

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

Document n° 7
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Droits familiaux et conjugaux : masses financières en jeu et financement

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Droits familiaux et conjugaux : masses financières en jeu et financement

Le système de retraite français comprend un grand nombre de dispositifs de solidarité accordés au titre des enfants ou des personnes à charge qui accordent, sans lien direct avec les cotisations versées, des droits à retraite sous différentes formes (allocation vieillesse des parents au foyer – AVPF –, majorations de durée d’assurance – MDA –, majorations de montant de pension pour les parents de trois enfants et plus ou pour enfant(s) à charge ou encore possibilités de départ anticipé pour les parents)¹.

Ces dispositifs de solidarité jouent un rôle important dans le système de retraite français : en 2022, parmi les 312 milliards d’euros (Md€) de pensions de droit direct versées par les régimes de retraite obligatoires, près de 23 Md€ seraient attribuables aux droits familiaux (7,2 %). 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 %.

En outre, les pensions de droit direct sont complétées, au décès du conjoint, par des pensions de réversion² attribuées selon des règles spécifiques aux différents régimes. En 2022, 37,2 Mds€ (soit 1,4 % du PIB) ont ainsi été versés à ce titre par les régimes.

Alors que le financement des droits dérivés est entièrement à la charge des régimes, le financement des dispositifs liés aux enfants peut être externe, les régimes (Cnav et MSA) recevant des transferts en provenance de la Cnaf en contrepartie de certains des droits attribués. Dans les autres cas, l’absence d’une ressource spécialement affectée aux dispositifs signifie que ces derniers sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations versées au titre des contributions passées.

La présente note vise à fournir une vue globale du coût de ces dispositifs de solidarité et de leur financement en 2022, à la fois en termes institutionnels et par type de recettes.

Dans un premier temps, la note revient brièvement sur la part des pensions de réversion dans le total des pensions puis sur celle des droits familiaux dans les différents régimes. La démarche consiste ensuite, dans un troisième temps à clarifier le financement, reçu ou pris en charge par les régimes eux-mêmes, des prestations versées selon les différents dispositifs : MDA, AVPF, majorations de pensions et départs anticipés. Dans un quatrième temps, la structure des ressources de chaque organisme financeur est utilisée pour fournir une estimation de la structure globale du financement de ces dispositifs par type de recettes.

¹ Voir le document n° 2 de cette séance.

² Voir Annexe 10 – Lexique.

1. Les pensions de réversion représentaient 10,7 % du total des pensions versées en 2022

En 2022, la masse des pensions de réversion s'est élevée à 37,2 milliards d'euros, soit 10,7 % de la masse totale des pensions (droits directs et droits dérivés) et 1,4 % du PIB. 92 % de ces pensions ont été versés aux femmes³.

Tableau 1 - Pensions de droit direct et de réversion versées en 2022

Masses des pensions versées en 2022	En milliards d'euros			En % de la masse de l'ensemble des pensions de retraite		
	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble
Pensions de droit direct	131,4	180,6	312,0	79,3%	98,4%	89,3%
Pensions de réversion	34,2	3,0	37,2	20,7%	1,6%	10,7%
Ensemble des pensions de retraite	165,6	183,6	349,2	100,0%	100%	100%

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP.

Sources : rapports à la CCSS 2023, calculs SG-COR.

Le financement des pensions de réversion ne fait l'objet d'aucun apport externe et est donc entièrement pris en charge par les régimes de retraite.

2. La part des droits familiaux dans les différents régimes

La part des prestations versées au titre des droits familiaux est relativement simple à estimer si le dispositif consiste en un supplément de pension, forfaitaire ou proportionnel, comme c'est par exemple le cas de la majoration de pension pour trois enfants et plus. Elle est beaucoup plus difficile à évaluer quand ces droits sont valorisés au moment de la liquidation et non du fait générateur, ce qui est notamment le cas des majorations de durée d'assurance⁴. Contrairement aux régimes en points où les droits apportent nécessairement un supplément de pension et dont la contrepartie, sous forme de montant de cotisation, est en théorie identifiable, le coût effectif d'un trimestre validé au titre des enfants est ainsi plus ou moins élevé en fonction de la carrière de l'assuré et de son « utilité » dans la détermination de la durée d'assurance requise.

³ Voir les documents n° 3 et n°13 de cette séance pour une présentation du dispositif et de ses bénéficiaires.

⁴ Ces dispositifs ont également des effets induits dans les régimes complémentaires qui lient leurs conditions de départ à taux plein à celles des régimes de base.

L'évaluation de ces montants versés au titre des droits familiaux a été effectuée à partir des données de l'EIR⁵ 2016 de la DREES et des données 2022 des régimes pour la majoration de pension pour trois enfants et plus. L'EIR permet de décomposer les différents éléments de la pension de retraite versée par les régimes ainsi que les principaux paramètres intervenant dans le calcul des pensions. Cette décomposition est ensuite appliquée sur les montants de pension de 2022. De manière conventionnelle, les évaluations sont réalisées à âge de départ à la retraite inchangé, alors même que tout supplément de pension, direct ou indirect *via* un supplément de droits, est susceptible de modifier la date du départ à la retraite. De plus, les résultats dépendent de la façon dont les différents dispositifs de solidarité sont neutralisés.

En tout état de cause, les résultats quantitatifs doivent être considérés avec précaution eu égard aux conventions retenues pour les évaluations.

Dans les régimes de bases des salariés et dans le régime de base des exploitants agricoles, des droits sont accordés au titre de la naissance et de l'éducation des enfants (majoration de durée d'assurance –MDA–, assurance vieillesse des parents au foyer –AVPF– au régime général et majoration de montant de pension pour trois enfants ou plus). Jusqu'en 2012, les parents de trois enfants et plus dans la fonction publique et certains régimes spéciaux pouvaient bénéficier d'un départ anticipé dans les régimes de la fonction publique s'ils avaient validé au moins 15 ans de service en tant que fonctionnaire⁶.

Les régimes complémentaires des salariés et une partie des régimes de non-salariés versent des majorations de pensions pour trois enfants et plus ou pour enfants à charge à l'Agirc-Arrco. En outre, dans ces régimes, la prise en compte des trimestres validés au titre de la MDA ou de l'AVPF, qui permettent d'atteindre la durée requise pour le taux plein avant l'âge d'annulation de la décote, engendrent également des dépenses supplémentaires.

En 2022, sur 312 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-COR⁷ : 1,5 Md€ au titre des départs anticipés (0,5 % de l'ensemble des droits directs), 9,1 Md€ au titre des majorations de pension (2,9 %), 8,4 Md€ au titre des majorations de durée d'assurance (2,6 %) et 3,7 Md€ à celui de l'AVPF (1,2 %).

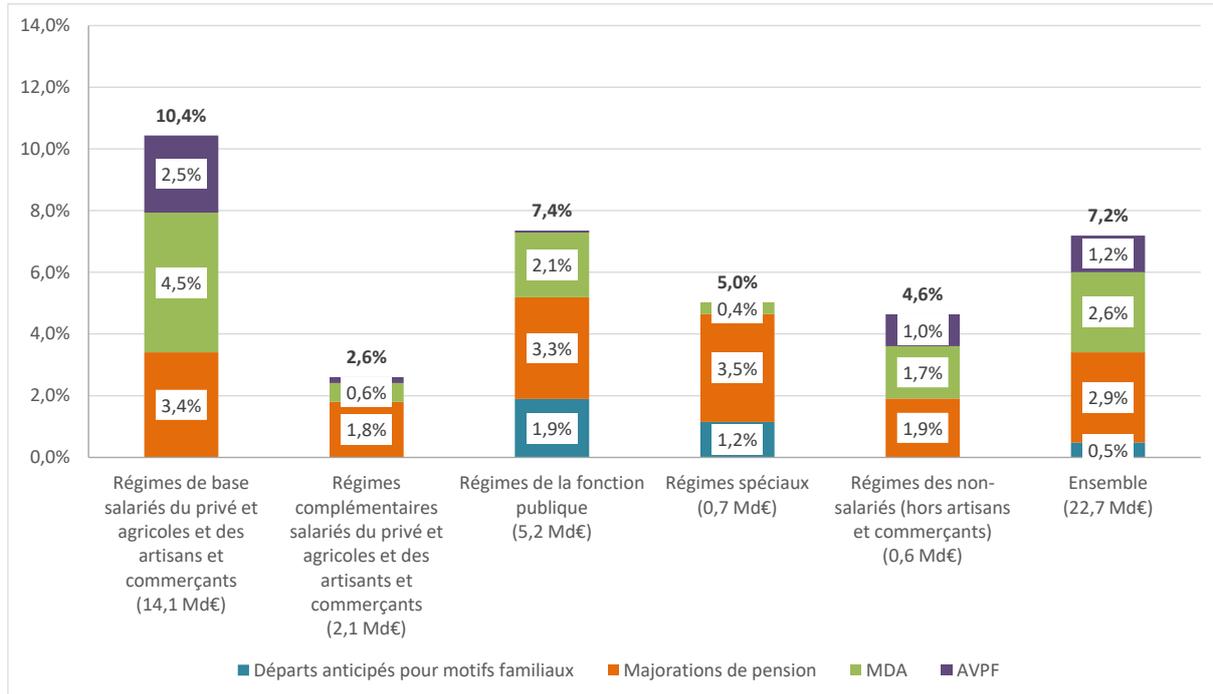
La part des droits familiaux dans l'ensemble des droits directs varie selon les régimes : elle est de près de 10 % dans les régimes de base des salariés du privé et de 7 % dans les régimes de la fonction publique, dont pratiquement la moitié en raison des MDA et de 2,5 % dans les régimes complémentaires des salariés du privé et agricoles et des indépendants, dont une grande partie est liée à la majoration de pension. Dans les régimes de non-salariés, où la part de polypensionnés est importante, les effets reports liés à un âge plus précoce de départ à la retraite en raison de la validation de trimestres dans les autres régimes (MDA et AVPF) contribuent à augmenter la part des droits familiaux dans le total des pensions (4,6 %).

⁵ Échantillon inter régimes de retraités.

⁶ Voir les documents n° 2 et 9 de cette séance pour une présentation du dispositif et de ses bénéficiaires.

⁷ S'y ajoute environ 1 milliard d'euros versé sur les pensions de réversion au titre de la majoration pour trois enfants et plus du conjoint décédé.

Figure 1 – Part des droits familiaux dans les prestations de droit direct par groupe de régime en 2022



Notes : MDA = majorations de durée d'assurance ; AVPF = allocation vieillesse des parents au foyer.

Lecture : en 2022, 14,8 milliards d'euros ont été versés au titre des droits familiaux dans les régimes de base salariés du privé et agricoles et des indépendants, soit 11,0 % des prestations de droit direct de ces régimes (dont 3,4 % pour les majorations de pension, 5,1 % pour les MDA et 2,5 % pour l'AVPF).

Champ : ensemble des régimes obligatoires de retraite hors RAFP.

Sources : calculs SG-COR à partir de DREES, EIR2016 et rapport à la CCSS de juin 2023.

2. Le financement des prestations versées au titre des droits familiaux : approche institutionnelle

Seuls la Cnav et les régimes de base agricoles (salariés et exploitants) bénéficient d'un financement externe : les majorations de pension pour les parents de trois enfants et plus et l'AVPF sont financés par la Cnaf⁸ dans ces régimes alors que les MDA restent à leur charge.

La Cnaf a ainsi versé 9,8 Md€ en 2022 à la Cnav⁹ 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 apparent de ressources provient des modalités de prise en charge de l'AVPF : la Cnav reçoit un versement d'équivalent de cotisations de la Cnaf (pour 5,0 Md€) alors que les prestations versées au titre de ce dispositif, mis en place en 1972, ne sont pas encore que partiellement montées en charge ; son coût en termes de prestations est évalué à 3,5 Md€.

⁸ Dans le cas, le financement consiste soit en une prise en charge de prestations (compensation des dépenses supplémentaires au moment où elles sont versées) pour les majorations de pension, soit en une prise en charge de cotisations (versement au régime de l'équivalent d'une cotisation au moment du fait générateur) pour l'AVPF.

⁹ Avant 2016, la Cnaf versaient les sommes liées aux majorations de pension au FSV qui les reversait ensuite à la Cnav et à la MSA.

Les dispositifs de droits familiaux ne donnent lieu à aucun financement spécifique dans les autres régimes. Au total, ce sont donc environ 43 % du montant global 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.

Tableau 2 - Coût en termes de prestations des droits familiaux et apports financiers en millions d'euros (2022)

Dispositif	Régimes	Financeur	Prestations versées	Apports financiers externes
Majorations de pensions pour enfant	Cnav et MSA	Cnaf	4 839	4 839
	Autres régimes de base	Régimes	2 832	
	Régimes complémentaires	Régimes	1 424	
	Ensemble des régimes	Cnaf et régimes	9 095	4 839
MDA	Cnav et MSA	Régimes	6 326	
	Autres régimes de base	Régimes	1 552	
	Régimes complémentaires	Régimes	488	
	Ensemble des régimes	Régimes	8 366	-
AVPF	Cnav et MSA	Cnaf	3 516	5 002
	Autres régimes de base	Régimes	46	
	Régimes complémentaires	Régimes	151	
	Ensemble des régimes	Cnaf et régimes	3 714	5 002
Départs anticipés pour motifs familiaux	Cnav et MSA	Régimes		
	Autres régimes de base	Régimes	1 519	
	Régimes complémentaires	Régimes		
	Ensemble des régimes	Régimes	1 519	-
Ensemble des dispositifs liés aux droits familiaux de retraite	Cnav et MSA	Cnaf	14 681	9 840
	Autres régimes de base	Régimes	5 950	-
	Régimes complémentaires	Régimes	2 064	-
	Ensemble des régimes	Régimes	22 694	9 840

Notes : MDA = majorations de durée d'assurance ; AVPF = allocation vieillesse des parents au foyer.

Lecture : en 2022, les droits familiaux ont représenté un supplément de pension de l'ordre de 22 694 millions d'euros pour l'ensemble des régimes. Parmi ces droits, les majorations de pension pour enfants et la validation de trimestres au titre de l'AVPF bénéficient d'une prise en charge partielle de la Cnaf, qui a ainsi versé 9 840 millions d'euros à la Cnav et à la MSA (salariés et exploitants).

Champ : ensemble des régimes obligatoires de retraite hors RAFP.

Sources : calculs SG-COR à partir de DREES, EIR2016 et rapport à la CCSS de juin 2023.

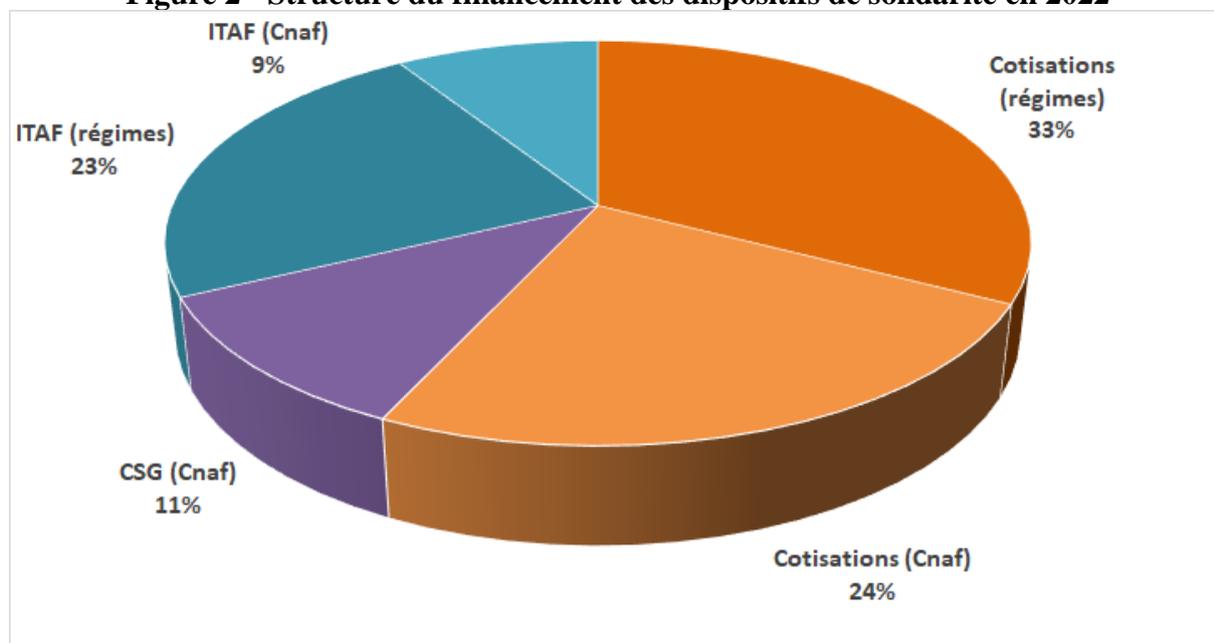
4. Le financement des prestations versées au titre des droits familiaux : approche par type de recettes

La structure des ressources des régimes (hors FSV qui ne finance plus les droits familiaux) et de la Cnaf, rapportée au financement des dispositifs en matière de retraite, permet d'évaluer la nature des recettes participant *in fine* à ce financement, moyennant des hypothèses conventionnelles relatives à l'affectation de certaines de ces recettes vers les dispositifs de droits familiaux.

Deux cas polaires peuvent être envisagés¹⁰. Dans le premier cas, chaque recette finance tous les types de dépenses ; la structure du financement des dépenses au titre des droits familiaux correspond dans ce cas à la structure du financement global des régimes. Dans le second cas, il est considéré que les cotisations sont prioritairement affectées à la part contributive des pensions ; les dépenses effectuées au titre des droits familiaux sont alors prioritairement financées par les recettes fiscales (une fois déduites les recettes fiscales venant compenser les allègements de cotisations sur les bas salaires) quand celles-ci existent. C'est cette approche qui est présentée ici.

Les recettes fiscales (CSG et autres Itaf hors compensation des allègements) participeraient ainsi au financement des dispositifs de droits familiaux pour 43 % (dont 20 % *via* la Cnaf) et les cotisations à hauteur de 57 % (dont 24 % *via* la Cnaf)¹¹.

Figure 2 - Structure du financement des dispositifs de solidarité en 2022



Lecture : en 2022, les droits familiaux ont été financés à hauteur de 57 % par les cotisations reçues par les régimes ou la Cnaf.

Champ : ensemble des régimes obligatoires de retraite hors RAFP.

Sources : calculs SG-COR à partir de DREES, EIR2016 et rapport à la CCSS de juin 2023.

¹⁰ Voir le [document n° 11](#) de la séance du 26 novembre 2013.

¹¹ Conventionnellement, les contributions d'équilibre versées au régime de la fonction publique de l'État ont été comptabilisées comme une cotisation et les autres prises en charge de l'État comme des Itaf.

Conventions de calcul des dispositifs de solidarité

Hors dispositif correspondant à des majorations explicites de pension (pour enfant ou minima de pension), les masses de droits directs liées à chaque dispositif sont estimées en retirant ces derniers un à un, et en estimant à chaque étape l'effet sur le montant de la pension versée. Les masses de ces dispositifs ont ainsi été calculées par différence, d'abord en déduisant la masse des pensions versées avant l'âge légal pour motifs familiaux (parents de trois enfants) [b] ou au titre de la catégorie (liquidations au titre du handicap, de la pénibilité, catégories actives de la fonction publique, ou militaires, départs anticipés pour carrières longues) puis les minima de pension et enfin les autres dispositifs de solidarité (majorations de durée d'assurance [c], AVPF [d] ou encore validation de droits pour les périodes hors emploi). L'estimation dépend donc de la séquence retenue. Par exemple, le fait de faire intervenir dans la séquence d'abord les MDA au titre des enfants puis les trimestres assimilés a pour conséquence de majorer l'effet des premières au détriment des seconds (par exemple, la carrière sera considérée comme complète grâce aux MDA et non grâce aux trimestres assimilés). Pour estimer les montants liés à ces trimestres validés supplémentaires, l'hypothèse sous-jacente est que l'assuré n'aurait pas modifié l'âge de liquidation de ses droits s'il n'avait pas bénéficié de ces trimestres alors que dans les faits, certains assurés auraient vraisemblablement décalé leur liquidation. Cette hypothèse est par nature très conventionnelle.

i Voir Cheloudko P. (2019), Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés, Études et Résultats, n° 1116, DREES, juin.