

Synthèse

Le système de retraite français comprend de nombreux droits familiaux et conjugaux qui organisent une redistribution en faveur des personnes qui ont assumé la charge d'enfants et de veufs et veuves de couples précédemment mariés. Ces droits représentent dans leur globalité environ 16,2 % des pensions versées en 2024 (soit 63,6 Md€, plus de 2 % du PIB) et profitent particulièrement aux femmes. Ils sont financés dans leur grande majorité par les régimes eux-mêmes. Seuls la CNAV et les régimes de base agricoles (salariés et exploitants) bénéficient d'un financement externe pour une partie des droits familiaux.

Les règles existantes suscitent toutefois aujourd'hui diverses interrogations, que ce soit sur la cohérence des différents dispositifs ou bien encore leur adaptation aux situations et aux aspirations, qui évoluent au fil des générations. Elles soulèvent également la question des différences de droits entre les régimes.

C'est pourquoi, dans le contexte des débats sur la réforme des retraites en 2023, le Gouvernement de l'époque s'est engagé à organiser une réflexion pour étudier les évolutions envisageables de ces droits familiaux et conjugaux. Cet engagement a pris la forme d'une saisine du Conseil d'orientation des retraites auquel ont été demandées 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.*

Le cadre de cette saisine précisait par ailleurs formellement que ces propositions devaient être compatibles avec l'objectif de pérennité financière du système de retraite et faire l'objet d'une analyse de leurs effets redistributifs. Même si le contexte politique de cette saisine a évolué, le Conseil considère que ces travaux contribuent utilement au débat public sur les retraites.

Ce rapport est ainsi le résultat d'un processus approfondi d'étude et de réflexion au sein du Conseil, qui s'est poursuivi sur plus de deux années et qui l'a conduit à dresser un état des lieux, à prendre en compte les évolutions du contexte économique et socio-démographique et à analyser les perspectives d'évolution des droits familiaux et des droits conjugaux, en visant une meilleure adéquation des dispositifs à des objectifs par ailleurs mieux définis. Cette réflexion s'est appuyée sur une consultation inédite des membres, invités à exprimer leur avis via un questionnaire.

Concernant les droits familiaux, le rapport recense une série de pistes relatives aux évolutions possibles, à court et plus long terme, des majorations de durée d'assurance (MDA), de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ainsi que des majorations de pension, de

manière à répondre au souci de compenser au mieux les interruptions d'activité des mères et les effets de la présence des enfants sur les carrières et les revenus des mères. Les membres partagent le souhait d'une plus grande harmonisation des dispositifs entre régimes qui doit s'inscrire dans un respect des équilibres financiers. Toute harmonisation de ces droits, sans impact sur le financement des retraites, signifie inévitablement des gagnants mais aussi des perdants en comparaison avec la situation actuelle. Les membres tiennent par ailleurs à souligner que les droits familiaux de retraite doivent être pensés en cohérence avec la politique familiale. Il est primordial de s'assurer d'une bonne articulation entre les deux types de politique publique. Cette question est notamment essentielle sur le sujet de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle : il s'agit de déterminer dans quelle mesure l'aide aux familles doit intervenir quand les enfants sont à charge plutôt que quand les parents sont à la retraite. Une politique familiale renforçant la prise en charge de la petite enfance pourrait favoriser à la fois l'emploi des mères et la natalité, contribuant ainsi à la soutenabilité à moyen et long terme du système de retraite et, plus largement, à l'équilibre des finances publiques.

S'agissant des droits conjugaux, le Conseil a examiné les évolutions possibles des pensions de réversion et souligne que, si une harmonisation renforcée des règles entre régimes peut être envisagée à court terme, il apparaît essentiel et souhaitable de centrer cette harmonisation sur le maintien du niveau de vie du conjoint survivant.

De manière plus exploratoire, ces hypothèses d'évolution peuvent être vues comme de premières étapes permettant d'aller vers une refonte plus systémique des droits familiaux et conjugaux. Cette refonte viserait à renforcer les droits familiaux pour les mères de famille, et transformer en contrepartie de manière très progressive les pensions de réversion pour les réserver aux conjoints survivants ayant les revenus les plus modestes.

Pour certaines des hypothèses explorées, l'horizon se situe sur le long terme, rendant nécessaire une longue phase de transition, avec une montée en charge progressive au fil des générations.

Sur toutes ces questions, le Conseil souligne que son rôle n'est pas de proposer des réformes clé en main. Toutes les pistes d'évolution recensées n'ont d'ailleurs pas nécessairement donné lieu à consensus en son sein. L'ambition du rapport est avant tout de fournir les éléments nécessaires au débat et de nourrir la réflexion dans un domaine sensible qui concerne l'ensemble des Français et renvoie à certaines grandes priorités de notre société.

Au-delà des divergences d'opinions qui ont pu s'exprimer au cours de ses débats, le Conseil souhaite rappeler les 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 importe notamment d'assurer une cohérence d'ensemble des réformes engagées. Cette exigence suppose tout d'abord une convergence des ajustements envisagés dans les différents régimes de retraite. Elle implique ensuite une articulation claire entre les évolutions des droits familiaux et celles des droits conjugaux. Enfin, elle requiert une compatibilité avec les orientations de la politique familiale, ainsi qu'avec le financement global des retraites et les équilibres plus larges du système fiscal et social.

1. Les dispositifs de droits familiaux et conjugaux en France : un état des lieux

L'examen des droits familiaux et conjugaux existant dans les principaux régimes de retraite en France conduit à mettre en évidence la grande diversité des règles d'un régime à l'autre, alors que les finalités poursuivies à travers ces dispositifs sont souvent les mêmes.

1.1 Les droits familiaux : près de 25 Md€ qui bénéficient à la quasi-totalité des mères, ainsi qu'aux pères de famille nombreuse

Les droits familiaux permettent aux assurés de bénéficier de droits supplémentaires à la retraite afin de majorer leur montant de pension ou d'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. Deux principaux types de droits familiaux en matière de retraite existent, même si les règles d'attribution sont très loin d'être homogènes d'un régime à l'autre :

- les dispositifs visant à l'origine à compenser les interruptions d'activité sur la durée d'assurance (avec ou sans report de salaire au compte) : il s'agit des 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 de base (de 2 à 8 trimestres par naissance en fonction des régimes)² ; de surcroît, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), sous plusieurs conditions, permet aux parents bénéficiaires de certaines prestations familiales de valider des droits au régime général sur la base du Smic, quel que soit leur régime d'affiliation
- les majorations du montant des pensions, qui concernent notamment les hommes et les femmes ayant eu ou élevé trois enfants ou plus.

Cette diversité est en partie le reflet de l'histoire : les majorations proportionnelles de pension au troisième enfant, qui sont présentes dès la création du régime général en 1945, et celles des régimes complémentaires pour encourager la natalité dans le contexte d'après-guerre, existaient dans les régimes professionnels, dont ceux de la fonction publique ; l'AVPF et la majoration de durée d'assurance pour enfants dans le régime général ont été mis en œuvre plus tardivement dans les années 70. Ces droits ont été amenés à évoluer sous l'impulsion du droit européen en raison du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes : les hommes ne peuvent notamment plus être exclus des bonifications/majorations de durées d'assurance liées à l'éducation.

² Il faut cependant noter que les MDA attribuées au régime général ne sont pas conditionnées à l'interruption d'activité.

Cette diversité des dispositifs n'est pas aujourd'hui sans incidence sur leur cohérence et peut conduire, selon les régimes, à des disparités de traitement de certaines situations familiales. Les différences de majorations de durée d'assurance selon les régimes peuvent ainsi se traduire par des âges de départ au taux plein très variables en fonction des parcours professionnels, ce qui soulève des questions d'équité entre assurés. Les majorations de pension pour trois enfants et plus sont présentes dans tous les régimes à l'exception de quelques régimes complémentaires³ et du régime additionnel de la fonction publique.

En 2024, parmi les 353,1 milliards d'euros (Md€) de pensions de droit direct versées par les régimes obligatoires, près de 24,9 Md€ seraient attribuables aux droits familiaux (7,1 % des droits directs). Cette part est plus importante dans les régimes de base, où elle est estimée à 10,3 %, que dans les régimes complémentaires, où elle est estimée à 2,9 %. La part des dispositifs familiaux dans l'ensemble des droits directs devrait rester relativement stable jusqu'en 2070 où elle s'établirait à 7,2 %.

Les droits familiaux représentent 12 % des pensions de droit direct des femmes et 3 % des celles des hommes en 2020. 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 pour 3 enfants et plus.

La majoration de durée d'assurance est le principal dispositif familial de retraite dont bénéficient les mères. Si elle a largement contribué à réduire l'écart de durée d'assurance entre hommes et femmes, son poids diminue avec les générations en raison de la baisse de la fécondité et de l'allongement des carrières féminines. Le recul des familles nombreuses entraîne également une baisse du nombre de bénéficiaires de la majoration pour trois enfants et plus. En parallèle, l'AVPF progresse mais reste très majoritairement féminin, l'affiliation des hommes étant plus rare et plus tardive.

Dans le paysage européen, la France fait partie des pays dans lesquels les droits familiaux sont les plus 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. Certains pays mettent plutôt l'accent sur la majoration des droits en cours de carrière (comme l'Allemagne ou la Belgique et plus largement les pays à systèmes contributifs), d'autres sur les majorations des pensions (Espagne et Pologne), la France cumulant les deux types de dispositifs.

1.2 Les pensions de réversion : près de 9 bénéficiaires sur 10 sont des femmes, pour un total de 39 Md€

Les dispositifs de droits conjugaux recouvrent l'ensemble des « droits dérivés » que peuvent revendiquer les ayants droit de l'assuré décédé, qu'il ait bénéficié d'une pension de retraite de son vivant ou non. Parmi ces droits, les systèmes de réversion consistent à verser, sous certaines

³ Régimes complémentaires des indépendants, des professions libérales et des exploitants agricoles.

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 cette pension sur le mariage.

À l'origine, les pensions de réversion avaient pour but d'assurer un revenu aux veuves après le décès de leur mari. Elles ne concernaient pas les veufs. En effet, les femmes, moins présentes sur le marché du travail, n'avaient souvent pas accumulé de droits suffisants pour leur retraite. Le régime général conditionnait même le bénéfice de la réversion à l'absence de droits propres, réservant ainsi la réversion à la femme totalement inactive et « à charge » de son conjoint. Différentes réformes ont depuis élargi la réversion aux femmes ayant accumulé des droits propres ainsi qu'aux hommes.

Deux principes coexistent dans les dispositifs actuels de réversion : un principe visant à n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants financièrement dépendants de l'assuré, de sorte que sont exclus du dispositif les conjoints survivants titulaires de revenus qui excèdent un certain seuil - c'est le cas notamment au régime général ; et un autre visant à accorder la réversion à l'ensemble des conjoints survivants quels que soient leurs ressources ou leurs droits propres à pension, à l'instar des régimes de la fonction publique et des régimes complémentaires.

En 2024, la masse des pensions de réversion s'est élevée à 38,7 milliards d'euros, soit 9,9 % de la masse totale des pensions (droits directs et droits dérivés). La part de la réversion dans l'ensemble des pensions de retraite a diminué depuis 2002, où elle était de 14,0 %. Cette tendance à la baisse devrait se poursuivre à l'horizon 2070 où elle atteindrait 5,5 %. Cette diminution s'explique par les évolutions socio-démographiques (notamment la baisse des mariages) et par l'amélioration des carrières des mères et ainsi de leurs pensions de droit direct (cette évolution les conduirait à dépasser plus souvent la condition de ressources du régime général, au moins jusqu'au milieu des années 2050).

La réversion, qui est très majoritairement perçue par les femmes (87,3 % des bénéficiaires de réversion), 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 35 % en 2023. En y ajoutant les pensions de réversion, l'écart se réduit d'un tiers, à 23 % environ.

Les droits conjugaux sont complexes et variés selon les pays, tant par leur ampleur que par leurs conditions d'éligibilité et les modes de calcul. La part des dépenses de réversion dans le PIB de la France est égale à 1,5 % en 2021, ce qui la situe à près du double au-dessus de la moyenne de l'OCDE (0,8 % du PIB). C'est en Espagne et en Italie que les dépenses de réversion sont le plus élevées (2,4 % du PIB en Espagne et 2,5 % 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.

2. Vers une réforme des droits familiaux et conjugaux à l'aune des nouvelles réalités sociales

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 et stable était la forme prédominante d'union. Or, depuis les années 1970, les familles se sont transformées : les femmes sont de plus en plus nombreuses à se porter sur le marché du travail, les mariages sont plus fréquemment dissous et la proportion de couples non mariés avec enfants a fortement augmenté. Face à ces évolutions sociales, un réexamen des dispositifs s'impose pour garantir leur cohérence, leur équité et leur efficacité.

2.1 Travail, temps partiel et maternité : les racines des inégalités de pension

En France, comme dans la plupart des pays développés, les pensions féminines restent sensiblement inférieures aux pensions masculines même si les écarts se sont réduits au fil des générations⁴. Ces écarts de montants de pension entre femmes et hommes sont le reflet des différences de trajectoires professionnelles entre les femmes et les hommes.

En cinquante ans, la part de femmes inactives dans la population en âge de travailler a été divisée par quatre et les taux de chômage des femmes et des hommes ont convergé. Les mères demeurent toutefois 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 59,9 % en 2024 contre 87,3 % 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, parmi les femmes en couple, 14,5 % sont à temps partiel lorsqu'elles sont sans enfant, contre 35,5 % lorsqu'elles sont mères avec trois enfants ou plus, dont au moins un est âgé de moins de 3 ans.

En 2023, parmi les salariés exerçant leur emploi principal dans le secteur privé, le revenu salarial des femmes était inférieur en moyenne de 22,2 % à celui des hommes. Cet écart s'explique en partie par le moindre volume de travail annuel des femmes, qui sont à la fois moins souvent en emploi au cours de l'année et davantage à temps partiel, situations pouvant tout aussi bien relever d'un choix qu'être subies. À temps de travail égal, c'est-à-dire en neutralisant ces différences de volume de travail, l'écart de salaire en équivalent temps plein (EQTP) entre femmes et hommes atteint encore 14,2 %, qui renvoie pour une large part à la répartition genrée des professions et de la maternité. Depuis 1995, les inégalités de revenu salarial se sont réduites d'un tiers : la diminution des écarts de volume de travail d'une part, celle des écarts de salaire en équivalent temps plein d'autre part, ont contribué de concert à cette baisse, qui s'est intensifiée depuis 2019.

⁴ 1 278 € par mois pour les femmes et 1 979 € par mois pour les hommes en 2023 en moyenne sur l'ensemble des retraités de droits directs.

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 2022, il est en moyenne de 5,8 % parmi les salariés du privé n'ayant pas d'enfant, mais atteint 28,2 % entre les mères et les pères de 3 enfants ou plus. Ces différences proviennent notamment de la baisse de salaire observée après la naissance pour les mères, mais aussi des carrières durablement ralenties des mères par la suite.

2.2 La fin d'un modèle unique : la famille au prisme du changement

Le modèle familial traditionnel, fondé sur l'idéal d'un mariage unique et pérenne, perd du terrain vis-à-vis des nouveaux parcours familiaux. Le mariage a perdu depuis les années 1960 sa centralité au profit du Pacs et des unions libres. En 2022, 72 % des personnes en couple cohabitant sont mariées, 9 % sont pacsées, et 18 % sont en union libre. Ces deux dernières catégories, qui représentent ainsi un peu plus d'un quart des couples, ne sont pas couvertes par les droits conjugaux, même si les personnes concernées peuvent éventuellement avoir acquis des droits dans une situation antérieure.

Les mariages plus tardifs et moins systématiques sont aussi plus fréquemment dissous. 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.

Le nombre de naissances par femme 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.

Bien que le veuvage concerne encore trois femmes sur dix après 65 ans, la proportion de personnes veuves dans la population a légèrement diminué pour s'établir aux alentours de 6,7 % en 2022. Cette tendance peut s'expliquer à la fois par la hausse de l'espérance de vie (les couples vivent plus longtemps ensemble avant que l'un d'eux décède) et la diminution du nombre de mariages (la part des couples jamais mariés augmente).

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 2022, 54 % des femmes déclarent qu'elles prennent majoritairement en charge les tâches ménagères contre 7 % des hommes.

2.3 Femmes retraitées : des droits propres plus faibles, un niveau de vie tributaire de la situation conjugale

Les pensions de droit propre sont 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 en couple partagent généralement leurs ressources, et par définition, du point de vue statistique, un homme et une femme vivant en couple ont le même niveau de vie⁵. En revanche, pour les femmes vivant sans conjoint, ces inégalités peuvent être importantes.

Pour les générations actuellement à la retraite, à l'exception des hommes veufs, les retraités vivant seuls ont en 2023 un niveau de vie moyen inférieur et un taux de pauvreté supérieur aux retraités vivant en couple, quels que soient leur sexe et leur situation matrimoniale (veuve, célibataire ou divorcé). La faiblesse du niveau de vie est particulièrement marquée pour les femmes divorcées à la retraite, dont le niveau de vie moyen est inférieur de 26 % à celui des retraités vivant en couple. Les femmes veuves, qui représentent 36 % des effectifs de retraités vivant seuls, ont un niveau de vie moyen inférieur de 20 % à celui des retraités en couple ; elles ont un taux de pauvreté de 15,8 %, supérieur de plus de 10 points à celui des retraités en couple et légèrement supérieur à celui calculé sur l'ensemble de la population (14,4 %)⁶.

Si les dispositifs de réversion assurent en moyenne aux veuves le maintien du niveau de vie du couple antérieur, voire plus, le niveau de vie des veuves retraitées se situe pourtant globalement en dessous de celui des couples de retraités, à cause d'effets de structure liés à la progression de l'activité et des revenus au fil des générations (les veuves appartiennent à des générations plus anciennes), à la mortalité différentielle (les femmes de cadres sont sous-représentées parmi les veuves car les hommes cadres ont une espérance de vie plus élevée que les hommes ouvriers) et au veuvage précoce (dans ce cas, la pension de réversion est relativement faible car les droits à la retraite du défunt correspondent à une carrière incomplète). En outre, les veuves âgées perçoivent moins de revenus du patrimoine par unité de consommation que les couples âgés.

Le nombre d'enfants a également une influence sur la capacité d'épargne qui devient négative au-delà de trois enfants : le niveau de patrimoine est moins important pour les ménages ayant quatre enfants chez les actifs comme chez les retraités.

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...), l'importance respective des droits conjugaux et des droits familiaux est amenée à se modifier au cours des prochaines décennies, avec une réduction du poids relatif de la réversion. Le recul du mariage risque d'entraîner pour les générations futures, à législation inchangée, une

⁵ 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.

⁶ Cette mesure prend en compte les seuls revenus monétaires, et non les loyers imputés. Les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que la moyenne de la population.

dégradation relative de la situation des femmes qui ne se sont pas mariées au moment de la retraite, en dépit de la montée des droits propres féminins. Dès lors, il apparaît souhaitable de s'interroger sur le devenir du rôle de ces différents dispositifs.

3. Clarification des objectifs assignés aux droits familiaux et conjugaux

Lors de la séance du COR d'octobre 2023, consacrée au lancement des travaux sur les droits familiaux et conjugaux, les membres ont souligné la diversité des objectifs assignés aux droits familiaux et conjugaux. Un consensus s'est dégagé sur la nécessité de clarifier ces objectifs en privilégiant une logique d'« un dispositif, un objectif », afin d'assurer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques. Cette réflexion a été nourrie par une consultation inédite des membres qui ont été sollicités, à travers un questionnaire, pour exprimer leur avis sur les objectifs assignés aux droits familiaux et conjugaux et sur les orientations vers lesquelles pourraient évoluer ces dispositifs.

3.1 Redéfinir les droits familiaux pour mieux compenser l'impact des enfants sur les carrières féminines

Il émane des réponses au questionnaire un fort attachement au maintien des droits familiaux tels qu'ils existent. Les évolutions envisagées sont plutôt de nature paramétrique. De manière générale, il est souhaité une plus grande harmonisation des règles entre régimes, notamment pour les MDA et les majorations, ainsi que pour le financement.

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 mères 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, 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. Certaines dispositions (AVPF, et dans certains cas les MDA) compensent plus ou moins directement les interruptions d'activité. La « surcote mère » et l'AVPF compensent, quant à elles, l'impact des enfants sur les carrières et donc les salaires des mères.

Les membres soulignent de surcroît qu'une éventuelle réforme doit être pensée de manière globale dans le cadre de la protection sociale : les objectifs de soutien à la natalité et de redistribution vers les bas revenus sont jugés relever plutôt des politiques familiales ou sociales. Il apparaît néanmoins primordial de veiller à ne pas donner un nouveau signal « anti-familles » (après la baisse du plafond du quotient familial, la mise sous conditions de ressources des allocations familiales...) alors que la natalité décroît de façon significative.

La mise en regard des objectifs et des dispositifs existants permet de définir deux grandes classes d'outils en matière de droits familiaux : les dispositifs de compensation des interruptions effectives d'activité sur la 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 pères et aux mères, ou ciblés spécifiquement sur les mères.

Concernant les dispositifs visant à compenser des interruptions d'activité liées aux enfants, le Conseil souligne qu'il est important de compenser des interruptions courtes, qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des mères du marché du travail.

Concernant la compensation des effets des enfants sur les carrières des mères, qui ne résultent pas seulement des interruptions d'activité, il convient de rappeler que les inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, et plus généralement les inégalités liées au genre sur le marché du travail, doivent être d'abord combattues en amont, durant les périodes d'activité. Il reste que les écarts de salaires existent encore aujourd'hui et que leurs effets sur les retraites futures des mères ne peuvent être ignorés. Les membres sont plutôt favorables à ce que la majoration de pension pour enfant soit accordée dès le 1^{er} enfant et qu'elle augmente avec le nombre d'enfants afin de favoriser les familles nombreuses.

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.

3.2 Pensions de réversion : pour une meilleure équité entre régimes et un maintien du niveau de vie des conjoints survivants

Le Conseil s'exprime largement contre la suppression des droits conjugaux, non forcément par attachement au dispositif, mais parce que leur suppression représenterait un bouleversement pouvant conduire à de la défiance, voire de la conflictualité sociale.

Le consensus est cependant assez net pour aller vers une plus grande harmonisation des dispositifs entre régimes, notamment sur les taux et les âges minimaux de perception.

L'objectif prioritaire et partagé assigné au dispositif de réversion est le maintien du niveau de vie du conjoint survivant. Si le maintien du niveau de vie est assuré en moyenne, il ne l'est pas dans tous les cas : une partie des veuves qui n'ont pas ou peu de droits propres voient leur niveau de vie baisser. À l'inverse, les veufs atteignent en moyenne un niveau de vie supérieur à celui qu'ils avaient avant le décès. Dans cette perspective, la majorité des membres est favorable à l'examen d'une révision du mode de calcul de la pension de réversion qui assure *a minima* le maintien du niveau de vie du conjoint survivant : cela passe par la prise en compte des pensions du conjoint survivant dans le calcul de la réversion⁷.

⁷ Montant de la réversion = (2/3 de la retraite du défunt – 1/3 de la retraite ou des revenus du survivant) si positif, zéro sinon.

L'essor d'autres formes d'unions que le mariage (Pacs et concubinage), associé à la hausse importante du nombre de divorces, conduit à interroger la pertinence de réserver la réversion aux seuls couples mariés et ouvre la réflexion sur une éventuelle extension du dispositif à d'autres types d'union. Il est toutefois souligné qu'un élargissement du champ de la réversion ne peut s'envisager qu'à coût non augmenté du dispositif de réversion, ce qui pose des difficultés sur le calibrage d'un nouveau dispositif. Il ressort qu'une telle refonte ne représente pas une évolution prioritaire pour les membres.

Enfin, les avis sont très tranchés sur le mode de financement de la réversion. Les membres sont assez partagés sur le fait que la réversion fasse l'objet d'un financement spécifique et obligatoire par les couples. Ceux qui sont défavorables à cette évolution avancent que cela changerait fondamentalement la nature du système par répartition mutualisé en introduisant une logique d'assurance individuelle.

3.3 Des perspectives de réformes qui dépendent du degré d'ambition

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 des assurés ne passant pas toujours par l'identité des règles entre régimes. 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 également conduire à des zones d'ombre ou à des incohérences. Dans la mesure du possible, les évolutions des droits familiaux et conjugaux doivent viser au préalable une certaine harmonisation entre les régimes.

Outre le souhait de rapprocher les règles des différents régimes, il est également possible d'envisager des ajustements paramétriques plus profonds, permettant à chaque dispositif de mieux répondre aux objectifs redéfinis.

Si les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux peuvent être examinées séparément, dans une perspective d'harmonisation ou de réformes plus structurantes, la question de leur rôle respectif peut enfin se poser de manière conjointe. Le recul du mariage risque d'entraîner pour les générations futures, à législation inchangée, une dégradation relative de la situation des femmes qui ne sont jamais mariées (alors qu'elles l'auraient été auparavant) au moment de la retraite, en dépit de la montée des droits propres féminins. Pour éviter ce risque, il est possible de privilégier une refonte globale des dispositifs envisagés qui viserait à simplifier les droits familiaux en visant à renforcer les droits individuels, notamment des mères. Les effets des enfants sur les carrières seraient mieux compensés, directement dans les pensions de droit direct, rendant les pensions de réversion moins nécessaires. La réversion deviendrait alors dans ce scénario un filet de sécurité réservé aux concubins survivants les moins aisés.

Trois niveaux de réforme peuvent ainsi être distingués, chacun correspondant à un degré d'ambition croissant :

- des pistes de convergence et d'harmonisation entre les régimes ;
- des ajustements plus substantiels, dispositif par dispositif ;
- une réforme d'ensemble visant à transférer une partie des droits conjugaux vers les droits familiaux, dans une logique de plus grande individualisation des droits à la retraite.

4. Les pistes d'évolution des droits familiaux

Il existe un consensus parmi les membres pour affirmer que l'objectif prioritaire des droits familiaux est de compenser les effets des enfants sur la carrière des mères de famille, par la validation de périodes au titre des enfants (sans pour autant désinciter à l'activité des mères) et par l'amélioration du montant de pension (droits portés au compte ou attribution de majorations de pension réservées aux mères). La déclinaison de cet objectif doit être articulée avec le droit européen, qui opère une lecture stricte du principe d'égalité des rémunérations applicable aux pensions versées par les régimes de la fonction publique et les régimes complémentaires. Appliquée aux droits familiaux et conjugaux, cette exigence amène la Cour à limiter les discriminations positives en faveur des femmes et à condamner toute mesure excluant les hommes, sauf à démontrer que la différence de traitement poursuit un objectif légitime de politique sociale.

4.1 Quelles options d'harmonisation pourraient être envisagées pour les droits familiaux ?

Si les dispositifs de droits familiaux sont présents dans l'ensemble des régimes de retraite français, il existe une grande hétérogénéité des règles générant des disparités de traitement des assurés entre régimes. L'exploitation du questionnaire adressé aux membres du COR a permis de révéler le souhait partagé d'une harmonisation de ces droits, ce qui contribuerait à une meilleure lisibilité des règles du système de retraite. Le sens de l'harmonisation ne faisant pas consensus parmi les membres, plusieurs voies ont été proposées : par le bas, par la médiane, ou par le haut par rapport à l'existant, afin de mieux appréhender les enjeux financiers entourant la révision de ces paramètres.

Si le nombre de trimestres attribués de MDA était revu à 2 ou 4 pour l'ensemble des régimes, les mères fonctionnaires seraient gagnantes⁸ et celles des régimes alignés, notamment du régime général, verraient au contraire leur situation se détériorer. Ces voies d'harmonisation déboucheraient sur une baisse des dépenses de droit direct (de l'ordre de -0,1 % à -0,6 % à l'horizon 2070).

La mesure d'harmonisation des taux de majoration de pension (majoration unifiée de 10 % pour les parents de 3 enfants ou plus dans l'ensemble des régimes) n'aurait quasiment pas d'effet sur

⁸ Dans la fonction publique, 2 trimestres de MDA sont attribués pour accouchement pour les naissances à compter de 2004.

les masses de prestations à l’horizon 2070 (hausse de 0,02 %). Les retraités indépendants et les professions libérales, qui ne bénéficiaient pas du dispositif pour la partie complémentaire de leur pension, seraient gagnants et les parents d’au moins quatre enfants de la fonction publique et des régimes spéciaux, qui ne bénéficieraient plus de la majoration de 5 % par enfant supplémentaire au-delà du troisième, seraient perdants.

4.2 Comment rénover plus globalement les droits familiaux ?

Les évolutions envisagées des droits familiaux portent sur trois dispositifs : l’AVPF, la MDA et les majorations de pension. Ces hypothèses de travail ont été simulées à partir des naissances à compter du 1^{er} janvier 2026.

Concernant l’AVPF, il est proposé de limiter son bénéfice jusqu’aux trois ans du plus jeune enfant, afin de recentrer le dispositif sur les interruptions d’activité de courte durée et de le rendre cohérent avec l’âge de scolarité obligatoire porté à 3 ans depuis 2019. En contrepartie, les droits pourraient être mieux valorisés, en prenant pour référence le salaire moyen des trois années précédant l’affiliation.

Pour la MDA, il est proposé d’attribuer quatre trimestres au titre de l’accouchement ou de l’adoption, tandis que quatre autres trimestres seraient conditionnés à des périodes de carrière incomplètes dans les trois années suivant la naissance. Cette réforme vise à mieux cibler et compenser les effets de la maternité sur les carrières des mères, tout en conservant le dispositif existant.

Enfin, s’agissant des majorations de pension, ces dernières seraient redirigées vers les bénéficiaires de validation de périodes au titre des enfants, quel que soit leur nombre. Les taux de ces majorations seraient progressifs selon le nombre d’enfants : 3 % pour un enfant, 6 % pour deux et 20 % pour trois enfants et plus, afin de maintenir un avantage particulier pour les familles nombreuses. Enfin, pour ne pas accentuer les écarts de pension entre les femmes, ces majorations seraient plafonnées dans leur montant. Ces propositions visent à mieux cibler les bénéficiaires et à réduire les écarts de pension entre les genres.

Les simulations mettent en évidence que les options d’évolution telles qu’elles ont été chiffrées seraient globalement favorables aux mères de familles, en particulier à celles ayant un ou deux enfants. Les impacts différeraient selon le régime d’affiliation : les mères fonctionnaires bénéficieraient d’une hausse notable de leur pension tandis que celles relevant du régime général et des régimes alignés seraient moins positivement impactées. Les mères d’un ou deux enfants seraient majoritairement gagnantes quel que soit le quintile de pension, celles ayant trois enfants ou plus également mais dans des proportions plus faibles. Sous l’hypothèse d’une telle évolution des droits familiaux, les masses de droits propres augmenteraient légèrement, de l’ordre de 0,1 % à l’horizon 2070.

Les membres tiennent ici à rappeler que les droits familiaux de retraite ne peuvent être définis de manière indépendante de la politique familiale.

5. Les pistes d'évolution des droits conjugaux

Historiquement, la réversion relève de deux logiques dans sa mise en œuvre dans les différents régimes. Dans une logique contributive « patrimoniale », les droits à la retraite acquis pendant la durée de mariage sont considérés comme un « acquêt ». Dans une autre logique, assurantielle, la réversion a pour fonction de permettre le maintien du niveau de vie suite au décès du conjoint. Cette dernière approche a été jugée prioritaire par les membres du COR, en complément d'une plus grande harmonisation des règles entre régimes.

5.1 Quelles hypothèses d'harmonisation pourraient être envisagées pour les droits conjugaux ?

Malgré de nombreuses évolutions législatives, il existe toujours une grande hétérogénéité dans la prise en charge des événements de la vie conjugale en fonction des régimes de retraite, que ce soit en termes de niveau du taux de la réversion (de 50 % à 60 % en fonction des régimes), de l'existence ou non d'une condition de ressources, de l'âge minimal pour en bénéficier et d'une condition de non remariage. De manière très mécanique, les hypothèses d'harmonisation « vers le haut » des droits conjugaux augmenteraient les dépenses et les pensions moyennes, tandis que celles « vers le bas » les diminueraient : un alignement vers le haut (vers le bas) des taux de réversion de l'ensemble des régimes augmenterait (diminuerait) les dépenses de réversion de 7 % (8 %) à l'horizon 2070. La généralisation de la condition de ressources du régime général permettrait de diminuer de 17 % les masses de dépenses en 2070. Ces options d'harmonisation ne garantiraient cependant pas le maintien du niveau de vie dans tous les cas.

5.2 Comment rénover plus globalement les droits conjugaux pour assurer un meilleur maintien du niveau de vie pour le conjoint survivant ?

Afin d'atteindre au mieux l'objectif de maintien de niveau de vie du conjoint survivant, tout en évitant les situations de sur ou de sous-compensation du niveau de vie, le mode de calcul de la pension de réversion pourrait prendre en compte la pension du conjoint survivant. La formule suivante est proposée :

$$\text{Montant de la pension totale de réversion (si positif, sinon zéro)} = \\ (2/3 \text{ de la pension du défunt}) - (1/3 \text{ de la pension du conjoint survivant})$$

Cette mesure est calibrée en cohérence avec le calcul des unités d'équivalence classiquement retenues par l'Insee. La logique de maintien du niveau de vie est appréhendée du point de vue des seules pensions, sans tenir compte des autres revenus ni des loyers imputés. Elle s'accompagnerait de la suppression de la condition de ressources requise dans certains régimes et contribuerait de fait à harmoniser les conditions d'attribution de la réversion entre les régimes. Elle a été simulée, à titre illustratif, dans le cadre d'une mise en œuvre aux décès ayant lieu à compter du 1^{er} janvier 2026.

La simulation a permis de mettre en évidence que la mesure permettrait de maintenir le niveau de vie du conjoint survivant dans la majorité des cas. Elle augmenterait d'un côté les dépenses du régime général qui verrait son nombre de bénéficiaires progresser et baisserait celles des autres régimes, dont le nombre de réversataires diminuerait sous l'effet de la mise en œuvre d'une condition de ressources implicite liée à la nouvelle formule de calcul. Elle conduirait à diminuer les dépenses de réversion de 13 % en 2070.

Elle aurait néanmoins des effets individuels hétérogènes : l'analyse par quintile⁹ pour la génération 2000 met en évidence qu'elle bénéficierait particulièrement aux réversataires du 1^{er} quintile, où la part de gagnants est la plus élevée, mais aurait des effets plus équivoques pour les quatre autres quintiles de pension.

6. Vers une refonte conjointe des droits familiaux et conjugaux ?

Au-delà d'une évolution paramétrique des dispositifs existants, il pourrait être envisagé de considérer conjointement les droits familiaux et les droits conjugaux comme des outils de compensation d'une moindre acquisition de droits liée aux enfants, objectif commun aux deux dispositifs. Cette évolution viserait à renforcer les droits familiaux, droits propres des assurés, et de diminuer en contrepartie progressivement les droits conjugaux.

Ces réflexions s'appuient sur le constat de la transformation des parcours conjugaux et la moindre dépendance économique des femmes envers leur conjoint. Les unions devenant moins stables, un nombre croissant de mères sont susceptibles d'élever des enfants hors mariage et voir leur carrière significativement impactée. À la retraite, un nombre croissant de ces mères se retrouveront seules, avec des ressources reposant essentiellement sur leurs propres droits. Leur niveau de vie risque alors d'être inférieur à celui des hommes ou des couples, d'où l'importance de leur garantir des droits individuels solides et inaliénables.

Il pourrait ainsi être envisagé de conserver la MDA pour accouchement ou adoption harmonisée à quatre trimestres par naissance dans l'ensemble des régimes. Quatre trimestres supplémentaires seraient accordés en cas d'interruption d'activité. L'AVPF, la MDA pour éducation, ainsi que la MDA pour congé parental seraient fusionnées en une AVPF rénovée, conditionnée à l'interruption d'activité. Pour ne pas encourager à un retrait durable du marché du travail, ce dispositif serait limité dans le temps aux trois ans du benjamin, en cohérence avec l'âge de scolarité obligatoire à 3 ans. Les droits des personnes bénéficiaires seraient en revanche élargis en prenant en compte le maximum entre le Smic et la moyenne des salaires des trois années précédant la cessation ou réduction d'activité et des points seraient accordés dans les régimes de base ou complémentaires fonctionnant sur ce mode.

⁹ Quintiles calculés sur les pensions totales (droits directs et réversion) tous sexes confondus et tous régimes avant évolution simulée.

Les majorations de pension seraient attribuées dès le premier enfant et réservées aux bénéficiaires de la MDA. Elles seraient proportionnelles et progressives selon le nombre d'enfants : 5 % pour un enfant, 10 % pour deux et 20 % pour trois enfants et plus, afin de préserver un avantage spécifique pour les familles nombreuses.

Ce renforcement des droits familiaux permettrait en contrepartie de transformer progressivement les pensions de réversion : ouvertes à tous les concubins survivants, quel que soit leur statut matrimonial, elles seraient mises sous conditions de ressources et plafonnées au strict maintien du niveau de vie.

La transition vers le nouveau système serait nécessairement très progressive, le temps que les droits familiaux renforcés prennent pleinement effet, et ne concernerait pas les personnes déjà retraitées. Sans modifier l'équilibre actuel entre droits conjugaux et familiaux, cette évolution est toutefois déjà perceptible : à législation inchangée, les droits familiaux devraient gagner en importance par rapport aux droits conjugaux, notamment avec la diminution de la part des pensions de réversion liée au recul de la conjugalité. Toutefois, à court et moyen terme, la faiblesse des droits propres des mères et le rôle essentiel des réversions dans la réduction des écarts de pension entre femmes et hommes rendent peu souhaitable une réduction trop importante des droits conjugaux.

Avec une telle refonte, la grande majorité des hommes conserveraient une pension inchangée. La suppression de la majoration de pension pèserait sur les pères de trois enfants ou plus, mais la refonte des droits conjugaux, qui s'applique à tous, générerait une faible part de gagnants grâce à l'ouverture de la réversion aux couples non mariés. Les gains se concentreraient sur les mères. Elles seraient en moyenne moins touchées par l'évolution des droits conjugaux et bénéficieraient davantage des évolutions relatives aux droits familiaux.

Au total, cette réforme globale diminuerait les prestations totales (droit direct et réversion) de 1,3 % à l'horizon 2070. Une partie des sommes allouées aux droits familiaux et conjugaux pourraient être réallouée vers les politiques familiales. Les travaux empiriques montrent en effet qu'une baisse du coût de garde des enfants, ou une meilleure offre de places en crèche, ont un effet positif et significatif sur l'offre de travail des mères¹⁰. Dès lors, il pourrait être plus judicieux de réorienter une partie des financements des droits familiaux et conjugaux vers des politiques de conciliation entre vie professionnelle et familiale, susceptibles à terme de réduire les inégalités de pension.

¹⁰ Voir à ce sujet Hermes et *al.* (2024) sur le cas allemand ou des travaux plus anciens sur le cas français, Moschion (2012) et Goux et Maurin (2010).