droits familiaux et conjugaux de retraite. Les trois premiers chapitres fournissent, en amont, des éléments utiles pour alimenter cette réflexion, d'abord en précisant les différents objectifs possibles des droits familiaux et conjugaux de retraite, ensuite en tirant quelques enseignements d'expériences étrangères, enfin en faisant état de l'opinion des Français sur la place des femmes dans la société et sur les objectifs des droits familiaux et conjugaux de retraite. Les trois derniers chapitres présentent différentes pistes possibles d'évolution, d'une part, pour les droits familiaux, d'autre part, pour les droits conjugaux, en précisant au préalable un certain nombre de principes communs à respecter.

**Toutes les pistes d'évolution recensées n'ont pas nécessairement donné lieu à accord au sein du Conseil. Elles visent toutefois à éclairer, tant sur le plan des objectifs que sur celui des modalités, les choix à venir de ceux, pouvoirs publics et partenaires sociaux, à qui il reviendra, le cas échéant, de décider.**

## **I.1 - LES DISPOSITIFS DE DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX EN FRANCE**

### **I - Les différents dispositifs de droits familiaux**

Il existe deux principaux types de droits familiaux en matière de retraite :

- d'une part, les **majorations de durée d'assurance pour enfants**, qui permettent aux mères, et éventuellement aux pères, de valider des trimestres supplémentaires dans leur régime d'affiliation. A cette catégorie se rattachent :
  - la **majoration de durée d'assurance** : instaurée en 1971 dans le régime général, elle est réservée aux mères sans condition de réduction d'activité (à la différence du régime de la fonction publique) et consiste à accorder aux femmes une durée d'assurance (de 8 trimestres au régime général) à la naissance, à l'adoption ou à la prise en charge effective de chaque enfant. L'objectif initial était de compenser les effets de la présence d'enfant sur les carrières et donc sur les niveaux de pension des mères ;
  - l'**assurance vieillesse des parents au foyer** : créée en 1972, elle vise en principe à compenser les interruptions ou réductions d'activité des parents en comptabilisant, sur la base d'un salaire porté au compte à hauteur du SMIC, les périodes passées au foyer pour élever des enfants, sous certaines conditions de revenus et d'éligibilité à d'autres prestations familiales. Ce dispositif conduit à une certaine complexité et à une grande diversité de situations des bénéficiaires sur le marché du travail<sup>1</sup> ;
  - les possibilités de **départ anticipé** après quinze ans de services pour les mères de trois enfants et plus. Ce dispositif a été étendu aux pères en 2005, sous réserve d'une interruption d'activité de deux mois ;
  
- et, d'autre part, les **majorations de montant de pensions pour les hommes et les femmes** :
  - **ayant eu ou élevé trois enfants ou plus** : ce sont des majorations proportionnelles à la pension qui sont accordées aux pères et aux mères ayant eu ou élevé au moins trois enfants ;
  - et **pour conjoint ou enfant à charge** : elles sont accordées au titulaire d'une pension si son conjoint a plus de 65 ans et ne dispose pas de ressources personnelles ou s'il a encore des enfants à charge à la date de la liquidation de sa pension.

A l'exception notable de l'**assurance vieillesse des parents au foyer**, les **droits familiaux** dépendent du régime d'affiliation des assurés. Cette diversité des dispositifs n'est pas aujourd'hui sans incidence sur leur cohérence et peut conduire à des disparités de traitement, selon les régimes, de certaines situations familiales :

---

<sup>1</sup> Certains bénéficiaires de l'AVPF ne peuvent pas exercer d'activité professionnelle sans perdre le bénéfice de l'AVPF, alors que d'autres (parents isolés) peuvent travailler à temps plein et que d'autres encore, vivant en couple, peuvent travailler à temps partiel.

- en général, des **majorations de durée d'assurance** sont prévues dans les régimes de base, mais pas dans les régimes complémentaires, à l'exception de l'IRCANTEC ;
- les **majorations de pension pour trois enfants et plus** sont présentes dans tous les régimes à l'exception du régime de base des professions libérales et du régime additionnel de la fonction publique créé en 2003, qui n'accorde, d'ailleurs, aucun droit familial ;
- les possibilités de **départ anticipé** pour raison familiale n'existent que dans les régimes spéciaux dont ceux des fonctionnaires, à l'exception des régimes des mineurs et des marins ;
- les **majorations pour conjoint à charge** n'ont été prévues que dans les régimes de base du secteur privé, des professions libérales, des mines et des marins ; les majorations pour enfant à charge sont propres à l'ARRCO.

## **II - La réversion : les règles propres à chaque régime**

En ce qui concerne les droits conjugaux, tous les régimes de retraite mettent en œuvre des systèmes de réversion. Les dispositifs de réversion consistent à verser, parfois sous certaines conditions, une fraction de la pension du conjoint décédé au survivant du couple, qui est *de facto* le plus souvent la femme.

Si tous les régimes accordent des pensions de réversion, à un taux variant de 50 % à 60 %, les conditions pour bénéficier d'une pension de réversion sont loin d'être homogènes. Il apparaît notamment que :

- dans le régime général, les régimes alignés, le régime des exploitants agricoles et le régime des professions libérales, une **condition de ressources** s'applique pour bénéficier de la réversion. Mais ce n'est pas le cas pour les régimes complémentaires<sup>2</sup> et les régimes de la fonction publique ;
- le **remariage** entraîne la perte ou la suspension de la réversion dans les régimes complémentaires et les régimes spéciaux (y compris ceux de la fonction publique), mais pas dans le régime général, les régimes alignés, le régime des exploitants agricoles et le régime des professions libérales ;
- la **condition d'âge**, absente dans la plupart des régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique, est rétablie dans le régime général depuis le PLFSS pour 2009, et existe dans la plupart des autres régimes, avec des seuils d'âge non harmonisés ;
- seulement certains régimes prévoient un **dispositif pour les orphelins**, dont la forme et le montant sont variables ;
- enfin les **disparités de règles** entre les veufs et les veuves ont quasiment disparu au sein de chaque régime.

---

<sup>2</sup> Sauf pour le régime complémentaire obligatoire des artisans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

## **I.2 - LES BENEFICIAIRES DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX**

### **I - Les bénéficiaires de droits familiaux : la quasi-totalité des mères et les pères de famille nombreuse**

#### **1. La majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA)**

Près de 90 % des femmes retraitées nées en 1934 et 1938 – soit approximativement l'ensemble des mères de ces générations – ont validé des trimestres de MDA, en moyenne 21 pour les seules bénéficiaires. Pour les générations futures de retraitées, ce nombre serait un peu plus faible (environ 18 trimestres) et relativement stable, reflétant les perspectives d'évolution du nombre d'enfants par femme.

#### **2. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**

Au cours de l'année 2007, plus de deux millions d'assurés, à 90% des femmes, ont bénéficié de trimestres d'AVPF, dans près de deux cas sur trois au titre de prestations familiales associées aux enfants de moins de trois ans et dans plus d'un cas sur trois au titre du complément familial versé aux familles nombreuses.

Un tiers des femmes parties en retraite au régime général en 2004 a bénéficié de l'AVPF, à hauteur de 27 trimestres en moyenne (près de 7 années), dont 10% pour plus de 40 trimestres. La montée en charge du dispositif devrait se poursuivre jusque vers 2020 et un peu plus de 55 % des femmes partant à la retraite devraient alors être concernées, pour un nombre moyen de trimestres du même ordre de grandeur.

#### **3. La majoration de pension pour trois enfants et plus**

En 2004, plus de 40% des retraités, soit environ 5,4 millions de personnes, ont bénéficié de majorations de pension pour trois enfants et plus au titre de leurs droits propres, pour un montant moyen de 89 € par mois. Parmi ces bénéficiaires, les femmes ont reçu en moyenne à ce titre 56 € et les hommes 123 €.

#### **4. Les départs en retraite anticipés pour trois enfants après quinze ans de service**

En 2006, environ 10 % des nouveaux retraités de la fonction publique, essentiellement des femmes, ont bénéficié du dispositif de départ anticipé pour raison familiale. L'âge moyen de départ en retraite des bénéficiaires varie selon les régimes ; il est en moyenne aux alentours de 50 ans, soit de 7 à 12 ans plus faible que l'âge moyen de départ en retraite des mères de trois enfants qui ne recourent pas au dispositif.

## **II – Les bénéficiaires de la réversion : des femmes dans neuf cas sur dix**

En 2004, environ 14 millions de personnes, soit plus d'un quart des retraités, ont bénéficié d'une pension de réversion ; il s'agissait de femmes dans 92 % des cas. Le montant mensuel moyen de la réversion<sup>3</sup> s'élevait à 523 €, dont 238 € pour les hommes et 548 € pour les femmes.

Parmi les bénéficiaires, la pension de réversion représentait plus de la moitié de la retraite totale des femmes (près de 60 % pour celles âgées de 85 ans et plus) et 16 % de celle des hommes.

---

<sup>3</sup> Il s'agit ici de l'avantage principal de droit dérivé, c'est-à-dire la pension hors avantages complémentaires (la majoration de pension pour enfants notamment).

## **I.3 - L'IMPORTANCE ECONOMIQUE DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX**

### **I - Le montant global des droits familiaux**

En 2006, les droits familiaux (MDA, AVPF, majorations de pension pour trois enfants et plus, départs anticipés pour raison familiale et majorations pour personne à charge) représentaient 8,4 % des pensions de droit propre servies par les régimes, soit 15,3 Md€ (près de 0,9 % du PIB en 2006), dont 7,5 % au titre des trois premiers, qui sont les plus importants.

Cette part varie fortement selon les régimes, reflétant des disparités de structure familiale entre les populations retraitées de chacun des régimes et les différences de dispositifs entre les régimes : elle est plus importante à la CNAV (13,1% des pensions de droit propre en 2006, soit 8,6 Md€), du fait de la prise en charge par ce régime de l'AVPF et, compte tenu des règles de priorité d'attribution, de la plupart des trimestres de MDA.

### **II - Le montant global des droits conjugaux**

En 2006, les droits conjugaux représentaient 13,6 % de l'ensemble des pensions de droit propre et de droit dérivé servies par les régimes, soit 28,9 Md€ (1,6 % du PIB).

Cette part varie d'un régime à l'autre en fonction des règles relatives à la réversion et de la structure démographique de la population retraitée. Elle est relativement faible à la CNAV (10,6 %), en raison notamment de la condition de ressources pour bénéficier de la réversion, plus faible encore dans le régime des agents des collectivités locales (8,8 %) qui est très féminisé, et à l'inverse élevé dans le régime des marins (24,8 %) et celui des mines (34,6 %).

Selon les projections réalisées par le COR en 2007<sup>4</sup>, la part de la réversion dans l'ensemble des retraites diminuerait constamment jusqu'en 2050, compte tenu, entre autres, de la progression de l'activité féminine et de l'augmentation de l'espérance de vie (couplée à une réduction de l'écart d'espérance de vie entre les hommes et les femmes) : elle passerait à 11,4 % en 2020 puis à 9,8 % en 2050.

---

<sup>4</sup> Donc avant la hausse du taux de réversion et le rétablissement de la condition d'âge au régime général prévus dans la LFSS pour 2009.



## **II.1 - L'ACTIVITE FEMININE ET L'ACQUISITION DE DROITS PROPRES A LA RETRAITE PAR LES FEMMES**

### **I - L'évolution de la situation des femmes sur le marché du travail**

L'**activité féminine** n'a jamais cessé de progresser depuis la fin des années soixante, même si elle augmente un peu moins vite depuis le milieu des années quatre-vingt-dix : en 1970, une femme sur deux en âge de travailler (15-64 ans) était active ; aujourd'hui, c'est le cas de deux femmes sur trois. Parce que, dans le même temps, l'activité des hommes a légèrement diminué, les taux d'activité féminins et masculins se rapprochent. En 2007, le taux d'activité des 15-64 ans s'élevait à 74,6 % pour les hommes et à 65,3 % pour les femmes.

L'**inactivité féminine** s'est transformée au fil des générations. Il est de plus en plus rare qu'une femme n'entre jamais sur le marché du travail : elles ne sont plus que 5 % dans ce cas parmi les femmes nées vers 1960, contre 15 % parmi celles nées vers 1930. L'inactivité féminine correspond pour l'essentiel à des cessations d'activité précoces ou à des interruptions d'activité généralement liées à l'éducation des enfants. Les cessations d'activité précoces concernent davantage les femmes que les hommes. Quant aux interruptions d'activité liées aux enfants, elles restent spécifiquement féminines (seulement 1,5 % des pères ayant un emploi cessent ou réduisent leur activité après une naissance, contre 35 % des mères), mais elles sont globalement moins fréquentes et se raccourcissent.

Le **chômage** est en outre plus fréquent pour les femmes. Le taux de chômage des femmes âgées de 25 à 49 ans était ainsi de 8,1% en 2007, contre 6,6% pour les hommes de cette tranche d'âge.

Au total, le **taux d'emploi** des 15 à 64 ans s'élevait à 59,7 % pour les femmes et 69,0 % pour les hommes.

Le travail à **temps partiel** des femmes s'est fortement développé dans les années quatre-vingts et quatre-vingt-dix avant de se stabiliser : depuis dix ans, les emplois à temps partiel représentent environ 30 % de l'emploi féminin (contre 5% de l'emploi masculin). 80% des emplois à temps partiel sont ainsi occupés par des femmes. Dans près d'un tiers des cas, ce temps partiel est « subi », au sens où les femmes concernées auraient souhaité travailler davantage. La progression du travail à temps partiel au fil des générations contrarie la progression du volume d'activité féminine ; le taux d'emploi des femmes en équivalent temps plein stagne depuis la génération 1955.

Depuis le milieu des années soixante-dix, les **écarts de salaire** entre les hommes et les femmes se sont nettement réduits, mais ce rapprochement s'est interrompu depuis le milieu des années quatre-vingt dix. L'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes s'est stabilisé autour de 20 % pour les emplois à temps complet, l'écart de salaire horaire étant de l'ordre de 10%. De fait, les écarts de durée effective de travail expliquent une part importante des écarts de salaire mensuel entre les hommes et les femmes.

## **II - Le contexte sociologique : la distribution des temps entre les hommes et les femmes**

La répartition dissymétrique du temps professionnel et du temps domestique au sein des couples est l'un des principaux facteurs d'écart entre les carrières des femmes et celles des hommes.

Depuis quarante ans, le **partage des tâches** au sein des couples est plus équilibré, mais la réduction du temps de travail domestique féminin a été permise davantage par des « gains de productivité » dans l'accomplissement des tâches ménagères que par une participation accrue des hommes à ces tâches. En 1998, les femmes actives consacraient encore près de 40 % de leur temps de travail total au travail domestique, là où les hommes n'en consacraient que 16 %. Dans les couples où les deux membres travaillent, l'expression de « double journée » pour les femmes dépeint ainsi une situation assez proche de la réalité.

La marche vers un partage plus égalitaire des tâches, amorcée vers la fin des années soixante avec la montée de l'activité féminine, paraît lente, voire même en panne depuis le milieu des années quatre-vingt. La situation est analogue dans les autres pays européens. Le modèle scandinave n'y échappe pas, bien que la dissymétrie soit un peu moins marquée.

La différenciation des **rôles parentaux** au moment des naissances semble devenir la principale cause des écarts entre le taux d'activité masculin et le taux d'activité féminin. Pour les femmes ayant un emploi salarié, la répartition dissymétrique des temps au sein du couple se traduit par une durée effective du travail plus réduite que celle des hommes, ce qui contribue à des salaires mensuels plus faibles.

## **III - Les conséquences en termes de droits à retraite**

Même si les droits à la retraite ne sont pas strictement proportionnels aux salaires perçus et à la durée de la carrière, les écarts de situation entre les hommes et les femmes au cours de la vie active se traduisent de façon cumulative par des écarts dans les droits à retraite, en termes de salaire de référence et de durée d'assurance.

Au régime général, le salaire de référence (SAM) est calculé sur les meilleurs salaires plafonnés de la carrière, de sorte que les **évolutions de l'écart de SAM** entre les hommes et les femmes sont lentes : entre le milieu des années soixante et le milieu des années quatre-vingt, l'écart de SAM (alors calculé sur les dix meilleures années) oscillait autour de 34 % ; il était de 27 % en 2006 et 2007.

En termes de **durée d'assurance**, les femmes parties en retraite en 2004 ont validé en moyenne 20 trimestres de moins que les hommes (137 trimestres contre 157) malgré les majorations de durée pour enfant ; seules 44 % d'entre elles ont une carrière complète contre 86 % des hommes. L'écart de durée d'assurance se réduit toutefois au fil des générations. À 50 ans, pour la génération 1950, l'écart observé entre la durée moyenne validée par les hommes et la durée moyenne validée par les femmes n'était ainsi que de 14 trimestres hors majoration de durée pour enfant, et donc quasiment nul en incluant ces majorations. À 60 ans, la durée moyenne validée par les femmes, augmentée des majorations de durée d'assurance pour enfants dépasserait, selon les projections disponibles de la CNAV et de l'INSEE, celle des hommes pour les générations les plus jeunes.

## **II.2 - LES PENSIONS DES FEMMES ET DES PARENTS SELON LE NOMBRE DE LEURS ENFANTS**

### **I - Les écarts de pension entre les hommes et les femmes, et selon le nombre d'enfants**

#### 1. Les écarts de pension entre les hommes et les femmes

Les **écarts de pension** entre les hommes et les femmes sont importants : en 2004, les femmes retraitées de 60 ans et plus percevaient une retraite moyenne (droits propres, droits dérivés et minimum vieillesse) de 1 020 € par mois, soit 62 % de celle des hommes (1 636 €) ; des écarts d'ampleur comparable se retrouvent dans toutes les tranches d'âge.

La proportion élevée de **carrières relativement courtes** contribue, avec la faiblesse des salaires, à expliquer la part importante des faibles pensions chez les femmes. En 2004, 44 % des femmes retraitées avaient validé une carrière complète contre 86 % des hommes retraités. Les femmes représentaient également près des deux tiers des bénéficiaires du minimum vieillesse, et près des deux tiers des prestataires du minimum contributif.

Si on se limite aux seuls **droits propres** (c'est-à-dire hors pension de réversion et minimum vieillesse), les écarts entre les hommes et les femmes se réduisent toutefois au fil des générations : dans la tranche d'âge des 85 ans et plus, la pension de droit propre des femmes n'était égale en 2004 qu'à 42 % de celle des hommes, contre 50 % pour les 65-69 ans.

Des disparités importantes concernant les pensions de droits propres s'observent également **entre les régimes** : en 2004, la pension de droit propre (base et complémentaire) des femmes représentait moins de 40 % de celle des hommes pour les anciens salariés du secteur privé, 50 % pour les anciens non-salariés et près de 80 % pour les anciens fonctionnaires civils de l'Etat – niveau qui reflète dans la fonction publique une plus grande proximité des parcours professionnels des hommes et des femmes en termes de rémunération et de durée de carrière.

Les **âges de départ** en retraite des hommes et des femmes diffèrent également. Dans le secteur privé ou la fonction publique, les femmes liquident leurs droits à la retraite en moyenne plus tardivement que les hommes (respectivement à 61,5 ans et à 60,1 ans pour la génération 1938).

Sous l'effet de l'accroissement de l'activité féminine et de la hausse des qualifications des femmes, les écarts de pension moyenne entre les hommes et les femmes devraient continuer à se réduire sans totalement disparaître et les âges moyens de liquidation converger.

#### 2. Les écarts de pension selon le nombre d'enfants

En 2004, les femmes retraitées nées en 1934 et 1938 avaient une pension de droit propre d'autant plus faible qu'elles avaient eu des enfants. Ainsi, celles qui n'avaient aucun enfant ou seulement un enfant percevaient une pension supérieure de plus de 25 % à l'ensemble des femmes (plus de 1 000 € par mois contre 825 € en moyenne). Symétriquement, les femmes ayant eu trois enfants percevaient une pension inférieure de 15 % (703 €).

## **II - La contribution des droits familiaux au montant des pensions individuelles et selon le nombre d'enfants**

### **1. La contribution de l'ensemble des droits familiaux aux pensions**

L'apport des droits familiaux à la pension des femmes est d'autant plus fort que le nombre d'enfants est élevé : en moyenne, les droits familiaux représentent plus d'un quart de la pension de droit propre des femmes des générations 1934 et 1938 (18% pour les mères de deux enfants, 34% pour celles de trois enfants). Cet apport est relativement plus important pour les mères percevant de petites pensions.

### **2. L'effet de chaque droit familial sur les pensions**

**La MDA** agit, directement ou indirectement, sur le montant des pensions servies par les différents régimes, de base et complémentaires. Pour les femmes nées en 1934 et 1938, la MDA représentait en 2004, en moyenne, un apport de l'ordre de 20 % dans la pension de droit propre (tous régimes). L'apport de la MDA est évidemment d'autant plus important que le nombre d'enfants est élevé : il était en moyenne de 7 % pour les mères d'un enfant, de 18% pour les mères de deux enfants et de 25% pour celles ayant trois enfants.

De la même façon, **l'AVPF** intervient de façon directe sur la pension servie par le régime général, et de façon indirecte sur les pensions versées par les autres régimes, de base et complémentaires. Ce dispositif, introduite en 1972, n'a pu pleinement bénéficier aux retraités des générations 1934 et 1938, et concerne davantage les femmes qui partent actuellement à la retraite. Par exemple, parmi celles parties en 2005, l'apport de l'AVPF à la pension moyenne versée par la CNAV était de 34% pour les seules bénéficiaires du dispositif et de 10% pour l'ensemble des assurées de la CNAV.

En tenant compte de **la majoration de pension pour trois enfants ou plus**, pour les générations 1934 et 1938, la pension moyenne des pères de trois enfants et plus est sensiblement égale à celle des pères de moins de trois enfants (environ 1 470 € par mois en 2004) ; en revanche, les mères de trois enfants et plus perçoivent au total une pension inférieure en moyenne de près de 28 % à celle des mères de moins de trois enfants (respectivement 648 € et 895 € par mois en 2004). Au gain direct que représente la majoration de la pension, s'ajoute le bénéfice dû au fait qu'elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu. Ce bénéfice est plus élevé pour les assurés aux deux extrémités de l'échelle des revenus.

Les mères de trois enfants et plus qui partent en **retraite anticipée après quinze ans de services dans la fonction publique** perçoivent des pensions en moyenne plus faibles que celles parties sans anticipation (de 6 % à la fonction publique d'Etat et -de 28 % à la CNRACL en 2006). En contrepartie, l'avancée de l'âge de la retraite permise par le dispositif (en moyenne de 7 ans à la fonction publique d'Etat et de 12,5 ans à la CNRACL en 2006) allonge la période de retraite des bénéficiaires de l'ordre de 30 % à la fonction publique d'Etat et 50 % à la CNRACL, par rapport aux non-bénéficiaires. Au total, les mères de trois enfants et plus parties en 2006 dans le cadre de la retraite anticipée devraient recevoir en moyenne au cours de la retraite un montant total de pension plus élevé que celui dont elles auraient bénéficié en l'absence du dispositif.

## **II.3 - LES TRANSFORMATIONS DU COUPLE ET DE LA FAMILLE**

### **I - Les nouveaux parcours conjugaux et le destin conjugal des générations successives**

La montée du nombre de **divorces** est un trait majeur des évolutions des quarante dernières années. La proportion de mariages rompus par un divorce s'est constamment accrue d'une génération à l'autre. Si les comportements observés aujourd'hui se pérennisaient, près de 38 % des mariages conclus en 1990 devraient être rompus.

Un second bouleversement majeur s'est amorcé à partir de la fin des années soixante-dix : la montée des **unions hors mariage**. De ce fait, les naissances hors mariage ont été multipliées par plus de six depuis 1970 et concernent aujourd'hui plus de 50 % de l'ensemble des naissances. Les unions hors mariage s'avèrent plus fragiles que les mariages et, comme les mariages, elles deviennent de plus en plus fragiles au fil des générations.

Au total, les **ruptures d'union** sont de plus en plus fréquentes. Pour autant que l'on ait un recul suffisant pour en juger, il semblerait que les deuxièmes unions (y compris les unions hors mariages) soient de moins en moins fréquentes, particulièrement pour les femmes lorsqu'elles ont des enfants à charge. Cela contribue au très fort accroissement du nombre de familles monoparentales : le nombre de ces familles avec enfants de moins de 25 ans a plus que doublé entre 1975 et 1999, puis a connu une croissance de 13 % entre 1999 et 2005.

Globalement, l'augmentation du nombre de couples hors mariage, qu'il s'agisse de premières unions ou de remises en couple, n'a pas totalement compensé le déclin du mariage (et du remariage). Il en résulte que la **proportion d'hommes et de femmes vivant seuls** à un âge donné tend à s'accroître au fil des générations. Ce constat est valable à tout âge, excepté au-delà de 70 ans en raison du recul du veuvage.

### **II – Le recul progressif du veuvage**

Bien que le **veuvage** concerne encore quatre femmes sur dix après 60 ans, la proportion de personnes veuves dans la population a reculé et devrait continuer de reculer pour au moins trois raisons : l'augmentation de l'espérance de vie conduit à retarder le moment du veuvage ; l'écart d'âge entre conjoints a tendance à se réduire, il n'est plus que de deux ans pour les jeunes générations ; au vu des évolutions démographiques récentes, la surmortalité masculine est moins marquée que par le passé.

La formation d'une nouvelle union est nettement plus rare après un veuvage qu'après un divorce. De fait, le recul du veuvage s'accompagne d'une progression de la vie en couple aux grands âges.

### **III – Le nombre d’enfants par génération**

Enfin, si la **fécondité** a diminué depuis le *baby-boom*, elle se maintient en France à un niveau relativement élevé par comparaison avec les autres pays développés. La proportion de femmes ayant exactement deux enfants est passée de 27 % à 40 % entre la génération née en 1930 et celle née en 1950. Dans le même temps, la proportion de femmes ayant quatre enfants ou plus a considérablement diminué (de 25 % pour la génération 1930 à 10 % pour la génération 1960). Les femmes sans enfant sont également moins nombreuses que par le passé (10 % pour la génération 1960 contre 13 % pour la génération 1930).

L’âge moyen des mères à la naissance s’élève et, à l’avenir, le cas de mères arrivant à l’âge de la retraite avec un enfant à charge ne devrait plus être anecdotique.

## **II.4 - LE NIVEAU DE VIE DES HOMMES ET DES FEMMES AU MOMENT DE LA RETRAITE**

### **I - Les écarts de niveau de vie entre retraités selon le sexe et la situation conjugale**

Les pensions de droit propre sont environ deux fois moins élevées en moyenne pour les femmes que pour les hommes parmi les générations actuellement à la retraite. Cependant, au moment de la retraite comme pendant la vie active, les écarts importants constatés entre les revenus personnels des femmes et ceux des hommes ne se traduisent pas nécessairement par des écarts de niveaux de vie entre les hommes et les femmes. En effet, hommes et femmes partagent généralement leurs ressources grâce au couple, et par définition, un homme et une femme vivant en couple ont le même niveau de vie<sup>5</sup>. En revanche, lorsque beaucoup de femmes vivent sans conjoint, ces inégalités peuvent être importantes.

Les générations nées avant 1945, qui constituent les retraités d'aujourd'hui, ont suivi dans environ neuf cas sur dix le parcours conjugal traditionnel, où l'on se marie pour la vie. Pour les générations actuellement à la retraite, la question des inégalités de niveau de vie entre les hommes et les femmes ne se pose pratiquement que pour le veuvage. Une question est alors de savoir si le système actuel de réversion contribue au maintien du niveau de vie à la suite du décès du conjoint, et donc à limiter les inégalités de niveaux de vie entre les hommes et les femmes à la retraite.

Pour les générations futures de retraités, qui auront connu des parcours conjugaux beaucoup plus diversifiés (divorce, cohabitation hors mariage avec ou sans PACS, vie solitaire...) les dispositifs de réversion, tels qu'ils existent aujourd'hui, joueront un rôle moins important, et les questions relatives au niveau de vie et à l'apport des droits familiaux et conjugaux se posent en des termes différents.

#### **1. Le niveau de vie des veuves vivant seules**

Contrairement au passé, les veuves âgées ne constituent plus une population particulièrement défavorisée, même si leur niveau de vie demeure en dessous de la moyenne. L'écart entre le niveau de vie moyen des veuves et celui des couples âgés, qui est de l'ordre de 13%, ne résulte pas de la perte de niveau de vie au décès du conjoint, mais de deux facteurs : un effet de génération (les veuves sont en moyenne plus âgées que les retraités en couple, or les retraites augmentent au fil des générations), et un effet de mortalité différentielle (les femmes d'ouvrier sont veuves plus tôt et un peu plus longtemps que les femmes de cadre).

Enfin les jeunes veuves comme les jeunes veufs disposent d'un niveau de vie plus faible que les veuves et veufs âgés, et ils se situent plus fréquemment sous le seuil de pauvreté.

---

<sup>5</sup> Le niveau de vie est défini comme le revenu du ménage, divisé par le nombre d'unités de consommation au sein du ménage ; un couple compte pour 1,5 unité de consommation selon l'échelle d'équivalence standard.

## 2. Le niveau de vie des autres retraités vivant seuls

Les autres femmes âgées vivant seules (célibataires ou divorcées) ont également un niveau de vie inférieur aux couples. Bien qu'elles ne bénéficient pas (ou peu) de pensions de réversion contrairement aux veuves, leur niveau de vie n'est guère inférieur à celui des veuves, du moins aujourd'hui. En effet, leurs retraites de droit propre sont relativement élevées, car le divorce et le célibat ont surtout concerné la fraction la plus diplômée des générations de femmes actuellement à la retraite.

En projection, le niveau de vie relatif des femmes célibataires ou divorcées vivant seules au moment de la retraite stagnerait, voire se dégraderait, malgré la montée des droits propres féminins. En effet, les pensions de ces femmes ne progresseraient pas aussi vite que celles des autres femmes, car leur niveau social se rapprocherait de la moyenne.

## **II - La variation de niveau de vie suite au décès du conjoint**

Dans le cas d'un couple de retraités dont l'un des membres décède, le système de réversion assurerait en moyenne aux veuves, sur le passé récent comme à l'avenir, un niveau de vie assez proche de celui qu'elles avaient avant le décès. Ce résultat, d'abord établi sur cas-types, est confirmé par deux études sur données individuelles, l'une observant la variation du niveau de vie pour les décès récents intervenus entre 1996 et 2002, l'autre simulant la variation du niveau de vie pour les décès futurs concernant les générations 1945 à 1965. Si le maintien du niveau de vie est assuré en moyenne, il ne l'est pas dans tous les cas : les veuves qui n'ont pas ou peu de droits propres voient leur niveau de vie baisser. A l'inverse, les veufs atteindraient un niveau de vie supérieur à celui qu'ils avaient avant le décès.

Le système de réversion des régimes de la fonction publique et celui des régimes de base et complémentaires des salariés du secteur privé, malgré des règles différentes, ont globalement des effets en termes de niveau de vie à peu près équivalents. Pour les régimes des salariés du secteur privé, la réversion est attribuée sous condition de ressources dans le régime de base, mais ceci est compensé par des taux de réversion plus élevés (54% dans le régime de base<sup>6</sup> et 60% dans les régimes complémentaires, contre 50% dans les régimes spéciaux) et par l'absence de condition de ressources dans les régimes complémentaires.

## **III - Le niveau de vie et le patrimoine au moment de la retraite selon le nombre d'enfants**

Le niveau de vie moyen des retraités décroît avec le nombre d'enfants, en raison de l'impact des enfants sur les carrières féminines et d'effets de sélection (par exemple, les personnes peu qualifiées ont davantage d'enfants que les autres).

Le patrimoine moyen est maximal pour deux enfants, et décroît à partir du troisième enfant. L'impact propre de l'enfant sur l'accumulation patrimoniale est cependant complexe. L'impact de l'enfant sur l'accumulation patrimoniale ne se réduirait pas à un simple effet négatif lié à son « coût », les dépenses pour l'élever entamant la capacité d'épargne des

---

<sup>6</sup> Le relèvement du taux de réversion à 60% sous certaines conditions (plus de 65 ans et retraite totale du survivant inférieure à 800 €) décidé dans le cadre de la LFSS pour 2009 ne remet pas en cause ce constat global.

parents. La présence d'enfants inciterait également à l'acquisition d'une résidence principale de plus grande surface. Malgré un revenu par unité de consommation plus faible lorsque les enfants sont à charge, les familles feraient un effort important d'épargne afin d'accéder à la propriété, ce qui leur permettrait de disposer d'un patrimoine immobilier au moment de la retraite.



## **II.5 - L'APPLICATION DU PRINCIPE JURIDIQUE D'EGALITE ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES AUX DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX**

### **I - Les droits européens et français ont contribué à renforcer le dispositif de promotion de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes**

La question de l'articulation du principe d'égalité entre les hommes et les femmes avec les mécanismes retenus pour les droits familiaux et conjugaux en matière de retraite prend une importance croissante, au regard notamment des adaptations rendues nécessaires par l'évolution des jurisprudences européennes concernant la mise en œuvre du principe d'égalité.

Sur le plan national comme sur le plan communautaire, l'application du principe d'égalité s'est jusqu'ici traduite par un grand nombre de dispositions prises au profit de la femme en vue de corriger les inégalités dont elle est l'objet. D'une part, les directives communautaires adoptées à partir des années soixante-dix ainsi que les nombreuses mesures nationales prises par le législateur au cours des années 2000 ont développé le principe d'une égalité réelle entre les hommes et les femmes dans le domaine professionnel. D'autre part, la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999 et plus récemment celle du 23 juillet 2008 sont venues renforcer ce principe d'égalité, en étendant aux responsabilités professionnelles et sociales le principe de parité prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution.

### **II - Sous l'influence du droit européen, les droits familiaux de retraite sont conduits à évoluer**

Toutefois, en matière de droits familiaux, l'application du principe d'égalité pose désormais la question du risque de remise en cause de certains droits spécifiques réservés jusqu'ici aux femmes.

A la suite de l'arrêt *Griesmar* de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) du 29 novembre 2001, qui a étendu le bénéfice de la majoration de durée d'assurance aux hommes fonctionnaires prouvant qu'ils ont assumé l'éducation de leurs enfants, les régimes assimilés à des régimes professionnels, à l'instar des régimes de la fonction publique, sont contraints d'appliquer le principe communautaire d'égalité entre les hommes et les femmes et de redéfinir les droits réservés jusqu'ici exclusivement aux femmes. Cette jurisprudence, qui a été reprise par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Griesmar* du 29 juillet 2002, est à l'origine de la réforme française de 2003 étendant aux pères fonctionnaires, d'une part, le bénéfice de la majoration de durée d'assurance pour enfant, qui a de ce fait été modifiée, d'autre part, celui du dispositif du départ en retraite pour 3 enfants après 15 ans de service, en l'assortissant d'une condition d'interruption d'activité de deux mois.

Sur le fondement d'un texte autre que communautaire, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui dispose dans son article 14 que « la jouissance des droits et libertés (...) doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe (...) », des recours peuvent être dirigés, au-delà même des régimes professionnels, contre tous les régimes, y compris le régime général et les régimes alignés. L'arrêt de la Cour de cassation du 21 décembre 2006, se fondant sur la CEDH, a ainsi étendu le bénéfice de la majoration de

durée d'assurance prévue dans le régime général à un père ayant prouvé qu'il avait élevé seul un enfant. Certaines cours d'appel vont même jusqu'à ne pas exiger cette preuve pour l'octroi de cette majoration de durée d'assurance.

La jurisprudence semble ainsi s'orienter, en vertu d'une application large du principe d'égalité, vers l'extension aux pères, dans des conditions à définir, du bénéfice de la majoration de durée d'assurance (MDA) dans le régime général.

### **III - La question de l'extension de la réversion aux couples non mariés est posée**

En matière de droits conjugaux, la question de l'extension éventuelle de la pension de réversion à d'autres formes d'union que celle du mariage est posée suite à la jurisprudence de la CJCE (arrêt Tadao Maruko du 1<sup>er</sup> avril 2008), qui a considéré que le refus, en Allemagne, d'attribuer, dans un régime professionnel, une pension de veuvage à un partenaire de vie revêtait un caractère discriminatoire.

La question de l'application éventuelle de cette jurisprudence au PACS français pourrait dès lors être posée. La HALDE a rendu une délibération le 19 mai 2008, considérant que les droits et les devoirs des partenaires liés par un PACS sont suffisamment comparables à ceux des conjoints pour rendre injustifiée toute différence de traitement en matière de bénéfice de la pension de réversion. Toutefois, on rappellera que la jurisprudence du Conseil d'Etat, relative à la situation des partenaires liés par un PACS et des concubins au regard des droits et devoirs des couples mariés (arrêts *Villemain* du 28 juin 2002 et *Ligori* du 6 décembre 2006), considère que la mise en œuvre du principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur puisse régler de façon différente des situations différentes.

La question de l'extension de la réversion au PACS – ou à d'autres formes d'union que le mariage – est donc étroitement liée à la définition des droits et des devoirs des deux partenaires de l'union, comparés à ceux résultant du mariage, en particulier à leur degré d'engagement. A cet égard, la situation des partenaires liés par un PACS paraît devoir être distinguée de celle des concubins. En effet, l'absence de tout lien juridique entre concubins rend délicat l'octroi d'un avantage, qui constitue la contrepartie d'un certain degré d'engagement et d'obligations entre deux partenaires, à des personnes qui n'ont pas souhaité se situer dans une telle démarche.

## **III.1 - LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX**

### **I - Les différents modèles familiaux et sociaux**

#### 1. Trois modèles familiaux et leurs implications

On peut distinguer trois modèles familiaux types<sup>7</sup> :

- le modèle fondé sur le mariage (*modèle hiérarchique*) et caractérisé par une forte différenciation des rôles (la femme ayant vocation à rester au foyer). A ce modèle est associé le système de réversion ;

- le modèle fondé sur la négociation au sein du couple (*modèle contractualiste*), dans lequel la différenciation des rôles entre les hommes et les femmes subsiste mais résulte de « négociations » individuelles au sein de chaque ménage. Le couple est le lieu d'acquisition de droits à la retraite, qui peuvent être ensuite individualisés. Le partage des droits en cas de divorce est caractéristique d'un tel modèle ;

- le modèle fondé sur l'individu (*modèle individualiste*), dans lequel les rôles sont indifférenciés et les positions des hommes et des femmes, de ce fait, égales. Dans ce modèle, les hommes et les femmes ont des droits personnels de nature identique et il n'y a pas matière à réversion. Cependant, compte tenu des disparités de situation sur le marché du travail entre les hommes et les femmes, le système qui semble approprié dans ce contexte est un système de droits individuels avec compensation des périodes de moindre activité en raison de la présence d'enfants.

#### 2. La France, entre modèle hiérarchique et modèle individualiste

Si la plupart des pays relevaient du modèle hiérarchique au sortir de la guerre, y compris ceux dans lesquels la notion d'individualisation des droits était la plus avancée, ce modèle n'est désormais plus le modèle de référence. Dans de nombreux pays, en particulier les pays scandinaves, on constate une tendance à l'éloignement du modèle hiérarchique, qui se traduit par une restriction de l'importance de la pension de réversion (voire sa suppression), et une volonté d'aller vers un modèle individualiste.

La France est dans une situation intermédiaire. Elle est en effet proche des pays scandinaves par le niveau des taux d'activité féminins, même si la part de temps partiel est moindre en France, et par l'ampleur de l'offre de services collectifs de garde d'enfants. *A contrario*, la dimension familiale y est très largement prise en compte par le système fiscal et social, à l'instar de ce que l'on peut observer dans les pays d'Europe continentale et du Sud. L'idée d'une différenciation des rôles entre les hommes et les femmes y est plus largement admise.

---

<sup>7</sup> Gilbert N. (1994), « Politiques sociales et relations familiales : que peut-on changer ? », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, Vol. 47, 3-4.

Le modèle français a ainsi un caractère composite et original, combinaison, construite de manière historique, entre le modèle hiérarchique et le modèle individualiste. Cette position intermédiaire de la France se reflète dans le système de retraite qui attribue aux femmes une combinaison de droits : droits propres tirés de l'activité professionnelle, droits propres au titre des périodes d'éducation des enfants, et droits dérivés de ceux du conjoint.

### 3. Evolution des débats sur l'égalité entre les hommes et les femmes et l'acquisition de droits sociaux

L'évolution du modèle hiérarchique vers un modèle plus individualiste s'est faite progressivement. Trois grandes étapes peuvent être distinguées :

- dans la première période (XIX<sup>ème</sup> siècle et XX<sup>ème</sup> siècle jusqu'aux années soixante) se développe une protection de la femme attachée à sa condition de mère. Une double revendication est alors formulée : « à travail égal, salaire égal », mais aussi attribution aux mères d'un salaire maternel et de droits attachés à la maternité. L'égalité se conçoit dans la différence ; cette approche est particulièrement présente dans le courant féministe français ;

- au cours des années soixante et soixante-dix, les féministes récusent l'identification de la femme à son rôle de mère. L'objectif de stricte égalité des hommes et des femmes considérés individuellement débouche sur la revendication d'une implication égale dans l'activité professionnelle et du développement de droits sociaux attribués aux uns et aux autres à titre personnel. A partir du début des années soixante-dix, les taux d'activité professionnelle des femmes augmentent rapidement. Apparaissent alors dans le champ des politiques publiques des thématiques telles que la lutte contre les discriminations dans l'emploi entre les hommes et les femmes, le soutien à la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, ou encore le développement de droits sociaux propres pour les femmes ;

- une troisième étape de questionnements semble s'ouvrir à la fin des années quatre-vingt dix, face à la persistance des inégalités entre les hommes et les femmes, même dans les pays où l'intégration des femmes dans l'emploi a été massive. Ces dernières restent généralement les principales dispensatrices des activités domestiques et des soins donnés aux enfants, ce qui peut peser sur leur implication professionnelle et sur les contreparties qu'elles sont susceptibles d'en attendre en termes de rémunération ou de droits sociaux. Un intérêt se développe pour un modèle, dans une approche familialiste remodelée, avec un développement conjoint du travail à temps partiel des hommes et des femmes et un déplacement limité du rôle de la famille dans le soin des enfants tant en direction du marché que des services publics.

## **II - Les différents objectifs possibles des droits familiaux et conjugaux**

On peut attribuer aux droits familiaux et conjugaux plusieurs objectifs :

- certains objectifs sont communs aux deux types de droit, comme la compensation d'inégalités de fait entre les hommes et les femmes à la retraite et le souhait d'assurer une redistribution vers les bas revenus ;

- d'autres objectifs sont propres aux droits familiaux, comme la volonté de donner plus de droits aux assurés ayant un ou des enfants et celle de compenser les effets de l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles ;
- d'autres objectifs encore sont propres aux droits conjugaux, tels le soutien aux personnes veuves qui étaient financièrement dépendantes de leur conjoint, le maintien du niveau de vie antérieur au décès, la garantie des droits acquis par le conjoint ou encore le souhait d'avantager les couples mariés.

Les évolutions d'autres formes d'unions que le mariage (développement du PACS et du concubinage) et la forte progression du divorce peuvent remettre en question certains de ces objectifs, tels celui de maintenir le niveau de vie antérieur au décès ou celui d'avantager les couples mariés.

### **III - La politique de la famille en France**

L'évolution des droits familiaux de retraite notamment ne peut être pensée indépendamment de la politique familiale, et il convient de réfléchir à leur bonne articulation.

On attribue usuellement à la politique familiale quatre objectifs principaux : compenser les charges liées à la présence d'enfants au sein des familles ; lutter contre la pauvreté, afin de réduire les inégalités de chance entre les enfants dues aux écarts de revenu entre les parents ; encourager ou soutenir la natalité en permettant aux personnes d'avoir le nombre d'enfants qu'elles désirent ; aider les parents à concilier vie familiale et vie professionnelle.

Les objectifs de la politique familiale en France ont évolué au fil du temps. On peut, de manière schématique, distinguer trois étapes. La promulgation du code de la famille en 1939 affiche comme priorité des objectifs natalistes en favorisant les familles de trois enfants et plus. A partir des années soixante-dix, la dégradation de la situation économique et l'apparition de nouveaux besoins liés à la diversification des formes familiales, en particulier la hausse du nombre de familles monoparentales, conduisent à instaurer des prestations sous condition de ressources. Enfin, au début des années quatre-vingt, parallèlement à la montée de l'activité féminine, l'aide à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle devient un objectif affiché de la politique familiale, qui s'oriente alors vers la petite enfance et le développement des modes de garde. Cet objectif ainsi que la lutte contre la pauvreté apparaissent aujourd'hui comme les deux orientations principales de la politique familiale.

Les dépenses au titre de la politique familiale au sens large (prestations familiales, mesures fiscales telles que le quotient familial, prestations logement, minima sociaux, dépenses d'actions sociales des CAF et des collectivités locales, dépenses d'enseignement préélémentaire et droits familiaux de retraite) représentaient 4,9 points de PIB en 2005, dont un point environ au titre des droits familiaux de retraite.



## **III.2 - LES EXPERIENCES ETRANGERES**

L'étude de l'évolution des droits familiaux et conjugaux de retraite à l'étranger est limitée à six pays : l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et les Etats-Unis<sup>8</sup>.

### **I – La situation relative des femmes sur le marché du travail et en matière de retraite**

Même si la majorité des femmes, y compris les mères de jeunes enfants, occupent désormais un emploi, cette progression s'effectue, majoritairement, sur la base d'emploi à temps partiel. Aussi, les écarts de carrière entre les hommes et les femmes, tant en termes de type d'emploi, de durée du travail que de niveau de rémunération, persistent.

La pension moyenne de droit propre des femmes – droits acquis à titre personnel y compris les droits familiaux – rapportée à celle des hommes varie entre 48 % pour la France et 68 % pour la Suède<sup>9</sup>. Ce rapport est un peu plus élevé lorsqu'on ne s'intéresse qu'aux retraités les plus jeunes, signe d'un rapprochement entre les pensions des femmes et celles des hommes.

### **II – Les évolutions des droits familiaux dans une perspective internationale**

En Allemagne, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni, les droits familiaux ne se sont développés de manière significative qu'à partir des années quatre-vingt-dix, dans le contexte de réformes des systèmes de retraite qui accentuent le lien entre les cotisations et les prestations et risquaient, de ce fait, de fragiliser plus particulièrement les femmes. Les Etats-Unis et les Pays-Bas, qui ont préservé le caractère forfaitaire de leur système de base, sont restés à l'écart de ce mouvement.

Le développement des droits familiaux dans les quatre pays concernés comporte quelques traits communs :

- le système est relativement simple dans la mesure où, à la différence de la France où plusieurs dispositifs peuvent se superposer, soit un seul dispositif est développé par régime de retraite, soit les mères n'ont accès qu'à un seul dispositif à la fois. Ces dispositifs se rattachent le plus souvent à une validation liée à l'éducation des enfants ;
- à l'exception de l'Italie et du régime de base forfaitaire au Royaume-Uni, les dispositifs laissent le choix aux personnes de continuer leur activité, ou non, pour pouvoir bénéficier de droits familiaux liés à l'éducation des enfants ;
- le bénéfice des droits familiaux est assujéti à une durée de cotisation minimale, plus ou moins contraignante, ce qui n'est formellement le cas d'aucun dispositif de droits familiaux en France ;
- liberté est donnée aux couples de déterminer le bénéficiaire des droits familiaux en Italie, en Allemagne et en Suède : cette liberté est un signal donné aux couples vers un partage plus équilibré, entre le père et la mère, de l'éducation des enfants.

---

<sup>8</sup> Ces pays sont ceux dont les systèmes de retraite ont été examinés par le Conseil en 2004 dans le cadre de son deuxième rapport et font depuis l'objet d'un suivi régulier par le Conseil.

<sup>9</sup> Hors les pensions professionnelles en capitalisation, qui sont susceptibles de réduire ce ratio pour la Suède.

La part des droits familiaux demeurerait faible en Suède et en Italie (entre 5 % et 7 % de la pension de retraite des mères) et serait plus importante en Allemagne (entre 15 % et 20 % de la pension), malgré un développement récent. Au Royaume-Uni, même si les dispositifs développés semblent importants, la part des droits familiaux dans les pensions des femmes restera limitée compte tenu du caractère forfaitaire de la pension servie par le régime de base.

### **III – Les évolutions des droits conjugaux dans une perspective internationale**

Aux Pays-Bas, la réversion n'existe pas ; les personnes veuves âgées bénéficient de la pension universelle. Dans les autres pays étudiés, la réversion représentait en 2006 une part des prestations de retraite très variable : environ 17 % en Italie, en Allemagne et aux Etats-Unis, 7 % au Royaume-Uni et 5 % en Suède.

A l'origine, le droit à la réversion était rattaché au lien de mariage dans tous les pays et concernait uniquement les femmes veuves. Il s'est progressivement étendu aux hommes (1975 au Royaume-Uni, 1977 en Italie et aux Etats-Unis, et 1986 en Allemagne), voire à d'autres formes d'union que le mariage (en 2005, il a été étendu au Royaume-Uni et en Allemagne aux partenaires enregistrées, de même sexe).

Toutefois, tout au long des années quatre-vingt-dix, les dispositifs de réversion ont été restreints, comme en Italie et en Allemagne, ou supprimés progressivement, comme en Suède. La tendance est de ne pas accorder de pension de réversion aux conjoints survivants n'ayant pas atteint un âge proche de celui de la retraite, et au durcissement des conditions d'octroi pour les autres. Des pensions temporaires sont accordées notamment aux conjoints survivants avec enfants à charge qui n'ont pas atteint l'âge minimum de la réversion.

Par ailleurs, du fait du développement de nouvelles formes d'union et de l'instabilité des couples, les personnes isolées à la retraite ne seront plus uniquement des personnes veuves mais aussi des personnes ne bénéficiant pas ou ne bénéficiant qu'en partie de la réversion (personnes ne s'étant pas mariées et ayant ou non vécu en couple, personnes divorcées). L'acquisition de droits propres devient alors un objectif majeur des systèmes de retraite.

C'est dans ce contexte que se sont développés des dispositifs de partage des droits à la retraite entre conjoints, comme en Allemagne et au Royaume-Uni (ainsi qu'en Suisse et au Canada). Ces dispositifs consistent à faire masse des droits acquis par l'homme et la femme pendant la durée du mariage et à les partager également entre eux.

Le partage des droits peut se concevoir de deux manières : lors d'un divorce, comme une compensation entre les époux ayant des niveaux de revenu ou de droit différents, mécanisme qui conduit à annuler le droit à la réversion (au Royaume-Uni et en Allemagne) ; lors du décès de l'un des conjoints ou à la liquidation, comme une modalité de répartition des droits à pension entre les conjoints, en alternative à la réversion (en Allemagne).

### **III.3 - LES OPINIONS RELATIVES À LA PLACE DES FEMMES DANS LA SOCIÉTÉ ET AUX OBJECTIFS DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX**

Pour pallier le manque d'information sur les opinions relatives à la place des femmes dans la société et aux objectifs des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite en France, plusieurs enquêtes ou exploitations d'enquêtes ont été réalisées à la demande du Conseil<sup>10</sup>. Il convient toutefois de garder à l'esprit les limites de ces enquêtes d'opinion, dont les résultats ne doivent pas être surinterprétés.

#### **I – Les opinions relatives au partage des tâches dans le couple et au travail féminin**

En ce qui concerne les opinions relatives au partage des tâches dans le couple et au travail féminin, les enquêtes « Aspirations » du CREDOC montrent que, si aucun consensus n'émerge véritablement, les Français s'accordent tout de même pour rejeter les deux modèles *extrêmes*, celui de la séparation complète des sphères (les femmes effectuent tout le travail domestique, les hommes effectuent tout le travail professionnel) et, dans une moindre mesure, celui de la parité parfaite (le temps de travail professionnel et domestique est rigoureusement le même pour les deux conjoints).

Le seul consensus qui semble se dégager est en faveur de la liberté de choix. Le « partage des tâches au sein de la famille est une affaire privée, propre à chaque couple » pour 96 % des enquêtés et l'opinion selon laquelle « les femmes devraient travailler dans tous les cas où elles le désirent » a nettement progressé depuis trente ans pour devenir majoritaire.

#### **II - Les opinions relatives aux droits familiaux**

L'adhésion au principe des interruptions ou réductions d'activité des mères de jeunes enfants (selon l'enquête « Aspirations » du CREDOC) va de pair avec des positions plutôt en faveur de droits familiaux compensant ces périodes d'interruption ou de réduction d'activité, sous réserve que ces périodes ne soient pas définitives (selon les enquêtes ERFI et IPSOS).

Dans la quatrième vague du baromètre de la DREES (2004), 77 % des personnes interrogées pensent que le fait d'avoir élevé des enfants doit conduire à des avantages au moment de la retraite. Parmi celles-ci, 90 % considèrent qu'il faut accorder des années de cotisations supplémentaires par enfant, 64 % estiment qu'il faut prendre en compte uniquement la période d'interruption d'activité professionnelle et 58 % jugent qu'il faut augmenter le niveau des retraites pour les personnes ayant eu des enfants.

Dans l'enquête du CREDOC « Aspirations 2008 », aux deux alternatives suivantes : 1) « il est normal de favoriser les parents de familles nombreuses au moment de la retraite car ils ont supporté des charges importantes durant leur vie active » ; 2) « il est préférable d'aider les

---

<sup>10</sup> Les enquêtes « Aspirations » du CREDOC réalisées entre 1979 et 2008, l'enquête ERFI (Étude des Relations Familiales et Intergénérationnelles) réalisée par l'INED en collaboration avec l'INSEE en 2005 et une enquête qualitative réalisée par IPSOS en 2005-2006.

familles quand les enfants sont encore à la charge des parents, le plus souvent durant leur vie active », 27 % des personnes interrogées ont préféré la première et 71 % ont choisi la seconde.

Enfin, les assurés semblent plutôt opposés à des droits qui seraient liés aux enfants indépendamment de toute activité professionnelle : selon ce point de vue, la retraite doit rester liée au travail et les droits familiaux ne sont qu'un complément à une retraite acquise en contrepartie d'une activité professionnelle (enquête IPSOS).

### **III - Les opinions relatives aux droits conjugaux**

Selon l'enquête IPSOS, les personnes interrogées adhèrent massivement au droit à réversion. Aux trois objectifs de la réversion cités spontanément (garantir un revenu minimum aux personnes veuves, maintenir le niveau de vie antérieur au décès et accorder au survivant une contrepartie aux cotisations du défunt selon une optique patrimoniale), les personnes enquêtées en ajoutent un quatrième : la réversion comme une compensation accordée aux mères qui ont élevé des enfants et qui les ont parfois encore à charge.

Dans le cadre de l'enquête ERFI, lorsqu'on leur propose, parmi différentes options, d'accorder la totalité de la pension du conjoint décédé aux personnes veuves n'ayant jamais travaillé, la majorité des personnes choisissent cette proposition. Toutefois, l'enquête ne permet pas de déterminer le taux de réversion souhaité pour les personnes veuves ayant des droits propres.

Enfin, s'agissant de l'adaptation de la réversion aux évolutions des comportements conjugaux, les enquêtés par IPSOS sont apparemment séduits par le partage des droits en cas de divorce, qui leur paraît plus clair que les règles complexes de la réversion en cas de divorce.

### **III.4 - DES PRINCIPES COMMUNS A L'EVOLUTION DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX EN FRANCE**

#### **I – La recherche de cohérence et la question de l'harmonisation des règles entre régimes**

##### 1. La cohérence entre les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux

A législation constante, l'importance respective des droits conjugaux et des droits familiaux est conduite à se modifier au cours des prochaines décennies, avec une réduction du poids relatif de la réversion, du fait notamment du recul de la conjugalité. Une telle tendance à l'affaiblissement des droits conjugaux et au renforcement des droits familiaux s'observe aussi à l'étranger, où elle est parfois accentuée par les évolutions des dispositifs. Elle s'explique pour partie par le souhait de renforcer les droits propres des assurés, en cohérence avec un modèle familial de type plutôt individualiste.

Si l'évolution vers une individualisation des droits à retraite est d'ores et déjà à l'œuvre, elle est relativement lente. A court et moyen terme, la faiblesse des droits propres des femmes et l'importance du rôle joué par les pensions de réversion rendent peu opportune une politique se traduisant par un affaiblissement des droits conjugaux. De plus, si certains des objectifs sont communs aux droits familiaux et aux droits conjugaux, d'autres leur sont spécifiques.

Sans remettre en cause l'équilibre actuel entre droits conjugaux et droits familiaux, il est néanmoins possible de s'interroger sur leur rôle respectif. Le recul du mariage risque d'entraîner pour les générations futures, à législation inchangée, une dégradation relative de la situation des femmes seules au moment de la retraite, en dépit de la montée des droits propres féminins. Pour éviter ce risque, on peut privilégier une adaptation des droits conjugaux (extension aux couples non mariés, instauration de dispositifs de partage des droits...) ou une adaptation des droits familiaux (renforcement des droits familiaux bénéficiant de fait aux femmes...). Ces deux possibilités ne sont d'ailleurs pas nécessairement exclusives l'une de l'autre, dans la mesure où l'adaptation des droits conjugaux à elle seule ne pourra pas compenser complètement les effets du recul de la vie en couple.

Ces considérations générales étant posées, les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux peuvent alors être examinées séparément, tout en gardant à l'esprit qu'à plus long terme, la question de leur rôle respectif pourra se poser.

##### 2. L'harmonisation des règles entre régimes et l'information des assurés

Les dispositifs actuels de droits familiaux et conjugaux font apparaître une grande diversité de règles, selon les régimes. Cette diversité peut dans certains cas avoir des justifications, l'égalité de traitement ne passant pas toujours par l'identité des règles. Elle génère toutefois une complexité préjudiciable à la lisibilité du système et à la connaissance de leurs droits par les assurés, en particulier pour ceux, de plus en plus nombreux, qui ont été affiliés à plusieurs régimes de retraite. Elle peut conduire également à des zones d'ombre ou à des incohérences. Dans la mesure du possible, les évolutions des droits familiaux et conjugaux doivent viser à une certaine harmonisation entre les régimes.

### 3. La cohérence avec la politique familiale, et plus largement avec le système fiscal et social

Le Conseil souligne l'importance d'une bonne articulation entre les droits familiaux de retraite et la politique familiale. Cette question se pose notamment pour la prise en charge des interruptions d'activité des parents. En effet, les droits familiaux à la retraite devraient être cohérents avec les dispositifs de la politique familiale destinés aux parents qui interrompent ou réduisent leur activité en présence d'enfants. Plus généralement, la question peut se poser de savoir dans quelle mesure l'aide apportée aux familles doit intervenir quand les enfants sont à charge plutôt que quand les parents sont à la retraite. Les politiques visant à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle contribuent en effet à améliorer le taux d'emploi des mères, ce qui peut également contribuer à l'amélioration des pensions des femmes.

Concernant les interruptions d'activité des parents, deux principaux dispositifs sont prévus par les codes du travail et de la sécurité sociale : le congé parental d'éducation et le complément libre choix d'activité (CLCA). Ces dispositifs, qui diffèrent par leur nature et leurs modalités – le congé parental n'est pas rémunéré, alors que le CLCA est une prestation –, ouvrent également des droits à retraite différents : le CLCA ouvre droit à l'AVPF, sous condition de ressource, alors que le congé parental donne droit à la simple validation de trimestres.

Il est plus généralement nécessaire d'analyser les effets de transfert générés par les droits familiaux et conjugaux de retraite en tenant compte de l'ensemble du système fiscal et social : en particulier, le minimum vieillesse et le minimum contributif jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté des femmes âgées, et le système fiscal, progressif, participe à l'objectif de redistribution vers les plus bas revenus.

## **II - L'horizon d'évolutions possibles des droits et la phase de transition**

De façon générale, les réformes des droits à retraite s'appliquent le plus souvent aux seuls nouveaux retraités. Elles peuvent de plus entrer en vigueur progressivement, par exemple en montant en charge au fil des générations. Il est relativement rare qu'elles concernent des retraités ayant déjà liquidé leur retraite.

### 1. Horizon de différentes évolutions des droits familiaux

En ce qui concerne les réformes des droits familiaux, une mise en œuvre progressive serait à prévoir dans le cas de réformes d'ampleur. De plus, dans certains cas, il peut être délicat de modifier de manière significative les droits attachés à des enfants déjà nés, ou du moins les droits de générations proches de la retraite.

Une réforme des droits familiaux, si elle s'appliquait uniquement aux nouvelles naissances, aurait ainsi des effets extrêmement progressifs. Son impact ne serait complet que pour les générations dont tous les enfants sont nés après l'entrée en vigueur de la réforme. A titre d'exemple, si une telle réforme intervenait en 2010, elle n'aurait un impact complet à partir des générations nées autour des années 1990, qui liquideront leur pension à partir de 2050.

L'horizon de telles réformes est donc assez lointain. Il est de ce fait essentiel de prendre en compte, dans la réflexion sur l'évolution des droits, les changements prévisibles de la situation des femmes et des hommes au regard de la retraite. En effet, concevoir des modifications des droits familiaux, qui s'appliqueront pleinement seulement en 2050, sur la base de la situation des femmes issues de générations d'avant guerre, risquerait de conduire à des réformes inadaptées.

Certaines modifications des droits familiaux devraient toutefois s'appliquer à tous les nouveaux retraités - c'est le cas des évolutions de la MDA qui résulteraient de la jurisprudence relative à l'égalité entre les hommes et les femmes -, voire aux pensions déjà liquidées : c'est le cas de toute mesure à caractère fiscal, du fait du principe d'égalité devant l'impôt.

## 2. Horizon de différentes évolutions des droits conjugaux

Les adaptations des droits conjugaux peuvent être mises en œuvre en général plus rapidement que celles des droits familiaux, dans la mesure où le montant des pensions de réversion se détermine le plus souvent en fonction de la situation du conjoint survivant au moment du décès de son dernier conjoint.

Ainsi, des mesures relatives au taux de réversion, aux conditions de ressources, à l'âge minimal pour bénéficier de la réversion et aux dispositifs en cas de veuvage précoce peuvent s'appliquer au flux de personnes entrant dans le veuvage. Elles concerneront alors l'essentiel de la population des veufs et veuves au bout d'une dizaine ou d'une quinzaine d'années, une fois cette population renouvelée. Une phase de transition serait cependant nécessaire si les révisions conduisaient à réduire sensiblement les droits.

Lorsque ces révisions vont dans le sens d'une plus grande générosité, et visent à remédier à des situations jugées problématiques, il peut paraître justifié de les appliquer immédiatement à l'ensemble des veufs et veuves plutôt qu'aux seules personnes nouvellement veuves.

Il est cependant moins évident d'appliquer immédiatement aux nouveaux décès les évolutions des droits conjugaux visant à s'adapter aux nouvelles formes de conjugalité.

## **III – La question de la prise en compte des différences d'espérance de vie entre les hommes et les femmes**

L'espérance de vie à 60 ans est plus longue pour les femmes que pour les hommes (respectivement 25 ans et 22 ans en 2007), conduisant les femmes à bénéficier de pensions de retraite plus longtemps que les hommes en moyenne. Faut-il alors prendre en compte les écarts d'espérance de vie pour apprécier la situation relative des femmes à la retraite ?

Pour répondre à la question, il convient de revenir aux finalités des systèmes de retraite : ceux-ci ont été conçus dans une optique de mutualisation du risque viager. Le principe de non différenciation entre les individus selon le risque qui leur est associé est au fondement même de l'assurance sociale. Ce principe, couplé à une affiliation obligatoire, permet au système de retraite d'opérer des transferts de ressources en faveur des personnes les plus concernées par

ces risques. Dans le cadre des systèmes de retraite obligatoires, il paraît donc justifié de s'intéresser aux écarts de pension et de niveau de vie entre les hommes et les femmes, sans prendre en compte les effets redistributifs induits par les écarts d'espérance de vie.

#### **IV – L'impact financier de réformes des droits familiaux et conjugaux**

Les modifications des droits familiaux et des droits conjugaux examinées sont susceptibles d'avoir un impact financier pour les régimes de retraite ou plus largement pour les finances publiques. Cet impact a été évalué, à la demande du Conseil, pour certaines des réformes les plus significatives, quand cela était possible. Ces effets financiers devront bien évidemment être pris en compte pour décider de l'opportunité de telle ou telle évolution.

La question de l'enveloppe qu'il conviendrait d'allouer aux droits familiaux et conjugaux renvoie à un débat plus général sur les priorités de la dépense publique dans son ensemble, la part du PIB à consacrer à la retraite ou à la famille, par rapport à d'autres besoins à satisfaire (santé, sécurité, logement, éducation...) et sur les conditions de l'équilibre et de la soutenabilité des finances publiques, questions qui dépassent largement la compétence du Conseil. En se limitant au seul champ des retraites, cette question ne peut être dissociée de celle de l'équilibre financier des régimes et des priorités au sein des dépenses de retraite.

Dans le rapport, le Conseil a examiné dans la mesure du possible les effets de modifications des droits à enveloppe budgétaire constante.

### **III.5 - LES PISTES D'EVOLUTION DES DROITS FAMILIAUX**

#### **I – Pour une meilleure adéquation des droits familiaux aux objectifs retenus**

Parmi les différents objectifs qui peuvent être assignés aux droits familiaux, le Conseil a mis en avant l'objectif visant à compenser les effets des enfants sur les carrières des mères, tout en soulignant qu'il était important de ne pas inciter les femmes à se retirer trop longtemps du marché du travail. Il a également noté que les droits familiaux jouent aujourd'hui un rôle important pour réduire les inégalités de fait entre les hommes et les femmes lors de la retraite. L'objectif de redistribution en faveur des familles est également jugé important, les droits familiaux de retraite s'inscrivant dans le cadre d'une politique familiale globale. Enfin, l'objectif de redistribution vers les plus bas revenus par le biais des droits familiaux est également pris en considération.

La plupart des dispositifs actuels compensent les inégalités de fait entre les hommes et les femmes, à l'exception de la majoration de montant de pension pour les parents de trois enfants et plus qui bénéficie indifféremment aux pères et aux mères. Certains compensent plus ou moins directement les interruptions d'activité. En revanche, aucun des dispositifs existants ne compense spécifiquement l'impact des enfants sur les carrières et donc les salaires des femmes.

La mise en regard des objectifs et des dispositifs existants permet de définir deux grandes classes d'outils en matière de droits familiaux : les majorations de durée d'assurance (avec ou sans report de salaire au compte) et les majorations de montant de pension – ces deux dispositifs destinés aux parents pouvant être ouverts indifféremment aux hommes et aux femmes, ou réservés aux femmes.

Concernant les dispositifs visant à compenser des interruptions d'activité liées aux enfants, le Conseil souligne qu'il est important de favoriser des interruptions courtes, qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des femmes du marché du travail. Pour cette raison, les interruptions courtes devraient être bien compensées.

Concernant la compensation des effets des enfants sur les carrières des femmes, qui ne résultent pas seulement des interruptions d'activité, on rappellera que les inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, et plus généralement les inégalités liées au sexe sur le marché du travail, doivent être d'abord combattues en amont. Il reste que les écarts de salaires existent et que leurs effets sur les retraites des femmes ne peuvent être ignorés.

Ces considérations pourraient justifier une évolution progressive des dispositifs existants, conduisant *in fine* à un système combinant un dispositif compensant, à un bon niveau, des interruptions relativement courtes, et un dispositif majorant les pensions des mères. Les évolutions à long terme de la MDA et de l'AVPF, qui ont été examinées, permettraient de se rapprocher d'un tel système.

La question du devenir des actuelles majorations de pensions pour les parents de trois enfants et plus peut être examinée séparément. Ces dernières répondent en effet à un objectif différent, de redistribution vers les familles nombreuses, qui peut justifier leur maintien à côté de la MDA et de l'AVPF.

## **II - Vers une meilleure articulation de la majoration de durée d'assurance pour enfant et de l'assurance vieillesse des parents au foyer**

Il existe actuellement deux grands dispositifs permettant d'augmenter la durée d'assurance des parents : la MDA et l'AVPF. Ces dispositifs pourraient être conduits à évoluer pour différentes raisons, à court terme et à plus long terme.

### 1. Pistes d'évolution à court terme de la MDA et de l'AVPF

#### 1.1 Evolutions à court terme de la MDA

A court terme, il est probable que la MDA du régime général devra être adaptée pour tenir compte des dispositions de l'article 14 de la convention européenne des droits de l'homme relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes ; les modalités de cette adaptation dépendront de la position de la cour de cassation vis-à-vis des décisions rendues par certaines cours d'appels qui ont eu une interprétation plus extensive qu'elle de ces dispositions.

Afin d'éviter une extension de la MDA à l'ensemble des pères, qui, outre son coût probablement très élevé, remettrait en cause l'objectif même visé par le dispositif, différentes options peuvent être envisagées, notamment :

- accorder la MDA aux pères qui ont élevé seuls un enfant, ce qui correspond à la jurisprudence actuelle de la cour de cassation ;
- lier le bénéfice de la MDA à l'accouchement ;
- lier le bénéfice de la MDA à une interruption d'activité d'une durée minimale de deux mois par exemple, ce qui reviendrait en pratique à la lier à l'accouchement mais n'exclurait pas les hommes.

Contrairement à la plupart des évolutions des droits familiaux examinées dans le rapport, les modifications de la MDA induites par la jurisprudence relative à l'égalité entre les hommes et les femmes devront probablement s'appliquer à l'ensemble des nouveaux retraités. Elles pourraient toutefois être différentes pour les enfants déjà nés et pour les enfants à naître, comme cela a été le cas dans la fonction publique en 2003.

#### 1.2. Evolutions possibles à court terme de l'AVPF

Certaines évolutions de l'AVPF pourraient être envisagées afin d'améliorer les droits des bénéficiaires de l'AVPF. Elles portent sur le niveau de salaire porté au compte de l'assuré et la condition de ressource. De telles améliorations doivent toutefois être envisagées en tenant compte des coûts associés, en lien avec une éventuelle diminution des durées d'interruptions compensées.

Si l'AVPF était maintenue dans son organisation générale actuelle, ce qui peut être discuté sur le long terme, certains ajustements techniques permettraient de simplifier quelque peu ce dispositif aujourd'hui très complexe pour les assurés et de corriger certaines incohérences actuelles. Ces ajustements concernent les modalités d'appréciation des revenus professionnels, dont les plafonds pourraient être harmonisés, de la condition de ressources, dont les plafonds pourraient également être unifiés, et la clarification de la situation des fonctionnaires au regard de l'AVPF. Certains pourraient toutefois en compliquer la gestion.

## 2. Pistes d'évolution à plus long terme de la MDA et de l'AVPF

A plus long terme, différentes considérations peuvent conduire à faire évoluer la MDA et l'AVPF. Tout d'abord, l'objectif mis en avant par le Conseil de bien compenser des interruptions relativement courtes peut justifier de réexaminer les modalités de compensation des interruptions d'activité : quelle durée compenser, par enfant et au total sur une carrière, avec ou sans report de salaires et à quel niveau, avec ou sans conditions de ressources ? La question peut également être posée de savoir si la MDA, qui accorde de la durée d'assurance à toutes les mères, doit être maintenue en l'état pour celles qui n'interrompent pas leur activité. En effet, la MDA n'est pas nécessairement l'instrument le mieux adapté pour compenser les effets des enfants sur les pensions qui passent par les carrières, et notamment, les salaires des mères. Par ailleurs, les disparités qui existent entre la MDA au régime général et la MDA dans la fonction publique invitent à examiner l'éventualité d'une certaine convergence. Enfin, dans la mesure où la France dispose de deux dispositifs accordant de la durée d'assurance aux parents, la question du rôle respectif de la MDA et de l'AVPF mérite d'être étudiée.

### 2.1. Pistes d'évolution à long terme de la MDA

La MDA au régime général vise aujourd'hui à compenser à la retraite les effets des enfants sur la carrière des mères qui ne résultent pas uniquement d'interruptions d'activité. Si cet objectif demeure légitime, la MDA n'est pas forcément l'instrument le plus adapté pour compenser tous les écarts de pension entre les hommes et les femmes. Ainsi, elle ne bénéficie pas aux mères qui ont des durées d'assurance suffisantes pour partir au taux plein, mais ont néanmoins eu des salaires plus faibles que les hommes. Elle peut en revanche permettre à certaines femmes de partir en retraite plus tôt.

Si l'on souhaite mieux prendre en compte les effets des enfants sur les carrières et donc les pensions des femmes qui ne s'interrompent pas, une évolution possible consisterait à transformer à terme une partie de la MDA en une majoration de montant de pension, réservée aux femmes, dès lors que cela serait juridiquement possible<sup>11</sup>. Cette majoration de pension pourrait être proportionnelle, pour compenser les pertes de salaires, ou forfaitaire, dans un souci redistributif<sup>12</sup>. La question de l'extension de son champ d'application, en particulier aux régimes complémentaires, pourrait également se poser.

La question du maintien éventuel d'une MDA non liée à des interruptions d'activité est délicate. Les éléments disponibles sur les évolutions au fil des générations des durées d'assurance des hommes et des femmes, pour fragiles qu'ils soient, suggèrent en effet que le mouvement de convergence des durées d'assurance entre les hommes et les femmes qui s'observe depuis une cinquantaine d'année, devrait se poursuivre, et pourrait conduire les durées d'assurance moyennes des femmes, y compris MDA et AVPF à réglementation actuelle, à égaler, voire dépasser légèrement celles des hommes pour les générations les plus jeunes. Hors MDA, la durée d'assurance moyenne des femmes serait alors inférieure d'un peu plus d'un an à celle des hommes.

Malgré leurs limites, ces données conduisent à s'interroger à la fois sur l'opportunité de conserver une majoration de durée d'assurance en l'absence d'interruptions d'activité et, le cas échéant, sur le nombre de trimestres de MDA qu'il conviendrait de conserver dans ce

---

<sup>11</sup> Par exemple, un lien avec l'accouchement ou avec une interruption courte devrait être examiné.

<sup>12</sup> L'AVPF serait alors destinée à compenser les effets directs des interruptions d'activité et les majorations de pension pour trois enfants et plus pourraient demeurer un dispositif distinct, ciblé sur les familles nombreuses.

cadre. La réponse dépend en partie des facteurs qui expliqueraient le maintien d'un écart de durée d'assurance moyenne entre les hommes et les femmes. Si cet écart est dû à des interruptions d'activité qui ne sont pas prises en charge par le dispositif prévu à cet effet, soit parce qu'elles sont plus longues, soit parce que l'assuré ne remplit pas les conditions d'éligibilité requises, il n'a pas nécessairement à être compensé<sup>13</sup>. S'il est dû à une entrée plus tardive des femmes sur le marché du travail, à une fréquence plus importante pour les femmes de périodes de chômage non validées, ou à des périodes de travail à temps partiel à bas salaire ne permettant pas de valider suffisamment de trimestres, il faudrait probablement agir d'abord en amont sur le marché du travail, et sur les règles de prise en compte de ces périodes et de validation de trimestres. En revanche, si les causes d'un écart persistant ne sont pas identifiables ou impossibles à corriger en amont, il serait alors légitime de conserver une part de MDA non liée aux interruptions.

Au total, il paraît prudent de n'envisager qu'une transformation partielle de la MDA en majoration de montant pension, ce qui conduirait à conserver une majoration de durée d'assurance plus courte en nombre de trimestres. Dans cette perspective, une alternative, consistant à donner le choix aux mères entre une majoration de durée d'assurance ou une majoration de montant de pension, pourrait être étudiée. De plus, de telles évolutions n'entreraient en vigueur que très progressivement, pour les enfants à naître et avec une montée en charge au fil des générations. Enfin, une certaine cohérence entre les modalités de la MDA au régime général et celles de la MDA dans la fonction publique devrait être recherchée.

## 2.2. Pistes d'évolution à long terme de l'assurance vieillesse de parents au foyer (AVPF)

A long terme, l'AVPF pourrait devenir un véritable dispositif de compensation des interruptions d'activité. Une telle évolution pourrait se faire de différentes façons :

- soit dans le cadre du dispositif existant, en réservant l'AVPF aux parents qui interrompent<sup>14</sup> ou réduisent leur activité à l'arrivée d'un enfant ;
- soit en liant directement l'AVPF à l'interruption ou réduction d'activité et en supprimant la condition de perception de prestations familiales pour l'ouverture de l'AVPF ;
- soit en liant l'AVPF au congé parental et au complément libre choix d'activité (CLCA) :
  - pour un parent bénéficiant du CLCA à taux complet, validation de trimestres et reports de salaires ;
  - pour un parent en congé parental, ne bénéficiant pas du CLCA, validation de trimestres sans reports de salaires (comme c'est le cas actuellement s'il n'a pas l'AVPF) ou avec un report de salaires à un niveau moindre ;
  - pour un parent de jeune enfant qui n'est ni en congé parental ni bénéficiaire du CLCA (étudiants, chômeurs, femmes au foyer...), il faudra examiner la

---

<sup>13</sup> Si cet écart était jugé trop important, il conviendrait de réexaminer d'abord les modalités du dispositif de compensation des interruptions.

<sup>14</sup> Y compris les parents sans emploi (étudiants, femmes au foyer, chômeurs...).

- question de la validation de trimestres (avec éventuellement une durée plus courte) ;
- pour un parent à temps partiel, validation et reports de salaires sur la base d'un temps plein.

De telles évolutions, si elles étaient retenues, auraient pour effet de renforcer le lien entre l'AVPF et les interruptions d'activité et de réduire la durée des interruptions compensées au titre de l'AVPF<sup>15</sup>. Une attention particulière devra être portée aux femmes qui, n'ayant pas travaillé, soit par choix personnel, soit pour des raisons économiques liées notamment à la situation du marché du travail, n'ont pu se constituer des droits propres à la retraite.

Les modalités détaillées du dispositif de compensation des interruptions qui résulterait de telles évolutions de l'AVPF (durées compensées, conditions d'ouverture, reports de salaires...) doivent encore être précisées. De façon plus générale, il conviendrait, dans un souci de lisibilité et de cohérence, que les modalités d'un tel dispositif soient articulées avec celles qui régissent les prestations familiales versées aux parents qui interrompent leur activité, et dont l'impact sur l'activité des femmes est certainement plus direct. Ceci conduit à examiner pour chaque modalité comment une telle articulation avec la politique familiale pourrait se faire, ce qui laisse ouverte dans certains cas la possibilité d'un lien moins rigide.

### **III - Les évolutions possibles de la majoration de pension pour les parents de trois enfants et plus**

Les majorations de pension accordées aux parents de trois enfants et plus répondent à un objectif spécifique de redistribution vers les parents de familles nombreuses, auquel le Conseil est attaché. Elles s'inscrivent dans le cadre plus général de la politique familiale, qui met l'accent en France sur le troisième enfant, et dans un contexte de bonnes performances en matière de fécondité.

Différentes motivations peuvent conduire à s'interroger sur des évolutions de ce dispositif. D'abord, c'est le seul droit familial qui bénéficie autant, voire un peu plus, aux hommes qu'aux femmes. De ce fait, il ne réduit pas les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite. Par ailleurs, compte tenu de son caractère proportionnel, il n'a pas pour objet d'assurer une redistribution verticale, des revenus élevés vers les bas revenus. Il est non imposable, à la différence de la pension, qui est, elle, imposable. Enfin, la question peut se poser de savoir s'il ne serait pas plus efficace de soutenir les familles nombreuses quand les enfants sont à charge.

Ces interrogations ont conduit le Conseil à explorer différents aménagements du dispositif qui resterait ciblé sur les parents de famille nombreuse, dont il a analysé les justifications, les modalités et les inconvénients, et qui ont fait l'objet, au sein du Conseil, d'appréciations divergentes au regard du principe de redistribution :

- l'intégration des majorations dans l'assiette de l'impôt sur le revenu ;

---

<sup>15</sup> Elles conduiraient à exclure de l'AVPF les parents qui travaillent à temps complet et qui peuvent aujourd'hui bénéficier de l'AVPF quand ils sont isolés, dont la situation spécifique devrait être étudiée.

- le passage de majorations proportionnelles à des majorations forfaitaires, soit sous la forme d'un forfait « universel » (indépendamment du ou des régimes d'appartenance), soit sous la forme d'un forfait régime par régime.

Une modification plus radicale des majorations de montants consisterait à redéployer les majorations pour trois enfants et plus en direction de l'ensemble des parents, ou alternativement de l'ensemble des mères, avec une majoration proportionnelle au nombre d'enfants accordée dès le premier enfant. Le Conseil est réservé sur cette perspective, notamment si elle se traduisait par un affaiblissement trop important des aides en faveur des familles nombreuses.

#### **IV – La question des départs anticipés pour les parents de trois enfants dans la fonction publique et les régimes spéciaux**

L'articulation des règles applicables aux départs anticipés avec l'allongement de la durée d'assurance et la décote prévus par la réforme de 2003 pose aujourd'hui problème. En effet, les paramètres de liquidation applicables aux parents éligibles à ce dispositif de départ anticipé pour trois enfants et plus n'obéissent pas au principe générationnel auquel le Conseil attache une importance particulière : ce sont les paramètres (durée requise et décote) en vigueur à la date à laquelle l'assuré remplit les conditions du dispositif (à savoir quinze années de services et au moins trois enfants) qui s'appliquent à lui, même si la liquidation de sa pension intervient bien plus tard.

Le dispositif de départ anticipé pour trois enfants et plus, qui traditionnellement se traduisait par le droit à percevoir une pension avant l'âge de 55 ou 60 ans, se doublerait ainsi progressivement d'un avantage supplémentaire, celui de pouvoir liquider ses droits selon des paramètres plus favorables que ceux de sa génération, et cela, quel que soit l'âge de liquidation : il permettra en effet à des femmes dans les 20-25 prochaines années de liquider leur retraite dans le cadre législatif qui prévalait avant la réforme de 2003.

Une évolution du dispositif, consistant à appliquer les paramètres de liquidation de la génération de l'assuré ou, quand ces paramètres ne sont pas encore connus au moment de la liquidation (dans le cas d'une liquidation avant 60 ans), les paramètres relatifs à la génération ayant 60 ans cette année-là ou à la plus jeune génération pour laquelle ils ont déjà été arrêtés, serait plus cohérente avec le principe générationnel.

Les objectifs visés à travers le dispositif actuel, qui, pour certains de ses bénéficiaires, s'apparente à un dispositif de préretraite et, pour d'autres, permet une reconversion professionnelle à un âge relativement jeune, peuvent poser également question. D'une part, un retrait définitif du marché du travail n'est pas indispensable pour permettre aux mères et aux pères de s'occuper de l'éducation de leurs enfants, et, d'autre part, autoriser par ce biais une certaine forme de cumul emploi-retraite n'est pas adapté à la situation de personnes jeunes et est coûteux pour les régimes de retraite. On notera, en outre, que ce dispositif n'existe que dans certains régimes.

C'est dans cet esprit que devrait être orientée une réflexion éventuelle sur ce dispositif, qui devrait prendre en compte la nécessaire progressivité des évolutions.

## **III.6 - LES PISTES D'EVOLUTION DES DROITS CONJUGAUX**

### **I – Taux de réversion et condition de ressources**

#### **1. Le taux de réversion**

Pour les générations actuelles de retraités, dans le cas standard d'un couple de retraités n'ayant aucune autres ressources que ses pensions de retraites, le système actuel de réversion au régime général et dans les régimes alignés permettrait à peu près en moyenne le maintien du niveau de vie après le décès du conjoint, mais les veuves ayant peu de droits propres subiraient une perte de niveau de vie. Aussi, la LFSS pour 2009 prévoit-elle de réserver le relèvement de 54 % à 60 % du taux de réversion au régime général et dans les régimes alignés aux conjoints survivants âgés d'au moins 65 ans et disposant de faibles pensions.

Dans les régimes de la fonction publique (et, plus généralement, les régimes spéciaux), la réversion est actuellement versée au taux de 50 %. Un taux de réversion plus élevé aurait pour effet de limiter la baisse de niveau de vie pour les veuves ayant peu de droits propres, mais irait souvent au-delà du maintien du niveau de vie, non seulement pour les veufs, mais également pour la plupart des veuves des générations futures. Ce résultat tient à l'absence de condition de ressources pour bénéficier de la réversion des régimes de la fonction publique. Toutefois, la question éventuelle d'une hausse du taux de la réversion dans les régimes de la fonction publique, à l'instar de la mesure prise dans la LFSS pour 2009, est concevable dans le cadre plus général d'un rapprochement des règles des dispositifs de réversion des différents régimes.

#### **2. La condition de ressources**

Différents objectifs peuvent être poursuivis par les dispositifs de réversion, selon la forme prise par la condition de ressources. En l'absence de condition de ressources, le dispositif correspond à une approche quasi-patrimoniale de la réversion. Un dispositif ne comprenant qu'un seul étage avec condition de ressources se rapprocherait davantage d'un objectif de redistribution en faveur des veuves les plus modestes. Le dispositif du secteur privé à deux étages, le premier avec condition de ressources, le second sans, s'approche davantage d'un objectif de maintien du niveau de vie dans tous les cas. Si l'on voulait atteindre précisément l'objectif du maintien de niveau de vie dans tous les cas, la condition de ressources actuellement différentielle devrait être remplacée par une condition de ressources dégressive.

Une autre question particulièrement sensible, ainsi que l'avait noté le Conseil dans son avis de novembre 2004, est la nature des revenus à prendre en compte ou non dans la condition de ressources du régime général. Avec l'exclusion des réversions provenant des régimes complémentaires et des revenus du patrimoine issus du couple marié, alors que tous les revenus propres du survivant sont inclus (y compris les revenus d'activité à hauteur de 70 %), le principe actuellement retenu est de n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants qui étaient financièrement totalement ou largement dépendants de l'assuré.

Si l'objectif est de n'attribuer la réversion qu'aux personnes veuves ayant des ressources limitées (quelle qu'en soit l'origine), la logique consisterait à tenir compte de l'ensemble des

ressources, ce qui pose la question du traitement de celles qui sont actuellement exclues de la condition de ressources. Comme le soulignait le Conseil dans son avis de novembre 2004, « l'inclusion de nouvelles catégories de ressources [en l'occurrence les pensions de réversion servies par les régimes complémentaires] dans la condition de ressources est ressentie comme un changement de principe ». Si l'on souhaitait rendre plus sélectif l'attribution de la réversion, il serait sans doute concevable de traiter de manière différenciée les pensions de réversion servies par les régimes complémentaires et les revenus du patrimoine provenant de la communauté de biens du couple marié antérieur ou de la succession du défunt. Dans cette perspective, des options intermédiaires, comme l'application de franchises ou d'exonérations partielles, pourraient être étudiées.

## **II - L'âge minimal de la réversion et le veuvage précoce**

A la différence de la tendance observée dans d'autres pays européens, la réforme de 2003 prévoyait de supprimer progressivement la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion au régime général, initialement fixée à 55 ans. Cette condition devait disparaître à partir de 2011 mais, selon la LFSS pour 2009, la condition d'âge à 55 ans sera rétablie dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Pour les survivants qui ne rempliront pas la condition d'âge pour bénéficier d'une pension de réversion, l'allocation veuvage sera maintenue à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 2010 et la prise en compte du veuvage précoce sera revue d'ici cette échéance.

La question se pose donc du niveau et de l'organisation de la protection sociale en cas de veuvage précoce. Doit-elle relever de l'assurance vieillesse, de la politique familiale, des politiques d'assistance ou encore de la prévoyance (que cette dernière soit individuelle ou collective) ?

Le veuvage précoce concerne 240 000 veufs et veuves de moins de 55 ans (360 000 si l'on comptabilise les personnes qui ont connu le décès de leur conjoint, marié ou non<sup>16</sup>), pour la plupart des femmes ayant des enfants à charge. Le taux de pauvreté des personnes veuves de moins de 55 ans avec enfants à charge, même s'il est très élevé (26 %), est identique à celui des autres familles monoparentales.

La question se pose de l'opportunité d'offrir une protection sociale spécifique en cas de veuvage précoce, au-delà des dispositifs généraux de politique familiale, sachant que les jeunes veufs et veuves ayant des enfants à charge peuvent bénéficier de dispositifs d'aide à la monoparentalité comme l'allocation de parent isolé ou l'allocation de soutien familial.

Or, le veuvage se distingue par son caractère involontaire : le décès du conjoint est un risque de la vie, qui est donc assurable. Une protection sociale spécifique en cas de décès, différente de celle accordée aux parents divorcés ou séparés, peut donc se justifier.

Parce qu'il entraîne des situations de précarité et que les dispositifs de réversion sont mal adaptés pour traiter ces situations, le veuvage précoce constitue un risque spécifique, que le Conseil juge indispensable de traiter en tant que tel, en particulier lorsque des enfants sont à charge. L'extrême disparité de la prise en charge actuelle de ce risque selon les différents régimes n'est en outre pas satisfaisante. Le Conseil se demande si la prise en charge du veuvage précoce n'a pas vocation à être dissociée de l'assurance vieillesse, dans la mesure où

---

<sup>16</sup> Source INSEE, enquête Famille 1999.

elle s'adresse à un public plus jeune et *a priori* actif, 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.

### **III - Des évolutions possibles de la réversion pour répondre aux évolutions de la conjugalité**

La forte progression des divorces à partir des générations du « baby-boom » puis le développement de nouvelles formes d'union hors mariage pour les générations plus jeunes amènent à s'interroger sur les évolutions de la réversion.

#### **1. La proratisation de la réversion en fonction de la durée du mariage**

Il conviendrait *a minima* d'adapter les règles relatives aux modalités de la réversion en cas de divorce (conditions de non-remariage, etc.), sachant que ces règles diffèrent d'un régime à l'autre.

La loi du 17 juillet 1978 garantit que, dans les régimes de base, les personnes divorcées et non remariées bénéficient d'un droit à réversion en provenance de l'ex-époux décédé, même si ce dernier s'est remarié après le divorce. Elle a également fixé des règles sur le partage de la réversion entre plusieurs ex-conjoints successifs ; si l'ex-conjoint décédé s'était remarié, la réversion est partagée entre les différents conjoints ou ex-conjoints au *pro rata* de leur durée de mariage, et ce quel que soit le régime d'affiliation. En revanche elle n'a pas fixé les règles à appliquer si l'ex-conjoint décédé ne s'était pas remarié : dans ce cas, la plupart des régimes accordent alors une réversion pleine, tandis que les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC accordent une réversion proratisée par le ratio entre la durée du mariage dissous par le divorce et la durée d'assurance de l'ex-conjoint décédé.

Ces réflexions conduisent à s'interroger sur la possibilité de verser la réversion aux personnes divorcées au *pro rata* de la durée de mariage, y compris lorsque le défunt ne s'est pas remarié. Si l'on souhaite éviter dans tous les cas que la situation d'une personne divorcée dépende des choix matrimoniaux de son ex-époux après le divorce, il faudrait en outre aménager la loi de 1978 pour que, en cas de remariage de l'ex-époux, la réversion proratisée versée à chaque ex-conjoint soit rapportée à la durée d'assurance de l'ex-époux – ou à un autre dénominateur indépendant du parcours matrimonial – et non plus à la somme des durées de mariage.

La question de la généralisation du principe de versement de la pension de réversion au *pro rata* de la durée de mariage, y compris en l'absence de divorce, doit également être posée.

La proratisation de la réversion en fonction de la durée de mariage entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une réduction des droits. En contrepartie, afin de ne pas pénaliser les personnes qui ont été mariées plusieurs fois, il pourrait être envisagé un assouplissement des conditions de non remariage du bénéficiaire qui sont en vigueur dans les régimes spéciaux et complémentaires, afin qu'il devienne possible de cumuler plusieurs fractions de réversions en provenance de plusieurs époux successifs.

Une autre contrepartie, dans un contexte d'extension de la réversion aux couples non mariés, consisterait à proratiser la réversion en fonction de la durée totale de l'union plutôt qu'en fonction de la durée de mariage, afin de ne pas pénaliser les couples qui se marient tardivement après une longue période de cohabitation hors mariage.

Le Conseil n'a pu examiner dans tous leurs détails et toutes leurs implications ces différentes perspectives ; aussi considère-t-il que toutes méritent attention, comme des évolutions concevables de la réversion pour répondre notamment à l'augmentation des divorces.

## 2. L'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage

Le développement des unions hors mariage et la progression rapide du PACS invite à se poser la question de l'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage.

Le Conseil considère que le droit à réversion ne peut être étendu sans qu'il y ait, en contrepartie, un minimum de devoir pour les bénéficiaires de l'extension.

Il pourrait ainsi être justifié que l'extension de la réversion au PACS soit restreinte aux couples qui accepteraient de contracter une union qui les engagerait à des liens de solidarité financière proches de ceux du mariage et notamment au versement éventuel d'une prestation compensatoire en cas de rupture du PACS – ce qui impliquerait que la procédure de rupture d'union soit portée devant le juge. L'extension de la réversion aux personnes ayant conclu un PACS, sous condition de durée minimum du PACS, est également une piste d'évolution intéressante, dont les implications financières et la conformité à la jurisprudence mériteraient d'être examinées plus en détail.

L'ouverture du droit à réversion à des couples non mariés pourrait aller de pair avec la proratisation du montant de la réversion en fonction de la durée de l'union (envisagée précédemment), associée au cumul de plusieurs réversions proratisées issues de plusieurs unions successives.

Au total, l'impact financier sur les régimes de retraite de ces deux évolutions de la réversion – proratisation et extension aux couples non mariés – reste indéterminé puisque la proratisation devrait conduire à des économies alors que l'ouverture de la réversion aux couples non mariés engendrerait un surcroît de dépenses.

## **IV - La question du partage des droits**

Bien que le Conseil ait renouvelé son attachement au principe de la réversion, le partage des droits propres instauré dans certains pays étrangers mérite attention.

Le partage des droits à la retraite consiste à faire masse des droits à retraite acquis par l'homme et la femme pendant la durée du mariage et à les partager entre eux. Chaque conjoint obtient *a priori* la moitié des droits acquis par le couple, mais on peut aussi imaginer d'autres modalités de partage sans aller jusqu'au partage égal des droits acquis durant le mariage. En cas de divorce, le juge peut également opérer un transfert de droits à titres compensatoire. Quoiqu'il en soit, un transfert de droits propres est en principe opéré depuis le conjoint qui a

acquis le plus de droits pendant le mariage vers celui qui en acquis le moins, en général la femme.

Dans le cadre du partage des droits en cas de divorce, ceci permet au conjoint bénéficiaire d'obtenir une retraite plus élevée dès la liquidation de ses droits – au détriment du conjoint débiteur – sans attendre le décès de ce dernier. Les droits acquis pendant la durée du mariage sont partagés une fois pour toutes lors de la procédure de divorce et demeurent définitivement acquis à chaque conjoint, quels que soient la carrière et les choix conjugaux des deux conjoints après le divorce. Le transfert de droits opérés dans le cadre du partage des droits est, dans son principe, proportionnel à la durée de mariage et cumulable en cas de remariage. Le partage des droits peut ainsi être vu comme une solution aux imperfections des dispositifs actuels de réversion en cas de divorce.

Un partage systématique des droits comme alternative générale à la réversion – qu'il y ait eu divorce ou non - réduirait en général les dépenses des régimes et serait globalement pénalisant pour les assurés, y compris les femmes dans de nombreux cas.

Plus précisément, pour les veuves, le passage de la réversion au partage des droits s'analyse différemment selon que la réversion est sous condition de ressources ou non :

- la retraite globale perçue par une veuve serait toujours moins élevée avec le partage des droits qu'avec une réversion sans condition de ressources (pour les taux de réversion usuels, supérieurs ou égaux à 50 %) ;
- en revanche, par rapport à un dispositif de réversion avec condition de ressources, la retraite globale perçue par une veuve serait tantôt plus élevée avec le partage des droits (si la femme n'a pas droit à la réversion du fait de la condition de ressources), tantôt moins élevée (si la condition de ressources est sans effet du fait de ressources propres réduites).

Le Conseil estime qu'il serait prématuré d'instaurer en France un dispositif de partage des droits se substituant à la réversion, dans la mesure où l'intérêt pour les assurés et en particulier pour les femmes divorcées ne semble pas évident et doit encore être clarifié. En outre, ce dispositif soulèverait des difficultés de mise en œuvre dans le cadre du système de retraite français.

Enfin, quant à l'idée développée dans une proposition de loi déposée le 22 juillet 2008 selon laquelle, au moment du divorce, « dans le cas où l'un des conjoints n'a pas exercé d'activité professionnelle pendant la durée du mariage, ou l'a interrompue, pour assurer l'éducation des enfants, le juge lui attribuerait une fraction des pensions à la retraite acquises par son conjoint... », elle pourrait être mise en place plus aisément, sous réserve pour le juge de pouvoir déterminer la fraction s'appliquant à une pension dont il ne connaîtra pas en général le montant, puisqu'elle est fonction de l'évolution des barèmes de retraite et de la carrière future de l'ex-conjoint.



## 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 exclusion 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 du 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.

