

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 19 octobre 2023 à 10h00
« Les droits familiaux et conjugaux ; état des lieux »

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Note de présentation générale

Cette séance fait suite à la saisine du 23 mai 2023 par la Première ministre du Conseil d'orientation des retraites pour mener à bien une réflexion sur une évolution des droits familiaux et conjugaux (voir lettre de saisine en annexe). Ces travaux devront conduire à l'adoption par le COR d'un rapport en 2024 qui présente une analyse et des propositions concernant :

- *la nécessité d'une adaptation des droits familiaux au regard des évolutions constatées en termes d'emploi des femmes et des écarts de rémunération entre hommes et femmes ;*
- *les pistes envisageables concernant les droits conjugaux compte tenu des évolutions sociétales ;*
- *la possibilité d'une convergence des droits familiaux et conjugaux entre régimes.*

Ces propositions s'attacheront à être compatibles avec l'objectif de pérennité financière du système de retraite et feront l'objet d'une analyse sur leurs effets redistributifs.

Cette séance, consacrée à un état des lieux des droits familiaux et conjugaux existants, constitue une première étape dans l'élaboration de ce rapport. Trois autres réunions sont ensuite programmées : une réunion en début d'année qui permettra de discuter de premiers scénarios d'évolution et de réforme, une réunion en mai qui présentera les résultats des simulations des scénarios définis en début d'année et qui permettra d'ajuster certaines évolutions et enfin une réunion en octobre dédiée à l'adoption du rapport final par le COR.

Le système de retraite français comporte en effet de nombreux droits familiaux et conjugaux qui organisent une redistribution importante au bénéfice des personnes ayant la charge des enfants et des couples mariés, et tout particulièrement des femmes.

Cependant, les règles existantes suscitent des interrogations quant à leur cohérence entre les régimes, voire au sein d'un même régime. Dans un contexte socio-économique qui évolue sans cesse du fait de la montée de l'activité féminine et des transformations du couple et de la famille, une réflexion globale sur un sujet qui concerne tous les Français, directement ou indirectement, apparaît nécessaire. La cohérence des différents dispositifs et leur adaptation aux mutations sociales et sociétales doivent ainsi être réexaminées et des ajustements proposés afin de garantir équité et efficacité des mesures.

Ce dossier est organisé en quatre parties. La première partie est consacrée au contexte dans lequel s'inscrivent les droits familiaux et conjugaux de retraite. Après un examen de la place des femmes sur le marché du travail, des principales transformations du couple et de la famille, elle se penche sur le niveau de vie des hommes et des femmes au moment de la retraite et sur les opinions des Français sur les droits familiaux et conjugaux. La deuxième partie décrit les dispositifs relatifs aux droits familiaux et conjugaux dans les différents régimes obligatoires du système de retraite et leurs évolutions, notamment dues à la jurisprudence européenne. Cette partie revient également sur les objectifs qui étaient dévolus à ces dispositifs lors de leur mise en place. La troisième partie dresse un panorama statistique de ces dispositifs (bénéficiaires et apport dans les montants de pension, en particulier selon le nombre d'enfants et de leur financement). Elle s'intéresse en outre aux redistributions entre les hommes et les femmes organisées par ces dispositifs et à la variation du niveau de vie lors du veuvage. Enfin, la dernière partie examine les dispositifs conjugaux et familiaux dans les pays suivis par le COR.

1. Le contexte : la situation des femmes, des couples et des familles, les niveaux de vie selon le nombre d'enfants

1.1 Quelles ont été les évolutions du marché du travail et de la famille depuis 50 ans ?

Les droits familiaux et conjugaux ont été instaurés à une époque où les femmes travaillaient peu et s'occupaient des enfants, et où le couple marié était la forme prédominante d'union. Or, depuis les années 1970, les familles se sont transformées et les femmes sont de plus en plus nombreuses à se porter sur le marché du travail. Les **documents n° 16 et n° 17** retracent ces évolutions.

Les écarts de montants de pension entre femmes et hommes sont le reflet des différences de carrières entre les femmes et les hommes, notamment de durée d'assurance et de revenus d'activité qui se sont néanmoins réduites au fil des générations (**document n° 16**).

En cinquante ans, la part de femmes inactives a été divisée par quatre et les taux de chômage des femmes et des hommes ont convergé. Les mères demeurent moins souvent en emploi et occupent davantage que les hommes un emploi à temps partiel. À partir de trois enfants, le taux d'emploi des femmes baisse fortement et s'élevait à 58,8 % en 2022 contre 88,2 % pour les hommes. Pour les femmes âgées de 25 à 49 ans en emploi, le recours au temps partiel s'accroît fortement avec le nombre d'enfants, en particulier lorsqu'ils ont moins de 3 ans. Ainsi, 14 % des femmes sont à temps partiel lorsqu'elles sont en couple sans enfant, contre 46 % lorsqu'elles sont mères en couple avec trois enfants ou plus, dont au moins un est âgé de moins de 3 ans.

Des écarts de salaire subsistent entre les femmes et les hommes qui s'expliquent surtout par la répartition genrée des professions. À temps de travail égal, c'est-à-dire en neutralisant des différences de volume de travail, l'écart de salaire net en équivalent temps plein (EQTP) entre femmes et hommes s'élevait à 15,5 % en 2021. Les écarts de revenus salariaux entre femmes et hommes salariés sont encore plus marqués entre parents. L'écart de salaire entre femmes et hommes en équivalent temps plein croît avec le nombre d'enfants ; en 2019, il est en moyenne de 7,3 % parmi les salariés du privé n'ayant pas d'enfant, mais atteint 30,9 % entre les mères et les pères de 3 enfants ou plus.

Le **document n° 17** présente le contexte démographique et son évolution sur longue période. Le mariage a perdu depuis les années 1960 sa centralité au profit du Pacs et des unions libres. En 2020, 72 % des personnes en couple cohabitant sont mariées, 9 % sont pacsées, et 18 % sont en union libre. Ces deux dernières catégories, qui représentent donc un peu plus d'un quart des couples, ne sont pas couvertes par les droits conjugaux, même si elles peuvent éventuellement avoir acquis des droits dans une situation antérieure. Le nombre de naissances par femmes connaît une baisse tendancielle ; la proportion de femmes et d'hommes ayant quatre enfants ou plus a été divisée par deux entre les générations nées entre 1931 et 1935 et celles nées entre 1946 et 1950. La proportion de veuves ou veufs non remariés, directement liée au nombre de pensions de réversions, s'est maintenue à un niveau constant au cours des dix dernières années, aux alentours de 7,5 % entre 2007 et 2016.

Les mariages plus tardifs et moins systématiques sont aussi plus fréquemment dissous. Plus largement, la fréquence des séparations augmente au fil des générations. À 30 ans par exemple, seuls 22 % des femmes et 26 % des hommes des générations 1948-1952 avaient déjà vécu au moins deux fois en couple cohabitant contre respectivement 54 % et 51 % de celles et ceux nés trente ans plus tard. La vie en couple reste néanmoins une norme prégnante malgré cette progression des séparations.

Enfin, le rôle des conjoints évolue mais avec une certaine inertie. La solidarité financière entre époux est plus importante au sein des couples mariés, mais n'est pas limitée à ces couples, et de moins en moins systématique. L'inégale répartition des tâches domestiques se maintient, avec des effets potentiels sur les comportements d'activité. En 2010, les femmes effectuent encore les deux tiers des tâches domestiques (183 minutes par semaine en moyenne, contre 105 minutes pour les hommes).

1.2 Quelle est l'influence du nombre d'enfants sur le niveau de vie et le patrimoine ?

Une des justifications à la mise en place de droits familiaux en matière de retraite est que la présence d'enfants est susceptible de constituer un frein à la carrière professionnelle de leurs parents et par conséquent peut conduire à un moindre niveau de pension et de niveau de vie (ensemble des revenus dont dispose le ménage – revenus d'activité, pensions, patrimoine, prestations sociales – moins les prélèvements socio-fiscaux dont il s'acquitte par unité de consommation du ménage). De la même façon, le supplément de dépenses engendrées par l'enfant lorsqu'il est à la charge de ses parents freinerait l'accumulation de patrimoine. L'objet du **document n°18** est d'éclairer la question du rôle des enfants et plus largement de la configuration familiale sur le niveau de vie et le patrimoine. Il apparaît ainsi que les écarts de niveau de vie entre les femmes et les hommes sont plus prononcés après 65 ans. Parmi les actifs, les familles monoparentales, pour la plupart des femmes isolées, présentent un niveau de vie moins élevé. Parmi les retraités, les femmes seules, en particulier celles divorcées, ont un niveau de vie et un patrimoine plus faible.

Cette analyse est prolongée par une analyse du niveau de vie sur cycle de vie sur une famille type (**document n° 19**) composée de deux non-cadres nés en 2000 ayant entre zéro et trois enfants.

Quel que soit le nombre d'enfants du couple, entre zéro et trois, le niveau de vie moyen sur toute la retraite est inférieur au niveau de vie moyen sur toute la vie active. Cependant, plus le nombre d'enfants est élevé, plus le niveau de vie est faible en milieu de vie active lorsque les enfants sont à charge. Le taux de remplacement sur cycle de vie en termes de niveau de vie d'un couple avec trois enfants, qui bénéficie de la majoration de pension, apparaît ainsi plus élevé que celui des autres couples.

Les prestations familiales et la fiscalité (quotient familial) compensent en partie le coût des enfants durant la vie active : elles atténuent la diminution du niveau de vie durant la vie active en fonction du nombre d'enfants, notamment au troisième enfant. Ainsi, pour un couple sans enfant, la fiscalité augmente le taux de remplacement en termes de niveau de vie. En revanche, pour un couple avec trois enfants, les prestations familiales et la fiscalité laissent quasiment inchangé le taux de remplacement en termes de niveau de vie.

Ces résultats sur cas type supposent que l'assuré n'épargne pas au cours du cycle de vie et, par conséquent, ne perçoit pas de revenus du patrimoine, ce qui peut notamment conduire à sous-estimer son niveau de vie à la retraite. Les loyers imputés sont de même ignorés. En pratique, les ménages ont la possibilité de lisser leur consommation au cours du cycle de vie en épargnant durant la vie active puis en « désaccumulant » au cours de la retraite le patrimoine constitué au cours de la vie active.

1.3 Quelles sont les opinions sur les droits conjugaux et familiaux ?

Le **document n° 20** analyse les opinions formulées sur les droits familiaux et conjugaux à partir de données d'enquêtes. Les enquêtés sont globalement d'accord avec l'idée des droits familiaux pour toutes les familles avec enfant, avec un très large consensus en faveur des majorations de durée d'assurance. En 2021, huit Français sur dix (83 %) interrogés dans le cadre du Baromètre de la Drees sont d'accord pour dire que « le fait d'avoir élevé des enfants doit conduire à des avantages au moment de la retraite ». En 2004, parmi les enquêtés pensant que « le fait d'avoir élevé des enfants doit conduire à des avantages au moment de la retraite », la quasi-totalité (90 %) considérait qu'il fallait accorder des années de cotisation supplémentaires par enfant. La majoration de pension ne fait pas l'unanimité mais reste soutenue par une majorité des enquêtés soutenant les droits familiaux. Ces derniers préfèrent par ailleurs un soutien direct aux familles pendant leur charge d'enfant, comme le font les allocations familiales. Enfin, le principe d'une pension de réversion universelle et indexée sur les droits de la personne décédée fait également très largement consensus. Interrogés sur les objectifs des pensions de réversion en termes de bénéficiaires, sept Français sur dix (68 %) estiment en 2021 qu'elles doivent « apporter une aide à tous les veufs et veuves », dont six sur dix qui pensent que cet avantage doit être accordé « sans limitation de durée »¹.

L'ampleur du soutien à ces dispositifs diffère dans certains cas significativement selon les caractéristiques sociodémographiques des répondants, notamment le sexe, l'âge ou la profession. Ces variations sont souvent cohérentes avec des différences de préférence concernant d'autres aspects de la protection sociale, notamment la politique familiale, ou avec la perception des rôles dévolus aux femmes et aux hommes.

Le soutien à ces dispositifs et les propositions d'évolution exprimées dans ces enquêtes doivent toutefois être pris avec précaution. Ils sont exprimés en réponse à des questions qui ne font pas ressortir leur coût, ni les arbitrages qu'ils sont susceptibles d'impliquer aux dépens d'autres dépenses de retraite ou de solidarité.

2. Les dispositifs de droits familiaux et conjugaux dans le système de retraite français

Les dispositifs relatifs aux droits familiaux et conjugaux sont nombreux au sein des différents régimes de retraite. Leurs formes ainsi que leurs conditions d'attribution diffèrent d'un régime à l'autre et cette hétérogénéité peut conduire à des disparités de traitement des assurés. Ces dispositifs ont été pensés au moment où la participation des femmes au marché du travail était moindre et étaient souvent mariées et mères de famille (**document n° 2**). Ils ont différentes justifications qui mêlent soutien à la natalité, volonté de donner des droits propres aux mères de famille au foyer et solidarité financière au sein des couples mariés permise par les droits dérivés.

¹ Données du Baromètre d'opinion de la Drees.

Ces objectifs initiaux sont cependant entrés en tension avec des évolutions ultérieures visant à privilégier l'acquisition de droits propres pour les femmes, en phase avec une logique d'égalité entre les sexes. Ainsi, depuis une vingtaine d'année, l'objectif principal des droits familiaux a évolué vers la compensation des effets des naissances sur la carrière des femmes, alors que les droits conjugaux conservent encore actuellement une ambiguïté selon les régimes entre prestation ciblée et assurance veuvage universelle (**document n° 5**). Ils ont par ailleurs été amenés à évoluer sous l'impulsion du droit européen (**document n° 6**)².

2.1 Les droits familiaux

Les droits familiaux permettent aux assurés de bénéficier de droits supplémentaires à la retraite afin de majorer leur montant de pension ou atteindre plus tôt le taux plein. La plupart de ces droits sont accordés au titre des enfants que les assurés ont eu ou ont élevés (**document n° 2**).

Les majorations de durée d'assurance et l'assurance vieillesse des mères de famille ont été à l'origine créées par les lois Boulins du début des années 1970. Ces lois visaient à valoriser le rôle de mère au foyer, qui ne cotise pas, afin de rétribuer son « utilité sociale » (**document n° 5**).

Les majorations de durée d'assurance permettent aux parents (essentiellement les mères) de valider des trimestres supplémentaires dans leur régime d'affiliation. Elles regroupent trois types de majorations ; celles pour accouchement, pour adoption et pour éducation.

Au sein du régime général, des régimes alignés et de ceux des professions libérales et des exploitants agricoles, chaque type de majoration de durée d'assurance donne lieu à l'attribution de 4 trimestres par enfant. Pour se mettre en conformité avec l'interdiction de la discrimination, notamment fondée sur le sexe, la majoration de durée d'assurance pour éducation peut être partagée depuis 2010 entre le père et la mère (même si par défaut d'option aux quatre ans de l'enfant elle est attribuée à la mère).

Au sein des régimes de la fonction publique, deux trimestres de majoration sont attribués aux mères au titre de la maternité pour les enfants nés à compter du 1^{er} avril 2004. Pour les enfants nés ou adoptés avant cette date, une bonification de quatre trimestres par enfant est accordée au fonctionnaire, père ou mère³. Ce recentrage fait suite à l'arrêt *Griesmar* de 2001 et à la décision de la CJCE qui se fondait sur le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes : il a été admis que la bonification était liée à l'éducation et non à la maternité et qu'en conséquence les hommes fonctionnaires ne pouvaient en être exclus (**document n° 6**).

² Deux fondements juridiques distincts ont présidé à ces évolutions. D'une part, les pensions versées par les régimes de la fonction publique étant considérées comme des « rémunérations » au sens du droit de l'Union européenne, le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes s'y applique. D'autre part, les pensions versées par le régime général n'entrent pas dans cette catégorie mais leur réglementation est soumise au respect du principe d'interdiction de discrimination, notamment fondée sur le sexe.

³ À noter que la bonification pour les enfants nés avant 2004 rentre dans le calcul du taux de liquidation et du coefficient de proratisation alors que la majoration n'est prise en compte que dans le calcul du taux de liquidation ; il convient de noter que les MDA pour enfants entrent à la fois dans le taux de liquidation et le coefficient de proratisation au régime général.

Dans certains régimes, il existe en outre d'autres types de majorations, réservées aux assurés qui cessent ou qui réduisent leur activité pour s'occuper de leurs enfants ou d'un adulte handicapé.

Les dispositifs d'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et à l'assurance vieillesse des aidants (AVA), permettent aux assurés bénéficiaires de certaines prestations familiales sous conditions de ressources et de réduction de leur activité de valider des droits sur la base du SMIC. Dans ce cas, l'assuré bénéficie à la fois d'une validation de trimestres et de salaires portés au compte. Les assurés de tous les régimes peuvent en bénéficier et sont affiliés pour l'AVPF et l'AVA au régime général. Ce dispositif concerne les retraites de base sans prolongement dans les régimes complémentaires.

Par ailleurs, des majorations de pension pour trois enfants et plus sont prévues dans la plupart des régimes de retraite de base et complémentaires. La majoration s'élève, dans la majorité des cas, à 10 % du montant de pension de chacun des parents et elle peut être augmentée d'une majoration supplémentaire par enfant au-delà du troisième pour certains régimes.

À compter du 1^{er} septembre 2023, un nouveau dispositif de majoration de pension est applicable aux assurés qui ont bénéficié d'au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance pour maternité, adoption, éducation, pour enfant handicapé ou pour congé parental. La majoration de pension (1,25 % pour chaque trimestre supplémentaire dans la limite de 5 %) leur est attribuée lorsqu'ils justifient d'une durée d'assurance de 43 annuités à 63 ans, sous réserve de poursuivre leur activité professionnelle au-delà de cet âge.

Enfin, des possibilités de départ anticipé sans condition d'âge et de taux plein à 65 ans au sein de certains régimes existent également. Dans la fonction publique, un dispositif de départ à la retraite pour les parents de 3 enfants, ouvert aux hommes fonctionnaires à compter du 30 décembre 2004 sous l'impulsion de la jurisprudence européenne, existait jusqu'à la réforme de 2010 qui l'a éteint à partir de 2012. Toutefois, les parents fonctionnaires qui remplissaient avant cette date les conditions pour en bénéficier, peuvent continuer à le faire.

2.2 Les droits conjugaux

Les dispositifs de droits conjugaux recouvrent l'ensemble des « droits dérivés » que peuvent revendiquer les ayants droit de l'assuré décédé, qu'ils aient bénéficié d'une pension de retraite de leur vivant ou non (**document n° 3**). Parmi ces droits, les systèmes de réversion consistent à verser, sous certaines conditions, une fraction de la pension du conjoint décédé au survivant du couple. Tous les régimes de retraite, de base et complémentaires, mettent en œuvre des systèmes de réversion et fondent le droit à la pension sur le mariage.

Cette limitation de la réversion aux couples mariés ne semble pas contrevenir au principe d'égalité du droit européen. Qu'il s'agisse des régimes de la fonction publique ou du régime général, les juridictions françaises autorisent ainsi les différences de droits à la pension de réversion entre les partenaires liés par un PACS et les conjoints d'un mariage. Ces régimes de vie de couple soumettant les personnes à des obligations et des droits différents, il est considéré que le fait de réserver l'ouverture du droit à la pension de réversion aux conjoints ou ex-conjoints qui ont été mariés avec l'assuré décédé ne méconnaît pas le principe d'égalité (**document n° 6**).

Au régime général, dans les régimes alignés et dans les régimes de base des professions libérales et des exploitants agricoles, la pension de réversion est attribuée, sous condition d'âge et de ressources, au conjoint marié avec l'assuré décédé mais également aux conjoints divorcés, même remariés. Le taux de réversion est égal à 54 % de la pension de vieillesse dont bénéficiait ou aurait bénéficié l'assuré décédé.

Dans les régimes de la fonction publique, la pension de réversion est attribuée sans condition d'âge⁴ ni de ressources. Toutefois, une condition de durée de mariage, comprise entre 2 et 4 ans s'applique. Ces régimes prévoient également une condition de non-remariage, qui a pour effet de suspendre le versement de la pension lorsque le bénéficiaire de la réversion se remarie, conclut un PACS ou vit en concubinage. Le taux de réversion s'élève ici à 50 % de la pension de l'assuré décédé.

La pension de réversion est proratisée dans tous les régimes de retraite, de base et complémentaires, lorsque l'assuré décédé a été marié plusieurs fois. La pension de réversion est alors partagée proportionnellement à la durée de chaque mariage entre le conjoint et les ex-conjoints. Cette règle a pour conséquence de créer des iniquités entre groupes de divorcés ; les conjoints survivants dont l'ex-époux s'est remarié ne bénéficieront que d'une part de la réversion, tandis que ceux dont l'ex-époux ne s'est pas remarié percevront l'intégralité des droits à réversion dans la plupart des régimes.

Enfin, si tous les régimes de retraite accordent des pensions de réversion, seuls certains d'entre eux prévoient des dispositifs spécifiques au bénéfice des orphelins (**document n°4**). Au sein des régimes de la fonction publique et de la plupart des régimes spéciaux, les orphelins peuvent bénéficier à la fois d'une pension temporaire d'orphelin, qui a pour objet de subvenir à leurs besoins en suppléance de leur parent décédé, et d'une pension de réversion, qui leur est versée au décès de l'un de leur parent et lorsque le second se trouve dans l'impossibilité de percevoir la réversion (décès, condition d'âge ou remariage). Jusqu'à la loi du 14 avril 2023, seuls les régimes complémentaires versaient des prestations aux orphelins de salariés du privé. Depuis le 1^{er} septembre 2023, les orphelins de ces assurés peuvent bénéficier d'une pension de réversion, créée sur le modèle de celle prévue au sein du régime Agirc-Arrco, en cas de décès, d'absence ou de disparition de leurs deux parents.

⁴ Une condition d'âge s'appliquait aux hommes veufs avant la réforme de 2003 qui a aligné les règles de réversion pour tous les conjoints survivants d'un fonctionnaire pour se mettre en conformité avec le droit européen.

3. Les principaux éléments chiffrés concernant les droits familiaux et conjugaux

3.1 Les droits familiaux et conjugaux représentent 18 % des pensions versées et sont financés dans leur grande majorité par les régimes eux-mêmes

Les dispositifs de solidarité au titre des enfants jouent un rôle important dans le système de retraite français. En 2022, sur 312 milliards d'euros (Md€) de pensions de droit direct versées par l'ensemble des régimes obligatoires, près de 23 Md€, soit 7,2 %, étaient liés aux droits familiaux de retraite selon les estimations réalisées par le SG-COR. Cette part est plus importante dans les régimes de base, où elle est estimée à 9 % des droits directs, que dans les régimes complémentaires, où elle est estimée à 2,5 % (**document n° 7**).

1,5 Md€ étaient consacrés aux départs anticipés (0,5 % de l'ensemble des droits directs), 9,1 Md€ aux majorations de pension (2,9 %), 8,4 Md€ aux majorations de durée d'assurance (2,6 %) et 3,7 Md€ à l'AVPF (1,2 %).

Seuls la Cnav et les régimes de base agricoles (salariés et exploitants) bénéficient d'un financement externe pour les droits familiaux ; les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus, ainsi que l'AVPF, sont financées par la Cnaf dans ces régimes alors que les MDA restent à leur charge.

La Cnaf a ainsi versé 9,8 Md€ en 2022 à la Cnav et la MSA pour les majorations de pension et l'AVPF alors que, dans le même temps, ces régimes versaient l'équivalent de 8,4 Md€ de prestations pour ces dispositifs. Cet excédent de ressources provient de l'AVPF, dont la prise en charge consiste en un versement d'équivalent de cotisations de la Cnaf à la Cnav (pour 5,0 Md€) alors que ce dispositif, mis en place en 1972 n'a que partiellement bénéficié aux retraités ; son coût en termes de prestations est évalué à 3,5 Md€.

Les dispositifs de droits familiaux ne donnent lieu à aucun financement spécifique dans les autres régimes. Au total, ce sont donc environ 43 % des dispositifs de droits familiaux qui font ainsi l'objet d'un financement spécifique en 2022. Pour le reste, ces droits sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations versées au titre des contributions passées.

Par ailleurs, les dépenses de réversion se sont élevées à 37,2 milliards d'euros, soit 10,7 % de la masse totale des pensions (droit direct et droits dérivés) et 1,4 % du PIB. Ces dépenses ne font l'objet d'aucun financement externe et ne sont donc pris en charge que par les régimes eux-mêmes.

3.2 Quel est leur apport dans les montants de pension des femmes et des hommes ?

Les droits familiaux bénéficient davantage aux femmes qu'aux hommes, ils représentent 3 % des pensions de droit direct des hommes et 13 % de celles des femmes en 2016. Les femmes sont les bénéficiaires quasi-exclusives de la MDA, de l'AVPF et, dans les régimes spéciaux, des départs anticipés pour motifs familiaux (**document n° 8**).

En 2016, les droits familiaux ont relevé de près de 6 points le rapport entre la pension moyenne de droit direct des femmes et celle des hommes, qui passe de 57,1 % hors droits familiaux à 63,1 % avec ces dispositifs. S'ils bénéficient proportionnellement plus aux femmes et aux retraitées les plus modestes, les masses versées au titre des droits familiaux sont toutefois plus importantes pour les hommes retraités les plus aisés, en raison de la proportionnalité de la majoration de pension de 10 %.

Les femmes retraitées ayant eu ou élevé trois enfants ou plus ont des pensions moyennes de droit direct nettement inférieures à celles des autres femmes. Cet écart n'est pas comblé par les majorations de pension, bien que ces majorations pour enfants améliorent légèrement la situation relative des femmes par rapport aux hommes.

Enfin, comme la réversion est très majoritairement perçue par les femmes, elle contribue à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes : l'écart entre les pensions moyennes de droit direct des femmes et celles des hommes était de l'ordre de 37 % en 2021. En y ajoutant les pensions de réversions, l'écart se réduit à 25 % environ.

3.3 Qui sont les bénéficiaires des droits familiaux et comment ces droits vont évoluer à l'avenir ?

85 % des femmes de la génération 1958 ont validé en moyenne 17,3 trimestres de MDA⁵ (**document n° 11**). Pour trois de ces femmes sur quatre, au moins un trimestre de MDA leur a permis d'accroître leur montant de pension, en augmentant leur coefficient de proratisation (64 % des femmes nées en 1958) et/ou leur taux de liquidation (29 %). L'apport des MDA sur le taux de liquidation est moins fréquent pour plusieurs raisons ; les femmes peuvent partir au taux plein dès l'âge d'ouverture des droits (AOD) sans avoir besoin de leurs MDA, leur carrière peut être très incomplète et dans ce cas, leur nombre de trimestres de décote reste déterminé en distance à l'âge d'annulation de la décote (AAD), enfin, les invalides et inaptes peuvent liquider à taux plein sans avoir tous les trimestres requis. Par ailleurs, pour des personnes ayant des droits dans plusieurs régimes (49 % des femmes de la génération 1958), les trimestres peuvent être utiles dans un régime (tant que le coefficient n'excède pas 1) mais inutiles pour le taux de liquidation en agrégeant les trimestres tous régimes. En prenant en compte l'ensemble des femmes (avec ou sans enfants) nées en 1958, environ neuf trimestres seraient utiles en moyenne, pour le taux ou la proratisation, parmi les 15 attribués pour cette génération.

⁵ Moyenne calculée en excluant les femmes sans enfant et celles dont la maternité est intervenue avant toute activité professionnelle.

En raison de la baisse de la natalité, la part de femmes ayant des MDA pour enfants diminuerait légèrement au fil des générations pour atteindre 80 % pour la génération 2000. La part de celles ayant tous leurs trimestres dès l'AOD sans apport de trimestres MDA diminuerait quasiment de moitié par rapport aux générations nées à la fin des années 1950, pour se stabiliser à un peu moins de 15 %. Ce résultat contre-intuitif, au regard notamment du relèvement de l'AOD de deux ans prévu par la réforme de 2023, s'explique par une entrée plus tardive sur le marché du travail et une hausse de la durée d'assurance nécessaire au taux plein, qui rendent plus difficile l'atteinte du taux plein dès l'AOD. La proportion de femmes, pour qui les MDA sont utiles pour le coefficient de proratisation, serait stable au fil des générations (environ les deux tiers) tandis que celle pour qui les MDA sont utiles pour le taux de liquidation progresserait légèrement (près de 35 % pour la génération 2000). Enfin, près de 70 % des trimestres seraient utiles d'une manière ou d'une autre à compter des générations nées dans la seconde moitié des années 1970 contre 60 % pour les générations précédentes.

Les bénéficiaires de l'AVPF sont de plus en plus nombreux au fil des générations en lien avec la montée en charge du dispositif. Le nombre d'hommes bénéficiaires reste faible malgré l'ouverture du dispositif en 1979. En projection, la proportion de femmes bénéficiaires se stabiliserait autour de 55 % et le nombre moyen de trimestres validés, actuellement aux alentours de 30 pour les générations qui arrivent à la retraite, baisserait pour atteindre un peu plus de 20 trimestres pour la génération 2000, soit le niveau de la génération 1933 (**document n° 9**).

Le **document n° 12** s'intéresse plus spécifiquement aux hommes bénéficiaires de l'AVPF. Parmi l'ensemble des nouveaux retraités de 2020, 9,4% des hommes ont validé des périodes au titre de l'AVPF. Ils n'étaient que 6% parmi ceux de 2013 et 3% parmi ceux de 2005. Même s'ils restent moins concernés que les femmes, leur part est croissante, en lien avec l'élargissement du dispositif qui est ouvert aux hommes depuis 1979.

L'analyse des prestations familiales ouvrant le droit à l'AVPF montre une affiliation plus tardive pour ces hommes et moins liée à des interruptions d'activité. Si leur carrière est plus riche en emploi que celle des femmes affiliées, elle est cependant plus souvent marquée par des périodes assimilées au titre du chômage que celle des autres hommes. De plus, leur fin de carrière se caractérise par plus de périodes assimilées au titre de l'invalidité.

Les bénéficiaires de la majoration de pension pour 3 enfants et plus sont en baisse au fil des générations en raison de la réduction de la proportion de parents de famille nombreuse. Les hommes perçoivent des montants plus élevés, le dispositif étant proportionnel au montant de pension perçu. Les mères de 3 enfants et plus nées entre 1930 et 1950 perçoivent à 68 ans un peu plus de la moitié du montant de la majoration moyenne de pension des pères (**document n° 9**).

Les départs anticipés pour trois enfants et plus dans la fonction publique sont en extinction depuis 2012. Ce dispositif concernait essentiellement les femmes pour un âge moyen compris entre 53 et 55 ans selon la génération. L'extension aux pères ne s'est pas traduite par un recours massif des hommes au dispositif, compte tenu notamment de la condition d'interruption ou de réduction d'activité.

Enfin, concernant la majoration liée à la MDA mise en place par la réforme de 2023, 17 % des femmes de la génération 1980 verraient leur pension majorée avec cette disposition, sans modifier leur âge de départ. Il s'agit de femmes à carrière complète qui pourront, grâce à cette disposition, bénéficier de 5 % de majoration en liquidant à l'AOD, voire davantage si elles avaient déjà une surcote classique en liquidant après. Pour ces femmes, environ 0,35 trimestre de MDA pour enfants deviendraient ainsi utiles (**document n° 11**). En moyenne 25 % des femmes retraitées de la Cnav bénéficieraient de la majoration de pension liée à la MDA créée par la loi du 14 avril 2023, contre 4 % des retraitées de la CNRACL et 2 % de celles du SRE (**document n° 9**).

En 2020, six nouveaux retraités de droits directs sur dix ont bénéficié d'au moins un droit familial au régime général. Compte tenu de la nature et de la finalité de ces droits, 90 % des femmes sont concernées ; 28 % ont bénéficié d'un seul droit (très généralement la MDA), 33 % ont cumulé deux droits (MDA et AVPF ou majoration de pension) et 29 % trois avantages familiaux. 35 % des hommes (25 % pour la majoration de pension de 10 % seule, un peu moins de 4 % pour l'AVPF seule et près de 6 % parce qu'ils ont cumulé majoration de pension et AVPF).

En l'absence de droits liés aux enfants, et à comportement de départ à la retraite inchangé, la neutralisation de ces droits familiaux conduirait à une variation de pension pour plus d'un nouveau retraité de 2020 sur deux (70% des femmes et 34 % des hommes). Les pensions versées aux seuls bénéficiaires d'un droit familial baisseraient en moyenne de 19 % (-10 % pour les hommes et -24 % pour les femmes). Cette baisse serait mécaniquement de 10 % pour les bénéficiaires d'une majoration de pension, de 12 % pour les femmes bénéficiaires des MDA et de 19 % pour les bénéficiaires de l'AVPF (-6 % pour les hommes et -21 % pour les femmes). La perte augmente logiquement avec le nombre d'enfants (-11% pour une mère d'enfant unique et -38% pour une mère de 4 enfants et plus).

3.4 Qui sont les bénéficiaires des droits conjugaux et comment ces droits vont évoluer à l'avenir ?

Le nombre de bénéficiaires d'une pension de réversion, actuellement de 4,4 millions, serait légèrement croissant jusqu'à la fin des années 2030, puis diminuerait ensuite jusqu'en 2070 où il atteindrait 3,7 millions (**document n° 13**). La masse des pensions de réversion rapportée au PIB serait globalement décroissante sur cette période ; elle serait de 1,3 % du PIB en 2030 (tous scénarios), et entre 0,7 % (scénario 1,6 %) et 0,9 % (scénario 0,7 %) du PIB à l'horizon 2070.

Cette baisse est imputable à des facteurs sociaux (baisse de la part des unions par le mariage), démographiques (réduction des écarts d'espérance de vie à 65 ans entre les femmes et les hommes) et économiques (amélioration des carrières féminines au fil du temps pour les régimes où les réversions sont servies sous conditions de ressources)⁶.

En détaillant les évolutions par régime (Cnav, Agirc-Arrco, régime de la fonction publique de l'État et CNRACL), le nombre de bénéficiaires, comme la part de masses de pensions de réversion seraient en baisse, la CNRACL se distinguant, comme pour les effectifs, par des masses de pension de réversion en part de PIB, comme en part de pension totale légèrement croissantes jusque dans les années 2050 et relativement stables ensuite. Ces évolutions différenciées s'expliquent par les spécificités des populations couvertes et des réglementations propres à chacun des régimes. Par exemple, l'augmentation du nombre de pensions de réversion à la CNRACL serait liée à la relative jeunesse du régime. Ces différences s'expliquent également par l'âge d'éligibilité à la réversion, l'existence ou non de conditions de ressources (uniquement à la Cnav), les décès de personnes non mariées ou ceux ne donnant pas droit à une réversion.

La réversion permet-elle le maintien du niveau de vie du conjoint survivant ? Même si cet objectif n'a jamais été explicite, il peut néanmoins en constituer un objectif implicite, notamment dans la fonction publique. Le **document n° 14** cherche à évaluer si cet objectif est atteint selon l'ancien statut du conjoint décédé (cadre ou non-cadre du secteur privé et fonctionnaire) et les revenus du conjoint survivant⁷.

Les simulations (réalisées hors fiscalité, prestations sociales et revenus du patrimoine) sont effectuées pour un couple marié au moment du décès du premier conjoint et où le conjoint décédé n'a jamais été marié avant cette union. Elles montrent qu'un dispositif de réversion sans condition de ressources (cas des fonctionnaires) peut conduire à des pertes (jusqu'à 25 % dans le cas où les revenus du conjoint survivant sont nuls) ou des gains (plus les revenus du conjoint survivants sont élevés) importants de niveau de vie. Celui-ci n'est strictement maintenu que dans le cas où les revenus du conjoint survivant sont aux alentours de 50 % de la retraite du conjoint décédé. Pour le secteur privé, ces gains ou ces pertes sont en théorie plus limités (plus ou moins 15 %) étant donné la condition de ressources au régime général. Le niveau de vie est moins élevé pour les veufs ou veuves qui n'ont pas ou peu de retraite propre ou bien lorsque le montant de leur retraite propre est voisin du plafond de ressources ; il est maintenu dans les autres cas.

⁶ Voir la troisième partie du dossier à ce sujet.

⁷ Ce document est une actualisation des chiffrages réalisés dans Bonnet C. et Hourriez JM., 2008, Veuvage, pension de réversion et maintien du niveau de vie suite au décès du conjoint : une analyse sur cas types, Retraite et Société n° 46.

3.5 Quel bilan redistributif des droits familiaux et conjugaux ?

Compte tenu de l'importance des droits familiaux et conjugaux dans les pensions des femmes, il est légitime de s'interroger sur leur bilan redistributif sur cycle de vie. Le **document n° 15** mesure ainsi les écarts de rendement sur les droits propres d'un homme et d'une femme et entre couples, mariés ou non à partir des cas types du COR de cadre et de non-cadre du secteur privé (distingués selon le genre), en isolant les différents dispositifs de solidarité mis en œuvre. Ces cas types sont nés en 2000 pour la femme et en 1998 pour l'homme et leurs salaires de carrière sont différenciés par genre.

La redistribution du système de retraite est évaluée à l'aide du taux de rendement interne (TRI) qui correspond au taux d'actualisation assurant une stricte égalité entre la somme des pensions perçues et des cotisations payées ; plus le TRI d'une personne est élevé par rapport à la moyenne de sa génération, plus la redistribution vers cette personne est importante.

La mesure du taux de rendement est effectuée sur des couples de cas types de non-cadres du secteur privé composés d'un homme et d'une femme ayant un écart d'âge de deux années (la femme étant conventionnellement plus jeune que l'homme). En raison des écarts d'espérance de vie entre les hommes et les femmes, ces dernières décèdent dans la très grande majorité des cas après leur conjoint.

Hors dispositif familiaux, le système de retraite opère une redistribution des hommes vers les femmes ; le TRI de la femme non-cadre s'élève à 1,3 % et s'avère supérieur à celui de l'homme non-cadre qui est de 1,2 % (1,0 % et 0,8 % pour la femme et pour l'homme cadre), principalement en raison d'une espérance de vie plus élevée pour ces dernières.

En outre, la majoration de pension liée au bénéfice de la MDA mise en place par la réforme de 2023 améliore le TRI de 0,1 point pour la femme ayant deux enfants.

La prise en compte des majorations de durées d'assurance, permettant aux femmes de partir plus précocement à la retraite et ainsi de bénéficier d'une retraite plus longue améliore le TRI de la femme respectivement cadre et non-cadre de 0,2 point et 0,1 point tandis que celui de l'homme reste inchangé, puisqu'il n'en bénéficie pas. Le bénéfice de l'AVPF, si la femme interromp sa carrière et perçoit à ce titre des allocations familiales sous conditions de ressources, permet d'augmenter le TRI de la femme non-cadre de 0,4 point par rapport à la femme avec deux enfants n'interrompant pas son activité.

Ces dispositifs entraînent donc des redistributions des hommes vers les femmes. En revanche, les majorations de pensions pour trois enfants et plus, du fait de leur caractère proportionnel, n'a pas d'effet sur la redistribution entre genre. Elle induit, pour autant, une redistribution entre assurés ayant moins de trois enfants et ceux qui en ont plus.

La réversion constitue également une disposition induisant une redistribution, cette fois-ci des personnes non mariées vers les couples mariés. L'homme, qu'il soit marié ou non, décède de manière conventionnelle avant sa conjointe. Son taux de rendement interne est par conséquent

identique, soit 1,2 % pour le non-cadre et 0,8 % pour le cadre. Les femmes, quant à elles, perçoivent des pensions de droit direct identiques, qu'elles soient mariées ou non. En revanche, si elles sont mariées, elles bénéficient en outre de la pension de réversion de leur conjoint décédé, ce qui améliore légèrement leur taux de rendement interne, de l'ordre de 0,1 point. En raison de ce rendement plus important pour la femme mariée, le taux de rendement des couples mariés est légèrement supérieur à celui des couples non mariés, pour les cadres comme pour les non-cadres⁸.

4. Les droits familiaux et conjugaux dans les pays suivis par le COR

Les systèmes de retraite des pays suivis par le COR comportent tous des dispositifs de solidarité envers les couples (les droits conjugaux) et les familles avec enfants (les droits familiaux).

Les droits conjugaux sont complexes et variés selon les pays, tant par leur ampleur que par leurs conditions d'éligibilité et par les modes de calcul des droits à réversion (**document n° 20**). Il existe deux types de mécanismes ; des droits directs à la retraite en fonction du statut marital et des droits indirects (comme la réversion en France). Selon l'OCDE (2021), seuls la Belgique, les Pays-Bas, la Suède, les États-Unis, le Canada et le Japon ont des droits à la retraite directs différents pour un célibataire et un couple avec un seul revenu, parmi les pays suivis par le COR. La part des dépenses de réversion dans le PIB de la France est égale à 1,7 % en 2020, ce qui la situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE où les dépenses de réversion représentent 0,9 % du PIB. C'est en Espagne et en Italie que les dépenses de réversion sont le plus élevées (2,3 % du PIB en Espagne et 2,6 % du PIB en Italie). En Suède et au Royaume-Uni, les droits à réversion acquis sont honorés mais les dispositifs de réversion sont en extinction au motif que les droits acquis par les femmes ne doivent pas dépendre de leur conjoint.

Selon le **document n° 21**, écrit par Anne Lavigne, qui compare les droits familiaux dans les différents systèmes de retraite européens, des dispositifs non contributifs ont été instaurés dans les régimes publics obligatoires de tous les pays pour atténuer les effets négatifs de la parentalité sur la capacité contributive des assurés (en durée assimilée d'assurance, en points, ou en cotisations).

⁸ Il faut noter que la durée moyenne de veuvage de l'épouse survivante est ici égale à l'écart entre l'âge de décès de la femme et son âge au moment du décès de son conjoint. Or, les données observées montrent que la durée moyenne de veuvage est bien supérieure à cet ordre de grandeur. Avec une durée moyenne de veuvage plus élevée, les écarts de TRI entre femmes mariées et non-mariées et entre couples seraient plus importants.

Dans le paysage européen, la France fait partie des pays dans lesquels les droits familiaux sont étendus. Non seulement, les mères, comme les pères, peuvent valider des durées d'assurance relativement importantes au titre de leur parentalité, mais les parents de plus de trois enfants bénéficient de majorations de pension. Quelques pays accordent des bonifications de pensions aux parents de famille nombreuse, voire même aux affiliés s'étant occupés de proches dépendants. À l'opposé du spectre européen, les droits sont relativement limités au Portugal et en Finlande. Certains pays mettent plutôt l'accent sur la majoration des droits en cours de carrière (comme l'Allemagne ou la Suède, et plus largement les pays à systèmes contributifs), d'autres sur les majorations des pensions (Espagne et Pologne), la France ayant les deux types de dispositifs. Il est difficile de faire le bilan du poids des mesures familiales et de comparer les systèmes : les cas-types ne reflètent pas la grande diversité des situations réelles des assurés de chaque pays, et les modèles macroéconomiques plus aptes à faire un tel bilan ne sont pas tous en capacité d'évaluer ce poids des mesures familiales. Les travaux de D'Addio (2014) et de l'OCDE (2021) montrent que la réglementation française est particulièrement favorable à la parentalité dans la couverture de ses conséquences néfastes sur les droits à retraite.

Un autre axe de différenciation entre les pays porte sur les bénéficiaires des droits familiaux. Globalement, la jurisprudence européenne condamnant les discriminations entre femmes et hommes (**document n° 6**), les pays limitent à la période de maternité les droits spécifiquement accordés aux femmes. Il reste que les droits familiaux sont *de facto* plus souvent attribués aux mères, même lorsqu'ils sont partageables ou substituables entre les deux parents.