



N° 1305

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE
LOI *de finances pour 2019*,

TOME IV

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE
PENSIONS**

VOLUME 1

PAR MME CORINNE VIGNON,

Députée.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **1255, 1302** (annexe n° 35).

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) « PENSIONS »	11
DEUXIÈME PARTIE : L’AMÉLIORATION DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX DE RETRAITE DANS LE FUTUR SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES	15
I. RENDRE LE DISPOSITIF DES DROITS CONJUGAUX DE RETRAITE PLUS JUSTE	16
A. LE NÉCESSAIRE MAINTIEN DU PRINCIPE DE LA RÉVERSION DANS LE FUTUR SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES	17
1. L’utilité de la réversion pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes	17
2. Les inégalités résultant de règles d’attribution disparates	18
a. Disparités des taux de réversion	18
b. Disparités des conditions de ressources	19
c. Disparités des conditions d’âge	21
d. Disparités des conditions de durée du mariage et/ou de non-remariage	22
e. Disparités des conditions de partage	22
B. LES AVANTAGES POUVANT RÉSULTER D’UNE ADAPTATION DES CONDITIONS DE LA RÉVERSION DANS LE FUTUR SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES	25
a. Quelle harmonisation des conditions d’âge, de ressources, de non-remariage et de partage des pensions de réversion dans le cadre d’un nouveau système de retraites universel en points ?	26
b. Quel financement ?	29
c. La question du partage des droits acquis par le couple (« splitting »)	30

d. La réversion comme assurance du maintien d'un niveau de vie	32
e. Quid d'une généralisation de la réversion au profit des orphelins ?.....	32
II. RECENTER LES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE SUR LEUR OBJECTIF DE SOLIDARITÉ ET D'ÉQUITÉ	35
A. LES INCOHÉRENCES DES DISPOSITIFS ACTUELS DE DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE	39
1. L'utilité perfectible de la majoration de durée d'assurance pour enfants.....	39
a. Disparités des majorations d'assurance selon les régimes	40
b. Des règles de plus en plus inadaptées aux objectifs poursuivis	42
2. Une majoration de pension pour enfants qui profite davantage aux hommes qu'aux femmes	43
a. Disparités des règles de majoration selon les régimes	44
b. Des règles de majoration de pension inadaptées aux objectifs poursuivis.....	45
3. Les limites de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)	46
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT PLUS ÉQUITABLE DANS LE CADRE D'UN PASSAGE À UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES..	50
1. Les avantages en termes d'équité et de prévisibilité pouvant résulter d'une transformation des majorations de durée d'assurance en points.....	50
2. Les enjeux liés à une harmonisation des règles d'attribution des droits familiaux	53
3. <i>Quid</i> des aidants familiaux ?.....	56
a. Les insuffisances des dispositifs déjà existants	56
b. Les conditions d'amélioration des retraites des aidants familiaux dans le cadre du nouveau système universel de retraites	58
CONCLUSION	61
ANNEXES	63
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	63
ANNEXE N° 2 : LES DIFFÉRENTS RÉGIMES DE RÉVERSION	65
ANNEXE N° 3 : LES CHIFFRES DE LA RÉVERSION DANS LE RÉGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT.....	67
ANNEXE N° 4 : LES CHIFFRES DE LA RÉVERSION DANS CERTAINS RÉGIMES SPÉCIAUX RELEVANT DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »	70
ANNEXE N° 5 : QUELQUES CHIFFRES RELATIFS AUX DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE.....	72

INTRODUCTION

Le 10 octobre dernier, le Haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, a annoncé que, dans le cadre du nouveau système de retraites universel en points, des points de retraite pourraient être accordés aux parents pour chaque enfant, dès le premier enfant ⁽¹⁾, après avoir en outre clairement réaffirmé, dès le mois de juillet, que « *les droits à pension de réversion seront maintenus dans le nouveau système* » ⁽²⁾.

C'est bien le signe que le passage à un système de retraite universel contributif en points n'est nullement synonyme d'une quelconque remise en cause des principes de solidarité qui régissent notre système de retraite par répartition. Bien au contraire, il pourrait être l'occasion de recentrer les dispositifs de solidarité existants sur des objectifs qui ont parfois été quelque peu perdus de vue, voire de faire émerger de nouvelles solidarités, particulièrement en matière de droits familiaux et conjugaux de retraite.

En effet, la réforme systémique envisagée par le Gouvernement n'est ni budgétaire, ni financière, mais avant tout motivée par une exigence de justice et d'équité qui, aujourd'hui, n'est pas toujours pleinement satisfaite par nos 42 régimes de retraite. Car, comme l'a bien résumé lors de son audition, M. Éric Chevée, chef de file Retraites de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), le système actuel « *n'est pas malade mais perçu comme inégalitaire et compliqué* ».

Or nos concitoyens sont très sensibles à cette exigence d'équité, comme le montre leur fort attachement à la dimension solidaire de leur système de retraite. Le baromètre d'opinion de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) des ministères sanitaires et sociaux révèle ainsi que « *82 % des individus interrogés pensent que le fait d'avoir élevé des enfants doit conduire à des avantages au moment de la retraite* » ⁽³⁾.

De fait, la solidarité est au cœur du système de retraite français qui fonctionne presque intégralement en répartition, c'est-à-dire selon un mode qui exprime la solidarité inter-générationnelle des actifs envers les retraités ⁽⁴⁾. Outre ce principe même de fonctionnement, notre système de retraite comporte un grand nombre de dispositifs non-contributifs qui tendent à corriger les inégalités pouvant résulter des aléas de carrière ou à accorder des droits supplémentaires à la retraite

(1) Voir le lien suivant : <https://reforme-retraite.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/vers-un-systeme-universel-de-retraite-plus-simple-plus-juste-pour-tous>

(2) Haut-commissariat à la réforme des retraites, Vers un système universel de retraite : droits familiaux et conjugaux, juillet 2018, p. 10.

(3) DREES, 84 % des Français souhaitent un socle commun des régimes de retraite, *Études et Résultats*, n° 1041, décembre 2017.

(4) L'article L. 111-2-1, II, al. 3 du code de la sécurité sociale dispose d'ailleurs que « la Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ».

à certaines catégories de la population, sans lien avec les cotisations qu'elles ont versées (minima de pensions, allocation de solidarité aux personnes âgées – ASPA, compensation des accidents de la vie comme le chômage ou la maladie, droits familiaux et conjugaux de retraite...).

L'ensemble de ces dispositifs de solidarité représentent environ 20 % des droits à la retraite en France ⁽¹⁾ et, comme l'a rappelé M. Jean-Paul Delevoye lors de son audition, ils permettent de réduire les écarts de retraites qui vont aujourd'hui de 1 à 4, et qui s'étaleraient de 1 à 7 si ces dispositifs n'existaient pas ⁽²⁾. En effet, d'après la DREES, les pensions de retraite sont moins dispersées que les salaires perçus tout au long de la carrière ⁽³⁾.

Au sein des dispositifs de solidarité, les droits familiaux et conjugaux de retraite occupent une place prépondérante.

Les droits familiaux de retraite répondent à plusieurs objectifs :

– favoriser la natalité, en compensant les effets de la présence d'enfants sur la pension de retraite non seulement pour limiter les inégalités de retraites entre femmes et hommes, mais aussi pour encourager la naissance d'enfants qui sont les futurs cotisants du système de retraite et qui participent ainsi à sa pérennité ;

– corriger un déficit d'épargne en compensant les préjudices sur le montant de la pension de retraite liés à la présence d'enfants qui potentiellement entrave l'acquisition de droits propres, par exemple en revalorisant le montant de la pension (majorations de pension pour enfants) ou du salaire de référence (assurance vieillesse des parents au foyer – AVPF) ;

– compenser les interruptions d'activité liées à la naissance et à l'éducation des enfants en augmentant la durée de cotisation validée (attribution de trimestres non cotisés sous forme de majorations de durée d'assurance pour enfants – MDA) ⁽⁴⁾.

(1) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 7 : en 2012, le système de retraite obligatoire a versé 244 milliards d'euros de pensions de droit direct à 15,4 millions de retraités et les dispositifs de solidarité y ont contribué à hauteur de 46 milliards d'euros, soit 18,8 %.

(2) Voir également le rapport d'information n° 626 (session extraordinaire 2017-2018), fait, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur les conditions de réussite d'une réforme systémique des retraites : actes du colloque organisé au Sénat le 19 avril 2018, par le sénateur Alain Milon, p. 16 : « pour les salariés du secteur public ou privé nés entre 1955 et 1964, le rapport interdécile (D9/D1) atteint 5,85 pour le cumul des salaires perçus au cours de la carrière, mais vaut 6,66 pour les pensions issues du cœur du système (hors dispositifs de solidarité). Toutefois, les dispositifs de solidarité sont quant à eux fortement redistributifs : ils ramènent le rapport interdécile de 6,66 à 4,10. Au total, le système est donc redistributif. »

(3) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 5.

(4) Jusqu'à la réforme des retraites opérée par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010, les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux comportaient un dispositif de départ anticipé pour motifs familiaux en faveur des parents de trois enfants et plus. Ce dispositif permettait aux fonctionnaires comptant quinze années de services et justifiant d'une interruption ou d'une réduction d'activité d'au moins deux mois à l'occasion de la naissance, de l'adoption ou de l'arrivée de chaque enfant au foyer, de solliciter un départ précoce à la retraite, avant l'âge légal d'ouverture des droits. L'entrée dans ce dispositif (qui concerne, à 99,5 %, des femmes, en particulier de catégorie A) est fermée depuis le 1^{er} janvier 2012, mais il concerne encore un peu plus de 3 000 départs chaque année. Le gain total de la suppression de ce dispositif de départs anticipés s'élevait à 174 millions d'euros en 2017 et devrait atteindre plus de 600 millions d'euros en 2022.

Quant aux droits conjugaux de retraite ⁽¹⁾, ils obéissent :

– soit à une logique patrimoniale, dans certains régimes comme ceux de la fonction publique ou comme le régime complémentaire des salariés du secteur privé (association générale des institutions de retraite des cadres – AGIRC – et association pour le régime de retraite complémentaire des salariés – ARRCO) qui traitent la réversion comme un droit acquis, quels que soient les ressources ou les droits propres de son bénéficiaire (mais éventuellement avec une condition de non-remariage) ;

– soit à une logique assurantielle ou redistributive, dans les régimes qui, à l’instar du régime général et des régimes alignés, subordonnent la réversion à des conditions de ressources et lui assignent comme objectif celui d’assurer un « filet de sécurité » au conjoint survivant dont les ressources sont faibles ou nulles.

Dans cette dernière logique, « *la pension de réversion s’apparente à une allocation sociale* », comme le rappelle le syndicat CFDT ⁽²⁾-Retraités dans une note remise à la rapporteure. Ainsi, « *dans le régime général, la fonction de protection du dispositif de la pension de réversion est clairement établie dès l’origine (ordonnance du 19 octobre 1945). Elle était réservée au “ conjoint à charge qui n’est pas lui-même bénéficiaire ou susceptible de bénéficier d’un avantage au titre d’une législation de sécurité sociale ”. Et en pratique, seules les femmes restées au foyer étaient donc susceptibles de bénéficier de la pension de réversion* » ⁽³⁾.

Ces droits familiaux et conjugaux s’avèrent globalement très utiles pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes. En effet, comme l’explique M. Bertrand Fragonard, président du Conseil de l’Âge, dans son rapport sur les droits familiaux de retraite, « *le montant de la retraite dépend de la durée de carrière et du revenu de référence. Or sur ces deux plans les femmes sont défavorisées par rapport aux hommes. En termes de durée cotisée, parce qu’elles sont moins souvent en emploi que les hommes. En termes de salaire, parce qu’elles travaillent plus souvent à temps partiel et perçoivent des salaires horaires plus faibles que les hommes. Ainsi, très logiquement, le salaire annuel moyen (SAM) – qui sert au calcul de la pension dans les régimes général et alignés – des femmes est nettement inférieur à celui des hommes* » ⁽⁴⁾.

(1) La rapporteure tient à préciser qu’au-delà de la réversion, certains régimes comportent d’autres droits conjugaux de retraite. Ainsi, le régime minier se singularise par la possibilité de pouvoir bénéficier d’accessoirs à la pension de vieillesse parmi lesquels une majoration de pension pour conjoint à charge, qui est accordée sous condition de mariage, de ressources et d’âge (60 ans en cas d’incapacité au travail médicalement constatée ; 65 ans dans les autres cas) et dont le montant annuel, pour une pension minière de droit propre rémunérant au moins 60 trimestres d’assurance, s’élève à 3 393,46 euros.

Dans le régime de la fonction publique, les fonctionnaires civils et militaires comptant au moins 15 ans de services peuvent bénéficier de la liquidation immédiate d’une pension de retraite en raison d’une infirmité ou d’une maladie incurable dont serait atteint leur conjoint et qui placerait ce dernier dans l’impossibilité d’exercer une quelconque profession.

(2) Confédération française démocratique du travail.

(3) Contribution écrite remise à la rapporteure par CFDT-Retraités.

(4) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 28.

Or, si le taux d'emploi des femmes est plus faible que celui des hommes ⁽¹⁾ et si elles travaillent plus souvent à temps partiel, c'est notamment parce que leur carrière est interrompue par la maternité et qu'une fois l'enfant né, ce sont très majoritairement les mères qui réduisent ou cessent leur activité pour l'éduquer, ce qui « *influence in fine la durée d'activité et l'évolution du salaire au cours de la carrière, et donc agit sur les droits à retraite* » ⁽²⁾.

Ces écarts de durée cotisée et de salaire de référence sur le marché du travail ⁽³⁾ expliquent que « *fin 2012, la pension moyenne de droit direct des femmes [était] inférieure de 40 % à celle des hommes* » ⁽⁴⁾ et qu'aujourd'hui, 45 % des femmes retraitées touchent un minimum de pension (contre 14 % des hommes retraités).

Cependant, d'après le Haut-commissaire à la réforme des retraites, le niveau global de pension des femmes n'est inférieur à celui des hommes « qu'à » hauteur de 25 % une fois pris en compte les droits dérivés au titre de la réversion, les MDA et l'AVPF qui permettent de réduire les écarts de durée cotisée, ainsi que les majorations de pension pour enfants (et les *minima* de pension) qui tendent à réduire les écarts de salaire. Selon la DREES, « *en 2012, les dispositifs de solidarité représent[ai]ent 44 % de la masse des droits propres versés aux mères de 3 enfants ou plus* » ⁽⁵⁾. Et toujours d'après la DREES, aujourd'hui, les droits familiaux de retraite bénéficient à 90 % des femmes (et seulement 40 % des hommes) et ils représentent 12 % de la pension moyenne des femmes, contre 3,3 % de celle des hommes ⁽⁶⁾.

C'est dire l'importance décisive des droits conjugaux et familiaux de retraite dans une optique de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes, même s'il faut avoir conscience qu'un système de retraite – si performant soit-il – ne pourra, à lui seul, résorber ces inégalités et que l'initiative en revient avant tout au monde économique.

Il ne saurait donc être question qu'à l'occasion d'une transformation de nos régimes de retraite en système universel de retraite en points, les principes des dispositifs de solidarité actuels soient abandonnés.

(1) *Encore faut-il noter qu'entre 2005 et 2015, le taux d'activité des femmes a augmenté de 3,2 points quand celui des hommes n'a progressé que de 0,3 point (pour les 15-64 ans), et que le taux de chômage des femmes qui, pendant longtemps, a été supérieur à celui des hommes, est désormais inférieur à ce dernier.*

(2) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 54.

(3) *En dépit des progrès réalisés au cours des quinze dernières années, les écarts de salaires entre les femmes et les hommes restent aujourd'hui d'environ 19 %, malgré un niveau de diplôme équivalent pour les jeunes générations.*

(4) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 10.

(5) *Ibidem*, p. 16.

(6) *Par ailleurs, en dehors des départs anticipés pour motifs familiaux, les droits familiaux de retraite représentaient une part un peu plus élevée des pensions de droit direct pour les salariés du secteur privé que pour ceux du secteur public en 2012.*

Bien au contraire, une telle transformation peut, du point de vue la rapporteure, être l'opportunité de mieux répondre aux exigences des Français qui, tout en réaffirmant leur attachement au caractère solidaire de leur système de retraite, déclarent, pour 84 % d'entre eux, souhaiter un socle commun des régimes de retraite ⁽¹⁾.

La transformation de notre système de retraites envisagée par le Gouvernement peut donc être une chance non seulement de définir une meilleure articulation entre, d'une part, l'exigence de solidarité et, d'autre part, la logique de contributivité selon laquelle un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé et quel que soit le statut de celui qui a cotisé, mais aussi de renforcer les dispositifs de solidarité en les rendant plus lisibles et plus efficaces, voire en les étoffant. Comme l'a souligné au printemps dernier le président du Conseil d'orientation des retraites (COR), M. Pierre-Louis Bras, « *il reste possible d'octroyer des droits au titre de la solidarité dans un régime en points* », « *les droits au titre de la solidarité seraient plus lisibles et s'exprimeraient en points* » et « *ces droits seraient quantifiables au moment du fait générateur et apporteraient nécessairement un supplément de pension (ce qui n'est pas toujours le cas des trimestres octroyés aujourd'hui)* » ⁽²⁾.

C'est la raison pour laquelle, après un rapide exposé des principales mesures du projet de loi de finances pour 2019 relatives à la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » et au compte d'affectation spéciale « *Pensions* » (première partie), la rapporteure s'attachera à montrer comment les dispositifs de solidarité que constituent les droits conjugaux et familiaux de retraite pourront être non seulement maintenus, mais même améliorés dans le cadre du futur système universel de retraites (deuxième partie).

L'article 4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, environ 92 % des réponses étaient parvenues, ce qui est très satisfaisant, bien qu'en recul de deux points par rapport à l'an dernier.

(1) DREES, 84 % des Français souhaitent un socle commun des régimes de retraite, *Études et Résultats*, n° 1041, décembre 2017.

(2) Rapport d'information n° 626 précité, p. 17.

PREMIÈRE PARTIE : LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE LA MISSION « RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE » ET DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) « PENSIONS »

S’agissant en premier lieu de la mission « *Régimes sociaux et de retraite* », les crédits demandés pour l’année 2019 évoluent :

- à la hausse pour ce qui concerne le programme 198 (« *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* ») : l’augmentation de 44 millions d’euros (4, 163 milliards d’euros pour 2019 contre 4, 119 milliards d’euros en loi de finances initiale pour 2018) résulte :

- d’une hausse d’environ 20 millions d’euros des crédits alloués au régime de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français – SNCF – étant précisé que cette augmentation qui porte les crédits à 3,30 milliards d’euros pour 2019 (contre 3,28 milliards d’euros en 2018) s’explique principalement par la poursuite de la dégradation du ratio démographique de la population d’affiliés à ce régime de retraite et donc par la conjugaison d’une augmentation des charges de pension et d’une diminution des cotisations versées ;

- d’une hausse d’environ 27 millions d’euros des crédits alloués au régime de retraite du personnel de la Régie autonome des transports parisiens – RATP – étant précisé que cette augmentation qui porte les crédits à 736 millions d’euros pour 2019 (contre environ 709 millions d’euros en 2018) tient essentiellement à l’augmentation de la masse des pensions à servir ;

- d’une baisse d’environ 3 millions d’euros des crédits affectés au paiement l’an prochain des pensions des affiliés aux régimes de retraite en extinction des chemins de fer du Maghreb et d’outre-mer ainsi que des chemins de fer secondaires d’intérêt local ;

- légèrement à la baisse pour ce qui est du programme 197 (« *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins* ») : la diminution des crédits d’environ 9 millions d’euros (815 millions d’euros pour 2019, contre 824 millions d’euros en loi de finances initiale pour 2018) s’explique principalement par une légère baisse du nombre de pensions à verser (110 381 titulaires de pensions vieillesse en 2019 contre 111 777 en 2018) ;

- fortement à la baisse pour ce qui concerne le programme 195 (« *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers* ») : les crédits alloués à ce programme reculent de près de 83 millions d’euros (1,305 milliard d’euros pour 2019, contre 1,388 milliard d’euros en loi de finances initiale pour 2018), ce qui résulte en large part d’une baisse d’environ 4 % du nombre de pensionnés affiliés au régime des mines (242 000 en 2019 contre 253 000 en 2018) et de la SEITA.

On notera, s'agissant du programme 195, que la contribution de l'État au régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO) des non-salariés agricoles est maintenue à hauteur de 55 millions d'euros (comme en 2018), car si la taxe sur les farines qui finançait cette contribution est supprimée par l'article 9 du projet de loi de finances pour 2019, l'article 19 du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019 élève, lui, de 4,18 % à 6,87 % la part du droit de consommation sur les alcools revenant au RCO des non-salariés agricoles.

S'agissant en second lieu du CAS « *Pensions* », les crédits demandés pour 2019 évoluent :

- à la hausse pour ce qui est du programme 741 (« *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* ») : l'augmentation d'environ 735 millions d'euros (55,36 milliards d'euros pour 2019 – dont 45 milliards pour les pensions civiles et 10 milliards pour les pensions militaires – contre 54,625 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2018) s'explique par :

- la prise en compte sur l'année 2019 d'éléments de dépense intégrés pour partie en 2018 ;

- l'entrée de nouvelles pensions avec une hausse des départs en retraite qui, pour les fonctionnaires civils, devraient concerner environ 60 000 personnes ;

- l'effet de la revalorisation des pensions de 0,3 % au 1^{er} janvier 2019 ;

- à la hausse pour ce qui concerne le programme 742 (« *Ouvriers des établissements industriels de l'État* »), à hauteur de 13 millions d'euros (1,934 milliard d'euros pour 2019, contre 1,922 milliard d'euros en LFI pour 2018), essentiellement du fait de la revalorisation de 0,3 % des pensions d'invalidité au 1^{er} avril 2019 et de l'entrée en retraite de pensionnés ayant droit à des montants de pension plus élevés ;

- à la baisse pour ce qui relève du programme 743 (« *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* ») : la diminution de 143 millions d'euros (1,72 milliard d'euros pour 2019, contre 1,863 milliard d'euros en LFI pour 2018) s'explique principalement par le recul du nombre de bénéficiaires de la retraite du combattant et de pensions militaires d'invalidité (d'environ 70 000 et 20 000 respectivement).

Ce rapide examen des crédits du CAS « *Pensions* » pour 2019 est l'occasion, pour la rapporteure, de préciser que, d'après les échanges qu'elle a pu avoir avec les représentants du service des retraites de l'État (SRE) et de la direction du Budget, la structure de ce compte d'affectation spéciale ne devrait pas être un frein à l'intégration du régime de retraite de la fonction publique au sein d'un régime de retraite universel en points.

En effet, bien que les dispositifs de solidarité soient assis sur un financement interne au CAS « *Pensions* » et qu'il ne soit donc pas fait de distinction entre les dépenses de retraite au titre de la solidarité et les dépenses au titre des droits contributifs, contrairement à ce qui prévaut au régime général des salariés et non-salariés du secteur privé, il semblerait, d'après ce qui a été indiqué à la rapporteure lors des auditions, qu'il n'y ait pas d'obstacle technique majeur à l'adaptation du CAS « *Pensions* » à un régime universel de retraite en points, pourvu que soit préservée une traçabilité des recettes et des dépenses.

Enfin, s'agissant précisément des recettes du CAS « *Pensions* », qui reposent, entre autres, sur les cotisations des personnels civils et militaires, la rapporteure tient à saluer l'annonce faite par le Haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, qui a indiqué, le 10 octobre dernier, que, dans le futur régime universel de retraite en points, « *les primes des fonctionnaires civils et militaires et des salariés des régimes spéciaux seront prises en compte pour le calcul des droits à retraite* »⁽¹⁾.

Il s'agit là d'une revendication ancienne d'un grand nombre de fonctionnaires, dont la Confédération nationale des retraités militaires (CNRM) s'est encore fait l'écho en septembre dernier, dans le cadre des auditions, et que la rapporteure juge légitime.

Cette avancée montre que la transformation systémique de nos 42 régimes de retraites actuels en un régime universel de retraite en points peut être riche de progrès, comme la rapporteure entend le démontrer s'agissant des droits familiaux et conjugaux de retraite.

(1) Voir le lien suivant : <https://reforme-retraite.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/vers-un-systeme-universel-de-retraite-plus-simple-plus-juste-pour-tous>

DEUXIÈME PARTIE : L'AMÉLIORATION DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX DE RETRAITE DANS LE FUTUR SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES

En 2016, 308 milliards d'euros de pensions de retraite (de droit direct ou dérivé) ont été versés à environ 17,2 millions de personnes (résidant ou non en France). Ces sommes représentaient 14,6 % du produit intérieur brut (PIB), ce qui faisait des pensions de retraite la première dépense sociale du pays ⁽¹⁾.

Sur ces quelque 300 milliards d'euros, les droits dérivés représentaient, la même année, environ 30 milliards d'euros (soit 10 % de la masse totale des pensions). Ils étaient versés à 4,4 millions de bénéficiaires pour un montant moyen mensuel de l'ordre de 620 euros (quand la pension moyenne de droit direct totale s'élevait à 1 460 euros par mois).

Quant aux droits familiaux de retraite, ils représentaient, en 2012, 16,4 milliards d'euros (soit entre 5 % et 6 % de l'ensemble des retraites) dont :

– 7,6 milliards d'euros (soit près de la moitié des dépenses au titre de ces droits) correspondant aux majorations de pension pour enfants ;

– 5,1 milliards d'euros au titre des MDA ;

– 1,9 milliard d'euros pour l'AVPF ;

– 1,8 milliard d'euros au titre des dispositifs (désormais fermés) de départs anticipés pour motifs familiaux.

Sur les 16,4 milliards d'euros versés au titre des droits familiaux, 11,3 milliards d'euros bénéficiaient aux femmes – soit près de 70 % des sommes concernées.

Ces chiffres illustrent à eux seuls l'importance considérable des droits conjugaux et familiaux de retraite, non seulement en termes de masse financière, mais aussi dans une optique de rééquilibrage des disparités entre les femmes et les hommes.

Du point de vue de la rapporteure, la réforme systémique de nos régimes de retraite devra être l'occasion de renforcer ces dispositifs de solidarité en rendant les règles relatives aux droits conjugaux plus justes (I) et en recentrant les droits familiaux de retraite sur leur objectif de réduction des inégalités, dont ils ont parfois tendance à s'éloigner (II).

(1) Lors de son audition, le président du COR, M. Pierre-Louis Bras, a expliqué que, si la croissance moyenne annuelle en France avoisinait 1,3 %, la masse des pensions de retraite pourrait ne plus représenter que 13,3 % du PIB à horizon 2070. Si le taux de croissance moyen annuel approchait 1,8 %, cette même masse représenterait 11,6 % du PIB à la même échéance.

I. RENDRE LE DISPOSITIF DES DROITS CONJUGAUX DE RETRAITE PLUS JUSTE

Les droits conjugaux de retraite reposent, pour l'essentiel, sur les pensions de réversion, c'est-à-dire sur des prestations contributives perçues, au décès de l'assuré social cotisant, par un ayant-droit (ou des ayants-droit) qui peu(ven)t être le conjoint survivant de l'assuré décédé et/ou son/ses ex-conjoint(s) survivant(s) et/ou son/ses orphelin(s) âgé(s) de moins de 16, 18, 20 ou 21 ans dans certains régimes.

Si l'on met de côté la réversion au bénéfice des orphelins, ces pensions ont en commun d'être réservées aux couples mariés (à l'exclusion, donc, des couples pacsés ou vivant en concubinage). Mais pour le reste, leurs finalités (et donc leurs conditions d'attribution) varient beaucoup d'un régime de retraite à l'autre.

Les régimes qui, comme ceux la fonction publique et de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC), ou encore comme le régime complémentaire des salariés AGIRC-ARRCO, font de la réversion un droit acquis, l'attribuent sans condition de ressources.

À l'inverse, les régimes qui, à l'instar du régime général de base et des régimes alignés, voient dans la réversion une forme d'allocation sociale, subordonnent son versement à des conditions de ressources.

Au-delà de cette disparité, les autres critères d'attribution (âge d'éligibilité, non-remariage, taux, partage entre conjoints survivants successifs) diffèrent substantiellement d'un régime à l'autre, ce qui rend très peu lisibles, prévisibles (et parfois socialement acceptables) des dispositifs pourtant essentiels à la réduction des inégalités non seulement entre les femmes et les hommes, mais aussi entre les catégories les plus aisées et les plus modestes de la population.

En effet, d'après une note remise par la DREES à la rapporteure, en 2012, 95 % des sommes versées au titre des pensions de réversion étaient perçues par des femmes qui, en 2016, représentaient 89 % des bénéficiaires de ces pensions – étant précisé que, parmi ces femmes réversataires, près de 30 % avaient plus de 85 ans ⁽¹⁾. Par ailleurs, toujours selon la DREES, les pensions de réversion sont très concentrées sur les retraites les plus modestes : preuve en est qu'en 2012, les 30 % les plus modestes ont perçu presque la moitié des masses de droits dérivés.

Si, compte tenu de ses vertus redistributives, il est nécessaire de préserver le principe même de la réversion dans le futur système universel de retraite (A), il est tout aussi nécessaire d'en adapter les modalités (B), non pas seulement pour les besoins d'opérer une transition vers un régime contributif en points, mais aussi et surtout pour simplifier, harmoniser et « actualiser » des règles d'attribution qui,

(1) Par régime, la réversion est un peu plus importante pour les salariés du privé (11,9 %) que pour la fonction publique (8,5 %).

comme l'a fait remarquer lors de son audition M. Bertrand Fragonard, président du Conseil de l'Âge, ont été définies à une époque où les femmes étaient majoritairement non-cotisantes et mariées, alors qu'aujourd'hui, une majorité d'entre elles acquièrent des droits à la retraite en propre et que le taux de nuptialité baisse ⁽¹⁾.

A. LE NÉCESSAIRE MAINTIEN DU PRINCIPE DE LA RÉVERSION DANS LE FUTUR SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES

Faut-il une nouvelle fois le répéter ? Le principe même de la réversion ne sera pas remis en cause dans le cadre de la transformation de notre système de retraite : M. Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, l'a encore martelé le 10 octobre dernier : « *des pensions de réversion garantiront le niveau de vie des veuves et des veufs après le décès du conjoint* » ⁽²⁾.

Le principe même de la réversion est en effet trop utile à l'atténuation des inégalités entre les femmes et les hommes pour qu'il puisse être abandonné (1). Mais cette finalité égalitaire est, dans les régimes de retraites actuels, largement desservie par l'hétérogénéité des règles conditionnant l'attribution des pensions de réversion (2).

1. L'utilité de la réversion pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes

D'après un document remis par le COR à la rapporteure, les dépenses de réversion ont, en 2017, représenté 36 milliards d'euros (dont 5,1 milliards d'euros dans le régime de la fonction publique), soit près de 12 % du montant total des pensions versées.

Parmi les 4,4 millions de bénéficiaires de ces pensions de réversion, près de 90 % étaient des femmes et 25 % (soit 1,1 million de bénéficiaires) ne percevaient pas de pension de droit direct.

Ces chiffres reflètent la double vertu de la réversion qui constitue :

– d'une part, un instrument de résorption des inégalités entre femmes et hommes car, comme l'a rappelé M. Bertrand Fragonard lors de son audition, la pension moyenne des femmes égale 75 % de celle des hommes lorsque les droits dérivés s'ajoutent aux droits propres, alors qu'elle n'en représenterait que 60 % sans la réversion ;

(1) D'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le taux de nuptialité pour 1 000 habitants a été divisé par deux en près de cinquante ans, passant de 7,8 en 1970 à 3,4 en 2017.

Voir le lien suivant : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303338?sommaire=3353488>

(2) Voir le lien suivant : <https://reforme-retraite.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/vers-un-systeme-universel-de-retraite-plus-simple-plus-juste-pour-tous>

– d’autre part, un « *filet de sécurité pour les plus modestes* », pour reprendre la formule employée par la CFDT-Retraitées dans la contribution qu’elle a remise à la rapporteure.

Comme les représentants de ce syndicat, la rapporteure estime que le futur système de retraite universel en points devra préserver cette double fonction (correctrice et assurantielle) de la réversion.

Toutefois, l’efficacité de la réversion est aujourd’hui menacée :

– à la fois par des évolutions démographiques (baisse du taux d’union par mariage, réduction des différences d’âge entre conjoints) et sociologiques qui, d’après les projections de la DREES, devraient contribuer à réduire le poids de la réversion de 12 % de l’ensemble des droits en 2012 à 8,8 % en 2060 ;

– mais aussi et surtout par l’illisibilité résultant des divergences de règles d’un régime à l’autre – divergences dont on peine parfois à identifier la justification.

2. Les inégalités résultant de règles d’attribution disparates

Outre que le taux de réversion – c’est-à-dire la fraction maximale de la pension du conjoint décédé perçue par le survivant – varie selon les régimes, les dispositifs actuels de réversion sont tantôt soumis à des conditions de ressources, tantôt pas, tantôt subordonnés à des conditions d’âge, tantôt pas, tantôt conditionnés à l’absence de remariage (voire de concubinage), tantôt pas ⁽¹⁾.

a. Disparités des taux de réversion

On retient souvent que le taux de réversion oscille entre 50 % dans les régimes de la fonction publique ⁽²⁾, de l’IRCANTEC, de la SNCF et de la RATP, 54 % au régime général de base des salariés du secteur privé, dans les régimes alignés ou encore dans les régimes spéciaux des mines ou des marins, et 60 % dans le régime complémentaire des salariés AGIRC-ARRCO et des artisans et commerçants.

Outre que ces taux sont, d’après la Fédération nationale des associations de retraités de l’artisanat et du commerce de proximité (FENARAC), inadaptés aux situations de veuvage « *car à la mort d’un conjoint les charges ne sont pas divisées par deux (logement, abonnements, etc)* » ⁽³⁾, leurs modalités de détermination sont, dans le détail, encore plus complexes.

(1) Pour une présentation détaillée des différentes règles de réversion, voir les tableaux figurant en annexe n° 2.

(2) Ce taux peut être augmenté de la moitié de la majoration pour enfants et/ou de la moitié de la rente d’invalidité dont le fonctionnaire décédé bénéficiait ou aurait pu bénéficier.

(3) Contribution écrite remise à la rapporteure.

En effet, au régime général de base des salariés du secteur privé, le taux de réversion de 54 % de la pension de retraite dont bénéficiait ou aurait bénéficié l'assuré décédé peut être majoré :

– de 11,1 % pour les conjoints survivants ayant atteint l'âge d'attribution de la retraite au taux plein, fait valoir leur droits à pension et ne dépassant pas un plafond de ressources fixé à 2 580,20 euros par trimestre ;

– de manière forfaitaire pour enfant à charge lorsque le conjoint survivant n'est pas lui-même titulaire d'une pension de retraite et qu'il n'a pas atteint l'âge de liquidation d'une pension de retraite à taux plein.

Par ailleurs, dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, si l'assuré décédé avait cotisé au moins 15 années (soit 60 trimestres), la pension de réversion ne peut être inférieure à 283,87 euros. Mais si cette durée de cotisation est inférieure à 15 années, le montant minimal de base est réduit d'1/60ème par trimestre manquant. Inversement, le montant maximal de la pension de réversion versée ne peut excéder 882,63 euros par mois.

La complexité des règles de détermination du montant de la pension de réversion n'a rien à envier à celle des conditions de ressources auxquelles son attribution peut, ou non, être subordonnée.

b. Disparités des conditions de ressources

On sait qu'au régime général et dans les régimes alignés (mais aussi dans le régime de base des professions libérales), la pension de réversion est attribuée au conjoint (et/ou à l'ex-conjoint) survivant à la condition que ses ressources ne dépassent pas un certain plafond.

Au régime général, ce plafond est fixé à :

– 2 080 fois le salaire minimum de croissance (SMIC) horaire pour une personne seule (soit 20 550,40 euros par an et 1712 euros par mois) ;

– 1,6 fois le montant précédent pour les couples (soit 32 880,64 euros par an et 2 740 euros par mois).

Si les ressources du conjoint (ou de l'ex-conjoint) survivant dépassent ce plafond, la pension est supprimée. Si elles ne le dépassent mais si le cumul desdites ressources et de la pension de réversion conduit à dépasser ce plafond, la pension de réversion est écartée à due concurrence et réduite à une allocation différentielle.

Bon nombre des personnes entendues ont jugé cette condition de ressources excessivement sévère. Ainsi la FENARAC, dans sa contribution écrite, explique que « *ce plafond très bas et le mécanisme de l'allocation différentielle privent de nombreux conjoints survivants d'une pension de réversion décente qui serait pourtant nécessaire pour assumer de futures dépenses – souvent*

lourdes - de perte d'autonomie ». C'est la raison pour laquelle la Fédération des associations de conjoints survivants et parents d'orphelins (FAVEC) appelle à supprimer ce plafond.

On notera à cet égard que, dans le régime complémentaire des artisans et commerçants, le plafond de ressources auquel est subordonné le versement de la pension de réversion est fixé à un montant nettement plus élevé (78 464 euros par an) que dans le régime général.

Dans le régime complémentaire des salariés du secteur privé, tout comme dans le régime de la fonction publique ou le régime spécial des mines, un tel plafond n'existe pas. Or, comme l'a relevé la Cour des comptes en 2015, *« l'absence de ce type de condition [de ressources] dans les régimes complémentaires de salariés induit certaines inégalités, au détriment de certaines veuves modestes qui ont travaillé. Celles-ci sont susceptibles de ne pas avoir droit à la réversion au régime général, en raison de leurs droits propres, et de percevoir une pension de réversion relativement modeste de la part de l'ARRCO, alors que la veuve d'un cadre, qui n'a pas travaillé elle-même, pourra percevoir une pension élevée et non plafonnée de la part de l'AGIRC »* ⁽¹⁾.

Qui plus est, il semblerait, d'après plusieurs témoignages, dont celui du syndicat CFDT-Retraité, que les critères d'appréciation des ressources prises en compte pour déterminer le montant de la pension de réversion soient sujets à caution, en particulier l'évaluation forfaitaire du revenu tiré des biens mobiliers et immobiliers du bénéficiaire de la pension à hauteur de 3 % de leur valeur vénale ⁽²⁾. Rappelant qu'une fois arrêté, le montant de la pension de réversion n'est plus révisable, la CFDT-Retraité critique *« l'application de cette évaluation forfaitaire de 3 % sur les revenus de l'épargne populaire tels que le livret A, l'assurance-vie, [ou le] livret jeune »*, dans la mesure où ce taux *« est manifestement obsolète et ne correspond plus aux rendements des produits précités, lesquels ont par ailleurs tendance à afficher un niveau inférieur au taux de l'inflation »* ⁽³⁾. Peut-être faudrait-il par conséquent réviser cette règle qui semble avoir traversé les âges sans qu'il ait jamais été tenu compte des évolutions monétaires, alors même qu'en matière d'assurance-veuvage, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) applique le taux réel du livret A.

(1) *Cour des comptes*, Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale, *Chapitre XI : « Les pensions de réversion : un rôle toujours majeur, une modernisation souhaitable »*, septembre 2015, p. 409.

(2) Article R. 815-25 du code de la sécurité sociale.

(3) *Si le capital du décédé versé au conjoint survivant en raison de ce décès n'est pas pris en compte pour déterminer les ressources du potentiel bénéficiaire de la réversion, il n'en va pas de même pour le capital constitué par le conjoint survivant. Par conséquent, si ce dernier dispose de biens mobiliers, tout en étant situé sous le plafond de ressources, l'application d'un taux fictif surévalué à 3 % lui cause aujourd'hui un préjudice égal à la différence entre ce taux fictif et les intérêts réels qui lui sont versés. À titre d'exemple, alors qu'un placement de 20 000 euros sur un produit d'épargne au taux actuel de 0,75 % produit un intérêt de 150 euros, la règle actuelle prend en compte un intérêt fictif de 600 euros, soit une différence de 450 euros annuels. Or, la pension de réversion étant cristallisée, elle n'est pas revalorisée, même en cas d'épuisement des placements censés produire un intérêt de 3 %.*

Sans doute conviendrait-il aussi de réviser les conditions d'âge d'éligibilité auxquelles les pensions de réversion peuvent être soumises, ou non, selon le régime de l'assuré décédé.

c. Disparités des conditions d'âge

Alors que ni le régime de retraite de la fonction publique, ni les régimes spéciaux ne subordonnent le versement de la pension de réversion à une condition d'âge du bénéficiaire, les régimes de base et complémentaire des salariés et non-salariés du secteur privé fixent un âge minimal d'éligibilité de 55 ans ⁽¹⁾ sauf si le bénéficiaire de la pension de réversion a deux enfants à charge au moment du décès de l'assuré ou s'il est situation d'invalidité.

Plusieurs des personnes entendues par la rapporteure ont déclaré avoir du mal à identifier la justification d'une telle condition d'âge dès lors que, dans la logique assurantielle et redistributive qui est en principe la sienne au régime général, la pension de réversion a pour finalité d'assurer au conjoint survivant une certaine continuité de niveau de vie.

Une telle condition d'âge signifie en effet que le/la « jeune » veuf/veuve qui est âgé(e) de moins de 55 ans et qui soit n'a aucun enfant à charge soit n'en a qu'un seul, est susceptible de ne pouvoir compter que sur l'allocation veuvage dont le montant net mensuel est de 607,54 euros – et encore ce montant peut-il être réduit en fonction des ressources du bénéficiaire qui, pour pouvoir prétendre à l'allocation, ne doit ni gagner plus de 759,43 euros par mois ni vivre en couple (que ce soit dans le cadre d'un remariage, d'un pacte civil de solidarité – PACS –, ou d'un concubinage).

Quand on sait, d'après un document de travail du COR sur la prise en charge du veuvage précoce, que, sur les quelque cinq millions de personnes veuves que compte notre pays, près de 275 000 (dont 215 000 femmes) avaient, en 2008, moins de 55 ans ⁽²⁾, on imagine combien la condition d'âge posée dans les régimes de base et complémentaire des salariés et non-salariés du secteur privé est susceptible de priver de ressources un nombre non négligeable de jeunes veufs/veuves qui, s'ils se voyaient appliquer les règles d'autres régimes dépourvus de toute condition d'âge, rencontreraient peut-être moins de difficultés.

Encore faut-il préciser que les mêmes régimes qui ne fixent pas de condition d'âge du bénéficiaire de la réversion (contrairement au régime général), sont aussi ceux qui fixent des conditions de durée du mariage avec l'assuré décédé, voire de non-remariage (contrairement, là encore, au régime général).

(1) Jusque fin 2018, dans le régime complémentaire de l'AGIRC, l'âge minimal d'éligibilité est de 60 ans lorsque le décès de l'assuré est survenu à partir du 1^{er} mars 1994.

(2) COR, L'assurance veuvage et la prise en charge du veuvage précoce, 27 juin 2012, p. 4.

d. Disparités des conditions de durée du mariage et/ou de non-remariage

Dans le régime de la fonction publique ou certains régimes spéciaux comme celui des mines ou des marins, le versement de la pension de réversion au conjoint (ou à l'ex-conjoint) survivant est suspendu s'il se remarie, se pacse ou vit en situation de concubinage notoire – et ce pendant toute la durée de cette nouvelle union de droit ou de fait – alors que, dans le régime général de base des salariés du secteur privé, aucune condition d'absence de vie maritale après le décès de l'assuré n'est exigée.

Une telle condition est en revanche bien présente dans les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, des exploitants agricoles et des professions libérales qui, contrairement au régime des artisans et commerçants, prévoient la suppression définitive de la pension de réversion en cas de remariage de son bénéficiaire après le décès de l'assuré

Par ailleurs, dans le régime de la fonction publique, l'octroi de la pension de réversion est soumis à des conditions alternatives :

- de durée minimale du mariage avec l'assuré décédé (quatre ans ou deux ans avant la mise à la retraite, sauf retraite pour invalidité) ;

- de présence d'enfants issus du mariage (étant précisé que sont pris en compte les enfants nés avant le mariage et reconnus par le père au nom duquel les droits à pension ont été acquis).

On notera que la condition de durée minimale du mariage n'est pas propre au régime de la fonction publique : une durée minimale de deux ans de mariage est requise dans le régime des exploitants agricoles en l'absence d'enfant. Chez les professionnels libéraux, le mariage doit avoir duré au moins deux ans pour ouvrir droit au bénéfice de la réversion.

Il ne manquait plus, pour achever de rendre inextricable la combinaison de toutes ces règles, que les conditions de partage de la pension de réversion entre le conjoint survivant et le/les conjoint(s) survivant(s) divorcé(s) divergent elles aussi selon les régimes de retraite.

e. Disparités des conditions de partage

Lorsque survivent à l'assuré décédé non seulement le conjoint avec lequel il était marié, mais aussi un ou plusieurs ex-conjoint(s), la pension de réversion est répartie entre ces conjoints successifs au *prorata* de la durée de chaque mariage – sans tenir compte, comme l'ont regretté plusieurs des personnes entendues par la rapporteure, dont le syndicat CFDT-Retraité(s), de ce qu'un des conjoints successifs peut avoir sacrifié son temps et sa carrière plus que d'autres pour élever des enfants.

Dans le régime général de base des salariés du secteur privé, la durée de chaque union est rapportée à la durée totale des mariages du conjoint décédé, tandis que, dans le régime complémentaire AGIRC-ARRCO, la durée de chaque union est rapportée à la durée d'assurance du défunt.

Par ailleurs, lorsque l'un des conjoints successifs vient à décéder, alors qu'au régime général de base des salariés du secteur privé, sa part de pension de réversion vient accroître celle de l'autre ou des autres conjoint(s) survivant(s), ce n'est pas le cas dans les régimes de la fonction publique où, depuis la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la répartition de la pension de réversion proratisée selon la durée des mariages respectifs est définitive, de sorte que le décès d'un des ayants droit n'augmente pas la part des autres.

Comme l'expliquait la Cour des comptes en 2015, « *selon que l'ex-conjoint décédé a eu plusieurs épouses ou non, le montant individuel de la pension de réversion peut ainsi fortement varier. Ainsi, un conjoint marié peu de temps aura droit, selon le cas, à une pension de réversion intégrale si son ex-époux(se) décédé(e) n'a pas contracté d'autre union ou bien à une pension de faible montant au cas contraire* »⁽¹⁾. Et la Cour d'en conclure que, dans une société où les divorces sont plus fréquents qu'ils ne l'étaient il y a cinquante ans, « *la très grande complexité de ces règles et de leurs combinaisons (puisque un même conjoint survivant peut bénéficier de plusieurs pensions de réversion, au titre de différents régimes) rend incompréhensibles ces dispositifs pour leurs bénéficiaires potentiels* »⁽²⁾.

C'est assez montré qu'un même mariage est aujourd'hui très loin d'ouvrir les mêmes droits de réversion selon les différents régimes dont peuvent relever les membres du couple.

Les acteurs entendus par la rapporteure en ont tous convenu, à commencer par le syndicat CFDT-Retraités qui, dans sa contribution écrite, explique que « *la diversité des règles [de réversion] génère 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 et/ou qui ont eu plusieurs unions. Les nouvelles formes de conjugalité, le recul du mariage, l'augmentation du nombre de ruptures d'union font, dans la législation actuelle, que de plus en plus de femmes vivant seules ne percevront pas de pension de réversion. Aussi il est indispensable de ne pas conduire [une] réforme sur la base du modèle familial, ainsi que de la situation des femmes, prévalant avant-guerre* ».

(1) Cour des comptes, rapport précité, p. 397.

(2) Ibidem, p. 398.

LES PRINCIPALES DIFFÉRENCES DE RÉGIMES DE RÉVERSION

	Régime général, RSI, MSA	Régime complémentaire Arrco-Agirc (à compter de 2019)	RSI, régime complémentaire	Régimes intégrés (fonction publique – FP, régimes spéciaux – RS)
Bénéficiaires	Conjoint survivant Conjoint divorcé Conjoint survivant remarié	Conjoint survivant Conjoint divorcé Orphelin sous condition d'âge	Conjoint survivant Conjoint divorcé	Conjoint survivant Conjoint divorcé Orphelin sous condition d'âge
Condition d'âge du bénéficiaire	55 ans minimum	55 ans minimum, sauf si au moins deux enfants à charge ou bénéficiaire invalide	55 ans minimum	Non
Condition de ressources	Oui	Non	2 PASS	Non
Durée minimale de mariage	Non	Non	Non	4 ans (après la liquidation) ou 2 ans (avant la liquidation) Non, si un enfant est issu de l'union
Condition de non remariage	Non	Suppression de la réversion en cas de remariage	Non	Suspension de la réversion en cas de remariage, PACS ou union libre, pour la fonction publique
Partage des droits entre conjoints survivants divorcés	En cas de divorce, proratisation en fonction de la durée du mariage	En cas de divorce, proratisation en fonction de la durée du mariage et de la durée d'assurance	En cas de divorce, proratisation en fonction de la durée du mariage et de la durée d'assurance	En cas de divorce, proratisation en fonction de la durée du mariage Si décès d'un conjoint, la pension des autres conjoints n'est pas augmentée
	conditions)	60 %	60 %	50% (porté à 54 % sous conditions dans certains RS et à 100 % pour les fonctionnaires morts en action)

Source : COR

Outre que les dispositifs actuels de réversion sont profondément incohérents, inégalitaires voire injustes – les règles variant selon la nature de la profession du conjoint décédé –, ils doublonnent aussi en partie les droits familiaux développés depuis les années 1970. La Cour des comptes a en effet bien montré en 2015 que ces droits familiaux prenaient de plus en plus en charge une partie des finalités initiales de la réversion qui, à l'origine, a été conçue pour garantir les moyens d'existence de veuves fréquemment dépourvues de droits propres parce qu'elles prenaient en charge, souvent à temps complet, l'éducation des enfants. Aujourd'hui, « pour partie redondants dans leurs objectifs, les droits familiaux de retraite et les droits conjugaux qui fondent les dispositifs de réversion voient leurs effets s'additionner en faveur des femmes mariées et ayant eu des enfants, dans le contexte d'une augmentation des droits propres liés à une activité professionnelle rémunérée dont elles peuvent également bénéficier »⁽¹⁾.

Au final, « si elles contribuent à la réduction des écarts de pension entre hommes et femmes, les pensions de réversion, qui ne sont soumises à aucune condition de travail ou de maternité, ne constituent pas toujours, dans le cadre des règles en vigueur, le moyen le plus efficace de parvenir à ce résultat »⁽²⁾.

(1) Cour des comptes, rapport précité, p. 403.

(2) Ibidem, p. 404.

C'est la raison pour laquelle, tout en préservant le principe de la réversion, la transformation systémique de nos régimes de retraite peut être, aux yeux de la rapporteure, une opportunité de rendre les conditions de la réversion plus simples, plus cohérentes, plus justes et peut-être même plus protectrices.

B. LES AVANTAGES POUVANT RÉSULTER D'UNE ADAPTATION DES CONDITIONS DE LA RÉVERSION DANS LE FUTUR SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES

La création d'un système de retraites universel en points reposant sur un socle de règles communes impose d'unifier les finalités assignées à la réversion, et, en conséquence, d'en harmoniser les conditions d'attribution. Cela ne saurait se réduire à la question de savoir s'il faut procéder, sur la base des règles actuelles, à un alignement par le haut ou par le bas. Cela suppose, au contraire, de se demander ce qui, indépendamment des règles actuelles, est le plus juste au regard des finalités poursuivies et des évolutions de notre société : est-il juste ou non de subordonner la réversion à une condition d'âge d'éligibilité ? à une condition de ressources ? à une condition de durée de mariage ? à une condition de non-remariage ? à une proratisation en fonction de la durée des mariages successifs, en cas de pluralité de conjoints ?

Par ailleurs, la réversion constituant « *de fait un écart par rapport à la règle "un euro cotisé donne les mêmes droits"* », dans la mesure où, comme l'a rappelé le président du COR, M. Pierre-Louis Bras, « *un euro de cotisation ouvre potentiellement davantage de droits à une personne mariée qu'à une personne non-mariée* »⁽¹⁾, il faudra s'interroger sur le financement des pensions de réversion et se demander s'il est juste, ou non, qu'il repose sur l'ensemble des cotisants, qu'ils soient mariés ou pas.

Mais en toute hypothèse, les nouvelles règles de réversion ne devront pas s'appliquer à brève échéance, dans la mesure où bien des couples ont fait des choix de vie et de carrière sur la base de calculs à long terme qui ne sauraient être bouleversés du jour au lendemain. Comme l'a expliqué M. Pierre-Louis Bras lors de son audition, la transition entre l'ancien et le nouveau système de droits dérivés devra être très étalée dans le temps. C'est aussi le point de vue de la plupart des personnes entendues par la rapporteure... ainsi que de la Cour des comptes qui, dans son rapport de 2015, énonçait quatre principes essentiels à toute réforme des dispositifs de réversion : la stabilité des situations acquises, la prévisibilité des évolutions, la progressivité de la mise en œuvre, qui devra être lissée sur plusieurs générations, et enfin l'équité vis-à-vis des différentes catégories de retraités⁽²⁾.

(1) Rapport n° 626 précité, p. 18.

(2) Cour des comptes, rapport précité, pp. 406-407.

a. Quelle harmonisation des conditions d'âge, de ressources, de non-remariage et de partage des pensions de réversion dans le cadre d'un nouveau système de retraites universel en points ?

Dans un document de travail qu'il a publié en mars dernier, le COR explique que « *l'existence d'un dispositif de réversion éloigne a priori d'une stricte contributivité. Le rendement des cotisations d'un assuré dépendra – dans l'éventualité de la survie du conjoint – de son statut : marié ou non-marié. La réversion organise donc une redistribution implicite entre mariés et non-mariés. Il n'existe aucune difficulté technique pour intégrer un dispositif de réversion dans un régime en points [...]. Les pensions de réversion pourraient être attribuées dans les mêmes conditions (de ressources, de non-cumul avec une pension de droit propre, etc.) et selon les mêmes formules (fraction de la pension du conjoint décédé) que dans les régimes actuels en annuités* » ⁽¹⁾.

S'il n'y a donc pas d'obstacle technique majeur à la transposition des actuels dispositifs de réversion dans un système de retraite en points, il n'en demeure pas moins, aux yeux de la rapporteure, qu'une harmonisation de leurs règles est éminemment souhaitable, dès lors que ce système a vocation à être universel. Et d'ailleurs, une telle harmonisation est éminemment souhaitée par une très large majorité des personnes entendues qui aspirent à une plus grande lisibilité et prévisibilité de ces dispositifs ⁽²⁾.

Au-delà de la Fédération des associations de conjoints survivants et parents d'orphelins (FAVEC) qui, lors de son audition, a déclaré n'avoir pas d'hostilité de principe à un régime par points dans lequel le conjoint survivant pourrait recevoir, à titre de réversion, une quote-part des points acquis par le défunt, en plus de ses droits propres, aussi bien les représentants du syndicat CFDT-Retraités que ceux de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) ont fait savoir qu'ils n'étaient pas choqués à l'idée de faire converger les règles de réversion des différents régimes de retraite. Le syndicat CFDT-Retraités a ajouté qu'on ne saurait mener une telle réforme sur la base du modèle familial qui prévalait lors de la création des dispositifs de réversion et qu'il fallait prendre en compte les évolutions de la société et de la conjugalité pour concevoir un nouveau système de réversion.

Unifier les conditions d'ouverture du droit à réversion suppose en effet de trancher la question des objectifs qu'on entend lui assigner dans notre société : répond-elle à une logique patrimoniale de droits acquis pendant le mariage qui commande d'exonérer son versement au réversataire de conditions d'âge ou de ressources ? ou obéit-elle à une logique assurantielle qui requiert de subordonner son versement à de telles conditions d'âge ou de ressources ?

(1) COR, L'adaptation des dispositifs de solidarité et de leur financement dans des régimes en points ou en comptes notionnels, 22 mars 2018, pp. 8-9.

(2) Dans la contribution écrite qu'elle a fournie à la rapporteure, la Fédération nationale des associations de retraités de l'artisanat et du commerce de proximité (FENARAC) « demande qu'une harmonisation des règles soit engagée dans un souci d'équité entre les assurés ».

La rapporteure n'entend pas apporter à elle seule une réponse ferme et définitive à toutes ces questions. Elle rappelle simplement que, dans une optique plus assurantielle que patrimoniale, la Cour des comptes envisageait, en 2015, « l'hypothèse d'une introduction d'une condition de ressources dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux de retraite qui n'en imposent pas [...] de façon à mettre fin à une disparité avec le régime des salariés du secteur privé »⁽¹⁾. Dans la même optique, la Cour s'interrogeait sur « l'introduction d'une condition d'âge [du réversataire] dans [les régimes] qui en sont dépourvus », se demandant « si l'âge d'ouverture des droits à réversion a vocation à être aligné sur celui du départ en retraite, comme c'était le cas à l'origine au régime général », tout en précisant qu'une telle réforme supposerait alors de modifier les conditions d'accès à l'allocation veuvage de façon à ce que l'ensemble des conjoints survivants qui ne seraient pas éligibles à la réversion puissent en bénéficier⁽²⁾.

Si de telles pistes d'harmonisation des règles de réversion s'inscrivent dans la logique de ceux qui conçoivent la réversion comme étant avant tout une assurance retraite devant obéir à une condition d'âge minimal élevée afin d'éviter qu'elle ne prenne en charge le veuvage précoce, elles n'emportent pas pleinement la conviction de la rapporteure.

Outre les conditions d'âge et de ressources, ce sont aussi les conditions de durée du mariage, de non-remariage et de partage de la pension de réversion entre conjoints successifs qu'il faudrait faire converger. Faut-il subordonner l'octroi de la pension de réversion à une durée minimale de mariage ? Faut-il supprimer la « dépendance au parcours conjugal » selon que l'ex-conjoint s'est, ou non, remarié⁽³⁾ ? Faut-il supprimer la « dépendance au décès » des ex-conjoints réversataires pour ne retenir qu'une répartition définitive⁽⁴⁾ de la pension entre

(1) *Cour des comptes, rapport précité*, p. 408 : « il pourrait être envisagé d'instaurer dans la fonction publique une forme de plafonnement sur une partie seulement des droits, comme dans le secteur privé où le plafond de ressources concerne uniquement la pension de réversion versée par le régime général. Par exemple, le plafonnement pourrait ne s'appliquer qu'à la partie de la pension de réversion correspondant à 40 % de la retraite du fonctionnaire quand il appartient à la catégorie A et à 70 % quand il relève d'une autre catégorie ; le reste de la pension de réversion ne serait pas soumis à plafonnement, à l'image de la part versée aujourd'hui par les régimes complémentaires du secteur privé ».

(2) *Ibidem*, pp. 407-408.

(3) *Dans son rapport de 2015, la Cour des comptes préconisait de déterminer la pension de réversion versée aux ex-conjoints survivants au prorata de la durée du mariage sur celle de la durée d'assurance, afin que* « la pension du (de la) conjoint(e) ne soit plus tributaire des choix de vie de son ex-époux(se), de la survie ou non des autres ayants droit, ou encore du fait que ces derniers étaient le cas échéant encore mariés à l'assuré à la date du décès de ce dernier [...] ». En contrepartie, le veuf(ve) pourrait cumuler dans tous les régimes, sous condition de ressources, des pensions de réversion liées à plusieurs conjoints successifs, alors que c'est parfois impossible aujourd'hui du fait de conditions de non-remariage (AGIRC-ARRCO) ou de non-cumul (fonctions publiques) » (*rapport précité*, p. 410).

(4) *Toujours dans son rapport de 2015, la Cour des comptes signalait* « certaines difficultés de gestion, qui se traduisent par la non-application des règles de droit [car aujourd'hui] les régularisations s'avèrent tributaires d'éventuelles réclamations de la part d'un bénéficiaire ayant connaissance du décès d'un(e) autre ayant-droit (même non-bénéficiaire) et portant cette information à l'attention de la caisse concernée » (*rapport précité*, p. 410).

conjoints successifs en fonction de la durée de leur mariage respectif ⁽¹⁾ ou de la durée de cotisation pendant ce mariage ?

Au-delà de ces conditions de durée du mariage, de non-remariage et de partage entre conjoints successifs, c'est la condition de mariage elle-même qui pourrait être interrogée.

Lors de leur audition, les représentants de la Fédération nationale des associations de personnes âgées et de leurs familles (FNAPAEF) ont en effet soulevé la question majeure de l'avenir de toutes ces femmes qui vivent aujourd'hui en couple dans le cadre d'un PACS ou en concubinage et qui cessent de travailler totalement ou partiellement sans savoir qu'elles perdent des droits à la retraite par rapport à la situation dans laquelle elles se trouveraient si elles étaient mariées. Selon la FNAPAEF, de grandes cohortes de femmes risquent, à terme, d'être des retraitées extrêmement pauvres si seul le mariage ouvre droit à la réversion.

La question de l'extension (ou non) de la réversion aux couples de partenaires pacsés et/ou de concubins, sous condition (ou non) de durée du PACS et/ou du concubinage, et/ou sous condition (ou non) de présence d'enfants issus de l'union de droit ou de fait est loin d'être nouvelle.

Il y a dix ans, en s'appuyant sur l'article 515-4 du code civil qui impose aux partenaires liés par un PACS un certain nombre de devoirs comparables à ceux qui pèsent sur un couple de personnes mariées, la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) avait déjà préconisé l'extension de la réversion aux couples de « pacsés » ⁽²⁾. En 2006 et 2007, des rapports d'information de l'Assemblée nationale et du Sénat recommandaient respectivement d'étendre la réversion aux partenaires pacsés depuis au moins cinq ans ⁽³⁾ et de l'envisager également pour les concubins avec enfants à charge ⁽⁴⁾. Dans la contribution écrite qu'elle a remise à la rapporteure, l'Union nationale des retraités et personnes âgées (UNRPA) appelle, elle aussi, à étendre le bénéfice de la réversion à toutes les formes d'union.

Si généreuses (et donc séduisantes) que puissent paraître ces propositions qui tendent à privilégier la « densité » de l'union sur son statut, il faut garder à l'esprit que la durée moyenne du PACS est d'à peine trois ans ⁽⁵⁾, quand celle du

(1) *Solution à laquelle la FENARAC semble plutôt favorable.*

(2) *Délibérations n° 2008-107 et n° 2008-110 du 19 mai 2008.*

(3) *Rapport d'information n° 2832 (XII^e législature) fait, au nom de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants, par Mme Valérie Pécresse, janvier 2006, proposition n° 23.*

(4) *Rapport d'information n° 314 (session ordinaire 2006-2007) sur les pensions de réversion, fait, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (MECSS) de la commission des Affaires sociales du Sénat, par les sénateurs Claude Domeizel et Dominique Leclerc.*

(5) *La durée moyenne du PACS était de 32,7 mois en 2011. Voir la réponse ministérielle à la question orale n° 0238S du sénateur Jean-Jacques Hyest au lien suivant :*
<https://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ12110238S.html>

mariage est d'environ quinze ans ⁽¹⁾, et qu'une éventuelle extension de la réversion à d'autres unions (de droit, voire de fait) pourrait n'être pas dépourvue d'incidences, d'une part sur le taux de nuptialité et, d'autre part, sur son financement.

b. Quel financement ?

La transformation de nos régimes de retraite en système universel de retraite en points implique de distinguer clairement ce qui ressortit à la contributivité de ce qui relève de la solidarité.

Si l'on considère que la réversion participe de la solidarité nationale, elle devrait alors être financée par l'impôt. Ce n'est pas le cas aujourd'hui puisque le financement de la réversion repose les cotisations de l'ensemble des assurés, qu'ils soient mariés ou pas, et donc sur une forme de solidarité « salariale » des non-mariés vers les mariés qui n'a rien d'évident.

Du point de vue du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), ce principe de financement est légitime et doit être préservé dans le cadre du passage à un système universel de retraite en points, la réversion ne relevant pas, à ses yeux, de la solidarité nationale ⁽²⁾.

Chez la plupart de nos voisins européens qui ont instauré des dispositifs de réversion (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie ⁽³⁾) et où la part de ces dispositifs dans les dépenses de retraite est d'ailleurs supérieure à ce qu'elle est en France, c'est aussi sur les cotisations des assurés qu'il a été décidé de faire reposer le financement de la réversion, notamment soit de manière implicite, *via* un rendement inférieur du régime, soit de manière explicite, *via* une cotisation non génératrice de droits.

Il faut noter qu'en Italie, le choix a été fait « *de faire supporter le coût de la réversion à chaque génération en intégrant dans la formule de calcul du coefficient de conversion [des cotisations versées] une probabilité de réversion ; cette formule permet d'assurer, pour chaque génération, l'égalité entre le cumul actualisé des*

(1) *Le Parisien*, « Les Français divorcent en moyenne après 15 ans de mariage », 4 janvier 2017.

(2) *Contribution écrite remise à la rapporteure.*

(3) *La réversion n'existe pas aux Pays-Bas où les personnes veuves âgées bénéficient d'une pension universelle.*

Quant à la Suède, elle a limité la réversion à la portion congrue. Comme l'explique Mme Dominique Acker, ancienne conseillère sociale à l'Ambassade de France en Suède, dans ce pays, « la pension de réversion est considérée comme antiféministe, les femmes étant supposées s'assumer, travailler et générer leurs propres revenus. La pension de réversion [n'est donc] versée [que] pendant un an après le décès du conjoint », lorsque le survivant a une pension de retraite faible ou inexistante dans le pays où il réside. Mais les revenus d'un survivant qui n'a jamais travaillé sont susceptibles d'être complétés par une pension garantie qui « exprime la solidarité de l'État vis-à-vis de ceux qui n'ont pas suffisamment cotisé. Elle représente 7 % des pensions versées en Suède et concerne un tiers de retraités dont 82 % de femmes. Financé par l'impôt, le revenu garanti s'élève à 829 euros pour une personne seule et 739 euros pour une personne mariée. Il est accessible aux personnes ayant résidé cinq ans en Suède, mais le montant auquel les personnes peuvent prétendre est basé sur une résidence de quarante ans en Suède » (rapport d'information n° 626 précité, p. 45).

cotisations qui ont été versées durant la période d'activité et le cumul actualisé des pensions qui seront reçues pendant la période de retraite, d'abord au titre des droits propres, ensuite, éventuellement, au titre de la réversion »⁽¹⁾.

Afin de concilier le principe de la réversion avec le principe contributif selon lequel un euro cotisé donne les mêmes droits pour tous, d'une part, et avec un financement reposant sur les cotisations des assurés, d'autre part, certains suggèrent :

– soit que la réversion – si elle devait rester réservée aux couples mariés – soit prise en charge par une surcotisation desdits couples mariés, ce qui instaurerait une solidarité entre assurés mariés (et non plus entre assurés mariés et non-mariés) ;

– soit qu'elle prenne la forme d'un partage de l'ensemble des droits à la retraite acquis par les deux membres du couple tout au long de leur union – partage qui, s'il n'a pour assiette que les droits propres des deux conjoints, tend à évincer la solidarité entre assurés mariés et non-mariés pour la circonscrire aux rapports internes des deux membres du couple, avec un risque d'impact négatif sur l'attractivité du mariage.

c. La question du partage des droits acquis par le couple (« splitting »)

D'après le COR, « *toutes les questions liées à la superposition de dispositifs [de réversion] partiellement incohérents entre eux pourraient trouver une réponse dans deux types de dispositifs, dans le cadre d'un système unifié de pensions de droit direct : le partage des droits, au divorce ou à l'âge de liquidation ; et la réversion, comme assurance de maintien de niveau de vie* »⁽²⁾.

Pour ce qui est tout d'abord du partage des droits à la retraite acquis par le couple (ou « *splitting* »), il repose sur l'idée, déjà présente dans les régimes actuels de réversion, que le conjoint (ou ex-conjoint) survivant a des droits sur la pension du conjoint décédé parce que c'est en commun (et du fait de choix de vie et de carrière faits ensemble, par les deux membres du couple) que ces droits ont été constitués.

Toutefois, faire masse des droits à la retraite acquis par les deux membres du couple pendant la durée de l'union pour les partager entre eux soit au divorce⁽³⁾, soit à la première liquidation, soit au premier décès suppose de privilégier une conception patrimoniale de la réversion.

(1) COR, L'adaptation des dispositifs de solidarité et de leur financement dans des régimes en points ou en comptes notionnels, 22 mars 2018, p. 9.

(2) Contribution écrite remise à la rapporteure.

(3) Pour les couples mariés qui se séparent, le partage des droits à la retraite acquis par les deux membres du couple, à titre de compensation entre les époux ayant des niveaux de revenus (et donc de droits) différents, n'est pas sans soulever plusieurs questions : revient-il au juge d'attribuer des points dans le jugement de divorce ? Doit-il intégrer les points partagés sous forme de capital au sein de la prestation compensatoire ? L'attribution de « points de réversion » doit-elle être laissée à la libre appréciation du juge ? Le partage doit-il être parfaitement égal et impliquer que chaque conjoint obtienne la moitié des droits acquis par le couple ? Ou peut-il être inégal et permettre que l'un des conjoints bénéficie de davantage que la moitié des droits acquis par le couple ?

C'est l'orientation retenue par les pays qui, comme l'Allemagne, la Suisse, le Royaume-Uni ou le Canada, ont adopté un dispositif de « *splitting* » pour faciliter et garantir la réversion dans le contexte du développement de nouvelles formes d'unions et d'instabilité croissante des couples.

En 2015, M. Bertrand Fragonard écrivait que « *le partage des droits acquis par le couple au fur et à mesure de leur constitution apparaît très compliqué à mettre en place dans un système d'annuités* » comme celui qui est aujourd'hui le nôtre, mais qu'« *il semble plus simple dans un système en points* »⁽¹⁾, tel que celui envisagé par le Gouvernement.

C'est aussi le point de vue du COR, qui, dans un document de travail, expliquait, il y a quelques mois, que « *le passage à un régime en points [...] peut être l'occasion de discuter du développement d'un dispositif de partage des droits à la retraite, plus facile à mettre en œuvre dans ces régimes. [...]* Dans un tel dispositif,] *un transfert de droits propres est en principe opéré depuis le conjoint qui a acquis le plus de droits pendant le mariage vers celui qui en a acquis le moins, souvent la femme. Cela permet au conjoint bénéficiaire d'obtenir une retraite plus élevée dès la liquidation de ses droits, au détriment du conjoint débiteur, sans attendre le décès de ce dernier* »⁽²⁾.

Dans une optique d'adaptation aux évolutions sociétales marquées en particulier par l'instabilité des couples, par la baisse du taux de nuptialité et par la nécessité qui en découle, pour chaque conjoint, de se constituer des droits propres, le « *splitting* » ne serait donc pas sans présenter bien des avantages, en termes de lisibilité, de prévisibilité, mais aussi de sécurité financière, pour le membre du couple qui a acquis moins de droits à la retraite, notamment parce qu'il (ou elle) a interrompu ou réduit son activité pour élever des enfants.

À cet égard, des représentants de l'UNRPA ont indiqué, lors de leur audition, que le « *splitting* » leur paraissait intéressant pour compenser les pertes de points de retraite de la femme à raison du temps consacré par elle à l'éducation des enfants.

C'est aussi le point de vue des représentants du MEDEF qui, lors de leur audition, ont jugé le mécanisme du « *splitting* » vertueux dans une logique d'égalité entre les femmes et les hommes, tout en prévenant qu'il pouvait s'avérer risqué dans une optique de maintien du niveau de vie du survivant, si le partage des droits acquis par le couple ne pouvait s'effectuer qu'à 50/50.

(1) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 55.

(2) COR, L'adaptation des dispositifs de solidarité et de leur financement dans des régimes en points ou en comptes notionnels, 22 mars 2018, p. 9.

d. La réversion comme assurance du maintien d'un niveau de vie

Dans une logique assurantielle, on peut imaginer que, dans le futur système de retraites universel en points, la réversion se traduise en un mécanisme de garantie du niveau de vie du conjoint survivant, destiné à compenser (au moins partiellement) la perte des économies d'échelle qui résultaient de la vie en couple.

Concrètement, la réversion se présenterait comme la garantie du versement d'un certain pourcentage de la somme des droits acquis par les deux membres du couple avant le décès de l'un d'eux. Si ce pourcentage était fixé à 66 %, cela signifierait par exemple que, dans l'hypothèse où un homme percevrait une pension de retraite de 1500 euros par mois, où son épouse percevrait une pension mensuelle de 4 500 euros, et où le cumul des deux pensions atteindrait donc 6 000 euros, le maintien d'un niveau de vie à hauteur des deux tiers des pensions cumulées du couple conduirait à assurer au conjoint survivant une pension mensuelle de 4 000 euros (soit deux tiers de 6 000 euros). Dans ce cas de figure, en cas de prédécès de l'épouse, l'époux survivant percevrait une pension de réversion de 2 500 euros (soit la différence entre 1 500 et 4 000), et en cas de prédécès de l'époux, l'épouse ne percevrait pas de pension de réversion (sa pension mensuelle de 4 500 euros étant supérieure aux deux tiers de la somme des deux pensions).

Cette solution serait sans doute celle qui devrait être privilégiée si l'on estime, comme le président du Conseil de l'Âge, M. Bertrand Fragonard, que la finalité de la réversion est avant tout d'assurer aux veufs et aux veuves la continuité de leur niveau de vie par rapport à celui qui était le leur lors de leur vie de couple, de la même manière que la retraite assure la continuité des revenus par rapport à la vie active.

Sans prendre parti, à ce stade, pour l'approche patrimoniale (« *splitting* ») ou assurantielle (« garantie de maintien du niveau de vie ») de la réversion, il s'agit, pour la rapporteure, de montrer que l'une et l'autre solutions peuvent présenter des avantages par rapport aux dispositifs de réversion actuels.

Dans une perspective d'harmonisation des règles de réversion, ces avantages pourraient même se traduire par l'émergence de nouvelles solidarités, si, d'aventure, la réversion au profit des orphelins devait être généralisée.

e. Quid d'une généralisation de la réversion au profit des orphelins ?

Dans le régime de la fonction publique, jadis dépourvu de mécanismes de prévoyance aussi développés que ceux du secteur privé, le dispositif de la réversion a été étendu aux orphelins des assurés décédés.

Ainsi, les orphelins de fonctionnaires peuvent bénéficier aujourd'hui de trois prestations distinctes :

– la pension temporaire d'orphelin (PTO) grâce à laquelle chaque orphelin âgé de moins de 21 ans perçoit une pension égale à 10 % de la pension de retraite obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès (montant augmenté, le cas échéant, de 10 % de la rente d'invalidité) – étant précisé que la PTO peut continuer d'être versée, au-delà de 21 ans, à l'enfant qui se trouvait à la charge du fonctionnaire décédé par suite d'une infirmité le mettant dans l'incapacité de gagner sa vie, sans toutefois pouvoir être cumulée avec une pension ou une rente d'un régime général attribuée au titre de la vieillesse ou de l'invalidité ;

– la pension de réversion d'orphelin qui n'est versée qu'en cas de décès du conjoint survivant ou si le conjoint survivant n'a pas droit à la réversion, et grâce à laquelle le/les orphelin(s), y compris ceux issus d'une précédente union de l'assuré décédé avec un conjoint divorcé non-remarié, se répartissent à parts égales la pension de réversion, en complément de la pension temporaire d'orphelin de 10 % ;

– le cas échéant, une prestation servie par la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) à chaque orphelin jusqu'à l'âge de 21 ans et correspondant à 10 % de la prestation obtenue par le bénéficiaire ou qu'il aurait pu obtenir au titre des droits acquis au jour de son décès.

Ces dispositifs sont toutefois plafonnés : le total des pensions attribuées aux orphelins ne peut excéder le montant de la prestation qui aurait été accordée au bénéficiaire et un orphelin ne peut obtenir plus de deux pensions au titre du régime de retraite des fonctionnaires de l'État.

Des dispositifs similaires existent dans le régime spécial de retraite des mines où tout enfant à la charge d'un affilié du régime minier décédé en activité ou alors qu'il bénéficiait d'une pension minière de vieillesse ou d'invalidité peut bénéficier, quel que soit son pays de résidence, d'une pension d'orphelin d'un montant annuel de 3 555,95 euros⁽¹⁾. Mais, à la différence du régime de la fonction publique, cette pension n'est versée, dans le régime des mines, que jusqu'aux 18 ans de l'orphelin (ou jusqu'à ses 20 ans s'il est scolarisé ou handicapé).

Dans le régime spécial de retraite des marins, qui comporte également une pension d'orphelin, celle-ci n'est versée que jusqu'aux 16 ans de l'orphelin (ou jusqu'à ses 21 ans s'il est scolarisé).

Le régime spécial de retraite du personnel de la SNCF comporte aussi des pensions temporaires et de réversion au profit des orphelins de moins de 21 ans

(1) Ce montant correspond à une durée d'affiliation ou une pension minière de base de l'ouvrant droit rémunérant au moins 60 trimestres. Il peut être doublé si son bénéficiaire est orphelin de ses deux parents.

(ou de plus de 21 ans, en cas d'infirmité ou de maladie incurable) – étant précisé que, dans ce régime, lorsque la pension personnelle de l'agent a été portée au montant minimum, la pension de réversion ne peut être inférieure à 54 % de ce montant.

Au 31 décembre 2017, le régime spécial de retraite du personnel de la SNCF versait 1271 pensions à des orphelins. À la même date, on dénombrait :

– pour les fonctionnaires civils, 15 892 pensions d'orphelin pour un montant moyen mensuel de 376 euros (soit une dépense annuelle d'environ 70 millions d'euros) ;

– pour les militaires, 6 342 pensions d'orphelin, pour un montant moyen mensuel de 297 euros pour les orphelins de militaires des armées et de 343 euros pour ceux des gendarmes ⁽¹⁾ – pour une dépense annuelle d'environ 23 millions d'euros.

L'harmonisation des règles de la réversion imposée par la création d'un système universel de retraites en points devrait nécessairement poser la question du devenir des dispositifs de réversion au profit des orphelins prévus par certains régimes spéciaux, dont celui de la fonction publique.

Or, à cet égard, la rapporteure partage le point de vue exprimé lors de son audition par Mme Valérie Corman, consultante « retraites » pour le MEDEF, pour qui ce n'est pas sur le dos des orphelins que d'éventuelles économies doivent être faites.

Quand on sait en effet que, d'après une enquête réalisée il y a quinze ans par l'Institut national d'études démographiques (INED), « *trois pour cent des moins de 21 ans sont orphelins en France* » ⁽²⁾ (soit environ 500 000 personnes), la question d'une généralisation de la réversion au bénéfice des orphelins se pose légitimement.

Cela démontre que la transformation de nos actuels régimes de retraite en régime universel par points peut être porteuse de solidarités nouvelles – et cela, non seulement en matière de réversion, mais aussi en matière de droits familiaux de retraite.

(1) Voir les tableaux figurant en annexe n° 3, ainsi que les liens suivants :

https://retraitesdeletat.gouv.fr/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites/eppe/documents/stats/diffusion/5_pcmr_civ_DR.html

https://retraitesdeletat.gouv.fr/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites/eppe/documents/stats/diffusion/6_pcmr_mil_DR.html

(2) INED, « *Trois pour cent des moins de 21 ans sont orphelins en France* », Population et sociétés, n° 396, décembre 2003.

II. RECENTRER LES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE SUR LEUR OBJECTIF DE SOLIDARITÉ ET D'ÉQUITÉ

Comme le note la DREES dans l'étude qu'elle a consacrée aux « *droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite* » en janvier 2016, « *s'il est devenu rare qu'une femme reste " au foyer " durant une longue période* ⁽¹⁾, *il demeure fréquent qu'une femme s'arrête temporairement de travailler après une naissance : 38 % des femmes ne travaillent pas après une première naissance, 51 % après une deuxième et 69 % après une troisième* » ⁽²⁾.

Les carrières des femmes sont donc fortement et durablement affectées par l'arrivée d'enfants (en particulier par l'arrivée d'un troisième enfant qui, statistiquement, fait chuter le taux d'emploi des femmes), alors que celles des hommes le sont beaucoup moins.

M. Bertrand Fragonard notait en outre, en 2015, que « *la durée du retrait des femmes du marché du travail pour s'occuper de leurs enfants est très dépendante du rang de la naissance. Pour une première naissance, 80 % des mères d'un seul enfant ont repris une activité professionnelle au bout d'un an. Ce n'est le cas que pour 60 % des mères après une deuxième naissance et seulement 40 % pour une troisième naissance. Plus les mères ont d'enfants, plus elles s'éloignent de l'emploi stable en CDI [contrat à durée indéterminée] à temps complet après la naissance* » ⁽³⁾.

TAUX D'EMPLOI DES FEMMES ET DES HOMMES
SELON LE NOMBRE ET L'ÂGE DES ENFANTS EN 2016

		Femme	Homme
Ensemble		68,50 %	77,40 %
Sans enfant		63,80 %	67,90 %
Le plus jeune est âgé de moins de 3 ans	1 enfant	69,60 %	89,70 %
	2 enfants	60,40 %	88,30 %
	3 enfants ou plus	34,80 %	79,90 %
Le plus jeune est âgé de 3 ans ou plus	1 enfant	74,20 %	81,60 %
	2 enfants	80,50 %	90,70 %
	3 enfants ou plus	63,70 %	84,40 %

Source : HCRR, Vers un système universel de retraite : égalité entre les femmes et les hommes, juin 2018, p. 7.

Ainsi que l'observe le syndicat CFDT-Retraité, dans la contribution qu'il a remise à la rapporteure, « *cet impact [des enfants] se manifeste non plus seulement par un retrait (temporaire ou permanent) du marché du travail, comme ce pouvait être le cas dans le passé, mais par des salaires plus faibles et/ou un recours beaucoup plus important au temps partiel* ».

(1) Selon une étude de l'INSEE, 14 % des femmes âgées de 20 à 59 ans étaient au foyer en 2011. Il y a une vingtaine d'années, c'était le cas pour presque le quart des femmes de cet âge.

(2) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 72.

(3) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 22.

En effet, alors qu'« *au début des années 1970, la moitié des femmes âgées de 25 à 59 ans étaient actives* » et qu'« *aujourd'hui, les trois quarts le sont* », « *leur lien à l'emploi s'est distendu : en trente-cinq ans, le taux de chômage de ces femmes est passé de 3 % à 12 %, et la part des emplois occupés à temps partiel de 13 % à 30 %* »⁽¹⁾.

D'après le Haut-commissariat à la réforme des retraites, la naissance d'un enfant se traduit en moyenne par une diminution du salaire des femmes de l'ordre de 15 à 30 % liée au retrait, temporaire ou permanent, du marché du travail, mais également au recours plus important au temps partiel.

C'est dire l'utilité que peuvent avoir les droits familiaux de retraite (majorations de durée d'assurance – MDA –, majorations de pension pour enfants, assurance vieillesse des parents au foyer – AVPF⁽²⁾) pour compenser les conséquences de ces écarts de salaire et de durée de cotisation validée au moment de la retraite.

En effet, en 2012, les droits familiaux de retraite contribuaient à réduire les écarts de pension entre femmes et hommes : à cette date, alors que la pension moyenne des femmes représentait 51 % de celle des hommes, elle en représentait 59 % après la prise en compte des droits familiaux et des *minima* de pension.

La même année, les droits familiaux, dont le montant (16,4 milliards d'euros) correspondait environ au tiers de celui de l'ensemble des dépenses au titre des dispositifs de solidarité, représentaient 12 % de la masse des pensions de droit propre des femmes et 3,4 % de la masse des pensions de droit propre des hommes⁽³⁾.

(1) Ibidem, p. 19.

(2) Au-delà des MDA, des majorations de pension pour enfants et de l'AVPF, certains régimes de retraite comportent d'autres droits familiaux. Ainsi, le régime minier octroie, à tout titulaire d'une pension minière qui réside en France ou dans un pays de l'Union européenne et qui a sa charge un ou plusieurs enfants âgé(s) de moins de 18 ans (ou de moins de 20 ans si l'enfant est scolarisé ou handicapé), une allocation pour enfant à charge dont le montant annuel est fixé à 2 585,93 euros pour une pension minière rémunérant au moins 60 trimestres d'assurance.

(3) Si l'on met de côté la majoration de pension pour enfants, les droits familiaux représentaient, en 2012, une part un peu plus élevée des pensions de droit direct pour les salariés du privé que pour ceux du public (6,8 % contre 5,1 %). En 2017, le coût de la majoration de pension pour enfants s'élevait à 1,5 milliard d'euros dans le régime de la fonction publique.

**DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ EN POURCENTAGE DE LA MASSE TOTALE DES RETRAITES
DE DROIT PROPRE DES HOMMES ET DES FEMMES EN 2012**

	Hommes	Femmes
Majorations pour trois enfants et plus [a]	3,3	2,8
Départ anticipé pour motifs familiaux [b]	~ 0	1,8
MDA [c]	~ 0	5,4
AVPF [d]	~ 0	1,9
Droits familiaux [a]+[b]+[c]+[d]	3,4	12,0
Autres dispositifs de solidarité*	10,9	13,9
dont : Minima de pensions	1,2	6,9
Ensemble dispositifs de solidarité	14,3	25,9

(*) Périodes assimilées (chômage, maladie, invalidité, etc.), minima de pension, départs anticipés liés à la catégorie

Source : COR

À en croire la contribution fournie par la DREES à la rapporteure, alors que seuls 40 % des hommes bénéficient, au moment de la liquidation de leur retraite, d'au moins un droit familial (et pour l'essentiel de la majoration de pension pour enfants), ce sont près de 90 % des femmes qui en profitent lors de leur départ en retraite – étant précisé que « *les droits familiaux constituent une part croissante de la pension de retraite selon le nombre d'enfants. Alors qu'ils ne représentent que 2 % de la pension des femmes ayant eu un enfant, ils constituent 17 % de la pension des mères de trois enfants et près de 40 % de celles des mères de 5 enfants ou plus. Ainsi, les droits familiaux de retraite réduisent fortement les inégalités de pension selon le nombre d'enfants : l'écart entre la pension des femmes sans enfant et celle des mères de trois enfants passe ainsi de 34 % sans droits familiaux à 20 % en les prenant en compte. Ce même écart entre les femmes sans enfant et les mères de cinq enfants passe de 61 % à 41 %* »⁽¹⁾.

(1) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 57. Adde, p. 56 : « en 2012, le montant mensuel moyen de la pension de droit direct pour les femmes [était] de 1 143 euros pour une femme sans enfant [et] 678 euros pour une mère de cinq enfants et plus dont 38,1 % liés à l'apport des droits familiaux (420 euros hors droits familiaux) ».

CUMUL DES DROITS FAMILIAUX PAR SEXE (RÉGIME GÉNÉRAL)

Cumul des droits	hommes	femmes	total
Aucun droit	64,4%	9,8%	36,0%
un seul droit	31,3%	33,1%	32,2%
MDA seule	0,0%	33,1%	17,2%
AVPF seule	1,4%	0,0%	0,7%
Bonif Seule	29,9%	0,0%	14,3%
Cumul de 2 droits	4,3%	30,0%	17,7%
MDA + AVPF	0,0%	24,4%	12,7%
MDA + Bonif	0,0%	5,6%	2,9%
AVPF + Bonif	4,3%	0,0%	2,1%
Cumul des 3 droits	0,0%	27,0%	14,1%
MDA + Bonif + AVPF	0,0%	27,0%	14,1%
au moins MDA	0,0%	90,2%	47,0%
au moins AVPF	5,7%	51,5%	29,5%
au moins Bonif	34,2%	32,7%	33,4%

Source : CNAV - flux exhaustif 2013 (droits directs)

Bonif = majoration de pension pour les parents de famille nombreuse.

MDA = majoration de durée d'assurance

Au-delà des inégalités entre femmes et hommes, les droits familiaux de retraite contribuent à atténuer les inégalités sociales. D'après le Haut-commissariat à la réforme des retraites, ils représentent 24 % de la pension (hors droits familiaux) pour les 10 % des femmes dont la pension est la plus faible, contre 5 % de la pension (hors droits familiaux) pour les 10 % des femmes ayant les plus fortes pensions. Et selon la DREES, femmes et hommes confondus, les droits familiaux de retraite bénéficiaient, en 2012, pour près de la moitié aux 50 % des retraités les plus modestes, et pour seulement environ un quart aux 20 % des retraités les plus aisés, avantageant en particulier les assurés ayant entre 70 et 80 ans, par rapport à leurs aînés et leurs benjamins, notamment du fait de l'apparition de l'AVPF au début des années 1970.

S'il est indéniable que les droits familiaux sont très utiles à la correction des inégalités en général, entre femmes et hommes en particulier, et, au sein des femmes retraitées, entre celles qui ont eu peu ou beaucoup d'enfants, il n'en demeure pas moins que leurs incohérences actuelles nuisent à leur efficacité (A) qui pourrait être optimisée dans le cadre de la création d'un système universel de retraites (B).

A. LES INCOHÉRENCES DES DISPOSITIFS ACTUELS DE DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE

Les dispositifs actuels de droits familiaux de retraite sont, en premier lieu, incohérents entre eux, parce qu'ils poursuivent des finalités opposées. Ainsi, alors que les MDA visent à permettre aux parents (et en particulier aux mères) de rester sur le marché du travail pendant longtemps, l'AVPF tend à leur permettre de rester en dehors du marché du travail pendant assez longtemps.

En second lieu, chacun des dispositifs présente des incohérences internes qui aboutissent à ce qu'un même enfant n'ouvre pas les mêmes droits à retraite selon la profession de son père et de sa mère. Ainsi, si la quasi-totalité des régimes obligatoires de retraite accordent au moins un droit familial, ce n'est pas le cas du régime additionnel de la fonction publique qui n'en prévoit aucun⁽¹⁾. De la même façon, si la plupart des régimes de retraite comportent une majoration de pension pour famille nombreuse (avec cependant des taux qui varient d'un régime à l'autre selon le nombre d'enfants), le régime de base des professionnels libéraux n'en prévoit aucune. Et si la plupart des régimes de retraite octroient des MDA au titre de la maternité et de l'éducation des enfants, ce n'est cependant pas le cas de celui des mines.

« Autres reproches : ils sont redondants (une même période peut compter dans plusieurs dispositifs) et profitent parfois davantage aux grosses pensions [des hommes en particulier]. Mais ce n'est pas tout. Opaques, ils créent des iniquités, même au sein d'un même régime. [...] Une femme ayant commencé tôt et s'étant peu interrompu pour élever ses enfants peut par exemple avoir déjà assez de trimestres quand elle atteint l'âge légal : pour elle, la MDA sera sans effet »⁽²⁾.

1. L'utilité perfectible de la majoration de durée d'assurance pour enfants

Les majorations de durée d'assurance (MDA) pour enfants visent à compléter la durée d'assurance des parents, qu'ils aient interrompu ou non leur carrière pour s'occuper de leurs enfants.

Les MDA sont utiles pour améliorer les pensions des femmes. La DREES explique ainsi que *« l'apport moyen [de ce dispositif] se situe entre 9 % et 12 % de la pension des femmes [et] constitue un apport majeur à la pension de certaines assurées : il se monte pour près d'un quart d'entre elles à plus de 20 % de la pension et pour un peu moins de 10 % à plus de 40 % de celle-ci. À l'inverse, il est compris entre 1 % et 5 % pour 40 % des femmes »⁽³⁾*. Plus précisément,

(1) Il faut toutefois signaler que le supplément familial de traitement est intégré dans l'assiette de cotisations et d'acquisition de droits.

(2) L'Express, « Les enfants, sujet explosif de la réforme des retraites », 12 septembre 2018.

(3) DREES, *Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite*, n° 72, janvier 2016, p. 30. La hausse de pension constatée est de l'ordre de 7 à 9 % pour les salariés du privé et de 2 à 8 % pour les fonctionnaires (ibidem, pp. 33-34).

« l'effet de la MDA sur la pension des femmes est d'autant plus fort que le nombre de leurs enfants est élevé [...]. La pension étant globalement décroissante avec le nombre d'enfants [...], le dispositif de MDA a donc bien un rôle de solidarité, bonifiant la pension des femmes selon le nombre de leurs enfants » ⁽¹⁾.

Mais les MDA pourraient être encore plus utiles pour revaloriser les pensions des femmes et réduire les inégalités entre femmes et hommes au moment de la retraite si leurs règles étaient mieux adaptées aux objectifs poursuivis.

a. Disparités des majorations d'assurance selon les régimes

Si certains régimes de retraite, comme le régime spécial des mines, ne comportent pas de dispositif de MDA, c'est en revanche le cas du régime général de base des salariés et non-salariés du secteur privé, des régimes des exploitants agricoles, des indépendants et des professions libérales ou encore du régime de la fonction publique.

Dans le régime général de base et les régimes alignés, les MDA se décomposent, pour les enfants nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2010, en :

– une majoration de maternité, de quatre trimestres par enfant porté, réservée aux femmes assurées sociales, *« au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité, notamment de la grossesse et de l'accouchement »* ⁽²⁾ ;

– une majoration d'éducation, de quatre trimestres par enfant, attribuée, selon leur choix, à l'un ou à l'autre des parents assurés sociaux ⁽³⁾, *« au titre de l'éducation [de l'enfant] pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption »* ⁽⁴⁾ ;

– une majoration d'adoption, de quatre trimestres par enfant adopté, attribuée à l'un ou à l'autre des parents d'adoption, *« au titre de l'incidence sur*

(1) Ibidem, p. 36. Adde : B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 35 : « L'apport des droits familiaux aux durées d'assurance des femmes est significatif : + 26 % pour celles nées en 1950 (contre moins de + 1 % pour les hommes de la même génération). Cet apport croît avec la descendance finale pour les mères : + 11 % pour les mères d'un seul enfant, + 30 % pour les mères de trois enfants et + 138 % pour celles de quatre enfants ou plus ».

(2) Article L. 351-4 du code de la sécurité sociale.

(3) À la suite de l'arrêt « Griesmar » rendu le 29 novembre 2001 par la Cour de justice des communautés européennes (affaire C-366/99).

(4) Cette majoration est attribuée sous condition de durée d'assurance des parents (qui doivent tous deux justifier d'une durée d'assurance supérieure à huit trimestres), d'autorité parentale (ne pas avoir été privés de l'autorité parentale pendant les quatre années d'éducation) et de résidence (avoir résidé avec l'enfant au cours des quatre années suivant la naissance ou l'adoption).

Toutefois, les parents éligibles à cette majoration et ayant pris un congé parental ont droit à une MDA égale à la durée du congé parental dont ils ont bénéficié lorsque l'application de cette majoration leur est plus favorable que la MDA pour enfant.

leur vie professionnelle de l'accueil de l'enfant et des démarches préalables à celui-ci »⁽¹⁾.

Dans le régime de retraite de la fonction publique, une dichotomie est opérée selon que les enfants sont nés ou adoptés avant ou après le 1^{er} janvier 2004.

S'ils sont nés ou adoptés avant cette date, la MDA par enfant est de quatre trimestres, à la double condition que l'activité professionnelle ait été interrompue (congé de maternité, congé d'adoption, congé parental, congé de présence parentale ou disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans) ou réduite (temps partiel pour raison familiale) et que cette interruption ou réduction ait duré au moins deux mois.

Si les enfants sont nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2004, la MDA par enfant se décompose en :

– une majoration de maternité, de deux trimestres pour chaque enfant né après le recrutement dans la fonction publique, et bénéficiant aux seules mères, dans la mesure où elle est liée à l'accouchement⁽²⁾ ;

– une majoration qui n'est pas à proprement parler une majoration d'éducation, mais qui bénéficie aux pères et aux mères et qui permet de prendre en compte, dans la constitution du droit à pension et dans la limite de trois ans par enfant⁽³⁾, des périodes d'interruption ou de réduction d'activité pour l'éducation d'un enfant (temps partiel de droit pour élever un enfant, congé parental, congé de présence parentale, disponibilité pour élever un enfant) qui peuvent être comptabilisées dans la durée d'assurance comme des périodes à temps plein, sans toutefois que le gain de trimestres ne puisse se cumuler totalement avec la majoration de maternité.

En d'autres termes, alors que certains régimes de retraite valorisent surtout le fait d'avoir eu des enfants, d'autres gratifient tout autant le fait de les avoir élevés. Concrètement, là où une salariée du secteur privé qui aura eu deux enfants et qui n'aura pas pris de congé parental bénéficiera de seize trimestres de MDA (si le père n'en revendique pas une partie), une fonctionnaire qui aura eu deux enfants et n'aura pas pris de congé parental se verra attribuer quatre trimestres de MDA.

Outre qu'elles paraissent difficilement justifiables, ces disparités génèrent bien des complexités pour les polypensionnés qui ne peuvent bénéficier

(1) Cette majoration d'adoption se substitue à la majoration pour maternité, mais peut être cumulée avec la majoration d'éducation.

(2) Les femmes recrutées par la SNCF bénéficient également d'une MDA de deux trimestres au titre de leur accouchement, s'il est postérieur à leur recrutement par le groupe public ferroviaire.

(3) Douze trimestres en cas de congé parental jusqu'aux 3 ans de l'enfant (ou à compter de l'adoption d'un enfant de moins de 3 ans) ; quatre trimestres en cas de congé parental pour un enfant adopté après l'âge de 3 ans ; six trimestres pour un congé de présence parentale et douze trimestres dans le cas d'une disponibilité prise pour élever un enfant de moins de 8 ans (vingt-quatre trimestres en cas de naissance ou d'adoption simultanée de deux enfants, et trente-deux trimestres en cas de naissance ou d'adoption simultanée de trois enfants ou plus).

simultanément d'une MDA au titre d'un même enfant dans plusieurs régimes et pour lesquels des règles de coordination déterminent le régime d'attribution de la dite majoration sans garantie qu'il soit celui dans lequel l'utilisation des trimestres de MDA est la plus favorable pour l'assuré ⁽¹⁾.

Alambiquées, les règles régissant les MDA se révèlent en outre de plus en plus inadaptées aux finalités qui leur étaient initialement assignées.

b. Des règles de plus en plus inadaptées aux objectifs poursuivis

Certes, les MDA améliorent la retraite des femmes avec l'attribution de 16 trimestres en moyenne pour les salariées et une augmentation moyenne de 5 % de leur pension – encore que l'impact des MDA soit plus faible pour les fonctionnaires ⁽²⁾.

Mais les MDA ont été détournées de leur finalité initiale. Comme l'on expliqué les représentants de la DREES lors de leur audition, alors qu'à l'origine, elles ciblaient les femmes à carrière incomplète, elles ont été, au fil du temps, étendues à toutes les femmes, y compris celles qui avaient une carrière complète et qui en ont profité pour partir à la retraite plus tôt. D'après eux, il serait sans doute souhaitable que les MDA ciblent mieux les femmes qui interrompent effectivement leur activité et compensent mieux le préjudice salarial pour ces femmes, alors qu'aujourd'hui, elles ne profitent pas seulement aux femmes qui cessent leur activité et qu'elles contribuent parfois à diminuer la pension des femmes à carrière complète qui s'arrêtent plus tôt.

Si les MDA bénéficient à ce profil de retraitées, elles s'avèrent en revanche inutiles pour d'autres retraitées qui, compte tenu de l'allongement des carrières féminines ⁽³⁾, atteignent l'âge de la retraite au taux plein, sans subir de

(1) Militant en faveur d'une harmonisation du nombre de trimestres par enfant attribué dans les différents régimes, M. Bertrand Fragonard expliquait en 2015 qu'une telle harmonisation servirait non seulement à résorber les inégalités entre assurés, mais aussi à leur permettre d'anticiper plus facilement leur durée d'assurance tous régimes et donc leur âge de départ, en étant plus facilement et plus clairement informés sur leurs droits dans les différents relevés qu'ils reçoivent au fil de leur carrière (Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 85).

(2) La MDA majore nettement plus les pensions au régime général que dans la fonction publique pour plusieurs raisons :

- les trimestres validés augmentent de fait davantage le coefficient de proratisation au régime général que pour la fonction publique, car les assurées des régimes de la fonction publique ont des carrières plus complètes que celles du privé ;

- les trimestres validés au titre de la MDA majorent également les droits au minimum contributif au régime général alors que, dans la fonction publique, les pensions sont globalement plus élevées et ne bénéficient que marginalement des minima de pension ;

- l'effet de la MDA sur le taux est nul ou très faible pour les générations les plus âgées dans les régimes de la fonction publique car la décote n'y existait pas.

(3) La durée de carrière moyenne des femmes est passée de 75 % de celle des hommes pour la génération de 1926 à 90 % pour celle de 1946. Avec les MDA, elle atteindrait 102 % de celle des hommes pour les générations nées entre 1955 et 1990. Aujourd'hui, les femmes partent en retraite en moyenne un an plus tard que les hommes.

décote. Pour ces femmes, les droits familiaux au titre des MDA sont inutiles⁽¹⁾. Ainsi que le notait la DREES en 2016, « *les femmes des déciles les plus élevés, ayant souvent moins d'enfants, disposent plus fréquemment de carrières complètes et leurs trimestres de MDA sont moins souvent utiles* »⁽²⁾.

C'est ce qui a conduit les représentants de la Confédération française des retraités (CFR) à réclamer, lors de leur audition, la suppression des MDA, présentées comme un dispositif aveugle dont les femmes bénéficient automatiquement, peu important qu'elles aient ou non interrompu leur activité professionnelle.

Tout comme celle des MDA, la configuration actuelle de la majoration de pension pour enfants et plus n'est pas exempte de critiques.

2. Une majoration de pension pour enfants qui profite davantage aux hommes qu'aux femmes

Comme l'a rappelé M. Bertrand Fragonard lors de son audition, la majoration proportionnelle de pension qui bénéficie aux pères et mères d'au moins trois enfants, sans conditions de ressources, avait initialement été conçue pour bénéficier aux hommes dans l'idée que leurs veuves en profiteraient indirectement à travers les pensions de réversion. Il est vrai que ces parents de famille nombreuse accumulent moins d'épargne et ont un niveau de vie plus faible : on estime ainsi que « *le niveau du patrimoine des retraités ayant eu une famille nombreuses (trois enfants et plus) est inférieur à celui des familles avec un ou deux enfants. En moyenne, le patrimoine global médian des familles avec une famille de trois enfants ou plus (144 000 euros) représente 73 % de celui des retraités ayant eu moins de trois enfants (197 000 euros)* »⁽³⁾.

Si cet objectif est aujourd'hui toujours en partie atteint, il a quelque peu perdu de sa pertinence dans un contexte de baisse de la nuptialité.

Le dispositif reste utile : ainsi que l'a montré la DREES en 2016, « *hors majoration de pension pour trois enfants ou plus, la pension de retraite des personnes ayant eu trois enfants ou plus est inférieure à celle des personnes ayant eu deux enfants ou moins en 2012, soit 1 136 euros contre 1 396 euros* », et « *cela se vérifie pour les hommes comme pour les femmes* »⁽⁴⁾.

Toutefois, les majorations de pension pour enfants pourraient être plus performantes, dans une optique de réduction des inégalités entre les femmes et les hommes car, comme le souligne la DREES, « *la prise en compte de la majoration*

(1) Il faut reconnaître que cette « inutilité » est relative car des trimestres « inutiles » peuvent donner droit à surcote (à condition de poursuivre son activité au-delà de l'âge légal et de disposer de la durée d'assurance nécessaire au taux plein) et permettent souvent d'augmenter le montant de la pension en améliorant le coefficient de proratisation.

(2) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 37.

(3) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 63.

(4) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 55.

de pension pour les familles nombreuses réduit quasi entièrement cet écart pour les hommes mais il persiste en revanche pour les femmes »⁽¹⁾.

a. Disparités des règles de majoration selon les régimes

Outre que la majoration de pension pour enfants n'existe pas dans tous les régimes de retraite (elle est ainsi absente du régime de base des professions libérales), et qu'elle n'est pas toujours versée à partir du troisième enfant (le régime de retraite des marins prévoit une majoration de pension à compter du deuxième enfant⁽²⁾), son taux varie substantiellement dans les régimes où elle existe⁽³⁾.

Si les régimes de salariés des secteurs privé et public accordent aux hommes et aux femmes, ayant eu au moins trois enfants ou ayant élevé à leur domicile trois enfants ou plus pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire, une majoration proportionnelle à leur pension, le taux de cette majoration est de :

– 10 % au régime général et pour les salariés agricoles, quel que soit le nombre d'enfants au-delà du troisième ;

– 10 % dans les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO des salariés du secteur privé (pour la partie de carrière postérieure au 31 décembre 2011), avec un plafond d'environ 1 030 euros par an dans chaque régime pour les assurés nés à partir d'août 1951 – étant précisé que des majorations pour enfant à charge sont également attribuées par l'ARRCO et, depuis 2012, par l'AGIRC, à hauteur de 5 % par enfant à charge sur la totalité des droits, non cumulables avec la majoration de pension pour trois enfants ;

– 10 % au troisième enfant et 5 % par enfant supplémentaire dans le régime de la fonction publique (ainsi que de la SNCF et de la RATP), sans que le montant de la pension majorée puisse excéder le montant du traitement ou de la solde pris en compte pour la liquidation de la pension (en cas de dépassement de ce plafond qui est potentiellement bien plus élevé que celui des salariés du secteur privé, les montants de la pension et de la majoration sont réduits à due proportion) ;

– 10 % à partir du troisième enfant et de 5 % par enfant supplémentaire, dans la limite de 30 %, dans le régime des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

(1) Idem.

(2) *Dans le régime de retraite des marins, la majoration de pension pour enfants bénéficie aux marins ayant élevé au moins deux enfants pendant au moins neuf ans. Proportionnelle au montant de la pension, son taux est de 5 % pour deux enfants, 10 % pour trois enfants et 15 % pour quatre enfants et plus.*

(3) *À noter que la majoration de pension pour famille nombreuse bénéficiait d'un traitement fiscal et social particulier puisqu'elle n'entrait pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu au même titre que certaines prestations à caractère social et familial, alors qu'elle est assujettie à la CSG et à la CRDS au taux auquel est soumis le ménage et est donc considérée, dans ce cas, comme partie intégrante de la retraite. Cette exonération fiscale a été supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.*

Outre que cette hétérogénéité des taux de majoration paraît difficilement justifiable, leur caractère proportionnel (et non forfaitaire) aboutit à accentuer les inégalités au lieu de les atténuer.

b. Des règles de majoration de pension inadaptées aux objectifs poursuivis

Lors de leur audition, les représentants de la Confédération française des retraités (CFR) ont qualifié de « *choquant* » l'état de notre droit en matière de majorations de pension pour enfants.

Comme l'ont reconnu les représentants de la DREES, cette bonification de pension ne réduit pas les inégalités à la retraite. Du fait de son caractère proportionnel, elle profite particulièrement aux pères aisés de familles nombreuses, et, plus généralement, aux hommes. En effet, « *grâce à des pensions plus élevées, le caractère proportionnel des majorations de pension leur permet[tait] de disposer d'une masse de majorations de pension pour enfants [de] 4,7 milliards d'euros contre 2,7 pour les femmes en 2012* » ⁽¹⁾.

Pour ne prendre que l'exemple de la situation dans la fonction publique, on comptait, au 31 décembre 2016, parmi les fonctionnaires bénéficiaires de la majoration de pension pour enfants :

– 204 368 hommes fonctionnaires civils, avec un coût moyen unitaire de la majoration de pension pour enfant de 3 217 euros ;

– 216 892 femmes fonctionnaires civils, avec un coût moyen unitaire de la majoration de pension pour enfant de 2 299 euros ;

– 96 877 hommes fonctionnaires militaires, avec un coût moyen unitaire de la majoration de pension pour enfant de 3 010 euros ;

– 3 096 femmes fonctionnaires militaires, avec un coût moyen unitaire de la majoration de pension pour enfant de 1 844 euros ⁽²⁾.

Déplorant que la majoration de pension pour enfants bénéficie surtout aux hommes alors que son objectif initial était de réduire les inégalités entre femmes et hommes, plusieurs des personnes entendues ont appelé :

(1) DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 10. Adde, p. 16 : « pour les hommes, on note également une différence du poids des dispositifs de solidarité selon la taille de la famille. La pension des pères de 3 enfants ou plus est constituée par les dispositifs de solidarité à hauteur de 18 %, contre 11 % pour les hommes ayant eu 2 enfants ou moins. Cet écart s'explique entièrement par les droits familiaux, et notamment par la majoration de pension pour enfants. Cette majoration réduit les écarts de pension moyenne entre les hommes ayant eu 2 enfants ou moins et les pères de famille nombreuse. En effet, les premiers ont une pension de droit propre moyenne de près de 1 700 euros par mois, contre 1 520 euros par mois pour les seconds, sans cette majoration. Avec la majoration pour enfants, la pension moyenne des pères de famille nombreuse atteint 1 650 euros mensuels. Les autres droits familiaux ne bénéficient que très marginalement aux hommes ».

(2) Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, *annexé au projet de loi de finances pour 2018*, p. 90.

– soit à soumettre cette majoration à un plafond unique pour l'ensemble des régimes de retraite, comme le préconisait en 2015 M. Bertrand Fragonard qui écrivait alors qu'« *il n'est désormais plus pertinent que les deux tiers des majorations de droit direct bénéficient aux pères de famille* »⁽¹⁾ ;

– soit à forfaitiser cette majoration (éventuellement en fonction du nombre d'enfants), comme le revendiquent la CFR ou la FENARAC.

Cette dernière option est également privilégiée par le syndicat CFDT-Retraités. Rappelant qu'« *il est paradoxal que cette disposition profite davantage aux pères, alors que l'impact de la présence des enfants sur les carrières est très inégalement réparti entre hommes et femmes, au détriment de ces dernières* », ce syndicat explique, dans une contribution fournie à la rapporteure, qu'« *il n'existe pas de justifications claires pour que cet avantage cible les seules familles de trois enfants et plus, et qu'il soit attribué aussi bien aux hommes qu'aux femmes* », qu'« *il apparaîtrait donc judicieux de redéployer ce dispositif, qui est actuellement une majoration en pourcentage de la pension en un bonus forfaitaire, versé dès le premier enfant* »⁽²⁾ et que « *cette option aurait des effets redistributifs importants* ».

Recommandant lui aussi une majoration forfaitaire des pensions de toutes les mères dès le premier enfant (qu'il proposait de substituer à la majoration proportionnelle et à l'AVPF), M. Bertrand Fragonard y voyait un moyen d'opérer à la fois un transfert des pères vers les mères, à tous les niveaux de revenu, et une redistribution des familles nombreuses vers les parents d'un ou deux enfants⁽³⁾.

Une majoration de pension forfaitisée et versée dès le premier enfant... voilà une revendication qui se rapproche beaucoup de l'attribution de points dès le premier enfant annoncée par M. Jean-Paul Delevoye le 10 octobre dernier...

3. Les limites de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

Créée en 1972, l'AVPF assure la constitution de droits à retraite au régime général (*via* la validation de trimestres) à des personnes (quel que soit leur régime d'affiliation, y compris les fonctionnaires) qui interrompent ou réduisent leur activité pour s'occuper :

– d'un jeune enfant de moins de trois ans (et percevoir à ce titre l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant – PAJE – ou la prestation partagée d'éducation de l'enfant – PreParE) ;

– d'une famille nombreuse composée d'au moins trois enfants de plus de trois ans (et percevoir à ce titre le complément familial) ;

(1) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, pp. 11 et 61.

(2) C'est aussi ce qu'ont proposé les représentants de la FAVEC, lors de leur audition, ainsi que ceux de l'UNRPA, dans une contribution écrite remise à la rapporteure.

(3) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 13.

– d’une personne en situation de handicap ou de perte d’autonomie (congé de proche aidant) ;

– d’un enfant à charge gravement malade dont l’état de santé nécessite une présence soutenue et des soins contraignants (congé de présence parentale).

Plus précisément, les périodes d’éducation des enfants pour lesquelles sont versées certaines allocations familiales, ou les prises en charge d’enfant ou d’adulte handicapé ou dépendant permettent, sous une double condition de ressources et de revenus professionnels ⁽¹⁾, un report au compte de l’allocataire d’un salaire d’un montant équivalent au SMIC ⁽²⁾, sur la base d’une cotisation forfaitaire d’assurance vieillesse qui est versée par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Ainsi, les bénéficiaires de l’AVPF se voient reconnaître des droits correspondant à ceux qu’ils auraient accumulés au régime général s’ils avaient perçu un salaire correspondant à 169 heures rémunérées au SMIC ⁽³⁾.

Depuis sa création, ce dispositif a vu ses conditions d’affiliation assouplies de sorte que les diverses populations éligibles qui y sont automatiquement affiliées ont significativement augmenté (les hommes en 1979, les personnes ayant à leur charge une personne handicapée...) ⁽⁴⁾ et que sa montée en charge se renforce au fil des générations ⁽⁵⁾.

D’après un rapport publié en décembre 2017 par le Haut conseil de la famille, de l’enfance et l’âge (HCFEA), on comptait, en 2013, 1,8 millions de bénéficiaires de l’AVPF, dont 90 % de femmes, et la même année, l’AVPF permettait à près de neuf femmes bénéficiaires sur dix de partir en retraite avec une pension plus élevée ⁽⁶⁾.

Si, selon la DREES, l’apport de l’AVPF est faible pour les pensions des régimes de la fonction publique et de l’ARRCO ⁽⁷⁾, il est en revanche non

(1) *Ce qui exclut les ménages où le parent « actif » a un revenu au-dessus des plafonds.*

(2) *Ce report peut, le cas échéant, être retenu dans le salaire de référence des 25 meilleures années pour le calcul de la pension et conduire par ce biais à une hausse de la pension.*

(3) *La durée de la couverture par l’AVPF dépend du motif d’affiliation : potentiellement jusqu’au troisième anniversaire de l’enfant avec la PreParE ou l’allocation de base de la Paje ; sur une durée plus réduite lorsque l’affiliation intervient dans le cadre du congé de présence parentale ou du congé de proche aidant ; sur une longue durée pour les aidants de personnes handicapées ou en perte d’autonomie.*

(4) *D’après la DREES, plus de la moitié des femmes nées à partir de 1950 auraient bénéficié d’un report d’AVPF (Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 21). Il semblerait que les deux tiers des affiliations à l’AVPF concernent les parents qui ont un jeune enfant de moins de trois ans et que le dernier tiers concerne des parents qui ont à charge au moins trois enfants de plus de trois ans.*

(5) *Selon le Rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 2018, la CNAF aura versé à la CNAV, en 2017 comme en 2018, environ 5 milliards d’euros au titre de l’AVPF (p. 185).*

(6) *HCFEA, Disposer du temps et de droits pour s’occuper de ses enfants, de sa famille et de ses proches en perte d’autonomie, 12 décembre 2017, pp. 32 et s.*

(7) *DREES, Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite, n° 72, janvier 2016, p. 44.*

négligeable dans une optique de réduction des inégalités entre femmes et hommes, et, plus généralement, des inégalités sociales.

En effet, l'AVPF majore la pension des femmes de 4 à 7 %, en leur permettant d'augmenter leur durée d'assurance moyenne (tous régimes) d'environ 8 à 11 trimestres⁽¹⁾, avec une progression selon le nombre d'enfants : entre 4 et 6 trimestres pour les mères de deux enfants et entre 15 et 27 trimestres pour celles de trois enfants ou plus⁽²⁾.

Outre que « *les femmes restent les principales bénéficiaires de l'AVPF (51,5 % des femmes retraitées et seulement 5,7 % des hommes)* »⁽³⁾, ce dispositif a un effet fortement redistributif car il est concentré sur les ménages de revenus modestes et moyens.

Toutefois, l'AVPF n'est pas sans présenter certaines limites, tenant en premier lieu au fait qu'elle soit non quérable et largement méconnue avant que son bénéfice n'apparaisse au moment de la liquidation de la retraite.

En second lieu, et surtout, les trimestres acquis au titre de l'AVPF ne sont pas toujours utiles – comme ceux acquis au titre des MDA, du reste. Ainsi que le faisait remarquer M. Bertrand Fragonard en 2015, « *nombre de trimestres AVPF ne sont pas “ utiles ”. Les trimestres sont le plus souvent validés par le travail (l'abaissement du seuil d'affiliation en 2014 y contribue) et l'écrêtement à quatre trimestres par an rend inutiles les trimestres validés au titre de l'AVPF* »⁽⁴⁾.

D'autres griefs ont pu être formulés à l'encontre de l'AVPF par des personnes auditionnées. Le syndicat CFDT-Retraités estime par exemple que le report au compte du bénéficiaire de l'AVPF devrait se faire sur la base du salaire antérieur à l'interruption ou à la réduction d'activité, et non sur celle d'un salaire « fictif » d'un montant équivalent au SMIC. La CFR suggère quant à elle que l'AVPF soit attribuée sans conditions de ressources, pour toute cessation d'activité, dans la limite de deux à trois années par enfant.

D'une manière plus générale, c'est l'architecture de l'ensemble des droits familiaux de retraite qui est critiquée par nos concitoyens. À la suite des nombreux échanges qu'il a eus sur le sujet en 2015, M. Bertrand Fragonard écrivait alors que :

« – *la plupart des partenaires ont souligné le manque de lisibilité du système actuel et la nécessité de le simplifier ;*

– *nombre des partenaires consultés souhaitent qu'une réforme soutienne davantage les ménages les plus modestes ;*

(1) Ibidem, p. 38. Combinée aux MDA, l'AVPF apporte plus de 20 trimestres d'assurance à la durée d'assurance tous régimes des femmes, représentant plus de 20 % de celle-ci (ibidem, p. 48).

(2) Ibidem, p. 46.

(3) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 34.

(4) Ibidem, p. 90.

– la concentration des droits familiaux sur les familles nombreuses est jugée excessive par de nombreux partenaires [il est vrai que, dans leur globalité, ces droits bénéficient à 80 % à ces familles] ;

– le principe d'un rééquilibrage des majorations de pension pour familles nombreuses au profit des mères est admis par tous »⁽¹⁾.

Il faut dire que, malgré l'augmentation des droits familiaux annoncée⁽²⁾, « la pension moyenne de droit propre à la liquidation des femmes nées dans les années 1970 resterait encore inférieure d'environ 20 % à celles des hommes »⁽³⁾.

C'est bien la preuve qu'une marge de progrès reste à exploiter pour mieux calibrer les paramètres des droits familiaux de retraite de façon à ce qu'ils ciblent mieux leurs objectifs.

ADÉQUATION DES DROITS FAMILIAUX ACTUELS À LEURS OBJECTIFS

Dispositifs actuels	Objectifs	Effets induits		
	Compenser les effets des enfants sur les carrières	Réduction des écarts F/H	Redistribution vers les bas revenus	Redistribution vers les familles nombreuses
M3enf	Oui	Non	Non	Oui
AVPF	Oui	Oui	Oui	(oui)
MDA	Oui	Oui	Non	(oui)

Source : COR

La création d'un système universel de retraites en points pourrait être une chance d'exaucer le vœu exprimé par plusieurs des personnes entendues par la rapporteure, et notamment par le syndicat CFDT-Retraité qui, dans sa contribution, invite à « revisiter ces dispositifs en privilégiant des mécanismes qui opèrent une redistribution mieux ciblée et plus adaptée aux évolutions sociétales ».

(1) Ibidem, pp. 58-59.

(2) D'après une note fournie par la DREES à la rapporteure, les droits familiaux de retraite devraient augmenter pour représenter, à l'horizon 2040, environ 10 % de la masse des retraites (soit environ 33 milliards d'euros, dont 83 % reviendraient aux femmes, soit 27,4 milliards d'euros), du fait de :

- l'augmentation du nombre de retraités (effet du « papy-boom ») ;
- l'augmentation de l'espérance de vie ;
- la montée en charge de l'AVPF (dont le montant devrait atteindre 7,6 milliards d'euros en 2040) ;
- l'utilité plus fréquente des trimestres de MDA.

(3) B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 8.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REMISE À PLAT PLUS ÉQUITABLE DANS LE CADRE D'UN PASSAGE À UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITES

La rapporteure tient à souligner avec force qu'il ne saurait être question d'abandonner le principe même des droits familiaux dans le cadre du passage à un système de retraite universel en points, en particulier dans un contexte où la politique familiale se doit de soutenir une natalité qui commence à marquer le pas ⁽¹⁾.

Toutefois, la mise en place d'un système universel en points implique nécessairement de :

– faire évoluer des dispositifs de majoration de durée d'assurance qui ne sont opérants que dans un régime de retraite en annuités (1) ;

– faire converger les droits accordés aux parents, quel que soit leur statut professionnel, afin que la naissance, l'adoption et/ou l'éducation d'un même enfant cesse de générer des disparités de traitement selon le régime d'appartenance de ses parents (2).

Aux yeux de la rapporteure, la création d'un système universel en points pourrait même susciter de nouveaux droits familiaux dont les contours restent encore à définir (3).

1. Les avantages en termes d'équité et de prévisibilité pouvant résulter d'une transformation des majorations de durée d'assurance en points

S'il est concevable, dans les régimes en annuités, d'accorder des droits sous la forme d'une validation de durée sans porter de salaire au compte de l'assuré, cela n'aurait guère de sens dans un régime en points où les droits sont accordés par référence à un montant de cotisation ou de salaire.

Comme l'explique le COR, « attribuer un droit au titre de la solidarité dans un régime en points nécessite de définir un salaire qui, couplé à la durée de la période ouvrant ce droit, servira de base à la détermination du nombre de points attribués. [...] L'adoption de la technique des points [...] conduirait à accorder des points au titre des droits liés à la solidarité, ce qui confère à ces droits au moins trois propriétés [ou avantages] qu'ils n'ont pas nécessairement dans le cadre des régimes français en annuités » ⁽²⁾.

Le premier de ces avantages est l'effectivité. En effet, tous les droits accordés au titre de la solidarité sous forme de points conduisent nécessairement à

(1) De 1995 à 2010, l'indice conjoncturel de fécondité (ICF) a crû presque continûment pour s'élever à 2,03 enfants par femme en 2010. Mais depuis cette date, il décroît, accusant une baisse notable depuis 2014, pour atteindre 1,88 enfant par femme en 2017. Voir le lien suivant :

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381388#tableau-Donnes>

(2) COR, L'adaptation des dispositifs de solidarité et de leur financement dans des régimes en points ou en comptes notionnels, 22 mars 2018, pp. 4-5.

augmenter la pension de leurs bénéficiaires, contrairement à ce que l'on constate dans les régimes en annuités actuels, par exemple en matière de MDA et d'AVPF. Là où les trimestres de MDA ou d'AVPF peuvent aujourd'hui s'avérer inutiles si l'assuré part à la retraite dès l'âge d'ouverture des droits en ayant validé, sans les trimestres de MDA, la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein, des points attribués au titre des droits familiaux seraient demain nécessairement « utiles », puisqu'ils contribueraient à une augmentation de pension « en monnaie sonnante et trébuchante ».

Le deuxième avantage est l'équité. Le COR a en effet fait observer que *« tout point [...] accordé au même moment à deux personnes appartenant à la même génération et partant à la retraite au même âge a pour contrepartie le même montant de supplément de pension. Ce n'est pas le cas avec les trimestres d'assurance, lesquels peuvent avoir une incidence différente sur le montant de la pension selon le profil de carrière, par exemple selon la durée d'assurance qu'aura validée l'assuré à l'âge d'ouverture des droits ou selon le montant de son salaire de référence »*.

Last but not least, le troisième avantage est la prévisibilité. En effet, dans un régime en points, il est relativement aisé de déterminer, au moment du fait générateur du droit lié à la solidarité (naissance ou adoption d'un enfant, par exemple), la contrepartie, sous forme de montant de cotisation, des points attribués à ce titre, alors que, dans les régimes en annuités, le supplément de pension auquel les MDA ou l'AVPF donnent droit n'est connu qu'à la liquidation de la retraite, de sorte qu'avant ce moment, il n'est pas possible d'évaluer la contrepartie financière du droit familial.

Il peut donc y avoir bien des avantages à adopter un système de retraites par points car, outre que les partenaires sociaux en sont familiers (le régime AGIRC-ARRCO étant en points), les points acquis au titre des droits familiaux seraient immédiatement monétisables, contrairement aux MDA dont l'utilité s'avère aujourd'hui difficilement évaluable, voire incertaine.

Or, il est d'autant plus tentant d'opérer une transition vers un tel système de retraites en points que, d'après toutes les personnes entendues par la rapporteure, la transposition des actuels dispositifs de MDA, d'AVPF et de majorations de pension dans un tel système n'a rien d'insurmontable d'un point de vue technique.

S'il est impératif d'adapter les MDA et l'AVPF – qui accordent du temps, sous forme de trimestres⁽¹⁾ – à un système où la notion de durée disparaît en principe et où le point accorde de l'argent, cette évolution n'a rien d'impossible. On peut fort bien concevoir que les MDA se traduisent par l'attribution gratuite d'un nombre de points au titre des enfants (de façon forfaitaire, sur la base du dernier

(1) Il faut toutefois noter que les MDA peuvent affecter le montant de pensions calculées en points, comme dans les complémentaires de salariés du secteur privé.

revenu ou sur celle d'un salaire fictif) ou par l'octroi de suppléments de pension ⁽¹⁾. Quant à l'AVPF, elle peut tout aussi bien prendre la forme de l'attribution d'un nombre de points correspondant au salaire porté au compte de l'allocataire.

Dans la contribution écrite qu'il a fournie à la rapporteure, le syndicat CFDT-Retraités juge que de tels ajustements sont d'autant plus aisément envisageables qu'un régime comme l'IRCANTEC accorde déjà aujourd'hui des points gratuits pour des interruptions d'activité liées à l'éducation des enfants (dans la limite d'un an).

Pour ce qui est des majorations de pension pour enfants, « *il suffirait [d'après le COR] d'appliquer les formules de calcul actuelles à des montants de pension déterminés sur la base d'un nombre de points* » ⁽²⁾.

Si cette majoration de pension devait être forfaitisée et versée dès le premier enfant, il serait alors encore plus aisé de la transposer dans un système en points.

Le 10 octobre dernier, le Haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, a d'ailleurs d'ores et déjà annoncé que :

– « *des points seront accordés pour chaque enfant, dès le premier enfant, afin de compenser les impacts, sur la carrière des parents, de l'arrivée ou de l'éducation de l'enfant* » ;

– « *des points seront accordés pour prendre en compte les interruptions d'activité liées [à] la maternité* » ⁽³⁾.

On peut dès lors espérer que le nombre de points attribués au titre des droits familiaux sera non seulement prévisible et utile pour améliorer le montant de la pension, mais aussi identique pour tous, quelle que soit la profession des parents.

(1) Selon le COR, « la redéfinition de la MDA, surtout si elle devait prendre la même forme que l'AVPF (une durée couplée à un salaire fictif), serait alors l'occasion de revoir l'articulation entre ces deux dispositifs qui, dans le système actuel, pose différents problèmes et mériterait d'être améliorée. [...] De fait, la recherche d'une meilleure articulation entre la MDA et l'AVPF et d'une meilleure adéquation aux objectifs poursuivis a conduit le Conseil, dans le cadre de son sixième rapport consacré aux droits familiaux et conjugaux en matière de retraite (décembre 2008), à évoquer l'idée d'une évolution progressive de ces dispositifs. En reprenant notamment les pistes d'évolution analysées dans ce rapport, il serait possible de se rapprocher à terme d'un système combinant un dispositif compensant, à un bon niveau, des interruptions relativement courtes - en cohérence avec la politique familiale, et un dispositif majorant les pensions des mères au titre des effets des enfants sur leurs salaires » (L'adaptation des dispositifs de solidarité et de leur financement dans des régimes en points ou en comptes notionnels, 22 mars 2018, p. 7).

(2) COR, L'adaptation des dispositifs de solidarité et de leur financement dans des régimes en points ou en comptes notionnels, 22 mars 2018, p. 6.

(3) Voir le lien suivant :

<https://reforme-retraite.gouv.fr/actualites/presse/dossiers-de-presse/article/vers-un-systeme-universel-de-retraite-plus-simple-plus-juste-pour-tous>

2. Les enjeux liés à une harmonisation des règles d'attribution des droits familiaux

La quasi-totalité des personnes entendues ont appelé de leurs vœux une harmonisation des règles régissant les droits familiaux dans les différents régimes de retraite.

L'organisation d'une convergence de ces règles suppose toutefois de s'accorder sur les objectifs que la politique familiale poursuit à travers ces dispositifs.

Si l'on considère que les droits familiaux ne peuvent se limiter à une logique de redistribution en faveur des familles nombreuses, mais qu'ils doivent au contraire compenser l'impact de l'arrivée d'un enfant pour toutes les mères, alors il faut non seulement admettre que l'on octroie des points pour chaque enfant, quel que soit son rang de naissance/d'adoption, et donc dès la naissance/l'adoption du premier enfant, mais aussi déterminer :

– si le nombre de points accordés est forfaitaire (ce qui conduirait à une redistribution des pensions les plus élevées vers les plus faibles) ;

– ou si le nombre de points accordés est proportionnel aux revenus professionnels des parents (avec un montant plancher et un montant plafond ?).

S'il s'agit de compenser, au stade de la retraite, des interruptions d'activité (assez facilement quantifiables), alors les droits familiaux pourraient prendre la forme d'un dispositif du type de l'AVPF permettant l'acquisition de points pendant les périodes de réduction ou d'interruption d'activité... Mais cela soulève plusieurs interrogations : quelles interruptions ou réductions d'activité compenser ? faut-il fixer une durée maximale d'interruption pour l'ensemble de la carrière ou par enfant afin d'éviter des retraits trop longs du marché du travail ? faut-il valoriser ces périodes d'interruption ou de réduction d'activité de manière forfaitaire de manière à opérer une redistribution ? ou faut-il les valoriser proportionnellement au salaire antérieur à l'arrivée de l'enfant, au risque de favoriser les personnes aisées ? comment valoriser ces périodes en l'absence d'un revenu de référence ?

S'il s'agit de « réparer », au stade de la retraite, les préjudices de carrière liés au fait d'être père ou mère (qui ne sont pas toujours facilement quantifiables), alors les droits familiaux devraient tendre vers une compensation proportionnelle au niveau de revenu des assurés, ce qui, concrètement, pourrait conduire à mieux « indemniser » les parents à revenus élevés que les parents à revenus faibles.

Le préjudice de carrière pouvant ne pas être le même pour l'un et l'autre des parents, la question peut alors se poser de savoir s'il faut attribuer des points aux deux parents, s'il faut au contraire orienter ces points vers celui des parents

qui a le plus effectivement subi un préjudice de carrière. Or, à cet égard, le cadre juridique est borné par les exigences européennes ⁽¹⁾.

Faut-il alors laisser aux parents le choix de déterminer la répartition entre eux des points acquis au titre des droits familiaux ? prévoir une attribution à la mère par défaut ? Un tel système de « *splitting* » des droits familiaux a été retenu chez plusieurs de nos voisins européens.

Les systèmes d'option pour la répartition des droits familiaux à l'étranger

En Allemagne, en Suède et en Italie, certains dispositifs donnent la liberté aux couples de déterminer le bénéficiaire des droits familiaux, permettant ainsi d'inciter à un partage plus équilibré de l'éducation des enfants.

En Allemagne, des points de retraite sont attribués au parent qui a élevé l'enfant. Par défaut, c'est la mère qui en bénéficie. Si les parents veulent faire bénéficier au père tout ou partie des points liés à la période d'éducation, il est nécessaire de faire une demande signée par les deux parents qui n'aura au maximum que deux mois de rétroactivité. En cas de désaccord, c'est donc la mère qui bénéficie du droit.

En Suède, les parents ne peuvent se voir attribuer les droits liés à l'éducation de leurs enfants simultanément. Ils sont éligibles à ces droits pendant les quatre premières années de l'enfant : le bénéficiaire peut changer chaque année, un seul droit à la fois est ouvert même si plusieurs enfants de moins de quatre ans sont à charge des parents (qu'ils vivent ensemble ou soient divorcés) et les années ne sont pas cumulables dans le cas de naissances rapprochées (les droits sont de quatre ans maximum à partir de la naissance du dernier enfant).

Le parent doit s'être occupé de l'enfant et avoir habité avec lui pendant au moins six mois de l'année. Si les deux parents remplissent ces critères, ils peuvent décider du bénéficiaire. En cas de non spécification écrite de la part des parents (avant le 31 janvier de l'année durant laquelle le droit est attribué) ou de désaccord, le bénéficiaire est le parent ayant les revenus les plus faibles. Dans plus de 90 % des cas, c'est la mère qui bénéficie de ce droit.

En Italie, il est possible de valider des interruptions d'activité pour éducation d'un enfant de moins de huit ans et ce droit est ouvert aux deux parents. Toutefois, cette validation reste limitée à dix mois pour un parent isolé ; à six mois pour la mère et sept mois pour le père, dans la limite de dix mois par couple. Toutefois, si le père s'arrête pendant au moins trois mois, cette limite est portée à onze mois.

Source : B. Fragonard, Les droits familiaux de retraite, février 2015, p. 104.

(1) CJCE, « *Griesmar* », 29 novembre 2001, affaire C-366/99, jugeant que, dans le régime français de retraite des fonctionnaires de l'État, les dispositions réservant aux femmes des bonifications de durée d'assurance pour enfant étaient contraires au principe d'égalité des rémunérations.

CJUE, « *Leone* », 17 juillet 2014, affaire C-173/13, jugeant que « sauf à pouvoir être justifié par des facteurs objectifs étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe, tels qu'un objectif légitime de politique sociale, et à être propre à garantir l'objectif invoqué et nécessaire à cet effet », un régime de bonification de pension dont les femmes bénéficient systématiquement engendre une discrimination indirecte.

Cour de cassation, 21 décembre 2006, pourvoi n° 04-30586, jugeant que les dispositions du code de la sécurité sociale qui réservaient le bénéfice de la MDA aux femmes engendraient une inégalité de traitement entre femmes et hommes contraire à l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui interdit les discriminations fondées sur le sexe sans justification objective et raisonnable. En l'espèce, un homme assuré au régime général a pu se voir accorder le bénéfice de la MDA, pourtant réservé aux femmes à l'époque, parce qu'il prouvait avoir assumé seul la charge de son enfant et qu'il « n'exista[it] aucun motif de faire une discrimination entre une femme qui n'a pas interrompu sa carrière pour élever ses enfants et un homme qui apporte la preuve qu'il a élevé seul un enfant ».

La définition des objectifs des droits familiaux et des modalités de leur attribution amènera indubitablement à se poser la question de leur financement. Comme pour celui des droits conjugaux, deux options peuvent être envisagées : la solidarité salariale reposant sur des surcotisations des assurés, ou la solidarité nationale reposant sur l'impôt ou sur un tiers payeur du type de la CNAF qui, aujourd'hui verse déjà chaque année environ 5 milliards d'euros au titre des cotisations pour l'AVPF et environ 4 milliards d'euros au titre des majorations pour enfants.

Autant la plupart des personnes entendues par la rapporteure se sont prononcées en faveur de la solidarité salariale pour le financement des droits conjugaux, autant elles ont opté pour la solidarité nationale s'agissant du financement des droits familiaux.

Ainsi, du point de vue du MEDEF, dans la mesure où « *les droits familiaux contribuent à la solidarité de la Nation à l'égard des ménages ayant élevé des enfants, [...ils] relèvent de la politique familiale et donc d'un financement par l'impôt, et un impôt à base large. [Car] des points peuvent être attribués aux assurés au titre de droits familiaux sans remise en cause du principe " un euro cotisé apporte les mêmes droits pour tous " [que si] précisément ce ne sont pas les cotisations qui les financeront* »⁽¹⁾. Selon Mme Valérie Corman, consultante retraite pour le MEDEF, dès lors que des dispositifs non contributifs de retraite visent à encourager la natalité, ce devrait être à la CNAF de prendre en charge l'attribution de points « solidarité ».

La solution d'un financement externe semble aussi recueillir la préférence du COR qui a expliqué, il y a quelques mois, qu'« *un financement externe au régime, donc explicite, paraît plus conforme à la logique contributive des points. [...] Dans ce cas, les droits attribués au titre de la solidarité font l'objet d'un versement de cotisation formel par un tiers (État, autre régime social, etc.) [...] et n'influent pas sur le rendement du régime* »⁽²⁾.

C'est aussi l'option retenue par certains de nos voisins européens. Ainsi, en Allemagne, où a été instauré un régime de retraites en points, les dispositifs de droits familiaux sont financés sur le budget de l'État fédéral, pour un montant d'environ 13 milliards d'euros.

C'est également le cas en Suède où les périodes d'inactivité liées notamment à l'éducation des enfants donnent lieu au versement, sur le compte de l'assuré, de sommes dont le coût est pris en charge partiellement par l'État, avec le concours de l'assuré, s'agissant de certains droits familiaux.

(1) Contribution écrite remise à la rapporteure. Adde : C. Tendil, « Les sept piliers de la réforme des retraites », Les Échos, 13 juin 2018.

(2) COR, L'adaptation des dispositifs de solidarité et de leur financement dans des régimes en points ou en comptes notionnels, 22 mars 2018, pp. 5-6.

Quoiqu'il en soit, la refonte des droits familiaux de retraite ne pourra faire l'économie de leur adaptation aux défis des évolutions sociétales et démographiques, au premier rang desquels celui de la dépendance.

3. Quid des aidants familiaux ?

Comme le faisait observer la DREES en 2016, « *au-delà de l'éducation des enfants, certaines personnes (majoritairement des femmes) accomplissent d'autres tâches jugées socialement " utiles ", qui devraient sinon être prises en charge par la collectivité, telle l'aide aux personnes dépendantes, et qui peuvent affecter leur présence sur le marché du travail [...]. Il paraîtrait alors injuste qu'elles se retrouvent à la retraite dans des situations dégradées, n'ayant pu acquérir suffisamment de droits propres* ».

S'il existe déjà des dispositifs de majorations de durée d'assurance permettant d'améliorer les droits à la retraite des personnes qui interrompent ou réduisent leur activité pour s'occuper d'un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie, ces derniers – qui devront nécessairement être adaptés dans un système de retraite en points – gagneraient à être étoffés à la faveur de la transformation de nos régimes de retraite.

a. Les insuffisances des dispositifs déjà existants

Il ne s'agit pas ici de s'attarder sur les dispositifs de retraite anticipée pour handicap qui permettent aux salariés du secteur privé ou aux fonctionnaires de partir à la retraite avant l'âge légal, à la double condition de justifier d'une incapacité permanente d'au moins 50 % prononcée par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), et d'une certaine durée d'assurance-vieillesse (tous régimes de base confondus) durant la période de handicap (et dont une part minimale a donné lieu à cotisations à la charge de personne en situation de handicap).

Il s'agit plutôt de s'intéresser aux dispositifs qui permettent d'optimiser les droits à la retraite des personnes qui, de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, viennent en aide aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie, le cas échéant en sacrifiant tout ou partie de leur activité professionnelle ⁽¹⁾.

Si certains de ces aidants peuvent être salariés par la personne aidée (via la prestation de compensation du handicap – PCH – ou l'allocation personnalisée

(1) Il faut rappeler que, par ailleurs, ces aidants peuvent, le cas échéant, bénéficier d'aides financières. Ainsi, les personnes qui ont la charge d'un enfant en situation de handicap de moins de 20 ans peuvent bénéficier de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) qui est destinée à compenser les frais d'éducation et de soins apportés à cet enfant, et qui peut être complétée par la prestation de compensation du handicap (PCH) destinée, elle, à prendre en charge certaines dépenses liées au handicap (comme l'aménagement du logement ou du véhicule ou le recours à une tierce personne).

d'autonomie – APA ⁽¹⁾) et s'ils peuvent donc cotiser pour leur retraite, ce n'est pas le cas de tous, et notamment de ceux qui prennent un congé de proche aidant qui, rappelons-le, n'est pas rémunéré par l'employeur (sauf dispositions conventionnelles ou collectives contraires) ⁽²⁾.

Aussi, pour les personnes qui élèvent à leur domicile un enfant âgé de moins de 20 ans atteint d'une invalidité dont le taux est supérieur ou égal à 80 %, les régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé (CNAV, Mutualité sociale agricole – MSA, Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales – CNAVPL, Caisse nationale des Barreaux français – CNBF, etc.) ainsi que le régime de retraite de la fonction publique prévoient, outre l'AVPF ⁽³⁾, une majoration de durée d'assurance dont l'ampleur varie toutefois d'un régime à l'autre. En effet, cette MDA est d'un trimestre par période d'éducation de trente mois dans la limite de :

– huit trimestres dans les régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé ;

– quatre trimestres dans le régime de la fonction publique où ce dispositif concernait, fin 2017, un peu plus de 4 000 pensions en paiement.

Outre que l'on peut discuter la légitimité du principe même d'un plafonnement de la MDA dans la mesure où il est rare que le handicap d'un enfant ne dure que quatre ou huit trimestres, on comprend mal pourquoi le plafond de MDA diffère d'un régime à l'autre, selon la profession des parents, lorsque ces derniers ont des enfants atteints d'un même taux d'incapacité.

Qui plus est, il semblerait, d'après ce qui a été indiqué à la rapporteure, qu'à l'instar de celles qui sont accordées au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation, les MDA accordées au titre de l'éducation d'un enfant en situation de handicap s'avèrent inutiles. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les représentants du syndicat CFDT-Retraitées ont signalé, lors de leur audition, que ce serait un avantage que de traduire en attributions de points les dispositifs actuels de validation de trimestres au titre de l'aide aux proches en perte d'autonomie et aux enfants en situation de handicap.

(1) Versée sous conditions d'âge (60 ans) et de perte d'autonomie, l'APA permet de payer en tout ou partie les dépenses nécessaires pour permettre à son bénéficiaire de rester à son domicile ou pour lui permettre d'acquitter une partie du tarif dépendance de l'établissement médico-social dans lequel il est hébergé (notamment un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – EHPAD).

(2) Accessible sous conditions (ancienneté, lien familial ou étroit avec la personne aidée, résidence en France de la personne aidée), le congé de proche aidant permet de s'occuper d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité, pour une durée limitée et fixée soit par convention ou accord collectif d'entreprise ou, à défaut, par convention ou accord de branche, soit, en l'absence de dispositions conventionnelles, à trois mois – étant précisé que le congé ne peut être renouvelé que dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière de l'intéressé.

(3) Comme expliqué plus haut, l'AVPF peut bénéficier aux personnes qui réduisent ou interrompent leur activité pour s'occuper d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie ou d'un enfant à charge gravement malade dont l'état de santé nécessite une présence soutenue et des soins contraignants. Cependant, d'après M. Bertrand Fragonard, nous ne disposons pas d'assez d'éléments chiffrés sur le volume représenté par les aidants dans l'ensemble des dépenses de l'AVPF.

b. Les conditions d'amélioration des retraites des aidants familiaux dans le cadre du nouveau système universel de retraites

Loin d'affaiblir les solidarités qui caractérisent les régimes de retraite français, le passage à un système de retraites universel en points pourrait être l'occasion de les renforcer. Preuve en est qu'en Allemagne, à la suite de la réforme qui, en 1992, a instauré un système de retraite par points, les personnes dispensant bénévolement des soins à domicile dans le cadre de l'assurance-dépendance se sont vues attribuer des points de retraite au titre de l'aide qu'elles apportent.

Du point de vue de la rapporteure, la France gagnerait à s'inspirer, à cet égard, du modèle allemand, afin de mettre au point un dispositif qui octroie des points de retraite « solidaires » aux personnes interrompant ou réduisant leur activité professionnelle pour s'occuper, à titre bénévole, d'un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie.

Toutefois, pour pouvoir être financièrement supportable, cette solidarité nouvelle ne saurait ouvrir la voie à la rémunération indirecte, au titre de l'assurance-vieillesse, de toute forme de bénévolat (qui n'en serait du reste plus vraiment un...).

Comme l'ont expliqué les représentants de la DREES lors de leur audition, l'éventuel octroi de points de retraite aux aidants impliquent donc préalablement non seulement leur identification, mais aussi la détermination, sur la base de critères clairs et objectifs, de la part du temps qu'ils consacrent effectivement à l'aide (au détriment de leur activité professionnelle).

Or, s'agissant de l'identification des aidants, s'il est vrai que nous disposons de définitions légales et réglementaires ⁽¹⁾, nous manquons en revanche cruellement de données statistiques fiables et actualisées. Ainsi que l'a souligné lors de son audition la présidente de l'Association française des aidants (AFA), Mme Florence Leduc, s'il est relativement aisé d'identifier les aidants qui sont salariés par leur proche aidé et qui cotisent dans ce cadre, il est beaucoup plus délicat d'évaluer le nombre d'aidants non-salariés par leur proche aidé.

(1) L'article L. 113-1-3 du code de l'action sociale et des familles définit le proche aidant d'une personne âgée comme « son conjoint, le partenaire avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité ou son concubin, un parent ou un allié, définis comme aidants familiaux, ou une personne résidant avec elle ou entretenant avec elle des liens étroits et stables, qui lui vient en aide, de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne ».

Quant à l'article R. 245-7 du même code, il définit l'aidant familial comme « le conjoint, le concubin, la personne avec laquelle la personne handicapée a conclu un pacte civil de solidarité, l'ascendant, le descendant ou le collatéral jusqu'au quatrième degré de la personne handicapée, ou l'ascendant, le descendant ou le collatéral jusqu'au quatrième degré de l'autre membre du couple qui apporte l'aide humaine [...] et qui n'est pas salarié pour cette aide » ou encore « le conjoint, le concubin ou la personne avec laquelle un parent de l'enfant handicapé a conclu un pacte civil de solidarité ainsi que toute personne qui réside avec la personne handicapée et qui entretient des liens étroits et stables avec elle ».

Il semblerait, d'après une étude publiée en 2014 par le Professeur Marie-Ève Joël, sur les chiffres de l'aide ⁽¹⁾, que notre pays compte 8,3 millions de personnes âgées de 16 ans ou plus qui aident et accompagnent à domicile, de façon régulière, un ou plusieurs de leurs proches.

Sur ces 8,3 millions d'aidants, la moitié environ (4,3 millions) viendrait en aide à des personnes âgées. Près de quatre cinquièmes (79 %) de l'ensemble des aidants seraient des membres de la famille ⁽²⁾ et 21 % seraient des amis, des voisins ou des proches. 57 % seraient des femmes. 47 % occuperaient un emploi ou seraient en apprentissage, ce qui, au total, représenterait un actif sur douze. 33 % seraient retraités, 13 % inactifs et 7 % au chômage.

Cependant, il faut signaler que cette étude n'inclut pas les proches de personnes en établissements qui peuvent également apporter une aide, et que, d'après Mme Florence Leduc, d'autres études évaluent plutôt à 11 millions le nombre d'aidants en France, sans que l'on dispose d'éléments parfaitement clairs sur la méthodologie adoptée dans ces études.

À cet égard, Mme Florence Leduc a émis de fortes réserves au sujet d'une enquête réalisée par la DREES sur l'année 2005, dont les premiers résultats devraient être bientôt connus. Mme Florence Leduc lui reproche notamment la définition qu'elle a retenue des aidants et qui serait excessivement restrictive par rapport à la réalité du terrain (l'aide pouvant se traduire par une activité autre que des soins : faire les courses, le ménage, le repas, le jardinage, les tâches administratives, etc...).

Pour ce qui est de l'estimation du temps effectivement consacré par les aidants à leurs proches, l'étude précitée de Mme Marie-Ève Joël suggère qu'il est élevé : selon les enquêtes, le volume horaire hebdomadaire consacré à l'aide oscillerait entre une trentaine et une quarantaine d'heures.

Des études plus poussées seraient donc nécessaires pour identifier plus précisément non seulement le nombre d'aidants, mais aussi la part du temps consacré à leur activité professionnelle qu'ils sacrifient à l'aide apportée à leurs proches – ce qui, comme l'a justement fait observer M. Florian Faure, directeur des affaires sociales et de la formation de la CPME, n'a rien d'évident pour des salariés rémunérés au forfait en jours, sans décompte du temps de travail.

Les personnes entendues par la rapporteure en ont convenu : ce n'est qu'une fois ces données statistiques recueillies qu'il sera envisageable d'octroyer des points de retraite aux aidants familiaux, en créant, au besoin, une prestation dont l'octroi conditionnerait l'attribution de ces points.

(1) Cette étude est consultable au lien suivant : https://www.cnsa.fr/documentation/p2_marie_eve_joel.pdf

(2) En ce qui concerne les personnes âgées, dans sept cas sur dix, ce serait le conjoint qui serait l'aidant principal quand l'aidé est un homme. Quand l'aidé est une femme, l'aidant principal serait le conjoint dans un tiers des cas, et l'enfant tiendrait ce rôle dans la moitié des cas.

Pour ce qui est des enfants en situation de handicap âgés de 5 à 24 ans, la mère serait la personne qui aide dans 82 % des cas.

Il est en effet indispensable de s'assurer que l'interruption ou réduction d'activité soit bien liée à un événement involontaire (handicap ou dépendance d'un proche) et qu'il en résulte bien un véritable préjudice de carrière susceptible d'être compensé (par exemple, un temps partiel contraint).

Pour ce qui est du financement de ces points « solidaires » de retraite qui pourraient être attribués aux aidants identifiés comme bénéficiaires, la plupart des personnes entendues ont estimé qu'il devait reposer sur la solidarité nationale (et non salariale), autrement dit sur l'impôt (ou, le cas échéant, une cinquième branche « dépendance » de la Sécurité sociale), et non sur les cotisations des assurés. Ce ne serait pas dépourvu de sens quand on sait que la contribution économique des aidants, sur la base de la valorisation d'une heure d'aide au SMIC horaire, était estimée entre 7 et 11 milliards d'euros en 2008 (selon que l'on incluait ou non le temps consacré par les aidants à surveiller les personnes aidées) ⁽¹⁾.

(1) Voir l'étude précitée du Professeur Marie-Ève Joël.

CONCLUSION

Les retraités actuels, comme les futurs retraités, en sont conscients : « *seul un système de retraite universel permettra de sauvegarder le système de retraite par répartition* », pour reprendre la formule employée par la Confédération française des retraités (CFR) dans la contribution qu'elle a fournie à la rapporteure. Et comme l'explique cette association, « *toutes les modifications à apporter aujourd'hui aux systèmes de retraite existants doivent aller dans le sens d'une convergence des régimes tous secteurs – privés et publics – confondus (y compris les régimes spéciaux)* ».

Toutefois, la rapporteure est convaincue, comme le Haut-commissaire à la réforme des retraites, M. Jean-Paul Delevoye, que ce futur système universel de retraites par points ne saurait se résumer à l'application pure et simple d'un modèle suédois, allemand ou italien. Il doit correspondre au projet de société français qui place la solidarité au cœur de son système de retraite.

Loin de menacer cette solidarité, la transformation systémique de nos 42 régimes de retraites peut être une formidable opportunité non seulement de recentrer d'actuels dispositifs de solidarité sur des objectifs qu'ils n'atteignent qu'imparfaitement, mais aussi de faire émerger de nouvelles solidarités.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **M. Jean-Paul Delevoe**, Haut-commissaire à la réforme des retraites
- **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)** – **M. Patrick Aubert**, sous-directeur de l'Observation de la solidarité (SDSOL), et **M. Franck Arnaud**, chef du bureau « retraites » à la SDSOL
- **Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)** – **M. Bertrand Fragonard**, président du Conseil de l'Âge, et **Mme Carole Bonnet**, collaboratrice
- **Confédération française des retraités (CFR)** – **M. Pierre Erbs**, président, et **M. François Bellanger**, président d'honneur
- **Fédération nationale des associations de personnes âgées et de leurs familles (FNAPAEF)** – **Mme Claudette Brialix**, présidente, et **M. Lucien Legay**, vice-président
- **Union nationale des retraités et personnes âgées (UNRPA)** – **M. Francisco Garcia**, président national, **Mme Yamina Guillerm**, trésorière nationale, **Mme Magdalena Herault**, trésorière nationale adjointe, **Mme Janick Cerneau**, membre du bureau national, **M. Michel Dagomet**, membre du bureau national, et **Mme Marie-Bernadette Koslowski**, secrétaire de la commission nationale des statuts
- **Conseil d'orientation des retraites (COR)** – **M. Pierre-Louis Bras**, président, **M. Emmanuel Bretin**, secrétaire général, et **M. Jean-Michel Hourriez**, secrétaire général adjoint
- **Fédération des associations de conjoints survivants et parents d'orphelins (FAVEC)** – **Mme Christiane Poirier**, présidente, **M. Jean-Paul Gadaut**, vice-président, et **Mme Gilberte Duval**, secrétaire générale
- *Audition commune*
 - **Service des retraites de l'État (SRE)** – **M. Alain Piau**, directeur
 - **Direction du Budget** – **Mme Marie Chanchole**, sous-directrice des finances sociales, **M. Philippe Briard**, chef du bureau des retraites et des régimes

spéciaux (6BRS), **M. Richard Bordignon**, adjoint au chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux (6BRS), **M. Florent Uro**, bureau des retraites et des régimes spéciaux (6BRS), **M. Jérôme Charasse**, bureau des retraites et des régimes spéciaux, et **M. Sylvain Moulierac**, adjoint au chef du bureau des retraites et des régimes spéciaux (6BRS)

➤ *Table ronde des retraités de la fonction publique*

– **Fédération générale des retraités de la fonction publique (FGR-FP)** – **M. Michel Salingue**, secrétaire général, et **M. Jean-Pierre Lancon**, secrétaire national

– **Confédération nationale des retraités militaires (CNRM)** – **M. Charles Berder**, président, et **M. François Jacquet**, président adjoint

➤ **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)** (*) – **M. Éric Chevée**, chef de file Retraites, **M. Florian Faure**, directeur des affaires sociales et de la formation, et **Mme Sabrina Benmouhoub**, chargée de mission Affaires publiques et organisation

➤ **Union confédérale des retraités CFDT** – **Mme Ombretta Frache**, secrétaire nationale en charge du dossier retraite, et **M. Benoît Prince**, chargé de mission

➤ **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** (*) – **Mme Valérie Corman**, consultante retraite pour le MEDEF, **M. Florent Sarrazin**, chargé de mission senior à la direction de la protection sociale, et **Mme Clarisse Paris**, chargée de mission à la direction des affaires publiques

➤ **Association française des aidants (AFA)** – **Mme Florence Leduc**, présidente

➤ **Cour des Comptes** – **Mme Martine Latare**, présidente de section, et **M. Yves Guégano**, conseiller maître en service extraordinaire

(*) *Ce représentant d'intérêts a procédé à son inscription sur le répertoire de la Haute Autorité de transparence pour la vie publique s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale*

ANNEXE N° 2 : LES DIFFÉRENTS RÉGIMES DE RÉVERSION

	Salariés secteur privé et non titulaires de la fonction publique			Secteur public (FP + RS)
	Base	Complémentaire		Base + complémentaire
	Régime général + MSA	AGIRC-ARRCO	IRCANTEC	Régimes de la fonction publique et autres régimes spéciaux
Condition d'âge	+ de 55 ans	Après 2019 : 55 ans	+ de 50 ans sauf exceptions	Non sauf pour les marins sans enfants
Condition de ressources	1 712,53/mois pers. seule ou 2 740,05 € couple (01/01/2018) - Abattement de 30 % sur les revenus d'activité (conjoints survivants de plus de 55 ans)	Non	Non	Non
Condition de durée de mariage	Non	Non	Soit au moins 4 ans, soit 2 ans avant les 55 ans du conjoint décédé ou avant qu'il ait cessé de cotiser au régime ; mais aucune si enfant né de l'union ou si l'assuré décédé bénéficiait d'une pension d'invalidité d'un régime de base	2 ans (avant liquidation) ou 4 ans (après liquidation) pour FP et RS Aucune si enfant né du mariage
Condition de non remariage	Non	Suppression en cas de remariage	Suppression en cas de remariage	Suspension en cas de remariage (et PACS ou concubinage, pour la FP, SNCF et RATP sous conditions)
Taux de réversion	54 % (60 % si majoration de pension de réversion)	60 %	50 %	50 % (taux porté à 54 % sous conditions à la Cavimac, IEG, ENIM et CPRPSNCF) 100 % pour certains fonctionnaires et militaires morts en action

Source : Haut-commissariat à la réforme des retraites (HCRR)

	Non salariés (sauf avocats)						Avocats	
	Agriculteurs		Artisans, industriels, commerçants		Professions libérales			
	Base	Compl.	Base	Compl.	Base	Compl.	Base	Compl.
Condition d'âge	+ de 55 ans	+ de 55 ans sauf exceptions	+ de 55 ans	+ de 55 ans	+ de 55 ans	- 52 ans : notaires ; - 60 ans : médecins (RC et PCV), vétérinaires, experts-comptables, pharmaciens (RC et PCV), Cipav, - 62 ans : officiers ministériels ; - 65 ans (possibilité dès 60 ans mais avec décote de 1,25 % par trimestre) ; dentistes et sages-femmes (RC) ; - 65 ans : auxiliaires médicaux dentistes, sages-femmes et auxiliaires médicaux ; agents d'assurance	Non	50 ans sauf exceptions
Condition de ressources	1 712,53 € par mois pers. seule ou 2 740,05 € en couple - Même abattement qu'au RG	1 712,53 € par mois pers. seule ou 2 740,05 € en couple	1 712,53 € par mois pers. seule ou 2 740,05 € en couple - Même abattement qu'au RG	2 plafonds annuels de la Sécurité sociale (PASS)	1 712,53 €/mois pers. seule ou 2 740,05 € couple (01/01/2018) - Même abattement qu'au régime général (RG)	Non	Non	Non
Condition de durée de mariage	Non	2 ans (sauf exceptions)	Non	Non	Non	- Aucune : officiers ministériels, pharmaciens (RC et PCV) ; - 2 ans sauf si enfant : dentistes, sages-femmes, médecins, auxiliaires médicaux, vétérinaires, agents d'assurance, experts comptables, notaires, Cipav.	5 ans Sauf exceptions	5 ans Sauf exceptions
Condition de non remariage	Non	Suppression en cas de remariage	Non	Non	Non	Suppression en cas de remariage (sauf pour les pharmaciens et les agents d'assurance)	Suspension en cas de remariage	Suspension en cas de remariage
Taux de réversion	54 % (60 % si majoration)	54 % (règles spécifiques pour les points gratuits)	54 % (60 % si majoration)	60 %	54 % (60 % si majoration)	60 % (sauf PCV médecins, auxiliaires médicaux et pharmaciens et points experts-comptables acquis avant 2009 : 50 %)	50 %	60 %

ANNEXE N° 3 : LES CHIFFRES DE LA RÉVERSION DANS LE RÉGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT

EFFECTIF DES PENSIONS CIVILES DE DROIT DÉRIVÉ EN STOCK AU 31 DÉCEMBRE, PAR BÉNÉFICIAIRE

	2013	2014	2015	2016	2017
Conjoints survivants	298 684	301 107	302 819	304 352	305 943
Réversion – Décès en activité	76 993	76 576	75 718	74 977	74 211
<i>Dont femmes</i>	64 106	63 437	62 414	61 531	60 577
Réversion – Décès en retraite	221 691	224 531	227 101	229 375	231 732
<i>Dont femmes</i>	188 612	189 916	191 042	191 994	192 744
Orphelins	17 947	17 447	16 901	16 355	15 892
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en activité	4 286	4 194	4 067	3 910	3 822
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en retraite	2 576	2 467	2 373	2 300	2 227
Pension temporaire d'orphelins (PTO)	11 085	10 786	10 461	10 145	9 843

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

MONTANT MENSUEL MOYEN EN EUROS DES PENSIONS CIVILES DE DROIT DÉRIVÉ EN STOCK AU 31 DÉCEMBRE, PAR BÉNÉFICIAIRE

	2013	2014	2015	2016	2017
Conjoints survivants	940	943	946	948	955
Réversion – Décès en activité	778	782	782	782	785
<i>Dont femmes</i>	789	793	793	793	795
Réversion – Décès en retraite	996	998	1 000	1 002	1 010
<i>Dont femmes</i>	1 020	1 022	1 024	1 025	1 033
Orphelins	370	371	372	372	376
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en activité	546	549	549	549	553
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en retraite	1 013	1 018	1 032	1 031	1 045
Pension temporaire d'orphelins (PTO)	153	153	154	155	156

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

EFFECTIF DES PENSIONS DE DROIT DÉRIVÉ EN STOCK À LA FIN DE L'ANNÉE DES MILITAIRES DES ARMÉES, PAR BÉNÉFICIAIRE

	2013	2014	2015	2016	2017
Conjoints survivants	129 670	128 183	126 004	124 469	121 917
Réversion – Décès en activité	10 023	9 654	9 354	8 994	8 407
<i>Dont femmes</i>	9 935	9 561	9 257	8 890	8 301
Réversion – Décès en retraite	119 647	118 529	116 650	115 475	113 510
<i>Dont femmes</i>	118 981	117 846	115 935	114 727	112 748
Orphelins	5 606	5 433	5 280	5 226	5 090
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en activité	533	525	541	534	538
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en retraite	1 301	1 243	1 227	1 209	1 182
Pension temporaire d'orphelins (PTO)	3 772	3 665	3 512	3 483	3 370

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

EFFECTIF DES PENSIONS DE DROIT DÉRIVÉ EN STOCK À LA FIN DE L'ANNÉE DES GENDARMES, PAR BÉNÉFICIAIRE

	2013	2014	2015	2016	2017
Conjoints survivants	33 126	32 773	32 315	31 754	31 287
Réversion – Décès en activité	4 658	4 592	4 526	4 456	4 394
<i>Dont femmes</i>	4 644	4 579	4 512	4 438	4 375
Réversion – Décès en retraite	28 468	28 181	27 789	27 298	26 893
<i>Dont femmes</i>	28 461	28 174	27 781	27 290	26 883
Orphelins	1 452	1 373	1 318	1 273	1 252
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en activité	177	175	172	167	166
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en retraite	230	218	205	200	201
Pension temporaire d'orphelins (PTO)	1 045	980	941	906	885

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

MONTANT MENSUEL MOYEN EN EUROS DES PENSIONS DE DROIT DÉRIVÉ EN STOCK À LA FIN DE L'ANNÉE DES MILITAIRES DES ARMÉES, PAR BÉNÉFICIAIRE

	2013	2014	2015	2016	2017
Conjoints survivants	723	726	730	730	739
Réversion – Décès en activité	621	628	631	637	661
<i>Dont femmes</i>	621	628	631	637	661
Réversion – Décès en retraite	731	734	738	737	745
<i>Dont femmes</i>	732	734	738	738	746
Orphelins	301	297	298	295	297
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en activité	420	420	420	413	414
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en retraite	743	735	724	718	712
Pension temporaire d'orphelins (PTO)	131	131	131	131	132

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

MONTANT MENSUEL MOYEN EN EUROS DES PENSIONS DE DROIT DÉRIVÉ EN STOCK À LA FIN DE L'ANNÉE DES GENDARMES, PAR BÉNÉFICIAIRE

	2013	2014	2015	2016	2017
Conjoints survivants	967	969	972	973	980
Réversion – Décès en activité	791	798	799	802	806
<i>Dont femmes</i>	792	799	799	803	807
Réversion – Décès en retraite	996	997	1 000	1 001	1 009
<i>Dont femmes</i>	996	997	1 001	1 001	1 009
Orphelins	333	341	340	343	343
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en activité	562	585	592	593	583
Pension principale d'orphelins (PPO) – Décès en retraite	961	971	972	973	951
Pension temporaire d'orphelins (PTO)	156	157	157	158	160

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

**ANNEXE N° 4 : LES CHIFFRES DE LA RÉVERSION DANS CERTAINS
RÉGIMES SPÉCIAUX RELEVANT DE LA MISSION
« RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE »**

**LA RÉVERSION AU PROFIT DES CONJOINTS SURVIVANTS ET DES ORPHELINS
DANS LE RÉGIME DE MINES**

Pensionnés de droit dérivé

Périmètre : régime des Mines - pensionnés de droit dérivé présents à fin d'année (y/c Orphelins)

	2013	2014	2015	2016	2017
Stock pensionnés droit dérivé	138 711	135 107	130 805	126 912	122 528
% de femmes	99,00%	99,10%	99,10%	99,10%	99,10%
Age moyen	78,9	79,3	79,6	80	80,2
Age moyen de liquidation	64,5	64,7	64,8	65	65,1
Montant pension moyen mensuel	327 €	325 €	321 €	317 €	314 €
<i>Pension moyenne du stock – Mines uniquement</i>					

Source : Ministère de l'Action et des comptes publics, réponses au questionnaire budgétaire.

**LA RÉVERSION AU PROFIT DES CONJOINTS SURVIVANTS ET DES ORPHELINS
DANS LE RÉGIME DE LA SNCF**

Nombre de bénéficiaires au 31 décembre			Dépenses en millions d'euros y compris majorations pour enfants		
			Hommes	Femmes	Total
2017	2 003	82 188	84 191	2017	889,32
2016	2 054	85 270	87 324	2016	914,64
2015	2 051	87 972	90 023	2015	942,09
2014	2 069	91 151	93 220	2014	966,26
2013	2 069	93 665	95 734	2013	984,01
2012	2 095	96 529	98 624	2012	992,56
2011	2 090	99 670	101 760	2011	993,36
2010	2 116	102 253	104 369	2010	991,62
2009	2 182	104 897	107 079	2009	993,43
2008	2 196	107 324	109 520	2008	987,45
2007	2 190	109 611	111 801	2007	969,42
2006	2 201	111 560	113 761	2006	954,58
2005	2 126	113 600	115 726	2005	939,65
2004	2 046	115 787	117 833	2004	928,85
2003	1 986	117 596	119 582	2003	924,35
2002	1 863	119 882	121 745	2002	921,03
2001	1 691	122 065	123 756	2001	913,99
2000	1 606	124 152	125 758	2000	902,03

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire, réponses au questionnaire budgétaire

**LA RÉVERSION AU PROFIT DES ORPHELINS DANS LE RÉGIME DE LA SNCF
(NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES AU 31 DÉCEMBRE)**

	Hommes	Femmes	Total
2017	654	617	1 271
2016	692	637	1 329
2015	715	672	1 387
2014	743	698	1 441
2013	771	729	1 500
2012	808	778	1 586
2011	804	766	1 570
2010	843	811	1 654
2009	921	865	1 786
2008	944	903	1 847
2007	981	936	1 917
2006	982	922	1 904
2005	914	957	1 871
2004	905	869	1 774
2003	857	810	1 667
2002	738	693	1 431
2001	576	490	1 066
2000	507	412	919

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire, réponses au questionnaire budgétaire.

**LA RÉVERSION AU PROFIT DES CONJOINTS SURVIVANTS ET DES ORPHELINS
DANS LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS**

En M€	2005	2010	2015	2016	2017
Majoration pour enfants droit direct	48,32	48,53	46,79	45,91	45,17
Majoration pour enfants droit dérivé	16,69	18,17	18,79	18,42	18,20
<i>Sous-total majoration pour enfants</i>	<i>65,01</i>	<i>66,70</i>	<i>65,58</i>	<i>64,33</i>	<i>63,37</i>
Pension d'orphelin	5,23	5,16	5,36	5,14	5,18
Pensions de réversion hors majoration enfants et hors pension d'orphelin	227,61	240,59	246,08	242,83	239,71

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire, réponses au questionnaire budgétaire.

ANNEXE N° 5 : QUELQUES CHIFFRES RELATIFS AUX DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE

PART DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX DE RETRAITE DANS L'ENSEMBLE DES DROITS EN 2012

	Régime général	Fonction publique	Ensemble
Droits familiaux*	5,8 %	7,1 %	5,8 %
- dont bonifications	2,6 %	3,1 %	2,7 %
- dont MDA	2,2 %	1,4 %	1,8 %
- dont AVPF	1,0 %	0,0 %	0,7 %
- dont départ anticipé pour motifs familiaux	0,0 %	2,6 %	0,6 %
Pensions de réversion*	11,9 %	8,5 %	11,6 %
Total	17,8 %	15,6 %	17,4 %

Source : DREES

MASSES DE PENSIONS VERSÉES AU TITRE DES DROITS FAMILIAUX DE RETRAITE EN 2012 (EN MDE)

	Femmes	Hommes	Ensemble
Bonifications	2,7	4,9	7,6
MDA	5,1	0,0	5,1
AVPF	1,8	0,0	1,8
Départ anticipé pour motifs familiaux	1,7	0,1	1,8
Total	11,3	5,0	16,4

Source : DREES

APPORT DES DROITS FAMILIAUX À LA PENSION MOYENNE DE DROIT DIRECT POUR LES FEMMES EN FONCTION DU NOMBRE D'ENFANT EN 2012 (EN EUROS/MOIS)

	Pas d'enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants
Pension moyenne de droit direct	1 143	1 174	1 068	911	678
- dont bonification	0	0	0	65	74
- dont MDA	0	26	56	66	89
- dont AVPF	0	2	6	25	53
Pension moyenne de droit direct hors droits familiaux*	1 143	1 146	1 006	754	572

Source : DREES

* Les retraites anticipées pour motifs familiaux ne sont pas intégrées au champ des droits familiaux dans ce tableau. Les personnes bénéficiant de ces dispositifs sont néanmoins dans le champ de calcul de la pension moyenne.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AVANTAGES FAMILIAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE CIVILE

Avantages pour enfants – Pensions civiles – Stock		2013	2014	2015	2016	2017
Bonif tat bns d'un an pour enfant né ou adopté avant 2004 (L12b, L12b bis)	Femmes	673 617	683 959	691 871	700 067	710 676
	Hommes	26 249	26 546	26 422	26 163	25 956
Majorat bn de durée d'assurance de 6 mois pour enfant né ou adopté après 2003 (L12 bis)	Femmes	869	909	955	996	1 047
	Hommes	19	19	18	18	18
Majorat bn de durée d'assurance pour enfant handicapé (L12 ter)	Femmes	1 737	1 860	1 976	2 087	2 241
	Hommes	1 357	1 493	1 576	1 696	1 816
Majorat bn de pension pour plus de 3 enfants	Femmes	214 242	215 655	216 495	217 000	218 000
	Hommes	202 965	203 932	204 294	204 980	206 277
Départ ant tipé pour enfant handicapé	Femmes	198	196	193	387	537
	Hommes	28	34	32	26	42
Départ ant tipé pour conjoint inf rme	Femmes	2 151	2 108	2 053	2 010	1 957
	Hommes	217	222	228	239	242

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, bases des pensions de 2013 à 2017.

Champ : Pensions civiles de droits directs en paiement au 31/12 de l'année.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AVANTAGES FAMILIAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE MILITAIRE (ARMÉES)

Avantages pour enfants – Pensions militaires (Armées) – Stock		2013	2014	2015	2016	2017
Bonif tat bns d'un an pour enfant né ou adopté avant 2004 (L12b, L12b bis)	Femmes	17 270	17 605	17 799	18 039	18 252
	Hommes	4 016	3 943	3 726	3 658	3 575
Majorat bn de durée d'assurance de 6 mois pour enfant né ou adopté après 2003 (L12 bis)	Femmes	1 353	1 650	1 945	2 256	2 619
	Hommes	4	3	3	3	3
Majorat bn de durée d'assurance pour enfant handicapé (L12 ter)	Femmes	9	9	9	10	10
	Hommes	34	39	43	43	43
Majorat bn de pension pour plus de 3 enfants	Femmes	2 707	2 831	2 917	3 017	3 107
	Hommes	74 303	73 989	73 449	72 930	72 465

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, bases des pensions de 2013 à 2017.

Champ : Pensions militaires (Armées) de droits directs en paiement au 31/12 de l'année.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES AVANTAGES FAMILIAUX DANS LA FONCTION PUBLIQUE MILITAIRE (GENDARMES)

Avantages pour enfants – Pensions militaires (Gendarmes) – Stock		2013	2014	2015	2016	2017
Bonif tat bns d'un an pour enfant né ou adopté avant 2004 (L12b, L12b bis)	Femmes	463	506	550	615	694
	Hommes	1 523	1 523	1 508	1 495	1 474
Majorat bn de durée d'assurance de 6 mois pour enfant né ou adopté après 2003 (L12 bis)	Femmes	94	107	122	151	191
	Hommes	0	0	0	0	0
Majorat bn de durée d'assurance pour enfant handicapé (L12 ter)	Femmes	0	0	0	0	0
	Hommes	11	13	15	17	19
Majorat bn de pension pour plus de 3 enfants	Femmes	42	48	61	75	88
	Hommes	23 226	23 167	23 146	23 169	23 224

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État, bases des pensions de 2013 à 2017.

Champ : Pensions militaires (Gendarmes) de droits directs en paiement au 31/12 de l'année.

COÛT TOTAL DE LA MAJORATION POUR ENFANTS DANS LE RÉGIME DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dépenses du CAS Pensions – Pensions civiles	2013	2014	2015	2016	2017
Majorat bn de pension pour plus de 3 enfants	1 141 224 062	1 151 751 376	1 155 400 639	1 159 419 790	1 164 006 912
Pensions de droits dérivés	3 472 030 000	3 520 920 000	3 547 750 000	3 581 250 000	3 615 840 000

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

Dépenses du CAS Pensions – Pensions militaires	2013	2014	2015	2016	2017
Majorat bn de pension pour plus de 3 enfants	303 414 492	303 027 190	300 793 155	298 787 349	298 148 520
Pensions de droits dérivés	1 564 010 000	1 554 690 000	1 544 160 000	1 530 120 000	1 527 030 000

Source : DGFIP, Service des retraites de l'État.

LES MAJORATIONS POUR ENFANTS DANS LE RÉGIME DE RETRAITE DES MARINS

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES D'UNE MAJORATION POUR ENFANTS

Année	Hommes	Femmes	TOTAL
2005	53 925	32 445	86 370
2010	53 651	34 361	88 012
2015	50 558	35 607	86 165
2017	49 708	35 184	84 892

Source : D-SID Penbas jusqu'en 2015 puis D-SID Penhir
Traitements Enim DMRLF, août 2018

MONTANTS DES MAJORATIONS POUR ENFANTS

Année	Hommes	Femmes	TOTAL
2005	48,4 M€	16,6 M€	65,0 M€
2010	48,6 M€	18,1 M€	66,7 M€
2015	46,9 M€	18,7 M€	65,6 M€
2017	45,0 M€	18,4 M€	63,4 M€

Sources : D-SID et Sirepa
Traitements Enim DMRLF, août 2018

Tout bénéficiaire ayant perçu une majoration pour enfants dans l'année est comptabilisé, quel que soit le nombre de mensualités qu'il a reçus.