

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 octobre 2012 à 14 h 30

« Réflexions actualisées sur les dispositifs de solidarité en matière de retraite »

<b>Document N°10</b>
----------------------

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

## **Des pistes possibles d'évolution pour les droits familiaux de retraite**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Des pistes possibles d'évolution pour les droits familiaux de retraite

Le Conseil d'orientation des retraites a adopté en décembre 2008 un rapport (son sixième) consacré aux droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, fruit d'un travail important engagé sur plusieurs années<sup>1</sup>. Ce rapport présente différentes pistes possibles d'évolution des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, dont la plupart restent d'actualité.

Rappelons que toutes les pistes d'évolution recensées n'ont pas nécessairement donné lieu à accord au sein du Conseil. Elles visent toutefois à éclairer, tant sur le plan des objectifs que sur celui des modalités, les choix à venir de ceux, pouvoirs publics et partenaires sociaux, à qui il reviendra, le cas échéant, de décider.

Même si certains points rappelés dans la suite de ce document concernent à la fois les droits familiaux et les droits conjugaux de retraite, le document reprend l'analyse des pistes possibles d'évolution des droits familiaux que le Conseil a examinées dans le cadre de la troisième partie de son sixième rapport, au chapitre 4 (« des principes communs à l'évolution des droits familiaux et conjugaux en France ») et au chapitre 5 (« les pistes d'évolution des droits familiaux »)<sup>2</sup>.

On ne rappelle pas ici les pistes d'évolution à court terme qui avaient été étudiées concernant la majoration de durée d'assurance (MDA) pour enfant au régime général et dans les régimes alignés, dans la mesure où ce dispositif a depuis été réformé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 afin de se conformer au droit européen, ni celles relatives à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) consistant en de simples ajustements<sup>3</sup>, pour focaliser l'attention sur des évolutions possibles de plus long terme. De même, la suppression progressive du dispositif de départs anticipés pour les parents de trois enfants et plus dans la fonction publique, suite à la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, rend caduques les évolutions de ce dispositif examinées par le Conseil en 2008<sup>4</sup>.

Enfin, les pistes possibles d'évolution des droits conjugaux que le Conseil a examinées dans le cadre de son sixième rapport ont été rappelées lors de la séance du COR du 27 juin 2012, qui avait pour thème « réversion et veuvage : évolutions récentes » (document 6 du dossier de la séance). Elles ne sont donc pas reprises ici.

---

<sup>1</sup> Le COR a entamé, au cours de l'année 2002, une réflexion sur les droits familiaux et conjugaux existant dans les régimes de retraite en France ainsi que sur la question de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes vis-à-vis de la retraite. Lors de son deuxième rapport remis en juin 2004 puis dans l'avis du 15 novembre 2004 remis à la demande du gouvernement sur le décret relatif aux pensions de réversion, il a marqué son intention d'approfondir ses travaux sur ces sujets.

<sup>2</sup> Les pistes possibles d'évolution des droits conjugaux que le Conseil a examinées dans le cadre de son sixième rapport ont été rappelées lors de la séance du Conseil du 27 juin dernier (document n° 6).

<sup>3</sup> Ces ajustements concernaient l'amélioration éventuelle des droits des assurés (niveau de salaire porté au compte et condition de ressources) et des points plus techniques (modalités d'appréciation des revenus professionnels et de la condition de ressources notamment).

<sup>4</sup> Le rapport mettait l'accent sur la nécessaire progressivité des évolutions et le principe générationnel consistant à appliquer aux bénéficiaires du dispositif les paramètres de liquidation de leur génération, deux points dont a tenu compte le législateur.

# **I. Les problématiques communes à l'évolution des droits familiaux et conjugaux en France**

## **1. La recherche de cohérence et la question de l'harmonisation des règles entre régimes**

### 1.1. La cohérence entre les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux

A législation constante, l'importance respective des droits conjugaux et des droits familiaux est conduite à se modifier au cours des prochaines décennies, avec une réduction du poids relatif de la réversion, du fait notamment du recul de la conjugalité. Une telle tendance à l'affaiblissement des droits conjugaux et au renforcement des droits familiaux s'observe aussi à l'étranger, où elle est parfois accentuée par les évolutions des dispositifs. Elle s'explique pour partie par le souhait de renforcer les droits propres des assurés, en cohérence avec un modèle familial de type plutôt individualiste.

A court et moyen terme, la faiblesse des droits propres des femmes et l'importance du rôle joué par les pensions de réversion rendent peu opportune une politique se traduisant par un affaiblissement des droits conjugaux. De plus, si certains des objectifs sont communs aux droits familiaux et aux droits conjugaux, d'autres leur sont spécifiques.

Sans remettre en cause l'équilibre actuel entre droits conjugaux et droits familiaux, il est néanmoins possible de s'interroger sur leur rôle respectif. Le recul du mariage risque d'entraîner pour les générations futures, à législation inchangée, une dégradation relative de la situation des femmes seules au moment de la retraite, en dépit de la montée des droits propres féminins. Pour éviter ce risque, on peut privilégier une adaptation des droits conjugaux (extension aux couples non mariés, instauration de dispositifs de partage des droits...) ou une adaptation des droits familiaux (renforcement des droits familiaux bénéficiant de fait aux femmes...). Ces deux possibilités ne sont d'ailleurs pas nécessairement exclusives l'une de l'autre, dans la mesure où l'adaptation des droits conjugaux à elle seule ne pourra pas compenser complètement les effets du recul de la vie en couple.

Ces considérations générales étant posées, les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux peuvent alors être examinées séparément, tout en gardant à l'esprit qu'à plus long terme, la question de leur rôle respectif pourra se poser.

### 1.2. L'harmonisation des règles entre régimes et l'information des assurés

Les dispositifs actuels de droits familiaux et conjugaux font apparaître une grande diversité de règles, selon les régimes. Cette diversité peut dans certains cas avoir des justifications, l'égalité de traitement ne passant pas toujours par l'identité des règles. Elle génère toutefois une complexité préjudiciable à la lisibilité du système et à la connaissance de leurs droits par les assurés, en particulier pour ceux, de plus en plus nombreux, qui ont été affiliés à plusieurs régimes de retraite. Elle peut conduire également à des zones d'ombre ou à des incohérences. Dans la mesure du possible, les évolutions des droits familiaux et conjugaux doivent viser à une certaine harmonisation entre les régimes.

### 1.3. La cohérence avec la politique familiale, et plus largement avec le système fiscal et social

Le Conseil a souligné l'importance d'une bonne articulation entre les droits familiaux de retraite et la politique familiale. Cette question se pose notamment pour la prise en charge des interruptions d'activité des parents. En effet, les droits familiaux à la retraite devraient être cohérents avec les dispositifs de la politique familiale destinés aux parents qui interrompent ou réduisent leur activité en présence d'enfants. Plus généralement, la question peut se poser de savoir dans quelle mesure l'aide apportée aux familles doit intervenir quand les enfants sont à charge plutôt que quand les parents sont à la retraite. Les politiques visant à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle contribuent en effet à améliorer le taux d'emploi des mères, ce qui peut également contribuer à l'amélioration des pensions des femmes.

Concernant les interruptions d'activité des parents, deux principaux dispositifs sont prévus par les codes du travail et de la sécurité sociale : le congé parental d'éducation et le complément libre choix d'activité (CLCA). Ces dispositifs, qui diffèrent par leur nature et leurs modalités – le congé parental n'est pas rémunéré, alors que le CLCA est une prestation –, ouvrent également des droits à retraite différents : le CLCA ouvre droit à l'AVPF, sous condition de ressource, alors que le congé parental donne droit à la simple validation de trimestres.

Il est plus généralement nécessaire d'analyser les effets de transfert générés par les droits familiaux et conjugaux de retraite en tenant compte de l'ensemble du système fiscal et social : en particulier, le minimum vieillesse et le minimum contributif jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté des femmes âgées, et le système fiscal, progressif, participe à l'objectif de redistribution vers les plus bas revenus.

## 2. L'horizon d'évolutions possibles des droits et la phase de transition

De façon générale, les réformes des droits à retraite s'appliquent le plus souvent aux seuls nouveaux retraités. Elles peuvent de plus entrer en vigueur progressivement, par exemple en montant en charge au fil des générations. Il est relativement rare qu'elles concernent des retraités ayant déjà liquidé leur retraite.

En ce qui concerne les réformes des droits familiaux, une mise en œuvre progressive serait à prévoir dans le cas de réformes d'ampleur. De plus, dans certains cas, il peut être délicat de modifier de manière significative les droits attachés à des enfants déjà nés, ou du moins les droits de générations proches de la retraite.

Une réforme des droits familiaux, si elle s'appliquait uniquement aux nouvelles naissances, aurait ainsi des effets extrêmement progressifs. Son impact ne serait complet que pour les générations dont tous les enfants sont nés après l'entrée en vigueur de la réforme. A titre d'exemple, si une telle réforme intervenait aujourd'hui, elle n'aurait un impact complet qu'à partir des générations nées autour des années 1990, qui liquideront leur pension à partir de 2050.

L'horizon de telles réformes est donc assez lointain. Il est de ce fait essentiel de prendre en compte, dans la réflexion sur l'évolution des droits, les changements prévisibles de la

situation des femmes et des hommes au regard de la retraite. En effet, concevoir des modifications des droits familiaux, qui s'appliqueront pleinement seulement en 2050, sur la base de la situation des femmes issues de générations d'avant guerre, risquerait de conduire à des réformes inadaptées.

Certaines modifications des droits familiaux devraient toutefois s'appliquer à tous les nouveaux retraités - c'est le cas des évolutions de la MDA qui résulteraient de la jurisprudence relative à l'égalité entre les hommes et les femmes -, voire aux pensions déjà liquidées : c'est le cas de toute mesure à caractère fiscal, du fait du principe d'égalité devant l'impôt.

### **3. La question de la prise en compte des différences d'espérance de vie entre les hommes et les femmes**

L'espérance de vie à 60 ans est plus longue pour les femmes que pour les hommes (respectivement 25 ans et 22 ans en 2007), conduisant les femmes à bénéficier de pensions de retraite plus longtemps que les hommes en moyenne. Faut-il alors prendre en compte les écarts d'espérance de vie pour apprécier la situation relative des femmes à la retraite ?

Pour répondre à cette question, le Conseil a jugé utile de revenir aux finalités des systèmes de retraite obligatoires : ceux-ci ont été conçus dans une optique de mutualisation du risque viager. Le principe de non différenciation entre les individus selon le risque qui leur est associé est au fondement même de l'assurance sociale. Ce principe, couplé à une affiliation obligatoire, permet au système de retraite d'opérer des transferts de ressources en faveur des personnes les plus concernées par ces risques. Dans le cadre des systèmes de retraite obligatoires, il paraît ainsi justifié pour le Conseil de s'intéresser aux écarts de pension et de niveau de vie entre les hommes et les femmes sans prendre en compte les effets redistributifs induits par les écarts d'espérance de vie.

### **4. L'impact financier de réformes des droits familiaux et conjugaux**

Les modifications des droits familiaux et des droits conjugaux examinées sont susceptibles d'avoir un impact financier pour les régimes de retraite ou plus largement pour les finances publiques. Cet impact a été évalué, à la demande du Conseil, pour certaines des réformes les plus significatives, quand cela était possible. Ces effets financiers devront bien évidemment être pris en compte pour décider de l'opportunité de telle ou telle évolution.

La question de l'enveloppe qu'il conviendrait d'allouer aux droits familiaux et conjugaux renvoie à un débat plus général sur les priorités de la dépense publique dans son ensemble, la part du PIB à consacrer à la retraite ou à la famille, par rapport à d'autres besoins à satisfaire (santé, sécurité, logement, éducation...) et sur les conditions de l'équilibre et de la soutenabilité des finances publiques, questions qui dépassent largement la compétence du Conseil. En se limitant au seul champ des retraites, cette question ne peut être dissociée de celle de l'équilibre financier des régimes et des priorités au sein des dépenses de retraite.

Dans son 6<sup>e</sup> rapport, le Conseil a examiné dans la mesure du possible les effets de modifications des droits à enveloppe budgétaire constante.

## **II. Les pistes d'évolution des droits familiaux**

### **1. Pour une meilleure adéquation des droits familiaux aux objectifs retenus**

Parmi les différents objectifs qui peuvent être assignés aux droits familiaux, le Conseil a mis en avant l'objectif visant à compenser les effets des enfants sur les carrières des mères, tout en soulignant qu'il était important de ne pas inciter les femmes à se retirer trop longtemps du marché du travail. Il a également noté que les droits familiaux jouent aujourd'hui un rôle important pour réduire les inégalités de fait entre les hommes et les femmes lors de la retraite. L'objectif de redistribution en faveur des familles est également jugé important, les droits familiaux de retraite s'inscrivant dans le cadre d'une politique familiale globale. Enfin, l'objectif de redistribution vers les plus bas revenus par le biais des droits familiaux est également pris en considération.

La plupart des dispositifs actuels compensent les inégalités de fait entre les hommes et les femmes, à l'exception de la majoration de montant de pension pour les parents de trois enfants et plus qui bénéficie indifféremment aux pères et aux mères. Certains compensent plus ou moins directement les interruptions d'activité. En revanche, aucun des dispositifs existants ne compense spécifiquement l'impact des enfants sur les carrières et donc les salaires des femmes.

La mise en regard des objectifs et des dispositifs existants permet de définir deux grandes classes d'outils en matière de droits familiaux : les majorations de durée d'assurance (avec ou sans report de salaire au compte) et les majorations de montant de pension – ces deux dispositifs destinés aux parents pouvant être ouverts indifféremment aux hommes et aux femmes, ou réservés aux femmes.

Ce constat étant établi, les questions générales qui se posent sont les suivantes :

- Faut-il compenser les interruptions d'activité liées aux enfants, quels que soient leur durée et leur nombre ?
- Faut-il compenser seulement l'impact direct des interruptions sur la durée d'assurance, ou compenser aussi les effets indirects des enfants sur les carrières des femmes, notamment en termes de salaires, et donc sur leurs pensions, y compris pour les femmes qui n'interrompent ou ne réduisent pas leur activité ? Si oui, comment ?

Concernant les dispositifs visant à compenser des interruptions d'activité liées aux enfants, le Conseil a souligné qu'il est important de favoriser des interruptions courtes, qui n'éloignent pas durablement ou définitivement des femmes du marché du travail. Pour cette raison, les interruptions courtes devraient être bien compensées.

Concernant la compensation des effets des enfants sur les carrières des femmes, qui ne résultent pas seulement des interruptions d'activité, on rappellera que les inégalités de salaires entre les hommes et les femmes, et plus généralement les inégalités liées au sexe sur le marché du travail, doivent être d'abord combattues en amont. Il reste que les écarts de salaires existent et que leurs effets sur les retraites des femmes ne peuvent être ignorés.

Ces considérations pourraient justifier une évolution progressive des dispositifs existants, conduisant *in fine* à un système combinant un dispositif compensant, à un bon niveau, des interruptions relativement courtes, et un dispositif majorant les pensions des mères. Les évolutions à long terme de la MDA et de l'AVPF, qui ont été examinées, permettraient de se rapprocher d'un tel système.

La question du devenir des actuelles majorations de pensions pour les parents de trois enfants et plus peut être examinée séparément. Ces dernières répondent en effet à un objectif différent, de redistribution vers les familles nombreuses, qui peut justifier leur maintien à côté de la MDA et de l'AVPF.

## **2. Vers une meilleure articulation de la majoration de durée d'assurance pour enfant et de l'assurance vieillesse des parents au foyer**

Il existe actuellement deux grands dispositifs permettant d'augmenter la durée d'assurance des parents : la MDA et l'AVPF. Ces dispositifs pourraient être conduits à évoluer pour différentes raisons, à court terme et à plus long terme.

A plus long terme, différentes considérations peuvent conduire à faire évoluer la MDA et l'AVPF. Tout d'abord, l'objectif mis en avant par le Conseil de bien compenser des interruptions relativement courtes peut justifier de réexaminer les modalités de compensation des interruptions d'activité : quelle durée compenser, par enfant et au total sur une carrière, avec ou sans report de salaires et à quel niveau, avec ou sans conditions de ressources ? La question peut également être posée de savoir si la MDA, qui accorde de la durée d'assurance à toutes les mères, doit être maintenue en l'état pour celles qui n'interrompent pas leur activité<sup>5</sup>. En effet, la MDA n'est pas nécessairement l'instrument le mieux adapté pour compenser les effets des enfants sur les pensions qui passent par les carrières, et notamment, les salaires des mères. Par ailleurs, les disparités qui existent entre la MDA au régime général et la MDA dans la fonction publique invitent à examiner l'éventualité d'une certaine convergence. Enfin, dans la mesure où la France dispose de deux dispositifs accordant de la durée d'assurance aux parents, la question du rôle respectif de la MDA et de l'AVPF mérite d'être étudiée.

### **2.1. Pistes d'évolution à long terme de la MDA**

La MDA au régime général vise notamment à compenser à la retraite les effets des enfants sur la carrière des mères qui ne résultent pas uniquement d'interruptions d'activité. Si cet objectif demeure légitime, la MDA n'est pas forcément l'instrument le plus adapté pour compenser tous les écarts de pension entre les hommes et les femmes. Ainsi, elle ne bénéficie pas aux mères qui ont des durées d'assurance suffisantes pour partir au taux plein, mais ont néanmoins eu des salaires plus faibles que les hommes. Elle peut en revanche permettre à certaines femmes de partir en retraite plus tôt.

---

<sup>5</sup> Le sujet reste d'actualité même si la nature de la MDA a évolué depuis la rédaction du 6<sup>e</sup> rapport du COR (décembre 2008), suite à la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2010. Jusqu'en mars 2010, la MDA n'était accordée qu'aux mères. La LFSS pour 2010 prévoit que, sur décision des parents, des trimestres puissent être attribués au père. Les mères restent néanmoins bénéficiaires de quatre trimestres par enfant au titre de la maternité. Pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le père ne pourra bénéficier d'une MDA que s'il peut justifier avoir élevé seul son enfant durant une ou plusieurs années jusqu'aux quatre ans de ce dernier. Cette condition est levée pour les enfants nés à partir de 2010.



Si l'on souhaite mieux prendre en compte les effets des enfants sur les carrières et donc les pensions des femmes qui ne s'interrompent pas, une évolution possible consisterait à transformer à terme une partie de la MDA en une majoration de montant de pension, réservée aux femmes, dès lors que cela serait juridiquement possible<sup>6</sup>. Cette majoration de pension pourrait être proportionnelle, pour compenser les pertes de salaires, ou forfaitaire, dans un souci redistributif<sup>7</sup>. La question de l'extension de son champ d'application, en particulier aux régimes complémentaires, pourrait également se poser.

La question du maintien éventuel d'une MDA non liée à des interruptions d'activité est délicate. Les éléments disponibles sur les évolutions au fil des générations des durées d'assurance des hommes et des femmes, pour fragiles qu'ils soient, suggèrent en effet que le mouvement de convergence des durées d'assurance entre les hommes et les femmes qui s'observe depuis une cinquantaine d'année, devrait se poursuivre, et pourrait conduire les durées d'assurance moyennes des femmes, y compris MDA et AVPF à réglementation actuelle, à égaler, voire dépasser légèrement celles des hommes pour les générations les plus jeunes. Hors MDA, la durée d'assurance moyenne des femmes serait alors inférieure d'un peu plus d'un an à celle des hommes.

Malgré leurs limites, ces données conduisent à s'interroger à la fois sur l'opportunité de conserver une majoration de durée d'assurance en l'absence d'interruptions d'activité et, le cas échéant, sur le nombre de trimestres de MDA qu'il conviendrait de conserver dans ce cadre. La réponse dépend en partie des facteurs qui expliqueraient le maintien d'un écart de durée d'assurance moyenne entre les hommes et les femmes. Si cet écart est dû à des interruptions d'activité qui ne sont pas prises en charge par le dispositif prévu à cet effet, soit parce qu'elles sont plus longues, soit parce que l'assuré ne remplit pas les conditions d'éligibilité requises, il n'a pas nécessairement à être compensé<sup>8</sup>. S'il est dû à une entrée plus tardive des femmes sur le marché du travail, à une fréquence plus importante pour les femmes de périodes de chômage non validées, ou à des périodes de travail à temps partiel à bas salaire ne permettant pas de valider suffisamment de trimestres, il faudrait probablement agir d'abord en amont sur le marché du travail, et sur les règles de prise en compte de ces périodes et de validation de trimestres. En revanche, si les causes d'un écart persistant ne sont pas identifiables ou impossibles à corriger en amont, il serait alors légitime de conserver une part de MDA non liée aux interruptions.

Au total, il paraît prudent de n'envisager qu'une transformation partielle de la MDA en majoration de montant de pension, ce qui conduirait à conserver une majoration de durée d'assurance plus courte en nombre de trimestres. Dans cette perspective, une alternative, consistant à donner le choix aux mères entre une majoration de durée d'assurance ou une majoration de montant de pension, pourrait être étudiée. De plus, de telles évolutions n'entreraient en vigueur que très progressivement, pour les enfants à naître et avec une montée en charge au fil des générations. Enfin, une certaine cohérence entre les modalités de la MDA au régime général et celles de la MDA dans la fonction publique devrait être recherchée.

---

<sup>6</sup> Par exemple, un lien avec l'accouchement ou avec une interruption courte devrait être examiné.

<sup>7</sup> L'AVPF serait alors destinée à compenser les effets directs des interruptions d'activité et les majorations de pension pour trois enfants et plus pourraient demeurer un dispositif distinct, ciblé sur les familles nombreuses.

<sup>8</sup> Si cet écart était jugé trop important, il conviendrait de réexaminer d'abord les modalités du dispositif de compensation des interruptions.

## 2.2. Pistes d'évolution à long terme de l'assurance vieillesse de parents au foyer (AVPF)

Si l'on retient les pistes analysées par le COR dans son 6<sup>e</sup> rapport, l'AVPF pourrait, à long terme, devenir un véritable dispositif de compensation des interruptions d'activité. Une telle évolution pourrait se faire de différentes façons :

- soit dans le cadre du dispositif existant, en réservant l'AVPF aux parents qui interrompent<sup>9</sup> ou réduisent leur activité à l'arrivée d'un enfant ;
- soit en liant directement l'AVPF à l'interruption ou réduction d'activité et en supprimant la condition de perception de prestations familiales pour l'ouverture de l'AVPF ;
- soit en liant l'AVPF au congé parental et au complément libre choix d'activité (CLCA) :
  - pour un parent bénéficiant du CLCA à taux complet, validation de trimestres et reports de salaires ;
  - pour un parent en congé parental, ne bénéficiant pas du CLCA, validation de trimestres sans reports de salaires (comme c'est le cas actuellement s'il n'a pas l'AVPF) ou avec un report de salaires à un niveau moindre ;
  - pour un parent de jeune enfant qui n'est ni en congé parental ni bénéficiaire du CLCA (étudiants, chômeurs, femmes au foyer...), il faudra examiner la question de la validation de trimestres (avec éventuellement une durée plus courte) ;
  - pour un parent à temps partiel, validation et reports de salaires sur la base d'un temps plein.

De telles évolutions, si elles étaient retenues, auraient pour effet de renforcer le lien entre l'AVPF et les interruptions d'activité et de réduire la durée des interruptions compensées au titre de l'AVPF<sup>10</sup>. Une attention particulière devra être portée aux femmes qui, n'ayant pas travaillé, soit par choix personnel, soit pour des raisons économiques liées notamment à la situation du marché du travail, n'ont pu se constituer des droits propres à la retraite.

Les modalités détaillées du dispositif de compensation des interruptions qui résulterait de telles évolutions de l'AVPF (durées compensées, conditions d'ouverture, reports de salaires...) doivent encore être précisées. De façon plus générale, il conviendrait, dans un souci de lisibilité et de cohérence, que les modalités d'un tel dispositif soient articulées avec celles qui régissent les prestations familiales versées aux parents qui interrompent leur activité, et dont l'impact sur l'activité des femmes est certainement plus direct. Ceci conduit à examiner pour chaque modalité comment une telle articulation avec la politique familiale pourrait se faire, ce qui laisse ouverte dans certains cas la possibilité d'un lien moins rigide.

---

<sup>9</sup> Y compris les parents sans emploi (étudiants, femmes au foyer, chômeurs...).

<sup>10</sup> Elles conduiraient à exclure de l'AVPF les parents qui travaillent à temps complet et qui peuvent aujourd'hui bénéficier de l'AVPF quand ils sont isolés, dont la situation spécifique devrait être étudiée.

### **3. Les évolutions possibles de la majoration de pension pour les parents de trois enfants et plus**

Les majorations de pension accordées aux parents de trois enfants et plus répondent à un objectif spécifique de redistribution vers les parents de familles nombreuses, auquel le Conseil est attaché. Elles s'inscrivent dans le cadre plus général de la politique familiale, qui met l'accent en France sur le troisième enfant, et dans un contexte de bonnes performances en matière de fécondité.

Différentes motivations peuvent conduire à s'interroger sur des évolutions de ce dispositif. D'abord, c'est le seul droit familial qui bénéficie autant, voire un peu plus, aux hommes qu'aux femmes. De ce fait, il ne réduit pas les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite. Par ailleurs, compte tenu de son caractère proportionnel, il n'a pas pour objet d'assurer une redistribution verticale, des revenus élevés vers les bas revenus. Il est non imposable, à la différence de la pension, qui est, elle, imposable. Enfin, la question peut se poser de savoir s'il ne serait pas plus efficace de soutenir les familles nombreuses quand les enfants sont à charge.

Ces interrogations ont conduit le Conseil à explorer dans son 6<sup>e</sup> rapport différents aménagements du dispositif qui resterait ciblé sur les parents de famille nombreuse, dont il a analysé les justifications, les modalités et les inconvénients, et qui ont fait l'objet, au sein du Conseil, d'appréciations divergentes au regard du principe de redistribution :

- l'intégration des majorations dans l'assiette de l'impôt sur le revenu ;
- le passage de majorations proportionnelles à des majorations forfaitaires, soit sous la forme d'un forfait « universel » (indépendamment du ou des régimes d'appartenance), soit sous la forme d'un forfait régime par régime.

Une modification plus radicale des majorations de montants consisterait à redéployer les majorations pour trois enfants et plus en direction de l'ensemble des parents, ou alternativement de l'ensemble des mères, avec une majoration proportionnelle au nombre d'enfants accordée dès le premier enfant. Le Conseil a été réservé sur cette perspective, notamment si elle se traduisait par un affaiblissement trop important des aides en faveur des familles nombreuses.