



# L'IMPACT DU PROJET DE REFORME DES RETRAITES SUR LES FEMMES

29 janvier 2020

## **Le HCE plaide pour que la réforme des retraites contribue véritablement à un système plus égalitaire entre les femmes et les hommes et ne fige pas les rôles sociaux de sexe**

Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE) a réuni, le 17 janvier 2020, des expert.e.s, des partenaires sociaux et des représentant.e.s de la société civile<sup>1</sup> pour échanger sur les conséquences de la réforme des retraites pour les femmes. L'étude d'impact publiée le 24 janvier 2020, proposant des simulations avec un âge d'équilibre fixé à 65 ans, éclaire pour partie le dispositif mais l'opacité demeure sur de nombreux points et, notamment, sur la question des droits familiaux.

### **Un système actuel inégalitaire**

85% des Français.e.s considèrent que le système actuel est inégalitaire (IFOP pour Fondapol, octobre 2018). Et il est vrai que les chiffres sont alarmants : tous régimes de retraites confondus, la pension de droit direct des femmes est inférieure de 42% à celle des hommes, soit, en 2018, 1 933 euros par mois pour les hommes et 1 123 euros pour les femmes. L'écart baisse à 29% en prenant en compte la pension de réversion (DREES 2019). Une femme sur 5 pour un homme sur 12 attend 67 ans, âge d'annulation de la décote, pour partir en retraite. Pour nombre de ces femmes, cette attente se fait d'ailleurs rarement en emploi.

### ***Un système à points qui prend en compte l'intégralité de la carrière est-il plus favorable pour les femmes ?***

Le système à points, dont l'objectif est de refléter au plus près la somme des cotisations versées, repose sur une logique de contributivité. Les femmes ont des carrières plus souvent heurtées que celles des hommes en raison des multiples charges qui reposent sur elles (congés parentaux, congés d'aidants, temps partiels, etc.). Ce système paraît donc, en première analyse, moins avantageux puisqu'il repose sur l'ensemble de la carrière et non plus sur une période de référence, les 6 derniers mois pour la fonction publique et les 25 meilleures années pour le régime général, qui permettrait de gommer les années les moins rentables. Dans les projections de l'étude d'impact intermédiaire, il apparaît d'ailleurs que pour les femmes représentantes des classes moyennes et modestes, le système universel sera pénalisant si elles partent avant l'âge d'équilibre.

Certes, en ce qui concerne les fonctionnaires, la prise en compte des primes dans le nouveau système constitue un moyen important de rétablir une forme d'équilibre avec les salaires de

<sup>1</sup> Expertes par ordre d'intervention : Carole BONNET, directrice de recherche à l'INED, Béatrice LESTIC, secrétaire nationale CFTD, Sophie BINET, secrétaire confédérale CGT, Christiane MARTY, Fondation Copernic, Olga TROSTIANSKY, présidente du Laboratoire Égalité, Michèle IDELS, co-présidente de l'Alliance des femmes pour la démocratie.

référence pris en compte dans le privé. Mais dans les faits, les hommes ont 60% de plus de primes que les femmes. En outre, les primes correspondent en moyenne à 23% du traitement des fonctionnaires et ce chiffre recouvre de fortes inégalités selon les professions puisque pour les professeur.e.s des écoles par exemple, majoritairement des femmes, la prime n'est que de 9% en moyenne. Une hausse des rémunérations des professeur.e.s et des chercheuse.eur.s est également prévue mais elle sera moins favorable aux femmes si elle se fait par l'augmentation des indemnités ou des parts variables, du fait que les femmes ont un temps de travail global plus contraint.

### *Le projet de réforme tiendra-t-il compte du poids du sexisme et des inégalités professionnelles dans le système des retraites ?*

L'exigence de solidarité, présente dans le précédent système et poursuivie dans cette réforme, a pour vocation d'atténuer les effets des inégalités de salaire et de carrière des femmes, qui s'expliquent par le fait qu'elles assurent une triple production : travail domestique, travail lié à la procréation et travail professionnel. Les femmes sont aujourd'hui pénalisées par l'économie altruiste dont elles sont porteuses. L'INSEE évalue le seul travail domestique à 60 milliards d'heures en 2010, soit près d'un tiers du PIB, sans compter le travail de procréation et d'éducation. Il s'agit de reconnaître cet inégal partage lié au défaut de responsabilité des hommes dans la prise en charge du care. Certes un système des retraites n'a pas pour vocation de résorber toutes les inégalités du monde du travail mais il doit en atténuer les effets d'autant qu'un système de retraites ne fait pas que refléter ces inégalités mais peut aussi les amplifier.

### *Les dispositifs de solidarité dans l'atténuation des inégalités dans le système actuel pourra-t-elle être aussi opérante dans le régime à venir ?*

Dans le système actuel, les femmes sont les bénéficiaires majoritaires des dispositifs de solidarité (minimum de pension, droits familiaux, réversion) puisque ceux-ci représentent 22% de la pension moyenne de droit direct des femmes, contre 13% de celle des hommes.

Certaines analyses du système actuel sont éclairantes à cet égard : Carole BONNET, directrice de recherche à l'INED, montre ainsi que l'écart se résorbe entre les femmes et les hommes au fil des générations en raison de la hausse de qualification et de participation des femmes au marché du travail. Cependant, les projections du Conseil d'Orientation des Retraites font état d'un écart qui perdure dans le temps puisqu'il serait encore de 20% pour les femmes qui partiront en retraite en 2040, non pas tant par l'effet de durées validées qui devraient rattraper celles des hommes pour la génération 1960 grâce à la majoration de durée d'assurance (MDA), mais en raison des écarts de salaire qui persistent et stagnent depuis le début des années 1990 : 27% en 1990 et 24% aujourd'hui.

Quant aux droits conjugaux, grâce à la pension de réversion qui bénéficie aux femmes dans 9 cas sur 10, l'écart se réduit à 25%. Pour ce qui est des droits familiaux et des minima de pension, ils constituent un système fortement redistributif puisqu'ils représentent 20% des pensions versées aux femmes et ce pourcentage s'accroîtrait plus encore en 2040.

Au regard des inégalités présentes dans le système actuel, le HCE souhaite formuler quelques points de vigilance de sorte que la réforme des retraites n'alimente pas cet état de fait, voire aggrave l'écart déjà observé entre les femmes et les hommes.

### **Des dispositifs nouveaux qui appellent quelques points de vigilance**

La logique de contributivité du régime universel intègre bien une logique de solidarité mais la question est de savoir si les dispositifs proposés sont à la hauteur des inégalités en défaveur des femmes. Deux mesures semblent aller dans le sens d'une meilleure valorisation du travail des femmes et des interruptions d'activité liées aux congés parentaux :

- **La valorisation de toute heure travaillée** : à l'heure actuelle, il faut avoir travaillé 150 heures au SMIC pour valider un trimestre, ce qui pénalise de nombreuses femmes à temps partiel alors que le nouveau système établit que chaque heure travaillée compte ;
- **La prise en considération de 100% du salaire dans le calcul des points relatifs au congé de maternité** et la prise en compte du congé de paternité.

Pour d'autres mesures, les aspects positifs en première lecture méritent d'être accompagnés de certaines réserves.

- **La revalorisation du minimum contributif à 85% du SMIC mensuel net (1 000 euros) dès 2022**

Aujourd'hui près de 4,8 millions de retraité.e.s touchent le minimum contributif, fixé à 980 euros par mois. Il est actuellement de 82% pour les retraitées de la génération 1955 (COR 2019). Les femmes devraient en être les principales bénéficiaires puisqu'elles représentent la majorité des travailleuses et travailleurs pauvres, qu'elles sont deux fois plus souvent au SMIC que les hommes, que les deux tiers des bas salaires sont ceux des femmes, et que les femmes seules (veuves, célibataires ou divorcées) constituent la moitié des bénéficiaires des minima vieillesse (DREES 2019).

Mais ce droit n'est ouvert que si le.la salarié.e dispose d'une carrière complète et comptabilise le nombre de trimestres requis pour sa retraite à taux plein ou si elle.il a l'âge du taux plein automatique fixé à 67 ans pour les générations nées à partir de 1955, alors qu'actuellement 40% des femmes liquident leur retraite avec des carrières incomplètes (CGHT). Il est prévu que ce minimum contributif soit proratisé si la carrière est incomplète. Or pour la génération née en 1950, maintenant en retraite, les données établissent que c'est le cas de 40% des femmes et de 25% des hommes. (DREES 2019).

- **Des droits conjugaux pour maintenir le niveau de vie après le décès mais conditionnés à une bonne entente au sein du couple**

La pension de réversion, perçue à 88% par les femmes à la disparition de leur conjoint, est désormais attribuée sans condition de ressources à partir de 55 ans et repose sur le maintien du niveau de vie de la veuve ou du veuf à hauteur de 70% du niveau de vie du couple. Actuellement, il existe treize dispositifs de réversion avec des taux de pension allant de 50 à 60% du revenu antérieur de la personne décédée, des conditions différentes sur l'âge d'ouverture des droits, sur la possibilité de remariage et l'existence ou non de condition de ressources (MARTY 2019). Aujourd'hui, la pension de réversion est un élément central du système de solidarité puisque, sur les quatre millions de bénéficiaires, un million ne dispose que de cette prestation pour vivre (BRAS 2020). Dans le projet de réforme, les modifications proposées semblent plus favorables aux femmes au foyer qu'aux femmes ayant eu une carrière similaire à leur conjoint, avec des carrières longues et bien rémunérées (MARTY 2020 ; étude d'impact p. 190).

Toutefois, dans la fonction publique, il n'y avait pas de condition d'âge. En outre, le droit à réversion est supprimé pour les divorces intervenus après 2025 et pour les personnes remariées. La question du droit à la réversion en cas de divorce est renvoyée au juge des affaires familiales qui devra trouver une solution dans le cadre de la prestation compensatoire. Il semble donc préférable d'établir des règles claires, notamment par le biais de mécanismes de proratisation, pour qu'au moment du divorce, temps où les femmes sont majoritairement préoccupées par la question de la garde des enfants et parfois d'un revenu de survie, une négociation conjugale sur la retraite ne vienne pas peser sur un rapport de force déjà difficile ? Et qu'en est-il pour les couples qui se séparent par consentement mutuel devant notaire ? La question de l'élargissement de la mesure aux personnes pacsées se pose également.

- **Des droits familiaux dès le premier enfant** : La bonification de 5% dès le premier enfant sur la base du revenu de l'année précédente, sans attendre trois enfants comme dans l'ancien système, est un élément positif qui permet de cibler les familles plus petites et monoparentales. Cette bonification de 5% par enfant, à destination de l'un des parents, augmentée d'une bonification de 2% pour le couple à partir du troisième enfant pose encore quelques questions.

### *Une vigilance particulière sur les droits familiaux*

Au-delà d'une première interrogation sur ce choix en pourcentage du revenu qui fait qu'un enfant génère des droits différents en fonction des niveaux de revenus, ce dispositif des droits familiaux pose un certain nombre de questions au regard des deux objectifs qui leur sont assignés : l'atténuation des effets des inégalités de carrière entre femmes et hommes tout au long de la vie professionnelle en raison même du soin apporté aux enfants et l'évolution des rôles sociaux de sexe :

- *Ce système qui se substitue non seulement à la bonification de 10% pour chaque membre du couple à partir du troisième enfant mais aussi à celui de la majoration de durée d'assurance ou MDA (huit trimestres dans le régime général avec deux parts dont une à la mère et l'autre au choix du couple) sera-t-il aussi favorable aux femmes et des simulations précises permettent-elles de le dire ?*

Aujourd'hui, les trimestres de MDA, en s'ajoutant à ceux cotisés au titre de l'emploi, contribuent à augmenter le montant de la pension en permettant d'atteindre la durée requise pour avoir une retraite à taux plein. Ainsi, selon l'UNAF, dans 65% des cas, la MDA fait augmenter la pension des bénéficiaires et dans 25% des cas, elle permet de partir plus tôt. La suppression de la MDA n'augure-t-elle pas une baisse importante des durées validées pour les femmes et donc un risque d'accroissement des écarts avec les hommes - niveaux de pension et départs en retraite ?

De plus, en termes de bonifications, on constate un écart de deux points, dans le nouveau système, pour un couple ayant trois enfants : 20% (10x2) dans l'ancien système et 17% (5X3+ 2) dans le régime universel.

- *Mais, et c'est là le point principal, qu'en est-il des variables de choix entre le père et la mère dans l'attribution de ces 5% de bonification par enfant et qu'est-ce que cela traduit comme choix de société et de pérennisation ou évolution des rôles sociaux de sexe ?*

Les simulations proposées ne permettent pas de le dire clairement puisqu'elles ont été faites sur la base d'un choix fait par les couples d'attribuer la prestation à la mère dans 80% des cas, 20% ayant opté pour le partage entre les deux parents. Dans le système actuel, si le choix par le couple de la deuxième part de la MDA allait majoritairement à la mère, faute d'une connaissance par les pères du dispositif et surtout parce qu'un arbitrage en termes de durée n'est pas du même ordre qu'un arbitrage en termes de prix, opéré de surcroît dans les 4 ans de l'enfant, âge de félicité conjugale, le risque est grand ici que le choix s'opère sur le membre du couple qui gagne le plus, soit le père. La bonification pour trois enfants dans l'ancien système était assez unanimement reconnue comme injuste car proportionnelle à la pension et rapportant davantage aux hommes. Les hommes sont bénéficiaires des deux tiers des 8 milliards de cette bonification, alors que ce sont majoritairement les femmes qui sont pénalisées dans leur carrière par l'éducation des enfants et ce dispositif contribue à augmenter les inégalités de pension entre les sexes, au regard de deux risques insuffisamment identifiés, d'autant que les modalités de partage sont renvoyées à un décret.

- **Soit le choix se porte majoritairement sur les mères**, au motif, pour reprendre les termes mêmes de l'étude d'impact que « *ce droit ouvre aux femmes la possibilité de bénéficier de l'ensemble des droits familiaux du couple, notamment quand est fait le*

*choix de favoriser la carrière professionnelle du père » (p.185 de l'étude d'impact).* Cette euphémisation cache, de fait, une conception des rôles sociaux de sexe qui renvoie aux hommes la fonction de pourvoyeurs de revenus et aux femmes celle de pourvoyeuses de soins. Les mères sacrifieraient sciemment leur vie professionnelle pour s'occuper des enfants et des tâches domestiques afin de favoriser la carrière du père. De plus, cet octroi de bonification à la mère après négociation conjugale pourrait être perçu comme une sorte de salaire maternel différé qui fragiliserait toute demande légitime de réduction des inégalités de partage du *care* dans le couple. La philosophie même sous-tendue par cette formulation dans l'étude d'impact est celle d'un maintien, voire d'un renforcement des rôles sociaux de sexe, ce qui est la définition même du sexisme.

- **Soit le choix est celui d'un partage à égalité de la bonification dans le couple** et, dans ce cas, le risque est grand d'une captation des droits familiaux par le père, comme cela est le cas pour la bonification actuelle accordée à chaque membre du couple à partir de trois enfants.

Cette mesure irait totalement à l'encontre de son objectif, celui d'atténuer les effets des inégalités de carrière au moment de la retraite. Certes, dans les couples égalitaires, cette mesure pourrait se justifier mais cette situation d'égalité des rémunérations entre les deux membres d'un couple, voire d'un salaire plus important pour les femmes, est encore très minoritaire et le risque est grand qu'une négociation conjugale faussement égalitaire ou emprunte de rapports de forces défavorables aux femmes ne vienne opérer une captation de ce dispositif par les hommes, mieux rémunérés.

Il convient de se méfier d'une politique de droits familiaux, soi-disant neutre pour respecter le droit européen, mais qui aurait pour conséquence de valoriser les retraites des hommes et d'accentuer les écarts accumulés tout au long des carrières des deux sexes. Il importe de garder à l'esprit que la maternité pénalise les carrières et les salaires des femmes alors que la paternité donne une accélération aux carrières et aux salaires des hommes.

Dès lors, il serait préférable de recourir à un autre dispositif, neutre en affichage car visant les deux parents, mais privilégiant de fait les mères en proposant des droits familiaux conditionnés à une période d'interruption de quatre mois au moment de la naissance ou de l'adoption, durée commune d'un congé maternité, rarement mobilisable par les pères, même si le congé de paternité devait être allongé. Une telle proposition serait conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, dans son avis sur le projet de réforme, à propos des bonifications pour enfants, estime « *qu'un tel dispositif, qui ne prévoit pas l'attribution automatique des points de retraite à la mère que dans des hypothèses subsidiaires et qui vise à réparer les inégalités dont les femmes font l'objet en matière de retraite, lesquelles sont décrites avec précision dans l'étude d'impact, ne méconnaît [...] le principe d'égalité entre les femmes et les hommes (...)* » (p.47). Il pourrait être imaginé, comme pour le compte de prévention professionnelle, que chaque enfant donne à la personne qui s'arrête quatre mois au moment de la naissance, la possibilité d'avancer l'âge d'équilibre d'une durée d'un an ou d'un « forfait points », comme « traduction » de cette durée.

La France peut prendre de telles mesures correctives puisque leur adoption « qui vise à protéger la maternité n'est pas considérée comme un acte discriminatoire », en conformité avec la Convention internationale d'élimination de toutes les formes de discrimination (article 4) et avec les règles communautaires transposées (article de la loi n°2008-496). Pour qu'une telle disposition soit conforme à la jurisprudence et au droit européens, le HCE propose que soit prévue une « clause de revoyure », c'est-à-dire qu'elle fasse l'objet d'une évaluation, sur la base d'un indicateur spécifique et d'une révision, si elle est nécessaire, par la Caisse nationale de retraite universelle, dans cinq ans.

Peut-être le principe de solidarité du système de retraite et l'égalité entre les femmes et les hommes pour la société de demain sont-ils à ce prix pour que les générations de femmes qui ont été confrontées à de nombreuses inégalités soient reconnues dans leurs droits pour leur contribution.

### *Deux autres sujets méritent d'être pris en considération*

- **Une prise en compte de la pénibilité mais insuffisante pour les métiers à prédominance féminine** : L'extension à la fonction publique du compte de prévention professionnelle (C2P), dispositif actuellement réservé au privé qui permet de partir plus tôt à la retraite (deux ans maximum ou travail à mi-temps pendant trois ans avant la date du départ), constitue un progrès, mais il est prévu que cette compensation ne profite qu'à un quart des aides-soignantes qui travaillent à l'hôpital. A ce jour, le C2P va à 85% aux hommes et privilégie la prise en compte du port de charges lourdes. D'une façon générale, la prise en compte de la pénibilité, notamment des postures ergonomiques, est insuffisante voire inexistante pour les métiers du soin et des services à la personne majoritairement occupés par les femmes.
- **L'adoption de dispositifs en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes tout au long de la vie professionnelle améliorerait le financement des retraites** puisque la CNAV recevrait des recettes supplémentaires (CNAV 2011). Agir sur le taux d'activité des femmes et lutter contre les écarts de salaire est essentiel, quand on sait que la France ne se classe qu'au 16<sup>ème</sup> rang de l'Union européenne en ce qui concerne le taux d'activité des femmes. On compte actuellement 1,7 cotisant.e par retraité.e, ratio qui baisserait à 1,6 en 2030 et 1,3 en 2060 (COR) et ces projections ne prennent pas en compte le taux d'activité des femmes. Travailler sur le nombre futur de cotisant.e.s au lieu de se concentrer seulement sur les trois leviers que sont l'augmentation des cotisations des actif.ve.s, la baisse du montant des pensions des retraité.e.s ou l'allongement de la durée de cotisations, serait utile. Des hypothèses sur l'évolution démographique et économique, le taux de fécondité, l'espérance de vie, le solde migratoire, le taux d'activité des femmes, la réduction des écarts de salaire doivent être formulées, de même que des hypothèses de travail sur la surcotisation du travail à temps partiel, majoritairement occupé par les femmes.

Les effets de la réforme sont difficiles à appréhender pour les femmes car l'ensemble des dispositifs a été modifié - changement du mode de calcul et changement des droits conjugaux et familiaux. Les trajectoires professionnelles des femmes sont plus hétérogènes que celles des hommes et évoluent assez rapidement. Il est à craindre que les femmes et les hommes sans enfant et ayant une carrière ascendante et bien rémunérée soient prioritairement favorisés. Un système à points peut être redistributif si les mécanismes de solidarité liés aux droits familiaux et conjugaux et les moyens mis en place remplissent les objectifs assignés.

Au regard de l'importance de ces dispositifs pour les retraites des femmes, le HCE souhaite attirer l'attention sur la création d'un fonds spécial, plus sensible aux aléas des financements publics et qui pourrait voir ses subsides réduits au point de ne plus pouvoir assurer cette mission de solidarité. De même, la rédaction du projet, renvoyant très souvent la mise-en-œuvre des dispositions à la parution d'ordonnances ou de décrets, rend cette réforme plus opaque dans sa communication et sa compréhension.

Au vu des questions qui se posent, le HCE souhaite que de nombreuses simulations soient menées, afin de pouvoir apprécier l'impact sur les retraites des femmes des mesures proposées. L'égalité réelle en matière de retraite ne peut être atteinte qu'en compensant les inégalités de fait accumulées tout au long de la carrière des femmes et non en proposant des outils égalitaires pour une situation inégalitaire. Au regard des enjeux de développement durable qui s'imposent

aujourd'hui, le HCE estime que cette réforme des retraites est aussi une occasion d'interroger les schémas encore à l'œuvre en matière de travail et de partage des temps et des tâches altruistes entre les femmes et les hommes. Les générations futures concernées par cette réforme des retraites ont-elles envie du même modèle de société que celui sur lesquelles les projections sont faites ?