

Chapitre VII

Les droits familiaux de retraite :

des dispositifs à simplifier

et à harmoniser

PRESENTATION

Le système de retraite français comporte plusieurs dispositifs de solidarité accordant des droits à la retraite, qui s'ajoutent à ceux acquis en contrepartie des cotisations versées pendant les périodes d'emploi. Les droits familiaux de retraite constituent un volet important de ces dispositifs de solidarité, dont ils représentent le tiers des montants versés. Ils recouvrent pour l'essentiel des droits liés aux enfants et ont pour effet de majorer les pensions des parents, principalement celles des mères.

Mis en place il y a cinquante ans ou plus, dans un contexte familial marqué par une faible participation des mères au marché du travail, ces droits bénéficient à environ neuf millions de retraités, pour un montant de 20 Md€. La Cour s'est interrogée sur la pertinence que conservent aujourd'hui ces dispositifs, et sur leurs liens avec la politique familiale.

Le présent chapitre met en lumière la diversité et la complexité des droits familiaux de retraite, l'importance des enjeux qui leur sont attachés, la mauvaise connaissance de ces droits par leurs bénéficiaires et les difficultés de leur gestion (I). Ces droits ont des effets qui ne sont pas toujours prédictibles sur les montants de pension. Il importe de les simplifier et de les rendre plus homogènes (II).

I - Des droits non contributifs représentant 20 Md€, méconnus et de gestion complexe

A - Trois dispositifs principaux

La Cour a examiné les trois principaux droits familiaux de retraite. Ce sont des droits non contributifs, au sens où ils ne sont pas la contrepartie de cotisations versées par leurs bénéficiaires.

1 - Des attributions de trimestres

Les majorations de durée d'assurance (MDA) pour enfant permettent d'accorder des trimestres de retraite aux personnes ayant eu des enfants. Ces trimestres s'ajoutent à ceux correspondant à des périodes travaillées.

L'élargissement des bénéficiaires aux mères salariées, puis aux pères

Les majorations, qui existaient pour les mères fonctionnaires depuis 1924, ont été étendues au profit des mères salariées, affiliées au régime général, par la loi du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale. Elles l'ont été ensuite progressivement aux mères affiliées aux autres régimes de retraite du secteur privé.

Ces dispositions, réservées aux mères, ont été jugées discriminatoires à l'encontre des pères par la Cour de justice de l'Union européenne, pour les fonctionnaires en 2001⁴³⁴, puis par la Cour de cassation pour les salariés relevant du régime général en 2009⁴³⁵. À la suite de ces décisions, elles ont donc été ouvertes aux hommes, en 2003 dans les régimes des fonctionnaires, en 2008 dans les autres régimes spéciaux, puis en 2010 dans le régime général. Mais les règles applicables selon les régimes restent disparates.

Dans le régime général, la MDA se compose de deux majorations de quatre trimestres chacune, pour chaque enfant né à partir de 2010 : l'une au titre de la maternité qui revient de fait à la mère, l'autre au titre de l'éducation attribuée à l'un ou l'autre des parents selon le choix dont ils font part dans les six mois suivant le quatrième anniversaire de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, ou à la mère par défaut. Dans la fonction publique, le nombre de trimestres au titre de la maternité est inférieur de moitié et il n'existe pas l'équivalent des trimestres au titre de l'éducation.

⁴³⁴ CJUE, arrêt du 29 novembre 2001. C-366/99, Griesmar.

⁴³⁵ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 19 février 2009.

Ces trimestres sont attribués automatiquement, même en l'absence de réduction ou d'interruption de l'activité professionnelle. Cependant, aussi bien au titre du congé de maternité ou d'adoption que lorsque l'un ou l'autre parent interrompt ou réduit son activité pour s'occuper de son enfant durant ses trois premières années, des attributions de trimestres supplémentaires compensent, de surcroît, ces périodes effectives de moindre activité.

2 - Un dispositif d'assurance retraite *ad hoc*, sous condition de ressources, en cas d'absence ou de faible activité professionnelle

Instituée par la loi du 3 janvier 1972 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles, l'assurance vieillesse des mères au foyer (AVMF) était destinée à accorder une couverture vieillesse aux mères sans activité professionnelle, au titre des périodes où elles avaient à charge un enfant de moins de trois ans ou au moins quatre enfants dans des foyers aux revenus modestes. De nombreuses modifications sont intervenues depuis 1972, dont son extension aux pères en 1979, la prestation devenant l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

L'AVPF permet à un parent, déjà affilié ou non à un régime de retraite, d'acquérir des trimestres au régime général selon les règles de droit commun⁴³⁶, au titre de périodes pendant lesquelles il a élevé des enfants ou s'est occupé d'un proche handicapé ou malade. Ces trimestres de retraite se cumulent avec ceux attribués au titre de la MDA.

L'affiliation à l'AVPF est en principe conditionnée à trois critères : percevoir certaines prestations familiales⁴³⁷, interrompre au moins en partie son activité professionnelle et avoir des ressources inférieures à un seuil⁴³⁸.

⁴³⁶ L'AVPF reporte au compte de l'assuré un montant équivalent au Smic ou à une fraction de celui-ci, qui accroît le revenu de l'année susceptible d'être retenu pour le calcul du revenu de référence et qui permet d'acquérir des trimestres (un trimestre est validé pour un revenu équivalent à 150 Smic horaires).

⁴³⁷ Un ordre de priorité entre ces prestations détermine celle qui ouvre droit à l'AVPF.

⁴³⁸ Cependant, des personnes isolées peuvent travailler à temps plein et il n'y a pas de condition de ressources pour les proches aidants par exemple.

**Tableau n° 27 : conditions d'affiliation à l'AVPF en métropole,
hors proches aidants, au 1^{er} janvier 2022**

Condition n° 1 : prestation autorisant l'affiliation	Condition n° 2 : activité réduite ou plafond de revenus annuels		Condition n° 3 : plafond de ressources du ménage ⁴³⁹	
	Isolé	En couple	Isolé	En couple
Complément familial (CF)	Pas de condition	Revenus ≤ 4 973 €	Plafond de l'ARS (allocation de rentrée scolaire)	Plafond du CF
Allocation de base de la Paje				Plafond de l'ARS
Prépare à taux plein	Pas de condition			Plafond du CF
Prépare à taux partiel	Pas de condition	Revenus ≤ 25 916 €		

Notes : CF versé aux familles d'au moins 3 enfants âgés entre 3 ans et moins de 21 ans ; allocation de base de la Paje pour un enfant de moins de 3 ans ; prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prépare) versée aux parents ayant au moins un enfant de moins de 3 ans en congé parental à temps plein ou à temps partiel, sans condition de ressources, contrairement aux deux autres prestations.

Source : Cour des comptes

3 - Une majoration des pensions des parents de famille nombreuse

Dans la plupart des régimes, les parents d'au moins trois enfants peuvent prétendre à une majoration proportionnelle au montant de leur pension. Cette majoration pour enfants (MPE) existe depuis 1924 dans le régime des fonctionnaires et 1945 dans le régime général. Elle a été ensuite instituée dans les autres régimes de retraite de base (sauf celui des professions libérales) et dans des régimes complémentaires, dont l'Agirc-Arrco.

Le taux de la majoration s'élève à 10 % dans la majorité des régimes, mais les régimes de fonctionnaires et la plupart des autres régimes spéciaux accordent une majoration supplémentaire de 5 points par enfant au-delà de trois. La MPE est toutefois plafonnée dans les régimes spéciaux ainsi qu'à l'Agirc-Arrco.

⁴³⁹ Plafond de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) : 1 enfant : 25 370 €, 2 enfants : 31 225 €, 3 enfants : 37 080 €, par enfant en plus : 5 855 € ; plafond du CF : 1 enfant : 27 219 €, 2 enfants : 32 663 €, 3 enfants : 39 196 €, par enfant en plus : 6 533 €.

Les conditions d'éligibilité diffèrent selon les régimes. Au régime général, la MPE est accordée de droit aux parents d'au moins trois enfants lorsque la filiation est directe (parents biologiques ou adoptants pléniers) et, à défaut de filiation directe, sous réserve d'avoir assumé la charge effective de l'enfant au moins neuf ans avant son seizième anniversaire. Dans la fonction publique, la condition de charge effective durant au moins neuf ans s'applique dans tous les cas et jusqu'à l'âge au-delà duquel l'enfant n'ouvre plus droit aux prestations familiales (20 ans) ; mais, contrairement au régime général, la MPE n'est attribuée qu'à partir du seizième anniversaire du plus jeune enfant.

Dans le cas de familles recomposées, les parents et leurs conjoints respectifs, soit quatre adultes, peuvent bénéficier de la MPE au titre des mêmes enfants sous les conditions précédentes.

Les droits familiaux de retraite dans d'autres pays

S'il n'existe pas de droits familiaux de retraite dans les régimes obligatoires de retraite au Canada, aux Pays-Bas ou aux États-Unis, des droits de ce type ont été créés dans plusieurs pays européens à partir des années 1970, puis développés dans les années 1990. Cela a notamment été le cas en Allemagne et en Suède pour les mères, susceptibles d'être plus touchées par les réformes des systèmes de retraite conduites dans ces pays, en raison de carrières souvent incomplètes.

Dans les cinq pays examinés (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suède), ces droits sont moins nombreux qu'en France, majoritairement accessibles sans condition d'interruption d'activité et, dans certains cas, le bénéficiaire est au choix du couple.

B - Des dépenses en augmentation

1 - Des droits bénéficiant à environ trois retraités sur cinq

Si les hommes ne bénéficient généralement que de la majoration de pension, les femmes bénéficient fréquemment de plusieurs des trois droits familiaux de retraite.

Environ 90 % des femmes retraitées se sont vues attribuées des trimestres pour enfant (MDA). Les attributions de trimestres sont très majoritairement à la charge du régime général (environ les trois quarts), compte tenu des règles déterminant le régime responsable⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ Le régime général est généralement en charge de l'attribution mais, lorsque le retraité est également affilié à un régime spécial (tel que les régimes de fonctionnaires), c'est ce régime qui est chargé de l'attribution.

Des règles d'attribution de trimestres pas toujours équitables

Les trimestres de MDA sont calculés à la liquidation de la pension selon les règles d'un des régimes de base auquel l'assuré a été affilié. La détermination de ce régime est définie par la réglementation. Les régimes des fonctionnaires priment ainsi sur le régime général. De ce fait, une mère, qui a eu ses enfants lorsqu'elle était salariée du secteur privé et finit sa carrière comme fonctionnaire, bénéficiera des MDA au titre de la maternité des régimes de la fonction publique, moins favorables qu'au régime général.

En outre, la MDA au titre de l'éducation ne peut être attribuée que si les deux parents justifient d'une durée d'assurance minimale de deux ans auprès d'un régime de retraite. Un parent remplissant cette condition et ayant assumé l'éducation de son enfant peut ainsi être privé du bénéfice de la MDA, si l'autre parent ne remplit pas la condition de durée.

En 2018, de nouveaux droits à l'AVPF ont été créés au bénéfice de 1,8 million de personnes. Ces droits ont été ouverts au titre de prestations familiales associées aux enfants de moins de trois ans dans près de deux cas sur trois et, dans plus d'un cas sur trois, au titre du complément familial versé aux familles nombreuses ayant des enfants plus âgés. L'AVPF bénéficie principalement à des femmes ayant de faibles ressources et ayant peu travaillé. Ce dispositif, du fait de sa création relativement récente, est encore en cours de montée en charge : 57,5 % des nouvelles retraitées du régime général en 2019 en bénéficient contre 37 % en 2005. La part des hommes en bénéficiant augmente parmi les nouveaux retraités (de 8,8 % en 2010 à 11,5 % en 2019).

En 2020, 38 % de l'ensemble des retraités du régime général bénéficient de la majoration pour enfant (MPE) : 3,2 millions de femmes et 2,4 millions d'hommes. Cette proportion diminue toutefois pour les nouveaux retraités du régime général, passant d'environ 40 % en 2004 à 33,5 % en 2019, car les générations plus récentes comptent moins de familles nombreuses.

2 - Une part en hausse du total des pensions de droit direct

Selon les travaux de la Drees⁴⁴¹, les droits familiaux représentaient 19,9 Md€ sur le total de 269 Md€ de pensions de droit direct versés en 2016

⁴⁴¹ À partir de l'échantillon inter-régimes de retraités de 2016, le plus récent exploité. « Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes », Les dossiers de la Drees N° 49, février 2020.

(soit 7,4 % de ce total)⁴⁴², dont 8 Md€ pour les MPE, 7 Md€ pour les MDA et 3,1 Md€ pour l'AVPF⁴⁴³.

Les majorations s'appliquant proportionnellement aux pensions, la masse financière des MPE allouées aux mères (3 Md€) est moins importante que celle qui concerne les pères (5 Md€) dont les pensions sont plus élevées. Les MPE contribuent ainsi à ce qu'à la retraite, les hommes bénéficient de plus du quart des prestations liées aux droits familiaux et les parents de famille nombreuse de plus de 80 % des mêmes prestations.

La masse des pensions de droit direct liées aux trois principaux droits familiaux (MDA, AVPF et MPE) devrait augmenter en euros constants au moins jusqu'en 2040, pour atteindre 36 Md€. Elle passerait ainsi de 6,7 % de la masse des pensions de droit direct en 2016 à près de 10 % en 2040. La part des MPE dans les pensions de droit direct serait stable (+ 0,1 point), celle de l'AVPF augmenterait (+ 1,5 point) en raison de la montée en charge du dispositif depuis 1972. Il en serait de même pour la part des MDA (+ 1,8 point), davantage de trimestres de MDA servant au calcul de la retraite avec l'allongement de la durée requise pour le taux plein.

3 - Un financement à la charge des régimes ou de la Cnaf

Les droits familiaux sont à la charge des régimes de retraite, à l'exception des MPE, versées par le régime général et les régimes agricoles, qui sont remboursées par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), 5 Md€ en 2020, et de l'AVPF, pour laquelle, chaque année, la Cnaf verse à la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) un montant de cotisations calculées selon les règles de droit commun⁴⁴⁴.

En phase de montée en charge de l'AVPF, ce financement procure à la Cnav une recette supérieure aux prestations versées à ce titre. Ainsi, en 2016, le montant des cotisations financées par la Cnaf a été supérieur au supplément de pensions versé par la Cnav au titre de l'AVPF (estimé à 3,1 Md€). Selon les projections, cette situation devrait s'inverser vers 2030.

⁴⁴² À ce montant s'ajoutent 1,2 Md€ de MPE portant sur les pensions de réversion.

⁴⁴³ Le solde correspond principalement aux départs anticipés pour les fonctionnaires ayant au moins quinze ans de services et parents de trois enfants. Ce dispositif est maintenu uniquement pour ceux qui en remplissaient les conditions avant 2012.

⁴⁴⁴ Soit, pour chaque bénéficiaire de l'AVPF, le taux de cotisation multiplié par le salaire porté au compte de l'assuré qui correspond au Smic ou à une fraction de celui-ci.

C - Des dispositifs mal connus et lourds à gérer

1 - Des droits peu connus des assurés

Les droits familiaux de retraite restent, globalement, mal connus des assurés. Selon la Cnaf, 70 % des personnes interrogées en 2016 ne connaissaient pas l'AVPF alors qu'elles en étaient bénéficiaires. Cela peut s'expliquer par une affiliation en général automatique⁴⁴⁵ et par le fait que les droits ne se matérialiseront qu'au moment du départ à la retraite.

Selon une enquête plus récente du groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite⁴⁴⁶ (2020), seule la moitié des femmes interrogées parmi les 25-35 ans savaient que le calcul de leur retraite tient compte de la présence d'enfants, contre plus de quatre cinquièmes des femmes de 55 à 60 ans.

Le droit d'option pour permettre aux pères de bénéficier d'attribution de trimestres au titre de l'éducation, qui doit être exercé dans le délai de six mois suivant les quatre ans de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, n'a concerné qu'environ 2 000 enfants depuis 2010, selon la Cnav. Si les sites des régimes concernés mentionnent ce droit, les pouvoirs publics ont peu communiqué sur le dispositif et les mères en restent donc les principales bénéficiaires. Les CAF seraient plus à même de relayer efficacement l'information auprès des parents.

L'information sur les droits familiaux de retraite s'est développée dans le cadre du droit individuel des assurés à être informés sur leur retraite. La réglementation, particulièrement complexe, est notamment accessible sur les sites internet du GIP Union retraite et des caisses, mais avec un niveau de précision variable.

Enfin, les majorations de pension pour enfants sont versées automatiquement, sauf lorsque les conditions d'éducation, ou d'âge des enfants pour les régimes de fonctionnaires, ne se trouvent remplies qu'après la liquidation de la pension. Dans ce cas, la mauvaise connaissance de leurs droits peut conduire des retraités à ne pas solliciter leurs caisses pour la mise en paiement de la majoration.

⁴⁴⁵ Sauf au titre de la charge d'un adulte handicapé ou d'aidant familial.

⁴⁴⁶ Le GIP Union retraite réunit les organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaire. Il est chargé du pilotage stratégique de tous les projets de coordination, de simplification et de mutualisation visant à rendre plus simple et plus compréhensible le système de retraite pour les usagers. Il met en œuvre le droit individuel à l'information retraite.

2 - Des difficultés de gestion pour les organismes

Les données relatives aux enfants sont mal connues des caisses de retraite, qui sont conduites à demander à l'assuré ces informations avec les pièces justificatives, en général au moment de la liquidation des droits. Des progrès sont cependant attendus dans les prochaines années, notamment avec le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU).

Les informations relatives aux enfants

Selon le contrat d'objectifs pluriannuel 2015-2018 du GIP Union retraite, les régimes devaient déverser les données relatives aux enfants de leurs assurés dans le RGCU, opérationnel depuis mai 2020 à la Cnav, mais cette opération a pris du retard.

C'est désormais l'une des priorités du GIP. À partir de 2024, l'Insee devrait déverser automatiquement les flux de données relatives aux nouvelles naissances dans le système national de gestion des identifiants (SNGI), géré par la Cnav et consultable par tous les régimes, afin d'alimenter le RGCU.

Le stock de données relatives aux enfants nés antérieurement serait récupéré par d'autres moyens⁴⁴⁷. Le nombre d'enfants de l'assuré apparaîtra alors dans le RGCU et sera accessible à tous les régimes. Il n'y aura qu'une opération de contrôle et il ne sera plus nécessaire d'interroger l'assuré.

Le simulateur de retraite M@rel et la rubrique « Ma carrière », consultables par les assurés sur le site du GIP Union retraite, récupéreront également les données relatives aux enfants depuis le RGCU.

Le RGCU devrait également simplifier la détermination du régime en charge de l'attribution des MDA.

Actuellement, une coordination entre les régimes est indispensable, en général au moment de la liquidation de la pension. Des échanges sous format papier peuvent allonger les délais et être source d'erreurs. Ainsi, la Cnav attribue les MDA sous réserve que soit établie, à partir d'une attestation papier, la non compétence du régime spécial pour chacun des enfants.

⁴⁴⁷ Le stock de données sera récupéré selon trois moyens : dès avril 2022, par déclaration spontanée de l'assuré, avant que l'information ne soit renseignée dans le RGCU ; par déversement dans le RGCU des données des enfants déjà détenues par certains régimes (ceux de la fonction publique principalement) ; par recours à la communication électronique des données de l'état civil (Comedec).

Par ailleurs, si les trimestres de MDA validés par la Cnav n'ont pas encore été renseignés dans le RGCU, le régime qui traite la demande de retraite doit se rapprocher de la Cnav afin d'obtenir un relevé de carrière. Ces opérations de vérification sont encore effectuées le plus souvent manuellement, comme au service des retraites de l'État⁴⁴⁸.

Des opérations de contrôle délicates sont également nécessaires pour régulariser des droits à l'AVPF ou attribuer les majorations de pension (MPE). En particulier, en l'absence de liste des pièces justificatives à fournir, l'assuré doit apporter tout élément attestant qu'il a participé à l'éducation et à la charge de l'enfant pendant neuf ans⁴⁴⁹, lorsque cette condition est exigée pour bénéficier des MPE. Le gestionnaire doit en contrôler l'authenticité et juger de leur recevabilité, ce qui peut se révéler difficile en cas de séparation des parents ou de famille recomposée.

II - Des droits à redéfinir

A - Des effets croissants sur les pensions mais très hétérogènes

1 - Des règles d'attribution de trimestres au total très favorables

Certains trimestres résultant des MDA et de l'AVPF sont sans effet sur le montant de la pension⁴⁵⁰. Pour autant, en 2020, les trimestres résultant des MDA et de l'AVPF représentaient 16 % de la totalité des trimestres pris en compte au sein de la durée d'assurance tous régimes des femmes nouvellement retraitées du régime général. Cette durée dépassait ainsi celle des hommes de deux trimestres.

⁴⁴⁸ Doit être vérifiée, en particulier, l'effectivité de l'interruption d'activité de deux mois pour l'attribution des MDA pour chaque enfant né avant 2004, opération rendue plus complexe à la suite de l'arrêt Yernaux du Conseil d'État (CE, 27 mai 2011, n° 342238), aux termes duquel toute interruption d'activité d'au moins deux mois au titre d'un enfant peut être prise en compte au titre d'un autre enfant du foyer si elle a duré au moins deux mois supplémentaires.

⁴⁴⁹ C'est-à-dire avoir assuré financièrement l'entretien de l'enfant (nourriture, logement, habillement) et avoir assumé à son égard la responsabilité affective et éducative.

⁴⁵⁰ C'est le cas des mères qui partent à la retraite à l'âge de 62 ans en ayant validé au titre de leur activité une durée d'assurance au moins égale à celle requise pour le taux plein dans le régime général. En effet, il n'est pas rare d'avoir déjà validé quatre trimestres, au titre d'une activité réduite, les années où les trimestres d'AVPF sont accordés (le nombre de trimestres validés est écarté à quatre par année civile et il suffit d'avoir travaillé à temps plein pendant quatre mois, rémunéré au Smic, pour en valider quatre).

Selon les projections de la Cnav, sous l'effet du bénéfice de ces trimestres et de leurs carrières plus complètes, les femmes des générations nées à partir de 1978, pourraient partir à la retraite plus tôt que les hommes grâce à une durée d'assurance supérieure.

L'accroissement de la durée d'assurance des femmes

En moyenne, à l'âge de 40 ans, les femmes nées en 1970 n'avaient validé que deux trimestres de moins que les hommes de la même génération, avant prise en compte des MDA. Or, en 2019, les nouvelles retraitées du régime général bénéficiaires de la MDA ont validé en moyenne 17,8 trimestres à ce titre (près de quatre années et demie). De surcroît, celles qui ont en outre des droits à l'AVPF bénéficiaient d'un nombre de trimestres à ce titre en moyenne plus élevé (31,9 dont 21,8 « utiles » après prise en compte des autres trimestres, soit près de cinq ans et demi). L'AVPF peut ainsi conduire à ce qu'une mère de trois enfants, dont les naissances sont espacées de trois ans et sans aucune activité professionnelle, puisse valider 84 trimestres de retraite, soit l'équivalent d'une moitié de carrière complète⁴⁵¹.

2 - Une contribution très variable au montant des pensions

La contribution des droits familiaux au montant des pensions augmente logiquement avec le nombre d'enfants.

Selon la Drees⁴⁵², elle est en moyenne de 18 % pour les femmes nées en 1946 et en 1950⁴⁵³, allant de 5 % pour les mères d'un seul enfant à un peu plus de la moitié de la pension perçue pour les mères de quatre enfants ou plus. Elle réduit ainsi l'écart de montant moyen de pension entre les mères et les femmes sans enfant à - 24 % pour les mères de trois enfants, au lieu de - 43 % si elles ne bénéficiaient pas des droits familiaux. Les trimestres de MDA et d'AVPF pouvant permettre d'atteindre la durée requise pour le taux plein, cette contribution est plus importante pour les

⁴⁵¹ Dont neuf jusqu'aux trois ans du benjamin, *via* l'allocation de base de la Paje, puis douze jusqu'aux vingt-et-un ans de l'aîné, *via* le complément familial.

⁴⁵² Les évaluations ont été réalisées à âge de départ à la retraite inchangé selon deux méthodes différentes : par la Drees qui a retiré un à un les dispositifs en estimant à chaque étape l'effet sur le montant de la pension (l'estimation dépend de l'ordre retenu pour le retrait des dispositifs) et par la Cnav qui a estimé directement l'écart entre la pension de l'assuré et celle qu'il percevrait si le droit familial considéré n'existait pas.

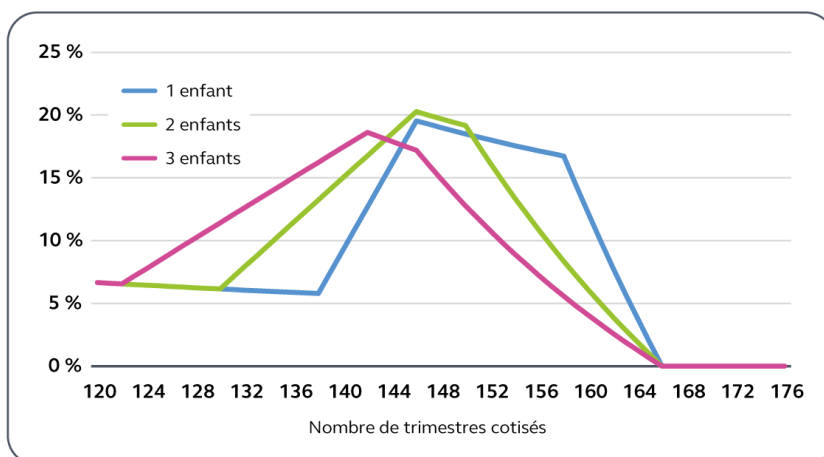
⁴⁵³ Les données sur les droits individuels portent principalement sur des personnes parties à la retraite récemment : les nouveaux retraités de 2019 pour la Cnav et, pour la Drees, les retraités nés en 1946 et en 1950 – générations les plus jeunes entièrement parties à la retraite dans les bases de données utilisées.

mères ayant de faibles pensions, qui peuvent, ainsi, devenir éligibles aux minima de pension, qui rehaussent le montant de la pension⁴⁵⁴.

Selon la Cnav, en 2019, parmi les nouvelles retraitées bénéficiaires de majorations de durée d'assurance, un tiers ne bénéficie d'aucun effet sur le montant de la pension perçue du régime général, mais une sur cinq voit ce montant augmenter de plus de 40 %.

Le gain de pension lié aux majorations de durée d'assurance varie fortement selon la durée de carrière et le nombre d'enfants.

Graphique n° 17 : gain de pension au régime général lié à la MDA par enfant, en fonction du nombre d'enfants et de la durée cotisée⁴⁵⁶



Note de lecture : le gain de pension au régime général lié à la MDA pour un seul enfant est nul dans l'hypothèse d'une carrière complète hors MDA (au moins 166 trimestres cotisés, soit la durée requise pour le taux plein), il vaut environ 5 % pour une carrière courte (au plus 138 trimestres) et plus de 15 % pour une carrière intermédiaire⁴⁵⁷. En outre, selon le nombre d'enfants, le gain par enfant croît pour des carrières courtes et diminue pour des carrières plus longues. Avec un revenu de référence de 20 000 €, le gain par enfant croît pour 138 trimestres cotisés, passant de 361 € avec un enfant, à 825 € avec deux et à 1 012 € avec trois. Il diminue, en revanche, pour 158 trimestres cotisés : respectivement 1 434 €, 717 € et 478 € (soit 1 434 € de gain total quel que soit le nombre d'enfants). Source : Cour des comptes

⁴⁵⁴ Cour des comptes, « Les minima de pension de retraite : un système complexe à la logique devenue incertaine », Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2020. Cet effet n'est pas pris en compte dans les estimations de la Drees, qui portent sur les montants de pension hors minima, mais l'est dans les estimations de la Cnav.

⁴⁵⁶ Cas type d'une mère née en 1957 et partant à la retraite à 62 ans.

⁴⁵⁷ Dans le premier cas, la MDA n'augmente ni le coefficient de proratisation, ni le taux de liquidation : dans le deuxième cas, elle n'augmente que le coefficient de proratisation et, dans le troisième cas, elle augmente également le taux de liquidation.

En 2019, selon la Cnav, parmi les nouvelles retraitées ayant des droits à l'AVPF, 13 % ne bénéficient d'aucun effet sur le montant de la pension perçue du régime général⁴⁵⁸, mais un quart voit ce montant doubler grâce à ces droits.

Le montant de la majoration de pension pour trois enfants ou plus (MPE) varie selon le profil des assurés, notamment selon le montant de la pension, puisque la MPE lui est proportionnelle.

Les effets variables des majorations de pension

Parmi les retraités nés en 1946 et en 1950, n'ayant été affiliés qu'à un seul régime de base, la Drees estime que les anciens salariés agricoles ne recevaient en moyenne que 40 € par mois au titre de la MPE, les retraités affiliés au régime général 89 € (versés par la Cnav et les régimes complémentaires) et les retraités fonctionnaires civils de l'État, en moyenne plus qualifiés et pour lesquels les règles des MPE sont plus favorables, 261 €. Les femmes recevaient en moyenne 80 €, soit 41 % de moins que les hommes (136 €), dont les pensions sont plus élevées.

La MPE permet aux pères de trois enfants ou plus de bénéficier d'une pension totale de droit direct en moyenne proche de celle des autres hommes ; ce qui n'est pas le cas pour les femmes. Pour les générations 1946 et 1950, la pension moyenne mensuelle (y compris MPE) des pères de trois enfants et plus est quasiment égale à celles des autres hommes (environ 1 800 €), alors que celle des mères de trois enfants ou plus (987 €) est inférieure de près de 25 % à celle des autres femmes (1 287 €).

B - Un objectif central à réaffirmer, des simplifications et une harmonisation à rechercher

Les objectifs assignés aux droits familiaux de retraite apparaissent datés et pas toujours explicites. La loi du 20 janvier 2014 mettait en avant l'objectif de compenser à la retraite les aléas de carrière liés aux enfants pour engager une réflexion sur l'évolution des droits familiaux de retraite⁴⁵⁹. Plus récemment, l'étude d'impact du projet de loi instituant un

⁴⁵⁸ Lorsque les faibles revenus portés au compte des bénéficiaires de l'AVPF sont retenus parmi les vingt-cinq meilleurs revenus annuels de la carrière, l'AVPF peut même conduire à diminuer ce montant (pour environ 2 500 personnes en 2019).

⁴⁵⁹ Article 22 : « Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le gouvernement remet au parlement un rapport 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 ». La rédaction de ce rapport (« Les droits familiaux de retraite ») a été confiée en 2015 à M. Fragonard, alors président du Haut conseil de la famille.

système universel de retraite évoquait également cet objectif, précisant que les droits familiaux 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* ».

L'arrivée des enfants dans le foyer a un effet important sur les carrières, entraînant des retraits du marché du travail, davantage de temps partiel et des salaires plus faibles⁴⁶⁰, particulièrement pour les mères.

Effets des enfants sur les carrières et les salaires des femmes

Le taux d'emploi des mères, contrairement à celui des pères, décroît avec le nombre d'enfants, surtout avec le troisième dans les familles ayant au moins un enfant de moins de trois ans : en 2020, il s'élève à 70,2 % avec un enfant, à 65,5 % avec deux et à 39,4 % avec trois ou plus ; le taux d'emploi des mères dont les enfants ont plus de trois ans est plus élevé (74,8 % avec un seul enfant).

Le recours des femmes au temps partiel varie selon la présence et le nombre d'enfants. La part des femmes sans enfant travaillant à temps partiel est de 23 %, contre 44 % pour les mères de trois enfants ou plus, dont le plus jeune est âgé de moins de trois ans (2020).

En 2017, l'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes était de 23 %, les trois quarts s'expliquant par un écart de salaire horaire. Selon une étude de l'Insee sur le champ des salariés du secteur privé⁴⁶¹, les mères, quel que soit leur niveau de salaire, subiraient une perte de salaire horaire de l'ordre de 5 % par enfant, pendant au moins les cinq années suivant la naissance, alors qu'aucun écart ne serait constaté pour les pères.

Il n'existe pas d'étude équivalente pour le secteur public, où les écarts salariaux entre les femmes et les hommes sont moindres⁴⁶², du fait des grilles indiciaires.

Accordés dans le but de compenser, à la retraite, les effets sur la carrière des parents de l'accueil et de l'éducation des enfants, les droits familiaux de retraite mériteraient d'être mieux articulés avec les dispositifs de la politique familiale destinés à aider les parents à suspendre leur activité pour s'occuper d'un enfant, comme la prestation d'éducation partagée de l'enfant (Prépare) ou le complément de mode de garde⁴⁶³.

⁴⁶⁰ Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale Famille, PLFSS pour 2022.

⁴⁶¹ « *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.

⁴⁶² Descamps-Crosnier Françoise, *La Force de l'égalité - Les inégalités de rémunération et de parcours professionnels entre femmes et hommes dans la fonction publique*, rapport au premier ministre, décembre 2016.

⁴⁶³ Voir le chapitre VIII du présent rapport consacré à la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

D'autres objectifs plus discutés

La redistribution en faveur des plus bas revenus peut passer par la mise en œuvre de conditions de ressources, ce qui est déjà le cas pour l'AVPF. Pour autant, cet objectif de redistribution verticale n'a pas été assigné explicitement aux droits familiaux de retraite, contrairement, par exemple, aux minima de pension.

Par ailleurs, on peut considérer que l'incidence des droits familiaux de retraite sur la fécondité est marginale par comparaison avec celle des prestations versées au moment de la naissance et de l'éducation des enfants. En effet, ces droits ne se matérialisent que plusieurs dizaines d'années après la naissance des enfants.

Enfin, l'attribution de droits spécifiques à partir du troisième enfant est historiquement justifiée, dans un régime par répartition, par la volonté de donner des droits supplémentaires aux retraités qui, à travers une descendance nombreuse, contribueraient davantage au financement futur du système de retraite et seraient, de ce fait, garants de sa pérennité. Selon le conseil d'orientation des retraites (COR)⁴⁶⁴, une autre justification possible de ces droits spécifiques serait que les familles nombreuses rencontreraient des difficultés particulières pour épargner en vue de se constituer un capital pour la retraite⁴⁶⁵.

Au total, le principal constat est que les droits familiaux de retraite répondent mal à l'objectif central de compensation, à la retraite, de l'incidence des enfants sur la carrière. Ils surcompensent au total les trimestres de retraite perdus en raison des interruptions ou réduction d'activité pour s'occuper des enfants et compensent peu les pertes de salaire associées.

⁴⁶⁴ *Retraites : droits familiaux et conjugaux* sixième rapport du conseil d'orientation des retraites, décembre 2008.

⁴⁶⁵ Pauline Girardot-Buffard, « *Le patrimoine des ménages retraités* », dans *Les revenus et le patrimoine des ménages* édition 2009, Insee. Selon cette étude, à niveau de vie identique, le nombre d'enfants aurait un impact négatif sur le niveau du patrimoine, significatif à partir de quatre enfants. Sur des données plus récentes (2018), le patrimoine médian des ménages retraités présente un profil en cloche en fonction du nombre d'enfants, avec un maximum pour deux enfants.

Des durées d'assurance supérieures pour les mères compte tenu des trimestres liés aux droits familiaux⁴⁶⁶

Pour les salariées du secteur privé née en 1966, les durées d'assurance tous régimes, acquises à l'âge de 39 ans par les femmes avec enfants, y compris les trimestres acquis au titre de l'AVPF mais sans les majorations (MDA), seraient supérieures à celles des femmes sans enfant. L'AVPF seule permettrait de réduire fortement l'écart de montants de pension (hors MPE) selon le nombre d'enfants et, en y ajoutant les MDA, ces montants pour les mères de deux enfants ou plus deviendraient supérieurs à ceux des femmes sans enfant ou avec un enfant.

Ces résultats, concernant la génération née en 1966 encore en activité, ne s'observent pas sur les générations qui viennent de prendre leur retraite. En l'absence des MDA, la durée d'assurance tous régimes des nouvelles retraitées du régime général en 2019 serait encore inférieure pour celles ayant eu plusieurs enfants, notamment quatre enfants ou plus (125,4 trimestres pour les mères de quatre enfants ou plus contre 146,4 trimestres pour les femmes sans enfant). Toutefois, l'apport des MDA surcompenserait cet écart (163,0 trimestres pour les mères de quatre enfants ou plus, MDA comprises).

Plutôt que de corriger *ex post* les effets de l'accueil et de l'éducation des enfants sur la carrière des parents, il conviendrait de privilégier autant que possible les politiques publiques qui visent à limiter ces effets, notamment en favorisant une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle⁴⁶⁷.

Il importe, par ailleurs, d'assurer que les règles relatives aux droits familiaux de retraite sont lisibles pour leurs bénéficiaires, simples en gestion et harmonisées entre les régimes, pour garantir une égalité de traitement entre les assurés, ce qui n'est pas le cas actuellement. La Cour avait souligné, en 2016⁴⁶⁸, l'objectif d'une harmonisation des droits familiaux de retraite entre les régimes des fonctionnaires et ceux des salariés du secteur privé.

⁴⁶⁶ Virginie Andrieux (Insee), Carole Bonnet (Ined et Drees), Benoît Rapoport (Université Paris 1 et Ined), « *Acquisition des droits à pension : quels effets des enfants et des droits familiaux ?* », Dossiers Solidarité et santé N° 72 de la Drees, janvier 2016.

⁴⁶⁷ Voir le chapitre 8 consacré à la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

⁴⁶⁸ Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires : des évolutions à poursuivre*, rapport public thématique, octobre 2016.

C - Des aménagements ou une refonte d'ensemble

Deux voies sont envisageables : des aménagements de chaque dispositif ou une refonte d'ensemble.

1 - L'AVPF, un dispositif à réformer

Le dispositif de l'AVPF pourrait être aménagé selon plusieurs axes, pour le rendre plus simple et plus cohérent avec l'objectif de compenser à la retraite les aléas de carrière liés à la présence des enfants.

Apprécier de manière contemporaine les ressources

Les revenus d'activité et les ressources pris en compte pour affilier à l'AVPF sont ceux de l'année N-2. Ces conditions de revenus d'activité et de ressources devraient porter sur l'année au titre de laquelle le droit à l'AVPF est accordé. Un traitement informatique détectant automatiquement les droits à l'AVPF pourrait être effectué au cours de l'année N+2, dès que les conditions d'activité et de ressources sont connues, ce qui ne soulèverait pas de difficulté notable s'agissant d'un droit à la retraite qui produit des effets à un horizon éloigné.

L'affiliation à l'AVPF ne devrait pas être soumise à des conditions de ressources spécifiques supplémentaires, plus restrictives⁴⁶⁹ que celles des prestations familiales qui y donnent accès. Le coût de la suppression de ces conditions de ressources spécifiques, évalué à 800 M€ en 2040 et 1,6 Md€ à très long terme selon le rapport Fragonard de 2015⁴⁷⁰, devrait être contrebalancé en ajustant d'autres paramètres du dispositif.

Pour ne pas écarter durablement les mères du marché du travail et favoriser ainsi la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, le rapport Fragonard avait proposé que l'affiliation à l'AVPF pour les parents d'au moins trois enfants de plus de trois ans, au titre du complément familial, cesse au sixième anniversaire du benjamin. L'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire de six à trois ans en 2019 justifierait aujourd'hui de supprimer l'AVPF au titre du complément familial. L'impact à la retraite pour les assurés qui ne bénéficieraient plus de l'AVPF au titre du complément familial pourrait être limité par l'intervention du

⁴⁶⁹ En outre, ces conditions de ressources du ménage peuvent exclure du bénéfice de l'AVPF des femmes dont le mari a des revenus élevés mais qui, au moment de la retraite, se retrouvent seules.

⁴⁷⁰ *Les droits familiaux de retraite*, Bertrand Fragonard, février 2015.

minimum vieillesse et des minima de pension. Une telle réforme entraînerait immédiatement des économies pour la Cnaf et, de manière équivalente, des ressources en moins pour la Cnav (baisse des cotisations de l'ordre de 2 Md€), alors que les économies de pensions pour la Cnav monteraient en charge très progressivement.

Des ajustements techniques à prévoir

L'affiliation à l'AVPF des personnes isolées mériterait d'être conditionnée aux revenus professionnels, comme c'est le cas pour les personnes en couple.

La loi prévoit qu'une personne ne peut être affiliée à l'AVPF si elle bénéficie de trimestres pour congé parental, acquis au titre du même enfant et pour la même période⁴⁷¹. En pratique, cette disposition législative n'est toutefois pas appliquée en raison de l'automatisme de l'affiliation à l'AVPF. Pour éviter ce cumul, les règles d'affiliation à l'AVPF devraient être aménagées. L'assuré devrait être informé lors de la notification du droit AVPF que ce dernier est conditionné à l'absence de trimestres de retraite pour congé parental au moment de la liquidation de la pension.

Des reports de salaire au compte du bénéficiaire de l'AVPF, en lien avec le salaire antérieur de l'assuré (lorsqu'il existe) plutôt que sur la base du Smic, pourraient être étudiés.

2 - Des ajustements et des harmonisations nécessaires en ce qui concerne les majorations de durée d'assurance et de pension

Pour tous les régimes de retraite, le nombre de trimestres de majoration de durée d'assurance attribués au titre de la maternité devraient être de deux, comme actuellement dans les régimes de la fonction publique, et ces trimestres devraient être pris en compte dans les calculs de la durée d'assurance tous régimes et de la durée validée dans le régime, comme actuellement au régime général.

L'attribution de trimestres au titre de l'éducation devrait être individualisée par parent, alors qu'elle n'est aujourd'hui attribuée que si les deux parents justifient d'une durée d'assurance d'au moins deux ans auprès d'un régime de retraite.

⁴⁷¹ Article L. 381-1 du CSS. Ce principe s'applique aussi aux trimestres de retraite liés aux congés des fonctionnaires pour élever son enfant (article L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite).

Les majorations pour enfants devraient également être harmonisées entre les régimes et étendues aux professions libérales qui n'en bénéficient pas aujourd'hui.

L'harmonisation nécessaire des majorations pour enfants

Le critère en vigueur dans les régimes de fonctionnaires (éducation pendant au moins neuf ans jusqu'aux 20 ans de l'enfant) pourrait être étendu à tous les régimes, sans conditionner le versement de la majoration à l'âge des enfants, qui est source de complexité en gestion et de mauvaise information des assurés. Le cas des enfants décédés précocement devrait faire l'objet d'un traitement spécifique au moment du décès de l'enfant, et non au moment du départ à la retraite comme au régime général.

Le taux de la majoration pour enfants (MPE) pourrait être uniformisé à hauteur de 10 % quel que soit le nombre d'enfants au-delà de trois, ce qui irait dans le sens de la réforme de 2012 à l'Agirc et mettrait fin au surcroît de MPE dans les régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique.

Enfin, dans une même perspective d'harmonisation entre régimes, le principe d'un plafonnement de la MPE, tel qu'il existe aujourd'hui à l'Agirc-Arrco, pourrait être étudié. Le plafonnement devrait alors porter sur le montant total des MPE versées à chaque retraité (régimes de base et complémentaires), ce qui nécessiterait que les régimes se coordonnent.

3 - Une réforme d'ensemble pour simplifier et rendre le dispositif plus cohérent et lisible

Une réforme d'ensemble pourrait viser à simplifier et à harmoniser les droits familiaux, tout en recherchant à mieux compenser, à la retraite, les pertes de salaire liées aux enfants, principalement pour les générations de femmes, mieux insérées sur le marché du travail, qui vont arriver à la retraite.

Des attributions de trimestres à réajuster

Les attributions de trimestres, non liées à une interruption d'activité, pourraient être supprimées. Les interruptions ou réduction d'activité dans les trois premières années de l'enfant (congé maternité, congé parental d'éducation, dispositifs spécifiques aux fonctionnaires, etc.) resteraient compensées sous forme de trimestres de retraite, mais supprimés au-delà des trois ans de l'enfant, en cohérence avec les conclusions de l'analyse faite par la Cour du dispositif de la Prépare⁴⁷².

⁴⁷² Voir le chapitre VIII précité du présent rapport.

Les effets sur les droits à la retraite des moindres salaires liés aux périodes d'interruption ou réduction d'activité durant les trois premières années de l'enfant pourraient être mieux compensés.

Des salaires à porter au compte au titre des trimestres pour enfant

Le principe de salaire porté au compte⁴⁷³, existant aujourd'hui seulement dans le cadre de l'AVPF (à hauteur du Smic) et du congé maternité (à hauteur de 125 % des indemnités journalières de maternité), pourrait être généralisé à toutes les périodes d'interruption ou réduction d'activité durant les trois premières années de l'enfant donnant droit actuellement à des trimestres de retraite⁴⁷⁴.

Les partenaires sociaux pourraient être invités, au titre du régime Agirc-Arrco, à harmoniser les règles d'attribution de points relatives à ces périodes avec les règles du régime général.

Pour compenser, à la retraite, l'impact des enfants sur les salaires ultérieurs des mères, quel que soit le secteur d'activité, une majoration de pension au titre de chaque enfant, étendue à tous les régimes de base et complémentaires, pourrait en outre être attribuée aux mères. Comme les pensions de retraite sont proportionnelles aux revenus d'activité, elle serait proportionnelle au montant de la pension (de l'ordre de 5 % dans le secteur privé). Il conviendrait d'examiner, au regard des textes européens, la possibilité d'attribuer cette majoration à la mère au titre de la grossesse et de l'accouchement afin de satisfaire aux principes d'égalité de traitement des femmes et des hommes.

Des droits spécifiques pour les parents de famille nombreuse et une redistribution vers les plus faibles pensions seraient aussi à envisager.

Des majorations de pension à mieux cibler

La majoration de pension servie à partir du troisième enfant pourrait être augmentée et, dans un double objectif de redistribution vers les plus faibles pensions et d'économies, le montant total de la majoration de pension, y compris le surcroît de majoration à partir du troisième enfant, versé par tous les régimes d'affiliation de l'assuré, pourrait être plafonné ou calculé en fonction d'un taux décroissant avec le montant total de la pension.

*
**

⁴⁷³ En référence au dernier salaire, à l'indemnité éventuellement perçue ou, à défaut, au Smic, selon le degré souhaité de compensation et les dépenses affectées au dispositif.

⁴⁷⁴ Les salaires portés au compte permettraient de valider des trimestres selon les règles de droit commun. Le cas échéant, des cotisations pourraient être apportées par un tiers (FSV ou Cnaf), calculées en fonction de ces salaires et des taux de cotisation en vigueur.

En dehors les dispositions en faveur des plus faibles pensions, une telle réforme serait proche de celle qui était envisagée par le législateur dans le cadre du système universel de retraite, et dont l'étude d'impact montrait que les masses financières des droits familiaux auraient été de niveau similaire, voire un peu inférieur au-delà de 2040, à celles sans réforme.

Des simulations seraient toutefois nécessaires pour calibrer les paramètres, à enveloppe financière donnée, et évaluer les effets de la réforme sur les assurés et les régimes. Une partie des économies éventuelles pourraient être réorientée vers les politiques de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ce qui réduirait à l'avenir l'impact de l'arrivée des enfants sur les carrières des mères et, en conséquence, le montant de la majoration de pension envisagée.

À l'instar des réformes de la MDA, si elle ne s'appliquait qu'aux nouvelles naissances, dès 2022, la réforme aurait de premiers effets sur les pensions vers 2045 et un impact complet à partir des générations nées au début des années 2000, qui partiront à la retraite dans les années 2060.

Une accélération de ce calendrier préservant les droits des générations proches de la retraite supposerait de revoir, précisément, les droits attachés à des enfants déjà nés. Si la réforme s'appliquait à partir de la génération 1970 et pour les enfants nés à partir de 2000, sa montée en charge se ferait en diminuant progressivement le nombre de trimestres de MDA par enfant, à partir des enfants nés en 2000 et en l'annulant pour les enfants nés à partir de 2022, en diminuant de façon analogue le pourcentage de majoration de la MPE, à partir des troisièmes enfants nés en 2000 et en l'annulant pour ceux nés à partir de 2022. Enfin, serait augmentée parallèlement la nouvelle majoration de pension par enfant, qui atteindrait sa valeur cible pour les enfants nés à partir de 2022.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La plupart des droits familiaux de retraite ont été mis en place il y a cinquante ans ou plus, dans un contexte familial marqué par une faible participation des mères au marché du travail, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

Leur mise en œuvre présente en outre plusieurs limites. Ainsi, l'assurance vieillesse des parents au foyer, qui accorde des droits au régime général quel que soit le régime d'affiliation du bénéficiaire, peut conduire à accorder un nombre très élevé de trimestres de retraite à des mères inactives. Les majorations de durée d'assurance et les majorations de pension pour enfant sont attribuées selon des modalités très variables d'un régime à l'autre, ce qui conduit à des disparités entre les avantages financiers que peuvent en retirer les assurés. De plus, les majorations de durée d'assurance dont les effets sur le montant des pensions sont difficiles à anticiper, conduisent à attribuer des trimestres de retraite aux mères en nombre supérieur à celui des trimestres consacrés à l'éducation de leurs enfants et posent des questions de coordination entre les régimes. Il apparaît nécessaire de recentrer ces droits familiaux sur des objectifs explicites, de les simplifier et de rechercher une meilleure harmonisation entre les différents régimes de retraite.

Une réforme d'ampleur, sans dépenses supplémentaires, viserait principalement à compenser, de manière plus ajustée (i.e. moins de trimestres, plus de majoration de pension), l'impact sur les droits à retraite des interruptions d'activité liées à l'éducation des jeunes enfants, notamment pour les pensions les plus faibles, tout en préservant des droits spécifiques à partir de trois enfants.

Des ajustements techniques sont en tout état de cause indispensables. La Cour formule ainsi les recommandations suivantes (ministère chargé de la sécurité sociale) :

- 25. étudier, en évaluant son impact financier, la possibilité que la condition d'affiliation de deux ans minimum à un régime d'assurance vieillesse pour l'octroi de la MDA au titre de l'éducation ne porte que sur le seul parent bénéficiaire de ce droit individuel ;*
- 26. afin de simplifier l'accès aux droits, établir par voie réglementaire une liste exhaustive des justificatifs de la condition d'éducation et de charge des enfants, lorsque cette condition est exigée pour bénéficier de la majoration de pension pour parents d'au moins trois enfants ;*

27. *conduire à son terme le projet de constitution d'une base de données relatives aux enfants dans le répertoire de gestion des carrières unique (RGCU), dès 2022 s'agissant des informations relatives aux enfants nés antérieurement et à compter de 2024 s'agissant de celles relatives aux naissances intervenues à compter de la première de ces deux dates ;*
 28. *prévoir un droit conditionnel d'affiliation à l'AVPF afin de respecter le principe de non-cumul entre les trimestres d'AVPF et les trimestres de retraite compensant les interruptions d'activité dans la limite de trois ans par enfant prévus aux articles L. 351-5 du code de la sécurité sociale et L. 9 du code des pensions civiles et militaires de retraite.*
-