

# POPULATION & SOCIÉTÉS

## Comment corriger les inégalités de retraite entre hommes et femmes ? L'expérience de cinq pays européens

Carole Bonnet\* et Marco Geraci\*\*

La question de l'égalité des retraites entre hommes et femmes n'était guère posée autrefois, la plupart de ces dernières partageant les ressources de leur mari pendant la période de retraite, puis bénéficiant d'une pension de réversion une fois devenues veuves. La montée du divorce et des unions hors mariage remet en question l'efficacité d'un tel système. Un nombre croissant de femmes (séparées, divorcées, célibataires) vivront isolées au moment de leur retraite et leur niveau de vie dépendra alors plus étroitement de leurs droits propres. Carole Bonnet et Marco Geraci comparent ici les pistes explorées par cinq pays européens pour faire en sorte qu'ils soient suffisants.

L'acquisition de droits individuels à la retraite a toujours été plus difficile pour les femmes que pour les hommes. Leur moindre présence sur le marché du travail, liée entre autres à leur rôle encore dominant dans les tâches domestiques et les soins aux enfants, ne leur permet d'atteindre que des niveaux de retraite limités par rapport aux hommes. Cependant, le partage des ressources avec leur mari pendant la période d'union, puis la pension de réversion, qui consiste à reverser au conjoint survivant une partie de la pension du défunt, garantissaient aux femmes un niveau de vie en moyenne peu éloigné de celui des hommes, même si leur risque de pauvreté restait plus élevé [1] [2].

L'efficacité de ce système, remis en question par l'évolution du mariage et de la vie de couple, rend plus importante l'acquisition de droits à la retraite à titre individuel par les femmes. Comment faire en sorte qu'ils soient suffisants ? Étudions ici les pistes explorées par cinq pays européens : l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la France.

### ◆ Des écarts de pensions importants entre hommes et femmes dans tous les pays

La pension de retraite de droit propre des femmes – droits acquis à titre personnel, droits familiaux

\* Institut national d'études démographiques

\*\* Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

inclus – représente entre 48 % (en France) et 68 % (en Suède) de celles des hommes (tableau). La prise en compte des droits dérivés (réversion) augmente la proportion tout en réduisant les écarts d'un pays à l'autre, de 62 % (en France) à 79 % (en Suède). Si l'on ne s'intéresse plus à l'ensemble des retraités mais seulement aux plus jeunes d'entre eux, les pensions des femmes et des hommes se rapprochent. Ainsi, en France et en Suède, la pension de droit propre de retraite des femmes âgées de 65 à 69 ans est égale à respectivement 50 % (en 2004) et 77 % (en 2007) de celles des hommes.

À cette comparaison des écarts de pension, défavorable aux femmes, est parfois opposé le fait qu'elles perçoivent leur pension plus longtemps que les hommes car leur espérance de vie est plus longue. Mais le principe de non différenciation entre les individus selon leur espérance de vie est au fondement même des régimes de retraite publics, dont l'optique est de mutualiser le risque viager. Il paraît ainsi justifié 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.

### ◆ Les inégalités persistent sur le marché du travail

La majorité des femmes, y compris les mères de jeunes enfants, occupent désormais un emploi, sauf en Italie, même si ce pays se rapproche rapidement des autres

Tableau - Écarts de pension de retraite entre hommes et femmes en Europe, ensemble des retraités

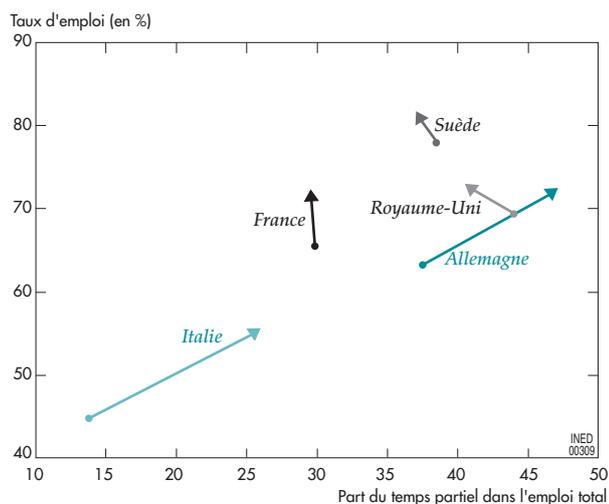
	Allemagne (2007)	France (2004)	Italie (2006)	Suède (2006)	Royaume-Uni (2006)	
					célibataires	couples
Droits propres	52 %	48 %	54 %	68 %	86 %	41 %
Droits propres + pension de réversion	72 %	62 %	69 %	79 %	-	-

Note de lecture : en France, en 2004, la pension moyenne de retraite de droit propre de l'ensemble des retraitées est égale à 48 % de celle des hommes. Si on considère la pension totale, incluant la réversion, la pension des femmes atteint 62 % de celle des hommes.

Source : Retraites : droits familiaux et conjugaux, 6<sup>e</sup> rapport du Conseil d'orientation des retraites [1].

(C. Bonnet et M. Geraci, *Population & Sociétés* n° 453, Ined, février 2009)

Figure 1 - Évolution des taux d'emploi et de la part du temps partiel chez les femmes entre 1997 et 2007 dans cinq pays européens



Champ : individus âgés de 25 à 59 ans

Note : en Suède, le taux d'emploi des femmes est passé de 78 % à 82 % entre 1997 et 2007 et, parmi les femmes en emploi, 36 % étaient à temps partiel en 2007, contre 38 % en 1997.

Source : Eurostat.

(C. Bonnet et M. Geraci, *Population & Sociétés* n° 453, Ined, février 2009)

dans ce domaine (figure 1). Cependant, dans la plupart des pays étudiés ici, l'activité féminine se distingue de celle des hommes par une moindre participation au marché du travail, une fréquence accrue du temps partiel et un niveau de rémunération plus faible, avec cependant des différences d'un pays à l'autre.

Le temps partiel a progressé dans la plupart des pays et atteint des niveaux élevés (figure 1), en particulier dans les pays où les taux d'activité féminine sont les plus hauts (environ 40 % des femmes en emploi sont à temps partiel). La durée de celui-ci est relativement longue en Suède, 63 % du temps plein en moyenne, alors qu'elle n'est que de 44 % au Royaume-Uni. Enfin, les écarts de salaire, aux causes multiples – temps de travail, ségrégation professionnelle, carrières interrompues – demeurent et se répercuteront donc *in fine* sur les droits à retraite.

Si la montée de l'activité féminine donne l'impression qu'on s'éloigne du modèle traditionnel de « l'homme gagne-pain », la répartition des tâches domestiques au sein du couple demeure largement inégalitaire. Les carrières professionnelles des femmes en restent affectées, tant en termes de type d'emploi, de durée du travail que de niveau de rémunération. L'activité féminine s'est en

outre développée dans un contexte de ralentissement de la croissance et de montée du chômage et du temps partiel contraint surtout pour les femmes [3]. Si la croissance de l'activité féminine conduira à réduire les écarts de retraite entre hommes et femmes, elle ne sera certainement pas suffisante pour assurer leur disparition à moyen terme. Par exemple, l'écart des pensions de retraite de droit direct entre hommes et femmes pourrait être encore de 20 % en Suède pour la génération née en 1965-1969 (hors retraites professionnelles) et d'environ 30 % en France.

### ◆ Plusieurs voies pour favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes

Pour favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes au moment de la retraite, plusieurs logiques coexistent. La première, historique, prend acte de la situation d'ayant-droit des femmes en tant qu'épouses puis veuves bénéficiant de la pension de réversion après le décès de leur mari, qui permet de réaliser une certaine égalité de niveau de vie entre les hommes et les femmes. La seconde voie est centrée sur l'acquisition de droits individuels par les femmes par opposition aux droits dérivés actuels, dont le rôle sera moindre dans un contexte de structures conjugales plus diverses. Deux déclinaisons existent de ce système reposant sur des droits individuels. Dans la première, la question de l'égalité doit être traitée avant la retraite et uniquement dans le cadre du marché du travail par des politiques d'égalité salariale et de soutien à la conciliation entre travail et vie familiale. Dans cette version du modèle individualiste, les dispositifs spécifiques aux femmes n'ont pas de raison d'être car il repose sur un engagement et un traitement similaire des deux sexes sur le marché du travail (1). Ce modèle de parité sur le marché du travail est soutenu à la fois par certains courants féministes (souhaitant ne pas entériner, par le développement de dispositifs de compensation, les disparités de traitement auxquelles les femmes sont confrontées) et par les tenants de positions plus budgétaires (qui y voient le moyen de réduire les dispositifs de compensation). Une deuxième déclinaison de cette voie individualiste tient compte de la persistance des inégalités. On considère que les disparités entre les hommes et les

(1) Cela a conduit, au nom du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes, à transformer certains dispositifs sexués, comme la majoration d'un an de la durée d'assurance dans la fonction publique en 2003.

femmes sur le marché du travail sont largement induites par la répartition déséquilibrée du travail domestique et du travail professionnel à l'intérieur du couple, conséquence principalement de la présence d'enfants. On peut alors trouver injuste qu'élever des enfants (ou s'occuper d'un conjoint ou d'un parent dépendant), activité socialement utile, conduise à un désavantage non seulement sur le marché du travail mais aussi à la retraite et souhaiter alors mettre en œuvre des dispositifs de compensation de ces périodes.

### ◆ Les instruments disponibles

Plusieurs instruments sont disponibles pour rendre moins étroit le lien entre cotisations et prestations :

- les pensions universelles (sous condition de résidence, comme celles qui existaient dans les pays scandinaves, et notamment en Suède), identiques pour tous. Le coût global à envisager si on souhaite les fixer à un niveau suffisamment élevé est néanmoins un obstacle [4] ;
- les minima de pension (comme la pension forfaitaire au Royaume-Uni et le minimum contributif en France), qui jouent un rôle important en rehaussant le niveau des retraites sous certaines conditions. Ils ne font cependant que limiter les écarts entre les hommes et les femmes, et on peut s'interroger sur une situation dans laquelle la majorité des femmes continuerait de relever de minima ;
- les règles de calcul de la pension, qui permettent d'avantager les carrières courtes ou accidentées, caractéristiques des trajectoires professionnelles des femmes (calcul sur la base des meilleures années, validation des périodes d'activité à temps partiel, etc.). Toutefois, les réformes des années 1990 dans les pays étudiés, qui lient de plus en plus étroitement les pensions aux cotisations versées, permettent de moins en moins d'intervenir par ce biais ;
- enfin, l'octroi de droits sans supplément de cotisation pour l'assuré, en vue de compenser les périodes passées à élever des enfants ou à accomplir des tâches hors marché du travail jugées socialement utiles.

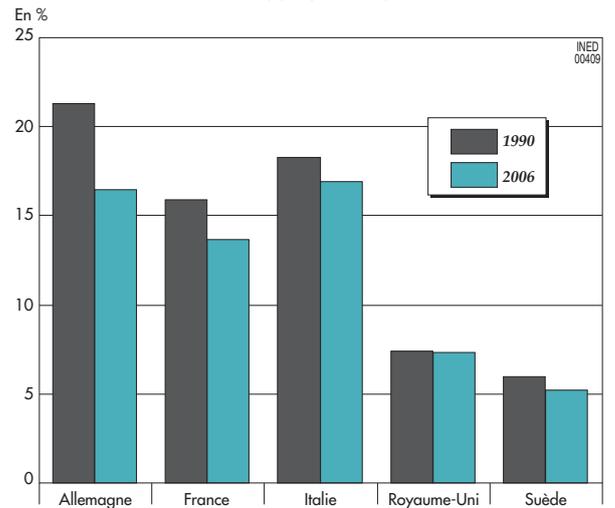
Les droits acquis en tant que conjoint (pension de réversion) ou parent (droits familiaux) connaissent des évolutions importantes dans tous les pays depuis une vingtaine d'années et reflètent la lente transition d'un modèle basé sur le principe d'ayant droits à un modèle basé sur l'individu.

### ◆ La pension de réversion en perte de vitesse et l'apparition du partage des droits à la retraite au sein du couple

Les dispositifs de réversion ont été progressivement restreints (Italie, Allemagne) (2) ou supprimés (Suède). La tendance dans tous les pays est à l'extinction des droits pour les conjoints survivants n'ayant pas atteint un âge proche de celui de la retraite (3) et, à l'exception de la France, au durcissement des conditions d'octroi pour les autres.

Les dépenses au titre de la réversion représentent 14% des dépenses de retraite totales en France en 2006,

Figure 2 - Évolution des dépenses de réversion entre 1990 et 2006 en % des dépenses totales de retraite dans cinq pays européens



Les données pour la France en 1990 sont recalculées afin de tenir compte de la rupture de série des dépenses de réversion en 2002 (Comptes de la Protection sociale).

Source : Eurostat.

(C. Bonnet et M. Geraci, *Population & Sociétés* n° 453, Ined, février 2009)

soit un peu plus de 30 milliards d'euros. L'Allemagne et l'Italie se situent à des niveaux de dépenses encore supérieurs, même si elles sont en recul (figure 2).

Un nouveau type de droit conjugal, inédit en France, est apparu en Allemagne au milieu des années soixante-dix, et par la suite au Royaume-Uni : le partage des droits à la retraite entre conjoints, encore appelé *splitting*. Si les modalités diffèrent selon les pays, le principe est le même. Il consiste à faire masse des droits à retraite acquis par l'homme et la femme pendant la durée de l'union et à les partager également entre eux. Le partage est souvent réalisé en cas de divorce, permettant ainsi d'individualiser des droits acquis au sein du couple. Ce dispositif est supposé remédier à la faiblesse des droits propres des femmes et à la dépendance vis-à-vis du mari sous-jacente à la réversion. Mais lorsque le partage se fait à égalité, contrairement à la réversion, il ne crée pas de droits supplémentaires. Il s'agit simplement de réallouer des droits acquis au sein de chaque couple. On peut cependant imaginer des modalités différentes de partage, avec des taux de *splitting* plus élevés, conduisant à raisonner à coût inchangé pour le système de retraite [1].

### ◆ Des droits familiaux de retraite qui se développent

Visant à compenser l'impact des enfants sur les carrières et, *in fine*, sur les droits à retraite, ou à donner plus de droits à la retraite aux assurés ayant eu des enfants, les droits familiaux se développent dans tous les pays.

En Italie, en Allemagne et au Royaume-Uni, les droits familiaux, restreints, n'étaient ouverts à l'origine qu'aux parents, majoritairement les mères, sous réserve

(2) Même si le bénéfice de la réversion a pu être étendu à d'autres formes de vie en couple que le mariage.

(3) À l'exception des conjoints survivants avec enfant à charge pour qui des pensions temporaires peuvent être prévues.

de ne pas exercer d'activité professionnelle. En Suède, il n'en existait même pas, chacun bénéficiant du régime universel. Mais la tendance dans ces quatre pays est au développement de droits familiaux avec des caractéristiques assez similaires [1] :

- ils sont désormais le plus souvent ouverts même si les parents restent en emploi, une adaptation au fait que l'arrivée d'enfants dans la famille ne se traduit pas forcément par l'interruption du travail, d'autres formes de conciliation étant possibles (passage à temps partiel, etc.) ;

- ils sont conditionnés à une durée de contribution minimale, ce qui est cohérent avec la politique d'incitation au maintien de l'activité lors des périodes d'éducation des enfants et, plus globalement, à l'acquisition de droits propres pendant la carrière ;

- en Italie, en Allemagne et en Suède, le couple peut choisir lequel de ses deux membres bénéficiera des droits familiaux, manière d'inciter à un partage de l'éducation des enfants plus équilibré entre les deux.

La France est dans une position particulière : plus généreuse que dans les autres pays étudiés, plusieurs dispositifs existent de longue date. Ils peuvent être cumulés, sans condition de durée minimale de contribution. Ainsi, les mères salariées du secteur privé bénéficient d'une majoration de durée d'assurance de deux ans par enfant, qu'elles aient ou non interrompu leur activité. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) permet aux parents, sous certaines conditions, de valider des périodes d'inactivité ou de réduction d'activité liées à la présence d'enfants. Ce dispositif, ouvert aux pères et aux mères, concerne essentiellement ces dernières. Enfin, il existe une majoration de la pension de 10 % (le taux peut être différent suivant les régimes) dès lors que l'assuré a eu ou élevé au moins trois enfants. Si l'objectif de ce dernier dispositif est plutôt de donner plus de droits aux assurés ayant eu des enfants, les deux premiers visent davantage à compenser l'impact sur le niveau de retraite des mères de carrières écourtées en raison des interruptions liées aux enfants. Il est probable que la plus forte participation des femmes au marché du travail, se traduisant par une hausse de leur durée d'assurance, conduira à l'avenir à repenser ces dispositifs [1]. En effet, si l'objectif demeure la compensation de l'impact que les enfants peuvent avoir sur la trajectoire professionnelle, les dispositifs devraient s'adapter aux autres formes que peuvent prendre cet impact, telles le passage à temps partiel ou une moindre progression salariale.

### ◆ L'importance des droits familiaux dans les pays étudiés

L'importance des droits familiaux est plus difficile à évaluer que celle de la réversion. Elle suppose en effet des exercices de simulation reposant sur un certain

(4) Pension forfaitaire dans le régime de base (égale à environ 15 % du salaire moyen) à laquelle s'ajoute une pension partiellement liée aux cotisations (SSP, régime public). Au sein du SSP, toute validation en dessous d'un certain seuil est revalorisée au niveau de ce seuil. La somme de ces deux pensions est égale à environ 40 % du salaire moyen.

nombre d'hypothèses pour calculer ce qu'aurait été le niveau de la pension des individus si les droits familiaux n'avaient pas existé. Ils s'élèveraient à 7,2 % des dépenses totales de retraite en France en 2006, soit un peu plus de 15 milliards d'euros [1]. À titre de comparaison, cela équivaut à plus de la moitié des sommes versées au titre des prestations familiales la même année. En 2006, ce sont ainsi près de 21 % des dépenses de retraite totale qui correspondent à des droits accordés aux individus en tant que parents ou conjoints.

À l'échelle individuelle, les trois droits familiaux les plus importants en France représentent plus d'un quart de la pension de droit propre de l'ensemble des femmes retraitées des générations 1934 et 1938. Dans les autres pays étudiés, les évaluations sur cas-types disponibles de l'importance des dispositifs de droits familiaux indiquent une part plus faible en Italie et en Suède. Pour les mères considérées dans ces simulations, ils représenteraient entre 5 et 7 % de la pension de retraite ([5], [6]). En Allemagne, ils représenteraient, pour les mères qui bénéficieront intégralement des dispositifs développés récemment, environ 20 % des pensions [6]. Le Royaume-Uni est un cas particulier dans la mesure où même si les dispositifs développés valident des durées importantes, l'impact réel en terme de niveau de pension semble limité, du fait de la structure du système de retraite (4).

#### RÉFÉRENCES

- [1] Conseil d'orientation des retraites - 2008, *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6<sup>e</sup> rapport.
- [2] ZAIDI Asghar - 2007, « Challenges in Guaranteeing Adequate Pension Incomes for Women », Policy Brief, European Center.
- [3] MILEWSKI Françoise - (2007), « Combattre les inégalités entre les femmes et les hommes. Idées simples, réalités complexes », *Revue de l'OFCE*, n° 102, p. 541-558.
- [4] BROCAS Anne-Marie - 1998, « L'individualisation des droits sociaux », Annexe 4, in *Couple, Filiation et parenté aujourd'hui*, Irène THÉRY (dir.), eds Odile Jacob.
- [5] STAHLBERG Ann Charlotte - 2006, « Pensions Reforms and gender : the case of Sweden », in Gilbert NEIL (ed.), *Gender and social security reform : what's fair for women?*, New Brunswick, N.J. : Transaction Publishers.
- [6] BONNET Carole, CHAGNY Odile et VERONI Paola - 2007, « Prise en compte des spécificités des carrières féminines par le système de retraite : une comparaison France, Allemagne, Italie », *Retraite et société*, n° 50, La Documentation française.

#### RÉSUMÉ

La moindre présence des femmes sur le marché du travail ne leur permet d'atteindre que des niveaux de retraite limités par rapport aux hommes. L'évolution des comportements conjugaux, entre autres, conduira un nombre croissant d'entre elles à vivre isolées à la retraite, sans toutefois être veuves. Leur niveau de vie dépendra alors plus étroitement de leurs droits propres. Afin de corriger les inégalités de retraite entre les hommes et les femmes, cinq pays européens – l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la France – semblent limiter les conditions d'octroi de la réversion et développer parallèlement des dispositifs visant au renforcement des droits propres des femmes : le partage des droits à la retraite au sein des couples (le *splitting*) mais surtout la compensation à la retraite de l'impact des enfants sur les carrières.