

Chapitre XII

La prise en compte des enfants dans la durée d'assurance pour la retraite

PRESENTATION

La Cour a relevé, à diverses reprises, l'importance des avantages familiaux de retraite³³⁷. Les trois principaux avantages de retraite liés à la famille sont, par ordre d'importance financière, la majoration de pension dont bénéficient les parents de trois enfants et plus, la majoration de durée d'assurance (MDA) accordée aux mères dès le premier enfant et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), accordée sous condition de ressources. Les dépenses induites représentaient en 2006 pour l'ensemble des régimes (de base et complémentaires) respectivement 6,4 Md€, 6 Md€ et 4,2 Md€³³⁸.

S'appuyant sur les travaux réalisés depuis 2006 pour le Conseil d'orientation des retraites (COR), qui a adopté le 17 décembre 2008 un rapport sur les droits familiaux et conjugaux, et sans revenir sur l'analyse qu'elle a faite des majorations de pension³³⁹, la Cour examine cette année plus particulièrement les deux dispositifs qui prennent la forme d'une majoration de la durée d'assurance, à savoir la MDA et l'AVPF.

Certes, ces deux dispositifs contribuent à réduire l'écart entre les niveaux de pensions, notamment entre hommes et femmes. Mais, dans un contexte qui s'est modifié, leurs ciblage respectifs et leur cohérence semblent désormais problématiques. Chacun de ces dispositifs induit des effets négatifs croissants : désincitation au travail des femmes après 60 ans, surtout pour la MDA, illisibilité sans redéfinition des objectifs poursuivis pour l'AVPF. En outre, un arrêt rendu le 19 février 2009 par la deuxième chambre civile de la Cour de cassation rend indispensable une modification rapide de la MDA pour la rendre compatible avec le principe d'égalité entre hommes et femmes.

337. Voir notamment l'insertion du RALFSS 2007 consacrée « aux aides publiques aux familles » (pages 329 à 367).

338. En prenant en compte l'AVPF à hauteur des cotisations versées par la CNAF et non à hauteur des pensions servies par la CNAVTS à ce titre (cf. infra), qui sont estimées à 1,1 Md€

339. La Cour préconisait notamment dans le RALFSS 2007 (page 354) de forfaitiser ou de plafonner la majoration de pension pour trois enfants ou plus, qui est proportionnelle à la pension, ou, au moins, de l'assujettir à l'impôt sur le revenu. Cette majoration de pension est présente dans la quasi totalité des régimes. Elle est perçue selon la DREES par plus de 40 % des retraités. C'est aussi le seul avantage familial (hors réversion) accordé par les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC.

Le constat d'une inadaptation croissante de ces deux dispositifs et la forte augmentation prévisible du coût de l'AVPF doivent conduire à rechercher les voies d'une réforme d'ensemble.

I - MDA et AVPF : deux dispositifs de moins en moins pertinents

A – Une complémentarité initiale

La majoration de durée d'assurance (MDA) au régime général et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) ont été créées en 1972³⁴⁰, pour limiter les effets sur les pensions des interruptions d'activité liées à la présence d'enfants. Elles pouvaient initialement paraître complémentaires, par leurs calendriers d'effet, leurs objectifs, voire même leurs modalités. Toutefois l'articulation de ces dispositifs majorant tous deux la durée d'assurance -qui, une fois l'AVPF montée en charge, ne pouvaient que se cumuler- n'était pas explicitée.

1 – Calendrier, objectifs et méthode

a) Le calendrier d'application

La MDA revient schématiquement à accorder deux annuités par enfant aux femmes relevant du régime général³⁴¹, qu'elles aient ou non interrompu leur activité au cours de leur carrière. Simple dans son application, la MDA a été d'un effet immédiat en bénéficiant aux mères liquidant leur retraite à partir du 1^{er} janvier 1972.

A l'inverse, complexe dans ses règles, l'AVPF consiste à ouvrir à un public remplissant certaines conditions -notamment de ressources- des droits à retraite dont le bénéfice est différé dans le temps. Cette ouverture de droit entraîne le paiement de cotisations retraite par la CNAF, et ce dès

340. Lois « Boulin » du 31 décembre 1971 et du 3 janvier 1972 créant la MDA et l'AVPF. Des dispositifs ressemblants existaient déjà dans certains régimes spéciaux et notamment pour les fonctionnaires de l'Etat depuis 1924.

341. Les autres régimes accordent des avantages généralement analogues, qui ne sont pas décrits ici. Les assurées ayant cotisé à plusieurs régimes ne peuvent pas cumuler les MDA : des règles de coordination s'appliquent. La majoration est accordée par le régime général si l'assurée a été affiliée à ce régime et à un ou plusieurs régimes alignés. Si elle a relevé d'un régime spécial, ce dernier prime.

l'entrée en vigueur de la loi. Mais elle n'a d'incidence sur les pensions versées que de manière très progressive.

En effet, même les femmes qui font liquider leur retraite aujourd'hui n'ont bénéficié que partiellement de l'AVPF puisque le dispositif a été instauré alors que les femmes de la génération 1946 avaient déjà 26 ans. Ce n'est qu'à partir de la génération 1952 qu'on pourra observer le plein effet du dispositif. Et le terme de la montée en charge de l'AVPF devrait être atteint en 2042, année où le stock des retraités aura bénéficié à plein de l'AVPF. Ainsi, la part de femmes bénéficiaires de l'AVPF croît avec les générations : elle passe de 15 % pour les femmes de la génération 1934 à 37 % pour celles de la génération 1944 et devrait atteindre en régime de croisière environ 56 % à 58 %, selon la CNAVTS.

b) Des objectifs distincts mais plutôt complémentaires

L'exposé des motifs du projet de loi créant la MDA indiquait que cette disposition visait à « compléter » l'AVPF. La MDA, à l'origine d'une année par enfant, était réservée aux femmes ayant élevé au moins deux enfants (trois enfants dans le projet de loi initial). L'un des objectifs poursuivis était de permettre à la mère de famille, « *qui accuse souvent, à âge égal, une usure plus marquée que son compagnon* »³⁴², de partir plus tôt en retraite³⁴³. En 1975, la durée de la MDA a été portée à deux ans et accordée dès le premier enfant. Comme l'indiquait le ministre du travail lors de cette extension : « *la réforme proposée consiste à amplifier l'effort consenti au profit des mères de famille et à poursuivre dans la voie de l'instauration d'un véritable statut social de la mère de famille* ».

Quant à l'objectif de l'AVPF, il est à l'origine clair : valider des droits à retraite pour les mères au foyer bénéficiaires de l'allocation de salaire unique ou de mère au foyer, ayant à leur charge un enfant de moins de trois ans ou au moins quatre enfants. Il s'agissait d'inciter les mères de famille à rester chez elles pour élever leurs enfants.

La MDA bénéficie à neuf femmes sur dix puisqu'elle s'adresse à toutes les femmes qui ont eu des enfants. Les femmes retraitées bénéficient de 18 trimestres de MDA en moyenne (selon les analyses

342. Christian Poncelet, Assemblée nationale, Débat, 1^{ère} séance du 1^{er} décembre 1971.

343. Ces lois ont été adoptées dans un climat de forte contestation de l'opposition de gauche qui demandait alors le droit à la retraite à 60 ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes.

menées par la DREES pour les générations 1934 et 1938³⁴⁴). Même s'il s'agit d'un outil assez fruste³⁴⁵, la MDA a pour effet de compenser l'impact de la présence des enfants sur les carrières féminines et y réussit assez bien en moyenne, puisque, selon la CNAVTS, les bénéficiaires actuelles de la MDA ont une durée d'assurance, y compris MDA, comparable à celle des femmes n'ayant pas de MDA.

L'AVPF, à l'inverse, s'adressait à l'origine à des catégories spécifiques, des femmes qui n'ont jamais travaillé ou interrompent leur activité pour élever leurs enfants, pour lesquelles une validation de trimestres avec report de salaire au compte a été jugée nécessaire.

c) Des modalités différentes de mise en œuvre

Si la MDA et l'AVPF ont pour point commun de ne générer aucun point de retraite dans les régimes complémentaires³⁴⁶, leurs autres caractéristiques diffèrent.

Les trimestres de MDA s'ajoutent au moment de la liquidation à la durée d'assurance utilisée par les régimes de base. Ils ne sont pas affectés à des années civiles déterminées et ne sont donc pas touchés par la règle d'écrêtement à quatre trimestres par année. A l'inverse, les trimestres constitués dans le cadre de l'AVPF sont affectés à des années civiles déterminées et peuvent être le cas échéant écrêtés.

L'AVPF donne lieu à un report au compte au niveau du SMIC, tandis que les MDA sont « valorisées » au moment de la liquidation au salaire moyen des meilleures années retenues dans le calcul de la pension. Par ailleurs, la MDA, comme l'AVPF, majorent la durée d'assurance tous régimes de retraite. En outre, l'AVPF, par le report de salaire au compte,

344. Par la suite, lorsqu'il sera fait référence à ces deux générations, il s'agira des travaux de la DREES réalisés à partir de l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) 2004 et de l'échantillon inter-régimes de cotisants (EIC) 2001.

345. La MDA peut avoir un effet positif sur le montant de la pension -lorsque la MDA permet d'atteindre le taux plein ou augmente le coefficient de proratisation- ou un impact à la baisse sur l'âge de départ en retraite si elle offre la possibilité à l'assurée d'anticiper son départ. Elle est inutile aux femmes qui ont la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein à 60 ans sans les trimestres de MDA et qui font liquider leur pension à 60 ans, mais peut faire bénéficier de la surcote à celles qui poursuivent leur activité au-delà de 60 ans.

346. Elles ont cependant un impact sur leurs dépenses en permettant aux femmes de remplir plus tôt les conditions d'obtention d'une retraite à taux plein au régime de base, ce qui permet la liquidation sans abattement de la retraite complémentaire.

ouvre un droit à pension dans le seul régime général, générant ainsi, et parfois à ce seul titre, des polypensionnés.

2 – Des effets cumulatifs permettant de réduire les écarts de pensions

Les deux dispositifs contribuent de manière sensible à réduire les écarts de pensions, pour un coût global relativement élevé. Les données rassemblées sont estimatives, mais l'ordre de grandeur est instructif.

Méthodologie des évaluations proposées

L'évaluation du coût des prestations versées par les régimes de retraite au titre de l'AVPF et de la MDA nécessite d'isoler la fraction de pension acquise au titre de ces dispositifs. Il faut donc estimer la pension qui aurait été perçue en leur absence.

Les évaluations présentées ici sont purement statiques, dans la mesure où il est supposé que les droits familiaux ne modifient ni les comportements d'activité, ni les choix d'âge de liquidation des bénéficiaires. Ces hypothèses fortes conduisent à des évaluations hautes de l'apport de la MDA et de l'AVPF. Il faut souligner que tenter d'isoler dans une pension ce qui provient de telle ou telle période de cotisation est un exercice qui nécessite de faire de nombreuses hypothèses et d'adopter des conventions de priorité artificielles entre les différentes périodes validées.

a) La MDA

Selon les estimations de la DREES, les femmes auraient, en moyenne, une pension de droit propre (tous régimes) réduite de 20 % en l'absence de MDA. Les trimestres de MDA seraient utiles pour 74 % des retraitées du régime général (générations 1934 et 1938).

Les effets de la MDA sont importants en termes de redistribution des pensions entre femmes avec enfant et femmes sans enfant puisque l'apport de la MDA à la pension moyenne croît fortement avec le nombre d'enfants (cf. tableau ci-dessous).

Par ailleurs, la MDA contribue à resserrer l'éventail des pensions versées. Selon un rapport sur les politiques familiales et les droits familiaux de retraite, réalisé dans le cadre de l'institut de recherches économiques et sociales et de l'école d'économie de Paris par trois chercheurs³⁴⁷, les gains liés à la présence de ces trimestres peuvent

347. Rapport Bozio A., Fack G. et Landais C. (2008), Politiques familiales et droits familiaux de retraite. Objectifs, coûts et évaluations. Rapport pour la CFDT.

représenter jusqu'à 50 % de la pension de base pour les petites pensions, contre à peine 5 % pour les pensions du dernier décile.

Apport de la MDA à la pension de droit propre servie en 2004 aux femmes des générations 1934 et 1938, selon le nombre d'enfants

	Pension moyenne mensuelle tous régimes sans MDA	Pension moyenne mensuelle tous régimes avec MDA	Apport de la MDA à la pension moyenne ³⁴⁸	Moyenne des apports individuels
	[a]	[b]	[a]/[b]	
0 enfant	1 122 €	1 122 €	0 %	0 %
1 enfant	995 €	1 029 €	3,3 % (34 €)	7,1 %
2 enfants	740 €	818 €	9,5 % (78 €)	17,6 %
3 enfants	584 €	703 €	16,9 % (119 €)	25,3 %
4 enfants ou plus	428 €	627 €	31,7 % (199 €)	39,5 %
Ensemble	729 €	825 €	11,6 % (96 €)	20,0 %

Source : Rapport du COR, DREES (à partir de l'analyse des EIR 2004 et EIC 2001 avec comme champ les retraitées de droit propre nées en 1934 et 1938).

Lecture : la MDA représente en moyenne un apport de 7 % pour les mères d'un enfant et de près de 40 % pour celles ayant quatre enfants ou plus.

b) L'AVPF

L'AVPF agit à la fois sur la durée d'assurance et sur le salaire annuel moyen (SAM), ce qui rend les évaluations encore plus complexes. Avec les précautions requises, on peut cependant estimer :

- que pour les bénéficiaires des générations 1934 et 1938 (qui n'ont pu bénéficier pleinement du dispositif), l'AVPF représente en moyenne un apport de 22 % dans la pension de droit propre tous régimes ;
- que l'absence d'AVPF aboutirait pour 86 % des femmes bénéficiaires à une baisse de leur pension de base de 25 %, soit de 119 € par mois ; et que la part des femmes retraitées dont la pension mensuelle au régime général n'excède pas 250 € passerait de 21 % à 45 % : elles ne seraient plus que 33 % à enregistrer un montant de pension supérieur à 416 € par mois contre 56 % avec l'AVPF³⁴⁹.

348. Soit le rapport entre la pension moyenne avec MDA et la pension moyenne sans MDA (identique au coût pour le régime) ; à ne pas confondre avec la moyenne des apports individuels égale à la moyenne des rapports, individu par individu, entre la pension avec et sans MDA. La moyenne des apports individuels est de plus grande ampleur que l'impact sur la pension moyenne car l'apport est relativement plus fort pour les personnes touchant de petites pensions.

349. Estimations CNAVTS relatives aux retraitées parties en 2005.

3 – Un coût en forte croissance

Parmi les avantages familiaux, seules l'AVPF et la majoration de pension pour enfants servie par le régime général font l'objet d'un financement spécifique. Les autres avantages, dont la MDA, sont à la charge des régimes.

En outre, leur coût n'est pas évalué régulièrement. Les évaluations faites pour 2006 sont les suivantes :

- le coût annuel de la MDA, calculé à partir des données des régimes, est de 6 Md€ en 2006 dont 4,9 Md€ pour le seul régime général. A l'avenir, le coût de cet avantage devrait légèrement augmenter, dans la mesure où l'utilité des trimestres de MDA est croissante du fait de l'augmentation de la durée d'assurance requise ;
- le coût de l'AVPF, tel qu'estimé par la CNAVTS est de 1,1 Md€

Cette dernière évaluation implique une précision : il y a aujourd'hui un fort déséquilibre entre les cotisations versées par la CNAF (4,2 Md€) et le coût actuel de ce dispositif pour la CNAVTS (estimé comme indiqué ci-dessus à 1,1 Md€). Pour autant, on ne peut en conclure que le niveau des cotisations versées serait trop élevé, pour deux raisons. D'une part, les périodes d'interruption de carrière sont valorisées comme les autres périodes d'assurance, à hauteur du SAM calculé au moment de la liquidation de la retraite, alors que les cotisations sont payées sur la base du SMIC. D'autre part, une étude de la CNAVTS, réalisée à partir de cas-types, montre que pour chaque individu, le cumul actualisé de surplus de pension lié à l'AVPF serait supérieur aux cotisations versées par la CNAF.

Le coût de l'AVPF va, au demeurant, fortement augmenter au cours des prochaines années. Sur la base des projections réalisées avec le modèle PRISME, la CNAVTS estime que ce coût représentera 4,8 Md€ en 2020 et 10,5 Md€ en 2040. Cette progression s'explique par l'augmentation du nombre de retraitées bénéficiaires de l'AVPF et par la stabilité du nombre de trimestres AVPF validés par les femmes. En poids relatif, le montant des pensions versées au titre de l'AVPF passerait ainsi de 1,7 % de la masse des pensions de droit propre régime général en 2004 à 5 % en 2020 et à 6,3% en 2040³⁵⁰. Toutefois la projection à horizon

350. Source : CNAVTS.

2040 est entachée de nombreuses incertitudes³⁵¹, dont la non prise en compte de l'effet plafond³⁵². Cette estimation constitue donc plus une tendance qu'une prévision.

Le différentiel actuel entre les cotisations dues par la CNAF et les prestations payées par la CNAVTS (3,1 Md€) étant presque résorbé à l'horizon 2020, cette situation va par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, contribuer à accroître le déficit de la CNAVTS du même montant.

B – L'AVPF : des incohérences de plus en plus marquées

Le développement de ce dispositif, par strates successives (une dizaine d'extensions en trente-cinq ans), ne s'est pas accompagné d'une réflexion sur sa cohérence d'ensemble et sur sa lisibilité. Un certain nombre de dysfonctionnements en résultent.

1 – Un desserrement du ciblage sans redéfinition des objectifs

L'AVPF ne concernait initialement que les mères de famille inactives, bénéficiaires de l'allocation de salaire unique ou de mère au foyer. Depuis lors, les cibles visées se sont diversifiées, sans qu'il y ait trace d'une réflexion sur les objectifs poursuivis.

a) Un dispositif créé initialement pour les femmes au foyer

L'exposé des motifs de la loi de 1972 indiquait que l'assurance vieillesse des mères de famille, qui sera étendue aux hommes en 1979, représente « une étape fondamentale dans le statut de la mère de famille dans la mesure où elle souligne la valeur et l'utilité sociale de sa présence au foyer ».

351. Les projections retenues sont celles réalisées pour le COR, avec l'hypothèse d'un taux de chômage ramené à 4,5 % à partir de 2015. Par ailleurs, PRISME ne prend pas en compte les effets de la présence d'enfants sur les carrières des femmes. La projection à horizon 2040 doit donc être considérée avec prudence. En revanche, à horizon 2020, un quart des pensions et l'essentiel des éléments de carrière sont réels et non simulés par le modèle.

352. L'« effet plafond » correspond au fait que les plafonds de ressources sont revalorisés comme les prix alors que les revenus évoluent tendanciellement comme les salaires. De ce fait, à législation inchangée, le nombre de bénéficiaires diminue mécaniquement.

Même si de longues affiliations sont possibles pour les mères de famille nombreuse³⁵³, cette reconnaissance n'est que partielle puisque l'ouverture de droits dans le régime général ne s'accompagne pas de l'attribution de points dans les régimes complémentaires³⁵⁴ dont auraient pu décider les partenaires sociaux. Une telle attribution aurait vraiment contribué, comme le souhaitait le législateur à « lever les contraintes- sinon la différence de traitement en matière de statut social- entre mères de famille ayant un emploi et celles restant à leur foyer ». En effet, comme le montre une récente étude de la DREES réalisée à la demande de la Cour, dans 90 % des cas, une transformation de l'AVPF en période assimilée (pas de report de salaire au compte dans le régime général) serait favorable aux bénéficiaires, sous réserve qu'elle soit accompagnée d'une attribution de points gratuits dans les régimes complémentaires pour les périodes de présence au foyer.

Un exemple permet de mieux comprendre l'apport de ce dispositif. Soit une femme de la génération 1952 qui a eu son premier enfant en 1972 et deux autres enfants à trois ans d'intervalle. Elle est affiliée à l'AVPF de 1972 à 1993 et a travaillé uniquement deux ans avant d'avoir des enfants. Le montant de la pension CNAVTS qu'elle percevra s'élèvera à 470 € si elle attend 2017 (65 ans) pour liquider sa retraite. Sa pension ARRCO s'élèvera à 10 € puisqu'elle n'a cotisé que deux ans. Si elle avait été salariée au lieu d'être affiliée à l'AVPF, elle aurait cotisé au régime ARRCO et eu droit à une retraite complémentaire d'un montant d'environ 100 €. Une fois à la retraite, si elle vit en couple et si son ménage a des ressources supérieures à 1 136 € par mois, elle bénéficiera de son droit propre d'un montant de 470 €. Si elle vit seule et n'a pas d'autres ressources, elle le verra porté au niveau du minimum vieillesse soit 677 € par mois pour une personne seule à partir de 65 ans.

353. Une mère de quatre enfants qui a eu ses enfants à trois ans d'intervalle bénéficiera de 24 années d'AVPF plus 8 années de MDA, soit au total 32 années de durée d'assurance.

354. Sauf à l'IRCANTEC, régime complémentaire des agents non titulaires du secteur public, où une bonification de points est servie dès le premier enfant aux cotisants qui justifient avoir interrompu leur activité pour élever leur enfant.

Quelques ordres de grandeur

La pension moyenne (avantage principal de droit direct), tous régimes confondus, est estimée par la DREES à 1 108 € fin 2007.

Le montant du minimum vieillesse, allocation différentielle servie sous conditions de ressources du ménage à partir de 65 ans, est de 677 € par mois pour une personne seule. Quant au minimum contributif³⁵⁵, dont bénéficient 60 % des retraitées parties en 2005 (parfois pour quelques euros), son montant est de 590 € et de 645 € avec majoration. A ce montant, s'ajoute le montant, variable, de la retraite complémentaire (environ 200 € pour une carrière complète au SMIC).

Selon la CNAVTS, 6 % des femmes bénéficiaires de l'AVPF ayant fait liquider leur retraite en 2006 ont validé des droits exclusivement grâce à l'AVPF. Cette proportion tend à diminuer³⁵⁶. Pour autant, la proportion de femmes qui valident des périodes assez longues reste significative. Aujourd'hui, selon la CNAVTS, 92 % des bénéficiaires de l'AVPF sont des femmes qui valident près de sept ans à ce titre. Mais cette moyenne masque de fortes disparités puisqu'environ un quart des monopensionnées valident plus de 12 ans d'AVPF.

L'AVPF qui bénéficie actuellement à un tiers des retraitées est un dispositif ciblé sur les petites retraitées³⁵⁷ puisque le SAM des retraitées concernées par l'AVPF est inférieur de 25 % à celui des femmes qui ont fait liquider leur pension sans AVPF (générations 1935 et 1939). En outre, parmi les femmes bénéficiaires de l'AVPF, 74 % sont au minimum contributif -soit près de 15 points de plus que l'ensemble des retraitées.

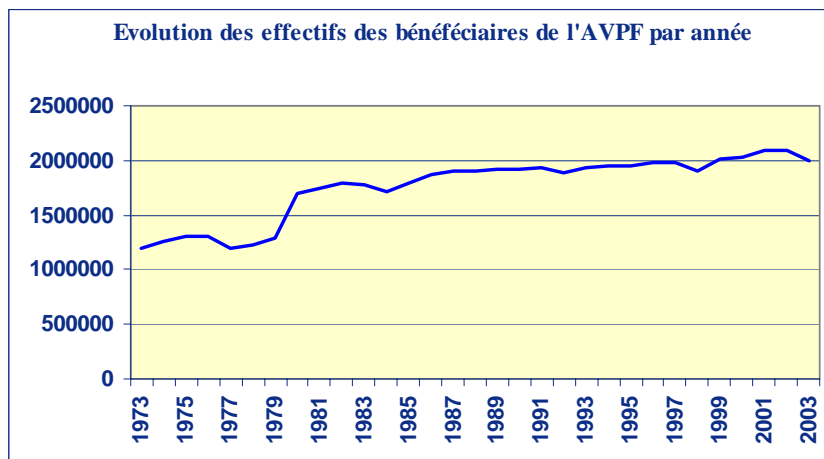
b) Un élargissement sans redéfinition des objectifs poursuivis

En 35 ans, le champ de la population couverte par l'AVPF a presque doublé pour passer, selon la CNAVTS, de 1,1 million de femmes affiliées entre 1973 et 1980 à 2 millions depuis 1994 (cf. graphique infra).

355. Cf. RALFSS 2008 pour plus de détails, p. 377 et suivantes.

356. 15 % des femmes de la génération 1930 n'entraient jamais sur le marché du travail. Ce chiffre n'est plus que de 5 % pour les femmes nées en 1960.

357. Il faut souligner que les retraitées actuelles ont peu bénéficié des extensions du dispositif : en 1972 les femmes de la génération 1945 avaient 27 ans ; en 1985, elles avaient 40 ans et donc une faible probabilité d'avoir de jeunes enfants.



Source : échantillon CNAVTS 2005

A l'origine, étaient seules bénéficiaires les femmes qui s'arrêtaient de travailler. Une série d'extensions a diversifié les publics cibles (en revanche les plafonds de ressources sont restés stables) :

- en 1977, deviennent bénéficiaires, sous condition de ressources et de revenu professionnel, les femmes percevant le complément familial. Dans le même temps, les femmes isolées -l'emploi du parent isolé étant le meilleur moyen de prémunir les enfants de la pauvreté³⁵⁸- ne sont pas soumises à la condition de plafond de revenu professionnel ;
- en 1985, la création de l'allocation parentale d'éducation (APE) ouvre la possibilité de bénéficier de l'AVPF en cas de temps partiel (lié à la présence d'un jeune enfant). Les bénéficiaires de l'APE à temps partiel bénéficient grâce à l'AVPF d'un complément de salaire porté au compte permettant d'atténuer l'impact du temps partiel sur la pension³⁵⁹. Parallèlement, le seuil de revenu professionnel compatible avec une affiliation est doublé ;
- en 1994, avec l'ouverture du droit à l'APE dès le deuxième enfant, les effectifs de bénéficiaires se stabilisent ;

358. « C'est principalement la difficulté à concilier vie professionnelle et responsabilités parentales qui conduit à aggraver si sensiblement le risque de pauvreté dans les familles monoparentales », Les enfants pauvres en France, rapport du CERC, 2004.

359. Aujourd'hui c'est le complément de libre choix d'activité (CLCA) à taux partiel qui permet de bénéficier de l'AVPF : l'assiette des cotisations est modulée en fonction de l'importance de l'activité professionnelle mesurée par la durée de travail (50 % du SMIC pour une durée travaillée inférieure ou égale à un mi-temps).

- en 2004, la création de la PAJE marque une nouvelle extension du dispositif, qui semble compensée par une diminution des effectifs de bénéficiaires du complément familial liée au déclin du nombre de familles nombreuses.

Aujourd'hui, les ouvertures de droit sont majoritairement liées à la charge d'un enfant de moins de trois ans (63 %) puis à la charge de famille nombreuse (36 %) et en dernier lieu pour une minorité de bénéficiaires (1 %) à une prestation liée au handicap (cf. tableau ci-dessous). Toutefois, ces chiffres ne reflètent pas le fait que les familles nombreuses peuvent être bénéficiaires de l'AVPF au titre de l'allocation de base de la PAJE (ou du CLCA) et pas seulement au titre du CF.

Bénéficiaires de l'AVPF en fonction de l'origine de l'affiliation

En %

	Structure effectifs AVPF
Complément familial (CF)	35,2
Allocation de base de la PAJE	55,1
CLCA taux plein et réduit	8,7
Allocation adulte handicapé (AAH)	0,1
Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	0,8
Autres	0,1
Total	100,0

Source : CNAF - (données FILEAS 2008)

NB : Les bénéficiaires du CLCA sont pour la plupart dénombrés dans les bénéficiaires de l'allocation de base de la PAJE.

Par ailleurs, en 2007, selon la CNAF, les personnes isolées représentaient 27,5 % des personnes affiliées à l'AVPF³⁶⁰.

2 – Un dispositif devenu peu lisible

Complexe dans ses règles, l'AVPF qui ouvre automatiquement, et sans que le bénéficiaire en soit toujours informé, des droits à retraite dont le bénéfice est différé dans le temps, est peu connue.

a) Un dispositif très complexe

Aujourd'hui, pour être affilié à l'AVPF, plusieurs conditions doivent être réunies (cf. tableau ci-dessous) :

360. A titre de comparaison, les familles monoparentales représentaient en 2005 20 % des familles comportant au moins un enfant de moins de 25 ans.

1. bénéficiaire de certaines prestations familiales ou être dans une situation ouvrant la possibilité d'être affilié ;
2. avoir des ressources inférieures à un seuil qui varie selon les motifs d'affiliation et selon que l'on est isolé ou que l'on vit en couple ;
3. dans certains cas seulement, ne pas exercer d'activité professionnelle ou avoir des revenus professionnels inférieurs à un plafond ou encore ne pas être affilié à un autre titre.

La complexité qui résulte de la combinaison de ces différentes conditions apparaît dans le tableau figurant ci-après.

Selon une étude de 2007 de la CNAF, réalisée à partir de données 2003 sous un certain nombre d'hypothèses relatives notamment à l'inactivité, on peut estimer que parmi les bénéficiaires de prestations³⁶¹ ouvrant droit à l'AVPF, seulement un sur dix est exclu du bénéfice de l'AVPF du fait des deux autres critères³⁶².

Bien que ces données ne soient qu'estimatives, il apparaît ainsi que le raffinement de l'AVPF résultant de l'enchevêtrement de multiples conditions aboutit, in fine, à n'exclure du dispositif qu'environ un bénéficiaire de prestations familiales sur dix. Cela semble peu au regard du coût, en matière de gestion mais aussi de lisibilité, qu'engendre cette complexité.

361. Parmi ces prestations, celles soumises à condition de ressources (CF et AB PAJE) le sont à un niveau relativement élevé (entre 2 874 € et 3 938 € par mois pour un couple avec trois enfants).

362 Une récente étude de la CNAF (e-sentiel n°89, août 2009) confirme cet ordre de grandeur.

Les conditions de ressources et de revenu professionnel pour bénéficiaire de l'AVPF en 2009

Condition 1 : prestations ou situations ouvrant droit à l'affiliation	Condition 2 : plafond de ressources (N-2) du bénéficiaire et de son éventuel conjoint pour l'affiliation		Condition 3 : plafond de revenu professionnel (avant abattements fiscaux) pour la personne à affilier	
	Membre d'un couple	Personne isolée	Membre d'un couple	Personne isolée
Complément familial ^(a)	Plafond du CF 1 enf. : 23 951 € 2 enf. : 28 741 € 3 enf. : 34 489 €	Plafond de l'ARS ^(b) 1 enf. : 22 321 € 2 enf. : 27 472 € 3 enf. : 32 623 €	Revenu de l'année de référence (N-2) inférieur à 12 fois le montant de la BMAF ^(c) soit 4 489 €	Néant
AB PAJE ^(d)	Plafond de l'ARS			
CLCA taux plein ou COLCA ^(e)	Plafond du CF	Plafond de l'ARS	Revenu de l'année de perception de la prestation inférieur ou égal à 63 % du plafond de la sécurité sociale soit 21 614 €	
CLCA taux partiel ^(f)				
AJPP ^(g)				
Congé de soutien familial ^(h)	Plafond du CF (disponible sur www.caf.fr)		Ne pas exercer d'activité professionnelle	
Charge d'un handicapé			Ne pas être affilié à un autre titre	

Source : Cour des comptes

- (a) **Le complément familial** est versé sous conditions de ressources (qui excluent une famille sur quatre) aux familles d'au moins trois enfants dont aucun de moins de 3 ans.
- (b) **L'allocation de rentrée scolaire** est versée sous conditions de ressources.
- (c) **La base mensuelle des allocations familiales** est fixée à 374,10 € en 2007.
- (d) **L'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant** est versée sous conditions de ressources (qui excluent une famille sur dix) pour un enfant de moins de 3 ans.
- (e) **Le complément de libre choix d'activité** à taux plein (ainsi que le complément optionnel de libre choix d'activité pour les familles nombreuses) est attribué au parent d'un enfant de moins de trois ans qui cesse son activité professionnelle pour l'élever.
- (f) **Le CLCA à taux partiel** est attribué à un parent de jeune enfant qui travaille à temps partiel.
- (g) **L'allocation journalière de présence parentale** est versée au parent qui cesse temporairement son activité pour s'occuper d'un enfant gravement malade.
- (h) **Le congé de soutien familial** donne le droit de cesser son activité professionnelle pendant quelques mois pour s'occuper d'un parent dépendant.

b) Une information lacunaire

L'affiliation à l'assurance vieillesse du régime général se fait en général de manière automatique : le site www.caf.fr indique que si l'intéressé remplit les conditions la CAF procède à son affiliation et l'avise chaque année.

En réalité, selon la CNAF, seule la moitié des CAF envoie des notifications de droit et ces envois suscitent d'ailleurs de nombreuses questions de la part des bénéficiaires. Les intéressés découvrent souvent a posteriori et parfois tardivement l'existence de ce dispositif, même si des projets d'amélioration sont envisagés par la CNAF.

L'information disponible paraît d'autant plus limitée que la cohérence d'ensemble de ce dispositif, du point de vue de l'assuré, peut être réduite en raison du constat de divers dysfonctionnements.

3 – Des dysfonctionnements

a) Un dispositif parfois compatible avec une profession à temps plein

L'AVPF est souvent présentée comme un dispositif assurant une continuité des droits à retraite en cas de cessation ou de réduction d'activité pour s'occuper d'un enfant ou d'une personne handicapée. Toutefois, l'AVPF, pour une part non négligeable de ses bénéficiaires, est compatible avec l'exercice (à temps plein) d'une profession.

C'est d'abord le cas pour les parents isolés : n'étant pas soumis à un plafond de revenu professionnel, ils peuvent exercer une activité et être affiliés à l'AVPF. Même si l'objectif de les maintenir en emploi est légitime, la technique utilisée ici n'est pas pertinente. En outre, les caractéristiques de ces bénéficiaires et l'effet de ce dispositif ne sont pas connus, aucune étude n'ayant été réalisée sur ce sujet.

C'est le cas aussi d'un certain nombre de bénéficiaires, en raison du décalage de deux ans³⁶³ dans l'appréciation du revenu professionnel et du seuil de tolérance³⁶⁴ de 12 fois la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), soit 4 489 € en 2007, seuil qui est censé apprécier l'inactivité. Ce décalage dans l'appréciation des revenus peut avoir pour conséquence :

- d'ouvrir le droit à l'AVPF à une personne dont le revenu est élevé l'année d'affiliation mais dont le revenu professionnel annuel était inférieur au seuil l'année N-2 ;

363 . Le décalage de deux ans est généralisé pour l'attribution des prestations familiales sous condition de ressources mais pour les autres prestations il pose moins de problèmes que dans le cas présenté.

364. Introduit au niveau réglementaire par le décret du 8 mars 1978 et doublé en 1985. Ce seuil annuel de 4 489 € bien que faible, permet pourtant de valider trois trimestres au régime général.

- à l'inverse de ne pas permettre l'affiliation à l'AVPF d'une personne dont le revenu professionnel de l'année N est faible parce que son revenu est supérieur au seuil l'année N-2.

La Cour avait déjà soulevé ces difficultés dans son rapport sur la sécurité sociale de 1998³⁶⁵. Il n'aurait d'ailleurs pas été techniquement difficile de modifier cette règle, puisque ce sont les revenus de l'année d'affiliation qui sont pris en compte pour les bénéficiaires de l'AVPF -minoritaires- au titre du CLCA ou de l'AJPP.

Enfin, l'affiliation à l'AVPF au titre de la charge d'un handicapé est subordonnée au fait « que cette affiliation ne soit pas acquise à un autre titre ». Ainsi, toute activité est théoriquement interdite à ces bénéficiaires. Toutefois, le système actuel ne permet pas d'apprécier avec fiabilité le respect de cette condition. Cette situation pourrait néanmoins s'améliorer par la modification, en cours, de certains formulaires.

b) Les effets pervers croissants des conditions de ressources

Le fait qu'il faille respecter jusqu'à trois conditions de ressources pour bénéficier de l'affiliation conduit à des exclusions dès que l'un de ces seuils est dépassé et ce alors même que le taux global d'exclusion semble faible (cf. supra p. 345).

Pour la cohérence d'ensemble du système, le législateur avait créé en 1972, parallèlement à la condition de ressources, une assurance volontaire des parents chargés de famille. Toutefois, cette assurance n'a pas rencontré de vraie demande puisqu'il n'y a que 1 500 affiliés à ce jour (contre 3 690 en 1980).

En outre, faire dépendre le droit propre de la femme des revenus de son mari au moment de l'ouverture des droits devient contestable dans un contexte d'instabilité croissante des couples et ne présume pas du niveau de revenu des assurées au moment de leur retraite.

c) Des effets d'ampleurs variables sur la pension en fonction du régime principal d'affiliation

La portée sur le plan financier de l'AVPF peut être très variable et on pourrait même dire aléatoire tant sont complexes les règles qui s'appliquent, selon le régime du bénéficiaire ou sa situation. Les règles de l'AVPF sont identiques pour tous. Pourtant, l'AVPF n'assure pas le même avantage selon que l'assuré relève ou non du régime général au titre de son activité.

365. RALFSS 1998, recommandation p. 593.

Ainsi, en cas de poursuite d'une activité professionnelle, l'affiliation simultanée au régime général grâce à l'AVPF et à un second régime à un autre titre est généralement plus favorable à l'intéressé que s'il n'était affilié qu'au régime général.

Il faut également relever la situation peu justifiée des fonctionnaires³⁶⁶. Depuis 2004 (cf. infra encadré sur la réforme de 2003 dans la fonction publique), lorsqu'ils interrompent leur activité pour élever un jeune enfant, leur droit à pension dans le régime de la fonction publique est entièrement préservé. De plus, si leur ménage remplit les conditions de ressources, ils valident parallèlement des droits au régime général au titre de l'AVPF.

Enfin, rien n'empêche un retraité d'être affilié à l'AVPF (0,5 % des affiliés à l'AVPF ont plus de 60 ans³⁶⁷) et les effets sont différents selon qu'il a ou non déjà liquidé une retraite au régime général.

d) Autres anomalies

L'AVPF présente d'autres caractéristiques qui peuvent être ressenties par les intéressés comme des dysfonctionnements :

- l'AVPF peut dans certains cas, rares -moins d'une bénéficiaire sur cent- faire diminuer la pension (de 4 % en moyenne), lorsqu'elle entraîne la baisse du SAM de femmes dont l'évolution salariale est supérieure au SMIC (c'est le cas pour environ une femme sur dix, mais la baisse du SAM peut notamment être compensée par l'effet du minimum contributif) ;
- l'AVPF n'est applicable dans les DOM qu'au titre du handicap, ce qui résulte de la loi de 1977 instituant le complément familial.

C – Une inadaptation croissante de ces deux dispositifs

1 – L'évolution du contexte

a) La situation des femmes sur le marché du travail

Depuis les années 1970, le taux d'activité des femmes a fortement progressé. Corrélativement, les interruptions d'activité liées à l'éducation des enfants ont diminué et les écarts de salaire entre hommes et femmes se sont réduits.

366. Une même situation se constate pour d'autres régimes spéciaux.

367. Il s'agit en majorité d'hommes retraités, nés à l'étranger, bénéficiaires de l'AVPF au titre du complément familial.

L'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes n'est pas pour autant atteint. Le travail à temps partiel (souvent contraint) s'est développé surtout pour les femmes et les écarts de salaires horaires ne se réduisent plus. Selon l'INSEE, le salaire moyen des femmes est encore inférieur de 20 % à celui des hommes dans le secteur privé et l'écart qui reste inexplicé par la qualification ou le nombre d'heures travaillées est d'au moins 7 %. En outre, les femmes sont plus affectées par le chômage et la répartition des tâches domestiques entre les hommes et les femmes reste dissymétrique (ce phénomène s'accroît à l'arrivée des enfants).

b) Un fort rapprochement des durées d'assurance mais pas des niveaux de pension entre hommes et femmes

Pour autant, les écarts entre les durées d'assurance des hommes et des femmes se réduisent au fil des générations, en raison notamment du travail plus fréquent des femmes et de la diminution des durées d'assurance des hommes à compter de la génération 1950. L'écart observé grâce à l'EIC 2005 entre les durées d'assurance des hommes et des femmes (y compris AVPF et périodes assimilées, mais hors MDA et périodes militaires) passe ainsi de 31 trimestres pour la génération 1942 à moins d'un trimestre pour la génération 1970 (pour cette dernière génération, ce résultat ne reflète toutefois que les débuts d'activité professionnelle).

Selon les projections de la CNAVTS réalisées à partir du modèle PRISME (dont les limites ont été rappelées précédemment), apparaîtrait dès la génération 1954 un écart de durée (y compris MDA) en faveur des femmes de l'ordre de cinq trimestres pour la génération 1980 (à 60 ans). Hors MDA, l'écart à 60 ans (cette fois favorable aux hommes) passerait de 18 trimestres pour la génération 1950 à dix trimestres pour la génération 1980.

Ainsi, les données observées par la DREES comme les projections de la CNAVTS montrent un réel rapprochement des durées d'assurance entre hommes et femmes (y compris AVPF). Par ailleurs, alors que la pension moyenne des hommes est près de deux fois supérieure à celle des femmes pour les générations 1940 à 1944, l'écart de pension moyenne entre les hommes et les femmes devrait se réduire au fil des générations. Cependant des écarts importants subsistent, puisque la pension moyenne des femmes pourrait ne représenter que 63 % de celle des hommes pour les générations 1965 à 1974³⁶⁸.

368. Bonnet C., Buffeteau S. et Godefroy P. (2006), Economie et statistique, n°398-399, INSEE.

2 – Une risque de désincitation à la poursuite d'activité

Dans ce contexte progressivement modifié, le jeu combiné de l'AVPF et de la MDA -qui, se cumulant intégralement³⁶⁹, peuvent conduire à de longues périodes de validation gratuite- entraîne, d'une part, une certaine surcompensation des interruptions lorsqu'elles sont très longues et, d'autre part, une désincitation à la poursuite du travail, à l'inverse de l'objectif recherché par la France (en retard par rapport à l'objectif d'activité des seniors fixé au Conseil européen de Lisbonne de 2000).

a) Les effets du cumul entre AVPF et MDA

Selon les projections de la CNAVTS³⁷⁰, parmi les monopensionnées du régime général faisant liquider leur pension en 2020, la durée d'assurance totale apparaît croissante avec la durée acquise au titre de l'AVPF (cf. tableau ci-dessous).

Pension moyenne du régime général en fonction du nombre d'années d'AVPF (champ : flux de monopensionnées 2020)

Monopensionnées	Effectifs	Part dans les effectifs	Pension moyenne mensuelle	Durée d'assurance flux 2020 (chiffres du flux 2005)	Durée AVPF (trimestres)	Durée MDA (trimestres)	Age de départ
0	88 794	41 %	571 €	123 (133)	0	12	62,3
0-3 ans	40 624	19 %	559 €	131 (130)	8	17	62,1
3-6 ans	28 770	13 %	555 €	137 (123)	18	17	62,1
6-12 ans	22 931	11 %	542 €	140 (130)	35	19	61,9
Plus de 12 ans	35 696	16 %	613 €	158 (151)	74	21	61,6
Total	216 814	100 %	570 €	134	20	16	62,1*

Source : Modèle PRISME ; note du COR du 22 octobre 2008

Montants exprimés en euros 2004.

* L'âge de liquidation de la pension (61,5 ans pour la génération 1938) doit bien être distingué de l'âge de sortie du marché du travail qui est actuellement de 59,1 ans pour les femmes. Les femmes, qui ne sont que 44 % en 2004 à avoir validé une carrière complète, sont 40 % à attendre 65 ans pour faire valoir leurs droits.

369. Ce qui n'est pas le cas pour le congé parental. Le père ou la mère peut alors bénéficier d'une MDA égale à la durée du congé (d'au maximum trois ans par enfant). Cette majoration se substitue à la MDA de droit commun lorsqu'elle est plus favorable, mais elle est cumulable avec l'AVPF (sauf pour la fonction publique, cf. infra).
370. Les limites du modèle PRISME ont été rappelées supra, à la note de bas de page n° 351, p. 340, notamment le fait que ce modèle n'intègre pas les effets de la présence d'enfants sur la carrière des femmes.

b) Des effets négatifs sur le travail après 60 ans

Pendant longtemps, la MDA a surtout permis une amélioration du niveau des pensions des femmes et n'a entraîné que de manière marginale un départ en retraite plus précoce en raison du faible nombre de femmes ayant des carrières complètes. Aujourd'hui, selon la CNAVTS, environ 20 % du flux de retraitées de 2004 bénéficiant d'une MDA ont pu anticiper leur départ en moyenne de 2,5 ans.

Le rapport Bozio précité montre à partir de données 2004 de la CNAVTS que l'AVPF et la MDA ont désormais un impact négatif sur le nombre de trimestres validés après 60 ans. Les femmes qui ont des carrières longues profitent de ces avantages pour s'arrêter plus tôt que les femmes qui ont eu moins d'enfants qu'elles. Ainsi, accorder dix trimestres gratuits d'AVPF ou de MDA réduit en moyenne la durée travaillée des femmes en fin de carrière de deux trimestres. Ce résultat doit toutefois être rapproché du fait que selon la CNAVTS, seules 35 % des femmes de la génération 1941 occupaient un emploi à 59 ans

La MDA et l'AVPF ont donc un effet négatif sur l'offre de travail des femmes en fin de carrière. Ces avantages se conjuguent avec des congés parentaux relativement longs pour caractériser une politique familiale désincitative au travail des femmes, qui a des conséquences en matière de carrières. En effet, l'ensemble des études montrent qu'une interruption de carrière suite à la naissance d'un enfant entraîne une perte significative de salaire dans les années qui suivent la reprise d'emploi.

L'AVPF et la MDA doivent donc être réformées en cohérence avec les congés parentaux pour inciter -ou a minima ne pas avoir d'effet négatif- sur l'offre de travail des femmes à tout âge.

3 – Le champ d'application de la MDA remis en question

De la même façon que la MDA accordée aux femmes dans le régime de la fonction publique a été modifiée (cf. encadré infra) à la suite de l'arrêt Griesmar³⁷¹, la MDA accordée par le régime général est appelée à évoluer. En effet, le 21 décembre 2006³⁷², la Cour de cassation a octroyé le bénéfice de la MDA à un père ayant prouvé qu'il avait élevé seul son enfant, puis le 19 février 2009³⁷³, elle a cessé d'exiger l'isolement du père pour l'octroi de la MDA à un père de famille ayant élevé six enfants, une différence de traitement entre hommes et femmes

371. CJCE, 29 novembre 2001, Griesmar, Aff. C 366/99 et CE, 10 juillet 2002.

372. Cour de cassation, chambre civile 2, 21 décembre 2006, n° 04-30586.

373. Cour de cassation, chambre civile 2, 19 février 2009, n° 07-20668.

ayant élevé des enfants dans les mêmes circonstances ne pouvant être admise qu'en présence d'une justification objective et raisonnable. La Cour de cassation autorise donc l'extension aux pères du bénéfice de la MDA dans le régime général.

Or, une extension de la MDA aux pères, à législation inchangée, outre son coût très élevé à terme (de l'ordre de 3 Md€ à 4 Md€), remettrait en cause l'objectif de tenter de compenser les écarts de pension entre les sexes. Il est donc nécessaire d'envisager à court terme une réforme de la MDA en réponse à ces développements jurisprudentiels, sans attendre un accroissement du volume des contestations.

II - La nécessité d'une réforme

A – Principes susceptibles de guider une réforme

Au-delà de mesures techniques de simplification, des évolutions profondes s'imposent. Il est en effet nécessaire :

- de simplifier et de remettre de la cohérence dans un ensemble de dispositifs adoptés dans un tout autre contexte social et sociologique et dont les modifications au fil du temps ont accru les défauts ;
- de favoriser l'emploi des femmes et donc la conciliation entre activités familiales et professionnelles ;
- de maîtriser la croissance inévitable des dépenses de retraite en réformant ce qui n'est plus totalement justifié et en accroissant la contributivité des prestations.

Les contours de cette réforme ne sont toutefois pas faciles à établir, compte tenu des dimensions multiples du sujet (retraite, famille, emploi) et des incidences sociales potentielles, d'ailleurs difficiles à estimer³⁷⁴.

Pour autant, le rapport très complet adopté par le COR en décembre 2008 fournit les éléments nécessaires au débat. Ce rapport, qui examine les effets de réformes des avantages familiaux à enveloppe budgétaire constante, a notamment mis en avant l'objectif de compenser les effets des enfants sur les carrières des mères. Ces pistes constituent un apport précieux, même s'il est permis de s'interroger sur l'opportunité qui y est indiquée de « recycler » les économies éventuelles obtenues sous la

374. Une diminution des droits familiaux, à législation constante, entraînerait dans le champ des retraites, pour des montants restant à déterminer, une augmentation des dépenses au titre du minimum contributif et du minimum vieillesse.

forme d'une majoration de pension dès le premier enfant venant compenser la réduction de la MDA.

En effet, les orientations retenues pour l'évolution de l'AVPF et de la MDA doivent intégrer la contrainte financière, évidente dans le contexte de la dégradation des finances sociales et des comptes de la branche retraite et qui sera accrue par la croissance à venir du coût de l'AVPF.

En outre, ces évolutions doivent être pensées avec le souci d'une cohérence et d'une efficacité accrues du système des aides aux familles, qui devrait privilégier l'aide apportée lorsque les enfants sont à charge, plutôt que quand les parents sont en retraite. Or, la situation présente peut être caractérisée comme déséquilibrée, au bénéfice des avantages de retraite, puisque l'ensemble des avantages familiaux de retraite représentaient en 2004, selon le rapport Bozio précité, environ 17,6 Md€ contre 25,6 Md€ pour l'ensemble des prestations familiales (allocations familiales et prestations jeune enfant).

C'est pourquoi, si la Cour propose de confirmer comme prioritaire l'objectif de compenser les interruptions d'activité liées à la présence d'enfants, en veillant toutefois à ne pas inciter les femmes à s'éloigner durablement du marché du travail, les mesures précises préconisées devraient être orientées vers la recherche d'économies pour ce qui concerne les avantages familiaux de retraite. Par ailleurs, les contraintes particulières des familles de trois enfants et plus devraient être prises en compte.

B – Réduire la durée de la MDA

Compte tenu de l'arrêt précité de la Cour de cassation de février 2009, une évolution de la MDA est nécessaire rapidement pour prévenir le risque de son extension aux hommes par la voie contentieuse.

Le COR, qui n'a pas pu tenir compte dans son rapport, paru en 2008, du dernier arrêt de la Cour de cassation, distinguait des évolutions de la MDA à court terme, en réponse aux contraintes juridiques, d'évolutions à plus long terme³⁷⁵.

La Cour estime qu'au regard de la teneur de l'arrêt de la Cour de cassation, il semble difficile de distinguer une adaptation à court terme

375. A court terme, le COR proposait notamment de lier le bénéfice de la MDA à l'accouchement. A long terme, la MDA verrait son niveau revu à la baisse (la MDA n'étant pas l'instrument le mieux adapté pour compenser les effets indirects des enfants sur les pensions) : sa durée ne serait plus, par exemple, que d'une année.

d'une réforme à plus long terme. En effet, lier la MDA à l'accouchement nécessite de la réduire fortement, comme cela a été fait dans le régime de la fonction publique pour les enfants nés après 2004 (cf. encadré infra), afin qu'une certaine proportionnalité soit bien respectée entre l'avantage accordé aux seules femmes et l'inégalité que le dispositif vise à corriger. En effet, pour le juge communautaire, qui se livre à un véritable contrôle de proportionnalité, un écart éventuel de majoration de durée d'assurance entre la fonction publique et le secteur privé serait difficile à justifier.

C'est pourquoi, dans un souci de cohérence et d'harmonisation, la Cour recommande que la MDA du régime général soit réformée en s'inspirant du schéma retenu dans la réforme de la fonction publique, pour ce qui concerne les femmes qui n'interrompent pas leur activité au-delà du congé maternité.

La réforme de la MDA dans la fonction publique en 2003

Suite à l'arrêt Griesmar, la France a dû revoir en 2003 le dispositif de majoration de durée d'assurance dans les régimes de retraite de la fonction publique pour respecter le principe d'égalité entre hommes et femmes. Sur ce point, en 2003, la réforme n'a concerné que le régime de la fonction publique, dans la mesure où ce dernier a été qualifié de régime professionnel par la Cour de justice des communautés européennes, à la différence du régime général.

La loi de 2003 distingue le cas des enfants nés ou adoptés après le 1^{er} janvier 2004 et celui des enfants nés ou adoptés avant cette date.

Aujourd'hui, pour chaque naissance, deux trimestres de majoration sont accordés aux mères (au lieu de quatre avant la réforme). Et les périodes d'interruption ou de réduction d'activité d'un des parents sont prises en compte dans la limite de trois ans par enfant. Mais ces deux avantages ne se cumulent pas. La majoration de deux trimestres pour les femmes, qui s'ajoute à la prise en compte de la période de congé maternité, vise à compenser les désavantages de carrière qu'induit l'interruption de service liée à l'accouchement.

Pour les enfants nés ou adoptés avant le 1^{er} janvier 2004, la majoration d'un an qui existait (sous le nom de « bonification pour enfant ») est maintenue, à la condition d'avoir interrompu son activité pendant une période continue d'au moins deux mois suite à la naissance à l'adoption. La majoration peut bénéficier aux pères ou aux mères, mais, compte tenu de la durée du congé maternité, cette majoration continue en pratique à bénéficier aux mères.

Les effets de cette réforme sont très progressifs, puisqu'elle ne sera complètement effective que pour les générations ayant eu tous leurs enfants après 2004, c'est-à-dire à partir de la génération 1985 environ (liquidant à partir de 2045).

Ainsi, à terme le bénéfice d'une MDA de deux trimestres serait lié à un accouchement ou à une adoption, pour les enfants nés après la réforme.

Pour les enfants nés ou adoptés avant la réforme, une période transitoire est nécessaire afin d'éviter un passage trop brutal d'une MDA de huit à deux trimestres. Mais ce régime temporaire doit être conforme à la jurisprudence en matière d'égalité hommes-femmes. Une MDA serait donc accordée au parent ayant interrompu son activité pendant au moins deux mois suite à la naissance ou l'adoption. A la différence de ce qui a été fait pour la fonction publique, la durée de cette MDA pourrait diminuer de manière progressive³⁷⁶, jusqu'à atteindre le niveau de deux trimestres.

En cas d'interruption d'activité au-delà du congé maternité, c'est l'AVPF réformée qui assurerait la compensation (cf. infra) et non une MDA spécifique, comme c'est le cas dans la fonction publique.

C – Réformer l'AVPF en cohérence avec l'évolution de la MDA

En cohérence avec l'évolution de la MDA, une réforme profonde de l'AVPF, permettant d'en faire un dispositif simple de compensation des interruptions de carrière, est nécessaire³⁷⁷. Toutefois, si l'AVPF conservait, même en partie, ses caractéristiques actuelles, il conviendrait d'adopter des mesures de nature technique permettant de remédier aux dysfonctionnements signalés.

1 – Des mesures techniques

Le droit actuel est inutilement complexe et doit pouvoir être simplifié, par plusieurs mesures complémentaires :

- en premier lieu, généraliser la condition d'absence d'affiliation à un autre titre (qui existe actuellement, mais de manière limitée, pour les

376. Plusieurs modalités sont envisageables pour la mise en œuvre de ce régime transitoire : une diminution progressive des trimestres de majoration accordés selon la date de demande de liquidation de la pension ou une diminution progressive en fonction des générations, ce qui permettrait des ajustements pour tenir compte du rapprochement signalé des durées d'assurances entre hommes et femmes.

377. Sous réserve de certaines dérogations à la condition d'interruption d'activité professionnelle ciblant les parents sans emploi (étudiants, parents au foyer, chômeurs...).

seules personnes en charge de handicapés). Une telle mesure constituerait une traduction renouvelée de la condition d'inactivité professionnelle, plus aboutie que la condition actuellement posée, de revenus professionnels inférieurs à un plafond. Plus largement, cette condition garantirait que l'AVPF ne conduise plus à une double affiliation, notamment pour les fonctionnaires. Une exception ne serait maintenue que pour les personnes bénéficiaires du CLCA à taux partiel³⁷⁸ (pour eux, la condition de revenus professionnels existante serait maintenue) ;

- en second lieu, ne plus permettre l'affiliation à l'AVPF des personnes ayant déjà liquidé une pension de retraite, ce qui irait dans le sens d'une meilleure lisibilité (même si les effectifs concernés sont limités) ;
- enfin, si la condition de ressources n'était pas supprimée, il faudrait refondre les plafonds de ressources, pour les harmoniser (en retenant comme seuil unique celui du CF, par exemple). Cette évolution accroîtrait légèrement les dépenses³⁷⁹, mais cela serait compensé par les économies dégagées par les autres mesures.

Par ailleurs, une mesure simple consisterait à neutraliser l'effet de l'AVPF, lorsqu'il produit l'effet paradoxal et peu compréhensible de faire diminuer la pension. Retenir à la liquidation la solution la plus favorable à l'assuré, avec ou sans les droits acquis via l'AVPF, semble en effet raisonnable, même si peu de personnes sont concernées.

Enfin, comme on l'a vu, l'information individualisée est très insuffisante. Une notification devrait donc être envoyée régulièrement aux bénéficiaires. Les éventuels refus d'affiliation devraient également être signalés, afin que les intéressés puissent prendre les décisions relatives à leur suspension ou réduction d'activité en toute connaissance de cause.

378. Ce dispositif spécifique est utile, car dans le régime général, il n'existe à ce jour pas d'autre solution permettant de compenser effectivement les conséquences en matière de retraite du travail à temps partiel lié à la présence d'enfants.

379. Cette dépense supplémentaire serait, selon la CNAF, assez limitée « et pourrait vraisemblablement être compensée par les économies réalisées par la disparition des doubles affiliations, coûteuses pour la branche famille ». A partir des informations fournies par la CNAF, au maximum 50 000 personnes supplémentaires pourraient être affiliées à l'AVPF en raison du léger relèvement de la condition de ressources, ce qui représente moins de 3 % de l'effectif total d'affiliés.

2 – Une réforme plus profonde

Dans la continuité des évolutions envisagées par le COR, la Cour suggère que l'AVPF devienne l'unique dispositif de compensation des interruptions de carrière ou de la réduction d'activité des parents qui se consacrent à l'éducation d'un enfant. La durée compensée pour chaque interruption serait limitée, soit par l'âge de l'enfant élevé, soit par un nombre maximum d'années d'affiliation par enfant pour les familles nombreuses.

De plus, comme dans la fonction publique, les *possibilités de cumul* des deux dispositifs seraient limitées : le bénéfice des deux trimestres de MDA serait perdu si deux trimestres ou plus d'AVPF étaient validés l'année de l'accouchement.

Toute condition de ressources spécifique à l'AVPF devrait être supprimée, ce qui simplifierait fortement le dispositif et faciliterait la diminution de la durée de la MDA. En revanche, un lien pourrait être conservé avec la perception d'une prestation familiale, par exemple le CLCA, prestation versée sans condition de ressources.

Le CF, quant à lui sous condition de ressources, pourrait également continuer à ouvrir droit à l'AVPF pour tenir compte des contraintes particulières des familles de trois enfants et plus. Ainsi, les actuels bénéficiaires de l'AVPF au titre du CF, qui représentent 36 % des affiliés, continueraient à être inclus dans le champ du nouveau dispositif. Un plafonnement de la durée maximale d'affiliation par enfant serait cependant introduit³⁸⁰.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires liée à la suppression de la condition de ressources devrait être plus que compensée par la restriction par ailleurs du champ de l'AVPF : suppression de la possibilité de cumul avec une activité professionnelle ; limitation du nombre d'affiliations au titre du CF en raison du plafonnement. L'impact de cette réforme n'a pas pu être précisément chiffré, mais un schéma relativement proche³⁸¹ de la réforme d'ensemble proposée par la Cour a été simulé par la CNAVTS à partir de son modèle PRISME à la demande du COR.

380. Par exemple à quatre années par enfant, soit douze ans pour une mère de trois enfants contre 21 ans au maximum dans le système antérieur, à comparer à trois ans maximum par enfant pour les bénéficiaires au titre d'une prestation jeune enfant.

381. Dans cette simulation, les règles sont modifiées comme suit : l'AVPF n'est plus accordée que pour les interruptions entre les 0 et 3 ans de l'enfant ; la MDA est réduite à deux trimestres par enfant au titre de l'accouchement ; le bénéfice des deux trimestres de MDA est perdu si deux trimestres ou plus d'AVPF sont validés.

Pour le flux de retraitées monopensionnées de 2020, la pension moyenne baisserait de 14 % et la durée d'assurance de 21 trimestres. Ces chiffres sont néanmoins à considérer avec la plus grande prudence³⁸² : il s'agit d'ordres de grandeur qui constituent plutôt des majorants. Il faut rappeler que cette réforme n'aurait d'effets qu'à très long terme pour ce qui concerne les droits à retraite. Elle aurait cependant des effets immédiats sur le nombre d'affiliés.

La Cour suggère par ailleurs, comme c'est le cas dans certains pays (Allemagne ou Royaume-Uni), que le bénéfice effectif de l'AVPF puisse être conditionné à une durée minimale cotisée au moment de la liquidation de la pension. Cette mesure serait particulièrement souhaitable, mais en admettant de nécessaires dérogations à la condition d'interruption d'activité professionnelle, permettant d'affilier à l'AVPF des étudiants ou des personnes en recherche d'emploi. Elle aurait en outre des effets financiers plus rapides³⁸³, ce qui permettrait de limiter l'accroissement des dépenses liées à la montée en charge de l'AVPF.

A la demande de la Cour, la CNAVTS a simulé plusieurs variantes de cette mesure pour le flux de nouveaux retraités 2006. Une durée minimale cotisée fixée à cinq ans exclurait 4,5 % des femmes nouvellement retraitées (9 % pour une durée de dix ans) et réduirait les dépenses au titre de l'AVPF de 18 % (31 % pour dix ans). Pour les intéressées dont la pension baisserait, la diminution de leur droit propre serait respectivement de l'ordre de 46 % et 40 % pour une durée minimale cotisée de cinq et dix ans.

S'il était envisagé de mettre en œuvre cette dernière disposition, il faudrait néanmoins veiller à limiter les effets de seuil et étudier ses conséquences sociales qui pourraient être contenues par le jeu du minimum contributif ou du minimum vieillesse.

382. Seule la pension de base est simulée ; on observe les effets d'une réforme totalement montée en charge sur des générations de femmes qui n'ont pas les mêmes carrières que celles qui partiront en retraite à partir de 2040 ou 2050 ; l'effet de rattrapage du minimum vieillesse n'est pas intégré. En outre, la réforme proposée par la Cour serait moins restrictive dans la mesure où la condition de ressources de l'AVPF serait supprimée et où le CF pourrait continuer à ouvrir droit à une AVPF plafonnée. S'ajoutent à ces limites, celles déjà signalées (cf. note n° 351 supra) propres au modèle PRISME.

383. Elle pourrait être mise en œuvre pour des personnes éloignées de l'âge de départ à la retraite, soit à partir de la génération 1955 par exemple, ce qui permettrait de ne pas réduire les droits des femmes directement visées par la création de l'AVPF en 1972.

SYNTHESE

Les différentes mesures présentées s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion sur l'évolution du système de retraites. Elles visent à simplifier l'AVPF, à améliorer son articulation avec la MDA et à rendre cohérents les deux dispositifs avec l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des femmes, y compris seniors.

En tout état de cause, les avantages familiaux ne peuvent pas échapper aux contraintes financières qui pèsent sur la branche vieillesse, d'autant qu'il semble plus efficace de privilégier les aides aux familles au moment où celles-ci font face à la charge d'enfants pour faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Cette orientation, outre ses répercussions positives en matière de carrière des femmes, serait aussi de nature à augmenter les cotisations versées aux régimes de sécurité sociale.

RECOMMANDATIONS

39. *En s'inspirant de la réforme de la MDA de la fonction publique ; réformer la MDA accordée par le régime général pour :*

- a) en lier le bénéfice à l'accouchement ou l'adoption ;*
- b) réduire à terme la durée des majorations à deux trimestres par enfant.*

40. *Simplifier l'AVPF et en faire un dispositif de compensation des interruptions ou réductions d'activité liées à l'éducation d'un enfant.*
