

## CHAPITRE VIII - DES DROITS FAMILIAUX MODERNISÉS

### Article 44 : Des droits pour tous les parents dès le 1er enfant

#### 1. ETAT DES LIEUX

##### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les droits familiaux de retraite visent à compenser les effets négatifs que peuvent avoir la parentalité et l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles et, *in fine*, sur le montant des retraites.

De nombreux dispositifs existent et divergent fortement, par leur objectif, leur construction et leur ampleur, selon les régimes. Cet article ne traite ainsi ni de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui accorde des droits au titre des périodes d'éducation (*cf.* article 45), ni des droits à retraite accordés au titre des périodes d'arrêt de travail lié à la maternité (*cf.* article 42).

Les dispositifs présentés ici visent à attribuer des droits à retraite au titre des enfants au moment du départ à la retraite ; il s'agit notamment de la majoration pour enfants et des majorations de durée d'assurance.

##### *1.1.1. La majoration de retraite pour enfants*

Instaurée dès 1945 lors de la création du régime général<sup>1</sup>, la majoration de retraite pour enfants existe dans la totalité des régimes de base, excepté dans le régime d'assurance retraite des professionnels libéraux (CNAVPL) et dans le régime de base des avocats (CNBF), ainsi que dans la majorité des régimes complémentaires (*cf.* tableau à la fin de la présentation de cet article). Elle prend la forme d'une majoration du montant de la retraite pour les assurés ayant eu trois enfants ou plus<sup>2</sup>. Dans la plupart des régimes de base, notamment au régime général et dans les régimes alignés, cette majoration est de 10 %. Pour la majorité des régimes spéciaux, la majoration du montant de la retraite est également de 10 %, auxquels s'ajoutent 5 % par enfant supplémentaire au-delà de trois. La CNIEG permet en outre une majoration de 10 % pour un enfant atteint d'une incapacité égale ou supérieure à 80 %. Par ailleurs un enfant atteint d'une telle incapacité est compté pour 2 enfants. Dans les régimes complémentaires, elle prend également la forme d'une majoration du montant de la retraite. Ainsi, à l'AGIRC-ARRCO, une majoration pour enfants nés ou élevés, égale à 10 % pour les droits obtenus à partir de 2012, est également octroyée à partir du troisième enfant : cette majoration est plafonnée à environ 1 075 € par an au 1<sup>er</sup> novembre 2018. L'AGIRC-ARRCO prévoit par ailleurs une majoration de la retraite de 5 % par enfant à charge distincte de la majoration pour enfants nés ou élevés.

---

<sup>1</sup> Par l'article 68 de l'ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles.

<sup>2</sup> Sauf à l'ENIM où la majoration est accordée à partir de deux enfants (mais son taux est de 5 % pour 2 enfants, de 10 % pour 3 enfants et de 15 % au-delà).

Dans l'ensemble des régimes concernés, la majoration pour enfants constitue un avantage à caractère proportionnel, attribué aux deux parents sans conditions de ressources.

Les régimes de base et complémentaire des avocats (CNBF) ne prévoient aucune majoration du montant de la pension pour tenir compte de l'existence d'enfants. Néanmoins, le régime de base de la CNBF prévoit une exonération de 25 % de la cotisation pour l'année de la naissance sans réduction des droits.

**Encadré n°1 - Gain imputable à la majoration de pension selon le régime d'affiliation (€ par mois)**

*Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants*

|           | Salariée du privé | Indépendante | Fonctionnaire |
|-----------|-------------------|--------------|---------------|
| 1 enfant  | 0                 | 0            | 0             |
| 2 enfants | 0                 | 0            | 0             |
| 3 enfants | 100               | 70           | 105           |
| 4 enfants | 100               | 70           | 158           |

*Hypothèses :*

*L'assurée dispose, au moment de son départ à la retraite et avant application des MDA, de tous les trimestres requis pour sa génération*

*Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.*

*Elle a un salaire de 1400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.*

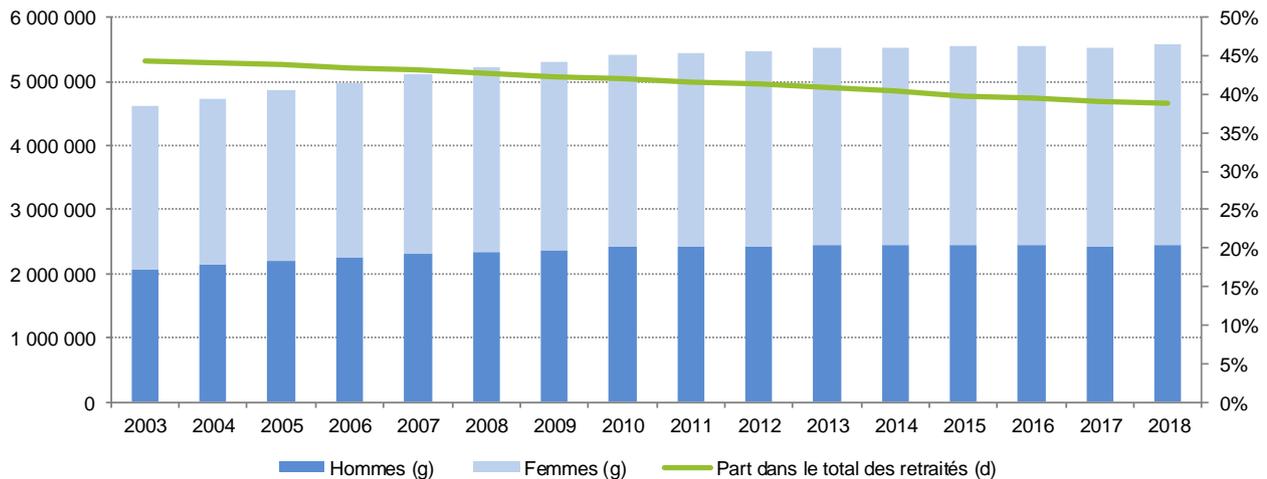
Les majorations pour enfants (MPE) se sont élevées à 8 Md€ en 2016, soit 3% des dépenses de prestations de droit direct. Cette proportion est restée stable par rapport à 2012<sup>1</sup>. Depuis 2014<sup>2</sup>, la majoration est soumise à l'impôt sur le revenu à l'instar des autres revenus de remplacement.

Au régime général, 3,1 millions de femmes et 2,4 millions d'hommes bénéficient d'une MPE en 2016, soit 40 % des personnes retraitées relevant de ce régime. Deux pensions de droits directs sur cinq sont ainsi majorées. Ces proportions sont plus élevées à la MSA, avec un taux de pensions majorées proche de 60 % pour le régime des salariés et de 50 % pour le régime des exploitants. Dans les autres régimes, cette part oscille entre 20 et 30 %. La part de femmes dont la pension a été majorée varie fortement entre les régimes. Par exemple, 17 % des femmes affiliées au régime de retraite des cadres (Agirc) ont bénéficié de la MPE, tandis qu'elles sont 87 % parmi les salariées agricoles affiliées à la MSA. A contrario, la part des hommes bénéficiant d'une MPE varie peu selon les régimes, autour de 30 à 40 %. La proportion de nouveaux bénéficiaires diminue néanmoins, du fait de la baisse tendancielle du nombre moyen d'enfants par foyer.

<sup>1</sup> Rapport CCSS de septembre 2019, Fiche *Eclairage* 3.1

<sup>2</sup> [Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.](#)

## Effectifs de bénéficiaires de la majoration pour enfants au régime général



Sources : PQE Retraite pour 2020, fiche 1.13 d'après des données Cnav, séries labellisées.

Champ : effectifs, au 31 décembre de l'année N, des bénéficiaires de la majoration de 10 % attribuée aux parents de 3 enfants et plus.

Nc l'effectifs sont sujettes à une rupture de série à partir de 2017, liée à l'entrée en vigueur de la liquidation unique des régimes alignés (Lura). (g) : échelle de gauche, (d) : échelle de droite

### 1.1.2. La majoration de durée d'assurance pour enfants

Cette majoration est propre aux régimes de base, qui seuls contribuent à établir la durée d'assurance pour le taux plein. En facilitant l'atteinte du taux plein pour la retraite de base, cette majoration contribue néanmoins à éviter à ses bénéficiaires une minoration de leur retraite complémentaire le cas échéant<sup>1</sup>.

Instituée au régime général en 1972 par la loi « Boulin » du 31 décembre 1971, la majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfants vise à compenser l'impact de l'éducation d'un ou plusieurs enfants sur le déroulement de la carrière des parents. Ce dispositif permet l'attribution d'un nombre de trimestres au titre de chaque enfant. Les trimestres de MDA s'ajoutent aux périodes assimilées liées au congé maternité et ne sont pas rattachés à une année civile donnée.

Ce dispositif est désormais plus favorable dans les régimes alignés (régime général des travailleurs salariés et non-salariés, salariés agricoles) que dans la fonction publique. En effet, au régime général, dans les régimes alignés, ainsi que dans d'autres régimes (non-salariés agricoles, CNAVPL, CNBF), huit trimestres sont accordés par enfant, soit l'équivalent de deux années d'assurance. Cette MDA est composée de deux majorations distinctes :

une première majoration de quatre trimestres accordée à la mère biologique à raison de l'incidence sur sa carrière de la maternité, de la grossesse et de l'accouchement ; en cas d'adoption, cette majoration est accordée au couple de parents adoptifs pour chaque enfant adopté au titre de l'incidence sur leur vie professionnelle de son accueil et des démarches préalables à l'adoption ;

une seconde majoration de quatre trimestres accordée au couple, à raison de l'incidence sur la carrière de l'éducation de l'enfant pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption.

<sup>1</sup> A l'AGIRC-ARRCO et à l'IRCANTEC, sont exemptés de coefficient de minoration les assurés ayant liquidé leur retraite de base à taux plein.

Pour les enfants nés ou adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, cette seconde majoration est réservée à la mère, sauf si le père apporte la preuve qu'il a élevé seul l'enfant. Sous l'influence de la jurisprudence communautaire<sup>1</sup> relative à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, cette seconde majoration est désormais ouverte au partage entre les deux parents pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Dans les régimes de la fonction publique, seuls deux trimestres sont attribués aux mères biologiques au titre de l'accouchement pour les enfants nés à compter de 2004. En outre, à la différence de la MDA dans les régimes alignés, cette majoration n'est prise en compte que pour la durée d'assurance tous régimes (décote et surcote) et non pour la durée d'assurance réalisée dans le régime comptant dans le coefficient de proratisation, ce qui limite fortement son apport sur le montant de la retraite. Cette MDA a remplacé l'octroi d'une majoration (bonification de durée de service) d'un an pour les enfants nés avant 2004, comptant pour sa part dans le coefficient de proratisation. La majoration de durée d'assurance est attribuée au titre de l'accouchement et à ce titre uniquement octroyée à la mère.

Ces évolutions ont été transposées aux régimes spéciaux avec quelques aménagements. Par exemple, dans les régimes de la RATP, des IEG et de la CRPCEN, la MDA accordée au titre de l'accouchement est de deux trimestres pour le premier enfant et de quatre pour chaque enfant suivant. Par ailleurs, les nouvelles règles en matière de MDA s'appliquent à des échéances différentes (aux enfants nés après le 1<sup>er</sup> juillet 2006 pour la CRPCEN et à ceux nés après le 1<sup>er</sup> juillet 2008 pour la RATP, la SNCF et les IEG).

Ces différences de traitement se traduisent par un plus faible apport de la MDA dans la retraite pour les fonctionnaires : au régime général, les MDA ont pour effet d'augmenter les pensions de 13 % à 15 % en moyenne, contre 2 % à 8 % seulement dans la fonction publique<sup>2</sup>. En 2016, près de 90% des femmes nouvellement pensionnées du régime général ont disposé de trimestres de MDA, contre 0,5% des hommes. Parmi les nouveaux retraités des régimes « intégrés » de 2016, la part des bénéficiaires de MDA est beaucoup plus faible. En effet, peu d'assurés liquidant en 2016 ont eu des enfants après 2004 ou 2008, date de création de ce dispositif dans ces régimes.

En 2012, la MDA a représenté un coût estimé à 5,1 Md€, pour l'ensemble des retraités de droit direct des régimes de base, soit un montant nettement inférieur à celui des majorations pour enfants<sup>3</sup>. Le nombre de bénéficiaires de trimestres attribués dans le cadre des MDA est globalement stable tout au long des générations : en moyenne, entre 80 % et 85 % des femmes de chaque génération nées entre 1950 et 1980 bénéficient de trimestres MDA. Les dépenses imputables aux MDA se sont établies à 7,0 Md€ en 2016, et à l'avenir toutefois, son coût devrait croître sous l'effet combiné de l'augmentation du nombre de retraités et de l'utilisation accrue des trimestres MDA résultant de

---

<sup>1</sup> La législation du régime général a en premier lieu dû évoluer pour se conformer à la jurisprudence de la Cour de cassation (arrêts n° 04-30586 du 21 décembre 2006, n° 07-20668 du 19 février 2009, n° 08-14263 du 28 mai 2009 et n° 08-18195 du 25 juin 2009.) ayant jugé incompatible l'octroi exclusif aux mères des MDA pour enfants avec l'article 14 de la CEDH interdisant les discriminations fondées sur le sexe. Toutefois, la jurisprudence de la CJUE relative à l'égalité de traitement, notamment ses arrêts Griesmar (CJCE, 29 novembre 2001, C-366/99) et Leone (17 juillet 2014, C-173/13), a également exercé une influence, bien qu'elle ne concerne que les régimes dits professionnels.

<sup>2</sup> DREES, Estimations basées sur le modèle de micro-simulation Trajectoire pour les générations 1942 à 1986, données disponibles p. 31. Ces estimations sont à interpréter avec prudence en raison du nombre importante d'hypothèses sous-jacentes aux simulations : évolution de la démographie, comportement des retraités, affectation des trimestres MDA.

<sup>3</sup> DREES, Estimations basées sur l'Échantillon interrégimes de retraités (EIR) de 2012, janvier 2016 (dernier chiffre global inter-régimes disponible) uniquement sur droits propres et hors départ anticipé pour motifs familiaux, p.59.

l'allongement de la durée requise pour obtenir le taux plein. A l'horizon 2040, il pourrait s'élever à près de 15 Md€ selon les estimations de la DREES.

Enfin, un dispositif spécifique aux mères de familles ouvrières<sup>1</sup> permet de déroger à l'âge du taux plein. Ce dispositif est toutefois devenu résiduel : en 2016, 24 femmes ont bénéficié de ce dispositif, contre 1 629 en 1977.

## **1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL**

Les modalités de répartition des avantages familiaux entre les femmes et les hommes sont examinées attentivement par les juridictions européennes (Cour de justice de l'Union européenne et Cour européenne des droits de l'homme) et nationales du point de vue de l'égalité de traitement.

Cette vigilance est renforcée concernant les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux considérés comme des régimes professionnels et soumis au respect du principe d'égalité de rémunération.

### ***1.2.1 Les contraintes pesant sur le régime général et les régimes dits de protection sociale***

Pour ce qui concerne le droit de l'Union Européenne, l'article 7 de la directive n° 79/7/CEE du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale autorise les Etats membres à exclure de son champ les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants. C'est pourquoi la conventionalité de la législation en matière de droits familiaux au régime général et dans les régimes dits de protection sociale est principalement examinée sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme et non du droit de l'Union européenne.

La législation du régime général en matière de MDA a notamment dû évoluer pour se conformer à l'article 14 de la CEDH interdisant les discriminations fondées sur le sexe en application de l'article 1<sup>er</sup> de la convention. La Cour de cassation a en effet jugé incompatible avec ce principe l'octroi exclusif aux mères des MDA octroyées notamment au titre de l'éducation<sup>2</sup>. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 est ainsi intervenue pour scinder la MDA en deux parties, l'une étant réservée aux mères au titre de la maternité et la seconde ouverte au partage entre les deux parents au titre de l'éducation.

### ***1.2.2 Les contraintes pesant sur les régimes professionnels***

La notion de régime professionnel a été définie par la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) dans l'arrêt Beune<sup>3</sup> : un régime pouvant ne pas être défini par la loi et hors champ de la directive 79/7 du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre

---

<sup>1</sup> Dispositif de dérogation à l'âge du taux plein pour les mères de famille ouvrière qui remplissent certaines conditions (pour les salariées du régime général et les salariées ayant été affiliées au régime général et au régime des salariés agricoles) prévu aux articles L. 351-8 CSS et R. 351-23 CSS.

<sup>2</sup> Arrêts n° 04-30586 du 21 décembre 2006, n° 07-20668 du 19 février 2009, n° 08-14263 du 28 mai 2009 et n° 08-18195 du 25 juin 2009.

<sup>3</sup> CJCE, 28 septembre 1994. Bestuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds c/ G. A. Beune, C-7/93.

hommes et femmes en matière de sécurité sociale concernant les régimes légaux de protection sociale ; un régime applicable à une catégorie particulière de travailleurs et reposant sur le lien entre retraite et salaire d'activité. Au regard de ces critères, la CJUE a qualifié les régimes de la fonction publique de régimes professionnels<sup>1</sup> dans l'arrêt *Griesmar*<sup>2</sup>. Elle a en effet considéré que les fonctionnaires constituaient une catégorie particulière de travailleurs et que la pension civile servie par le régime satisfaisait au critère de l'emploi, dans la mesure où celle-ci est directement fonction du temps de service accompli et que son montant est calculé sur la base du traitement perçu par l'intéressé au cours de ses six derniers mois d'activité. En conséquence, la pension civile est assimilée à un élément de rémunération soumis au respect du principe d'égalité de rémunérations prévu à l'article 141 du traité instituant la Communauté européenne.

A la suite de cet arrêt, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a ouvert le bénéfice de la majoration d'un an aux pères tout en le subordonnant à une condition d'interruption d'activité d'au moins deux mois (notamment dans le cadre d'un congé maternité), ce qui a ensuite été considéré par la CJUE, dans son arrêt *Leone* de 2014<sup>3</sup>, comme une discrimination indirecte en matière de rémunération entre travailleurs féminins et travailleurs masculins. En effet, au sens de la jurisprudence de la CJUE, le principe de non-discrimination s'oppose aux dispositions maintenant des différences de traitement selon le sexe y compris établies selon des critères non fondés sur le sexe, dès lors que ces différences ne sont pas justifiées par des facteurs « *objectivement justifiés et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe* ». Pour ne pas être discriminatoire, la mesure doit poursuivre un but légitime de politique sociale, être apte à atteindre l'objectif poursuivi et ses moyens doivent être propres à garantir l'objectif invoqué et être mis en œuvre de façon cohérente et systématique. Toutefois, comme rappelé par la CJUE, il appartient à la juridiction nationale d'apprécier la validité de la mesure au regard de ces éléments. Le Conseil d'Etat<sup>4</sup> a ainsi considéré que le conditionnement de la majoration à une interruption d'activité d'au moins deux mois était justifié pour compenser partiellement et forfaitairement les retards et préjudices de carrière manifestes subis par les femmes en raison de la naissance de leur enfant et ne revêtait donc pas de caractère discriminatoire.

## 1.2 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans plusieurs pays, les droits familiaux ne se sont développés de manière significative qu'à partir des années 1990, en contrepartie de réformes accentuant le lien entre les cotisations et les prestations. Le rapport de Bertrand Fragonard de février 2015 sur les droits familiaux de retraite<sup>5</sup> ainsi que le sixième rapport du Conseil d'orientation des retraites du 17 décembre 2008 sur les droits familiaux et conjugaux de retraite<sup>6</sup> ont étudié les dispositifs mis en œuvre en Allemagne, en Italie et en Suède.

A l'origine, les dispositifs italiens et allemands n'étaient ouverts qu'aux parents, majoritairement les mères, sous réserve de ne pas exercer d'activité professionnelle mais, depuis la deuxième moitié des

---

<sup>1</sup> Régis à ce titre par la directive 86/378 du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes dans les régimes professionnels.

<sup>2</sup> CJCE, 29 novembre 2001, *Griesmar*, C-366/99.

<sup>3</sup> CJUE, 17 juillet 2014, *Maurice Leone et Blandine Leone c/ Garde des Sceaux*, C-173/13.

<sup>4</sup> CE, 27 mars 2015, *Quintanel*, n° 372426.

<sup>5</sup> p. 103.

<sup>6</sup> pp. 206 à 214.

années 1990, des réformes ont ouvert les droits familiaux aux parents qui restent en emploi et conditionnent le bénéfice de droits familiaux à une durée de carrière minimale.

En Allemagne, il existe des points gratuits attribués aux femmes au titre de l'éducation des enfants<sup>1</sup> et des années validées à cette occasion pour la retraite (trois années) pour un coût annuel comparable, de l'ordre de 11,5 Md€<sup>2</sup>. En outre, les périodes créditées au titre de l'éducation des enfants jusqu'à leur dixième anniversaire, en cas d'arrêt de l'activité professionnelle, ne donnent pas directement de points, mais permettent le cas échéant de satisfaire aux critères de durée minimale d'assurance et d'augmenter les droits acquis durant certaines périodes où des cotisations n'ont pas été versées. Le nouveau contrat de coalition présenté en février 2018 par les partis CDU-CSU et SPD prévoit une hausse de trois points par enfant né avant 1992, pour les parents ayant trois enfants ou plus.

En Suède, dans le cadre du régime public de retraite, les personnes élevant des enfants de quatre ans ou moins se voient garantir des droits à retraite minimale sans contrepartie de cotisations. Dans un ménage biparental, en l'absence de choix, ces droits sont accordées au parent ayant le revenu le plus faible<sup>3</sup>. Dans plus de 90% des cas, c'est la mère qui en bénéficie. L'État prend en charge l'intégralité des cotisations au système national de pension liée à la rémunération (à la fois les comptes notionnels et le régime par capitalisation à cotisations définies). Par ailleurs, les allocations versées aux personnes en congé parental sont également considérées comme un revenu ouvrant droit à pension.

Enfin, en Italie, depuis 2000, il est possible de valider des interruptions d'activité pour un enfant de moins de huit ans, ce droit étant ouvert aux deux parents. A l'inverse de la Suède et de l'Allemagne où les droits familiaux peuvent être acquis en parallèle d'une activité professionnelle, une interruption d'activité est donc nécessaire. Toutefois, cette validation reste limitée à dix mois pour un parent isolé et à six mois pour la mère et sept mois pour le père, dans la limite de dix mois par couple. Si le père s'arrête pendant au moins trois mois, cette limite est alors portée à onze mois. Les mères bénéficient par ailleurs d'un coefficient de conversion plus favorable que les femmes sans enfant. Pour les mères d'un ou deux enfants, le coefficient de conversion utilisé pour calculer les prestations de pension est plus favorable : l'âge pris en compte est l'âge effectif de départ à la retraite majoré d'un an. Pour les mères de trois enfants ou plus, la majoration est de deux ans.

A l'inverse, certains pays n'ont pas développé de droits familiaux, en particulier les États-Unis et les Pays-Bas qui ont préservé le caractère forfaitaire de leurs systèmes de base<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Un point par enfant né avant 1992 (porté à deux en 2014 par la réforme de la Mütterrente) et 3 points par enfant né après cette date.

<sup>2</sup> D'après le panorama des pensions 2015 de l'OCDE, descriptif par pays, Allemagne.

<sup>3</sup> D'après le panorama des pensions 2015 de l'OCDE, descriptif par pays, Suède, ces majorations sont calculées selon la formule la plus intéressante parmi les trois suivantes : 1) si le revenu est nul ou inférieur à la rémunération des années précédentes, elles sont établies sur la base du salaire de l'année précédant la naissance de l'enfant ; 2) pour les salariés à faible revenu ou les personnes qui ne travaillaient pas avant d'avoir des enfants, elles sont établies sur la base de 75 % du salaire moyen à l'échelle nationale ; et 3) si le revenu augmente effectivement ou s'il ne diminue pas de façon sensible après le début des responsabilités liées aux enfants, elles sont fixées à une fois le revenu de base.

<sup>4</sup> Aux États-Unis, le système de retraite de base est peu contributif (trente-cinq années de cotisations sont exigées pour obtenir une pension complète) et couvre la quasi-totalité des personnes en emploi. Aux Pays-Bas, le système de retraite de base est universel : il verse des pensions forfaitaires à tous les résidents âgés de 65 ans ou plus. Dans ces deux pays, il existe également des régimes professionnels en capitalisation, dont l'objectif est de compléter la retraite publique en fonction de l'effort contributif des personnes.

## 2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

### 2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

La refonte des avantages familiaux ne constitue pas une réflexion nouvelle. En effet, depuis une dizaine d'années, de nombreux rapports<sup>1</sup> soulignent les insuffisances et l'hétérogénéité des dispositifs actuels et suggèrent une refonte de ces derniers. La mise en place d'un système universel de retraite apparaît alors comme une opportunité de corriger ces limites et de procéder à une simplification et à une unification des droits familiaux. En effet, une refonte du corpus législatif est nécessaire pour réformer les dispositifs existants dans deux sens :

#### *2.1.1. Prévoir des dispositifs s'appliquant universellement pour mettre fin aux inégalités entre les assurés*

L'arrivée d'un enfant ne conduit pas à la même attribution de droits à retraite compte tenu de l'importante divergence des règles selon les régimes. Ils sont en particulier devenus moins avantageux dans les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux, en matière de MDA.

#### **Encadré n°2 - Gain imputable à la majoration de pension et à la majoration de durée d'assurance selon le régime d'affiliation (€ par mois)**

*Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants*

|           | Salariée du privé | Fonctionnaire |
|-----------|-------------------|---------------|
| 1 enfant  | 81                | 9             |
| 2 enfants | 212               | 19            |
| 3 enfants | 449               | 124           |
| 4 enfants | 449               | 199           |

*Hypothèses :*

*L'assurée a cotisé 144 trimestres (36 ans). Elle part avec décote si les trimestres de MDA ne permettent pas d'atteindre la durée requise pour sa génération.*

*Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.*

*Elle a un salaire de 1 400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.*

En ce qui concerne la majoration de retraite attribuée aux parents de trois enfants et plus, bien que la plupart des régimes tendent à converger autour du taux de 10 % prévu par le régime général, des modalités spécifiques persistent : majoration de 5 % supplémentaire au-delà du 3<sup>ème</sup> enfant dans la fonction publique et les régimes spéciaux, plafonnement de la majoration dans les régimes complémentaires (avec des modalités de majoration différentes pour les parties de carrière antérieures à 2012), etc. En outre, ce dispositif n'existe pas dans les régimes de base des professions

<sup>1</sup> Notamment, le sixième rapport du Conseil d'orientation des retraites du 17 décembre 2008 sur les droits familiaux et conjugaux de retraite, le rapport au Premier ministre de Yannick Moreau de 2013 intitulé « Nos retraites demain : équilibre financier et justice » ; le rapport de l'Institut des politiques publiques de juin 2013 intitulé : « Réformer le système de retraite : les droits familiaux et conjugaux », le rapport de Bertrand Fragonard de février 2015 sur les droits familiaux de retraite ; le tome IV de l'avis de la députée Corinne Vignon présenté au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2019.

libérales, ce qui constitue une différence importante, l'apport de la majoration étant alors limité à la part complémentaire des retraites dans ces professions.

**Encadré n°3 - Gain imputable à la majoration de pension selon le régime d'affiliation (en % de pension)**

*Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants*

|           | Salariée du privé | Fonctionnaire |
|-----------|-------------------|---------------|
| 3 enfants | 10%               | 10%           |
| 4 enfants | 10%               | 15%           |

*Hypothèses :*

*L'assurée dispose, au moment de son départ à la retraite et avant application des MDA, de tous les trimestres requis pour sa génération.*

*Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.*

*Elle a un salaire de 1 400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.*

*Lecture : pour une salariée du privé avec 3 enfants, la majoration de pension correspond à 10 % de la pension qu'elle aurait reçu sans enfants.*

En matière de MDA, des disparités entre les dispositifs proposés par les régimes s'observent à plusieurs niveaux. Le nombre de trimestres attribués varie : au régime général et dans les régimes alignés, les mères ont droit jusqu'à huit trimestres par enfant contre deux dans la fonction publique. Les trimestres de MDA produisent également des effets inégaux selon les régimes : alors qu'ils sont pris en compte pour le coefficient de proratisation dans les régimes alignés, ils ne le sont pas toujours dans la fonction publique et les régimes spéciaux. En outre, les conditions d'attribution diffèrent d'un régime à l'autre : par exemple, certains régimes exigent une durée minimale d'interruption d'activité, la possibilité de partager les trimestres de MDA entre les parents est ouverte pour les enfants nés à compter d'une date de naissance différente en fonction des régimes, le congé parental fait l'objet d'une prise en compte différente dans la fonction publique et dans les régimes alignés, *etc.* Enfin, pour les assurés polypensionnés, le code de la sécurité sociale<sup>1</sup> prévoit des règles de compétence pour désigner le régime compétent pour servir la MDA. Ces règles peuvent conduire à l'application de règles moins avantageuses en matière de MDA selon le régime désigné et donc le parcours professionnel de l'assuré. Notamment, lorsque l'assuré a été affilié à un régime spécial, celui-ci est prioritairement compétent pour servir la MDA.

**Encadré n°4 - Gain imputable à la majoration de durée d'assurance selon le régime d'affiliation (en montant mensuel et en trimestres)**

*Pour une assurée avec un ou deux enfants*

*Par rapport à une assurée affiliée au même régime, sans enfants*

|  | Nombre d'enfants | Salariée du privé | Fonctionnaire |
|--|------------------|-------------------|---------------|
| Gain de pension, en €                    | 1                | 81 €              | 9 €           |
| Gain de durée d'assurance, en trimestres |                  | 8                 | 2             |
| Gain de pension, en €                    | 2                | 212 €             | 19 €          |
| Gain de durée d'assurance, en trimestres |                  | 16                | 4             |

*Hypothèses :*

<sup>1</sup> Art. R. 173-15 CSS.

L'assurée a cotisé 144 trimestres (36 ans). Elle part avec décote si les trimestres de MDA ne permettent pas d'atteindre la durée requise pour sa génération.

Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.

Elle a un salaire de 1 400 € (ou un traitement indiciaire si elle est fonctionnaire) / mois constant toute sa vie.

Ces disparités de prise en compte de l'incidence des enfants sur la carrière sont sources d'incertitude pour les poly-cotisants.

### **2.1.2. Prévoir des dispositifs intervenant dès le premier enfant et ayant davantage des effets utiles sur les droits à la retraite**

Les dispositifs actuels présentent chacun des insuffisances auxquelles le projet de loi entend remédier en procédant à une refonte des droits familiaux.

#### **La majoration de pension pour les parents d'au moins trois enfants, un dispositif trop ciblé**

La majoration de retraite pour les parents d'au moins trois enfants crée un effet de seuil important en ciblant spécifiquement les familles de trois enfants et plus, alors que les carrières sont affectées dès le premier enfant et que la part des familles de 3 enfants ou plus diminue tendanciellement. En effet, l'arrivée d'enfants freine souvent la progression salariale et entraîne un recours plus important au temps partiel, et ce dès le premier enfant.

#### **Encadré n°5 - Gain imputable à la majoration de pension et à la majoration de durée d'assurance pour les salariées du privé**

|  | Pension de base, en € | Pension complémentaire, en € | Ensemble, en € |
|--|-----------------------|------------------------------|----------------|
| 1 enfant   | 507                   | 225                          | 732            |
| 2 enfants  | 600                   | 263                          | <b>863</b>     |
| 3 enfants  | 770                   | 330                          | <b>1 100</b>   |
| 4 enfants  | 770                   | 330                          | 1 100          |
| Différence de pension pour une carrière identique, selon que l'assurée ait eu 2 ou 3 enfants |                       |                              |                |
|  | 27%                   |                              |                |

Hypothèses :

L'assurée a cotisé 144 trimestres (36 ans). Elle part avec décote si les trimestres de MDA ne permettent pas d'atteindre la durée requise pour sa génération.

Elle part à 62 ans : son comportement de départ est inchangé, quel que soit son nombre d'enfants.

Elle a un salaire de 1 400 € / mois constant toute sa vie.

Par ailleurs, la majoration est accordée dans les mêmes conditions aux deux parents, sans prise en considération de l'impact des enfants sur leur carrière respective. En outre, la majoration, de par son caractère proportionnel, tend à améliorer davantage le montant en valeur de la pension des

hommes<sup>1</sup> : au total, les hommes concentrent 64,5 % des dépenses du régime général au titre de la majoration de pension pour enfants.

### **Les majorations de durée d'assurance n'ont pas toujours d'effet utile sur les droits à retraite**

Le gain des MDA est très variable selon le profil de carrière. Son apport monétaire indirect est plus important pour les assurées à carrière presque complète et pour les assurées à carrière très incomplète, mais peut être nul pour les assurés qui ont la durée d'assurance requise à l'âge légal. Ainsi, 20% des trimestres sont inutiles car ils n'augmentent ni le taux de liquidation ni le coefficient de proratisation de leurs bénéficiaires. Le préjudice de carrière subi par ces assurés *via* une moindre progression salariale qui conduit à minorer les droits à retraite sans forcément impacter leur durée d'assurance acquise n'est dans ces cas pas compensé.

Les majorations de durée d'assurance peuvent également réduire les incitations à travailler en fin de carrière : si les femmes partent aujourd'hui plus tard que les hommes en raison d'une durée d'assurance inférieure, à l'avenir, en raison de la progression de l'activité féminine et de l'augmentation de la durée d'assurance requise qui renchérit l'utilité des MDA, celles-ci devraient principalement permettre aux femmes de disposer d'une durée d'assurance supérieure à celle des hommes, ce qui pourrait les conduire à partir plus tôt mais avec des montants de retraite moindre.

Plus largement, la compensation des préjudices de carrière par le biais de majorations de durée d'assurance n'est pas adaptée aux évolutions de l'activité féminine. En effet, d'après le dernier rapport annuel du COR<sup>2</sup>, l'écart entre les durées d'assurance des femmes et des hommes a tendance à se résorber : si la durée moyenne de carrière des femmes représentait près de 90 % de celles des hommes pour les générations nées en 1946, elle devrait continuer à progresser jusqu'à représenter en moyenne 104 % de celle des hommes pour les générations nées entre 1970 et 2000. En revanche, les inégalités de retraite entre femmes et hommes subsisteraient en raison des différences de revenus. Ainsi, une majoration monétaire des droits à retraite semble plus adaptée qu'une majoration passant par la durée d'assurance.

Enfin, une majoration de durée d'assurance est par définition adaptée à un régime fondé sur cette notion. L'instauration d'un régime en points nécessite par conséquent de transformer ce dispositif.

## **3. OBJECTIFS POURSUIVIS**

Les droits familiaux au sein du système universel de retraite doivent permettre de répondre aux objectifs suivants :

### **3.1 COMPENSER L'IMPACT DES ENFANTS SUR LA CARRIÈRE ET SUR LA CONSTITUTION DES DROITS À RETRAITE DÈS LE PREMIER ENFANT**

Au sein du système universel de retraite, la mise en place de droits familiaux unifiés a pour objectif de compenser l'impact de l'arrivée et de l'éducation des enfants sur la carrière et la constitution des

---

<sup>1</sup> Pour l'ensemble des régimes en 2012, pour les hommes ayant eu moins 3 enfants, la différence entre le montant mensuel moyen de la pension de droit direct intégrant la majoration et le montant mensuel moyen de la pension hors majoration est de 127 euros, contre 67 euros pour les femmes. Source : Chiffrage DREES de janvier 2016, p. 55, basé sur l'EIR 2012 (dernier chiffrage global inter-régimes disponible) ; uniquement sur droits propres ; hors départ anticipé pour motifs familiaux).

<sup>2</sup> Rapport annuel du COR, juin 2019, p. 189.

droits à retraite des assurés, quel que soit le rang de l'enfant. La mesure vise ainsi à revaloriser les droits accordés aux parents ayant eu un ou deux enfants, peu avantagés dans le système actuel, notamment les familles monoparentales, tout en continuant à prendre en compte la situation des familles nombreuses.

### **3.2 PRÉVOIR DES DROITS SIMPLES ET LISIBLES, COMMUNS À TOUS LES ASSURÉS**

La mesure vise à mettre fin aux inégalités entre assurés résultant de législations différentes en matière de droits familiaux, en prévoyant des dispositifs universels garantissant qu'un enfant ouvre les mêmes droits pour tous les assurés. Cette mesure d'unification doit également permettre d'améliorer la lisibilité et la compréhension des droits accordés au titre des enfants.

### **3.3 CONTINUER À RÉDUIRE LES ÉCARTS DE RETRAITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES DANS LE RESPECT DU DROIT EUROPÉEN**

Au regard des écarts de retraite persistant entre les femmes et les hommes et de l'apport actuel des droits familiaux dans les retraites des femmes, il est essentiel que les droits familiaux, au sein du système universel, continuent à contribuer à la réduction de ces écarts de retraite, en ciblant les parents les plus impactés par les préjudices de carrière du fait de l'arrivée d'enfants, c'est-à-dire les femmes. L'Insee a ainsi estimé que les femmes subissaient une perte de salaire horaire de l'ordre de 5 % par enfant alors qu'aucun écart n'est constaté pour les pères<sup>1</sup>.

En effet, les retraites de droit propre des femmes sont sensiblement plus faibles que celles des hommes, bien que l'écart diminue progressivement. Ainsi, pour la dernière génération observée, à savoir la génération née en 1950 qui a 66 ans en 2016, les retraites des femmes de droit direct hors majorations pour trois enfants représentaient 68 % de celles des hommes, alors que, pour les générations nées en 1926 et 1938, elles en représentaient respectivement 55 % et 58 %. En tenant compte de l'ensemble des droits directs (y compris majorations pour trois enfants et plus) et des droits dérivés, le rapport entre le montant moyen des retraites des femmes et celui des hommes est passé de 70 % en 2005 à 75 % en 2017<sup>2</sup>.

Les inégalités entre hommes et femmes en matière de retraite devraient continuer à se réduire sans disparaître complètement. Selon les projections du COR<sup>3</sup>, le rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes, calculé sur les seuls retraités résidant en France, devrait continuer d'augmenter, atteignant 80 % vers 2024 pour globalement se stabiliser autour de 88 % à horizon 2070. Les écarts de retraites résiduels s'expliqueraient par des écarts de salaires persistants à long terme.

Ces inégalités, bien qu'importantes, seraient encore nettement plus fortes sans les dispositifs de solidarité intégrés au système de retraite, notamment les droits familiaux. En effet, pour l'ensemble des femmes en 2012, les droits familiaux représentaient 10,1 % de la retraite de droit direct (près de

---

<sup>1</sup> Insee Analyses, n°48, 10 octobre 2019.

<sup>2</sup> Rapport annuel du COR, 13 juin 2019, pp. 191 et 192.

<sup>3</sup> Rapport annuel du COR, 13 juin 2019, p. 192.

6 % pour les mères de deux enfants, environ 17 % pour les mères de trois enfants et près de 40 % de celles des mères de cinq enfants ou plus)<sup>1</sup>.

## **4. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **4.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

#### ***4.1.1. Option tendant au remplacement des droits familiaux en matière de retraite par des prestations familiales***

Une première option aurait consisté à remplacer les droits familiaux en matière de retraite par un surcroît de prestations familiales octroyées au moment de l'éducation des enfants. Outre l'impact sur les droits à retraite des parents, notamment des mères, cette option se heurterait à des temporalités différentes entre l'extinction extrêmement progressive des dispositifs liés à la retraite et la montée en charge des prestations familiales, ce qui rendrait ce remplacement impossible pour des raisons budgétaires. En effet, le seul moyen de faire coïncider ces temporalités serait de supprimer les droits familiaux en matière de retraite acquis au titre de périodes passées des assurés n'étant pas encore partis en retraite tout en prévoyant une montée en charge sur 25 ans des prestations familiales financées par ce transfert, ce qui léserait les générations de la transition qui ne bénéficieraient d'aucun droit. Une telle option, qui pourrait par ailleurs soulever des questions d'acceptabilité juridique, a ainsi été écartée<sup>2</sup>.

#### ***4.1.2. Option tendant au maintien d'un seul dispositif en matière de droits familiaux conditionné à la réduction ou l'interruption d'activité***

Une autre option aurait consisté à ne maintenir qu'un seul dispositif d'avantage familial, conditionné à la réduction ou à l'interruption d'activité. Ce dispositif ne permettrait pas de remédier à l'impact des enfants sur la carrière des assurés n'ayant pas interrompu leur activité mais dont la parentalité a pu freiner le déroulement de la carrière et conduire à une perte de rémunération engendrant de moindres droits à retraite.

#### ***4.1.3. Option tendant au maintien d'avantages incompatibles avec un système en points tels que les majorations de durée d'assurance***

Le maintien de mécanismes de majorations de durée d'assurance n'est pas pertinent compte tenu de la mise en place d'un système de retraite en points où la durée d'assurance n'intervient pas dans le calcul de la retraite, sauf pour des dispositifs spécifiques (notamment dans le cadre du minimum de pension). Il convient de privilégier une majoration en points. Une telle option ne répond en outre plus aux enjeux d'égalité actuels entre les femmes et les hommes au regard de la retraite, qui ne se

---

<sup>1</sup> Chiffre DREES de janvier 2016, p. 57, basé sur l'EIR 2012.

<sup>2</sup> En effet, la CourEDH a pu considérer qu'une évolution de la réglementation entraînant une réduction substantielle du montant de la rente par rapport au montant attendu en application des anciennes règles pouvait être considérée comme affectant la substance même du droit de rester bénéficiaire du système d'assurance vieillesse (16 décembre 1974, Müller c/ Autriche, n° 5849/72, Décisions et rapports 1, p. 46, et rapport de la Commission (de la CEDH) du 1er octobre 1975, Décisions et rapports 3, p. 25).

posent plus comme évoqué *supra* en termes d'écart de durée d'assurance mais en termes d'écarts de revenus d'activité.

#### ***4.1.4. Option tendant à une forfaitisation des points accordés au titre de la majoration pour enfants***

Une autre option de modulation des points accordés au titre de la majoration pour enfants aurait consisté à attribuer des points forfaitaires par enfant (soit pour la totalité de la majoration, soit seulement pour une partie). Cependant, le choix d'un avantage intégralement proportionnel, non différencié en fonction du rang de naissance de l'enfant, semble de nature à mieux répondre à l'objectif de compensation du préjudice de carrière qu'un avantage de nature forfaitaire, qui ne tiendrait pas compte du niveau de rémunération des parents.

## **4.2. DISPOSITIF RETENU**

La mesure proposée consiste à mettre en place un dispositif unique de majoration en points qui remplacerait la majoration de pension pour familles nombreuses et les actuelles MDA pour enfants.

Ce dispositif majorerait les points acquis par l'assuré au moment du départ en retraite de 5 % par enfant, dès le premier enfant. Ce taux sera fixé par décret.

Cette majoration sera partageable entre les parents selon les modalités actuelles de partage de la MDA éducation au régime général.

Pour le partage de la majoration, les parents désignent d'un commun accord le bénéficiaire de la majoration ou, le cas échéant, décident de la répartition entre eux de la majoration. Leur décision doit intervenir dans les six mois suivant le quatrième anniversaire de l'enfant ou de son adoption et être exprimée auprès de la caisse d'assurance vieillesse compétente. En cas de désaccord exprimé dans ce délai, la majoration est attribuée au parent qui établit avoir assumé à titre principal l'éducation de l'enfant, ou, à défaut, est partagée par moitié entre les deux parents. En l'absence d'option et de désaccord exprimé dans le délai de six mois, la majoration est accordée à la mère par défaut. Lorsque les deux parents adoptants sont de même sexe, la majoration est partagée par moitié entre eux.

A la différence du dispositif actuellement appliqué au régime général, l'ouverture du droit ne sera toutefois pas soumise à l'exigence d'une durée minimale d'assurance imposée aux deux parents<sup>1</sup>. En effet, lorsqu'un des parents ne remplit pas cette condition ou ne peut simplement pas être identifié, cela a pour effet de priver le second parent du bénéfice de la majoration quand bien même ce dernier respecterait pour sa part les conditions d'ouverture du droit. Dès lors, dans le dispositif proposé, la condition d'un nombre de points minimum pour l'ouverture de la majoration s'appliquera individuellement à chaque parent. Ainsi, cette possibilité de partage de la majoration entre les deux parents permettra de rediriger le bénéfice de celle-ci vers les parents dont les carrières

---

<sup>1</sup> Au régime général, cette durée minimale est de deux ans en application du VII de l'art. L. 351-4 CSS (durée devant avoir été accomplie auprès d'un régime de retraite légalement obligatoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ; cette condition n'est pas opposable au parent qui a élevé seul l'enfant pendant tout ou partie de la période d'éducation).

sont les plus impactées par l'éducation d'enfants. Par ailleurs, l'octroi d'un avantage dès le premier enfant garantira une meilleure prise en compte de la situation des familles d'un et deux enfants.

Par ailleurs, une majoration supplémentaire de 1 % sera attribuée à chaque parent d'au moins trois enfants afin de prendre en compte l'incidence particulière sur la carrière de la charge de famille nombreuse. Les parents pourront attribuer d'un commun accord cette majoration de 2% par enfant au total à un bénéficiaire unique.

## 5. IMPACTS

### 5.1 IMPACTS JURIDIQUES

#### 5.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article crée un chapitre VI intitulé : « Droits familiaux de retraite » au sein du nouveau titre IX du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale, comprenant deux nouveaux articles : L. 196-1 et L. 196-2 (l'article L. 196-2 étant créé par l'article 45 du projet de loi). Le nouvel article L. 196-1 créé par le présent article met en place un dispositif unique de majoration en points pour enfant remplaçant les dispositions prévoyant des avantages familiaux figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires propres à chaque régime de retraite qui sont abrogées (ou le cas échéant remplacées par d'autres dispositions), notamment :

- Pour les salariés relevant du régime général : les articles L. 351-12, L. 351-4, L. 173-2-0-1 et L. 173-2-0-2 CSS ;
- Pour les travailleurs indépendants : l'article L. 634-2 CSS (qui renvoie notamment aux articles L. 351-12 et L. 351-4) ;
- Pour les salariés agricoles : l'article L. 742-3 CRPM (qui renvoie au titre V du livre III du CSS, donc aux articles L. 351-12 et L. 351-4) ;
- Pour les non-salariés agricoles : l'article L. 732-38 CRPM (qui renvoie aux articles L. 351-12 et L. 351-4 CSS) ;
- Pour les professions libérales : les articles L. 643-1-1 (CNAVPL) et L. 653-3 (CNBF) CSS (qui renvoient à l'article L. 351-4 CSS) ;
- Pour les fonctionnaires de l'Etat : les articles L. 18, L. 12 et L. 12 bis CPCM ;
- Pour les contractuels de la fonction publique (IRCANTEC) : l'article 15 de l'arrêté du 30 décembre 1970 relatif aux modalités de fonctionnement du régime de retraites complémentaire des assurances sociales institué par le décret du 23 décembre 1970.
- Pour chacune de ces populations, une disposition générale couvrant l'ensemble des prestations est prévue, soit dans le livre correspondant du code de la sécurité sociale, soit dans un autre code et renverra à l'application des prestations du système universel prévues au titre IX du livre I<sup>er</sup> et donc à l'article L. 196-1 CSS en matière de droits familiaux. Les dispositions actuelles seront abrogées.

Au niveau réglementaire, l'ensemble des dispositions d'application des dispositions précitées seront abrogées (notamment l'article R. 351-30 CSS).

Le nouvel article L. 196-2 CSS, comme les autres prestations du système universel prévues au titre IX du livre I<sup>er</sup> s'appliquera aux assurés des régimes spéciaux qui ne sont pas aujourd'hui régis par des textes législatifs et qui seront rattachés au régime général pour la retraite. En conséquence, l'ensemble des dispositions réglementaires relatives aux régimes spéciaux seront abrogées, y compris celles prévoyant des droits familiaux, c'est-à-dire :

- Pour la CNRACL : les articles 24 et 15 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 ;
- Pour la SNCF : les articles 13 (III) et 16 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008 relatif au régime spécial de retraite du personnel de la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités ;
- Pour la RATP, les articles 24 et 25 du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régie autonome des transports parisiens ;
- Pour les IEG : les articles 14 et 21 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 approuvant le statut national du personnel des IEG ;
- Pour la Comédie-Française : les articles 11 *bis* et 16 du décret du 11 octobre 1968 ;
- Pour la CROPERA : l'article 18 du décret du 5 avril 1968 ;
- Pour la CRPCEN, les articles 92 et 94 du décret n°90-1215 du 20 décembre 1990 portant application de la loi du 12 juillet 1937 instituant une caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et modifiant certaines dispositions relatives à cette caisse ;
- Pour le FSPOEIE : les articles 12, 17 et 20 du décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004 ;
- Pour le régime de la Banque de France : les articles 12, 16 et 35 du règlement annexé au décret n°2007-262 du 27 février 2007.

### ***5.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne***

La mise en place du système universel de retraite permettra d'écarter la qualification de régime professionnel tel que définie par la jurisprudence européenne<sup>1</sup>, et par conséquent les contraintes juridiques pesant sur ces régimes. En effet, le corpus de règles du système universel de retraite couvrira l'ensemble des régimes de retraite (base et complémentaire) et ne s'appliquera pas à une catégorie particulière de travailleur, en particulier s'agissant des dispositifs de solidarité qui seront financés par un fonds universel et des ressources fiscales. Les agents de la fonction publique et des régimes spéciaux sous statut seront soumis aux mêmes règles que les autres actifs au sein de ce corpus. Par ailleurs, l'ensemble des dépenses et des recettes de la branche vieillesse feront désormais l'objet d'une intégration financière. Le maintien de régimes de sécurité sociale juridiquement distincts est donc sans incidence sur la qualification de régime professionnel. Ainsi, il n'y a pas lieu d'examiner la validité du dispositif envisagé en matière de répartition des droits familiaux sous l'angle du principe d'égalité de rémunération, mais seulement au regard du principe d'égalité de traitement prévu par la CEDH.

---

<sup>1</sup> Arrêt de la CJCE du 28 septembre 1994, Bestuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds c/ G. A. Beune, C-7/93.

A cet égard, le schéma envisagé pour l'attribution de la majoration présente des garanties. En effet, ce dernier ne réserve pas la totalité des avantages familiaux aux femmes comme cela avait été contesté par la Cour de cassation pour la MDA avant 2010. Ainsi, la possibilité de partager la majoration entre les deux parents paraît de nature à garantir le respect du principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes au regard des articles 1<sup>er</sup> et 14 de la CEDH. En outre, l'attribution de la majoration par défaut aux mères, en l'absence d'option exprimée, est justifiée au regard des préjudices de carrière plus importants subis par les femmes en raison de l'arrivée d'enfant, qui ne touche pas les hommes de façon comparable.

## **5.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

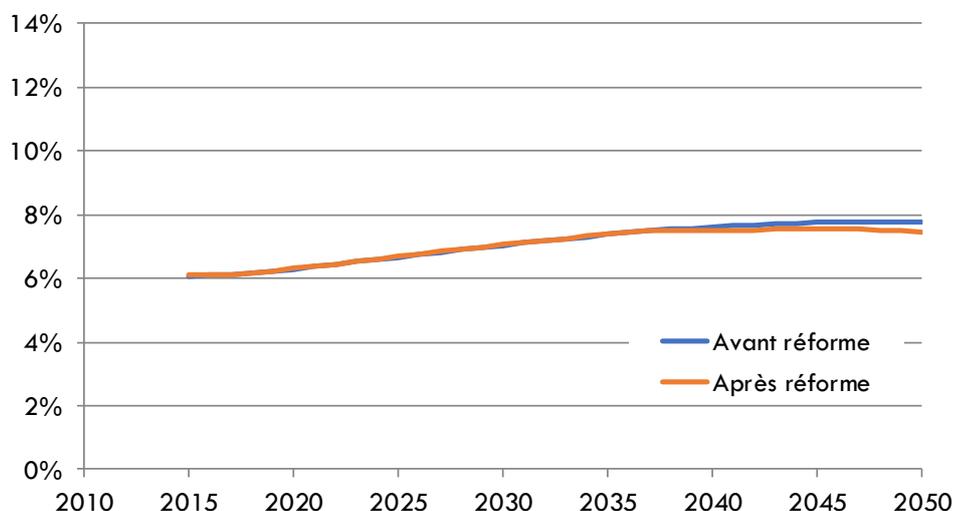
### ***5.2.1 Impacts macroéconomiques***

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

### ***5.2.2 Impacts financiers***

En comparaison de la situation actuelle, les droits familiaux représenteraient une part quasiment identique à moyen terme et légèrement inférieure à long terme (près de 8 % des masses totales). Ceci est lié en partie au choix méthodologique de considérer l'intégration des MDA pour enfant dans la durée MP comme un effet lié au minimum de pension et non aux droits familiaux (*Cf.* partie 3 de la présente étude d'impact).

## Graphique : masses financières consacrées aux droits familiaux y compris AVPF (en % des dépenses du système de retraite)



Champ : ensemble des droits familiaux (bonifications des pensions pour enfants, MDA (hors effet taux que ce soit avant<sup>1</sup> ou après réforme) et points enfants, AVPF).

Note : il n'est pas tenu compte dans les projections de la restriction de droits AVPF ouverts au titre du complément familial uniquement jusqu'au 6 ans du dernier enfant. Les impacts financiers qui en résultent peuvent cependant être considérés comme marginaux à horizon 2050.

Source : CNAV, modèle PRISME tous régimes

### 5.2.3 Impacts sur les assurés

La refonte des majorations de retraite permettra de rétablir l'équité entre les assurés en garantissant qu'un enfant ouvre droit aux mêmes compensations pour l'ensemble des assurés quel que soit leur secteur d'activité, ce qui bénéficiera aux assurés des régimes actuellement défavorisés comme ceux de la fonction publique.

La fusion des deux dispositifs actuels au sein d'une unique majoration pouvant être intégralement octroyée à la mère permettra une meilleure compensation de l'impact de la naissance et de l'éducation des enfants sur les retraites des femmes, et plus largement, vers le parent dont la carrière a objectivement été la plus impactée par la naissance et l'éducation de l'enfant.

L'instauration d'une majoration unique de 5 % par enfant garantira une meilleure prise en compte de la situation des familles d'un et de deux enfants, peu avantagées dans le système actuel. A cet égard, le renforcement des droits accordés aux familles d'un et deux enfants bénéficiera particulièrement aux familles monoparentales, dont la majorité a un enfant (cf. partie 3 de la présente étude d'impact)

L'attribution d'un supplément de 2 %, à raison de 1 % par parent, pour les familles de trois enfants et plus permettra de prendre en compte l'incidence particulière sur la carrière de la charge de famille nombreuse notamment pour les femmes.

L'instauration d'une majoration intégralement versée sous la forme de points garantira une augmentation certaine des droits à retraite des bénéficiaires. Ce gain, indépendant du profil de l'assuré, ne pourra plus être conditionné à un avancement du départ en retraite et répond ainsi au

<sup>1</sup> Sauf pour les fonctionnaires et les régimes spéciaux

double objectif d'inciter à la prolongation d'activité et de laisser aux assurés le maximum de liberté dans leur passage vers la retraite.

La simplification et l'unification des droits à retraite accordés au titre des enfants contribueront ainsi à améliorer la lisibilité des droits à retraite pour les assurés.

### 5.3 IMPACTS SOCIAUX

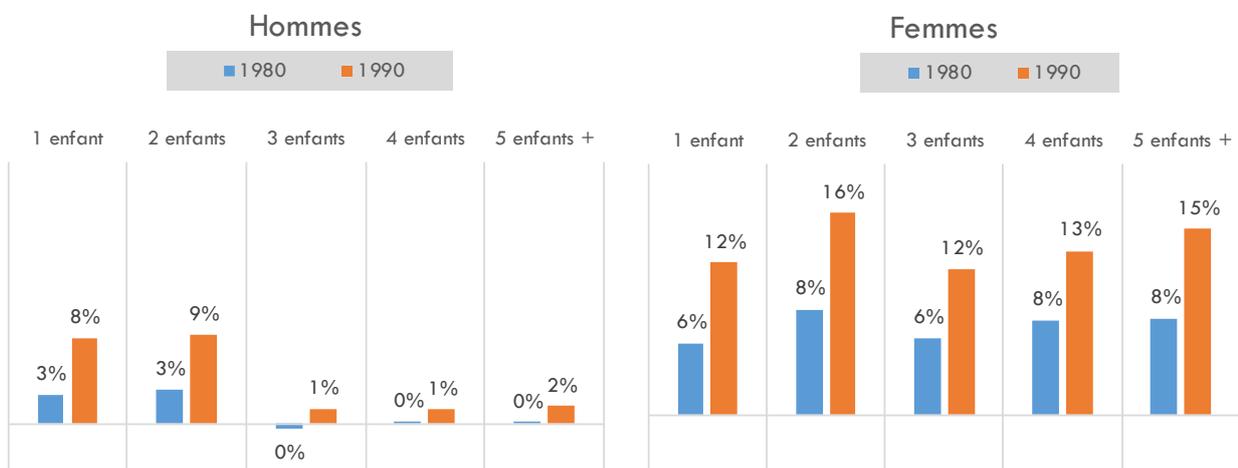
#### 5.3.1 Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

#### 5.3.2 Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le remplacement de la majoration de pension pour enfants, qui bénéficiait, en masses financières, principalement aux hommes, par une majoration pouvant être intégralement octroyée à la mère, permettra de rediriger une partie des dépenses consacrées aux majorations de retraite octroyées au titre des enfants des pères vers les mères. Ainsi, la refonte des droits familiaux contribuera sensiblement à ce que le système universel participe à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes.

#### Graphique : variation de la pension moyenne selon le nombre d'enfants après la réforme



Source : CNAV-DSPR - Modèle PRISME

## 6. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

### 6.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

## **6.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

### ***6.2.1 Application dans le temps***

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues aux articles 60 et 62.

### ***6.2.2 Application dans l'espace***

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 63.

### ***6.2.3 Textes d'application***

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret de plusieurs éléments : le taux de la majoration attribuée par enfant, les modalités de la décision de partage de la majoration, le taux de la majoration supplémentaire pour famille nombreuse et le nombre de points minimum devant avoir été acquis par l'assuré pour en bénéficier.

**Tableau récapitulatif des majorations de durée d'assurance et des majorations de retraite pour les parents d'au moins 3 enfants**

| Dispositif / Régime                    |  | Régimes général et alignés  |        |   |   | SRE / CNRACL   |        | Régimes spéciaux            |   |        | Professions libérales  |        | CNBF  |        | Observations   |
|--|--|-----------------------------|--------|---|---|--|--------|-----------------------------|---|--------|--|--------|---|--------|--|
|  |  | Régimes de base             |        | Régimes complémentaires   |   | Nbre T   | Prorat | Nbre trimestres             |   | Prorat | Nbre T   | Prorat | Nbre T  | Prorat |  |
|  |  | Nbre T                      | Prorat | AGIRC-ARRCO   | IRCANTEC  |  |        | SNCF                        | RATP, IEG   |        |  |        |   |        |  |
| Majorations de durée d'assurance (MDA) | MDA pour enfant (maternité et éducation)                                     | 8 T                         | OUI    |   |   | 2 T  | NON    | 2 T                         | 2 T (1er) et 4 T pour les suivants  | NON    | 8 T  | NA     | 8 T   | NA     | MDA éducation (4 T pour le RG) : mère par défaut, possibilité de partage   |
|  | Autres formes de validation gratuite de trimestres (dont MDA congé parental) | ≤ 4 T / an, ≤ 12 T au total | OUI    | En cas d'accord d'entreprise (versement de cotisations)   | Bonification de points (≤ 3 ans), calculé sur la moyenne annuelle des points acquis | ≤ 4 T / an, ≤ 12 T au total  | OUI    | ≤ 4 T / an, ≤ 12 T au total |   | OUI    |  |        |   |        | RG : non cumulable avec MDA accouchement + éducation : meilleur des deux<br>RG : Conditions : interruption ou réduction de l'activité<br>FP et RS : cumul restreint avec MDA maternité |
| <b>Majoration de pension</b>           |  | 10 % à partir de 3 enfants  |        | 10 % pour 3 enfants élevés (majoration plafonnée à 1 000 € par an et par régime) ou 5 % par enfant à charge à la liquidation (+ forte majoration retenue) | 10 % pour 3 enfants, 15 % pour 4 enfants ... 30 % pour 7 enfants et plus            | 10 % pour 3 enfants, +5 % par enfant supplémentaire dans la limite du dernier traitement perçu<br><i>(Règles spéciales pour IEG et marins)</i> |        |                             | Pas de majoration pour enfants dans le régime de base<br>10 % pour trois enfants dans la plupart des régimes complémentaires et PCV des sections professionnelles (sauf CAVOM, CARPIMKO et CAVEC). 30 % par enfant à charge pour le régime complémentaire des notaires (CPRN) |        | Aucune majoration pour les régimes de base et complémentaire |        | Les règles communes AGIRC-ARRCO s'appliquent pour les périodes postérieures au 1er janvier 2012 |        |  |

## Tableau de références

| Régimes                   |   | MDA  | Majoration trois enfants                                      |
|---------------------------|---|--|---|
| Salariés (régime général) |   | L. 351-4 CSS   | L. 351-12 et R. 351-30 CSS                                    |
| TI                        |   | L. 634-2 CSS (renvoi)  |   |
| PL                        |   | L. 643-1-1 (CNAVPL) et L. 653-3(CNBF)                                  | NA  |
| SA                        |   | L. 742-3 CRPM (renvoi)   |   |
| NSA                       |   | L. 732-38 CRPM (renvoi)  |   |
| Régimes spéciaux          | SRE   | L. 12 b) et L. 12 bis CPCR   | L. 18 CPCR  |
|                           | CNRA  | Article 15 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003                  | Article 24 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003         |
|                           | RATP  | Article 24 du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008                       | Article 25 du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008              |
|                           | SNCF  | Article 13 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008                       | Article 16 du décret n° 2008-639 du 30 juin 2008              |
|                           | IEG   | Article 14 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946          | Article 21 de l'annexe 3 au décret n° 46-1541 du 22 juin 1946 |
|                           | IRCANTEC  | NA   | Article 15 de l'arrêté du 30 décembre 1970                    |
|                           | CF  | Article 11 bis du décret n° 68-960 du 11 octobre 1968                  | Article 16 du décret n° 68-960 du 11 octobre 1968             |
|                           | CROPERA   | Article 12 du décret n° 68-382 du 5 avril 1968                         | Article 18 du décret n° 68-382 du 5 avril 1968                |
|                           | ENIM  |  | Article R. 14 du code des pensions de retraites des marins    |
|                           | FSPOEIE   | Articles 12 et 17 du décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004              | Article 20 du décret n°2004-1056 du 5 octobre 2004            |
| Banque de France          | Articles 12 et 16 du règlement annexé au décret n°2007-262 du 27 février 2007 | Article 35 du règlement annexé au décret n°2007-262 du 27 février 2007 |   |

## Article 45 : Prise en compte des interruptions de carrière des parents d'enfants en bas âge

### 1. ETAT DES LIEUX

#### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

En complément des majorations de retraite ou de durée d'assurance accordées au titre des enfants au moment du départ en retraite, le droit actuel prévoit des dispositifs visant à compenser les périodes de réduction ou d'interruption d'activité liées à l'éducation des enfants. Il s'agit principalement de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), des majorations de durée d'assurance (MDA) pour congé parental et des validations gratuites des périodes d'éducation.

##### *1.1.1. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)*

Créée en 1972<sup>1</sup>, sous le nom d'assurance vieillesse des mères de famille, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)<sup>2</sup> permet aux parents qui n'ont pas d'activité ou une activité réduite de valider des trimestres auprès de la CNAV, quel que soit leur régime d'affiliation, avec un report au compte d'un montant équivalent au SMIC. La CNAF assure le versement de cotisations à l'assurance vieillesse au titre de ces périodes. Trois types de conditions cumulatives s'appliquent pour l'ouverture du droit à l'AVPF (cf. tableau récapitulatif en annexe) :

- Être bénéficiaire d'une des prestations familiales suivantes : complément familial (CF), allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE, ex complément de libre choix d'activité (CLCA), à taux plein ou à taux partiel). L'affiliation à l'AVPF est également possible via la perception de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), le bénéfice d'un congé de proche aidant (ex congé de soutien familial) et la prise en charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé ou en perte d'autonomie ;
- Dans certains cas, ne pas exercer d'activité professionnelle, ou avoir des revenus professionnels inférieurs à un plafond déterminé par décret, ou encore n'exercer qu'une activité à temps partiel ;
- Avoir des ressources inférieures à un plafond déterminé par décret pour les allocataires de prestations familiales (qui s'applique selon les cas à la personne isolée ou au couple).

L'AVPF ne permet pas d'acquérir directement des droits dans les régimes complémentaires mais, en permettant la validation de trimestres et en facilitant l'atteinte du taux plein pour la retraite de

---

<sup>1</sup> Loi n° 72-8 du 3 janvier 1972 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles.

<sup>2</sup> Prévues aux art. L. 381-1, R. 381-1 à R. 381-4 et D. 381-1 à D. 381-7 CSS.