

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 1er février 2024 à 10 h 00

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

<b>Document n° 6</b>
----------------------

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

**Les évolutions envisageables de l'assurance vieillesse du parent au foyer**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Les évolutions envisageables de l'assurance vieillesse du parent au foyer

Créée en 1972, l'assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF) visait à comptabiliser les périodes passées au foyer pour élever des enfants comme des périodes d'assurance dans le calcul des pensions de vieillesse, afin de limiter les effets des diminutions ou arrêts d'activité professionnelle liés à la charge d'enfants sur les pensions des femmes. Elle concernait alors exclusivement les mères inactives appartenant à des ménages aux faibles ressources. Au fil des réformes, l'accès à l'AVPF a été étendu à de nouvelles populations, notamment aux femmes assurant la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé puis aux hommes, mais aussi aux assurés exerçant une activité professionnelle.

Si la loi du 14 avril 2023 a permis de recentrer le champ de l'AVPF sur les parents de jeunes enfants et les familles nombreuses, ce dispositif reste complexe et peu lisible, notamment en raison de sa triple condition d'affiliation : les allocations ouvrant droit à l'affiliation à l'AVPF relèvent de logiques distinctes et les plafonds de ressources et ceux de revenus professionnels diffèrent selon le motif d'affiliation et la situation conjugale de l'assuré.

Ce document vise d'abord à rappeler les conditions d'affiliation à l'AVPF ainsi que le nombre et le profil de ses bénéficiaires. Il propose ensuite des pistes d'évolution, fondées autour de quatre grands axes : fonder l'accès à l'AVPF uniquement sur les interruptions et les réductions d'activité, donner des droits AVPF dans le régime d'affiliation, améliorer les droits des bénéficiaires et articuler le dispositif avec les majorations de durée d'assurance pour enfant.

### 1. Description simplifiée du dispositif actuel

#### 1.1 Un dispositif d'affiliation au régime général reposant sur une triple condition d'ouverture

##### *a) L'AVPF vise les assurés ayant des enfants à leur charge*

L'AVPF couvre deux publics distincts : les **parents d'enfants âgés de moins de trois ans** par le biais de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare) et les **parents de familles nombreuses** (au moins trois enfants) dont les enfants sont âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans par le biais du complément familial.

L'AVPF est souvent considérée comme un dispositif dont le bénéfice est subordonné à une cessation ou à une réduction d'activité professionnelle. Pourtant, cette condition n'est requise que pour le bénéfice de la Prepare. En conséquence, l'AVPF, est tout à fait **compatible avec l'exercice à temps plein ou à un temps partiel d'une activité professionnelle**.

Enfin, en raison du public visé, l'allocation de base de la Paje et la Prepare sont versées durant des délais relativement courts, allant **d'un à trois ans**. Inversement, les bénéficiaires du complément familial peuvent être affiliés à l'AVPF durant des durées beaucoup plus importantes, pouvant aller jusqu'à une **vingtaine d'années** selon les configurations familiales. Ainsi, un assuré ayant eu quatre enfants, espacés chacun de trois ans, pourrait alors être affilié à l'AVPF au titre du complément familial durant quinze ans.

L'ensemble de ces éléments explique notamment la grande diversité des situations des bénéficiaires de l'AVPF. Certains d'entre eux ne peuvent pas exercer d'activité professionnelle sans perdre le bénéfice de l'AVPF, tandis que d'autres, peuvent travailler à temps plein à condition que leurs ressources soient inférieures à un certain plafond.

**Tableau 1. Conditions d'ouverture, durée de versement et objectifs visés par les allocations ouvrant droit à l'affiliation à l'AVPF**

Les allocations ouvrant droit à l'affiliation à l'AVPF	Les conditions d'ouverture			Durée de versement	Objectifs
	Public visé	Conditions de ressources	Condition de cessation ou de réduction d'activité		
L'allocation de base (AB) de la PAJE	Parents de jeunes enfants (moins de 3 ans)	Oui	Non	3 ans (par enfant)	Assurer dépenses d'entretien et d'éducation des enfants en bas âge
Le complément familial (CF)	Familles nombreuses (3 enfants âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans)	Oui	Non	Tant que 3 enfants à charge âgés de 3 à 21 ans	Assurer dépenses d'entretien et d'éducation des familles nombreuses
La prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare)	Parents de jeunes enfants (moins de 3 ans)	Non	Oui	1 an à 4 ans selon le nombre d'enfants et la situation familiale	Concilier vie familiale et professionnelle des parents de jeunes enfants

*b) L'accès à l'AVPF est ouvert sous une double condition de ressources (ménage et assuré)*

Le bénéfice des allocations est une condition nécessaire mais insuffisante pour l'affiliation à l'AVPF. Les assurés doivent également justifier de ressources (de l'année N-2) inférieures à un **plafond non harmonisé**, qui varie selon le motif d'affiliation et sa situation conjugale.

Lorsque la personne à affilier vit seule, quel que soit le motif d'affiliation, ou qu'elle vit en couple et qu'elle perçoit l'allocation de base, les ressources du ménage doivent être inférieures **au plafond de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)**. Lorsque la personne à affilier perçoit le complément familial ou la Prepa, les ressources du foyer doivent être inférieures au **plafond applicable au bénéfice du complément familial**, légèrement plus élevé que celui de l'ARS.

Le parent à affilier doit justifier de revenus d'activité (de l'année N-2) inférieurs à un plafond lorsqu'il est en couple. Les plafonds varient selon le motif d'affiliation à l'AVPF de l'assuré<sup>1</sup>.

*c) Depuis 2010, l'AVPF n'est en principe pas cumulable avec les majorations de durée d'assurance pour congé parental*

Depuis 2010, il existe un principe de non affiliation à l'AVPF lorsque l'assuré bénéficie, pour le même enfant et la même période, d'une majoration de durée d'assurance pour congé parental<sup>2</sup>. Cependant, en pratique, **cette règle de non-cumul n'est pas applicable** car l'affiliation à l'AVPF intervient au fil de la carrière tandis que l'attribution de MDA s'effectue au moment de la liquidation.

## **2. Ordres de grandeur**

Les prestations relatives à l'AVPF représentent 13,5 % des dépenses associées aux droits familiaux de retraite en 2022 (3,5 Md€<sup>3</sup>). **95 % des masses financières versées au titre de l'AVPF étaient destinées aux femmes en 2016.**

Les bénéficiaires de l'AVPF sont en augmentation au fil des générations en raison de la montée en charge de ce dispositif et de l'élargissement du champ des bénéficiaires à la suite des différentes réformes intervenues au sein de la branche famille. Après avoir continuellement augmenté, la part des femmes retraitées bénéficiaires de l'AVPF oscille autour de 50 % depuis les générations nées en 1950 et se **stabiliserait autour de 55 % pour les générations nées ensuite**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir [document le n° 2](#) « Les dispositifs réglementaires de droits familiaux » de la séance du COR du 19 octobre 2023.

<sup>2</sup> Les pères et les mères de famille peuvent bénéficier d'une majoration de leur durée d'assurance égale à la durée effective du congé parental. L'assuré qui opte pour le temps partiel ne peut pas bénéficier de cette majoration.

<sup>3</sup> Voir le [document n° 7](#) « Droits familiaux et conjugaux : masses financières en jeu et financement » de la séance du COR du 19 octobre 2023.

<sup>4</sup> Voir [le document n° 9](#) « Les bénéficiaires des droits familiaux » de la séance du COR du 19 octobre 2023.

L'AVPF bénéficie proportionnellement plus aux retraités les plus modestes. Elle représentait respectivement 6,6 % et 5,6 % des montants de pensions des retraitées du premier et du deuxième quartile en 2016. Les retraitées appartenant aux deux derniers quartiles en bénéficient moins en raison de la condition de ressources requise pour l'affiliation à l'AVPF. Pour les hommes retraités du premier et du deuxième quartile, la part de l'AVPF représentait près de 0,30 % de leur montant de pension.

### 3. Pistes d'évolution du dispositif

#### 3.1 Faire de l'AVPF un dispositif de compensation des interruptions d'activité

Il existe plusieurs possibilités permettant de renforcer le lien entre l'AVPF et les interruptions d'activités. Sans modifier le dispositif tel qu'il existe actuellement, **il est possible de favoriser les interruptions d'activité courtes en encadrant les durées d'affiliation**. Le dispositif peut également être aménagé et son ouverture pourrait être fondée sur les interruptions ou réductions d'activité.

Mesure A : Encadrer les durées d'interruptions compensées	
Objectif	Participation des femmes au marché du travail
Remarques	Quelle durée compenser ? Par enfant ou sur l'ensemble de la carrière ? Diminution des durées d'assurance validées au titre de l'AVPF Effets négatifs pour certaines familles modestes qui ne pourraient pas revenir sur le marché du travail

Comme vu précédemment, les familles de plus de trois enfants bénéficiaires du complément familial, peuvent être affiliées à l'AVPF durant des périodes relativement longues. Cette situation pourrait potentiellement conduire à écarter les bénéficiaires, qui sont principalement des femmes, du marché de l'emploi de façon durable<sup>5</sup>. Il pourrait alors paraître souhaitable d'encadrer la durée d'affiliation à l'AVPF. Tout en conservant le dispositif actuel, il serait possible d'inciter les assurés à éviter les interruptions prolongées, **en aménagement la durée d'affiliation de l'AVPF au titre du complément familial ou en modifiant les conditions d'accès à l'AVPF** (suppression du CF comme allocation ouvrant droit à l'AVPF).

Mesure B : Réserver l'AVPF aux seuls parents qui interrompent ou réduisent leur activité	
Objectifs	Participation des femmes au marché du travail Compensation plus claire des interruptions d'activité (lisibilité du dispositif)
Remarque	Cas des bénéficiaires actuels de l'AVPF qui travaillent (notamment des parents isolés) qui seraient exclus du dispositif Gain financier

Dans les mêmes optiques de participation des assurées au marché du travail et de lisibilité du dispositif, il est possible de réserver le bénéfice de l'AVPF aux parents qui réduisent ou interrompent leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants.

<sup>5</sup> Rapport sur l'avenir des retraites, Commission de l'avenir des retraites, juin 2013.

Afin d'y parvenir, il serait possible d'aligner les conditions d'ouverture de l'AVPF sur celles de la Prepa, en conditionnant son **accès à l'exercice d'une activité professionnelle antérieure à l'affiliation<sup>6</sup> ainsi qu'à la cessation ou à l'interruption de l'activité professionnelle** (cela participerait à transformer la nature de l'AVPF, qui deviendrait contributive). Cette harmonisation aurait également pour effet de simplifier le dispositif, qui gagnerait en lisibilité. Toutefois, cette mesure conduirait à exclure de l'AVPF les parents isolés, notamment de jeunes enfants, qui travaillent à temps complet.

### 3.2 Donner des droits AVPF dans le régime d'affiliation

Mesure C : Donner des droits AVPF dans le régime d'affiliation	
Objectifs	<p> limiter les effets liés au fait d'être polypensionné en raison de l'AVPF            Lisibilité du dispositif</p>
Remarques	<p> Salaire porté au compte qui ne serait pas utile pour les fonctionnaires : comment compenser ?            Accorder une bonification de durée d'assurance permettant de majorer le taux de liquidation ?</p>

Il serait également possible de donner des droits AVPF dans le régime d'affiliation de l'assuré. Actuellement, ce dispositif est exclusivement géré par le régime général, **que le bénéficiaire soit ou non affilié à ce régime**. Ainsi, les assurés relevant d'un autre régime, comme les fonctionnaires, qui bénéficient de ce dispositif et qui n'ont jamais été salariés du secteur privé, ouvrent des droits au régime général par le biais d'AVPF.

Les impacts de la polyaffiliation sur le montant de pension étant difficilement prévisibles, il serait alors possible de prévoir que chaque régime de retraite attribue des droits AVPF à leurs assurés. Cette mesure poserait toutefois la question de la valorisation des reports de salaire AVPF pour les fonctionnaires, dont le montant de pension est calculé sur la base du dernier traitement indiciaire.

### 3.3 Améliorer les droits des bénéficiaires de l'AVPF

En contrepartie de la réduction de la durée d'affiliation à l'AVPF, il serait possible d'améliorer les droits des bénéficiaires *via* deux axes : valoriser davantage les trimestres AVPF portés au compte et/ou modifier la condition de ressources.

Mesure D : Modifier le niveau de salaire reporté au compte	
Objectifs	<p> Compensation des inégalités entre les hommes et les femmes            Compensation des inégalités de carrières salariales liées aux enfants</p>
Remarque	<p> Impact limité en pratique (minimum contributif)            Coût budgétaire</p>

<sup>6</sup> Pour rappel, actuellement, le bénéfice de l'AVPF n'est pas subordonné à une condition d'activité antérieure.

Les trimestres AVPF sont valorisés par le report au compte de salaire sur la base du Smic. Si le report peut améliorer le montant de pension des assurés ayant très peu travaillé ou travaillé à mi-temps, il peut aussi conduire à **diminuer le salaire annuel moyen calculé sur les vingt-cinq meilleures années**. Afin d'y remédier, il pourrait être envisagé, si le cadrage budgétaire le permet, de retenir un niveau de salaire reporté au compte autre que le Smic, en prenant par exemple, le salaire de l'assuré avant son interruption d'activité ou en déterminant un pourcentage du salaire moyen à reporter.

Mesure E : Supprimer la condition de ressources du ménage	
Objectifs	Compensation des inégalités entre les hommes et les femmes Compensation des interruptions de carrière
Remarque	En raison de son important coût financier, cette mesure devrait obligatoirement être couplée avec des mesures de réduction du champ de l'AVPF.

L'amélioration des droits des bénéficiaires de l'AVPF peut également passer par la suppression de la condition de ressources du ménage. Cette condition peut paraître incohérente avec la nature de l'AVPF, qui est un droit individuel. En outre, si l'AVPF était alignée sur la logique de la Prepare (c'est-à-dire versée sur un temps limité), il serait sans doute opportun d'aligner leurs critères d'ouverture, en supprimant la condition de ressources et en ne conservant que celle de réduction ou de cessation d'activité professionnelle. Néanmoins, le coût financier de cette mesure serait important et il peut être justifié de maintenir cette condition, son financement relevant de la solidarité nationale<sup>7</sup>.

Mesure F : Harmoniser le plafond de ressources applicables	
Objectifs	Lisibilité du dispositif Favoriser les bénéficiaires de l'allocation de base
Remarque	Coût financier

*A minima*, et dans un objectif de lisibilité du dispositif, les plafonds de ressources pourraient être harmonisés, en appliquant aux assurés bénéficiaires de l'allocation de base, le plafond retenu pour le complément familial et la Prepare<sup>8</sup>, qui est légèrement plus élevé. Cette mesure contribuerait à augmenter le nombre de bénéficiaires de l'AVPF, du fait de l'élargissement de son accès, et engendrerait ainsi un coût financier supplémentaire.

<sup>7</sup> Cette mesure serait d'autant plus acceptable si elle était couplée à celle de l'alignement des conditions d'ouverture de l'AVPF sur celles de la Prepare. La nature contributive de l'AVPF pourrait en effet justifier la suppression de la condition de ressources.

<sup>8</sup> Rapport de Bertrand Fragonard remis au Gouvernement et transmis au Parlement « Les droits familiaux de retraite », février 2015.



### 3.4 Rechercher une meilleure articulation de l'AVPF et des majorations de durée d'assurance pour enfant

Les majorations de durée d'assurance pour enfant (MDAE) ont été introduites pour les mères relevant du régime général par les lois dites « Boulin » au début des années 1970 et créées comme des droits fondés sur l'éducation des enfants. Elles étaient alors considérées comme un « complément » de l'AVPF, dont la montée en charge a été progressive tandis que les MDA étaient applicables dès le 1<sup>er</sup> janvier 1972. Dès lors, dans un contexte où les femmes interrompaient encore fréquemment leur activité pour éduquer leurs enfants, les majorations de durée d'assurance devaient permettre d'augmenter le montant de pension des femmes qui ne pouvaient pas encore bénéficier de l'AVPF. Une fois la montée en charge de l'AVPF terminée et alors que les femmes sont désormais de plus en plus actives, la question de **la coexistence de ces deux dispositifs peut alors être soulevée.**

Mesure G : Supprimer la possibilité de cumul entre MDAE et AVPF, voire fusionner les deux dispositifs	
Objectif	Améliorer la cohérence d'ensemble des dispositifs Lisibilité du/des dispositifs
Remarques	Baisse des durées d'assurance validées par les femmes au titre des droits familiaux Gain financier

*A minima*, il serait souhaitable de mettre en œuvre la règle de non-cumul entre l'AVPF et la MDAE pour congé parental, en privilégiant les trimestres AVPF au détriment des trimestres MDAE.

Cette première proposition pourrait être étendue aux autres types de majoration de durée d'assurance pour enfant. La MDA pour éducation prévue par le régime général et les régimes alignés, qui n'est pas soumise à une condition d'interruption d'activité, et l'AVPF ont toutes deux pour objectif la compensation de l'impact de l'éducation des enfants sur la carrière des parents. Il pourrait alors être envisagé une règle de non-cumul entre ces deux dispositifs, en limitant la possibilité d'accorder des trimestres de MDA pour éducation pour les périodes durant lesquelles l'assuré a bénéficié de report au titre de l'AVPF.

À plus long terme et dans une optique de réforme systémique des dispositifs de droits familiaux, il serait envisageable de fusionner l'AVPF et certaines majorations de durée d'assurance pour enfant.