



COMMUNICATION RELATIVE AUX TRAVAUX SUR LA PROPOSITION DE LOI VISANT À PERMETTRE LE TRANSFERT DE TRIMESTRES DE RETRAITE AU SEIN DU COUPLE

À l'occasion de sa journée réservée du jeudi 6 octobre 2022, le groupe Démocrate (MoDem et Indépendants) avait fait le choix d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale la proposition de loi de Mme Maud Petit visant à permettre le transfert de trimestres de retraite au sein du couple.

Ce texte poursuivait un objectif simple : permettre aux deux membres d'un couple de partir à la retraite de façon concomitante même si l'un d'entre eux n'avait pas pu atteindre une durée d'assurance suffisante. Il visait plus spécifiquement à répondre à la situation des femmes qui, ayant interrompu leur carrière pour élever des enfants, n'avaient pas été en mesure de valider le nombre de trimestres requis pour une pension de retraite à taux plein.

Suite aux auditions et aux travaux préparatoires menés à l'occasion de l'examen de ce texte, le groupe Dem, en lien avec la rapporteure, a toutefois pris la décision de le retirer de l'ordre du jour avant son examen en commission des affaires sociales.

La présente synthèse résume ces travaux et expose les raisons ayant conduit à ce retrait, lesquelles tiennent tant à la complexité de la mise en œuvre de la proposition de loi qu'aux effets réels qui auraient résulté de son application.

Les travaux préparatoires ont toutefois permis d'ouvrir des perspectives sur d'autres réflexions qui pourraient utilement faire l'objet de travaux au sein de l'Assemblée nationale dans un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes dans la constitution des droits à la retraite. Certaines de ces pistes sont esquissées dans la présente synthèse.

La rapporteure a conduit cinq auditions et tables rondes réunissant près de vingt personnes : caisses d'assurance vieillesse, services de l'État, organisations syndicales et d'employeurs. Leur éclairage particulièrement précieux a contribué à alimenter sa réflexion sur un sujet technique et complexe.



Mme Maud Petit

Députée du Val-de-Marne
Groupe Démocrate (MoDem
et Indépendants)

I. UN DISPOSITIF INITIALEMENT PENSÉ POUR PERMETTRE LE PARTAGE DE TRIMESTRES ENTRE CONJOINTS ET DÉLICAT À METTRE EN ŒUVRE

A. Le nombre de trimestres validés exerce une influence décisive sur le taux de la pension de retraite

Les pensions de retraite sont des avantages contributifs, c'est-à-dire qu'elles sont servies aux retraités en contrepartie des cotisations qu'ils ont versées durant leur carrière. **C'est un droit personnel, qui s'attache à l'individu.** Toute personne qui a cotisé à un régime d'assurance vieillesse peut donc faire valoir ses droits à la retraite dès lors qu'elle a atteint l'âge légal de départ. Le montant de la pension de retraite dépend alors du salaire annuel moyen de l'assuré, auquel est appliqué un **taux qui ne peut excéder un maximum appelé « taux plein » et fixé à 50 % dans le régime général.**

Toutefois, pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein, c'est-à-dire sans décote, **une personne qui souhaite liquider ses droits doit non seulement avoir atteint l'âge légal de départ à la retraite mais aussi avoir validé une durée minimale d'assurance.** Cette durée, exprimée en trimestres, varie selon les générations entre 167 et 172 trimestres.

Or, force est de constater qu'au sein d'un couple, **les durées d'assurance validées peuvent varier grandement entre les conjoints.** En permettant le transfert de trimestres de retraite, la proposition de loi entendait permettre à deux personnes mariées, pacsées ou en concubinage de partir à la retraite de façon concomitante même si l'une d'entre elles n'avait pas pu valider une durée d'assurance suffisante.

B. La mise en œuvre du dispositif était d'une complexité considérable

Ce dispositif n'était pas sans poser des problèmes de mise en œuvre d'une technicité redoutable.

1) La **notion de couple n'existe pas en tant que telle dans le système de constitution de droits à la retraite.** La mise en œuvre d'un dispositif conjugalisé aurait rendu nécessaire de rebâtir totalement l'architecture des systèmes d'information des différentes caisses d'assurance vieillesse afin qu'elles puissent intégrer cette donnée, nécessaire à l'application du dispositif.

En outre, **ouvrir l'éligibilité du transfert de trimestres aux concubins créait un réel risque d'abus.** Il est à noter que les rares éléments de conjugalisation du système ne sont aujourd'hui ouverts qu'aux couples mariés (ex : pensions de réversion). Le mécanisme était donc inédit.

2) Le **dispositif permettait des transferts de trimestres entre personnes relevant de régimes d'assurance vieillesse différents** (régime général, régime des exploitants agricoles, régime des fonctionnaires, etc.). La valeur d'un trimestre n'étant pas harmonisée entre les régimes, l'application de transferts inter-régimes impliquait de définir au préalable une méthode de conversion des trimestres.

Dans la mesure où ces régimes sont indépendants financièrement, il était également indispensable d'assurer les compensations financières entre chaque caisse par des circuits de transmission complexes à concevoir.

3) **L'impact financier du dispositif sur les autres éléments du système de retraites était délicat à anticiper.** La rapporteure ne souhaitait pas, en particulier, que des effets de bord non maîtrisés puissent avoir des conséquences négatives sur les retraites complémentaires et les pensions de réversion.

Le dispositif soulevait donc d'importants problèmes d'ordre technique et opérationnel qui justifiaient de prendre le temps de la réflexion.

II. FACE À L'AUGMENTATION HISTORIQUE DE LA DURÉE D'ASSURANCE VALIDÉE PAR LES FEMMES, LE DISPOSITIF DE TRANSFERT PRÉSENTAIT SURTOUT LE RISQUE D'AGGRAVER LES SITUATIONS D'INÉGALITÉS ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

A. Fait historique, les femmes valident aujourd'hui autant de trimestres que les hommes

Pendant longtemps, les femmes ont validé une durée d'assurance considérablement plus courte que celle des hommes. De fait, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), pour la génération née en 1950, les femmes validaient en moyenne 8 trimestres de moins que les hommes. L'écart était de 41 trimestres pour la génération 1928.

Les auditions ont toutefois mis en lumière le fait que **cette situation était en passe de s'inverser** : selon les données issues du rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale de 2022, les femmes ayant liquidé leur retraite au régime général en 2021 avaient validé une durée moyenne de 161 trimestres, soit un trimestre de plus que les hommes. C'est un basculement historique par rapport aux générations précédentes.

Les projections du rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites de 2022 tendent à montrer que cette tendance se renforcerait à l'avenir : **pour les générations nées entre 1974 et 2000, la durée d'assurance des femmes représenterait en moyenne 105 % de celle des hommes.**

Cette évolution se vérifie dans l'ensemble des principaux régimes de retraite quoiqu'avec un léger retard concernant les affiliées de la Mutualité sociale agricole.

La résorption progressive de l'écart de durée d'assurance entre les femmes et les hommes résulte de la conjonction de deux facteurs.

D'une part, depuis les années 1970, **l'intégration croissante des femmes au marché du travail a conduit à ce qu'une part de plus en plus importante d'entre elles justifient d'une carrière complète.** Selon la Drees, la proportion de femmes ayant eu une carrière complète a ainsi progressé, passant de 35 % des retraitées de la génération 1926 à 56 % de celles de la génération 1950. Cette progression est beaucoup plus marquée pour les femmes que pour les hommes.

D'autre part, **les femmes bénéficient davantage de trimestres validés au titre des droits familiaux de retraite que les hommes.** Les droits familiaux sont des dispositifs de solidarité mis en place pour atténuer l'impact de l'arrivée des enfants sur la constitution des droits à la retraite.

Deux d'entre eux permettent aux personnes concernées de valider des trimestres sans avoir besoin de cotiser personnellement :

– **l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)**, créée en 1972, qui permet d'assurer une couverture vieillesse aux bénéficiaires de certaines prestations familiales qui interrompent ou réduisent leur activité pour élever leurs enfants ;

– les **majorations de durée d'assurance** qui sont attribuées aux parents au titre de la maternité, de l'adoption et de l'éducation de leurs enfants.

De facto, ces dispositifs de droits familiaux bénéficient beaucoup plus fortement aux femmes qu'aux hommes puisqu'elles sont plus souvent celles qui assument l'éducation des enfants. **Les droits familiaux représentent aujourd'hui 23 % de la durée validée par les femmes contre moins de 7 % de celle des hommes.**

B. Le dispositif aurait donc essentiellement bénéficié à des hommes, lesquels jouissent déjà de pensions plus élevées

Dès lors que les durées d'assurance des hommes sont plus courtes que celles des femmes, ce sont essentiellement eux qui auraient bénéficié du dispositif. Des simulations fournies par la direction de la sécurité sociale montraient ainsi que 75 % des gains financiers de la mesure auraient bénéficié à des hommes.

Un tel constat n'était pas satisfaisant au regard des inégalités persistantes en matière de montant de pension servie aux femmes et aux hommes. En 2020, le montant des pensions moyennes des femmes représentait 75 % de celle des hommes.

Aujourd'hui encore, les femmes sont plus nombreuses à exercer un emploi à temps partiel et leur niveau de salaire est plus faible que les hommes toutes choses égales par ailleurs. Ainsi en 2019, l'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes était de 22 %, lié pour les deux tiers à un plus faible salaire horaire selon l'Insee.

En outre, l'arrivée des enfants dans le foyer exerce des effets importants sur les carrières et les salaires des femmes, effets qui ne s'observent pas pour les hommes :

- le **taux d'emploi des mères décroît avec le nombre d'enfants** : en 2020, 39 % des mères de trois enfants ou plus ont un emploi contre 70 % des mères n'ayant qu'un seul enfant ;
- à l'inverse, le **recours au temps partiel augmente avec le nombre d'enfants** : la part des femmes travaillant à temps partiel est de 44 % pour les mères de trois enfants contre 23 % pour les femmes sans enfant ;
- s'agissant du salaire, **les mères subissent une perte horaire de l'ordre de 5 % par**

enfant pendant au moins les cinq années suivant leur naissance.

Face à ce constat, il n'était pas judicieux de maintenir un texte dont les effets auraient contribué à aggraver une situation déjà inéquitable entre les femmes et les hommes.

*

Les travaux relatés dans la présente synthèse ont néanmoins permis d'identifier des pistes de réflexions dans la perspective d'améliorer l'équité entre les femmes et les hommes en matière de droits à la retraite.

En effet, **intervenir sur la durée d'assurance n'est pas le levier le plus efficace** pour réduire l'écart de pensions entre les femmes et les hommes. Il convient plutôt d'agir sur leur montant, *via* la réduction des inégalités de salaire et un meilleur partage de la charge liée à l'arrivée des enfants.

Or, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2022, **les droits familiaux à la retraite ont tendance à surcompenser la durée d'assurance** perdue par les femmes par rapport aux hommes du fait des interruptions ou réductions d'activité pour s'occuper des enfants **sans parvenir à compenser les pertes de revenus associés.**

À ce titre, et outre la poursuite des efforts consacrés à la lutte contre les discriminations salariales entre les femmes et les hommes, une **réflexion pourrait être menée sur une réforme des dispositifs familiaux de retraite** autour de deux idées :

- une harmonisation de ces dispositifs entre régimes d'une part, pour limiter certaines situations contestables sur le plan de l'équité ;
- et une meilleure articulation avec les politiques visant à concilier vie familiale et vie professionnelle d'autre part.