



Les avantages familiaux liés à la retraite

Trois principaux dispositifs, appelés à prendre de plus en plus d'importance, relèvent des « avantages familiaux » liés à la retraite. Ils sont distincts selon les régimes de Sécurité sociale, selon leurs origines, leurs objectifs et leurs modalités de gestion.

La majoration de pension pour enfants, instituée en 1945, est attribuée aux assurés ayant eu ou élevé au moins trois enfants. En 2003, le fonds de solidarité vieillesse (FSV) a dépensé 3,2 milliards d'euros au titre de cet avantage. La participation financière de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) est devenue de plus en plus importante et représente aujourd'hui 60 % du financement. En intégrant le régime de la Fonction publique et les régimes complémentaires, il faut ajouter une dépense de l'ordre de 2 milliards d'euros.

L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) a été créée en 1972. Elle garantit, sous certaines conditions, une continuité dans la constitution de ses droits à la retraite à la personne qui cesse ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants ou d'un handicapé. Ce dispositif est entièrement financé par la CNAF ; en 2003 3,7 milliards d'euros ont ainsi été versés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

La majoration de durée d'assurance est accordée aux femmes, et maintenant aux hommes exerçant dans la Fonction publique, sous condition d'interruption d'activité. Ce dispositif qui concernait environ 3,5 millions de personnes en 2002, représentait une dépense de 3,3 milliards d'euros, pour le régime général et la Fonction publique.



Les avantages familiaux liés à la retraite, qu'on peut également appeler des compensations familiales, sont des prestations différées.

Il s'agit d'un ensemble de dispositifs, différents, et qui se cumulent le plus souvent. Ils ont été progressivement institués pour répondre à différents objectifs :

- Corriger les déséquilibres dans les droits à pension, liés à l'existence de charges de famille (il s'agit de compenser l'effet des interruptions d'activité et le handicap en termes de progression de carrière) ;
- Pallier le défaut d'épargne pouvant résulter de la charge d'enfant ;
- Prendre en compte les frais liés, pour le retraité, à la présence d'enfants ou d'un conjoint sans revenu ;
- Encourager la natalité ;
- Rétribuer les personnes qui, ayant eu des enfants, ont contribué à l'équilibre futur des régimes de retraite.

Trois dispositifs principaux coexistent : la majoration de pension pour enfants, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), et la majoration de durée d'assurance (MDA).

S'ils n'existent pas pour tous les régimes de Sécurité sociale, ces trois avantages sont néanmoins extrêmement répandus et, sans compter les dispositifs propres à certains régimes, représentent une dépense de plus de 12 milliards d'euros (encadré 1).

Ces avantages diffèrent par leurs conditions d'attribution, leur impact et leur mode de financement.

La majoration de pension pour enfants

Ce dispositif est le plus ancien puisqu'il a été institué dès la création du régime général en 1945. Sa mise en œuvre s'explique en partie par le contexte démographique de l'époque où il convenait, au lendemain de la guerre, d'encourager la natalité, et par le souci de reprendre une disposition qui existait déjà avant guerre dans les régimes spéciaux. Il s'agit d'une majoration de pension, attribuée aux assurés (hommes ou femmes) ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

Elle est calculée proportionnellement au montant de la pension et n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu.

Encadré 1

Trois remarques de précaution

- Il est délicat d'agréger ces trois types de dépenses : deux d'entre elles correspondent à des prestations actuellement servies tandis que la troisième (AVPF) représente le montant de cotisations reportées au compte des assurés (prestations futures).
- Cette analyse a été réalisée à partir des données rassemblées par la Cour des comptes dans son rapport sur la Sécurité sociale publié en 2004. Les estimations et évaluations des avantages familiaux liés à la retraite peuvent être différents selon le champ considéré : régime général/tous régimes de Sécurité sociale. Le champ n'est en particulier pas complet ici pour l'évaluation du dispositif de la majoration de durée d'assurance.
- On ne tient pas compte ici des dispositions propres à certains régimes qui pourraient venir en complément aux trois dispositifs déjà cités.

Toutefois, à compter du 1^{er} juillet 2005, la majoration de pension sera prise en compte pour le calcul des prestations soumises à condition de ressources versées par les caisses d'Allocations familiales (CAF).

Ses modalités sont toutefois variables suivant les régimes. Dans les régimes général et alignés ainsi que dans le régime agricole, la pension de vieillesse est majorée de 10 % pour trois enfants ou plus, les enfants de rang quatre ou plus n'apportant aucun avantage supplémentaire. Dans la Fonction publique, la majoration est de 10 % pour trois enfants ayant atteint l'âge de 16 ans, et de 5 % par enfant supplémentaire, la pension ne pouvant toutefois pas excéder le montant du traitement sur lequel elle est calculée. Il en est de même pour les régimes spéciaux d'entreprises publiques.

Initialement supportée par les régimes eux-mêmes, elle est depuis 1994 financée par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour le régime général, les régimes alignés et les exploitants agricoles. Les régimes spéciaux et les régimes complémentaires continuent de financer directement cet avantage.

En 2003, la dépense du FSV correspondant à cet avantage a été de 3,2 milliards d'euros. Pour les régimes complémentaires et le régime de la Fonction publique, cette dépense serait de l'ordre de 2 milliards d'euros.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 a posé le principe d'une prise en charge progressive par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de la majoration pour enfants. La participation de la CNAF à cette dépense du FSV a de fait été de 15 % du total en 2001, de 30 % en 2002 et de 60 % depuis 2003 (encadré 2).

En 2002, la majoration de pension pour enfants concernait 44 % des pensionnés du régime général et des régimes alignés (soit 7,1 millions de bénéficiaires), 38 % de ceux de l'AGIRC (532 000 bénéficiaires) et 30 % de ceux de la Fonction publique.

Suivant les régimes, la majoration représente entre 8 % et 13 % des pensions. Elle bénéficie davantage aux retraités aisés puisqu'elle est proportionnelle au montant de la pension et non imposable.

L'assurance vieillesse des parents au foyer

Créée en 1972, l'assurance vieillesse des mères de famille (AVMF) était destinée à l'origine à assurer une couverture vieillesse aux mères de familles percevant l'allocation de salaire unique (ASU) ou de la mère au foyer (AMF) majorée, c'est-à-dire à des femmes sans activité professionnelle appartenant à des foyers modestes.

Dans ces situations, les périodes d'inactivité étant assimilées à des périodes d'activité professionnelle, le mécanisme institué consiste en une prise en charge par la CNAF des cotisations dues au titre des années de présence au foyer, sur la base du SMIC.

L'avantage vieillesse procuré est donc également calculé par référence au SMIC, et non par rapport au salaire moyen de carrière. Ces cotisations prises en charge sont versées à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Le champ de l'AVMF a été progressivement élargi à de nouvelles catégories, le droit demeurant subordonné à une condition de ressources. En 1975, il est étendu aux femmes assumant la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé, avec des plafonds de ressources moins stricts que ceux de l'ASU et de l'AMF. A partir de 1977 les mères de familles percevant le complément familial sont concernées par la prestation. En 1979, le bénéfice de la prestation, qui devient l'AVPF, est étendu aux hommes. En 1985, les familles percevant l'allocation pour jeune enfant (APJE) et l'allocation parentale d'éducation (APE) entrent dans le champ d'application de la prestation. Depuis 2004, les familles bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) peuvent être affiliées si elles perçoivent l'allocation de base ou le complément de libre choix d'activité.

Le droit à l'AVPF est subordonné à une triple condition :

- Percevoir une prestation familiale [(complément familial (CF), APJE, APE, allocation de présence parentale (APP), PAJE - allocation de base ou PAJE - complément d'activité)] ou assumer la charge d'un handicapé, enfant ou adulte ;
- Ne pas exercer d'activité professionnelle ;
- Avoir des ressources inférieures à un certain plafond [(selon les situations, plafond du CF ou de l'allocation de rentrée scolaire (ARS)].

Depuis l'origine, l'AVPF est exclusivement financée par la CNAF. En 2003, la CNAF a versé à la CNAV 3,7 milliards d'euros au titre des cotisations d'AVPF : aucune prestation familiale, hormis les allocations familiales, ne représente un poste de dépense plus important que l'AVPF.

Sur l'ensemble de la période 1973-2003, le transfert de la CNAF vers la CNAV s'élève à 76 milliards d'euros constants 2003 (graphique 1). Le montant des dépenses actuelles de la CNAV liées à l'AVPF est sans commune mesure avec les versements effectués à ce titre par la CNAF, puisque le dispositif n'est pas encore véritablement monté en charge. Mais ces dépenses vont fortement progresser dans les années à venir, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations de femmes ayant pleinement bénéficié de la validation d'années de cotisations par la CNAF. Les dépenses devraient représenter 5 milliards d'euros par an à partir de 2020.

Le nombre de personnes affiliées à l'AVPF a fortement augmenté sous l'effet des différentes réformes qui en ont progressivement élargi le champ : aujourd'hui environ 1,6 million de personnes bénéficient du dispositif, contre environ 1,1 million dans les premières années de son existence.

En raison du caractère très progressif de sa montée en charge, en 2002, l'AVPF ne représentait que 5 % du montant de la pension pour les femmes. Cette moyenne recouvre de fortes différences, puisque pour certaines femmes, l'AVPF compensera seulement une courte interruption d'activité, alors qu'elle constituera pour d'autres l'essentiel de leurs droits à pension.

Ainsi par exemple, une mère restée au foyer pour élever trois enfants (nés à trois ans d'intervalle) et sous réserve que le revenu du ménage ait toujours été inférieur au plafond, pourra se voir attribuer jusqu'à vingt-sept années de cotisations vieillesse, dont vingt et une prises en charge par la CNAF par le biais de l'AVPF et six financées par la CNAV au titre de la majoration de durée d'assurance (MDA). Il s'agit dans ce cas d'une véritable retraite de la mère de famille, dont le montant est toutefois modeste car calculé sur la base du SMIC et non complété par une retraite complémentaire (sauf si l'intéressée a travaillé les autres années), mais assortie de la majoration de 10 % au titre des trois enfants.

La majoration de durée d'assurance

Institué en 1971 au profit des seules mères, la majoration de durée d'assurance était à l'origine d'une année supplémentaire par enfant pour les femmes assurées ayant élevé au moins deux enfants. Puis la MDA a été portée à deux ans par enfant dès le premier, dès lors qu'il était élevé pendant neuf ans avant son seizième anniversaire, dans le régime général et les régimes des artisans, commerçants, industriels, salariés et exploitants agricoles. En revanche, la MDA était d'une année seulement par enfant dans la Fonction publique.

Fonds de solidarité vieillesse

Deux missions sont assignées au fonds de solidarité vieillesse, institué par la loi du 22 juillet 1993 :

- D'une part, à titre permanent, le financement d'avantages vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale (allocations aux personnes âgées, allocation spéciale, majoration de pensions, périodes de chômage et de service national) ;
- D'autre part, à titre exceptionnel, le remboursement du capital et des intérêts des dettes du régime général dans la limite de 110 milliards de francs.

Les recettes du fonds de solidarité vieillesse sont constituées d'une fraction de la CSG et du produit des taxes sur les boissons.

La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2001 pose le principe d'une prise en charge progressive de la majoration de 10 % des pensions de retraite servie aux parents de trois enfants et plus par la CNAF.

Cette prise en charge par le fonds national des prestations familiales est de :

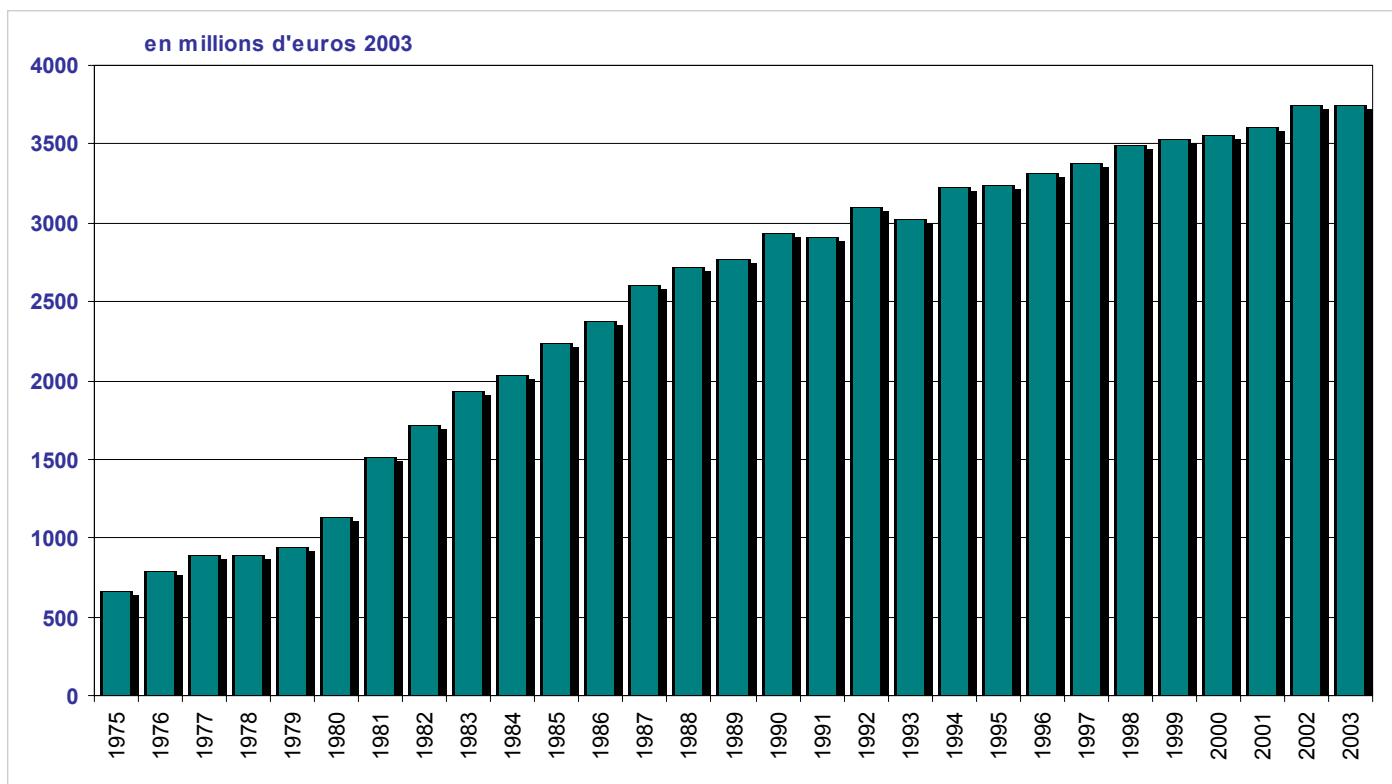
- 15 % en 2001, soit 437 millions d'euros ;
 - 30 % en 2002, soit 902 millions d'euros ;
 - 60 % en 2003, soit 1 875 millions d'euros ;
- et 1 942 millions en 2004 selon les prévisions de la commission des comptes de la Sécurité sociale.

Cette majoration, calculée sur la base du salaire moyen de carrière, était accordée à toute femme, quelle que soient l'importance et la durée de son activité professionnelle à l'époque où elle avait des enfants à charge.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié les dispositions régissant la MDA dans un sens plutôt favorable aux familles, mais en accroissant l'hétérogénéité entre les régimes. Dans le régime général, il n'est désormais plus nécessaire d'avoir élevé l'enfant pendant neuf ans pour ouvrir droit à la MDA, condition qui pénalisait notamment les mères ayant perdu un enfant en bas âge. Une majoration d'un trimestre par année durant laquelle elles ont élevé un enfant est désormais accordée aux mères, dans la limite de huit trimestres par enfant.

Cet avantage du régime général demeure réservé aux femmes, car le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur prenait en compte à juste titre les « inégalités de fait » dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet en ayant « interrompu leur activité bien plus souvent que les hommes afin d'assurer l'éducation de leurs enfants ».

Graphique 1 - Evolution des dépenses d'AVPF depuis 1975 (en millions d'euros)



Source : CNAF - DSER.

La MDA n'est pas cumulable avec la majoration de durée d'assurance accordée pour congé parental, l'avantage le plus favorable étant accordé.

En revanche, dans la Fonction publique, la MDA a été étendue aux pères, afin de respecter le principe d'égalité de rémunération entre hommes et femmes rappelé par la Cour de justice européenne (arrêt Griesmar du 29 novembre 2001). Mais l'octroi de la majoration est subordonné à une condition nouvelle : il faut avoir interrompu ou réduit son activité pour se consacrer effectivement à l'éducation d'un enfant ou aux soins donnés à un enfant malade (deux régimes applicables suivant que les enfants sont nés ou adoptés avant ou après le 1^{er} janvier 2004).

Ce sont les régimes de retraite qui financent en totalité les majorations de durée d'assurance pour enfants attribuées à leurs ressortissants.

S'il est difficile d'évaluer le coût global de cet avantage pour l'ensemble des régimes, on estime cependant qu'il représentait en 2002 une dépense de 2,9 milliards d'euros pour le régime général et de 275 millions d'euros pour celui de la Fonction publique. Le nombre de bénéficiaires de la MDA était estimé à trois millions dans le régime général et à 454 000 dans le secteur public.

Eric Maingueneau ■

CNAF - Direction des prestations familiales

■ Pour en savoir plus

- Boissières C., «**Brochure prestations familiales 2003**», CNAF, 2004.
- Cours des comptes, «**Rapport sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat** », 2003.
- Cours des comptes, «**Rapport sur l'exécution de la loi de financement de Sécurité sociale** », 2004.

Directeur de la Publication
Philippe Georges
Directrice de la rédaction
Hélène Paris
Directeur-adjoint de la rédaction
Julien Damon
Rédactrice en chef et abonnements
Lucienne Hontarrède
Secrétaire de rédaction
Patricia Christmann
Maquettiste - mise en page
Ysabelle Michelet

Contact : lucienne.hontarrede@cnafr.fr
Tél. : 01 45 65 57 14

CNAF - 32 avenue de la Sibelle
75685 Paris Cedex 14 - Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769