

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 1er février 2024

« Les droits conjugaux et familiaux : objectifs et leviers envisageables »

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

Les évolutions envisageables des majorations de durée d'assurance

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les évolutions envisageables des majorations de durée d'assurance

Les majorations de durée d'assurance pour enfant (MDAE) permettent d'attribuer des trimestres supplémentaires, sans condition de cessation ou de réduction d'activité, aux personnes ayant eu des enfants. Initialement créées au profit des mères fonctionnaires, les majorations ont été instaurées au régime général en 1972 au profit des mères salariées du secteur privé, afin d'améliorer la pension de celles qui ne bénéficiaient pas encore de l'AVPF.

À la suite des arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne¹ et par la Cour de cassation², le droit français a été modifié et a ouvert les dispositifs de majoration de durée d'assurance au bénéfice des hommes en 2003 dans les régimes de la fonction publique, en 2008 dans les autres régimes spéciaux et en 2010 au régime général.

Les MDAE ont pour objectif de compenser les effets des enfants sur la carrière des assurés. Dans les faits, elles contribuent fortement à réduire l'écart de durée validée entre les hommes et les femmes³. Néanmoins, notamment en raison de l'hétérogénéité des règles propres à chaque régime, les dispositifs de MDAE restent complexes et leur impact sur la durée d'assurance validée demeure difficile à appréhender pour les assurés.

Ce document propose des pistes d'évolution qui s'organisent autour de trois axes : la simplification du dispositif, l'amélioration de la compensation des effets des enfants sur la carrière des femmes et la modification de la nature des MDAE. Les mesures visant à mieux articuler le dispositif de l'AVPF avec les MDAE sont développées dans le document n° 6 de la présente séance.

1. Description simplifiée du dispositif actuel

Les types de majoration, le nombre de trimestres accordés, leurs conditions d'attribution et leurs effets sur le calcul de la pension diffèrent fortement selon les régimes. Le régime général et les régimes alignés attribuent 4 trimestres de MDA au titre de l'accouchement, contre 2 trimestres dans les régimes de la fonction publique, pour les enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2004. Les assurés du régime général et des régimes alignés bénéficient en outre de 4 trimestres au titre de l'éducation de leur enfant, sans condition de cessation ou de réduction d'activité. Il n'existe en revanche pas de MDA pour éducation au sein des régimes de la fonction publique⁴.

¹ CJCE, 29 novembre 2001, Griesmar, point 56.

² Cass. 2^eme civ., 19 février 2009, n°07-20668.

³ Pour les femmes nées en 1950, les MDAE permettent de réduire cet écart de 15 % à 4 %.

⁴ Les interruptions ou les réductions d'activité professionnelle sont compensées par le régime général et les régimes de la fonction publique, en validant gratuitement les périodes de congé parental ou en attribuant des trimestres de MDA pour ces mêmes périodes, dans la limite de 12 trimestres par enfant.

Pour les assurés du secteur privé, les MDAE sont prises en compte dans la détermination du taux de liquidation et du coefficient de proratisation, tandis qu'elles sont uniquement prises en compte la durée d'assurance requise pour le taux de liquidation pour les fonctionnaires.

2. Ordres de grandeur

En 2022, le coût des prestations relatives aux MDAE représente un peu moins de la moitié des dépenses relatives aux droits familiaux de retraite (11,3 Md€). Comme pour l'AVPF, les femmes sont les bénéficiaires quasi exclusives de ce dispositif.

La MDA reste le droit familial dont les femmes bénéficient le plus fréquemment. Près de 90 % des femmes retraitées des générations 1930 à 1950 ont validé des trimestres de MDAE. En projection, la part des femmes bénéficiaires de la MDAE resterait globalement stable (90 % à la Cnav et entre 70 % et 80 % pour le SRE). Toutefois, **le nombre de trimestres validés grâce aux MDAE serait en nette diminution, notamment en raison de la baisse de la fécondité**. Il passerait de 21 trimestres en moyenne pour les femmes retraitées à la Cnav nées en 1933 à 15 trimestres environ pour celles nées à partir des générations 1980. Pour les femmes relevant du régime de la Fonction publique de l'État, le nombre moyen de trimestres chuterait de 8 trimestres pour celles nées en 1945 à 4 pour celles nées au début des années 1980.

3. Pistes d'évolution du dispositif

3.1 Simplifier le dispositif des majorations de durée d'assurance pour enfant

Mesure A : Modifier la règles de compétence d'attribution des MDAE en cas de polyaffiliation	
Objectifs	Lisibilité notamment grâce à une meilleure anticipation de l'apport réel des MDAE dans la durée d'assurance tous régimes Limiter les inégalités existantes entre régimes
Remarques	Coût financier

Actuellement, lorsque l'assuré a été affilié successivement au régime général et à un régime spécial⁵, le régime spécial est compétent pour attribuer une MDAE. Dit autrement, c'est la règle la moins favorable qui s'applique en matière d'attribution de MDAE puisqu'elle engendre une réduction significative du nombre de trimestres de MDAE attribués (de 8 trimestres par enfant au régime général à 2 trimestres par enfant dans les régimes spéciaux). Elle complique également l'évaluation du nombre de trimestres de MDAE accordé aux polypensionnés.

Afin d'y remédier, et sans harmoniser les dispositifs existants, cette règle pourrait être aménagée et prévoir que **le régime compétent pour l'attribution des MDAE soit celui auquel l'assuré était affilié lorsqu'il a eu et/ou élevé ses enfants**.

⁵ L'ordre privé/public ou public/privé n'a pas d'incidence sur ces règles.

Mesure B : Harmoniser les dispositifs de MDA pour enfant entre les régimes	
Objectifs	Lisibilité du dispositif Réduction des inégalités entre régimes
Remarques	Harmonisation à la hausse ou à la baisse ? Quid de l'impact plus important des enfants sur la carrière des femmes dans le privé que dans le public ? Coût ou gain financier selon l'harmonisation retenue

Dans un objectif de simplification, il serait possible d'envisager une convergence des dispositifs entre les régimes. Cette évolution conduirait à rendre les MDAE plus lisibles, particulièrement pour les assurés polyaffiliés.

L'harmonisation des dispositifs de MDAE entre les régimes nécessiterait d'uniformiser :

- les types de MDAE (accouchement, adoption et éducation) ainsi que leurs conditions d'octroi ;
- le nombre de trimestres de MDAE attribué au titre d'un même motif ;
- la prise en compte des trimestres dans le calcul de la pension.

Cette mesure poserait toutefois la question des voies et moyens de cette convergence : à la hausse, sur le modèle des MDAE accordées par le régime général, ou à la baisse, sur ceux des régimes de fonctionnaires. En outre, elle pourrait également se heurter au constat selon lequel les durées d'assurance validées par les femmes hors MDAE dans le secteur privé sont inférieures à celles validées hors MDAE dans le secteur public, ce qui pourrait justifier l'attribution de trimestres de MDAE plus généreuse au régime général et dans les régimes alignés⁶.

3.2 Les mesures visant à compenser les effets des enfants sur la carrière des femmes

Mesure C : Rendre progressif le nombre de trimestres de MDA selon le nombre d'enfants pour les femmes	
Objectifs	Compensation d'une moindre progression de carrière pour les femmes ayant le plus d'enfants Réduction des inégalités entre les hommes et les femmes
Remarques	Quelle progressivité ? Respect du cadre juridique européen <i>Quid</i> des trimestres inutiles ? Coût financier

⁶ Voir le [document n° 9](#) « Les bénéficiaires des droits familiaux » de la séance du COR 19 octobre 2023.

Actuellement, quel que soit le régime de retraite, le nombre de trimestres de MDAE attribué à l'assuré est forfaitaire. Or, le taux d'emploi moyen des femmes est très dépendant du nombre d'enfants⁷ : il est assez proche pour les femmes sans enfant et les femmes avec un ou deux enfants (autour de 80 % en 2022) mais **chute fortement à partir de trois enfants** (58,8 %). À l'inverse, le taux d'emploi des hommes est plus élevé en présence d'enfants⁸. Ce constat pourrait conduire à attribuer davantage de trimestres de MDA à partir du 3^{ème} enfant afin de compenser cet effet sur la carrière des mères de trois enfants et plus.

Dès lors, il serait possible d'aménager le dispositif en rendant le nombre de trimestres de MDA attribués croissant par enfant. Afin de **réserver la progressivité aux mères** et de respecter le cadre juridique européen, cette mesure devrait uniquement concerner les MDA pour accouchement.

Mesure D : Transformer une partie des MDAE en majoration de pension	
Objectifs	Compensation des effets des enfants sur les carrières des femmes Compensation des inégalités entre les hommes et les femmes
Remarques	Permettrait de prendre en compte plus directement les effets des enfants sur les salaires et ainsi sur les pensions Respect du cadre juridique européen Question de l'articulation de cette mesure avec le dispositif de majoration de pension pour les assurés à carrière complète ayant au moins un trimestre de MDAE et en emploi à 63 ans

La naissance d'un enfant se traduit par des pertes de salaire horaire, qui diminue d'environ 5 % par enfant, baisse qui persiste pendant au moins cinq ans après la naissance⁹. Les dispositifs de MDA tels qu'ils existent aujourd'hui ne permettent pas de compenser ces pertes salariales.

Ainsi, alors que les MDAE restent utiles pour une part très importante des femmes¹⁰, en leur permettant notamment de partir plus tôt à la retraite, d'atténuer voire de supprimer la décote ou d'augmenter leur coefficient de proratisation, il semble **qu'elles ne soient pas l'instrument le plus adapté pour compenser un éventuel effet de la maternité sur les trajectoires de salaire**.

La transformation d'une partie des MDA en une majoration de pension contribuerait à mieux prendre en compte les effets des enfants sur la carrière des femmes. Toutefois, cette mesure devrait s'articuler, voire fusionner, avec le droit à majoration de pension créé par la loi du 14 avril 2023 pour les assurés bénéficiaires d'un trimestre de MDAE ayant une carrière complète et en emploi à 63 ans.

⁷ Voir [document n°16](#) « Les carrières des femmes relativement à celles des hommes et selon le nombre d'enfants » de la séance du 19 octobre 2023.

⁸ On constate néanmoins une légère diminution du taux d'emploi des pères de trois enfants, relativement à ceux qui en ont seulement un ou deux.

⁹ « Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant », Insee Analyses n° 48, octobre 2019

¹⁰ Voir le [document n°11](#) « Retraite : parmi les femmes bénéficiant de MDA pour enfants, trois sur quatre voient leur pension augmenter grâce à ces trimestres », de la séance du COR du 19 octobre 2023.

3.3 Modifier la nature des MDAE : conditionner leur bénéfice aux interruptions d'activité

Mesure E : Conditionner le bénéfice des MDAE aux interruptions d'activité	
Objectifs	Compensation des effets des enfants sur les carrières des femmes Compensation des inégalités entre les hommes et les femmes
Remarques	Désincitation possible à l'activité Quelle articulation avec l'AVPF, si ce dispositif était amené à évoluer parallèlement ? Gain financier

Parmi les différentes pistes d'évolution retenues, le rapport sur les droits familiaux et conjugaux de retraite du COR datant de 2008 proposait d'introduire une condition d'interruption d'activité pour bénéficier d'une MDA pour enfant. Cette proposition se fondait notamment sur les projections d'alors, selon lesquelles les durées d'assurance validées par les femmes hors MDAE convergeraient vers celles validées par les hommes. Dès lors, il pouvait paraître opportun de restreindre les conditions d'accès à la MDAE, en modifiant leur nature et en les conditionnant à une interruption d'activité.

Or, selon les projections effectuées en 2023 par la Drees¹¹, **la part de trimestres « utiles » de MDA augmenterait pour les femmes**, passant de 60 % à 70 % à partir de la génération 1970, en raison de l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein intervenue depuis 2008. Cette mesure conduirait dès lors à réduire fortement la durée d'assurance validée par les mères et pénaliserait *in fine* leur montant de pension. Par ailleurs, cette mesure devrait être articulée avec les pistes de réforme propres à l'AVPF, dans l'optique d'une évolution conjointe et complémentaire de ces deux dispositifs. Enfin, cette mesure pourrait conduire à désinciter l'activité professionnelle, notamment féminine, et **contrevenir à l'objectif de participation des femmes au marché du travail**.

¹¹ Voir *supra*.