

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 17 octobre 2024 à 10h00

« Les droits familiaux et conjugaux : propositions de scénarios d'évolution »

<b>Document n° 5</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Propositions d'évolution des dispositifs des droits familiaux et conjugaux**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **Propositions d'évolution des dispositifs des droits conjugaux et familiaux**

Ce document vise à proposer des simulations relatives aux mesures d'évolution des droits familiaux et conjugaux en s'appuyant sur les travaux réalisés pour la séance du 1<sup>er</sup> février 2024 et les réponses au questionnaire soumis aux membres du COR. L'évaluation de ces mesures permettra de donner des ordres de grandeur quant aux coûts ou aux économies qu'elles engendreraient et de mettre en exergue leurs principaux effets.

Pour rappel, plusieurs principes structurants, mis en avant durant les séances précédentes du COR, encadrent les mesures relatives proposées ci-dessous :

- la logique de simplification et de lisibilité des dispositifs de droits familiaux et conjugaux;
- l'encouragement à l'accumulation de droits propres et à l'offre de travail ;
- l'équité de traitement entre les assurés.

Ces propositions d'évolution n'engagent pas les membres du COR, ni ne prétendent bien évidemment préjuger des décisions à venir. Elles visent simplement à alimenter le débat en explorant un certain nombre de changements possibles. Ces éléments pourront faire l'objet de simulations à la demande des membres.

### **1. Les mesures d'évolution portant sur les dispositifs de droits conjugaux**

Au-delà de l'harmonisation des conditions d'éligibilité et d'attribution<sup>1</sup>, plusieurs pistes d'évolution de la réversion peuvent être envisagées. L'élargissement du dispositif au Pacs était notamment évoqué dans le questionnaire. Cette mesure est présentée dans le document n°5 du dossier.

Les pistes proposées ci-dessous visent toutes deux à faire évoluer le mode de calcul de la réversion, selon qu'elle s'inscrive dans une logique assurantielle ou patrimoniale. Il est proposé de retenir, à titre conventionnel, une mise en œuvre de ces mesures aux décès ayant lieu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

#### **1.1 Modifier le mode de calcul de la pension dans une logique assurantielle de la réversion**

Il ressort des réponses au questionnaire adressé aux membres que l'objectif prioritaire de la réversion est le maintien du niveau de vie du conjoint survivant. Dans cette optique, la majorité des répondants est favorable à la révision du mode de calcul de la réversion.

---

<sup>1</sup> Voir document n°4 de la présente séance.

Actuellement, quel que soit le régime de retraité, la réversion est calculée à partir de taux qui diffèrent selon le régime. Afin d'atteindre 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**. Il est ainsi proposé de retenir la formule suivante :

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

Le montant des pensions de réversion serait obtenu *au prorata* des pensions dans chacun des régimes du conjoint décédé. Cette formule permettrait de limiter simultanément les pertes de niveau du conjoint survivant dépourvu de droits propres mais également les hausses de niveau de vie de ceux dont les droits propres sont plus élevés. Néanmoins, elle présente des difficultés en cas de mariages multiples : dans un premier temps, il est proposé que la réversion ne soit ouverte qu'au conjoint ou ex-conjoint unique lors du décès de l'assuré. Dans cette optique, il est nécessaire de supposer que des compensations soient attribuées aux ex-conjoints lors du divorce, par le juge. Cette proposition présente néanmoins des difficultés de mise en œuvre et pourra être amendée si besoin par les membres pendant la réunion plénière.

Outre la poursuite de maintien du niveau de vie du conjoint survivant, cette mesure s'accompagnerait de la suppression de la condition de ressources requise par certains régimes et contribuerait de fait à harmoniser les conditions d'attribution de la réversion entre les régimes.

## **1.2 Instaurer un nouveau mode de calcul des droits dans une logique patrimoniale de la réversion**

L'hétérogénéité des conditions d'attribution de la réversion conduisent à des niveaux de pension de réversion très différents en fonction de la vie conjugale du conjoint ou de l'ex-conjoint de l'assuré décédé. Alors que leur situation conjugale n'a aucune incidence sur la réversion au régime général, dans les régimes alignés et les régimes de base des professions libérales et des exploitants agricoles, le remariage prive le conjoint survivant ou l'ex-conjoint de ses droits à la réversion dans les régimes de la fonction publique, certains régimes spéciaux et les régimes complémentaires du secteur privé (hors RCI)<sup>4</sup>. Afin d'harmoniser la prise en compte des trajectoires conjugales au sein des droits conjugaux, **la condition de non-remariage pourrait être supprimée** et les **droits à la réversion s'appuieraient uniquement sur la durée respective de chacun des mariages de l'assuré décédé**.

---

<sup>2</sup> Voir [document n°9](#) de la séance du 1<sup>er</sup> février 2024.

<sup>3</sup> Lorsque le conjoint survivant est encore en activité, 1/3 des revenus d'activité du conjoint sont pris en compte pour le calcul de la pension de réversion.

<sup>4</sup> Voir l'annexe 1 du [document n°3](#) de la séance du 19 octobre 2023.

Aussi est-il **proposé de simuler une double proratisation des droits à la réversion** :

- 1 : une première proratisation en fonction de la durée d'assurance du conjoint décédé<sup>5</sup>. Le montant de la pension de réversion est calculé **au prorata de la durée du mariage par rapport à la durée d'assurance** aux régimes de base du retraité décédé, même en cas de conjoint ou d'ex-conjoint unique (divorce). Lorsque la durée de mariage excède la durée d'assurance validée par le conjoint décédé, le montant de pension n'est pas proratisé.
- 2 : une deuxième proratisation en fonction de la durée de chacun des mariages. Comme c'est le cas actuellement dans la plupart des régimes, le montant de la pension est partagé entre la veuve et le(s) ex-conjoint(s), quelle que soit leur situation conjugale, **au prorata de la durée de chaque mariage rapportée à la durée de la totalité des mariages**.

Cette mesure s'inscrirait dans la logique patrimoniale de la réversion, selon laquelle les droits acquis doivent correspondre aux périodes de solidarité liées au mariage. Elle permettrait ainsi de rendre indépendants les droits à la réversion des parcours conjugaux des conjoint et l'ex-conjoints de l'assuré décédé. Enfin, elle serait génératrice d'économies, la réversion étant proratisée dans la majorité des cas.

## **2. Les mesures d'évolution portant sur les dispositifs de droits familiaux**

Les mesures sont proposées dispositif par dispositif et peuvent poursuivre des objectifs différents ; elles n'affectent pas les mêmes populations. Pour autant, elles ne constituent pas seulement des propositions indépendantes les unes des autres, mais plutôt des propositions qui nécessiteront d'être ensuite assemblées pour en faire des scénarios de réforme cohérents.

### **2.1 Propositions d'évolution de l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF)**

Sur les évolutions possibles de l'AVPF, la majorité des membres ayant répondu au questionnaire se sont prononcés en faveur de trois types de mesures :

- l'encadrement des durées d'affiliation au dispositif ;
- un ciblage des périodes d'interruption ou de réduction d'activité donnant lieu à compensation, qui viserait exclusivement les parents de jeunes enfants (âgés de moins de trois ans) ;
- une compensation de l'absence ou de la baisse de salaire en cas d'interruption ou de réduction d'activité par le système de retraite.

---

<sup>5</sup> Cette règle existe actuellement au régime Agirc-Arrco dans le cas d'un ex-conjoint divorcé et non-remarié unique.

*a) Borner le bénéfice de l'AVPF au troisième anniversaire du benjamin*

Les périodes d'affiliation à l'AVPF sont encadrées par les durées de versement des allocations y ouvrant droit. Si l'allocation de base de la Paje et la Prepare sont versées durant des délais relativement courts, allant de un à trois ans<sup>6</sup>, les durées de versement du complément familial sont susceptibles d'être beaucoup plus longues, pouvant aller jusqu'à une vingtaine d'années selon les configurations familiales.

Ainsi, la première mesure à simuler consisterait à cibler le dispositif sur les interruptions d'activité courtes, en **encadrant les périodes d'affiliation à l'AVPF**, indépendamment des durées de versement propres à chaque allocation familiale. Cette évolution pourrait s'accompagner d'un nouveau ciblage du dispositif, qui viserait uniquement les parents de jeunes enfants. Ainsi, il est possible de **borner le bénéfice de l'AVPF au troisième anniversaire du benjamin**, qui correspond désormais à l'âge de la scolarité obligatoire<sup>7</sup>.

Pour les simulations, il est proposé d'appliquer cette mesure aux naissances ayant lieu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

Cette mesure conduirait à exclure de l'AVPF les assurés bénéficiaires du complément familial et devrait ainsi générer des économies immédiates pour la Cnaf, qui verrait ses cotisations AVPF versées à la Cnav baisser dès 2027. En contrepartie, la Cnav verrait ses ressources baisser dès cette même année, provoquant une dégradation de son solde, alors que ses dépenses AVPF ne diminueraient qu'à long terme, lors de la liquidation des droits des générations concernées par cette mesure.

*b) Améliorer les droits des bénéficiaires en modifiant le niveau de salaire porté au compte*

Les économies générées par l'encadrement de la durée d'affiliation pourraient être fléchées vers la valorisation des trimestres AVPF portés au compte. Afin de mieux valoriser les trimestres AVPF, il serait possible de retenir, pour le salaire porté au compte, **la valeur la plus élevée entre le Smic et le salaire moyen des trois années antérieures au Smic**.

Comme pour la mesure précédente, il est proposé de simuler cette nouvelle règle de report au compte à partir des naissances ayant lieu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

---

<sup>6</sup> L'allocation de base est versée à partir du mois suivant la naissance de l'enfant et jusqu'au mois précédant son troisième anniversaire. La durée de versement de la Prepare varie en fonction du nombre d'enfants à charge et de la situation familiale. Lorsque l'assuré vit seul, il peut bénéficier pendant un an pour le premier enfant et pendant trois ans pour le deuxième. Lorsque l'assuré est en couple, chacun des parents en bénéficiant durant 6 mois pour le premier enfant et durant 24 mois pour le second.

<sup>7</sup> L'âge de l'instruction obligatoire a été abaissé à 3 ans par la loi du 26 juillet 2019.

À l'inverse de la mesure précédente, cette mesure aurait un coût financier immédiat pour la Cnaf, qui verrait le montant de ses cotisations AVPF versé à la Cnav augmenter dès 2027. La Cnav et le système de retraite auraient ainsi dès 2027 des ressources supplémentaires alors que ses dépenses n'augmenteraient qu'à long terme, lors de la liquidation des droits des générations concernées par cette mesure.

## 1.2 Propositions d'évolution des majorations de durée d'assurance

Outre la proposition d'harmonisation, aucune des mesures d'évolution des MDA proposées dans le questionnaire n'a fait consensus parmi les membres. Toutefois, les membres ayant répondu au questionnaire ont considéré que la compensation des effets des enfants et de la maternité sur la carrière était l'objectif prioritaire des droits familiaux. En partant de cet objectif, il est possible d'envisager plusieurs aménagements de la MDA.

Actuellement, les MDA peuvent permettre aux assurés ayant eu des enfants de partir à la retraite de manière anticipée. Sur cet aspect, l'avis des répondants au questionnaire reste très partagé. Dans une logique pure de compensation des effets des enfants et de la maternité sur la carrière des femmes, les MDA devraient être prioritairement fléchées sur les périodes non validées faisant suite à la naissance des enfants. Dans cette perspective, et en tenant compte du fort attachement des membres aux MDA, il est proposé de conserver le dispositif, tout en conditionnant une partie des trimestres attribués. Les économies générées par cette mesure pourraient être fléchées vers les mesures relatives aux majorations de pension, notamment celle qui vise à ouvrir les majorations aux mères dès le premier enfant.

*Conserver la MDA pour accouchement et la positionner temporellement dans la carrière des assurées*

Les trimestres de MDA restant utiles pour une part importante de femmes, il est proposé de conserver la **MDA pour enfant, dont le fait générateur serait l'accouchement ou l'adoption, en retenant 4 trimestres par enfant**. Ces trimestres seraient par défaut attribués aux mères. Ils trimestres seraient également pris en compte pour la détermination du taux de liquidation, qui permet d'atténuer ou d'annuler la décote, et la durée d'assurance, qui permet d'atténuer ou d'annuler la proratisation. Les MDA pour éducation ne seraient pas retenues. Toutefois, les assurés qui interrompent ou qui cessent leur activité dans le cadre d'un congé parental bénéficieraient de la prise en compte de ces périodes dans le calcul de leurs droits, *via* les MDA pour congé parental<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Au régime général et dans les régimes de la fonction publique, les assurés peuvent bénéficier d'une majoration de durée d'assurance égale à la durée effective du congé parental, qui prend fin au plus tard aux trois ans de l'enfant.

Cette évolution consiste également à proposer un nouveau paramètre d'attribution de la majoration de durée d'assurance. Actuellement, les trimestres sont attribués aux assurés au moment de la liquidation de leur pension, sans être positionnés temporellement dans la carrière des assurés. Il est proposé d'affecter les 4 trimestres par enfant selon des modalités nouvelles :

- Un trimestre de MDA, non positionné dans la carrière, serait accordé sans condition ;
- Les trois trimestres restant seraient attribués sous condition : **ils pourraient être affectées jusqu'aux 3 ans suivant la naissance de l'enfant**. Ainsi, ces trimestres de MDA ne viendraient effectivement combler que les années durant lesquelles les assurés valident moins de 4 trimestres, et ne pourraient pas être utilisés pour partir plus tôt à taux plein.

En résumé, toutes les femmes bénéficieraient d'au moins un trimestre de MDA par enfant. Le décompte des trimestres restant pourrait leur être attribué sous condition dans les 3 ans suivant la naissance de l'enfant.

Cette mesure générerait à terme des économies, les assurés n'anticipant leur départ à taux plein en raison des MDA qu'à hauteur d'un trimestre seulement.

Pour les simulations, il est proposé de retenir une mise en œuvre de ces mesures aux naissances à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

### **1.3 Propositions d'évolutions des majorations de pension**

À partir des objectifs attribués aux droits familiaux et des réponses au questionnaire, trois mesures d'évolution sont présentées. Pour les simulations, il est proposé de retenir une mise en œuvre de ces mesures aux liquidations de pension ayant lieu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026.

#### *a) Verser une majoration forfaitaire*

Du fait de son caractère proportionnel, la majoration de pension tend à améliorer davantage le montant en valeur de la pension des hommes alors que leur carrière est moins affectée que celles des femmes par l'arrivée d'enfants. Ainsi, les majorations de pension contribuent à augmenter légèrement l'écart de pension moyenne entre les femmes et les hommes. Dans une logique de diminution des écarts absolus de pension entre les femmes et les hommes, il est ainsi proposé de **simuler le versement de majoration forfaitaire**<sup>9</sup>. Le forfait peut être défini en référence à la moyenne actuelle de la majoration proportionnelle (soit environ 110 euros mensuels<sup>10</sup>).

Cette mesure donnerait lieu à redistribution entre les régimes mais serait neutre financièrement pour le système de retraite.

---

<sup>9</sup> Son montant serait indexé sur le SMPT.

<sup>10</sup> Ce montant est calculé à partir de l'EIR 2016 : « Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes », Les dossiers de la Drees, n°49, février 2020, Drees.

*b) Verser la majoration de pension dès le premier enfant, réservée aux femmes, progressive selon le nombre d'enfants*

Cette mesure propose différents aménagements qui s'inscrivent tous dans l'objectif de compensation des effets des enfants et de la maternité sur la carrière des mères.

Dans un premier temps, il est proposé de **réserver la majoration de pension prioritairement aux femmes**, en les versant uniquement aux bénéficiaires de MDA pour accouchement. Du fait des effets potentiels du premier enfant sur la carrière des femmes<sup>11</sup>, **la majoration de pension pourrait également être versée dès le premier enfant**. Les économies générées par le nouveau fléchage du dispositif pourraient alors diminuer le coût de l'élargissement du dispositif au premier enfant.

Dans un second temps, les membres étant plutôt en faveur d'une augmentation des majorations en fonction du nombre d'enfants, la simulation pourrait également inclure **une progressivité du taux de majoration**. Ainsi, les taux de la majoration de pension s'élèveraient respectivement à **3 %, 6 % et 10 %** selon que l'assuré ait eu un, deux ou trois enfants. Sur le modèle de l'Agirc-Arrco, les **majorations seraient plafonnées dans leur montant**. Le plafond<sup>12</sup> s'élèverait à 3 000 euros par an, ce qui limiterait le montant de la majoration pour environ 10 % des femmes<sup>13</sup>.

Par cohérence, la « surcote mère » créée par la loi du 14 avril 2023, qui vise un objectif nataliste<sup>14</sup> qui peut entrer en concurrence avec celui de compensation des effets des enfants et de la maternité sur la carrière, serait supprimée.

*c) Verser une majoration forfaitaire réservée aux femmes, dès le premier enfant*

À la demande des membres ayant répondu au questionnaire, il est également proposé de retenir un scénario croisé, dans lequel les majorations seraient forfaitaires et versées dès le premier enfant. Là encore, la majoration de pension serait prioritairement réservée aux femmes qui justifieraient de MDA pour accouchement. Sur le modèle de l'Espagne<sup>15</sup>, les majorations forfaitaires s'élèveraient à 35 €, 70 € et 110 €<sup>16</sup> par mois selon que l'assuré ait eu un, deux, trois et plus de trois enfants.

---

<sup>11</sup> Pour les femmes, la naissance d'un enfant se traduit par des pertes de salaire horaire, qui diminue d'environ 5 % par enfant, baisse qui persiste pendant au moins cinq ans après la naissance. « Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant », Insee Analyses n°48, octobre 2019.

<sup>12</sup> Son montant serait plafonné sur le SMPT.

<sup>13</sup> Source : calculs SG-COR à partir de Drees EIR 2016. Ce plafond serait indexé sur le SMPT.

<sup>14</sup> L'exposé des motifs de l'amendement qui porte création de la « surcote mère » disposait notamment que « Dans la mesure où la natalité constitue l'enjeu essentiel de l'équilibre financier du système de retraite à long terme, il est important, de témoigner aux mères de famille la reconnaissance que leur porte la Nation ».

<sup>15</sup> Ce type de majoration de pension existe en Espagne depuis 2021, où les mères bénéficient d'un complément de pension forfaitaire, qui s'élève à 30,4 euros mensuels par enfant en 2023, dans la limite de quatre enfants.

<sup>16</sup> Ces montants sont présentés à titre indicatif et pourraient être modifiés pour les simulations.