

Chapitre IX

La retraite des femmes et des hommes : une réduction des écarts à poursuivre

PRÉSENTATION

Alors que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à percevoir des pensions versées par le système de retraite français (environ 55 %), elles bénéficient d'un peu moins de la moitié de la masse totale des pensions, qui s'élevait à 335 Md€ en 2020. Cela s'explique par des montants de pension plus faibles en moyenne pour les femmes que pour les hommes à la retraite (1 401 € contre 1 955 € par mois pour ceux résidant en France). Cet écart de 28 % est même de 40 % sans les pensions de réversion qui, au décès de l'un des deux conjoints, sont versées au conjoint survivant, généralement la femme. Il résulte pour l'essentiel de différences de situation, en amont, sur le marché du travail, alors qu'il n'existe plus de différences dans les règles de calcul des retraites entre les femmes et les hommes.

La loi du 20 janvier 2014, tout en rappelant que les pensions de retraite dépendent des revenus d'activité, assigne au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes. L'analyse de la Cour, conduite avant l'adoption de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réforme des retraites, apprécie l'atteinte de ce dernier objectif.

Le présent chapitre caractérise les écarts, en termes de carrière professionnelle et de salaire, qui conduisent les femmes à acquérir moins de droits à retraite, situation qu'aggravent les modalités d'acquisition des droits liés à l'emploi (I). Ces écarts sont atténués principalement par les droits liés aux enfants (plus de 20 Md€ de prestations) et les pensions de réversion (36 Md€), qui doivent cependant prendre davantage en compte les inégalités entre les femmes et les hommes tout en permettant la maîtrise des dépenses (II).

I - Des écarts de pension résultant principalement des différences de situation sur le marché du travail

Les écarts persistants des montants de pension perçus par les femmes et les hommes à la retraite conduisent à analyser l'évolution de la situation des premières sur le marché du travail et les effets de certaines règles de calcul des droits à la retraite.

A - Malgré l'affirmation d'un principe d'égalité, des écarts persistants

1 - Un principe d'égalité réaffirmé

Le principe d'égalité entre les femmes et les hommes est inscrit dans les textes fondamentaux français⁴²⁹ et européens⁴³⁰. Il s'est affirmé avec la Charte de l'égalité (2004) puis, notamment dans la sphère professionnelle, à travers des lois successives⁴³¹.

Il est mis en avant en matière de retraite depuis la loi de réforme du 9 novembre 2010. Il a été renforcé par celle du 20 janvier 2014 qui, tout en réaffirmant que les pensions dépendent des revenus d'activité, précise que « *La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes* » (article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale – CSS)⁴³².

⁴²⁹ Article 1^{er} de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789) : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ».

⁴³⁰ Articles 2 et 3 du Traité d'Amsterdam (1997), articles 2 et 3 du Traité de l'Union européenne (1992) et article 8 et 10 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (1957).

⁴³¹ Loi n° 2011-103 du 27 janvier 2011 relative à la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration et de surveillance ; loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi des titulaires et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique ; loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ; loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ; loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle.

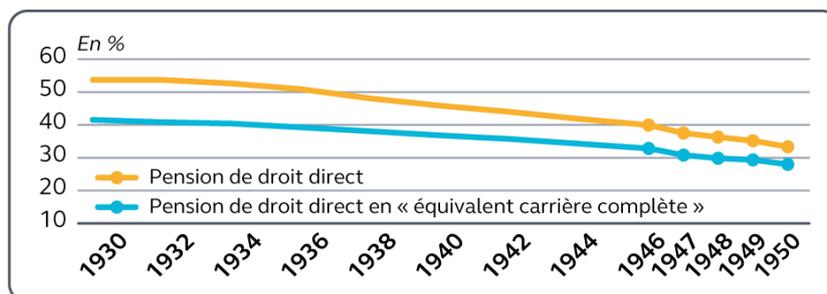
⁴³² L'exposé des motifs de la loi indique plus directement que le système de retraite doit « *mieux prendre en compte la situation comparée des femmes et des hommes* ».

La loi du 20 janvier 2014 confère au conseil d'orientation des retraites (COR) et au comité de suivi des retraites (CSR), alors créé, un rôle spécifique. Le COR doit porter une attention particulière aux différences à la retraite entre les femmes et les hommes. Le CSR doit analyser la situation des femmes et des hommes en matière de retraite et ses recommandations doivent porter, parmi les mesures prioritaires de solidarité, sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Force est de constater que, si les rapports annuels du COR comportent de nombreuses données sur l'équité entre les femmes et les hommes à la retraite, le CSR s'est très peu saisi du sujet.

2 - Des écarts de pension de droit direct toujours importants

Les écarts de pension de droit direct⁴³³ entre les femmes et les hommes diminuent lentement. En 2020, parmi les retraités résidant en France⁴³⁴, les femmes percevaient une pension moyenne de droit direct inférieure de 40 % à celle des hommes (respectivement 1 154 € et 1 931 €). L'écart se réduit au fil des générations. Il est passé de 54 % pour la génération 1930 à 34 % pour la génération 1950. L'écart de pension en « *équivalent carrière complète* »⁴³⁵ baisse au fil des générations mais dans une moindre mesure, passant de 42 % à 28 % entre les générations 1930 et 1950.

Graphique n° 26 : évolution des écarts de pension de droit direct entre les femmes et les hommes, par génération



Note de lecture : La pension de droit direct des femmes née en 1930 est en moyenne inférieure de 54 % à celle des hommes. Cet écart est de 42 % en « équivalent carrière complète » c'est-à-dire dans l'hypothèse où la durée validée dans le régime correspond à la durée requise pour le taux plein.

Champ : Retraités résidant en France ayant perçu une pension de droit direct.

Source : Drees

⁴³³ Total des pensions de base et complémentaires, y compris les dispositifs de solidarité (cf. II), mais hors pensions de réversion versées au décès du conjoint ou de l'ex-conjoint.

⁴³⁴ Ce champ est retenu par la suite et les données sont issues de la publication de la Drees, « *les retraités et les retraites* », édition 2022, sauf mention contraire.

⁴³⁵ La pension « *en équivalent carrière complète* » estime le montant de la pension dans l'hypothèse où la durée validée dans le régime correspond à la durée requise pour le taux plein, ce qui neutralise l'effet de durées différenciées de carrière.

Les écarts de pension de droit direct entre les femmes et les hommes selon le régime principal d'affiliation reflètent des particularités propres à chaque secteur d'activité. En 2020, l'écart atteignait 17 % parmi les fonctionnaires mais 47 % parmi les retraités du régime général (anciens salariés du secteur privé ou indépendants).

Ces écarts moyens masquent des dispersions importantes, non pas entre hommes et femmes, mais entre secteur privé et secteur public : la dispersion des montants de pension est en effet presque deux fois plus importante parmi les anciens salariés du secteur privé⁴³⁶ que parmi les anciens fonctionnaires.

Les écarts de pensions cumulées : une approche incomplète pour analyser la situation relative des femmes

Les âges de départ à la retraite des femmes et des hommes se rapprochent au fil des générations. Pour la génération 1950, l'écart moyen n'est plus que de 0,8 année (60,9 ans pour les femmes et 60,1 ans pour les hommes), alors qu'il était du double pour la génération 1930 (respectivement 61,6 ans et 60 ans). Des projections⁴³⁷ montrent qu'à législation inchangée, la situation pourrait s'inverser pour les générations nées après 1975 : les femmes actives partiraient à la retraite quelques mois plus tôt que les hommes car elles valideraient davantage de trimestres, les trimestres acquis au titre de leur emploi étant complétés par ceux accordés au titre de leurs enfants.

Or, la retraite des femmes est déjà actuellement d'environ trois ans et demi plus longue que celle des hommes, compte tenu de leur espérance de vie supérieure. Si le versement de la pension sur une durée plus longue améliore mécaniquement le « rendement » de leurs cotisations, qui compare le cumul des pensions reçues à la retraite au cumul des cotisations versées pendant la période active⁴³⁸, il n'est en revanche d'aucun effet sur les conditions de vie des retraitées, qui vivent certes plus longtemps mais dont la santé est fragile : aux âges avancés, les femmes sont davantage exposées à des maladies incapacitantes et plus fréquemment bénéficiaires d'une allocation personnalisée d'autonomie (15 % entre 80 et 84 ans, contre 9 % des hommes, puis, passés 90 ans, 57 % contre 37 %).

⁴³⁶ Ires, « Écarts de retraite entre les hommes et les femmes dans le privé et le public », rapport final, février 2018.

⁴³⁷ COR, rapport annuel, juin 2021.

⁴³⁸ Insee, Économie et Statistique n° 481-482, « *Le taux de rendement interne du système de retraite français : quelle redistribution au sein d'une génération et quelle évolution entre générations ?* », 2015 ; Institut des politiques publiques, « *Le système de retraite corrige-t-il les inégalités de carrière ?* », 2021.

B - Des situations encore inégales sur le marché du travail entre les femmes et les hommes

En dépit d'une participation croissante des femmes au marché du travail, des différences subsistent en amont de la retraite⁴³⁹. Or, les différences de situation entre les femmes et les hommes sur le marché du travail se retrouvent au moment de la retraite.

Salaires et durée d'activité, paramètres principaux de la pension

La pension de retraite au régime général ou dans les régimes de base des fonctionnaires dépend des revenus d'activité, *via* le revenu de référence⁴⁴⁰, la durée d'assurance validée dans le régime (durée de carrière, majorée des trimestres de solidarité) et celle validée tous régimes confondus. En particulier, la pension est réduite par une décote si la durée validée par l'assuré tous régimes confondus est inférieure à la durée requise pour le taux plein (43 ans pour ceux nés à partir de 1973) et si ce dernier part à la retraite avant l'âge d'annulation de la décote (67 ans).

Dans les régimes complémentaires en points, le montant de la pension est étroitement lié aux revenus d'activité sur la totalité de la carrière. Il dépend du nombre de points acquis en fonction des cotisations versées tout au long de la vie professionnelle.

1 - Des femmes de plus en plus en situation d'activité professionnelle, souvent à temps partiel

Parmi les femmes âgées de 15 à 64 ans, le taux d'activité, c'est-à-dire la part de celles en emploi ou au chômage, a augmenté de 15 points entre 1975 et 2021, et se rapproche de celui des hommes. En 2021, il s'établissait à 70,0 % contre 76,2 % pour les hommes, soit un écart de 6,2 points, qui était de près de 30 points en 1975.

D'ici 2040⁴⁴¹, les taux d'activité des femmes et des hommes augmenteraient, notamment après 60 ans sous l'effet du recul des âges de la retraite, mais l'écart de taux d'activité ne se réduirait plus, du fait de la persistance d'une moindre activité aux âges de la fécondité.

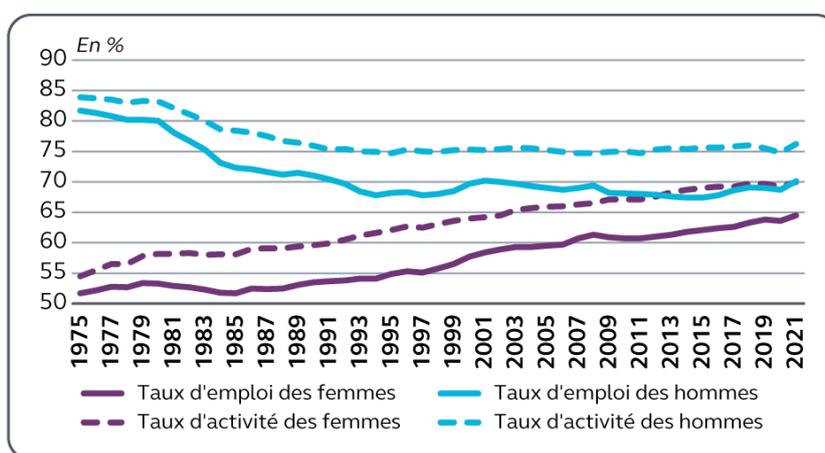
⁴³⁹ Sauf mention contraire, les données sont extraites du dossier suivant : *Femmes et hommes : l'égalité en question*, Insee Références, Édition 2022.

⁴⁴⁰ Moyenne des vingt-cinq meilleurs revenus annuels de la carrière, sous le plafond de la sécurité sociale, dans le régime général et dernier salaire hors primes perçu depuis au moins six mois pour les fonctionnaires.

⁴⁴¹ Insee, Projections de la population active à l'horizon 2080, juillet 2022.

Les évolutions de la part des personnes en emploi ont globalement suivi celles des taux d'activité. Le taux d'emploi des femmes s'est amélioré de 13 points entre 1975 et 2021, passant à 64,5 % en 2021 contre 70,1 % pour les hommes. Dans le même temps, l'écart de taux de chômage entre les femmes et les hommes s'est réduit, notamment depuis le début des années 1990. Il s'est même inversé à partir de 2012. En 2021, 7,8 % des femmes actives étaient au chômage (8,0 % des hommes actifs).

Graphique n° 27 : taux d'activité et taux d'emploi des femmes et des hommes sur la période 1975-2021 (en %)



Champ : France hors Mayotte, personnes de 15 à 64 ans.
Source : Insee

La progression de l'insertion des femmes sur le marché du travail s'est accompagnée cependant d'une augmentation du recours au travail à temps partiel. La part du travail à temps partiel parmi les femmes salariées a augmenté de 10 points entre 1982 et 1995, et fluctue depuis autour de 30 %. Elle atteint 28,0 % en 2021, contre 8,3 % pour les hommes.

C'est pour les femmes de 25 à 49 ans, les plus directement concernées par la maternité, que l'écart de taux d'activité avec les hommes demeure le plus fort (8,4 points en 2021). Il peut être le signe d'un choix mais il peut aussi traduire la difficulté à concilier vie professionnelle et vie familiale. Dans cette tranche d'âge, le taux d'activité des mères est plus faible lorsque l'un des enfants est âgé de moins de trois ans : 83,7 % avec un seul enfant et seulement 50,5 % avec trois enfants ou plus en 2021, contre 88,2 % pour les femmes sans enfant. En revanche, le taux d'activité des pères âgés de 25 à 49 ans était supérieur à 90 % quel que soit le nombre d'enfants au sein du foyer.

Le même type de constat est fait pour le travail à temps partiel. En 2021, parmi celles en emploi salarié, 39,7 % des mères de trois enfants ou plus dont le plus jeune était âgé de moins de trois ans y recouraient contre 24,6 % des femmes sans enfant. À l'inverse, la part des hommes salariés à temps partiel dépend peu du nombre d'enfants.

2 - Une lente diminution des écarts de salaire entre les femmes et les hommes

Les différences de situation entre les femmes et les hommes au cours de la vie active portent également sur les salaires.

L'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes s'est légèrement réduit en 25 ans, passant de 27,4 % en 1995 à 22,3 % en 2019. Il reflète à la fois des écarts de salaire horaire⁴⁴² et des écarts de nombre d'heures de travail dans l'année.

L'écart de salaire horaire (16,1 %) expliquait près des trois quarts de l'écart de salaire moyen en 2019. Il provient de différences de diplôme, de qualification, d'accès aux formations continues ou encore de type d'emploi occupé et de discriminations. Il apparaît également à l'arrivée des enfants. Les mères, salariées du secteur privé, subiraient, quel que soit leur niveau de salaire, une perte de salaire horaire de 5 % par enfant, pendant au moins les cinq années suivant la naissance, alors qu'aucun écart n'est constaté pour les pères⁴⁴³.

Le reste des écarts de salaire moyen est dû aux différences de nombre d'heures de travail dans l'année (7,6 % en 2019), les femmes étant plus souvent à temps partiel. Ces différences de quantité de travail contribuent davantage aux écarts parmi les femmes moins diplômées et les plus jeunes, en raison d'interruptions de carrière et du recours au temps partiel plus fréquents chez les jeunes mères.

L'écart de salaire entre les femmes et les hommes est plus faible dans le secteur public (15,7 % en 2019) que dans le secteur privé (25,7 %), car l'écart de nombre d'heures de travail y est moindre (respectivement 3,4 % et 10,9 %), alors que l'écart de salaire horaire est comparable (respectivement 14,3 % et 16,6 %).

Dans le secteur privé, les femmes travaillent souvent dans des entreprises dont les salaires horaires sont bas. D'autre part, l'écart de salaire horaire entre les femmes et les hommes croît en fonction de la taille de l'entreprise : en 2018, il était quatre fois supérieur dans les entreprises de plus de 2 000 salariés que dans celles de 5 à 10 salariés⁴⁴⁴.

⁴⁴² Plus précisément salaire en équivalent temps plein.

⁴⁴³ Insee Analyses n° 48, « *Les trajectoires professionnelles des femmes les moins bien rémunérées sont les plus affectées par l'arrivée d'un enfant* », octobre 2019.

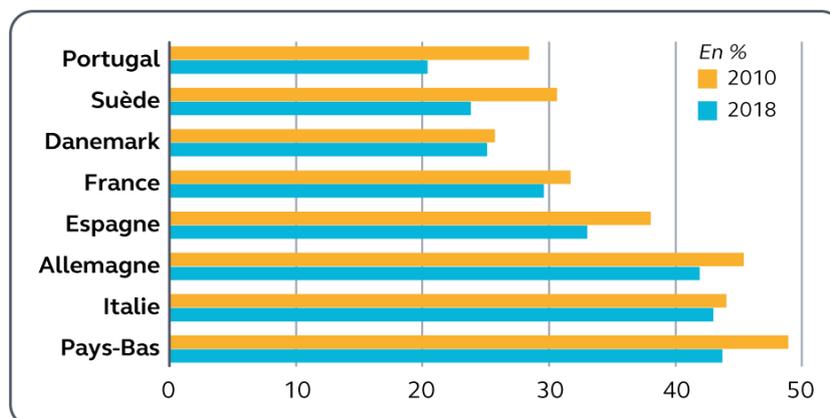
⁴⁴⁴ Institut des politiques publiques, « *Comprendre les inégalités de salaires entre femmes et hommes* ».

Les écarts sur le marché du travail ailleurs en Europe

Dans les sept pays examinés (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Danemark, Portugal et Suède), les écarts entre les femmes et les hommes sur le marché du travail se réduisent mais subsistent.

Les femmes restent moins souvent en emploi, travaillent plus fréquemment à temps partiel et sont moins bien rémunérées. Pour chacune de ces dimensions, l'écart entre les femmes et les hommes est intermédiaire en France. C'est le cas également pour l'indicateur de rémunération globale d'Eurostat qui multiplie salaire horaire, nombre d'heures de travail et taux d'emploi : en 2018, l'écart est de 30 % en France, 33 % en Espagne, supérieur à 40 % en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, mais plus faible au Danemark et en Suède (environ 25 %) et surtout au Portugal (20 %). L'Allemagne et les Pays-Bas se caractérisent par un écart élevé en termes de temps de travail, lié au temps partiel ; le Portugal se distingue par des écarts très faibles en termes de salaire et de temps de travail.

Graphique n° 28 : écart de rémunération globale entre les femmes et les hommes dans différents pays européens en 2010 et en 2018 (en %)



Source : Eurostat, traitement Cour des comptes

C - Des règles de calcul des pensions liées à l'emploi en pratique défavorables aux femmes

Les écarts de pensions entre les femmes et les hommes ne sont pas strictement proportionnels aux écarts de revenus d'activité et de durées de carrière. En particulier, les règles de calcul des droits à retraite, obtenus en contrepartie des cotisations versées pendant les périodes d'emploi, ont des effets différents selon qu'elles sont appliquées aux carrières des femmes et des hommes.

1 - Des règles qui pénalisent les assurés à carrière courte et à bas salaires, généralement des femmes

Plusieurs règles de calcul générales pénalisent en pratique les femmes.

C'est le cas notamment du calcul du salaire de référence au régime général, de l'indexation sur l'inflation des salaires pris en compte pour le calcul de ce salaire de référence, et de la décote, en cas de départ à la retraite avant 67 ans et d'un nombre insuffisant de trimestre pour une pension à taux plein.

Par rapport à la prise en compte de tous les salaires de la carrière, le calcul du salaire de référence au régime général sur les vingt-cinq meilleurs salaires annuels est globalement favorable aux assurés, mais défavorable en pratique aux femmes⁴⁴⁵. En effet, il permet d'exclure les salaires les plus bas, sous réserve d'avoir une durée de la carrière supérieure à vingt-cinq ans, condition satisfaite plus souvent pour les hommes.

De même, pour un montant identique de prestations servies, le fait d'indexer sur les prix, plutôt que sur les salaires, les revenus d'activité portés au compte carrière pour le calcul de la retraite, pénalise plutôt les femmes. En effet, la sous-revalorisation⁴⁴⁶ se cumule d'année et en année jusqu'à l'année de départ à la retraite ; elle est ainsi plus importante pour les salaires de début de carrière que ceux de fin de carrière, ce qui favorise les assurés à carrière non ascendante (carrière interrompue, avec passage à temps partiel ou carrière plate, généralement à bas salaires), qui sont plus fréquemment des femmes.

Enfin, à l'âge d'ouverture des droits à la retraite, les femmes présentent, en moyenne, des carrières plus courtes que celles des hommes. Pour éviter le mécanisme de la décote, elles partent donc plus tard à la retraite. Ainsi, pour la génération 1950, davantage de femmes (19 %) que d'hommes (11 %) attendent l'âge d'annulation de la décote (65 ans pour cette génération, 67 ans désormais) pour partir à la retraite à taux plein, faute d'une durée d'assurance suffisante. Cependant, cette différence a tendance à s'estomper avec l'augmentation de la présence des femmes sur le marché du travail.

⁴⁴⁵ Insee, Économie et Statistique n° 441-442, « *Les conséquences des profils individuels des revenus d'activité au long de la carrière sur le niveau des pensions de retraite* », 2011.

⁴⁴⁶ Il y a sous revalorisation dans la mesure où les prix augmentent moins que les salaires sur longue période.

2 - Des réformes générales des retraites aux effets contrastés sur la situation relative des femmes

Certaines dispositions générales des réformes des retraites menées de 2010 à 2015 auraient des effets contrastés sur la situation relative des femmes, compte tenu notamment des comportements de départ à la retraite.

Ainsi, selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)⁴⁴⁷, à la suite de ces réformes, l'âge moyen de départ à la retraite serait davantage reporté pour les femmes que pour les hommes : pour la génération 1960, le report est de 18,8 mois pour les femmes et de 12,6 mois pour les hommes (respectivement 22,2 mois et 21,0 mois pour la génération 1980).

Cependant, par rapport à ce qui se serait passé sans les réformes, le report du départ à la retraite, plus important pour les femmes, s'accompagnerait d'une progression plus forte de leur pension (par exemple, pour la génération 1980, + 3,1 %⁴⁴⁸ pour les femmes contre + 0,9 % pour les hommes).

3 - Une prise en compte du temps partiel dans le calcul des retraites variable selon les régimes et aux effets complexes

La fréquence du travail à temps partiel parmi les femmes conduit à examiner la façon dont il est valorisé à la retraite.

Au régime général, l'effet du temps partiel sur la durée validée pour la retraite est limité car un assuré, dès lors qu'il est rémunéré au moins sur la base du Smic et travaille au moins à tiers temps, valide quatre trimestres par an (un salaire équivalant à 150 fois le Smic horaire permet de valider un trimestre). L'effet sur le salaire de référence dépend surtout du séquençage de la période à temps partiel dans la carrière. Il est en général très faible en début de carrière et beaucoup plus fort en fin de carrière.

À l'Agirc-Arrco (le régime complémentaire des salariés du secteur privé), l'exercice d'une activité à temps partiel, quel que soit le moment dans la carrière, réduit le nombre de points pour la retraite et *in fine* la pension. Au total, selon le moment où seraient intervenues dix années à mi-temps dans la carrière d'un salarié du secteur privé, affilié au régime général et à l'Agirc-Arrco, et selon l'évolution du niveau de ses salaires au fil de celle-ci, la perte de retraite par rapport à un salarié à temps plein varie fortement, de l'ordre de 2 % si les dix années se situent en début de carrière à plus de 10 % si elles se situent en fin de carrière⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Les dossiers de la Drees n° 9 « *Les réformes des retraites de 2010 à 2015 : une analyse détaillée de l'impact pour les affiliés et pour les régimes* », décembre 2016.

⁴⁴⁸ Pour la pension relative, définie comme la moyenne, sur la durée de la retraite, de la pension annuelle rapportée au salaire moyen par tête dans l'économie.

⁴⁴⁹ Selon des simulations sur cas types de personnes nées en 1955, cf. dossier du COR du 9 juillet 2014, document n° 11 « *L'impact du temps partiel sur le montant de la pension de retraite : simulations sur cas types de salariés des secteurs privé et public* ».

Dans la fonction publique, le calcul de la durée validée dans le régime est différent selon la nature du temps partiel : au *pro rata* de la quotité de travail si le temps partiel est accordé sur autorisation (sous réserve des nécessités de service) et sur la base d'un temps plein s'il est de droit (jusqu'aux trois ans de son enfant, pour créer une entreprise, etc.). Le temps partiel de droit, spécifique à la fonction publique, n'a ainsi pas d'effet sur la retraite, alors que le temps partiel sur autorisation diminue la pension, d'environ 12 % pour dix années à mi-temps au lieu d'un temps plein.

Dans tous les cas, pour ne pas perdre de droits à retraite, au régime général, à l'Agirc-Arrco et dans la fonction publique, il est possible pour le salarié travaillant à temps partiel de surcotiser sur la base d'une rémunération à temps plein⁴⁵⁰.

II - Des mécanismes spécifiques aux effets puissants, mais à mieux ajuster

Les droits à la retraite des femmes n'ont été améliorés que ponctuellement *via* des mesures spécifiques. En pratique, ce sont deux grandes catégories de mécanismes, les dispositifs de solidarité et les pensions de réversion, qui contribuent à améliorer sensiblement la situation des femmes.

Quelques mesures spécifiques récentes

Les indemnités journalières de maternité sont désormais prises en compte dans le calcul du salaire de référence au régime général, à hauteur de 125 % de leur montant. Moyennant le paiement de cotisations, des droits à la retraite ont pu être constitués par les conjoints, en majorité des femmes, qui ont participé activement et habituellement à l'entreprise sans être rémunérés, à travers la reconnaissance du statut de conjoint collaborateur d'exploitants agricoles (1999) puis de chefs d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale (2005). Ces droits ont depuis été revalorisés et étendus aux retraites complémentaires. Depuis 2022, l'affiliation au statut de conjoint collaborateur est limitée à cinq ans sur toute la carrière afin de privilégier des statuts plus protecteurs, comme ceux de co-exploitant ou de salarié.

⁴⁵⁰ Avec l'accord de l'employeur qui devra également surcotiser sur la part employeur au régime général (article L. 351-15 du CSS) ; dans la limite d'une augmentation de la durée totale de service de quatre trimestres dans la fonction publique (article L. 11 *bis* du code des pensions civiles et militaires de retraite). 10 % des nouveaux retraités parmi les fonctionnaires de l'État en 2020 avaient surcotisé au moins une fois au cours de leur carrière. Le dispositif n'est pas suivi statistiquement au régime général.

A - Des droits directs au titre de la solidarité qui bénéficient davantage aux femmes mais restent à mieux calibrer

Les dispositifs de solidarité du système de retraite accordent des droits, qui s'ajoutent à ceux liés aux périodes d'emploi et qui ne sont pas la contrepartie directe de cotisations versées par leurs bénéficiaires. Les dispositifs de réversion analysés plus loin s'en distinguent au sens où ils peuvent être considérés comme une contrepartie des cotisations versées par le couple.

1 - Des dispositifs de solidarité qui représentent 30 à 40 % des pensions de droit direct versées aux femmes

Certains dispositifs majorent la pension de droit direct (les minima de pension⁴⁵¹ ou les majorations de pension pour trois enfants ou plus) ; d'autres augmentent la durée d'assurance validée (l'assurance vieillesse des parents au foyer ou AVPF, les majorations de durée d'assurance pour enfant, etc.⁴⁵²). D'autres encore permettent de partir à la retraite à taux plein dès 62 ans, même en cas de durée validée pour la retraite insuffisante (en cas d'inaptitude ou d'invalidité), ou de partir à la retraite avant 62 ans (les départs anticipés pour motif familial, pour carrière longue, etc.).

Ces dispositifs bénéficient globalement davantage aux femmes et font plus que compenser pour elles les effets défavorables des règles de calcul des pensions liées à l'emploi⁴⁵³.

Pour la génération 1950, alors que la durée cotisée au titre de l'emploi était en moyenne inférieure de 22 % pour les femmes, la durée d'assurance validée ne l'était que de 5 %. Cet écart s'est réduit au fil des générations et devrait s'inverser à l'avenir: la durée validée par les femmes est très proche de celle des hommes parmi les assurés du régime général partis à la retraite en 2020 (160 trimestres contre 161 pour les hommes) et serait même supérieure de 5 % à partir de la génération 1980, selon la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

⁴⁵¹ Cour des comptes, « *Les minima de pension de retraite : un système complexe à la logique devenue incertaine* », Ralfss 2020, chapitre VII, octobre 2020.

⁴⁵² Cour des comptes, « *Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser* », Ralfss 2022, chapitre VII, octobre 2022.

⁴⁵³ Aubert P., Bachelet M., « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », déjà cité.

Fin 2016, selon la Drees⁴⁵⁴, l'ensemble des dispositifs de solidarité au sens large représentait 29,1 % des pensions de droit direct versées aux femmes, dont 50,2 % pour celles ayant eu trois enfants ou plus et 19,1 % pour les autres, contre 18,3 % de celles versées aux hommes. L'écart (près de 11 points) du poids de ces dispositifs dans les pensions de droit direct des hommes et des femmes résulte principalement des droits familiaux de retraite (écart de 10 points).

Sans les dispositifs de solidarité, la pension moyenne de droit direct des femmes aurait été inférieure de 50 % à celle des hommes, et non de 42 % comme constaté.

Tableau n° 26 : part des dispositifs de solidarité dans le total des pensions de droit direct tous régimes en 2016

<i>En % du total des pensions de droit direct</i>	Femmes	Hommes
<i>Droits familiaux de retraite</i>	13,2 %	3,2 %
- <i>Majorations de pension pour trois enfants ou plus</i>	2,8 %	3,1 %
- <i>Majorations de durée pour enfant</i>	6,5 %	0,0 %
- <i>Trimestres d'AVPF</i>	2,7 %	0,1 %
- <i>Départs anticipés pour motif familial</i>	1,2 %	0,0 %
<i>Minima de pension</i>	6,2 %	1,1 %
<i>Périodes assimilées (1)</i>	4,7 %	5,3 %
<i>Départs anticipés pour carrière longue</i>	1,7 %	2,6 %
<i>Autres départs anticipés (2)</i>	2,1 %	4,2 %
<i>Autres majorations de durée (3)</i>	0,4 %	1,4 %
<i>Départs à taux plein pour invalidité ou inaptitude</i>	0,8 %	0,5 %
<i>Total des dispositifs de solidarité</i>	29,1 %	18,3 %

Notes : (1) Points et trimestres au titre de périodes de chômage, de maladie, de maternité ou d'invalidité ; (2) Catégories actives des fonctionnaires, départs pour handicap, pénibilité, etc. ; (3) Au titre de services insalubres, de campagnes militaires, etc.

Source : Cour des comptes à partir des données de la Drees

⁴⁵⁴ Les dossiers de la Drees n° 49 « Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes », février 2020. L'estimation a été réalisée sur la base de l'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) de 2016, l'échantillon exploitable le plus récent qui recense les pensions de retraite versées par les différents régimes de retraite en décembre 2016.

Selon une méthode différente retenue par la Cnav et n'intégrant pas les départs anticipés parmi les dispositifs de solidarité⁴⁵⁵, le poids des dispositifs de solidarité pour les femmes passerait de 40 % pour la génération 1950 à 33 % pour la génération 2000 (respectivement 19 % et 20 % pour les hommes de ces générations) ; il diminuerait au fil des générations du fait de la baisse de la part des minima de pension⁴⁵⁶.

Les corrections apportées par les dispositifs de solidarité sont plus faibles dans les régimes complémentaires qu'au régime général⁴⁵⁷.

2 - Les dispositifs de départ anticipé à la retraite moins favorables aux femmes qu'aux hommes

Les dispositifs de départ anticipé à la retraite, à l'exception de ceux pour motif familial⁴⁵⁸, bénéficient davantage aux hommes.

C'est le cas des départs anticipés pour carrière longue qui exigent notamment des durées cotisées élevées : parmi les retraités nés en 1950, seulement 5 % des femmes en ont bénéficié contre 18 % des hommes. Pour favoriser leur accès au dispositif, la loi du 20 janvier 2014 a ajouté tous les trimestres de maternité parmi les trimestres cotisés, mais les majorations de durée d'assurance pour enfant, qui sont attribuées même sans cessation ou réduction de l'activité professionnelle, ne sont pas retenues.

Les différences de métiers exercés par les femmes et les hommes ont également des effets sur les possibilités de départ anticipé à la retraite.

Les départs anticipés dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux de retraite liés à certaines catégories d'emploi (policiers, sapeurs-pompiers, militaires, conducteurs de train, etc.) bénéficient globalement moins aux femmes, compte tenu des fonctions concernées et du fait que des métiers concentrant beaucoup de femmes ne sont plus classés en catégorie active (institutrices⁴⁵⁹ et infirmiers⁴⁶⁰). De même, le compte professionnel de

⁴⁵⁵ Cnav, Cadr'@ge n° 43 « *Les mécanismes de solidarité améliorent les pensions de retraite : des effets proches entre les générations 1950 et 2000* », avril 2020.

⁴⁵⁶ Supposés être, comme actuellement, revalorisés selon l'inflation.

⁴⁵⁷ Cnav, « *Les écarts de pensions tous régimes entre les hommes et les femmes : analyse sur les nouveaux retraités de droit propre du régime général de 2017* », décembre 2021. Pour les nouveaux retraités de 2017 n'ayant été affiliés qu'au régime général pour leur retraite de base, l'écart de pension de droit direct entre les femmes et les hommes est de 29 % au régime général et 56 % dans les régimes complémentaires.

⁴⁵⁸ Mais dont le principal (les départs dans la fonction publique après quinze ans de service et trois enfants) est en extinction.

⁴⁵⁹ Corps de fonctionnaire mis en extinction par le décret du 23 décembre 2003 et progressivement remplacé par le corps de professeur des écoles.

⁴⁶⁰ Article 37 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

prévention, sur lequel les salariés exposés à des facteurs de pénibilité acquièrent des points en fonction de la durée de cette exposition⁴⁶¹, bénéficie surtout à des hommes : seulement 24 % des salariés ayant acquis au moins un point fin 2020 étaient des femmes. Les critères de pénibilité retenus⁴⁶² renvoient, en effet, principalement à des métiers masculins : plus de 40 % des déclarations d'exposition l'étaient dans l'industrie manufacturière, qui représente moins de 15 % de l'emploi salarié du secteur privé.

3 - Des minima de pension majoritairement attribués aux femmes

Tous les régimes de base, excepté celui des professionnels libéraux, attribuent des minima de pension, sous la forme d'un montant forfaitaire⁴⁶³, qui augmentent les pensions de retraités dont les revenus d'activité ont été faibles, sous la condition, notamment, de bénéficier d'une pension à taux plein⁴⁶⁴.

Ces minima sont majoritairement attribués aux femmes : parmi les retraités nés en 1950, cinq femmes sur dix en bénéficient et seulement trois hommes sur dix, ce qui porte à 62 % la part des femmes parmi les bénéficiaires. Les majorations de pension associées représentent des montants substantiels : 150 euros en moyenne par mois pour les femmes nées en 1950 et percevant un minimum dans leur régime principal, soit 28 % de leur pension de droit direct ; pour un quart d'entre elles, cette part est supérieure à 39 %.

Les bénéficiaires du minimum de pension du régime général (le « minimum contributif ») sont en majorité des assurés à carrière courte, qui partent à la retraite à l'âge d'annulation de la décote (67 ans) ou à 62 ans au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité. La condition du taux plein pour en bénéficier oblige ainsi beaucoup de femmes à attendre 67 ans pour partir à la retraite⁴⁶⁵.

⁴⁶¹ Ces points peuvent être utilisés, entre autres, pour majorer la durée d'assurance ou partir à la retraite à partir de 60 ans.

⁴⁶² Travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif, bruit, températures extrêmes et activités exercées en milieu hyperbare.

⁴⁶³ 652,60 euros par mois pour une carrière complète au régime général en 2022.

⁴⁶⁴ Cour des comptes, « *Les minima de pension de retraite : un système complexe à la logique devenue incertaine* », déjà cité.

⁴⁶⁵ La majoration au minimum contributif, instaurée en 2004 et conditionnée par une durée minimale de 120 trimestres cotisés, a bénéficié jusqu'ici davantage aux hommes. Elle vaut 60,51 euros par mois, ce qui porte le montant majoré à 713,11 euros (+ 9,3 %).

Les minima de pension à l'étranger⁴⁶⁶

À l'exception des États-Unis, tous les pays examinés ont mis en place des minima de pension sous diverses formes : comme en France, une pension propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants, proportionnelle à la durée d'assurance et portant la pension à un minimum contributif (Belgique, Espagne, Italie) ; une pension forfaitaire, universelle, proportionnelle à la durée de résidence dans le pays (Canada, Pays-Bas, Suède) ou à la durée d'assurance (Japon et Royaume-Uni). La pension forfaitaire, par nature, bénéficie autant aux femmes qu'aux hommes, sauf en Suède où, comme les pays du premier groupe, la pension minimale bénéficie majoritairement aux femmes car elle complète la pension de base, liée aux salaires et à la durée de la carrière, lorsque celle-ci est faible.

Afin de garantir un niveau de vie minimal aux retraités, en sus, le cas échéant, des minima de pension, le minimum vieillesse soutient le revenu des personnes âgées de 65 ans ou plus. Il intervient comme un filet de sécurité, servi sans considération des activités professionnelles des personnes, en complétant leurs ressources, sous un plafond total de 916,78 euros par mois pour une personne seule et de 1 423,31 euros pour un couple (en 2022). Fin 2019, près de 56 % des allocataires du minimum vieillesse étaient des femmes (88 % parmi les 90 ans et plus), dont 90 % de femmes seules, mais, en 2016, plus d'une femme seule sur deux éligibles au minimum vieillesse n'y a pas recouru, contre 44 % des hommes seuls⁴⁶⁷.

Les femmes sont, de fait, les premières à bénéficier des minima à destination des personnes âgées. Ce sont aussi les premières à pâtir des difficultés de paiement à bon droit des retraites, que la Cour⁴⁶⁸ a relevées plus particulièrement pour les minima de pension et le minimum vieillesse.

⁴⁶⁶ Sur le champ des pays régulièrement examinés par le COR : Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni.

⁴⁶⁷ Les dossiers de la Drees n° 97, « *Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules* », mai 2022.

⁴⁶⁸ Cour des comptes, « *Les minima de pension de retraite : un système complexe à la logique devenue incertaine* », déjà cité, et « *Le minimum vieillesse et l'allocation de rentrée scolaire : une contribution forte à la réduction de la pauvreté, des performances de gestion contrastées* », Ralfss 2021, chapitre X, octobre 2021.

4 - Des droits familiaux de retraite essentiels pour les mères, à simplifier et à harmoniser

Les principaux droits familiaux de retraite⁴⁶⁹ sont les majorations de durée d'assurance (MDA) pour enfant, les majorations de pension pour parents de trois enfants ou plus et l'AVPF qui donne des droits, au régime général, au titre des enfants.

Ces droits bénéficient à environ trois retraités sur cinq, en majorité des femmes, 90 % d'entre elles disposant d'au moins un droit familial. La contribution des droits familiaux au montant des pensions augmente logiquement avec le nombre d'enfants. Elle est en moyenne de 18 % pour les femmes nées en 1946 et en 1950, allant de 5 % pour les mères d'un seul enfant à un peu plus de la moitié de la pension pour les mères de quatre enfants ou plus.

En revanche, les majorations de pension pour parents de trois enfants ou plus, contribuent à augmenter les écarts en euros de montant de pension entre les femmes et les hommes, car les pensions des pères qui en bénéficient sont en moyenne plus élevées que celles des mères.

Lorsque certains de ces droits, à l'exemple des MDA, étaient réservés aux mères, ils ont été jugés discriminatoires à l'encontre des pères par les juridictions européennes ou nationales⁴⁷⁰. Ils ont alors été étendus aux pères mais avec l'intention de les orienter en priorité vers les mères, *via* des MDA au titre de la maternité et, au régime général, des MDA attribuées par défaut à la mère au titre de l'éducation en l'absence d'indication contraire des parents.

Au total, les droits familiaux de retraite contribuent beaucoup à réduire les écarts de pension entre les femmes (de fait, les mères) et les hommes, au prix d'un effort financier important⁴⁷¹.

⁴⁶⁹ Cour des comptes, « *Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser* », déjà cité.

⁴⁷⁰ Principales jurisprudences : Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), 29 novembre 2001, Griesmar c/ ministère de l'économie, C-366/99 ; CJUE, 13 décembre 2001, Mouflin c/France, C-206/00 ; Cour de cassation, 2^e chambre civile, 19 février 2009.

⁴⁷¹ Cour des comptes, « *Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser* », déjà cité. La part des trois principaux droits familiaux (MDA, AVPF et majorations de pension) dans la masse des pensions de droit direct passerait de 6,7 % en 2016 à près de 10 % en 2040 (36 milliards d'euros constants).

La Cour⁴⁷² a néanmoins constaté qu'ils compensaient mal, à la retraite, l'incidence des enfants sur la carrière des mères : ils attribuent plus de trimestres de retraite par rapport aux réductions d'activité (les MDA sont accordées même en l'absence de réduction d'activité) et compensent peu les pertes de salaire associées. Ces droits mériteraient en conséquence d'être, à coûts constants, aménagés au profit de majorations de pension et simplifiés, dans l'objectif d'une meilleure harmonisation entre les régimes de retraite.

Les droits familiaux de retraite à l'étranger

Les droits familiaux de retraite, qui n'existent pas dans les régimes obligatoires au Canada, aux Pays-Bas ou aux États-Unis, ont été développés dans plusieurs pays européens depuis les années 1990 pour atténuer les effets des réformes pour les mères susceptibles d'être particulièrement affectées en raison de carrières plus souvent incomplètes. En Allemagne, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suède, ils sont moins nombreux qu'en France et majoritairement accessibles sans condition d'interruption d'activité. Souvent attribués au titre d'un congé pour maternité ou d'un congé parental, ils bénéficient majoritairement aux mères mais, dans certains cas, le bénéficiaire de ces droits est au choix du couple.

En Espagne, comme en France, les compléments de pension liés aux enfants et réservés aux mères ayant au moins deux enfants ont été jugés « discriminatoire » par la CJUE en 2019⁴⁷³. Afin de contourner cette difficulté, depuis 2021, le nouveau dispositif accorde le complément à partir du premier enfant sous la forme d'une majoration forfaitaire par enfant. Il est attribué à l'un des deux conjoints, mais il est versé à la mère sauf si le père justifie d'une interruption de carrière ou d'une perte de salaire après la naissance de l'enfant et si sa pension est plus faible. Le dispositif s'inscrit dans un objectif d'égalité entre les femmes et les hommes puisqu'il est prévu qu'il s'applique jusqu'à ce que l'écart entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes soit inférieur à 5 %.

B - Des dispositifs de réversion qui réduisent les écarts de pension, mais restent inéquitables

Les pensions de réversion consistent à reverser au conjoint ou à l'ex-conjoint survivant une partie de la pension de la personne décédée. Elles s'ajoutent aux droits directs liés à l'emploi et aux dispositifs de solidarité.

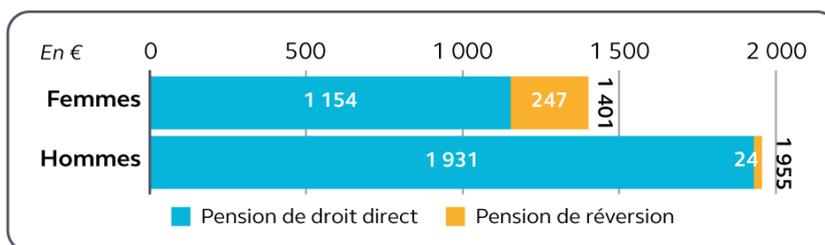
⁴⁷² Cour des comptes, « *Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser* », déjà cité.

⁴⁷³ CJUE, 12 décembre 2019, *WA c/ Instituto Nacional de la Seguridad Social*, C-450/18.

1 - Des écarts de pension totale atténués par les pensions de réversion attribuées majoritairement à des femmes

Compte tenu des écarts d'espérance de vie et d'âge au sein des couples, près de 90 % des bénéficiaires des pensions de réversion sont des femmes. En 2020, les pensions de réversion réduisent l'écart de pension moyenne entre les femmes et les hommes parmi les personnes percevant une pension de droit direct ; cet écart passe de 40 % pour les seuls droits directs à 28 % après prise en compte des réversions, qui bénéficient à 3,3 millions de femmes percevant une pension de droit direct et résidant en France.

Graphique n° 29 : montant mensuel moyen de la pension des femmes et des hommes percevant une pension de droit direct en 2020



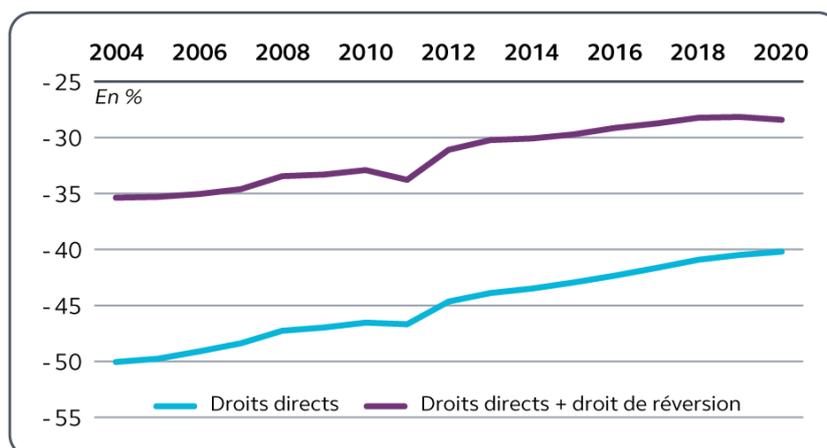
Champ : Retraités résidant en France.

Source : Drees

En outre, plus d'un million de personnes, dont environ 574 000 résidant en France, à 95 % des femmes, bénéficient en 2020 de pensions de réversion sans percevoir de pensions de droit direct, soit parce qu'elles n'ont pas encore atteint l'âge d'ouverture des droits à la retraite, soit parce qu'elles n'ont pas cotisé au système de retraite.

La part de la pension de réversion dans la pension totale des femmes se réduit (de 23 % en 2004 à 18 % en 2020), en relation principalement avec la hausse des pensions acquises grâce à leur activité professionnelle, et la réduction de l'écart de pension totale entre les femmes et les hommes au cours du temps résulte principalement des pensions de droit direct.

Graphique n° 30 : évolution des écarts de pension entre les femmes et les hommes entre 2004 et 2020 (en %)



*Champ : Retraités résidant en France ayant perçu une pension de droit direct.
Source : Drees*

En projection⁴⁷⁴, cet écart de pension totale continuerait de se réduire (17 % en 2040) mais ne devrait pas disparaître, dès lors que subsistent des écarts de salaire et donc des écarts de pension de droit direct.

Dans les pays européens examinés (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Danemark, Portugal et Suède), les femmes perçoivent également des pensions totales plus faibles que les hommes. L'écart avec les hommes est intermédiaire en France (30 % en 2019 selon Eurostat), il n'est que de 7 % au Danemark, qui verse notamment des pensions forfaitaires ; il est plus élevé en Allemagne (36 %) et aux Pays-Bas (40 %).

⁴⁷⁴ COR, rapport annuel, septembre 2022. Données calées sur celles de la Drees en 2020.

Un niveau de vie à la retraite lié à la situation conjugale⁴⁷⁵

En 2019, le niveau de vie moyen des femmes retraitées n'était inférieur que de 5,2 % à celui des hommes retraités. Ce faible écart résulte du fait que le niveau de vie est supposé identique pour tous les membres d'un même ménage et donc pour les deux conjoints d'un couple. Les écarts de niveau de vie à la retraite entre les femmes et les hommes proviennent essentiellement des personnes seules, dans une moindre mesure des couples dont l'un est retraité et l'autre pas.

Les veuves, qui représentent plus de 40 % des retraités vivant seuls, ont, par rapport aux retraités en couple, un niveau de vie moyen inférieur de 19 % et un taux de pauvreté⁴⁷⁶ supérieur de 7,2 points (12,3 % contre 5,1 %). Elles appartiennent à des générations anciennes dont les revenus sont plus faibles et au sein desquelles les femmes de cadres sont sous-représentées car les cadres ont une espérance de vie plus élevée que les ouvriers.

Les femmes divorcées seules à la retraite ont un niveau de vie moyen encore plus faible, inférieur de 25 % à celui des retraités vivant en couple, et plus d'une sur cinq est pauvre. Comme elles ne perçoivent pas, ou peu, de pensions de réversion, on s'attendrait à ce qu'elles aient un niveau de vie encore plus faible, de même pour les femmes retraitées célibataires dont le niveau de vie moyen est pourtant proche de celui des veuves.

La raison est que les femmes divorcées ou célibataires actuellement à la retraite ont des pensions de droit direct plus élevées que les autres femmes de leur génération car la montée du divorce et du célibat s'est d'abord observée parmi les femmes les plus diplômées. À l'avenir, cette différence devrait s'atténuer car, parmi les générations nées après les années 1960, les femmes les plus diplômées vivent au contraire plus souvent en couple que les femmes les moins diplômées⁴⁷⁷. En outre, la part des femmes divorcées ou célibataires à la retraite devrait augmenter⁴⁷⁸, ce qui devrait conduire à une hausse de la part des retraitées à faible niveau de vie.

⁴⁷⁵ COR, rapport annuel, septembre 2022. Le niveau de vie rapporte tous les revenus du ménage, y compris prestations sociales et après impôt, à sa taille exprimée en unités de consommation (cf. infra).

⁴⁷⁶ Seuil de pauvreté égal à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble de la population, soit 1 102 euros par mois en 2019.

⁴⁷⁷ Insee Première n° 1281, « *Vivre en couple, la proportion de jeunes en couple se stabilise* », février 2010.

⁴⁷⁸ « *Retraites : droits familiaux et conjugaux* », sixième rapport du COR, décembre 2008. Sur dix femmes, pour celles nées en 1930, une est restée célibataire, une a divorcé et les huit autres se sont mariées sans jamais divorcer ; pour celles nées en 1950, parties récemment à la retraite, une sera restée célibataire, trois auront divorcé (dont une se sera remariée à la retraite) et les six autres se seront mariées sans jamais divorcer ; pour celles nées en 1970, trois resteraient célibataires, trois se marieraient puis divorceraient (dont une serait remariée à la retraite) et quatre se marieraient sans jamais divorcer.

2 - Des pensions de réversion dont les différences d'attribution doivent être corrigées

Les conditions d'attribution (âge, ressources, durée de mariage) et le montant de la pension de réversion diffèrent selon les régimes, mais tous réservent la réversion aux personnes qui sont ou ont été mariées.

Comme le soulignait la Cour en 2015⁴⁷⁹, les grandes différences de règles selon les régimes créent de nombreuses et profondes disparités, et des situations d'une grande complexité. Elles soulèvent la question de l'objectif poursuivi : soit la pension de réversion, attribuée le plus souvent à la femme, a pour objet de prolonger au-delà du décès le partage au sein du couple du fruit du travail rémunéré du conjoint décédé, lequel a souvent été facilité par le travail domestique assuré par le conjoint survivant ; soit elle a pour objet de maintenir le niveau de vie du conjoint survivant par rapport à celui avant le décès de son conjoint

L'objectif de maintien du niveau de vie du survivant est atteint par les dispositifs de réversion, mais seulement en moyenne. En effet, ces dispositifs⁴⁸⁰ ne suffisent pas à préserver le niveau de vie de certaines catégories de femmes, en particulier celles dont les pensions sont les plus faibles⁴⁸¹. À l'inverse, la proportion de femmes dont le niveau de vie s'améliore après le décès du conjoint, s'élèverait du fait de l'augmentation des pensions de droit direct des femmes ; selon des simulations⁴⁸², elle atteindrait environ 50 % pour celles nées au cours des années 1960, contre 36 % pour celles nées entre 1950 et 1954. Les dispositifs de réversion, dont la part dans la masse des pensions (près de 11 % en 2021) diminuerait mais resterait importante en 2040⁴⁸³, mériteraient d'être mieux ciblés. En excluant tout bouleversement, comme le recommandait la Cour en 2015, compte tenu du rôle toujours majeur de ces dispositifs dans le rapprochement des niveaux de pensions entre les femmes et les hommes, il conviendrait d'en préserver le caractère juste et équitable, en évitant les situations paradoxales décrites dans l'encadré ci-après.

⁴⁷⁹ Cour des comptes : « *Les pensions de réversion : un rôle toujours majeur, une modernisation souhaitable* », Ralfss 2015, chapitre XI, septembre 2015.

⁴⁸⁰ Compte tenu de leurs barèmes et du calcul du niveau de vie.

⁴⁸¹ Cnav, Retraite et société n° 83, « Évolutions des pensions de réversion : une première approche des effets redistributifs ».

⁴⁸² Insee, « *L'effet du veuvage et de la réversion sur le niveau de vie : simulations en projection* », octobre 2014.

⁴⁸³ Environ 9 % selon « *Les pensions de réversion à l'horizon 2070* », document n° 8, dossier du COR du 31 janvier 2019.

L'appréciation du niveau de vie du conjoint survivant

L'approche statistique du niveau de vie d'un ménage repose sur la notion d'« unités de consommation » (UC) qui permet de tenir compte des effets d'échelle liés aux charges fixes (logement, électricité, véhicule, etc.). Selon la convention retenue par l'Insee à partir d'estimations globales, on considère ainsi qu'une personne vivant seule représente une unité, et deux personnes représentent 1,5 unités, et non pas 2. Le niveau de vie est calculé en rapportant les revenus du ménage au nombre d'unités de consommation.

La variation du niveau de vie du conjoint survivant après un veuvage dépend en particulier du niveau de ses droits propres et du taux de réversion. Dans cette approche, une personne n'ayant pas de pension de retraite personnelle, et ne percevant plus que la moitié de la retraite de son conjoint décédé au titre de la réversion, voit son niveau de vie diminuer⁴⁸⁴. En revanche, si les deux conjoints percevaient des pensions de niveau égal, la baisse de revenu (en valeur absolue) consécutive au veuvage peut – paradoxalement – se traduire par une augmentation du niveau de vie mesuré par unité de consommation⁴⁸⁵.

Cependant, l'appréciation des effets du veuvage sur le niveau de vie nécessiterait, pour être complète et juste, de connaître les autres revenus du conjoint survivant ainsi que son patrimoine, financier et immobilier.

En outre, le principe actuel de la proratisation de la pension de réversion en présence de plusieurs conjoints, qui est une situation de plus en plus fréquente avec le nombre croissant des divorcés, pose des questions d'équité : les divorcés dont l'ex-conjoint s'est remarié ne bénéficieront que d'une part de la réversion, alors que ceux dont l'ex-conjoint ne s'est pas remarié en percevront l'intégralité dans la plupart des régimes.

Le partage de la réversion : des règles aux conséquences aberrantes

La situation examinée est celle d'un conjoint survivant marié avec l'assuré, pendant seulement la première année de la carrière de celui-ci, qui a duré 40 ans.

Au régime général, si l'assuré décédé ne s'est jamais remarié, l'ex-conjoint perçoit l'intégralité de la pension de réversion mais, s'il s'est remarié peu de temps après son divorce (sans nouvelle séparation par la suite), l'ex-conjoint touche seulement 1/40, soit 2,5 %, de cette pension.

⁴⁸⁴ En couple, son niveau de vie était égal à la pension de son mari, par exemple 1 500 €, divisée par 1,5, soit 1 000 € par UC. Une fois veuve, il est égal à la pension de réversion, soit la moitié de la pension du mari, ce qui correspond à 750 € par UC.

⁴⁸⁵ Si chaque conjoint a une pension de 1 500 €, le niveau de vie du couple était de 2 000 € par UC (3 000 € divisés par 1,5) ; celui de la veuve passe à 2 250 € par UC (1 500 € de pension de droit direct et 750 € de pension de réversion).

À l'Agirc-Arrco, si cet assuré ne s'est jamais remarié, l'ex-conjoint n'a droit qu'à 2,5 % de la pension de réversion car le divorce entraîne alors une proratisation en fonction des durées de mariage et d'assurance. Si l'assuré décédé s'était remarié six mois avant son décès, l'ex-conjoint aurait bénéficié de 1/1,5, soit 66 %, de la pension de réversion (proratisation cette fois uniquement en fonction de la durée totale des mariages).

Certains pays ont adopté un système de partage des droits à la retraite entre conjoints, qui consiste à attribuer à chaque conjoint la moitié de la totalité des droits acquis par le couple pendant la période de vie maritale. Ce partage des droits instaure une stricte égalité de traitement des deux conjoints, quelle que soit la façon dont ont été réparties les tâches domestiques. Or, s'il est facile à mettre en œuvre dans un régime à points, comme le régime de base allemand, son application dans les régimes en annuités français pose de grandes difficultés.

Les pensions de réversion à l'étranger

Dans tous les pays examinés par le COR, existent des dispositifs de réversion associés aux régimes de base, sauf au Royaume-Uni et en Suède où ils ont été supprimés ; aux Pays-Bas, ils ont presque disparu en raison de conditions d'éligibilité très restrictives depuis 1996. Toutefois, dans ces trois pays, les régimes complémentaires professionnels, très développés, prévoient des possibilités de réversion. Les conditions d'accès aux dispositifs de réversion dépendent de l'âge, du statut marital (divorce ou remariage) et des ressources du conjoint survivant.

Dans tous les pays examinés, plus de 80 % des bénéficiaires de pension de réversion sont des femmes, en raison de leur plus longue espérance de vie. Leur nombre tend à diminuer en proportion de la diminution des mariages et de la hausse des divorces. Ces évolutions ont conduit à l'ouverture de la réversion aux couples non mariés (Allemagne, Canada, Espagne, Italie, Japon, Pays-Bas) et à l'introduction d'un partage des droits en cas de divorce (Allemagne, Canada, Royaume-Uni), voire en substitution à la réversion (Allemagne).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le système de retraite n'a pas vocation à compenser tous les écarts constatés en période d'emploi⁴⁸⁶. La réduction des écarts de pension entre les femmes et les hommes passe d'abord par des actions sur le marché du travail. La lutte contre les discriminations à l'encontre des femmes mérite d'être amplifiée. Les mesures visant à mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle doivent continuer à être développées pour limiter l'effet de l'éducation des jeunes enfants sur la carrière des parents, en particulier celles améliorant l'accueil des jeunes enfants.

Les écarts de pension sont atténués grâce principalement aux droits à retraite liés aux enfants et aux dispositifs de réversion, qui bénéficient davantage aux femmes et représentent près de 60 Md€ de prestations, soit près d'un cinquième du total des pensions de retraite. Ces correctifs apportés par le système de retraite visent à réduire les écarts de droits liés à l'éducation des enfants et à la vie en couple. Leur maintien est discuté au motif qu'il entretiendrait les écarts de situation préalables à la retraite ; la Cour estime, cependant, que ces droits doivent mieux compenser les interruptions de carrière et des moindres salaires des femmes et des hommes liés à l'éducation des jeunes enfants et au partage des tâches domestiques, tout en préservant la soutenabilité financière du système, ce qui nécessite des réformes, sans coûts supplémentaires.

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réforme des retraites n'ayant pas apporté de modifications substantielles aux droits familiaux de retraite⁴⁸⁷, la Cour exprime à nouveau l'orientation suivante afin qu'elle soit prise en compte dans le cadre des évolutions futures du système de retraite :

- *compenser à coût constant et de manière plus ajustée (i.e. moins en attribution de trimestres, plus en majoration de pension) l'incidence sur les droits à retraite des pertes de trimestres et de salaire liées aux interruptions de carrière pour l'éducation des jeunes enfants, notamment pour les pensions les plus faibles, tout en préservant des droits spécifiques à partir de trois enfants.*

⁴⁸⁶ Selon l'exposé des motifs de la loi du 20 janvier 2014, « *Le système de retraite n'a pas vocation à corriger toutes les inégalités. A minima, il doit éviter de les amplifier* ».

⁴⁸⁷ Sous réserve de l'attribution d'une surcote aux assurés titulaires d'au moins un trimestre de majoration de durée d'assurance et disposant, un an avant l'âge légal de départ à la retraite, soit à 63 ans, du nombre de trimestres requis pour une pension à taux plein.