

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

- Audition de M Franck Le Morvan, sous-directeur des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire à la Direction de la Sécurité Sociale ; MM. Nicolas Agnoux, chef du bureau des régimes de base, Julien Tiphine, chargé de mission à la sous-direction des retraites 2

Mardi
10 juin 2008
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de Mme Marie-Jo
Zimmermann**
Présidente



La Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes a procédé à l'audition de M. Franck Le Morvan, sous-directeur des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire à la Direction de la Sécurité Sociale.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a rappelé qu'au mois de mai, quand le rendez-vous sur les retraites prévu par la loi de 2003 s'est ouvert, la Délégation a alerté le ministre, Xavier Bertrand, sur la question des pensions de retraite des femmes. Celui-ci a alors indiqué qu'il avait confié à la Direction de la sécurité sociale le soin d'examiner cette question.

La question des retraites des femmes n'est jamais traitée en tant que telle alors qu'à leur égard des problèmes spécifiques se posent. Si les difficultés qui se profilent ne sont pas prises en compte dès aujourd'hui, les mesures qui seront nécessaires demain risquent d'être plus lourdes encore.

M. Franck Le Morvan a observé que la question des retraites des femmes était bien prise en compte de manière spécifique, notamment dans les documents produits par le Gouvernement sur les retraites. La première annexe aux lois de financement de la sécurité sociale, « *Programmes de qualité et d'efficience* » fixe ainsi au nombre des objectifs, la réduction des écarts entre les pensions de droit direct des femmes et des hommes. Cet objectif existe même s'il n'est pas quantifié.

Effectivement, l'écart est important : les pensions versées aux femmes représentent 55 % du montant moyen perçu par les hommes. Il s'agit d'une donnée en masse qui prend en compte la situation de toutes les personnes actuellement à la retraite et qui résulte donc de leur activité passée.

Parallèlement, on constate que le rapport entre les pensions des femmes et des hommes s'améliore continûment. À soixante ans, l'écart s'est réduit de dix points entre la génération de 1936 et celle de 1944. En huit générations, l'évolution n'est pas négligeable. Pour autant, il est difficile de déterminer si l'on arrivera à la parité, ni à quel moment. En 2005, la Direction de la sécurité sociale a rédigé un rapport stratégique sur l'évolution des politiques de retraite en France et dans tous les pays de l'Union européenne. La réduction des écarts de retraite figure au rang des objectifs mis en avant. Les projections – à prendre avec prudence – donnaient un écart de 20 % en 2015. Cela signifie que la retraite moyenne de droit direct des femmes, celle acquise du fait de leur activité et de leurs droits annexes, en dehors de la réversion, représenterait en moyenne 80 % de la pension des hommes. Selon l'INSEE, cette tendance devrait se poursuivre, mais aucune étude ne prévoit la parité dans un avenir proche.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, s'est étonnée que les études montrent une diminution des écarts de pension entre les hommes et les femmes alors que ces dernières travaillent de plus en plus à temps partiel et interrompent toujours fréquemment leur carrière.

M. Franck Le Morvan a précisé que, même si l'on constate plus d'incidents de carrière, le nombre de femmes ayant eu des carrières complètes et des rémunérations plus élevées que dans le passé a augmenté, ce qui joue aujourd'hui sur les retraites.

Si la situation des femmes est relativement défavorable par rapport à celle des hommes, cela tient en premier lieu à la durée de carrière : pendant leur vie active, les femmes travaillent moins longtemps que les hommes parce qu'elles s'interrompent plus souvent pour l'éducation de leurs enfants. Par ailleurs, elles travaillent plus souvent à temps partiel.

En second lieu, les femmes ont, même à temps plein et à qualification égale, des salaires plus faibles que ceux des hommes. Après une nette décroissance lors des décennies précédentes, l'écart entre les salaires hommes/femmes, à durée de travail égal, tend à stagner autour de 20 %.

En revanche, la durée de travail validée, continue à s'allonger pour les femmes : la carrière des femmes a augmenté de six trimestres entre 2004 et 2007, pour atteindre aujourd'hui en moyenne 147 trimestres, contre 155 pour les hommes.

Des écarts demeurant tant en termes de durée de carrière que de salaire de base, et la pension étant calculée en multipliant la durée de travail par le salaire de référence, les deux phénomènes se conjuguent. Et c'est donc parce que ces deux paramètres s'améliorent que les écarts de pension tendent à diminuer.

Outre l'amélioration des carrières des femmes, des mécanismes correcteurs jouent également au sein des régimes de retraite pour expliquer la diminution des écarts entre les pensions.

Le minimum vieillesse, d'abord, même s'il ne concerne qu'une petite minorité des femmes : celles qui sont très âgées, qui ont très peu ou pas travaillé et se retrouvent seules. Il permet de leur garantir un niveau de vie minimum. La réversion ensuite dont les bénéficiaires sont à 92 % des femmes.

Plusieurs autres éléments jouent également en faveur des femmes en matière de droits directs.

Le premier est le mode de calcul de la durée validée dans le régime général. L'équivalent de 200 heures payées au SMIC, ce qui correspond à moins d'un mi-temps – environ 45 % d'un temps complet –, permet de valider un trimestre. Cela permet donc à une personne qui travaille à mi-temps de valider autant de trimestres qu'une personne qui travaille à temps complet. Cet élément joue de manière très forte dans la diminution des écarts entre les travailleurs à temps plein et ceux à temps partiel, dont la majorité sont des femmes.

Le deuxième élément, même s'il ne leur est pas spécifiquement destiné, est le minimum contributif. Il existe dans le régime général et les régimes alignés – artisans, commerçants – et il joue deux fois plus pour les femmes que pour les hommes : 27 % des hommes seulement le touchent contre 55 % des femmes. Lorsque, pour une carrière complète, la pension est inférieure à 620 euros par mois, elle est portée jusqu'à ce montant. Le minimum contributif a été conçu pour les retraités qui ont droit au taux plein, soit parce qu'ils ont effectué une carrière complète avec de très faibles salaires, soit, le plus souvent, pour ceux qui n'ont pas une carrière complète – ce qui est le cas de plus de la moitié des femmes – mais ont accès au taux plein parce qu'ils ont 65 ans. Cette condition explique que les femmes retardent plus souvent que les hommes leur départ à la retraite jusqu'à cet âge : à 65 ans, elles bénéficient de ce mécanisme correcteur qui n'est pas soumis à condition de ressource et représente environ 30 % de la pension.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a observé que si l'on peut espérer une correction des écarts après 2015-2020, pour une frange de la population féminine, âgée actuellement entre 45 et 55 ans, la retraite s'annonce très difficile.

M. Franck Le Morvan a répondu qu'on ne décelait pas de ressaut mais un *continuum*. Il est exact que les femmes qui vont arriver à l'âge de la retraite dans les cinq ou dix prochaines années auront connu des accidents de carrière liés à la montée du chômage depuis 1973. Mais les hommes en ont connu du même ordre. Cependant, même après avoir connu pendant toute leur vie active la crise liée au chômage, les générations qui arrivent à la retraite ont des pensions plus élevées que leurs aînés. Elles auraient été nettement plus fortes s'il n'y avait pas eu la crise, mais la pension moyenne ne baisse pas.

Mme Marie-Jo Zimmerman, présidente, a remarqué que cela apparaît en contradiction avec les situations auxquelles les élus sont confrontés dans leur circonscription.

M. Franck Le Morvan a regretté que le mécanisme du minimum contributif ne soit pas assez connu : une personne qui a travaillé toute sa vie à mi-temps y a droit. Celui-ci s'établit sur une base de 620 euros à laquelle s'ajoutent des pensions complémentaires et une majoration de 10 % en fonction de la durée travaillée. Une mesure prise en 2003 bonifie, en effet, les trimestres cotisés dans ce complément de pension, ce qui renforce son caractère contributif.

On est loin de la parité, mais il ne faut négliger ni l'effet de la validation des trimestres par l'équivalent de 200 heures de SMIC, ni l'apport du minimum contributif même s'il y a des différences d'un régime à l'autre. Dans la fonction publique, un mi-temps correspond à un temps plein divisé par deux : l'année vaut six mois. Dans le régime général, on tient compte d'un montant minimal de cotisations, calculé sur la base d'un mi-temps.

Les avantages familiaux sont le troisième élément qui joue massivement en faveur des femmes en leur permettant de bénéficier d'une durée moyenne de cotisation proche de celle des hommes. La majoration de durée d'assurance pour enfant – deux ans par enfant élevé – représente en moyenne 20 trimestres.

Un quatrième élément favorable est l'AVPF, l'assurance vieillesse des parents au foyer, qui permet, sous conditions de ressources, de prendre en compte des trimestres correspondant à la période où une femme n'a pas travaillé ou a travaillé à temps partiel pour élever un enfant. Liée en général à l'attribution de prestations familiales, elle concerne la moitié des femmes et permet la validation en moyenne de 12 trimestres.

Tous ces éléments sont déterminants pour la correction des écarts.

Mme Danielle Bousquet s'est enquis de la situation des femmes sans enfant.

M. Franck Le Morvan a fait remarquer que la règle des « 200 heures SMIC » et le minimum contributif concernent toutes les femmes, qu'elles aient des enfants ou non. Les autres avantages se justifient par le fait que les femmes avec enfants sont les plus pénalisées en termes de durée de carrière. Les durées de carrière les plus courtes, avant correction par les avantages familiaux sont celles des femmes avec des enfants.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a demandé comment garantir le maintien des avantages concédés aux femmes compte tenu de la jurisprudence européenne.

M. Franck Le Morvan a indiqué qu'il n'y avait aucune crainte à avoir pour l'AVPF car cet avantage est déjà ouvert aux hommes même si, en pratique, très peu en bénéficient. Il n'en va pas de même pour la majoration de la durée d'assurance.

La France est assez isolée au niveau européen sur la question des avantages familiaux. Dans beaucoup de pays, la problématique hommes/femmes se pose de façon différente : les femmes partent plus tôt à la retraite que les hommes même si on tend progressivement à revenir sur cette différence. Quand ont été élaborés, en 2001, les objectifs communs en matière de retraite, la France a fait valoir que le maintien d'avantages spécifiques aux femmes permettait de corriger des inégalités. Elle a obtenu une mention qui n'est pas aussi nette qu'elle l'aurait souhaité mais qui a le mérite d'exister.

L'arrêt Greismar n'a pas mis en cause la majoration de la durée d'assurance du régime général car il ne s'agit pas d'un régime professionnel soumis aux règles d'égalité homme femme en termes de rémunération, mais un régime universel pour lequel joue la liberté des États d'édicter les règles de sécurité sociale. Une directive européenne les autorise même, dans ce cadre, à pratiquer des différences de traitement entre les hommes et les femmes, si elles ont pour but de corriger les effets des écarts existant entre les sexes. La modification des textes relatifs au régime des fonctionnaires a d'ailleurs été l'occasion d'obtenir du Conseil Constitutionnel la validation du principe de discrimination positive.

En revanche, la jurisprudence Greismar s'appliquant aux régimes spéciaux, il a fallu trouver un mécanisme permettant aux femmes de continuer à bénéficier de l'avantage provenant de la majoration de la durée d'assurance pour enfant. Il y avait deux risques : soit d'accorder le même avantage aux hommes et perdre le bénéfice de la correction de l'écart – ce qui, de plus, aurait coûté trop cher –, soit d'être trop restrictif. C'est pour cette raison qu'a été introduit le critère d'interruption d'activité de deux mois. Ce critère présente l'avantage, parce qu'il est toujours rempli par les femmes et rarement par les hommes, de maintenir l'avantage au profit des premières. Il a été validé par le Conseil d'État et n'est pas, pour l'instant, contesté par la Commission européenne.

Ce critère vise à tenir compte du fait qu'une interruption de deux mois a des répercussions plus que proportionnelles sur la carrière, la femme peut ne pas profiter de certaines opportunités de carrière, voire être obligée de quitter ses fonctions.

Si la majoration de durée d'assurance pour enfant était également contestée dans le régime général, on pourrait, en dernier ressort, appliquer ce même critère d'interruption d'activité de deux mois, tout en sachant que cela serait plus compliqué que dans le secteur public pour lequel une interruption de deux mois est caractérisée par des congés statutaires facilement identifiables.

Il faut ajouter qu'un arrêt de la Cour de cassation de 2006 a accordé à un homme ayant élevé seul ses enfants les mêmes avantages qu'aux femmes. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un arrêt étendant ces avantages à tous les hommes, on réfléchit à un avantage spécifiquement accordé aux hommes ayant élevé seul ses enfants.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a indiqué que personne ne conteste une telle possibilité, dès lors que l'homme prouve qu'il a élevé seul ses enfants.

Mme Claude Greff a fait valoir que, en cas de divorce, on devrait, en faveur du conjoint qui a cessé son activité pour élever les enfants, opérer un partage des droits à la retraite acquis par l'autre pendant cette période.

M. Franck Le Morvan a répondu qu'un dispositif semblable existait dans certains États de l'Union européenne, comme l'Allemagne. Il présente d'ailleurs un avantage par rapport à la réversion - qui opère un partage *a posteriori* - car il est plus logique que le partage se fasse immédiatement, quand l'activité professionnelle n'est pas répartie équitablement entre les deux parents. En Allemagne, en cas de divorce, le juge peut attribuer une partie des droits acquis par le conjoint qui a continué de travailler à celui qui a cessé son activité. Mais cela est possible parce que le régime allemand de retraite est un système à points, comme cela est le cas pour la retraite complémentaire. Partager des points de retraite est alors aussi aisé que de partager des unités monétaires. Dans un régime fonctionnant en annuité comme le régime général français, ce système est compliqué à mettre en œuvre.

On ne sait pas reprendre aujourd'hui les situations passées pour répartir les droits car ceux-ci sont déjà attribués. On peut réfléchir à un dispositif pour l'avenir et imaginer que, pour telle période donnée, il y ait partage des droits selon une démarche juridique librement consentie par des personnes déjà liées par un acte juridique, comme le mariage.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, ayant fait remarquer que cela excluait le Pacs et le concubinage, **M. Franck Le Morvan** a rappelé qu'il n'y a pas non plus réversion dans ces deux cas.

Mme Claude Greff a demandé pourquoi on ne pourrait diviser par deux les trimestres acquis par celui des membres du couple qui est demeuré en activité.

M. Franck Le Morvan a souligné que, dans le régime général, c'est à partir des salaires portés au compte chaque année et revalorisés au fur et à mesure qu'est calculée, *in fine*, la pension. Il faudrait donc introduire des paramètres nouveaux. On peut en outre s'interroger sur le salaire de référence qu'il faudrait prendre en compte : si l'on ne tient compte que de la moitié du salaire, la pension sera nettement moindre, sauf si le minimum contributif joue. Dans un régime en trimestres comme le régime général, ce sont le positionnement et le montant d'un salaire qui déterminent sa valeur.

M. Nicolas Agnoux a ajouté qu'en cas de divorce, le juge qui fixe la prestation compensatoire peut prendre en compte le préjudice subi en matière de droit à retraite par la femme qui a interrompu son activité pour éduquer ses enfants.

Mme Claude Greff a insisté sur le fait qu'il s'agit moins de verser une somme d'argent que de faire bénéficier l'ex conjoint de droits à la retraite, afin d'éviter aux femmes d'être obligées de travailler cinq ou dix ans de plus. Par ailleurs, le calcul devrait être fait sur une période et non sur toute une carrière.

M. Franck Le Morvan a observé que, dans le régime général, le calcul s'opère sur l'ensemble de la carrière. Si une femme a travaillé dix ans avant de s'arrêter pour s'occuper de ses enfants, il faut, non pas lui donner de manière isolée 10 ou 20 trimestres qui compteront peu pour l'obtention d'une carrière complète, mais les ajouter à ceux qu'elle a déjà validés. Quatre trimestres ne représentent rien tant que l'on ne connaît pas le salaire annuel moyen de toute la carrière sur la base duquel ils seront calculés.

Mme Claude Greff a remarqué que les services de retraite devraient savoir ce qu'a fait un salarié de telle date à telle date.

M. Franck Le Morvan a précisé que dans le régime général, les périodes exactes d'activité au sein de l'année ne sont pas identifiées. Ce n'est pas utile puisqu'on détermine le nombre de trimestres en fonction du salaire cotisé sur l'année civile. La Direction de la sécurité sociale réfléchit d'ailleurs à une déclaration nominative mensuelle.

La validation d'un trimestre pour 200 heures travaillées au SMIC procède du principe de contributivité ; c'est également une simplification. Si la personne a concentré son activité sur un seul mois pendant lequel elle a effectué 800 heures, peu importe si elle n'a pas travaillé le reste de l'année. Mais tant qu'il n'y aura pas une déclaration nominative mensuelle, on ne saura pas raccrocher une période d'activité aux droits considérés.

M. Daniel Spagnou a jugé le sujet tellement préoccupant qu'il justifierait une mission de l'Assemblée nationale, d'autant que le nombre croissant de divorces intervenant au moment de la retraite laisse de nombreuses femmes sans droits suffisants.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a vivement souhaité que la Direction de la sécurité sociale se saisisse de ce problème parce que finalement il est pris en charge par la collectivité.

M. Franck Le Morvan a remarqué que, indépendamment de l'amélioration des carrières en moyenne, il est vrai que certaines femmes ont très peu ou pas de droits à la retraite. La question de l'individualisation de leurs droits par rapport à ceux de leur mari peut se poser. Lors d'une discussion à ce sujet au Conseil d'orientation des retraites, les partenaires sociaux se sont déclarés intéressés par cette idée d'individualisation, comme alternative à la réversion. Le sujet étant complexe et sensible, il n'a pas été jugé possible de proposer un projet de loi sur les avantages familiaux et conjugaux avant la fin de l'année, les partenaires sociaux n'ayant pas encore pris position sur tous les aspects de la question.

Un dernier point mérite d'être mentionné. À la fin de l'année dernière, la loi a permis de pratiquer des tarifs différents entre hommes et femmes en matière d'épargne retraite, cette possibilité devant faire l'objet d'un réexamen au bout d'un an. Compte tenu des différences d'espérance de vie entre les hommes et les femmes, cela signifie qu'un même euro cotisé donnera droit à moins de pension pour les femmes que pour les hommes, car il est reversé sur une durée plus longue. Les membres de la Délégation devront être vigilants à ce propos.

Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente, a remercié M. Le Morvan pour les précisions qu'il a apportées à la Délégation.