

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 22 mars 2018 à 9h30

« Contributivité, redistributions et solidarité : une mise à plat »

<b>Document n° 9</b>
----------------------

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

## **Quelques questions liées aux dispositifs de solidarité**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Quelques questions liées aux dispositifs de solidarité

Bien que la redistribution opérée par les dispositifs de solidarité aille globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités, certaines règles de ces dispositifs peuvent poser question. Nous illustrons dans ce document quelques unes des questions qui se posent au sujet des dispositifs de solidarité. Ce document n'aborde pas les minima de pension, qui seront étudiés lors de la séance de mai 2018 du COR.

La première partie de ce document illustre que les effets de ces dispositifs sont complexes du fait de leur interaction avec les formules générales de calcul des pensions et parce que cette interaction est de nature à modifier fortement l'incidence de certains dispositifs. Les deuxième et troisième parties abordent successivement quelques questions relatives aux droits familiaux et conjugaux, actualisant les réflexions présentées dans les 6<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> rapports du COR.

### 1. L'interaction des dispositifs de solidarité avec les formules de calcul des pensions

Si les dispositifs de solidarité se traduisent par des rendements des cotisations plus élevés pour leurs bénéficiaires, étant donné qu'ils accordent des droits supplémentaires sans supplément de cotisation de la part de l'assuré, leur interaction avec les formules générales de calcul des pensions conduit à un rendement marginal très variable, voire nul, comme l'illustrent les deux exemples suivants. Dans le premier exemple, qui traite de la compensation du chômage, les périodes assimilées interagissent avec les modalités de calcul du salaire de référence (25 meilleures années), si bien que le rendement marginal de la compensation du chômage est plus ou moins élevé selon le profil de carrière. Dans le second exemple, qui traite des majorations de durée d'assurance pour enfants (MDA), les trimestres de MDA interagissent avec les modalités de prise en compte de la durée d'assurance dans le cœur du système, si bien que le rendement marginal des trimestres de MDA est nul chez certaines femmes et élevé chez d'autres.

#### *1.1. Une compensation plus ou moins importante des périodes de chômage*

Les interruptions ou accidents de carrière se traduisent à la fois par des périodes d'emploi plus courtes et par des revenus salariaux ou d'activité plus faibles au cours des années où ces interruptions ont lieu. Elles sont donc susceptibles de jouer négativement sur le montant de pension à la fois par le biais de la durée validée et par celui du salaire de référence.

Dans les régimes de base, leur prise en compte ne prévoit toutefois que la validation de trimestres, au titre des périodes assimilées. L'effet négatif sur la pension de retraite peut donc n'être que partiellement atténué, comme l'illustre l'exemple 1.

### **Exemple 1**

Considérons la situation de trois personnes : la première a une carrière de 25 années au régime général et connaît une période de chômage de 9 mois à l'âge de 30 ans ; la deuxième connaît une période de chômage similaire à l'âge de 30 ans, mais sa carrière au régime général est de 42 ans (entre 20 et 62 ans) ; la troisième, qui a également une carrière de 42 ans, connaît enfin une période de chômage à l'âge de 50 ans.

Pour la première personne, le chômage se traduit par une diminution sensible du montant de pension, puisque le revenu salarial plus faible de l'année de chômage intervient forcément dans le calcul du salaire de référence. Pour la deuxième personne, en revanche, l'impact est intégralement neutralisé par le fait que ce revenu salarial est exclu des 25 meilleures années – sous l'hypothèse d'une carrière salariale ascendante. Le fait de disposer d'une carrière de plus de 25 années ne suffit pas, pour autant, à gommer dans toutes les situations l'impact négatif de la période de chômage sur le salaire de référence : pour la troisième personne, l'année des 50 ans aurait en effet été susceptible, s'il n'y avait pas eu chômage, de faire partie des meilleures années, et son exclusion conduit à intégrer dans le salaire de référence une année survenue plus tôt dans la carrière, et vraisemblablement moins bien rémunérée. Cet impact négatif reste cependant *a priori* de plus faible ampleur que celui de la première personne.

En pratique, l'impact des accidents de carrière sur le salaire de référence au régime général et dans les régimes alignés est dicté par l'application de la règle des 25 meilleures années. Si l'on juge que les différences de traitement illustrées par l'exemple 1 ne devraient pas exister, une prise en compte plus complète pour les droits à retraite pourrait consister à porter un salaire au compte en cas de période assimilée. Celui-ci pourrait être lié par exemple au salaire de la personne avant l'interruption d'emploi ou bien au montant des allocations de remplacement.

L'incidence effective des accidents de carrière est toutefois plus complexe. Lorsque ces accidents sont nombreux et entraînent un salaire de référence faible, ils peuvent en effet ne pas avoir d'incidence *in fine* sur le montant de la pension, puisque c'est finalement le mécanisme de minimum contributif (ou de minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) qui déterminera ce montant. La problématique renvoie donc aux conditions d'application du minimum contributif. Parmi celles-ci, le fait qu'il ne soit octroyé qu'en cas de départ au taux plein implique des écarts de pension importants entre assurés à carrière incomplète, selon ils soient ou non en mesure de repousser la liquidation jusqu'à l'âge d'annulation de la décote. Ces écarts posent question quant à la finalité donnée au dispositif de minimum contributif. Ce sujet sera abordé lors de la séance du COR de mai 2018.

### **1.2. Une incidence variable des majorations de durée d'assurance**

D'autres dispositifs de solidarité soulèvent des questions quant au ciblage des personnes envers lesquelles une redistribution est souhaitée. C'est le cas des majorations de durée d'assurance pour enfants (MDA), qui présentent la spécificité d'être attribuées de manière forfaitaire, indépendamment de la durée réelle d'interruption d'activité suite à l'arrivée de l'enfant. Elles permettent donc de valider un nombre de trimestres qui excède la durée effective de l'éventuelle interruption de carrière, d'où des effets très différenciés selon les caractéristiques de carrière, comme l'illustre l'exemple 2.

### **Exemple 2**

Considérons trois femmes salariées du privé nées en 1955 (dont la durée requise pour le taux plein est donc de 41,5 années), ayant chacune un enfant et bénéficiant à ce titre de deux années de MDA. Les deux premières ont eu toutes deux une carrière ininterrompue jusqu'au départ à la retraite et ne se distinguent que par leur âge de début d'activité : 20 ans pour la première, 23 ans pour la seconde. La troisième a également commencé à travailler à 23 ans, mais s'est interrompu cinq ans en cours de carrière pour élever son enfant, sans que cette interruption n'ait donné lieu à l'AVPF : elle a donc 39 années de cotisation entre 23 et 67 ans.

La MDA n'aura aucune incidence pour la première personne, puisque celle-ci atteint la durée requise pour le taux plein au titre de ses seules périodes d'emploi avant l'âge d'ouverture des droits. Elle abaissera l'âge d'atteinte du taux plein, à 62,5 ans plutôt que 64,5 ans, pour la deuxième personne, ce qui lui permettra soit d'anticiper son départ à la retraite, soit de bénéficier plus rapidement d'une surcote. Enfin, elle augmentera le coefficient de proratisation pour la troisième personne ; le fait d'avoir eu un enfant ne joue pas, en revanche, sur son âge d'atteinte du taux plein, qui est égal à 67 ans avec ou sans MDA.

À montant de pension au régime général inchangé, une MDA de deux années pour un enfant se traduit donc par un âge de départ à la retraite inchangé pour la première femme, et abaissé respectivement de deux années pour la deuxième et de 0,5 an pour la troisième. Si, à l'inverse, on raisonne à âge de retraite inchangé, la MDA joue sur le montant de la pension, avec un effet nul pour la première femme, égal à + 10 % (deux années de surcote) pour la deuxième et à + 5,1 % pour la troisième.

L'illustration fournie par l'exemple 2 soulève plusieurs interrogations.

Premièrement, la MDA prend-elle correctement en compte toutes les conséquences négatives sur le montant de pension de l'éducation des enfants ? Outre l'effet sur le coefficient de proratisation lié à une interruption d'activité, les périodes d'éducation des enfants peuvent également se traduire par de plus faibles salaires – pour les femmes qui se sont interrompu comme pour celles qui ont continué à travailler –, soit dans le cadre d'un passage à temps partiel, soit par le choix de postes ou d'emplois moins rémunérés mais davantage compatibles avec les obligations familiales. Ces plus faibles salaires jouent eux-mêmes sur le salaire de référence, et cela différemment selon que les années d'éducation des enfants fassent ou non partie des 25 meilleures années.

Deuxièmement, la MDA, compte tenu de son mode d'attribution forfaitaire, a-t-elle vocation à permettre d'anticiper le départ à la retraite ? Cette question peut d'autant plus se poser que le fait d'avoir eu des enfants n'est pas spécifiquement lié à une espérance de vie plus courte<sup>1</sup>. L'effet d'anticipation de l'âge de la retraite peut en outre entrer en contradiction avec les objectifs de progression du taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans et de réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes. Un départ au taux plein anticipé, et donc avec une durée cotisée plus courte, est en effet associé à une moindre acquisition de droits dans les régimes complémentaires et, éventuellement, à un salaire de référence plus faible.

---

<sup>1</sup> Voir le document n° 11 de la séance du Conseil du 25 septembre 2012. Le risque de mortalité est plus faible pour les mères que pour les femmes sans enfant. Il est minimal pour les mères de deux enfants.

Troisièmement, si l'on considère comme légitime que les femmes qui ont eu des enfants puissent bénéficier du taux plein plus tôt, est-il justifié que cet avantage ne s'applique pas aux femmes ayant eu les carrières les plus longues (cas de la première femme dans l'exemple 2), ni à celles qui ont eu des carrières courtes (cas de la troisième femme) ?

## **2. Les questions relatives aux droits familiaux**

Les droits familiaux renvoient principalement à trois dispositifs : les majorations de durée d'assurance (MDA)<sup>2</sup> ; la majoration du montant de pension pour les assurés ayant eu ou élevé trois enfants ou plus ; l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

Le COR a consacré de nombreuses séances aux droits familiaux en matière de retraite, notamment dans le cadre de la préparation de son sixième rapport<sup>3</sup>. Les travaux se sont poursuivis depuis. Le COR a ainsi actualisé les questions relatives aux droits familiaux lors de sa séance de mai 2014 (« La retraite des femmes »), consacré sa séance de janvier 2015 à une audition de Monsieur Bertrand Fragonard sur les droits familiaux de retraite en amont de sa mission sur le sujet<sup>4</sup>, et fait le point sur la réglementation en vigueur dans les différents régimes dans la séance du 31 mai 2017 « Convergence public/privé en matière de retraite »<sup>5</sup>.

Nous revenons ici à deux problématiques relatives aux droits familiaux : la diversité des droits selon les régimes et les règles de priorité de l'attribution de la MDA ; l'adéquation des modalités d'application des droits familiaux aux objectifs poursuivis.

### ***2.1. L'hétérogénéité des règles relatives aux droits familiaux selon les régimes***

Malgré des évolutions réglementaires (pour les fonctionnaires, suppression de la bonification pour l'éducation des enfants nés après 2004 et du dispositif de départ anticipé pour les parents de trois enfants à compter de 2012 ; suppression des majorations de pension pour conjoint à charge versées par la CNAV et les régimes alignés en 2011, etc.), force est de constater l'hétérogénéité des droits familiaux selon les régimes de retraite.

Ainsi, la MDA valide jusqu'à 8 trimestres par enfant dans les régimes de base des salariés et des non-salariés du privé (4 trimestres accordés à la mère au titre de l'accouchement et 4 trimestres accordés au couple au titre de l'éducation). Pour les parents ayant obtenu un congé parental, ceux-ci peuvent obtenir une MDA égale à la durée du congé parental à la place de la MDA pour enfants lorsque son application est plus favorable. Enfin, les parents assurant la charge d'un enfant handicapé peuvent sous certaines conditions bénéficier d'une MDA supplémentaire d'un trimestre par période de 30 mois (dans la limite de 8 trimestres)<sup>6</sup>. Dans ces régimes, les trimestres de MDA pour enfants sont pris en compte à la fois pour le calcul de la décote, de la surcote et pour le coefficient de proratisation.

Dans la fonction publique, la bonification de durée de services de 4 trimestres attribuée au titre des enfants a été supprimée par la réforme des retraites de 2003. Ne peuvent y prétendre

---

<sup>2</sup> Pour les fonctionnaires et pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, il s'agit des bonifications de durée de services.

<sup>3</sup> « Retraites : droits familiaux et conjugaux », décembre 2008.

<sup>4</sup> Voir le document n°13 de la séance du COR du 31 mai 2017.

<sup>5</sup> Voir le document n°11 de la séance du COR du 31 mai 2017.

<sup>6</sup> À noter que la MDA pour congé parental n'est pas cumulable avec la MDA pour enfants ni avec l'AVPF.

que les fonctionnaires dont les enfants sont nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004. A compter de cette date, les femmes fonctionnaires peuvent bénéficier d'une MDA de 2 trimestres au titre de l'accouchement, qui ne compte que pour la décote et la surcote, auxquels s'ajoutent des validations gratuites d'interruption ou de réduction d'activité (père ou mère) en cas de congé parental, de temps partiel de droit pour élever un enfant, de congé de présence parentale ou de disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans. Les fonctionnaires peuvent également bénéficier d'une MDA au titre de l'éducation d'un enfant handicapé par période de 30 mois (dans la limite de 4 trimestres).

La refonte des droits familiaux des régimes de la fonction publique a été transposée aux régimes spéciaux avec toutefois quelques aménagements et s'appliquent aux enfants nés après le 1er juillet 2006 (CRPCEN) et le 1<sup>er</sup> juillet 2008 (RATP, SNCF, IEG). Ainsi dans ces régimes, la MDA accouchement est de 2 trimestres à la SNCF comme dans la fonction publique et de 2 trimestres pour le 1<sup>er</sup> enfant et 4 trimestres pour chacun des suivants (RATP, CNIIEG et CRPCEN). Dans le régime spécial des IEG, la bonification d'un an pour enfant pour ceux nés avant le 1er juillet 2008 est en outre de deux ans pour le second enfant, dans le cas des fratries de deux enfants.

En revanche, les régimes complémentaires ne prévoient pas de MDA<sup>7</sup>. La plupart des régimes complémentaires (sauf notamment les régimes complémentaires d'assurance vieillesse des travailleurs indépendants agricoles et non agricoles) prévoient des majorations de pension pour les assurés parents de famille nombreuse, dont les modalités varient selon les régimes : 10 % quel que soit le nombre d'enfants au régime général, 10 % à l'AGIRC et à l'ARCCO avec un plafond de montant, ou encore 10 % au 3<sup>e</sup> enfant et 5 % pour les enfants ultérieurs dans la fonction publique, le taux de majoration étant plafonné à 30 %.

Seuls les droits accordés au titre de l'AVPF, attribués au régime général, sont indépendants du régime d'affiliation.

L'écart important entre le nombre de trimestres accordés au titre de la MDA selon les régimes pose la question des règles qui s'appliquent aux assurés polypensionnés. L'article R. 173-15 du code de la sécurité sociale ayant trait à la coordination entre le régime général et les autres régimes de sécurité sociale en matière d'octroi majoration de durée d'assurance pour enfant (calcul et service de ladite majoration) établit des règles de priorité.

Les solutions sont différentes selon les cas d'affiliation (simultanée, successive ou alternative) aux différents régimes :

- Lorsque l'assuré a été affilié à la CNAV et à un autre régime (à l'exception des régimes spéciaux) : la CNAV est compétente pour attribuer la MDA.
- Lorsque l'assuré a été affilié à plusieurs régimes (hors CNAV et régimes spéciaux) : priorité est donnée au régime auquel l'intéressé a été affilié en dernier lieu et, subsidiairement, en cas d'affiliations simultanées, par le régime susceptible d'attribuer la pension la plus élevée.

---

<sup>7</sup> Les MDA du régime général ont un impact indirect sur les pensions versées par les régimes complémentaires si elles contribuent à l'obtention du taux plein au régime général, et partant, évitent l'application de coefficients d'abattement à l'AGIRC et l'ARRCO.

- Lorsque l'assuré a été affilié à la CNAV et à d'autres régimes dont un régime spécial (hors CRPCEN) : priorité est donnée au régime spécial dans lequel le droit à majoration est ouvert.
- Par exception à la précédente règle, lorsque l'assuré a été affilié à la CNAV et à d'autres régimes dont la CRPCEN : une durée d'affiliation à la CRPCEN d'au moins 15 ans emporte priorité du régime, en deçà de ce plancher la CRPCEN n'est compétente que si la durée d'affiliation à la CNAV est inférieure.

Dans la première situation, la réglementation relative à la MDA dans les régimes concernés – régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé (CNAV, MSA, RSI, CNAVPL, CNBF) – est identique, mais la règle de priorité à la CNAV n'est pas totalement neutre pour l'assuré. Cette règle conduit à augmenter le coefficient de proratisation au régime général et non à un autre régime d'affiliation, ce qui peut être plus favorable ou moins favorable pour l'assuré selon ses rémunérations dans les deux régimes.

Dans le troisième cas, celui par exemple des femmes ayant été salariées du secteur privé puis fonctionnaires, ces dernières se verront attribuer tous les trimestres dans le régime spécial, peu importe le régime auquel elles cotisaient au moment de la naissance de l'enfant (y compris pour les enfants avant nés 2004). La règle peut renforcer le sentiment d'injustice lié à la diversité des modalités de MDA entre la CNAV (deux ans par enfant au total) et les régimes spéciaux, par exemple ceux de la fonction publique (6 mois). Or un assuré ne saurait exercer de choix en la matière ; ainsi, récemment le juge administratif a rappelé que « même si cette solution lui était plus avantageuse, l'agent ne peut pas renoncer à une bonification ou une majoration de durée d'assurance servie par la CNRACL pour qu'elle le soit par un autre régime<sup>8</sup> ».

Enfin, concernant les fonctionnaires, il convient de préciser que depuis 2004, le droit à bonification au titre des enfants nés avant 2004 a été étendu aux femmes fonctionnaires ou militaires ayant accouché au cours de leurs années d'études alors qu'elles ne possédaient pas encore la qualité de fonctionnaire ou de militaire. Cette bonification pour accouchement n'est pas soumise à la condition d'interruption ou de réduction d'activité prévue pour la bonification pour éducation des enfants.

Par ailleurs, l'ouverture du mariage aux couples de même sexe a également été prise en compte par le législateur pour l'attribution des majorations de durée d'assurance pour enfant<sup>9</sup>. Ainsi, l'article R173-15-2 du code de la sécurité sociale dispose : « *Pour l'application de l'article L. 173-2-0-2 aux couples de même sexe, lorsque les deux parents remplissent, au titre d'un même enfant, l'un dans le régime général d'assurance vieillesse ou dans un régime appliquant les mêmes dispositions que celles de l'article L. 351-4, et l'autre dans un régime spécial de retraite, les conditions pour bénéficier de périodes d'assurance accordées au titre de l'accouchement, de la grossesse, de l'adoption ou de l'éducation d'un enfant, il est fait application des règles du régime spécial de retraite* ».

<sup>8</sup> Décision du TA Amiens n°1501559 du 2 juin 2017.

<sup>9</sup> Décret n° 2014-1702 du 30 décembre 2014.

## Majorations de durée d'assurance pour enfants nés ou adoptés<sup>10</sup>

Régimes d'affiliation (simultanée, successive ou alternative)	Régime compétent	
<b>CNAV et autre régime (autre que régime spécial)</b>	CNAV	
<b>CNAV et régime spécial susceptible d'accorder la majoration (hors CRPCEN)</b>	Si le droit à majoration ou bonification est ouvert dans le régime spécial	Régime spécial
	Si le droit à majoration ou bonification n'est pas ouvert dans le régime spécial	CNAV
<b>CNAV et régime spécial non susceptible d'accorder la majoration (hors CRPCEN)</b>	CNAV	
<b>CNAV et CRPCEN</b>	Si l'assuré justifie de moins de 15 années de versement de cotisations ou périodes assimilées à la CRPCEN et si la durée d'affiliation à la CNAV est supérieure à celle à la CRPCEN	CNAV
	Si l'assuré justifie de moins de 15 années de versement de cotisations ou périodes assimilées à la CRPCEN et si la durée d'affiliation à la CRPCEN est supérieure à celle à la CNAV	CRPCEN
	Si l'assuré justifie de 15 années de versement de cotisations ou périodes assimilées à la CRPCEN	CRPCEN

### ***2.2. Les modalités d'application des droits familiaux et l'adéquation à leurs objectifs***

Des questions peuvent se poser quant à certaines modalités d'application des droits familiaux, notamment en ce qui concerne deux thématiques : celle de leur nature (forfaitaire ou proportionnelle) et celle du moment de prise en charge des périodes d'éducation des enfants (lorsque les enfants sont à charge ou bien pendant la retraite).

La première thématique a déjà été abordée dans le sixième rapport du COR à propos de la majoration de pension pour trois enfants et plus, dont la nature proportionnelle conduit à ce que la redistribution opérée profite davantage aux retraités dont les pensions sont les plus élevées qu'aux retraités les plus modestes, et par conséquent, du fait des différences de pension moyenne entre sexes, davantage aux hommes qu'aux femmes. Ce constat appelle réflexion quant à la finalité recherchée : approche assurantielle et redistribution horizontale<sup>11</sup> ou optique de redistribution verticale ? Rappelons à cet égard que l'analyse, à l'occasion du sixième rapport, des justifications, modalités et inconvénients de la majoration pour trois enfants avaient fait l'objet au sein du Conseil d'appréciations divergentes au regard du principe de redistribution. Si la majoration vise à compenser un éventuel défaut d'épargne ou

<sup>10</sup> Voir la lettre circulaire CNAV du 27 mai 2014 et pour des informations plus détaillées sur la MDA pour enfant handicapé voir Lettre circulaire CNAV du 28 août 2013, art. L. 351-4-1 du CSS et dernier alinéa de l'art. R. 173-15 du CSS.

<sup>11</sup> Dans le cas de la majoration de pension pour trois enfants, cette logique assurantielle se formule comme un objectif de maintien du niveau de vie des couples par rapport à une situation où ils n'auraient pas eu d'enfants.

un défaut de consommation du fait de l'éducation d'une famille nombreuse<sup>12</sup>, une majoration proportionnelle se justifie. En revanche, s'il s'agit de « rétribuer » les parents pour leur contribution au renouvellement des générations dans le cadre du système en répartition, une majoration forfaitaire peut apparaître préférable, eu égard à ses meilleures propriétés de redistribution verticale. Les diverses finalités pourraient être partiellement conciliées dans le cadre d'un dispositif mixte, dans lequel la majoration serait proportionnelle, mais se verrait appliquer un plafond<sup>13</sup> – pour éviter une trop forte redistribution vers les retraités ayant les pensions les plus élevées – et/ou un plancher – pour éviter que les retraités à faible pension se voient pénalisés par le caractère strictement proportionnel du calcul de la majoration. La prise en compte des majorations de pension dans le revenu imposable, à partir de 2013, contribue à la redistribution verticale.

La seconde thématique renvoie au lien entre retraite et politique familiale et au choix du moment où les périodes d'éducation des enfants font l'objet d'une prestation de Sécurité sociale. Par exemple, pour certaines familles de cadres retraités, la prestation annuelle perçue au titre des majorations pour trois enfants et plus se trouve être plus élevée que le montant des allocations familiales reçues annuellement lorsque les enfants étaient à la charge de leurs parents<sup>14</sup>, ce qui soulève la question d'un éventuel redéploiement de ces majorations au profit de politiques en faveur de la petite enfance (aides aux modes de garde notamment).

Parallèlement aux questions sur le ciblage des droits familiaux, la question peut se poser de leur adéquation à certains objectifs du système de retraite. Cette interrogation concerne en particulier la conciliation entre les objectifs de prendre en compte dans les droits à retraite des périodes d'éducation des enfants et de ne pas désinciter les mères à participer au marché du travail. Elle peut être soulevée notamment à propos de l'AVPF. À l'occasion de son sixième rapport, le Conseil avait déjà souligné l'importance de favoriser des interruptions courtes qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des mères du marché du travail. Or, à l'âge de 40 ans, 10 % des femmes bénéficiaires de l'AVPF ont validé plus de 50 trimestres au titre de ce dispositif<sup>15</sup> : pour ces femmes, il ne s'agit donc pas d'interruptions courtes, pendant les jeunes années des enfants, contrairement à la majorité des autres pays étudiés par le COR<sup>16</sup>. Le dispositif pourrait être recentré sur les seules jeunes années des enfants, en renforçant éventuellement la compensation des pertes de salaire à ce moment (par exemple par le fait de porter au compte en cas d'AVPF un salaire en lien avec le salaire précédant la naissance, lorsque celui-ci était plus élevé que le SMIC)<sup>17</sup>.

### **3. Les parcours conjugaux et les conditions d'accès à la réversion**

Le COR a consacré de nombreuses séances aux droits conjugaux en matière de retraite, notamment dans le cadre de la préparation de son sixième rapport adopté en décembre 2008

---

<sup>12</sup> Le patrimoine médian des retraités croît avec le nombre d'enfants jusqu'au deuxième, mais décroît ensuite : légèrement pour les retraités ayant eu trois enfants, puis fortement pour ceux ayant eu quatre enfants ou plus (voir le document n° 5 de la séance du COR du 21 octobre 2009).

<sup>13</sup> Comme c'est le cas, par exemple, à l'AGIRC et à l'ARRCO depuis 2012.

<sup>14</sup> Voir le document n° 12 de la séance du COR du 28 mars 2007.

<sup>15</sup> Voir le document n° 8 de la séance du COR du 28 mars 2007.

<sup>16</sup> Voir le chapitre 3 de la première partie.

<sup>17</sup> Les conditions d'accès à l'AVPF sont par ailleurs complexes et peuvent poser des problèmes de ciblage. Le COR avait notamment, dans son sixième rapport, souligné l'importance d'une bonne articulation entre les droits familiaux de retraite et la politique familiale et examiné ainsi une coordination plus étroite de l'AVPF avec le complément de libre choix d'activité (CLCA).

« Retraites : droits familiaux et conjugaux », et plus récemment sa séance d'octobre 2014 « Structure des ménages, comportements conjugaux et retraite ».

Dans ce qui suit, on rappelle et actualise plusieurs questions liées aux droits conjugaux : la multiplicité des règles entre régimes, les règles en cas de divorce, l'éventuel partage des droits (« *splitting* »), et l'extension de la réversion au PACS. On ne revient pas ici sur l'ensemble des questions relatives à la réversion. Par exemple, on n'aborde pas ici l'existence ou non de conditions de ressources et la prise en compte du veuvage précoce, autant de sujets traités de façon détaillée dans le sixième rapport du COR, dont les analyses restent d'actualité.

### 3.1. L'hétérogénéité des règles relatives aux droits familiaux selon les régimes

Les différences entre les secteurs privé et public concernant les droits conjugaux sont importantes<sup>18</sup>. Les droits conjugaux sont des droits dérivés du statut marital et permettent la réversion, c'est-à-dire une fraction de la pension de retraite dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier à l'âge de la retraite l'assuré décédé ou disparu. Si tous les régimes prévoient une pension de réversion au conjoint survivant, seuls les régimes publics et les régimes complémentaires privés prévoient le versement d'une pension de réversion au bénéfice de l'orphelin de l'affilié.

Les conditions d'attribution (âge, ressources, durée de mariage) et le montant de la pension de réversion versée au conjoint survivant ou divorcé diffèrent selon les régimes. Toutefois, quel que soit le régime concerné, les concubins et les partenaires d'un pacte civil de solidarité ne bénéficient pas de la réversion.

#### La pension de réversion au régime général et dans la fonction publique

	Régime général	ARRCO et AGIRC	IRCANTEC	Fonction publique	RAFP
<b>Âge</b>	55 ans	ARRCO : 55 ans AGIRC : 60 ans	50 ans	/	/
<b>Ressources</b>	Plafond comme pour l'ASPA	/	/	/	/
<b>Ancienneté du mariage</b>	/	/	Soit au moins 4 ans, soit au moins 2 ans avant les 55 ans du conjoint décédé, soit au moins 2 ans avant que le conjoint ait cessé de cotiser à l'IRCANTEC	4 ans	/
<b>Non-remariage (divorcés)</b>	/	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Si remariage après le décès</b>	/	Supprimée définitivement	Suspendue	Suspendue	Suspendue
<b>Taux de réversion</b>	54 %	60 %	50 %	50 %	50 %
<b>Majorations possibles</b>	Oui	Oui	/	Oui	/

Source : législation.

<sup>18</sup> Voir le document n°11 de la séance du COR du 31 mai 2017.

Malgré ces règles différentes, les effets de la réversion pour les fonctionnaires et les salariés du privé sont relativement proches en termes de maintien du niveau de vie du conjoint survivant. Les travaux conduits dans le cadre du 6<sup>e</sup> rapport du COR ont été actualisés par deux études présentées lors de la séance du COR du 15 octobre 2014 « Structure des ménages, comportements conjugaux et retraite »<sup>19</sup>. Elles confirment que le système de réversion français assure à peu près en moyenne le maintien du niveau de vie des femmes veuves suite au décès de leur mari, dans la fonction publique comme dans le secteur privé, avec une certaine dispersion des situations. Les hommes veufs voient, quant à eux, leur niveau de vie s'accroître légèrement suite au décès de leur épouse.

En effet, dans le secteur privé, la condition de ressources du régime de base a pour conséquence que certains conjoints survivants ne bénéficient que de la pension de réversion complémentaire, mais les taux de réversion (54 % et 60 %) sont plus élevés que dans la fonction publique (50 %). Ainsi, si l'on calcule pour chaque assuré du secteur privé un taux de réversion effectif, défini comme le rapport entre le total (base + complémentaires) des pensions de réversion effectivement servies et le total des pensions de droit propre du défunt, le taux de réversion médian de l'ensemble des salariés mono-pensionnés du secteur privé est un peu supérieur à 50 % pour les femmes veuves et proche de 50 % pour les hommes veufs. En termes de maintien du niveau de vie, l'analyse théorique sur cas types suggère que les règles de la fonction publique devraient conduire à une plus grande dispersion des situations, certains conjoints survivants subissant une baisse de leur niveau de vie suite au décès et d'autres une augmentation ; mais, selon les résultats du modèle Destinie, la dispersion des situations serait du même ordre dans les secteurs public et privé.

La Cour des comptes, dans un rapport de 2015<sup>20</sup> fait le constat d'une considérable hétérogénéité des règles de réversion selon les régimes de retraite, qui serait selon elle source de nombreuses disparités de situation. Elle rappelle les finalités et les philosophies de la réversion, entre logique patrimoniale et logique assurantielle, et relève que les différents régimes s'appuient à des degrés divers sur les deux logiques en fonction des critères et des modalités d'attribution des pensions de réversion.

Dans le contexte d'une évolution des modèles conjugaux et d'une transformation de l'emploi féminin, la Cour propose des pistes d'harmonisation, en précisant quelques grands principes : l'absence de remise en cause des pensions de réversion déjà accordées ; une transition suffisamment longue pour que les effets de la réforme soient stabilisés ; une mise en œuvre progressive ; le respect de l'équité vis-à-vis des différentes catégories de retraités. Trois pistes de réformes, non nécessairement cumulatives, sont envisagées : un ajustement des conditions d'âge et de ressources ; une harmonisation des règles d'attribution et de partage dans le cas d'ex-conjoints ; une harmonisation des taux de réversion.

### ***3.2. Les règles relatives à la réversion en cas de divorce***

La forte progression des divorces amènent à s'interroger sur les évolutions de la réversion. Il conviendrait *a minima* d'adapter les règles relatives aux modalités de la réversion en cas de divorce (conditions de non-remariage, etc.), sachant que ces règles diffèrent d'un régime à l'autre et pourraient conduire à des situations injustes. On peut l'illustrer par l'exemple des conditions d'attribution qui, dans les cas de divorce, rendent le montant de la pension versée dépendant du parcours conjugal des ex-conjoints.

---

<sup>19</sup> Voir les documents n°8 et 9 de la séance du COR du 15 octobre 2014.

<sup>20</sup> Document n° 15 de la séance du 31 mai 2017 du COR.

### **Exemple 3**

Prenons le cas d'une personne qui a été mariée 30 ans, puis a divorcé. Au décès de son ex-conjoint, le montant de sa pension de réversion – notamment au régime général et dans les régimes de la Fonction publique – sera différent selon que ce dernier s'est remarié ou non. La personne percevra ainsi la totalité de la pension de réversion si l'ex-conjoint ne s'est pas remarié mais, par exemple, seulement les trois quarts s'il y a eu remariage et que le deuxième mariage a duré 10 ans.

Par ailleurs, en cas de mariage unique (conjoint encore mariés au moment du décès ou bien conjoints divorcés mais sans remariage du conjoint décédé), le montant de la pension de réversion est indépendant de la durée du mariage (au-delà d'une durée minimale, généralement très faible). Le montant de réversion est ainsi versé intégralement que le mariage ait duré 30 ans ou seulement 5 ans, par exemple (ce qui peut constituer une incitation aux mariages tardifs).

L'exemple 3 illustre la dépendance de la réversion au parcours conjugal postérieur à la séparation – dont l'incidence est plus forte que celle du parcours dans le mariage, puisque la durée de ce dernier n'est pas en considération –, qui ne semble justifiée par aucune des finalités habituellement reconnues à la réversion : compenser les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite, redistribuer vers les personnes veuves à bas revenus, maintenir le niveau de vie antérieur au décès, obtenir une prestation en contrepartie des cotisations versées par le conjoint dans une optique « patrimoniale », etc.

Si on souhaitait corriger ces effets, une manière de le faire pourrait consister à calculer le montant de réversion au *pro rata* de la durée effective du mariage, indépendamment du fait qu'il y a eu remariage ou non. La proratisation pourrait être effectuée par rapport à une durée de mariage forfaitaire au-delà de laquelle on considère qu'il est justifié de verser intégralement la réversion. Elle pourrait de plus être associée à une suppression de toutes les conditions de remariage ou de remise en couple, afin de permettre le cumul des réversions proratisées pour les personnes ayant connu plusieurs mariages. Le principe de proratisation est par exemple déjà appliqué (mais avec une condition de non-remariage) dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO : pour les ex-conjoints divorcés et non remariés, la réversion est alors calculée au *pro rata* de la durée du mariage par rapport à, selon les cas, la durée d'assurance (s'il n'y a pas de conjoint survivant) ou la durée de la totalité des mariages (s'il y a un conjoint survivant).

Une solution alternative serait de mettre en place un dispositif de partage des droits (ou *splitting*), comme dans plusieurs pays dont l'Allemagne : en cas de divorce, la réversion serait remplacée par un partage des droits à la retraite, afin que les ressources de chaque conjoint après le divorce ne dépendent plus du décès de l'ex-conjoint.

### **3.3. La question du partage des droits**

Le partage des droits à la retraite entre conjoints, encore appelé « *splitting* », est souvent évoqué dans les débats comme une solution alternative à la réversion, mise en oeuvre dans certains pays, pour remédier à la faiblesse des droits propres des femmes et à la dépendance vis-à-vis du mari sous jacente à la réversion. Le partage des droits est également présenté

comme une solution permettant d'accroître les ressources des femmes divorcées à la retraite avant le décès de leur ex-mari, sachant que le droit à réversion n'est ouvert qu'après le décès. Il convient de distinguer des dispositifs où le partage des droits concerne tous les couples, divorcés ou non, et ceux où un transfert de droits est opéré uniquement en cas de divorce.

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

L'avantage d'un dispositif de partage des droits suite au divorce est ne plus faire dépendre les droits à retraite de l'assuré divorcé du parcours matrimonial de son ex-conjoint après divorce ni de la date de son décès. En l'absence de divorce, l'avantage d'un dispositif de partage des droits suite au décès, par rapport à la réversion, est que le partage des droits garanti par construction le même revenu au survivant d'un couple, qu'il s'agisse de l'homme ou de la femme.

Le partage simple des droits est moins coûteux pour les régimes de retraite que la réversion sans condition de ressources. En contrepartie, il apparaît rarement avantageux pour les assurés, y compris pour les femmes. Cependant, on pourrait proposer un dispositif de partage des droits à taux majoré, globalement équivalent à la réversion en termes de coût global pour les régimes et en termes de revenus pour les veufs et veuves. Un partage des droits à taux majoré pourrait ainsi assurer le maintien du niveau de vie en égalisant les revenus des veufs et des veuves, contrairement à la réversion<sup>21</sup>.

Lors de son 6<sup>e</sup> rapport paru fin 2008, le Conseil a renouvelé son attachement au principe de la réversion. Le Conseil estimait « qu'il serait prématuré d'instaurer un dispositif de partage des droits, dans la mesure où, d'une part, sa mise en œuvre serait complexe en France et, d'autre part, l'intérêt pour les assurés, en particulier pour les femmes divorcées, ne semble pas évident et doit encore être clarifié ».

Cette question mérite d'être à nouveau posée dans le cadre de la mise en place d'un système universel de retraites en points. En effet, si le partage des droits est complexe à mettre en place dans un système en annuités, il est en revanche facile à mettre en œuvre sur le plan technique dans des régimes en points ou en comptes notionnels.

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

Le développement des unions hors mariage et la progression rapide du PACS invite à se poser la question de l'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage. En effet, avec la législation actuelle, environ un tiers des membres des jeunes générations pourraient ne pas acquérir de droits à réversion faute de s'être mariés, à moins qu'ils décident finalement de se marier tardivement. Une extension de la réversion aux autres formes d'union conduirait à un système de retraite neutre par rapport au choix du type d'union. En première approximation, le surcoût de cette extension pour les régimes de retraite ne ferait que compenser la diminution projetée du coût de la réversion lié au recul du mariage.

---

<sup>21</sup> Voir le document n° 7 de la séance du COR du 27 juin 2012.

Cependant, cette perspective fait émerger la difficulté de reconnaissance des couples non mariés, dans la mesure où le concubinage n'est pas juridiquement caractérisé et où le devoir d'assistance entre membres du couple, qui peut également fonder le droit à réversion, n'existe que pour le mariage et dans une moindre mesure pour le PACS. Comment pourrait-on éviter dans ce cas les unions de « complaisance », conclues dans le but d'obtenir des avantages sociaux (en l'occurrence la réversion) sans engagement véritable entre les deux partenaires ?

Dans son 6<sup>e</sup> rapport, le COR écrivait que « l'extension de la réversion aux personnes ayant conclu un PACS, sous condition de durée minimum du PACS, est une piste d'évolution intéressante, dont les implications financières et la conformité à la jurisprudence mériteraient d'être examinées plus en détail. Le Conseil considère en tout état de cause que le droit à réversion ne peut être étendu sans qu'il y ait, en contrepartie, un minimum de devoir pour les bénéficiaires de l'extension. »

La question se pose de savoir si l'extension de la réversion au PACS peut encore être motivée aujourd'hui par la suppression d'une discrimination entre couples mariés et couples pacsés méconnaissant le principe d'égalité, depuis que les couples homosexuels ont accès au mariage.

Le Conseil constitutionnel<sup>22</sup> rappelle que coexistent « trois régimes de vie de couple qui soumettent les personnes à des droits et obligations différents ». Les sages soulignent ainsi que – contrairement aux couples mariés – les concubins n'ont pas d'obligations réciproques, que les partenaires liés par Pacs ne peuvent prétendre à une prestation compensatoire en cas de rupture du partenariat et qu'ils ne bénéficient pas de droits de succession à défaut de testament. Ils soulignent également que le PACS n'a pas la vocation à la protection de la famille.

La suppression de la condition d'altérité sexuelle du mariage depuis la loi du 17 mai 2014 n'a pas fait évoluer la jurisprudence en la matière, alors même qu'un rapport parlementaire appelait un tel revirement : « l'ouverture du mariage aux couples de personne de même sexe aura pour conséquence de leur ouvrir un droit à réversion dans des conditions identiques à celles des couples hétérosexuels, sans qu'une adaptation législative ne soit nécessaire, la rédaction des textes régissant la réversion ne présageant pas de la composition du couple<sup>23</sup> ».

Ainsi, en 2014 la Cour de cassation rappelle que la différence de traitement entre les couples mariés et les autres repose sur un double fondement : « la protection du mariage constitue une raison importante et légitime pouvant justifier une différence de traitement entre couples mariés et couples non mariés ; que, d'autre part, l'option entre mariage et pacte civil de solidarité procède en l'espèce du libre choix des intéressés<sup>24</sup> ».

Cependant, certains auteurs évoquent un double phénomène de « matrimonialisation » du PACS et « déparcialisation » du mariage. En effet, la réforme récente du divorce<sup>25</sup> (divorce sans juge) affaiblit l'argument avancé par le Conseil constitutionnel qui soulignait que le mariage ne pouvait être dissous par la simple volonté des deux parties *a contrario* du Pacs<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cons. Const., 29 juillet 2011, n° 2011-155 QPC.

<sup>23</sup> Rapport parlementaire n° 344, Doc. AN, n°628, 17 janvier 2013, p. 153.

<sup>24</sup> Cass. civ. 2<sup>e</sup>, 23 janvier 2014, n° 13-11.362.

<sup>25</sup> Depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, en dehors des cas prévus par la loi, la convention de divorce prend la forme d'un acte sous signature privée qui n'est plus soumis à l'homologation d'un juge.

La décision de 2014 au sein de laquelle la Cour de cassation soulignait que si la requérante avait voulu bénéficier des effets du mariage, il lui aurait suffi de se marier avec son partenaire, peut être perçue comme l'amorce d'une évolution du raisonnement de la Cour sur la base du raisonnement suivant : « si les personnes qui ont préféré conclure un PACS ne peuvent se plaindre de n'avoir pas accès aux droits réservés aux époux, il serait, en revanche, envisageable d'accorder de tels droits à des partenaires qui ne pouvaient légalement accéder, ensemble au statut d'époux avant que la loi n°2013-404 du 17 mai 2014 ne supprime la condition d'altérité sexuelle du mariage<sup>26</sup> ». Pour autant, la CEDH elle-même est récemment venue tempérer ce raisonnement en rappelant qu'en ouvrant le mariage, l'Espagne n'était pas tenue de prévoir, pour les couples de même sexe non mariés et dont l'un des membres était décédé avant l'ouverture du mariage, la possibilité de bénéficier d'une pension de réversion<sup>27</sup>.

Par ailleurs, on peut noter que subsiste une situation incohérente : ne peuvent bénéficier de la réversion que les conjoints d'un couple marié, alors même que celle-ci est suspendue ou supprimée lorsque le réversataire se remet en couple, dans le cas de la fonction publique notamment, et ce quelle que soit la forme juridique de ce couple.

---

<sup>26</sup> Lionel Andreu, D.2014. 968, à propos de Cass. civ. 2<sup>e</sup>., 23 janvier 2014, n° 13-11-362.

<sup>27</sup> CEDH 14 juin 2016, n° 35214/09.