

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 1^{er} février 2024 à 10 h 00
« Droits familiaux et conjugaux »

Document n° 3
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Quels objectifs pour les droits familiaux ?

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Quels objectifs pour les droits familiaux ?

Les droits familiaux du système de retraite français (principalement majorations de pension, assurance vieillesse des parents au foyer -AVPF- et majorations de durée d'assurance -MDA-) visaient lors de leur création à soutenir la natalité, donner des droits propres aux mères de famille au foyer, et à opérer de fait une redistribution horizontale au profit des familles avec enfants¹.

Le développement du travail des femmes a progressivement conduit à recentrer ces objectifs autour d'une compensation des effets des naissances sur la carrière des femmes, notamment les interruptions d'activité. Parmi les autres principes directeurs, l'unification et la simplicité des dispositifs semble aussi légitime dans un souci d'équité comme de lisibilité. L'ensemble des dispositifs actuels de droits familiaux semble éclaté, voire complexe, et ces dispositifs ne sont pas tous cohérents dans leurs objectifs sous-jacents. Ils comportent des différences entre régimes qui nuisent à leur bonne appréhension par leurs potentiels bénéficiaires. Enfin, ils ne couvrent pas toutes les formes d'inégalités entre femmes et hommes, notamment celles liées au temps partiel, et peuvent avoir des effets désincitatifs sur l'offre de travail.

Dans ce cadre, ce document revient sur les trois grands objectifs que l'on peut assigner aux droits familiaux en matière de retraite : la compensation des effets des enfants et de la maternité sur l'activité et la carrière ; la redistribution vers les familles avec enfants, voire l'encouragement à la natalité ; la redistribution vers les bas revenus. Il vise à présenter les différentes manières de les hiérarchiser et à évaluer leur mise en œuvre ainsi que leur cohérence dans le système actuel de retraite.

1. Des dispositifs familiaux visant d'abord à compenser les effets des enfants et de la maternité sur l'activité et la carrière

1.1 L'objectif de compensation des effets des enfants et de la maternité sur les carrières

L'objectif principal des droits familiaux énoncé dans la loi de 2014 est de « mieux compenser les interruptions de carrière directement liées aux jeunes enfants d'une part, et l'impact sur les rémunérations (et partant sur les pensions) induit par l'éducation des enfants ». Dans cette perspective, la redistribution au profit d'au moins l'un des parents, qui est au fondement de ces dispositifs, doit permettre l'égalité entre les genres en garantissant l'accumulation de droits propres par les mères. Les dispositifs de droits familiaux visent à permettre que ces dernières ne soient pas pénalisées dans leur participation au marché du travail, garante de cotisations et donc de pensions futures, par la

¹ Voir le [document n° 5 de la séance du COR du 19 octobre 2023](#), qui détaille les objectifs initiaux de ces dispositifs. La redistribution est définie comme un transfert d'argent entre groupes, soit envers les plus défavorisés (redistribution verticale), soit envers d'autres groupes pour des raisons assurantielles (redistribution horizontale entre bien-portants et malades, entre familles sans enfants et familles avec enfants, entre hommes et femmes, etc.).

maternité, ainsi que par les charges d'éducation associées qui incombent encore le plus souvent aux femmes. Malgré une forte progression de l'activité féminine depuis 50 ans, les femmes restent davantage que les hommes à temps partiel, et le taux d'emploi des mères reste inférieur à celui des hommes et des femmes sans enfant ; en outre, l'arrivée de chaque enfant reste associée à une pénalité salariale de l'ordre de 5 % pour les femmes jusqu'à cinq ans après, sans effet significatif sur les hommes². Aussi, l'objectif visé par les droits familiaux ne semble donc pas tant de valoriser les pensions des femmes en général, que de permettre que la maternité et les charges de famille associées ne les pénalisent pas dans l'acquisition de droits à pension. Se pose également la question de la prise en compte de la prise en charge des parents dépendants qui incombe aussi le plus souvent aux femmes et est également susceptible de pénaliser leurs fins de carrières.

Malgré la présence d'inégalités aux dépens des femmes, la logique d'égalité entre les genres impose cependant que ces dispositifs ne leur soient pas réservés explicitement, ce qui les rendrait discriminatoires au sens de la législation européenne. L'arrêt « Griesmar » rendu par la Cour de justice des Communautés européennes en 2001 impose d'ouvrir aux hommes la possibilité de bénéficier de certains droits familiaux³. Cela tient au fait que la pension versée est considérée comme une « rémunération » au sens d'un salaire différé, pour laquelle l'accès égal doit être garanti aux deux sexes. Cela a notamment donné lieu à une distinction entre les dispositifs de majoration de durée d'assurance ciblant les femmes au titre de la maternité, et ceux pouvant concerner les deux parents au titre de l'éducation.

1.2 Les dispositifs actuels permettent-ils d'atteindre cet objectif ?

Les principaux dispositifs permettant de compenser les effets des enfants et de la maternité sur les carrières sont ceux liés à l'acquisition de trimestres avec ou sans reports de salaire au compte de l'assuré (MDA et AVPF), à la différence de la majoration de pension à partir de 3 enfants qui ne permet pas de répondre à cet objectif⁴. L'adéquation de l'ensemble de ces dispositifs à cet objectif peut être évaluée empiriquement, en observant leurs conséquences sur les pensions.

² Voir le [document n° 16 de la séance plénière du COR du 19 octobre 2023](#) portant sur les différences de carrière entre femmes et hommes.

³ Au sujet de l'effet des règlements européens sur l'élaboration des droits conjugaux et familiaux, voir le [document n° 6 de la séance plénière du COR du 19 octobre 2023](#).

⁴ La loi de 2014 critique dans son exposé des motifs ce dispositif « mal ciblé » bénéficiant à 70 % aux hommes, qui ne contribue pas à réduire les écarts de pension entre les femmes et les hommes, ni à compenser les aléas de carrière (voir aussi Bonnet et al., 2013).

Un exercice de simulation sur les droits à pensions des femmes avec ou sans application des dispositifs de droits familiaux permet d'indiquer que **les majorations de durée d'assurance et l'assurance vieillesse des parents au foyer permettent bien en moyenne une compensation quasi-intégrale de l'effet négatif des enfants entre femmes sans enfants et femmes avec enfants des générations 1950 à 1966** (Bonnet et Rapoport, 2020). Pour les générations les plus récentes de cotisants, le ratio entre droits à pension des femmes et des hommes serait toutefois inférieur de près de 10 points en l'absence des MDA et la pension des femmes bénéficiaires croît en moyenne de 20 % grâce aux MDA (Bonnet *et al.*, 2013). Pour les retraités actuels, ces dispositifs contribuent également à la réduction des écarts de pension entre femmes et hommes, mais ne les suppriment pas pour autant : les pensions de droit direct (hors majorations de pension) des femmes restent en moyenne un peu moins de 40 % inférieures en 2021 pour les retraités actuels. À cet égard, le système de droits familiaux français est en comparaison internationale relativement étendu et donc *a priori* parmi les plus à mêmes de remplir ses objectifs⁵.

Le barème de ces outils conduit toutefois à compenser davantage certains types de carrières ou certaines catégories, sans que cela soit nécessairement justifié (Bonnet *et al.*, 2013). Comme au régime général, les trimestres accordés ne dépendent pas de la durée d'interruption, la MDA surcompense la durée d'assurance les femmes ayant eu les interruptions de carrière les plus courtes. Lorsqu'elles ont commencé à travailler tard sans s'interrompre ensuite pour élever leurs enfants, les trimestres ne sont pas utiles pour compenser les effets de la maternité sur leur carrière mais sont susceptibles en revanche d'être utilisés pour compenser ce manque de cotisation lié au début de carrière. Dans le cas d'une carrière complète, les majorations sont même susceptibles d'être inutiles ou d'avoir un effet désincitatif sur l'offre de travail à l'approche de la retraite puisque les trimestres accordés incitent à partir à la retraite plus tôt avec des pensions qui peuvent être plus faibles. Cela entre en contradiction avec les réformes visant à reculer l'âge de départ et à favoriser l'emploi des seniors. À l'inverse, la MDA sous-compense les carrières avec interruptions et/ou faible salaire : aucun salaire n'étant porté au compte au titre de ce dispositif, la MDA ne permet pas d'augmenter le salaire annuel moyen pour calculer la pension et les femmes ayant eu de longues interruptions bénéficient alors d'une moindre pension. Pourtant, les femmes ayant de faibles salaires sont le plus susceptibles d'avoir des interruptions d'activité liées à la maternité qui pénaliseront davantage leur carrière en raison de problèmes d'employabilité.

Par ailleurs, la compensation de l'effet des enfants sur les pensions se fait aussi au prix de certaines autres dispositions incompatibles avec le principe d'incitation au travail, comme la possibilité de bénéficier de l'AVPF pendant plus de dix ans et au-delà des six ans de ses enfants, notamment par le biais de l'éligibilité au complément familial.

⁵ Voir le document n° 22 de la séance du COR du 19 octobre 2023.

Certaines conséquences de la maternité ne sont de surcroît pas couvertes par ces dispositifs. Le principe de majoration de la durée d'assurance n'est par exemple pas adapté pour corriger la proportion plus importante de temps partiel parmi les femmes, ni les moindres opportunités de carrières et de salaire liées à la présence d'enfants (Cour des comptes, 2022). Les règles de validation du régime général, notamment le seuil des 150h au Smic nécessaire pour la validation d'un trimestre, permettent déjà de limiter les inégalités liées à la durée mais peuvent conduire à des salaires portés au compte très bas pour les femmes à temps partiel. Les inégalités de rémunérations restent une des dimensions importantes des inégalités entre femmes et hommes due à la fois à une ségrégation dans des métiers différents, de moindres opportunités de promotions et un recours plus important au temps partiel. Outre qu'elle ne relève pas d'abord du système des retraites, la compensation explicite du moindre salaire touché par les femmes pose toutefois des problèmes dans ses modalités en raison de la difficulté à quantifier individuellement ce que serait le salaire légitime et donc la cotisation à retenir.

2. Les objectifs initiaux de redistribution horizontale et d'encouragement à la natalité sont-ils toujours d'actualité ?

Les droits familiaux étaient lors de la création uniquement considérés sous l'angle de la redistribution horizontale vers les familles nombreuses. Le souci d'égalité entre les femmes et les hommes prenait alors la forme d'une valorisation du statut de femme au foyer permettant à ces dernières d'obtenir des droits à cotisation comme légitime rétribution de leur rôle de soin et d'éducation des enfants. En complément, la redistribution horizontale consistait alors en une compensation des frais plus importants liés au fait d'avoir eu des enfants, ce qui a également conduit à développer les prestations familiales. Le principe d'un transfert subventionnant ou « récompensant » les familles nombreuses peut encore se justifier dans le cadre des retraites en indiquant que leurs dépenses plus importantes au cours de leur cycle de vie limitent leur capacité d'épargne, et donc leur niveau de patrimoine à la retraite⁶.

Dans les objectifs initiaux des droits familiaux, cette redistribution devait aussi permettre d'inciter financièrement les familles à avoir des enfants. Lorsque la majoration de la pension pour enfants est instaurée en 1945 lors de la création du régime général, il s'agit alors explicitement d'encourager la natalité dans le contexte de l'après-guerre. Les majorations de durée d'assurance et l'assurance vieillesse des mères de famille répondent également au moment de leur création par les lois Boulin du début des années 1970, à des objectifs natalistes et familialistes (COR, 2007). Dans le cas particulier du système de retraite par répartition, la natalité concourt aussi à l'équilibre financier en apportant un nombre suffisant de cotisants, même si l'effet est susceptible d'être fortement atténué ou amplifié selon le taux d'emploi et le niveau moyen d'éducation. Plus largement, il est possible de souligner les externalités macroéconomiques des enfants en termes de croissance et de finances publiques (cotisations et impôts) grâce à une augmentation de la population active.

⁶ Voir à ce sujet le [document n° 18 de la séance plénière du COR du 19 octobre 2023](#), qui détaille le niveau moyen de patrimoine et de niveau de vie selon le nombre d'enfants.

Plusieurs arguments peuvent toutefois conduire à questionner l'atteinte de tels objectifs dans le cadre des dispositifs de droits familiaux pour les retraites. Premièrement, en dehors de la compensation des effets de la maternité sur les carrières et donc les pensions, le soutien aux familles avec enfants relève plutôt de la politique familiale. Cette dernière permet ainsi de soutenir les familles pendant les périodes où elles ont effectivement la charge des enfants, alors que cela n'est plus le cas au moment de la retraite. Deuxièmement, les études ayant tenté de mesurer les effets directs des allocations familiales sur la natalité concluent à l'existence d'effets, mais qui restent d'ampleur limitée. L'effet combiné de l'ensemble des avantages liés aux enfants (incluant les tarifs familles nombreuses, les allocations familiales, et les avantages retraites) pourrait être un peu plus élevé, mais il est difficilement quantifiable⁷. Ainsi, un argument d'efficacité pourrait inciter à limiter les dispositifs de retraites visant uniquement à favoriser les familles nombreuses ou la natalité.

3. L'objectif de redistribution verticale est-il compatible avec celui de redistribution horizontale ?

L'objectif de redistribution verticale renvoie tout d'abord à des outils dédiés, tels que l'ASPA ou les *minima* de pension, et ne va pas de soi dans la logique des droits familiaux, qui vise par nature un transfert vers les familles avec enfants relevant de la redistribution horizontale, ces deux objectifs pouvant même entrer en conflit.

Dans une perspective de redistribution verticale, il peut être envisagé de privilégier les personnes ayant un faible revenu pour l'attribution des avantages familiaux de retraite, comme c'est actuellement le cas de l'AVPF. Il s'agit alors d'une logique de « filet de sécurité », en considérant que le fait de compenser l'impossibilité de cotiser pendant des périodes de garde d'enfant doit principalement servir aux personnes ayant de faibles revenus. L'existence d'un seuil de ressources a l'avantage de concentrer les ressources sur les personnes les moins aisées, avec pour potentielle contrepartie de conduire dans certains cas à un effet désincitatif sur la participation au marché du travail. Cet objectif de redistribution verticale peut aussi être atteint dans le cadre d'un dispositif universel par d'autres modalités, comme par exemple une forfaitisation des aides (ce qui aide proportionnellement plus les familles modestes), leur plafonnement ou bien encore un barème dégressif des aides (priviliégiant les pensions les plus modestes).

À l'inverse, le principe de redistribution horizontale envers les familles entre dans certains cas directement en conflit avec un objectif de redistribution verticale. On peut ainsi considérer que la redistribution envers les familles avec enfants doit se faire proportionnellement aux frais engagés pour les enfants, ou en lien avec le coût d'opportunité que les enfants induisent en termes de perte de salaire, d'épargne ou de promotions. C'est notamment la logique de la majoration de pension, qui est proportionnelle à la pension perçue et donc régressive en valeur absolue, car les montants versés sont par définition plus

⁷ Voir notamment Landais (2004) qui conclut à un effet significatif mais limité du quotient familial et O. Thévenon (2014) pour une synthèse, qui conclut à un effet d'ampleur limitée des aides directes, mais souligne également l'importance de la question des modes de garde.

importants pour ceux qui ont des pensions plus élevées. Comme indiqué plus haut, ce principe entre également en conflit avec l'objectif de réduction de l'écart de pensions entre les femmes et les hommes, puisque les pensions des hommes étant en moyenne les plus élevées, ces derniers bénéficient davantage du dispositif en termes de masses.

Il apparaît ainsi primordial de bien clarifier les objectifs recherchés en matière de redistribution, ce qui conditionne fortement les réformes qui peuvent être envisagées en matière de droits familiaux.

4. Comment garantir que les dispositifs soient cohérents, lisibles et équitables ?

La complexité des droits familiaux en matière de retraite peut s'exprimer à différents niveaux. Elle concerne les dispositifs eux-mêmes dans leur barème ou leurs conditions d'attribution. Elle se manifeste également à travers l'ensemble qu'ils constituent, soit lorsqu'il est constitué de plusieurs dispositifs concourant au même objectif, soit à l'inverse lorsque ses différentes parties concourent à des objectifs distincts manquant de cohérence. Enfin, la complexité reflète celle du système de retraite lui-même et tient aux différences entre régimes.

4.1 Simplifier les dispositifs

Un premier facteur de complexité tient à certains dispositifs eux-mêmes, dont les multiples conditions d'éligibilité limitent la lisibilité. C'est le cas de l'AVPF, dont l'éligibilité est à la fois soumise à une condition de ressources du ménage et au fait de toucher des prestations familiales ayant elles-mêmes des barèmes complexes, et dans certains cas à une interruption d'activité.

4.2 Regrouper les dispositifs ayant des objectifs communs

Une seconde partie tient à l'éclatement des droits familiaux en plusieurs dispositifs distincts. Ces différents éléments sous-tendent des objectifs différents dont la cohérence pourrait être clarifiée. Alors que l'AVPF est sous condition de ressources, ce qui sous-tend une logique de dispositifs ciblés cohérents avec une perspective de redistribution verticale, la MDA ne l'est pas, et la majoration de pension suit une logique distincte de proportionnalité qui peut être, quant à elle, régressive. Une meilleure hiérarchisation des objectifs poursuivis pourrait permettre une plus grande cohérence entre les logiques qui sous-tendent ces objectifs.

4.3 Clarifier la logique d'ensemble pour éviter les incohérences

À l'inverse, plusieurs dispositifs qui visent à compenser les inégalités de durée de cotisation liées à la présence d'enfants semblent concourir au même objectif. Il pourrait ainsi être envisagé une réforme de structure qui unifie l'AVPF, la validation du congé parental et la MDA en une prestation unique. Cela nécessiterait d'explicitier les raisons pour lesquelles les MDA pourraient continuer à être accordées à toutes les familles avec enfant, sans condition d'interruption d'activité. À défaut, il peut sembler préférable de limiter la compensation en termes de durées aux interruptions effectives.

Si l'objectif est de compenser pour toutes les femmes des interruptions d'activité courtes liées au fait d'élever ses enfants avant leur scolarisation, la question du salaire porté au compte se poserait pour limiter le coût d'opportunité des femmes les plus qualifiées. La contrepartie inévitable serait toutefois une désincitation au travail, qui nécessiterait vraisemblablement de limiter la durée couverte ou d'imaginer par exemple un salaire porté au compte décroissant avec la durée. Enfin, la majoration de pension est limitée aux familles de trois enfants ou plus et donc consacrée à l'objectif de soutien aux familles nombreuses, mais cet outil pourrait tout aussi bien être déployé sur d'autres objectifs comme la compensation des inégalités de carrières liées aux enfants.

4.4 Une complexité liée aux différences entre régimes

L'objectif de lisibilité et d'équité n'est pas spécifique à une réforme des droits familiaux mais se pose pour l'ensemble des réformes liées aux retraites. Une partie de la complexité des droits familiaux tient en effet à celle du système de retraite français lui-même et est liée aux différences entre régimes et entre régimes de base et complémentaires.

Les droits familiaux accordés dans le régime général sont ainsi plus favorables en termes de majoration de la durée d'assurance que dans la fonction publique⁸, à l'inverse de la majoration de pension à partir de trois enfants⁹. Bien que la différence de majoration de durée d'assurance pose question, l'existence d'un dispositif plus avantageux dans le système privé pourrait se justifier par un effet plus marqué de la maternité sur les salaires, en comparaison de la fonction publique. Pour les polypensionnés, les règles du régime de la fonction publique, qui sont les moins avantageuses, sont systématiquement appliquées. De même, la validation de durée de l'AVPF dans le régime général ne concerne que le régime de base, et mais ne donne aucun droit à l'Agirc-Arrco.

⁸ Au régime général, chaque enfant donne droit à quatre trimestres au titre de la naissance réservés aux mères et quatre trimestres au titre de l'éducation dont deux (quatre avant la réforme de 2023) peuvent être attribués au père si les parents le décident avant le quatrième anniversaire de l'enfant. Pour les fonctionnaires, la majoration est de deux trimestres par enfant né après janvier 2004. D'autre part, pour les pères et les mères, la prise en compte des périodes d'interruption ou de réduction d'activité est possible, dans la limite de trois ans par enfant dans la fonction publique et sans limite de durée dans le privé en cas d'AVPF. Cette majoration ne peut théoriquement pas se cumuler avec celle de deux trimestres pour accouchement. Voir le [document n° 2 de la séance du 19 octobre 2023](#), consacré au panorama des droits familiaux.

⁹ La majoration de la pension de retraite valable pour les parents de trois enfants et plus est fixée à 10 % dans le secteur privé quel que soit le nombre d'enfants à partir du troisième, alors que la même majoration augmente de 5 points de pourcentage par enfant supplémentaire chez les fonctionnaires, la pension majorée y étant toutefois limitée à 100 % du traitement indiciaire de référence. Une majoration pour enfants est également accordée dans les régimes complémentaires du secteur privé et des contractuels de la fonction publique (10 % pour trois enfants et plus pour l'Agirc-Arrco et 10 % pour trois enfants majorés de 5 % par enfant supplémentaire, la majoration totale étant plafonnée). Voir le [document n° 2 de la séance du 19 octobre 2023](#) consacré au panorama des droits familiaux.

Références

Bac C. (2008), « Rappel sur l’historique des droits familiaux au régime général », Conseil d’Orientation des Retraites, document n°3 de la séance plénière du 24 septembre 2008, « Evolution des droits familiaux : contexte international et éléments chiffrés pour le débat ».

Bonnet, C., Rapoport, B. “Is There a Child Penalty in Pensions? The Role of Caregiver Credits in the French Retirement System”. *Eur J Population* **36**, 27–52 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10680-019-09517-0>

Bonnet C., Bozio A., Landais C., Rabaté S., Tenand M. (2013) Réformer le système de retraite: les droits familiaux et conjugaux, Rapport IPP, juin.

Cimelli L. (2022), “Are the widowed too much insured? Survivor’s pensions and living standards upon widowhood in France”, Document de travail en cours de publication.

COR (2007a), « Éléments de calendrier historique des droits familiaux et conjugaux » Document n°4 de la séance plénière du 28 mars 2007 à 9 h 30, « Eléments de constat sur les droits conjugaux et familiaux en France et à l’étranger, analyse juridique du principe d’égalité entre hommes et femmes »

COR (2007b), « L’égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs », Document n°16 de la Séance plénière du 07 juin 2006, « Différenciation des rôles et égalité entre hommes et femmes. Les modèles, les expériences nationales et les évolutions du droit des retraites en France. »

COR (2008), « Retraites : droits familiaux et conjugaux », sixième rapport, décembre.

Landais, C. (2004), Le quotient familial a-t-il stimulé la natalité française ?, *Économie publique/Public economics*, (13).

Thévenon, O. (2014). Évaluer l’impact des politiques familiales sur la fécondité. *Informations sociales*, 183, 50-62. <https://doi.org/10.3917/inso.183.0050>