

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 mai 2014 à 9 h30
« La retraite des femmes »

Document N°12
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Evolutions récentes de la législation en matière de retraite relative
aux droits familiaux et aux autres dispositifs concernant les femmes**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Evolutions récentes de la législation en matière de retraite relative aux droits familiaux et aux autres dispositifs concernant les femmes

Différentes règles et dispositifs du système de retraite peuvent contribuer à compenser l'impact de certaines spécificités des carrières des femmes (voir partie I du dossier) sur le calcul des pensions. On présentera ici différents dispositifs, récemment créés ou dont les modalités ont évolué, notamment suite à la loi du 20 janvier 2014, qui concernent majoritairement, voir spécifiquement, les femmes :

- les droits familiaux de retraite ;
- la prise en compte des trimestres maternité en tant que période assimilée et pour le dispositif « carrières longues » ;
- la prise en compte du temps partiel ;
- les autres mesures de la loi 2014, relatives notamment aux conjoints collaborateurs et conjoints d'exploitants ;
- enfin, l'objectif de réduction des écarts de pension au sein du pilotage du système de retraite.

Deux sujets ne sont pas traités ici mais ont fait récemment, ou feront prochainement, l'objet de travaux spécifiques du COR :

- les minimas de pension et le minimum vieillesse, qui ont été examinés lors de la séance du COR du 22 janvier 2014¹, en particulier dans le document n°5 ;
- la réversion qui sera traitée lors de la séance du 15 octobre 2014, portant sur le thème : « Structure des ménages, comportements conjugaux et retraite ». S'agissant des évolutions récentes, on pourra se reporter à la séance du 27 juin 2012², en particulier aux documents n°2 et 4. On notera également que la loi du 20 janvier 2014 prévoit, article 24, que « dans l'année suivant la promulgation de la loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport étudiant les possibilités de faire évoluer les règles relatives aux pensions de réversion dans le sens d'une meilleure prise en compte du niveau de vie des conjoints survivants et d'une harmonisation entre les régimes ».

1. Evolutions récentes des droits familiaux de retraite

Tous les régimes de base français et de nombreux régimes complémentaires accordent des droits familiaux de retraite, selon des modalités souvent différentes³. Les évolutions législatives récentes témoignent cependant d'un mouvement de convergence entre les régimes, parfois en lien avec les évolutions rendues nécessaires par l'application du principe européen de non-discrimination entre les femmes et les hommes. Néanmoins, dans les faits, les femmes en sont encore les principales bénéficiaires.

¹ <http://www.cor-retraites.fr/article434.html>

² <http://www.cor-retraites.fr/article303.html>

³ Voir le sixième rapport du COR, décembre 2008 (Retraites : droits familiaux et conjugaux).

L'article 22 de la loi du 20 janvier 2014 prévoit la remise d'un rapport du gouvernement au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la loi, sur « l'évolution des droits familiaux afin de mieux compenser les effets de l'arrivée d'enfants au foyer sur la carrière et les pensions des femmes. »

1.1. La majoration de durée d'assurance

Les principaux régimes de base accordent à leurs assurés une majoration de durée d'assurance (MDA), sous forme de trimestres, pour chaque enfant élevé..

Les régimes complémentaires n'en prévoient pas, à l'exception de l'IRCANTEC (qui peut accorder une bonification de points dans la limite d'une année), mais les abattements sur les pensions qu'appliquent ces régimes en deçà du taux plein peuvent être réduits voire annulés par la MDA accordée dans les régimes de base.

Dans les régimes de base des salariés et non-salariés du privé (CNAV, MSA, RSI, CNAVPL), la MDA valide jusqu'à deux années par enfant élevé. Pour les enfants nés après le 1^{er} janvier 2010, la MDA (antérieurement réservée à la mère) est désormais scindée en deux : une majoration maternité, de quatre trimestres par enfant, réservée à la mère, et une majoration d'éducation, de quatre trimestres par enfant, au bénéfice de l'un et/ou l'autre des deux parents. En cas d'adoption, la majoration de quatre trimestres peut également être partagée entre les parents. Pour les enfants nés avant le 1^{er} janvier 2010, le père ne peut bénéficier d'une MDA que s'il justifie avoir élevé seul l'enfant durant une ou plusieurs années jusqu'aux quatre ans de ce dernier et si celui-ci est né entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2009.

La MDA pour congé parental permet de valider un maximum de trois ans par enfant. Elle ne peut se cumuler avec la MDA pour enfant, la solution la plus favorable étant retenue.

La MDA pour enfant handicapé permet aux assurés ayant élevé un enfant handicapé de bénéficier d'une majoration allant jusqu'à deux années : un trimestre étant validé à la date d'attribution de l'allocation de handicap⁴ ou à la date de prise en charge effective de l'enfant, et un trimestre d'assurance pour chaque période de trente mois civils de versement de l'allocation. Cette majoration peut se cumuler avec les autres droits familiaux, dont la MDA pour enfant et la MDA pour congé parental.

La loi du 20 janvier 2014 (art. 38) a créé une majoration de durée d'assurance pour les aidants familiaux en charge d'un adulte lourdement handicapé. Le droit sera ouvert à raison d'un trimestre par période de 30 mois de prise en charge, dans la limite de huit trimestres. La mesure est applicable à compter du 1^{er} février 2014, selon des conditions à fixer par décret. Cette majoration est applicable au régime général, aux régimes alignés, aux régimes d'exploitants agricoles, professions libérales et avocats et aux régimes spéciaux.

Dans la fonction publique, la majoration (ou « bonification ») de durée, réformée en 2003 au nom de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes⁵, est attribuée sous forme d'une majoration d'un an sous condition d'interruption d'activité de deux mois (ou, depuis

⁴ Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et son complément, pour les pensions attribuées à compter du 1^{er} septembre 2003, ou AEEH et prestation de compensation du handicap (PCH), pour les périodes à partir de 2006.

⁵ Suite à l'arrêt Griesmar de la CJCE du 29 novembre 2001.

2011, d'une réduction d'activité d'au moins quatre mois⁶) pour les enfants nés avant 2004 ou, pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 2004, d'une majoration de durée d'assurance de six mois au titre de l'accouchement – comptant uniquement pour le calcul du taux de liquidation, et pas pour le coefficient de proratisation – ou d'une compensation des interruptions ou réductions d'activité jusqu'à trois ans.

Les fonctionnaires élevant à leur domicile un enfant âgé de moins de 20 ans atteint d'une invalidité supérieure à 80 % bénéficient également d'une majoration d'au plus un an, à raison d'un trimestre par période d'éducation de trente mois.

1.2. La majoration de montant de pension pour les assurés ayant eu ou élevé trois enfants ou plus.

Les régimes de retraite accordent très généralement aux hommes et aux femmes ayant eu ou élevé au moins trois enfants une majoration proportionnelle à leur pension.

Pour les parents de trois enfants et plus, le taux de la majoration est de 10 % au régime général et pour les régimes alignés⁷. Pour la fonction publique, ainsi qu'à l'IRCANTEC, la majoration est de 10 % au troisième enfant et de 5 % par enfant supplémentaire. Dans ces régimes, qui accordent des droits supplémentaires au-delà du troisième enfant, la majoration est plafonnée⁸.

Les régimes complémentaires des salariés du privé, ARRCO et AGIRC, ont réformé leurs dispositifs de majoration de pension pour enfant suite à l'accord du 18 mars 2011 en les alignant dans les deux régimes pour la partie de carrière postérieure au 31 décembre 2011 : 10 % pour trois enfants ou plus (comme au régime général), avec un plafond de 1 000 € par an dans chaque régime pour les retraités nés à partir d'août 1951. Des majorations pour enfant à charge sont également attribuées par l'ARRCO et, depuis 2012, par l'AGIRC, à hauteur de 5 % par enfant à charge sur la totalité des droits, non cumulables avec la majoration pour trois enfants⁹. La majoration la plus favorable est servie.

La CNAVPL ne prévoit de majoration de pension pour ses affiliés ayant eu ou élevé au moins trois enfants mais certains régimes complémentaires de professionnels libéraux accordent une majoration équivalente à 10 % de la pension.

La majoration pour trois enfants bénéficiait d'un traitement fiscal et social particulier puisqu'elle n'entrait pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu au même titre que certaines prestations à caractère social et familial, alors qu'elle est assujettie à la CSG et à la CRDS au taux auquel est soumis le ménage et est donc considérée, dans ce cas, comme partie intégrante de la retraite. Cette exonération fiscale a été supprimée par la loi de finances pour 2014.

La majoration de pension pour conjoint à charge versées par la CNAV et les régimes alignés a été supprimée en 2011 pour les nouveaux retraités.

⁶ Période de réduction d'activité de quatre mois pour une quotité de travail de 50 %, cinq mois pour une quotité de 60 % et sept mois pour une quotité de 70 %.

⁷ Régime social des indépendants et régime des salariés agricoles.

⁸ Pour la fonction publique, le montant de la pension majorée ne peut pas dépasser le montant du dernier traitement indiciaire brut pris en compte pour le calcul de la pension. L'IRCANTEC plafonne cette majoration à 30 % de la pension.

⁹ Cette majoration ne s'applique que jusqu'aux 18 ans de l'enfant à l'ARRCO et à l'AGIRC – 25 ans en cas d'études, de chômage non indemnisé ou d'invalidité –, sans condition d'âge en cas d'inaptitude.

1.3. Le départ anticipé pour raison familiale

Le dispositif de départ anticipé pour raison familiale ouvre les droits à retraite sans condition d'âge aux personnes qui ont eu au moins trois enfants et justifient de quinze années de services. Ce dispositif, spécifique aux régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique, a été mis en extinction par la réforme de 2010.

Ce droit n'est plus ouvert qu'aux agents ayant réuni les conditions de services, d'enfants et d'interruption d'activité au moment de la naissance ou de l'adoption de chacun des enfants, au plus tard le 31 décembre 2011, mais il est par ailleurs étendu aux parents qui réduisent leur activité dans certaines conditions. En outre, le montant de la pension est désormais calculé selon les règles de la génération de l'agent et non plus selon les règles en vigueur à la date où celui-ci avait réuni les conditions d'ouverture du droit¹⁰.

1.4. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

L'AVPF permet aux parents, qui interrompent ou réduisent leur activité pour s'occuper d'un enfant et sont bénéficiaires de certaines prestations familiales, de valider des droits, sous certaines conditions, notamment de ressources, sous la forme de report de salaire au compte sur la base du SMIC.

Créé en 1972, ce dispositif visait à comptabiliser les périodes passées au foyer pour élever des enfants jeunes (moins de 3 ans) ou nombreux (quatre enfants à l'origine, trois enfants à partir de 1977). Il a été étendu au fil des années à différentes situations en lien avec l'introduction de nouvelles prestations familiales et concerne notamment les aidants familiaux. Ouvert aux pères en 1979, les conditions d'affiliation sont devenues identiques à celles des mères en 1985. Les droits AVPF se constituent au fil de la carrière des assurés, le dispositif continue sa montée en charge jusque vers la génération 1955 (âgée de 17 ans en 1972), qui partira à la retraite aux alentours de 2020.

La loi du 20 janvier 2014 (art. 38) supprime, à partir du 1^{er} février 2014, la condition de ressources pour les personnes suivantes :

- bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale,
- bénéficiaires du congé de soutien familial,
- travailleurs non-salariés ou conjoints collaborateurs qui interrompent leur activité pour s'occuper d'un membre de leur famille, personne handicapée ou personne âgée dépendante,
- personnes ayant la charge d'un enfant handicapé à 80 %,
- personnes assumant, au foyer familial, la charge d'une personne adulte handicapée à 80 %.

L'affiliation, sans condition de ressources, à l'AVPF sera étendue au 1^{er} janvier 2015 aux personnes résidant dans les DOM qui ont la charge d'un enfant ou d'un adulte lourdement handicapé ou d'une personne âgée dépendante.

¹⁰ Sauf pour les fonctionnaires qui, au 31 décembre 2010, se trouvent à moins de cinq ans de l'âge d'ouverture de leur droit à retraite, et ceux ayant atteint ou dépassé leur âge d'ouverture du droit à la retraite, ainsi que les fonctionnaires ayant déposé une demande de départ à la retraite avant le 1^{er} janvier 2011, à la condition, toutefois, d'un départ intervenant au plus tard le 1^{er} juillet 2011.

2. La prise en compte des trimestres liés à l'accouchement

2.1. La prise en compte comme période assimilée

La plupart des régimes de base et de nombreux régimes complémentaires valident des droits à retraite pour compenser des périodes d'interruption d'activité, dont la maternité.

La loi du 9 novembre 2010 a complété le dispositif existant au régime général notamment – la validation d'un trimestre au titre de l'accouchement – par le report au compte de l'assurée, pour les congés maternité débutant à compter du 1^{er} janvier 2012, des indemnités journalières maternité à hauteur de 125 %, qui sont ainsi susceptibles d'entrer dans le calcul du salaire annuel moyen.

Dans le cadre de la réforme des retraites promulguée en janvier 2014, le gouvernement a annoncé la parution prochaine d'un décret modifiant les règles de validation de trimestres au titre de la maternité. Cette modification permettrait aux femmes dont le congé de maternité est d'une durée supérieure à quatre mois (à partir du troisième enfant, en cas de naissances multiples ou de grossesse pathologique consécutive à une exposition au « Distilbène »), de valider un nombre de trimestre qui soit fonction de la durée du congé de maternité indemnisé, soit un trimestre au titre de chaque période de 90 jours de perception d'indemnités journalières de maternité.

Dans les régimes complémentaires de salariés, les trimestres validés au régime de base sont retenus dans le calcul du coefficient d'abattement de la pension. En outre, à l'AGIRC-ARRCO, certaines situations d'incapacité de travail, dont la maternité, permettent d'obtenir des points de retraite complémentaire pendant l'arrêt de travail, si celui-ci dure au moins 60 jours consécutifs et en cas de versement d'indemnisation journalière par la sécurité sociale. Les points sont attribués sur la base de la moyenne journalière des droits acquis au cours de l'année précédant celle de l'interruption de travail. A l'IRCANTEC, des points sont attribués gratuitement à partir d'au moins 30 jours consécutifs de perception d'indemnités journalières maternité.

Dans la fonction publique, sont assimilés à des services effectifs les congés de maternité ou d'adoption ainsi que les congés de maladie, de longue maladie ou de longue durée.

Le régime social des indépendants (RSI), des artisans et commerçants dispense du paiement des cotisations provisionnelles¹¹ et valide des trimestres en cas de maternité.

Le régime de base des non-salariés agricoles (MSA) valide des trimestres pour les périodes de maternité mais n'attribue pas à ce titre de points supplémentaires pour la retraite proportionnelle de base et la retraite complémentaire.

Le régime de base des professions libérales prévoit que l'accouchement donne droit à 100 points supplémentaires, sans que cette attribution puisse avoir pour effet, pour les accouchements à compter du 1^{er} mars 2012, de porter le nombre de points acquis pour l'année considérée au-delà de 550.

¹¹ Le calcul définitif de la cotisation en N+1 sera basé sur les revenus de l'année N éventuellement réduits par la période de maladie.

2.2. La prise en compte dans le dispositif des carrières longues

Le dispositif permettant un départ anticipé pour les « carrières longues » prévoit différentes conditions d'admission, dont une condition de durée de cotisation. Néanmoins certaines périodes non effectivement travaillées et cotisées sont retenues pour le calcul de cette durée. A ce titre, la prise en compte des trimestres de maternité (c'est-à-dire du trimestre au cours duquel est survenu l'accouchement) a évolué.

- Avant le décret du 2 juillet 2012 : les périodes assimilées (maladie, maternité, incapacité temporaire pour accident du travail) pouvaient être prises en compte dans la limite de 4 trimestres, ainsi que 4 trimestres pour service national.
- En application du décret du 2 juillet 2012, il était possible de faire valoir 4 trimestres de service militaire, 2 trimestres de chômage, 4 trimestres d'arrêt maladie, accident du travail et maternité et 2 trimestres supplémentaires pour la maternité.
- Depuis la loi du 20 janvier 2014, tous les trimestres de maternité sont considérés comme cotisés (soit un trimestre de maternité par enfant sans limitation de nombre).

Ainsi, en application du décret n°2014-350 du 19 mars 2014¹², sont dorénavant « réputés cotisés » : 4 trimestres de service national, 4 trimestres de maladie et accidents du travail, tous les trimestres liés à la maternité, 2 trimestres au titre des périodes d'invalidité, 4 trimestres de chômage indemnisé, tous les trimestres de majoration de durée d'assurance attribués au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité.

A noter que les trimestres de majoration de durée d'assurance pour enfant, les trimestres d'AVPF et les trimestres de majoration de durée d'assurance au titre d'un congé parental ne sont pas retenus au titre des trimestres « réputés cotisés ».

3. La prise en compte du temps partiel dans le calcul de la pension

Dans le régime général et dans les régimes alignés, la durée d'assurance est calculée à partir du montant de la rémunération perçue au cours de l'année et en fonction d'un seuil minimal exprimé en heures de travail rémunérées au SMIC. Ce système permet de valider quatre trimestres par an tout en travaillant à temps partiel. La réforme de 2014 a abaissé ce seuil de façon à faciliter la validation de trimestres pour les assurés travaillant à temps très partiel.

Désormais¹³ un salaire représentant 150 fois le SMIC horaire (au lieu de 200 fois auparavant) permet de valider un trimestre, dans la limite de quatre trimestres par année civile. Ainsi, par exemple, une assurée, rémunérée au SMIC, pourra valider quatre trimestres par an, en travaillant à temps très partiel (1/3 temps). Auparavant, avec le même niveau de rémunération, il fallait avoir travaillé à mi-temps pendant un peu plus de 10 mois et demi, pour valider quatre trimestres.

De plus, la loi du 20 janvier 2014 prévoit un mécanisme de report de cotisations d'une année civile vers l'année suivante, lorsqu'un assuré n'a pas validé quatre trimestres lors de chacune

¹² <http://www.legifrance.gouv.fr/>

¹³ Décret n°2014-349, du 19 mars 2014 : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

de ces deux années. Cette mesure s'adresse aux assurés ayant travaillé, temporairement, avec une très faible quotité de travail et au SMIC¹⁴.

Si l'impact du temps partiel sur le calcul de la durée d'assurance est ainsi limité, une activité réduite peut avoir un effet plus important sur le montant de la pension, calculé à partir de la rémunération.

Pour limiter cet effet, il est possible pour un salarié travaillant à temps partiel de surcotiser sur la base d'une rémunération à temps plein, avec l'accord de son employeur qui devra également surcotiser sur la part employeur.

La loi du 21 août 2003 a généralisé le dispositif à travers trois mesures principales, qui s'appliquent aux régimes de base comme aux régimes complémentaires obligatoires ARRCO et AGIRC¹⁵:

- La possibilité de cotiser sur la base d'un salaire à temps plein reconstitué est désormais ouverte à tous les salariés à temps partiel, qu'il s'agisse d'anciens salariés à temps plein ou de salariés recrutés directement sur un temps partiel.
- Cette possibilité est également ouverte aux personnes cumulant plusieurs activités à temps partiel.
- Le champ des bénéficiaires de cette possibilité de « surcotisation » est étendu aux salariés dont la rémunération n'est pas établie selon un nombre d'heures travaillées.

Dans la fonction publique, pour l'application d'une éventuelle décote ou surcote, un trimestre à temps partiel est pris en compte comme un trimestre à temps plein.

En revanche, pour le calcul de la durée de service, qui permet de calculer le coefficient de proratisation, la prise en compte des trimestres travaillés à temps partiel diffère en fonction de leur nature.

- Les services à temps partiel de droit commun, accordés sous réserve des nécessités de service, sont pris en compte au *pro rata* de la quotité de travail. Toutefois, le fonctionnaire à temps partiel peut demander à cotiser à la retraite sur la base de son traitement à taux plein. La prise en compte de la durée non travaillée et surcotisée est limitée à 4 trimestres (8 trimestres pour un fonctionnaire handicapé dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 %).
- Les services à temps partiel de droit accordé pour élever un enfant né ou adopté à compter du 1er janvier 2004, sont pris en compte, dans la limite de 3 ans, comme des services à temps plein.

¹⁴ En complément de ces mesures, la loi prévoit l'application d'un plafond spécifique pour le calcul de la durée d'assurance au régime général et dans les régimes alignés : ne seront prises en compte, pour le seul décompte de la durée d'assurance, que les cotisations portant sur un revenu mensuel inférieur à 1,5 SMIC, au lieu du plafond de la sécurité sociale.

¹⁵ L'Ircantec n'applique pas ce dispositif pour les agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

4. Autres mesures de la loi du 20 janvier 2014, concernant particulièrement les femmes

D'autres dispositions de la loi du 20 janvier 2014 concernent plus particulièrement les femmes.

- Un barème de rachat de périodes d'activité spécifique est créé pour les assistants maternels, au titre d'années d'activité exercées entre le 1^{er} janvier 1975 et le 31 décembre 1990 (dans des conditions fixées par décret).
- Les conjoints collaborateurs pourront, quand ils cesseront de remplir les conditions d'affiliation obligatoire au régime des non-salariés non agricoles et agricoles (par exemple en cas de divorce, décès ou départ à la retraite du chef d'entreprise), adhérer volontairement à l'assurance vieillesse.
- Plusieurs mesures visent à améliorer le niveau des pensions des retraités du secteur agricole, et en particulier des conjoints d'exploitants : l'article 34 prévoit l'attribution de points gratuits, par le régime de retraite complémentaire obligatoire (RCO), pour des périodes d'activité accomplies avant l'affiliation obligatoire au régime, en qualité de conjoints collaborateurs ou aides familiaux, sous conditions. En outre, en cas de décès, à compter du 1^{er} janvier 2003, d'un exploitant agricole dont la pension de retraite de base n'a pas été liquidée, son conjoint survivant aura droit à une pension de réversion au titre des points de RCO gratuits correspondant à ceux dont aurait pu bénéficier l'exploitant agricole.

Par ailleurs, l'article 3 de la loi prévoit que le gouvernement remettra au parlement, « avant le 1^{er} janvier 2015, un rapport étudiant l'opportunité de ramener l'âge donnant droit à une retraite à taux plein de 67 à 65 ans et de réduire le coefficient de minoration appliqué par trimestre. Ce rapport examine en particulier les conséquences pour les femmes de la mise en place du taux minoré et du déplacement, par la réforme des retraites de 2010 de la borne d'âge de 65 à 67 ans ».

5. L'objectif de réduction des écarts de pension dans le pilotage du système de retraite

L'objectif de réduction des écarts de pension entre les femmes et les hommes est intégré au pilotage du système de retraite.

L'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 2014 précise que les assurés bénéficient d'un « traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pensions, quels que soient leur sexe (...). La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein des générations, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes (...) ».

L'article 4 fixe comme nouvel objectif pour le Conseil d'orientation des retraites « de suivre l'évolution des écarts et inégalités de pensions des femmes et des hommes et d'analyser les phénomènes pénalisant les retraites des femmes, dont les inégalités professionnelles, le travail à temps partiel et l'impact d'une plus grande prise en charge de l'éducation des enfants ».

Le nouveau comité de suivi des retraites doit rendre un avis annuel et public analysant notamment « la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance

respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ». La loi précise également, que les recommandations du comité de suivi comprendront, notamment, « en cas d'évolutions économiques ou démographiques plus favorables que celles retenues pour fonder les prévisions d'équilibre du régime de retraite par répartition, des mesures permettant de renforcer la solidarité du régime, prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre les femmes et les hommes ».