



**HAL**  
open science

## Les systèmes de retraite et les femmes

Carole Bonnet, Odile Chagny, Paola Veroni

► **To cite this version:**

Carole Bonnet, Odile Chagny, Paola Veroni. Les systèmes de retraite et les femmes : En France, en Allemagne et en Italie. *Revue de l'OFCE*, 2004, 90, pp.343 - 378. 10.3917/reof.090.0343 . hal-03458762

**HAL Id: hal-03458762**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03458762>**

Submitted on 30 Nov 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# LES SYSTÈMES DE RETRAITE ET LES FEMMES

## *EN FRANCE, EN ALLEMAGNE ET EN ITALIE*

**Carole Bonnet**

*INED*

**Odile Chagny, Paola Monperrus-Veroni**

*Département analyse et prévision de l'OFCE*

*L'Allemagne, la France et l'Italie ont mis en œuvre depuis le début des années 1990 des réformes des systèmes de retraite destinées à contenir les effets du vieillissement démographique sur la hausse du poids des retraites. Cet article vise à apporter des éléments permettant d'amorcer la réflexion sur un éventuel impact différencié de ces réformes selon le genre. En effet, les inégalités entre les femmes et les hommes qui s'observent sur le niveau de pension et l'âge de liquidation reflètent à la fois les inégalités sur le marché du travail, mais aussi certaines caractéristiques des régimes. L'article propose une analyse comparée des systèmes de retraite des trois pays qui, au-delà de leur référence commune à une logique d'inspiration bismarckienne, présentent de fortes spécificités nationales, notamment pour ce qui est des modèles sociaux de référence. L'approche choisie est avant tout institutionnelle. Elle compare les modalités générales de calcul des droits, en mettant l'accent sur l'impact des durées d'activité et des profils de carrière sur le montant des pensions, ainsi que sur leurs modalités de liquidation. L'article présente également les mécanismes correcteurs (minima contributifs, périodes assimilées, avantages familiaux) visant à rééquilibrer les conditions d'accès aux droits de retraite pour tenir compte des charges familiales et des aléas de carrière. Les dispositions relatives aux pensions de réversion sont aussi analysées. La réponse à la question de l'orientation des réformes n'est pas aisée, car le durcissement des règles (allongement de la durée d'assurance) s'est accompagné de l'extension d'un certain nombre de dispositifs (tels les avantages familiaux) ou de la modification d'autres, en particulier des droits dérivés. Un certain nombre de conclusions peuvent néanmoins être tirées. Il ne ressort pas de logique commune aux réformes mises en œuvre dans les trois pays. Si les réformes conduites en Allemagne visent clairement à encourager la constitution de droits individuels pour les femmes, les réformes italiennes n'introduisent que peu de dispositions visant à compenser la baisse des taux de remplacement. L'encouragement à la constitution de droits individuels en France s'accompagne du maintien de la logique familialiste.*

[carole.bonnet@ined.fr](mailto:carole.bonnet@ined.fr)

[odile.chagny@sciences-po.fr](mailto:odile.chagny@sciences-po.fr)

[paola.veroni@ofce.sciences-po.fr](mailto:paola.veroni@ofce.sciences-po.fr)

Juillet 2004

Revue de l'OFCE 90

Allemagne, la France et l'Italie disposent de systèmes de retraite d'inspiration bismarckienne, même si un certain nombre de composantes mises en place progressivement relèvent d'une logique beveridgienne. Dans ces systèmes, qui lient étroitement la pension de retraite à l'activité professionnelle, des durées de carrières plus courtes et des salaires faibles conduisent mécaniquement à des petites retraites. Les différences entre femmes et hommes sur le marché du travail sont bien documentées. Elles portent sur les rémunérations, sur la proportion du travail à temps partiel ou sur les durées de carrière, ces écarts étant pour une bonne partie imputables aux enfants. Même si ces différences ont tendance à se réduire aujourd'hui, les pensions de retraite, qui reflètent l'ensemble des trajectoires des individus, sur 40 ans, en conservent la trace, si bien que les écarts de pension de retraite entre femmes et hommes sont très importants. Tous régimes de retraites confondus, le montant moyen des pensions de vieillesse de droit direct des femmes représentait à peine 40 % de celui des hommes en Allemagne en 1999, respectivement 44 % en France et 54 % en Italie en 2001. La moindre acquisition de droits directs et une espérance de vie plus élevée conduisent à une plus forte dépendance des femmes vis-à-vis des pensions de réversion, tout particulièrement en Allemagne et en Italie. Les pensions de réversion représentaient par exemple 48 % du total des pensions reçues par les femmes âgées de 65 ans et plus en 1999 en Allemagne, 42 % en 2001 en Italie, contre 20% en France.

Si les évolutions des comportements d'activité féminins et les réductions des écarts de salaires devraient se traduire à terme par une réduction des disparités de retraites entre femmes et hommes et par une part croissante des droits directs, il reste que la logique propre des systèmes de retraite n'est pas neutre. Au-delà de la référence commune au modèle continental bismarkien, les spécificités propres à chaque pays conduisent donc à s'interroger sur les modèles sociaux de référence, sur leur évolution au cours du temps, ainsi que sur l'orientation des réformes récentes mises en œuvre depuis le début des années 1990. Les trois pays présentent en effet des approches assez différentes de la couverture des risques sociaux. Si l'objectif de garantie de la sécurité économique de l'individu et de prise en compte des enfants a ainsi été intégré dès le départ en France, les systèmes allemand et italien de retraite ont en revanche affiché lors de leur construction une logique purement bismarckienne. L'introduction à

partir des années 1960 d'éléments plus proprement beveridgiens a ensuite progressivement éloigné le système italien du modèle d'assurance du revenu salarial, mais les avantages familiaux sont très récents et toujours peu développés. La logique ne s'est infléchie que tardivement en Allemagne, où il n'existait jusqu'à très récemment pas de système public de solidarité vieillesse, et où le système se caractérisait par une prime plus importante au mariage (octroi de pensions de réversion généreuses) qu'à la famille (instauration tardive des avantages familiaux).

Au-delà de l'objectif général poursuivi par les réformes, contenir les effets du vieillissement démographique sur la hausse du poids des retraites, on peut s'interroger sur un éventuel impact différencié de ces réformes selon le genre. La réponse à cette question n'est pas aisée car le durcissement des règles (allongement de la durée d'assurance) s'est accompagné de l'extension d'un certain nombre de dispositifs (tels les avantages familiaux) ou de la modification d'autres, en particulier des droits dérivés, dispositifs dont bénéficient majoritairement les femmes. On essaie ici d'apporter un certain nombre d'éléments permettant d'amorcer la réflexion autour de ce sujet qui, si elle est présente en Allemagne (Veil 2001) est plus absente des débats français ou italiens. Cet article propose une analyse comparée des systèmes de retraite et des principales réformes mises en œuvre depuis le début des années 1990. Pour la France, l'analyse porte principalement sur la logique de la réforme 2003, même si les effets de la réforme de 1993 sont mis en évidence. Pour l'Italie, les effets de la réforme paramétrique de 1992 sont évoqués, mais l'analyse se concentre sur les modifications radicales introduites par la réforme de 1995, qui a transformé le régime par annuités en un régime par points pour les nouveaux assurés à compter de 1996, conduisant à la coexistence des deux régimes jusqu'en 2060. Pour l'Allemagne, les réformes traitées sont celles de 1992, 2001-2002 et 2004. La première partie compare les modalités générales de calcul des droits, qui ne sont pas neutres au regard de l'impact des durées d'activité et des profils de carrière. La protection contre le risque pauvreté, les dispositifs de minima de pension et les avantages de retraite liés à la présence d'enfants font l'objet des seconde et troisième parties ; la quatrième partie traite des pensions de réversion.

## I. Les modalités de calcul des droits à la retraite

Cette première partie se propose de comparer les modalités de calcul des droits et les conditions de liquidation des pensions de vieillesse, avec pour objectif principal de mettre en évidence l'impact des durées d'activité, du niveau et de l'évolution des salaires sur le montant ainsi que sur les modalités de liquidation des pensions. En effet, si les systèmes contributifs tendent en général à reproduire les inégalités de carrière (salaires et durées de cotisation) héritées durant la vie active, les modes de calcul peuvent s'avérer plus ou moins pénalisants pour les femmes. La logique des réformes récentes est également présentée, afin de mettre en évidence l'effet qu'elles auront sur le montant et les conditions de liquidation des pensions. L'analyse se limite ici aux dispositifs qui déterminent le mode de calcul général des droits directs, renvoyant le lecteur aux parties suivantes pour l'étude des mécanismes correcteurs (minima de pension, périodes assimilées, avantages familiaux) visant à rééquilibrer les conditions d'accès aux droits de retraite pour tenir compte des charges familiales et des aléas de carrière.

Les systèmes de retraite reposent en France, en Allemagne et en Italie sur trois piliers d'inégale importance au sein de chaque pays, pour un poids total des prestations de vieillesse dans le PIB d'un ordre de grandeur similaire (12,4 % en France, 12 % en Allemagne, 15,4 % en Italie en 2000). Le premier pilier recouvre les régimes légaux de base, il comprend les régimes publics de solidarité et les régimes publics contributifs à affiliation obligatoire. Le système public de solidarité verse 28 % des pensions en France, 16 % en Italie, alors qu'il est absent en Allemagne. Les régimes contributifs à affiliation obligatoire sont de loin les régimes prédominants, avec 94,7 % des prestations vieillesse et survie versées en France, 82 % pour l'Allemagne et l'Italie. Les régimes d'entreprise versent 2,5 % des prestations en France, 7 % en Allemagne, 3 % en Italie. La prévoyance retraite privée individuelle représente enfin 11 % des prestations en Allemagne.

L'analyse porte ici sur les régimes légaux contributifs, qui comprennent en France, entre autres, le Régime général des salariés du secteur privé (CNAV), les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, le régime légal d'assurance invalidité vieillesse en Allemagne, les régimes obligatoires légaux en Italie. Les spécificités de la fonction publique ne sont évoquées que pour la France.

Les systèmes obligatoires de base sont financés par répartition dans les trois pays. En France et en Italie les régimes légaux obligatoires de base sont des régimes par annuités. Le régime de base allemand des salariés du secteur privé, ainsi que les régimes complémentaires privés français, sont des régimes à points. En Italie le régime de base a été transformé en un régime par points pour les pensions versées à partir de 2030. S'agissant de systèmes liés aux revenus d'activité, rares sont les dispositifs explicitement sexués qui interviennent. Cependant la nature plus ou moins contributive du système n'est pas neutre par rapport aux revenus de remplacement relatifs des femmes et des hommes en fonction des différences de comportement d'activité.

## 1.1. Conditions d'accès à la pension

Les conditions d'accès à la retraite varient dans les trois pays. En France dans le régime de base du secteur privé, les droits sont ouverts dès le premier trimestre cotisé. Toutefois le premier euro gagné n'ouvre pas de droits. Il faut en effet avoir cotisé sur un salaire au moins égal à 200 heures rémunérées au SMIC par an pour valider un trimestre, soit 5,4 % du salaire moyen annuel. Ainsi, la validation d'une année complète peut se faire dès que l'on occupe un travail à temps partiel avec une rémunération de 40 % du SMIC (cette condition concerne de nombreuses femmes). Dans la fonction publique, une durée d'assurance minimale de 15 ans est requise, en deçà les conditions du régime du secteur privé s'appliquent.

Une condition minimum d'assurance de cinq ans s'applique en Allemagne, mais le plancher de salaire d'affiliation est plus élevé qu'en France. L'exercice à titre d'activité principale d'une activité faiblement rémunérée (d'une durée inférieure à 15 heures par mois ou procurant une rémunération inférieure à 325 euros par mois), soit 16 % du salaire moyen, était exclu du champ de l'assurance vieillesse jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 1999. La nouvelle réglementation des emplois faiblement rémunérés entrée en vigueur au premier avril 2003 (loi Hartz II), a augmenté le seuil d'exonération des cotisations sociales salariés à 400 euros pour les « mini jobs » et a permis la hausse progressive des cotisations salariés pour les emplois rémunérés entre 400 et 800 euros (les « midi jobs »). La couverture sociale est partielle pour le mini jobs sauf en cas d'abondement de cotisation par les salariés ; elle est en revanche totale pour les midi jobs.

En Italie l'accès est plus restreint. Dans le système par annuités, une période de cotisation minimale de 20 ans est stipulée depuis 1992 (15 ans auparavant). Toutefois, une fois les conditions d'accès remplies, le premier euro gagné ouvre des droits à la retraite. Le système prévoit un plancher de cotisation : la rémunération annuelle soumise à cotisation ne doit pas être inférieure à 38,5 % du salaire moyen. En deçà, l'ancienneté contributive est réduite en proportion. Dans le système par points, instauré en 1995, la durée minimum de cotisation est réduite à 5 ans.

Du point de vue de l'accès à la couverture, le régime contributif obligatoire de base italien est donc celui qui pénalise le moins les faibles rémunérations, suivi du système allemand. C'est en France par contre que les carrières courtes subissent le moins de contraintes en termes d'ouverture des droits.

## 1.2. Mode de calcul des droits

### 1.2.1. Les régimes par annuités

Dans les régimes français et italien par annuités, le montant de la pension dépend du salaire de référence (SR), du taux d'annuité (T) et de la durée de cotisation (N).

$$PENSION=SR*T*N$$

Dans le Régime général du secteur privé français, le taux de liquidation (produit du taux d'annuité et de la durée de cotisation) est au maximum égal à 50 % du salaire de référence. Les trimestres manquants pour atteindre la durée de cotisation requise (40 annuités) ou l'âge de 65 ans donnent lieu à une pénalité. Le taux de liquidation est réduit de 1,25 point par trimestre manquant, conduisant à une baisse de la pension de 10 % par année manquante. Il ne peut être inférieur à 25 %, car la liquidation des droits n'est possible qu'à partir de 60 ans. Le niveau de la pension est ensuite réduit proportionnellement pour toute durée de cotisation inférieure à 37,5 annuités (coefficient de proratisation). Lorsque l'individu liquide sa retraite sans avoir atteint le taux plein au Régime général, sa pension complémentaire (ARRCO et éventuellement AGIRC) subit un abattement de 1 % par trimestre manquant. La réforme de 2003 rend plus flexible l'âge de départ en retraite par l'introduction d'une surcote et par la diminution de la décote existante. Dans le régime des salariés du secteur privé, la surcote s'élève

à 0,75 % par trimestre supplémentaire validé après le 60<sup>e</sup> anniversaire (jusqu'à 65 ans) et au-delà de la durée d'assurance « tous régimes » requise pour liquider sa retraite à taux plein. La décote diminuera régulièrement à partir de la génération 1944 pour atteindre 0,625 % par trimestre manquant, soit 5 % de pension en moins par année manquante. Dans la fonction publique, chaque année de service permet d'acquérir 2 % de son traitement des 6 derniers mois, dans la limite de 75 % (ce pourcentage pouvant atteindre 80 %, si à cette durée de services s'ajoutait des bonifications (service militaire ou enfants)). La réforme de 2003 a conservé l'objectif de 75% hors bonification mais pour une durée d'assurance qui atteindra respectivement 40 ans en 2008, 41 ans en 2012 et 41 3/4 en 2020. Elle a harmonisé les règles entre le secteur public et le secteur privé en instaurant dans la fonction publique une décote, qui montera progressivement en charge à partir de 2006 et qui réduira la pension de 5 % par année manquante en 2020. La réforme a également introduit une surcote de 0,75 % par trimestre supplémentaire au-delà de la durée requise et de l'âge limite (dans la limite de 20 trimestres).

En Italie, le taux de liquidation résulte du produit du taux d'annuité (2 %) et du nombre d'annuités validées. Il est donc compris entre 80 % pour un assuré validant 40 annuités et 70 % pour un départ anticipé avec 35 annuités, qui est possible sans condition d'âge (pour un salaire non plafonné). Aucun mécanisme de décote n'est prévu et la liquidation anticipée réduit la pension proportionnellement aux annuités manquantes. Dans les systèmes français et italien, une fois la durée de cotisation requise pour bénéficier du taux plein atteinte, aucun droit supplémentaire n'est acquis dans le régime de base, si ce n'est par l'intermédiaire de la progression du salaire.

### 1.2.2. Le salaire de référence dans les régimes par annuités

Le salaire de référence est la moyenne des n meilleurs salaires de la carrière, pour les salariés du privé en France, la moyenne des n derniers salaires en Italie. Avant la réforme Balladur de 1993 en France, le nombre d'années prises en compte était de 10. Il augmente depuis à raison d'une année par génération et atteindra 25 années pour la génération 1948. Avant la réforme Amato de 1992 en Italie, le nombre d'années prises en compte était de 5 pour les salariés du secteur privé, de 10 pour les indépendants et se limitait au dernier mois pour les fonctionnaires. La réforme de 1992 a fait passer pour les cotisations postérieures à 1992 le salaire porté au compte au salaire moyen des 10 dernières années

pour les salariés du secteur privé (15 dernières années pour les indépendants et 4 dernières années pour les fonctionnaires).

Dans le Régime général français, les salaires pris en compte sont limités au plafond de la Sécurité sociale, égal à 2 432 euros bruts mensuels (2003), soit 1,25 fois le salaire moyen. En Italie les salaires ne sont pas plafonnés, mais le taux d'annuité est progressivement réduit pour la part des salaires au-delà de 1,7 fois le salaire moyen (soit au delà de 2 843 euros bruts mensuels en 2003), de 50 % à partir d'un revenu égal à 3,2 fois le salaire moyen.

Des modifications des règles de revalorisation des salaires sont intervenues en 1987 en France et en 1992 en Italie. Les salaires pris en compte avant respectivement 1987 en France et 1992 en Italie sont revalorisés selon le taux de croissance des salaires nominaux bruts. Les salaires pris en compte à partir de cette date sont revalorisés selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation en France, selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation majoré de 1 % en Italie. Ces réformes ont induit en Italie une baisse du taux de remplacement de 18 % (de 80 % à 65,8 % pour un départ avec 40 annuités).

### 1.2.3. Le calcul des droits dans les régimes à points

En Italie, la réforme de 1995 a transformé le système par annuités en un système par points qui s'applique aux travailleurs qui cotisent à partir de 1996 (et donc aux pensions liquidées à partir des années 2030). Dans les systèmes par points le montant de la pension est égal au nombre de points acquis par le retraité multiplié par la valeur du point (VP). Dans le régime italien réformé, le montant de points personnels (PP) acquis par un salarié au cours de toute sa carrière est égal au produit de chaque salaire (S) par le taux de cotisation comptable (c), totalisé sur l'ensemble de la carrière et revalorisé selon le taux de croissance du PIB nominal ( $\gamma$ ). Un plafond de cotisation est introduit. Il est égal à 2,18 fois le niveau de salaire qui déclenche la réduction du taux d'annuité dans le système par annuités, soit 3,7 fois le salaire moyen. Le montant de points est transformé en rente par un coefficient de transformation (qui équivaut à la valeur du point VP), fonction de l'âge de liquidation, du taux d'actualisation (1,5 %) et de l'espérance de vie d'un assuré moyen à l'âge de liquidation.

$$PP = c * \sum_{t=0}^{N-1} S_t * (1 + \gamma)^t$$
$$PENSION = PP * VP$$

Le système est paramétré de façon à entériner la baisse du taux de remplacement de la réforme de 1992 pour un travailleur type qui liquide sa retraite à 62 ans avec 37 annuités. Un système de décote/surcote de 6 % par an est introduit pour tout départ anticipé/reporté par rapport à cet âge, alors que la flexibilisation de l'âge de départ est permise.

Dans les régimes complémentaires des salariés du secteur privé français, le nombre de points acquis par un salarié au cours d'une année est égal au rapport entre le produit de son salaire (S) par le taux de cotisation contractuel (c) et le salaire de référence fixé par le régime (SR, qui s'interprète donc comme le prix d'achat du point). Les salariés peuvent cotiser jusqu'à trois fois le plafond de la Sécurité sociale dans le régime ARRCO, huit fois dans le régime AGIRC.

$$PP = c * S/SR$$

$$PENSION = PP * VP$$

D'après l'accord conclu en novembre 2003, le salaire de référence sera fixé, jusqu'à l'exercice 2008 inclus, en prenant en compte l'évolution du salaire moyen pour chaque exercice et la valeur de service du point AGIRC et ARRCO évoluera, jusqu'au premier avril 2008 comme l'évolution annuelle moyenne des prix à la consommation.

Dans le régime allemand, la rémunération du travail assurée au titre de chaque année civile (S), divisée par la rémunération moyenne de tous les assurés sociaux (SM) et totalisée pour l'ensemble de la carrière (n), détermine le nombre de points. Avant la réforme de 1992, le départ avant 65 ans n'avait pour effet que de réduire la pension proportionnellement aux annuités manquantes. La réforme de 1992 a introduit un facteur d'accès à la pension (FA), qui dépend de l'âge de départ en retraite et qui a commencé à s'appliquer à partir de 2000. Le nombre de points personnels subit en conséquence des abattements en cas de départ anticipé et est majoré dans le cas contraire. La couverture ne s'applique que pour la part des salaires en deçà d'un plafond relativement bas, égal à 2,1 fois le salaire moyen en 2004. Le montant de points personnels est multiplié par le facteur du type de pension (FP), établi selon l'objectif visé par l'assurance concernée et qui permet de distinguer les différents types de pensions (de vieillesse, d'invalidité, de réversion). Le régime allemand est dans les faits plus proche d'un régime à annuités que d'un régime à points. Contrairement au régime italien réformé, les hausses de taux de cotisation ne majorent pas le nombre de points acquis, qui ne dépend que de la valeur des années de cotisations validées.

$$PP = \sum_{i=1}^n \frac{S_i}{SM_i} * FA$$
$$PENSION = PP * FP * VP$$

La valeur actuelle du point (VP) correspond à la valeur d'une pension de vieillesse résultant de cotisations prélevées sur une rémunération moyenne perçue sur une année civile. Les réformes récentes du système de retraite allemand ont principalement concerné le mode de revalorisation du point. De 1984 à 1992, la valeur du point était revalorisée en fonction de l'évolution du salaire moyen brut. Entre 1992 et 2002, la valeur du point corrigée du taux d'imposition de l'année précédente a crû comme le salaire brut corrigé du taux d'imposition relatif des salaires et des pensions. Cette formule garantissait donc une parité nette intégrale entre salaires et retraites, une répartition équilibrée des charges de financement entre cotisants et retraités ainsi qu'un taux de remplacement proche de 70 % (net d'impôt et de cotisation). Une nouvelle formule de revalorisation a été introduite en 2001, qui a rompu avec la parité nette intégrale. La valeur du point est indexée sur l'évolution d'un salaire net des cotisations au régime légal d'assurance invalidité-vieillesse ainsi que du taux de cotisation à l'assurance privée facultative par capitalisation faisant l'objet d'une aide de l'État. À compter de 2005, la formule de revalorisation s'enrichira d'un « facteur de soutenabilité » représentatif du ratio de dépendance, calculé comme le rapport du nombre de retraités au nombre de cotisants. L'abandon de la parité nette intégrale devrait induire une baisse de 7,7 points du taux de remplacement brut entre 2005 et 2030 (46,7 % en 2005, 39 % en 2030) <sup>1</sup>.

#### 1.2.4. La logique des systèmes et leur impact sur les retraites des femmes

Les trois systèmes relèvent de logiques assez différentes qui ne sont pas neutres en termes de taux de remplacement relatif entre femmes et hommes. Dans les régimes par annuités, l'objectif visé est la garantie d'un niveau de revenu de remplacement. Le lien contributif est partiellement brisé et le principe « à dernier ou meilleur salaire identique, pension identique », indépendamment de l'effort contributif, s'est imposé dans les systèmes de retraite français et italien par annuités, où

1. La réforme donne aux assurés la possibilité de compenser la baisse du taux de remplacement du régime légal en instaurant un mécanisme d'aides fiscales à l'assurance privée par capitalisation. Cet aspect n'est pas traité ici, pour des raisons de simplicité. Pour plus d'information, notamment pour ce qui concerne l'impact sur les femmes, se reporter par exemple à Veil 2001.

la pension est calculée sur la base des derniers ou des meilleurs salaires. Le traitement des individus est inégal selon leur parcours de carrière, privilégiant les carrières ascendantes. Les carrières féminines typiquement plafonnées sont donc discriminées par rapport aux carrières masculines plus ascendantes. En Italie, l'absence de plafond de cotisation et de pension dans le régime par annuités renforce cette discrimination en faveur des carrières ascendantes. Les réformes de 1993 en France et de 1992 et 1995 en Italie ont atténué cette prime aux carrières ascendantes en allongeant la période de calcul du salaire pris en compte. En revanche les régimes par annuités, et d'autant plus ceux qui ne sont pas plafonnés, garantissent, à parité de carrière, des salaires pris au compte plus élevés que les régimes par points, dont la logique purement contributive lie directement les prestations aux cotisations cumulées sur la totalité de la carrière. Les régimes à points assurent un même taux de rentabilité à chaque assuré et favorisent les carrières longues et continues. Le montant de la pension est largement tributaire du nombre d'années de cotisations validées et du montant des revenus salariaux, et pénalise de ce fait fortement les profils de carrière plus heurtés ainsi que les plus faibles niveaux de rémunération, typiques des carrières féminines. En Allemagne, le bas niveau du plafond implique néanmoins une plus faible discrimination envers les salaires plus faibles. La dimension moins contributive du régime à annuités était compensée dans le Régime général français par le système de décote, absent du système allemand jusqu'à la réforme de 1992. Cette pénalisation était en revanche absente dans le système italien par annuités, qui se caractérisait donc comme étant le plus généreux. Le renforcement du lien contributif dans le système italien réformé par points pénalisera donc les carrières courtes et heurtées, alors que l'introduction d'un plafond de cotisation, même s'il est élevé, réduira la discrimination envers les salaires plus faibles par rapport au système par annuités, qui n'est que partiellement plafonné. Cependant l'utilisation de la même espérance de vie pour les femmes et les hommes dans le calcul de la prestation par points atténuera la discrimination, compte tenu de la plus longue espérance de vie des femmes.

Si en France le système de double décote pouvait rééquilibrer les avantages par rapport au système contributif allemand antérieur à la réforme de 1992, cette pénalisation était absente dans le système italien par annuités, qui se caractérise donc comme étant le plus généreux avant sa transformation en régime à points. Par contre, dans le système italien réformé par points, le renforcement du lien contributif pénalisera les carrières courtes et heurtées alors que l'introduction d'un plafond de cotisation, même s'il est élevé, réduit la discrimination envers les

salaires plus faibles par rapport au système par annuités, qui n'est que partiellement plafonné.

## 1.3. Âge de liquidation et durée minimum de cotisation

### 1.3.1. Les dispositifs légaux

En France l'âge légal minimum de liquidation des droits est indifférencié selon le genre et est de 60 ans. Seule la fonction publique impose une durée minimale de cotisation égale à 15 ans. Cependant un mécanisme de décote pénalise, avec une réduction de 10 % (5 % à partir de 2013) de la pension par année manquante, tout départ avant la durée de cotisation de 40 années requise pour liquider la retraite au taux plein ou 65 ans. Bien que la durée minimale, à l'origine égale à 37,5 ans, ait été relevée par la réforme de 1993, aucune modification du coefficient de proratisation n'est intervenue, garantissant ainsi une moindre pénalisation des carrières courtes. En effet, les individus aux carrières courtes attendent en général 65 ans pour la liquidation. La réforme de 2003 a annulé cet avantage en relevant la durée de proratisation en fonction de la durée d'assurance requise, de 150 à 152 trimestres en 2003 et à raison de 2 trimestres par an jusqu'en 2008 où elle atteindra 160 trimestres. À partir de 2009, la durée d'assurance requise augmentera, pour atteindre 41 ans en 2012 et 41,75 en 2020. Il n'existe en France dans le Régime général du secteur privé aucune possibilité de départ avant l'âge de 60 ans, même avec décote. Les ouvrières mères de famille (avec trois enfants) peuvent liquider leur pension à 60 ans sans décote, si elles valident 30 annuités. La réforme de 2003 a réduit la pénalisation des liquidations anticipées, par la diminution de la décote, et a plus joué sur le mécanisme d'incitation au report de l'âge de liquidation par l'introduction de la surcote.

Les systèmes allemand et italien contiennent, par contre, un dispositif sexué pour l'âge de liquidation. En Allemagne, l'âge légal minimum de liquidation est de 65 ans conditionné à une durée minimum d'assurance de 5 ans, mais il existe en revanche plusieurs modalités de liquidation anticipée à taux plein d'une pension de vieillesse selon la durée d'assurance et la situation sur le marché du travail. Une durée d'assurance de 35 années permet ainsi de partir en retraite à taux plein à 63 ans ; des pensions de vieillesse pour cause de chômage peuvent être liquidées sous certaines conditions à 60 ans ; les femmes peuvent liquider leur retraite à taux plein à 60 ans avec une durée minimum de cotisation de 15 ans, dont 10 validées après le 40<sup>e</sup> anniversaire. Ce

dispositif sexué, validé en 1987 par un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, vise à tenir compte des interruptions de la vie active inhérentes aux charges familiales. En Allemagne, toutes les réformes adoptées depuis 1992 ont introduit des dispositions visant à pénaliser les liquidations anticipées. Les réformes allemandes visent à pénaliser les départs anticipés. À compter de 2000, pour les pensions des femmes et des assurés validant 35 années, une décote de 3,6 % par année manquante s'applique aux liquidations avant 65 ans. À compter de 2012, la possibilité de liquider une pension avant 65 ans sera conditionnée à une durée d'assurance minimum de 35 ans uniforme pour les femmes et les hommes, et ne sera dans tous les cas prévue qu'à partir de 62 ans. Dans tous les cas, l'anticipation de l'âge légal sera coûteuse : pour un départ à 62 ans, le montant de la pension sera amputé de 10,8 % par rapport à une retraite à taux plein. Si les réformes allemandes prévoient explicitement un recul de l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 67 ans en 2035, aucun dispositif n'est pour autant à ce jour finalisé, l'examen des modalités de sa mise en oeuvre étant reporté à 2008. Priorité a donc été clairement donnée au relèvement de l'âge effectif de liquidation des pensions avant le report de l'âge légal.

En Italie l'âge légal minimum de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes est conditionné à une durée minimum d'assurance de 20 ans. Les femmes sont néanmoins incitées à reporter la liquidation à 65 ans par un dispositif de surcote, qui augmente le taux d'annuité de 0,5 point par année supplémentaire. L'âge légal minimum était initialement de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes dans le secteur privé (60 pour hommes et femmes dans le public). Il a été relevé au rythme d'un an tous les deux ans par la loi de réforme de 1992, et accéléré ensuite au rythme d'un an tous les 18 mois par la réforme de 1995. Avant 1992 pour obtenir le maximum de cotisations une femme devait avoir commencé à travailler à 15 ans. Le système était fortement discriminatoire car les femmes étaient obligées de liquider leur retraite à 55 ans alors que leurs meilleures années de salaires étaient à venir. De plus les employeurs étaient peu incités à embaucher et donc à former les femmes reprenant un emploi après les interruptions pour élever les enfants, du fait de l'imminence de leur date de liquidation. Des dispositifs de liquidation anticipée à taux plein existent aussi en Italie. Une durée de cotisation de 35 ans permet un départ dès 57 ans pour les assurés italiens, mais il est aussi possible de partir à n'importe quel âge, une fois validées 37 annuités. Le système était à l'origine encore plus favorable, notamment pour les femmes fonctionnaires, mais la loi de réforme de 1992 a égalisé les règles du secteur public alignant la seule condition de durée de cotisation de

20 ans (15 pour les femmes mariées ou avec enfants) sur celle de 35 ans dans le secteur privé. La réforme de 1995 a introduit un critère d'âge et relevé progressivement la condition de cotisation minimum, qui atteindra 40 ans en 2008 avant la suppression du dispositif de départ précoce en 2013. Donc comme en Allemagne la tendance est au relèvement de l'âge effectif de liquidation des pensions avant le report de l'âge légal. À cet objectif répond la réforme de 1995, qui introduit un âge légal de départ flexible de 57 à 65 ans, avec un minimum de 5 ans de cotisation dans le système par points. Le critère d'âge n'est plus nécessaire pour 40 années de cotisation. L'application d'un coefficient fonction de l'âge lors de la transformation du montant de points en rente introduit une pénalisation de 6 % par année anticipée par rapport à l'âge de 65 ans. Compte tenu de la baisse du niveau de pension introduite par la réforme, ce mécanisme symétrique de décote/surcote correspond à une volonté de reporter l'âge effectif de départ à 65 ans, qui permettrait d'effacer les pertes en termes de taux de remplacement. Toutefois en empêchant tout départ avant 65 ans pour un montant de pension inférieur à 1,2 fois le montant de la pension sociale le nouveau système introduit un élément coercitif au report de l'âge de départ en retraite en Italie.

### 1.3.2. L'impact sur les retraites des femmes

L'aspect fortement discriminatoire du système français réside dans le mécanisme de décote. Dans le système français la pénalisation est justifiée autant en fonction de la moindre contribution que de la plus longue espérance de vie à l'âge de la liquidation. De plus au mécanisme de décote se rajoute l'abattement de la pension complémentaire, lorsque le taux plein n'est pas atteint au Régime général. Cette pénalisation incite de nombreuses femmes à attendre 65 ans pour liquider leur pension pour ne pas subir l'effet de la décote. L'absence de décote dans le système italien par annuités et dans le système allemand, jusqu'à récemment, les rendait moins pénalisants que le système français pour les départs précoces. La liquidation anticipée en l'absence de décote se faisait à taux plein, réduisant la pension proportionnellement aux annuités manquantes. La logique était celle de pénaliser uniquement la moindre contribution, sans aucune prise en compte du fait que par une liquidation précoce l'assuré touchait sa retraite plus longtemps. En Allemagne, néanmoins, les départs précoces étaient plus pénalisés par la logique contributive défavorisant les carrières courtes.

Dans les trois pays, les logiques des réformes sont similaires : elles ne prévoient pas explicitement un recul immédiat de l'âge légal de

liquidation, mais elles incitent néanmoins à l'allongement de la vie active pour diminuer les pertes en termes de taux de remplacement. Les réformes ont introduit le principe du report volontaire de l'âge de liquidation à 65 ans par l'introduction de la surcote en France, et par la désincitation des départs anticipés en Italie et en Allemagne. L'introduction d'une décote en fonction de l'âge en Allemagne et en Italie introduit une pénalisation, qui tient compte de l'espérance de vie à l'âge de liquidation et donc de la durée de jouissance des prestations retraite. Cependant, en Allemagne, la décote demeure un dispositif transitoire, la logique d'empêcher à partir de 2012 tout départ avant 65 ans (62 pour les femmes) avant d'avoir validé 35 annuités, s'étant imposée.

En France les effets des réformes sont contrastés. La hausse de la durée de cotisation aurait un impact négatif sur les femmes aux carrières courtes et heurtées, d'autre part la diminution de la décote dans le Régime général réduit la perte pour un départ anticipé. En Allemagne et en Italie l'introduction de la décote pour les départs anticipés pénalisera les carrières féminines, dans un contexte de baisse des taux de remplacement. Les femmes seront obligées d'augmenter significativement leur durée d'activité pour maintenir leur niveau de retraite. D'autre part, l'égalisation de l'âge de départ entre femmes et hommes a un effet limité sur l'égalisation des droits, car un mécanisme incitatif au report de l'âge existait pour les femmes dans le système par annuités.

## 2. Les minima vieillesse et de pensions

Dans les systèmes de retraite où prédomine le principe contributif de l'assurance du revenu salarial, la protection contre le risque pauvreté dans la vieillesse repose en règle générale sur deux dispositifs. Les minima contributifs ont pour principal objectif d'assurer un montant minimum de pension aux personnes ayant suffisamment de droits au sein des régimes contributifs pour liquider des pensions de vieillesse, mais insuffisamment pour jouir d'un niveau de vie décent. Les avantages non contributifs relèvent quant à eux de la solidarité nationale ; ils sont acquis sans contrepartie de cotisations, ne sont pas forcément proportionnels aux cotisations acquittées, et sont accordés sous condition de ressources. Si des dispositifs relevant de l'une ou de l'autre logique existent dans les trois pays considérés ici, les modalités de mise en œuvre sont cependant assez différentes.

Il n'existait ainsi en Allemagne jusqu'à très récemment pas de système public de solidarité vieillesse, et la protection contre le risque pauvreté des personnes âgées relevait du système général de solidarité (l'aide sociale). La réforme 2001-2002 a introduit un minimum vieillesse (*Grundsicherung*) qui se distingue désormais sur certains points de l'aide sociale, et facilite le recours à ce dispositif en supprimant l'obligation alimentaire des enfants lorsque le revenu de ces derniers n'excède pas un certain seuil. L'introduction d'un premier pilier de solidarité est en revanche beaucoup plus ancienne en France et en Italie (1956 pour le minimum vieillesse français, 1969 pour la *pension sociale* italienne, transformée en *chèque social* depuis 1996). Dans les trois pays, le bénéfice de ces aides est réservé aux personnes âgées de 65 ans et plus, et il leur assure un niveau de revenu comparable, équivalent à environ un quart du salaire moyen.

Les dispositifs français du *minimum contributif* et allemand de la pension pour *revenu minimal* visent tous deux à relever les droits à pension des personnes ayant travaillé toute leur vie à des niveaux de salaires faibles. Le bénéfice de ces pensions est lié à une condition d'âge ou à une durée d'assurance (les bénéficiaires du taux plein de 50 % dans le Régime général français pour un bénéfice sans proratisation, les personnes validant 35 années de cotisations dans le régime légal d'assurance invalidité vieillesse en Allemagne). La cible de salaire est équivalente (les personnes ayant travaillé toute leur vie à environ la moitié du salaire moyen). Pour un assuré validant en Allemagne une carrière complète de 45 ans à la moitié du salaire moyen, la pension pour revenu minimal lui assure 75 % du montant de pension acquis par le salaire moyen. En France, en intégrant les retraites complémentaires, le minimum contributif français garantit à une personne ayant travaillé toute sa vie au niveau du SMIC une pension légèrement supérieure à 63 % de celle du salaire moyen brut. Les réformes récentes ont pris dans ces deux pays des orientations assez différentes. La réforme allemande de 2001-2002 a clairement visé à concentrer le bénéfice futur de ce type de dispositif aux femmes ayant à charge des enfants et exerçant une activité professionnelle à mi-temps. En France, la définition d'une garantie pour les salariés les plus modestes a été un élément clef de la négociation de la réforme de 2003, et a conduit le législateur à s'engager à revaloriser de 9 % le minimum contributif en trois étapes d'ici 2008. Cette décision doit permettre à tout salarié ayant eu une carrière complète au SMIC de bénéficier d'une pension au régime de base au moins égale à 85 % du SMIC net, sans qu'aucun effort ne soit requis des régimes complémentaires. L'incitation aux carrières complètes est accrue, seules les durées réellement cotisées étant

touchées par la revalorisation. Cette disposition sera pénalisante pour les femmes, car sont exclues de la revalorisation les majorations de durée d'assurance pour enfants et les périodes assurance vieillesse des parents au foyer (voir ci-dessous). À la différence des dispositifs prévus en France et en Allemagne la logique du minimum contributif italien (la pension minimale) est plus de garantir un niveau de vie minimum du ménage que de majorer les droits propres acquis par les faibles salaires. Le niveau minimum de pension se monte à environ 24 % du salaire moyen. La condition de ressource prend en compte à la fois l'individu et le ménage. La revalorisation des droits est donc explicitement liée à une composante conjugale, ce qui peut conduire à des inégalités de traitement entre les femmes célibataires et les femmes mariées. Le dispositif est en outre destiné à disparaître à l'horizon 2030, de sorte qu'à terme, aucune correction des disparités de salaire n'existera dans le système de retraite en Italie. Cette orientation est clairement différente des réformes française et allemande, et peut s'avérer pénalisante pour les femmes.

L'ensemble de ces dispositifs ne sont pas sexués, mais ils revêtent une importance particulière pour les femmes âgées, plus exposées que les hommes au risque pauvreté en raison de leurs aléas de carrière et de salaires plus faibles : les femmes représentaient 88 % des bénéficiaires de la pension pour revenu minimal en 2002 en Allemagne, respectivement les deux tiers et 62 % des bénéficiaires du minimum contributif et du minimum vieillesse en France en 2002 (où une femme retraitée sur deux du Régime général a vu sa pension portée au minimum contributif), 77 % de la pension minimale et 76 % de la pension sociale en Italie.

### 3. La prise en compte des enfants

Dans des systèmes de retraite contributifs, tels que le sont la France, l'Allemagne et l'Italie, l'acquisition des droits à la retraite se base principalement sur l'exercice d'une activité professionnelle. Un certain nombre de dispositifs, qualifiés de non contributifs car non dépendants de cotisations versées sur un revenu d'activité, ont cependant été mis en place pour pallier d'éventuelles faiblesses des droits. Les avantages familiaux en font partie.

On appelle avantages familiaux les « avantages »<sup>2</sup> de retraite liés à la présence d'enfants<sup>3</sup>. Ils diffèrent fortement en Europe, tant par leur variété que par les masses financières qu'ils représentent. La France est parmi les pays d'Europe celui qui présente les avantages familiaux les plus nombreux et les plus anciens puisque certains datent de la création du régime de retraite en 1945. Ils représentent aujourd'hui en France 11 à 12 milliards d'euros, soit 7 % de l'ensemble des prestations versées. Il sont en revanche très récents et toujours peu développés en Italie : les cotisations fictives pour couvrir les congés parentaux ont été introduits en 2000, et seule existait auparavant la possibilité de cotisation volontaire. En Allemagne, alors qu'il étaient quasiment inexistantes avant la réforme de 1992, ils se sont développés de manière importante depuis.

### 3.1. Des objectifs proches, mais des modalités de mise en œuvre différentes

Plusieurs raisons expliquent la mise en place de ces dispositifs d'avantages familiaux : relever le niveau de pension des mères aux carrières plus courtes pour cause d'enfants, faciliter un départ à la retraite anticipé des mères de famille ou encore compenser un éventuel déficit d'épargne des familles avec enfants.

#### 3.1.1. Relever le niveau de pension des mères (ou des pères) de famille

Deux techniques sont utilisées :

**Soit en validant les périodes d'interruption (ou de moindre activité) consacrées à l'éducation des enfants**, dont on tient alors compte pour le calcul des droits à la retraite. Il s'agit des *Périodes créditées au titre de l'éducation des enfants* (*Berückstichtigungszeiten*) en Allemagne, des *cotisations fictives pour congés parentaux* (*contributi figurativi per congedo parentale*) en Italie et de l'*Assurance vieillesse des Parents au Foyer* (AVPF) en France.

Des différences importantes apparaissent entre pays sur :

— la durée d'interruption pouvant être validée : très courte en Italie (6 à 7 mois maximum par enfant sauf en cas de maladie de ce dernier),

2. Certains auteurs parlent plutôt de compensations.

3. On classe dans ces avantages les possibilités d'anticipation du départ à la retraite par rapport à l'âge légal, pour des raisons liées à la famille.

plus longue en Allemagne (période qui s'étend du 4<sup>e</sup> au 10<sup>e</sup> anniversaire de l'enfant) et en France (d'un maximum de 3 ans par enfant pour un ou deux enfants, elle peut atteindre plus de 20 ans pour trois enfants et plus).

— Le niveau auquel ces périodes d'interruption sont validées (en Italie sur la base de l'ancienne rémunération ou du chèque social; en France sur la base du SMIC et en Allemagne sur la base du salaire moyen).

— Le rôle que ces validations jouent dans le calcul des droits (majoration de pension, prise en compte dans la durée de cotisation minimale).

— Le fait de conditionner l'obtention à un retrait du marché du travail. En France, ne bénéficient de l'AVPF que les parents sans activité professionnelle<sup>4</sup> (donc y compris les femmes n'ayant jamais travaillé), en Italie, le dispositif ne concerne que les parents ayant interrompu leur activité. En Allemagne, les individus peuvent en bénéficier que leur activité soit interrompue ou qu'ils aient une rémunération inférieure au salaire moyen (en particulier temps partiel).

#### **Soit en majorant directement les droits d'un des deux parents.**

En France, la Majoration de durée d'assurance (MDA), que l'on pourrait aujourd'hui plutôt assimiler à une compensation des durées d'interruption, relevait de cette philosophie lors de sa création. En effet, elle est accordée qu'il y ait ou non interruption d'activité et a été accordée à toutes les mères dès sa mise en œuvre. Elle ne concerne que les femmes. En Allemagne, les *Kindererziehungszeiten* (possibilité de valider trois années de cotisation par enfant, sans condition d'interruption d'activité) jouent ce rôle.

### **3.1.2. Permettre un départ anticipé à la retraite des mères de famille**

Un deuxième objectif des avantages familiaux est de faciliter un départ anticipé à la retraite. Les manières d'y parvenir sont là aussi différentes :

— soit le système permet, sous certaines conditions, le départ avant l'âge légal de la retraite. Cette disposition se retrouve en Allemagne (le dispositif de départ anticipé ne concerne pas que les mères mais toutes les femmes) et en France (mères de trois enfants et plus dans la fonction publique).

4. À l'exception des parents isolés.

— Soit le système accorde des annuités par enfants, indépendamment des annuités cotisées : la MDA joue ce rôle en France puisqu'elle permet de réduire la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention du taux plein (2 ans par enfant). Il en est de même en Italie (4 mois par enfant dans la limite d'un an pour le système en annuité, jusqu'à 2 ans pour trois enfants et plus dans le système en points).

### 3.1.3. Compenser un déficit d'épargne

Enfin, des objectifs tels la compensation d'un éventuel déficit d'épargne ou bien la reconnaissance des familles nombreuses s'observent uniquement en France avec *la bonification de la pension pour 3 enfants et plus*.

## 3.2. Les avantages familiaux dans les trois pays

### 3.2.1. En Allemagne

#### 3.2.1.1. Les périodes d'éducation des enfants (*Kindererziehungszeiten*)

Le droit à pension des parents a été introduit tardivement en 1986. Il était initialement limité à une année de cotisation par enfant pour les femmes nées après 1921<sup>5</sup>. En portant de une à trois années les droits acquis, la réforme de 1992 a introduit une nette amélioration, mais qui ne touche pour l'essentiel que les femmes nées après 1950, car la mesure ne concerne que les naissances (et adoptions) postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1992. Les trois années de cotisation sont créditées à l'un des deux parents (en principe à celui qui a élevé l'enfant, en général la mère, sauf si les parents en décident autrement). La valorisation de ces périodes est indépendante du niveau de salaire. Elle était initialement fixée à 75 % du salaire moyen avant 1998, et a été revalorisée à 100 % entre juillet 1998 et juillet 2000. Ces périodes majorent donc directement le montant des pensions, elles permettent également de satisfaire aux conditions de durée minimale d'assurance. Jusqu'en 1998, ces périodes n'étaient cependant accordées qu'en cas d'interruption d'une activité professionnelle. Cette disposition a été jugée discriminante vis-à-vis des femmes actives par un arrêt de la Cour

5. Plus précisément, pour les femmes nées avant 1921, la réforme de 1987 (*Kindererziehungsleistungs-Gesetz* 1987) introduisait une prestation d'éducation des enfants (*Kindererziehungsleistung*) accordée sans condition de durée d'assurance ni de bénéfice d'une pension, mais ne majorant pas le nombre de points.

constitutionnelle fédérale de mars 1996, et la réforme de 1999 a introduit la possibilité du cumul de ces droits avec des périodes de cotisation effectives, dans la limite du salaire plafond. Sont ainsi exclus du dispositif les individus rémunérés à plus de 2,1 fois le salaire moyen.

En 2002, 63 % des femmes et 3 % des hommes sont concernés. Cette proportion devrait être amenée à croître en raison de la suppression de la condition d'interruption d'activité.

### *3.2.1.2. Périodes créditées au titre de l'éducation des enfants (Berückstichigungszeiten)*

La réforme de 1992 a également complété les dispositifs de prise en compte des enfants en introduisant les périodes créditées au titre de l'éducation des enfants. Ces périodes étaient initialement accordées aux personnes qui assument l'éducation d'enfants jusqu'à leur 10<sup>e</sup> anniversaire (donc entre la 4<sup>e</sup> et la 10<sup>e</sup> année révolue, en tenant compte des périodes d'éducation des enfants). Jusqu'à très récemment, leur obtention était conditionnée à l'arrêt de l'activité professionnelle et, à la différence des périodes d'éducation des enfants, elles ne majoraient pas directement les droits, mais permettaient de satisfaire aux conditions de durée minimum d'assurance. La réforme 2001-2002 a introduit un véritable changement de cap, en favorisant désormais les carrières continues des mères et non plus leur retrait du marché du travail (Veil, 2001). En effet, et cela correspondait à la volonté de compenser la disparition programmée de la pension pour revenu minimum, la réforme de 2001-2002 permet désormais aux femmes de bénéficier d'une majoration de leur pension pour les années créditées au titre de l'éducation des enfants. Pour les périodes validées à compter de l'année 1992, le montant des points acquis au cours des 10 premières années suivant la naissance d'un enfant par les personnes qui ont en charge leur éducation (déduction faite des périodes d'éducation des enfants) est revalorisé de 50 % jusqu'à hauteur du salaire moyen. Sont ici principalement concernées, et c'était un des objectifs affichés du gouvernement, les femmes exerçant une activité à temps partiel. Ce droit est acquis à la personne qui éduque l'enfant, en général la mère, sauf si les conjoints en décident autrement. Une durée d'assurance minimum de 25 années (et non plus 35 comme dans l'ancien dispositif) est nécessaire pour en bénéficier, cette condition étant destinée à encourager les femmes à reprendre une vie active après la naissance de leurs enfants.

Par ailleurs, pour tenir compte du fait qu'il est difficile de poursuivre une vie active à partir de deux enfants, les périodes créditées au titre de l'éducation des enfants permettent désormais d'acquérir des droits

à la retraite, en validant à hauteur d'un tiers de point les années postérieures aux trois années de périodes d'éducation et antérieures au 10<sup>e</sup> anniversaire du dernier enfant. Ce droit est acquis aux personnes qui éduquent deux enfants ou plus et n'exercent pas d'activité professionnelle, et ne s'applique qu'à compter de 1992.

En 2002, 68 % des femmes et 1 % des hommes sont concernés.

### *3.2.1.3. Possibilités de départ anticipé*

Les possibilités de départ anticipé ne concernent pas uniquement les mères de famille. Cependant, le dispositif permettant aux femmes de partir à la retraite à taux plein dès 60 ans, sous condition d'une durée minimale d'assurance de 15 ans, dont 10 années validées après le 40<sup>e</sup> anniversaire, relève de la volonté de tenir compte des interruptions de vie active inhérentes aux charges familiales des femmes. Ce dispositif est amené à disparaître d'ici 2012.

## 3.2.2. En France

### *3.2.2.1. La majoration de durée d'assurance*

Instituée en 1972, la Majoration de durée d'assurance (MDA) au Régime général accordait à l'origine une année d'assurance supplémentaire par enfant pour les femmes ayant élevé au moins deux enfants (loi Boulin du 31 décembre 1971). Début 1975, le dispositif a été étendu au premier enfant et la majoration portée à deux ans par enfant. La MDA n'existe pas dans les régimes complémentaires, ARRCO et AGIRC <sup>6</sup>.

Dans la fonction publique, elle était égale à un an par enfant jusqu'à la loi du 21 août 2003 et réservée aux femmes. En raison du droit communautaire et du principe d'égalité entre femmes et hommes <sup>7</sup>, elle

6. Elle intervient néanmoins de manière indirecte puisqu'en cas de départ sans le taux plein au Régime général, la pension complémentaire subit des abattements.

7. Cette question de l'égalité de traitement entre hommes et femmes s'est aussi posée dans le Régime général au cours de l'élaboration de la réforme de 2003. Cependant, après sa saisine, le Conseil constitutionnel a confirmé le caractère sexué de ce dispositif, « considérant qu'il appartenait au législateur de prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet ; qu'en particulier, elles ont interrompu leur activité professionnelle bien davantage que les hommes afin d'assurer l'éducation de leurs enfants ; qu'ainsi, en 2001, leur durée moyenne d'assurance était inférieure de onze années à celle des hommes ; que les pensions des femmes demeurent en moyenne inférieures de plus du tiers à celles des hommes ; qu'en raison de l'intérêt général qui s'attache à la prise en compte de cette situation et à la prévention des conséquences qu'aurait la suppression des dispositions de l'article L. 351-4 du code de la Sécurité sociale sur le niveau des pensions servies aux assurées dans les années à venir, le législateur pouvait maintenir, en les aménageant, des dispositions destinées à compenser des inégalités normalement appelées à disparaître ».

a été étendue aux hommes de manière rétroactive pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2004, à condition qu'il y ait eu une durée d'interruption d'au moins deux mois<sup>8</sup>. Pour les enfants nés après cette date, la bonification disparaît au profit d'autres dispositifs (*cf. infra*).

La majoration de durée d'assurance joue un double rôle. Si la durée validée par ailleurs n'est pas trop éloignée de la durée requise, la MDA permet de partir plus tôt à la retraite en ayant le taux plein. Dans le cas contraire et cela concerne plutôt des femmes partant à 65 ans (âge auquel le bénéfice du taux plein est automatique), la MDA intervient en majorant les droits à pension. Enfin, si au moment du départ à la retraite, la femme dispose de la durée de cotisation requise, la MDA est inutile. Par ailleurs, il n'est pas possible de cumuler deux majorations d'assurance au titre du même enfant, en cas d'affiliation dans plusieurs régimes différents.

À la différence des périodes d'éducation des enfants en Allemagne, qui sont les mêmes pour tous (3 ans de cotisation au salaire moyen créditée, soit compte tenu du mode de calcul des droits, 3 points par enfant), l'égalité du dispositif de la MDA en France ne fait pas consensus. En effet, certains considèrent la MDA comme un dispositif forfaitaire (2 ans par enfant). D'autres soulignent que l'apport de la MDA est proportionnel au salaire et peut différer selon que cette dernière permet d'atteindre le taux plein ou pas.

Au 31 décembre 1999, 79 % des femmes retraitées du Régime général bénéficient de la MDA. 12,1 % ont déjà 150 trimestres (la MDA peut intervenir dans le taux) et 8,6 % ont déjà 160 trimestres. Pour les bénéficiaires, la durée moyenne de majoration s'élève à 6 ans mais seulement 5,3 ans en moyenne interviennent dans la durée validée.

Le coût des majorations pour le Régime général s'élèverait en 1996 à 3 milliards d'euros.

### 3.2.2.2. *L'Assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)*

L'AVPF a été bâtie sur les fondations de l'Assurance vieillesse des mères au foyer (AVMF), instaurée par la loi du 3 janvier 1972, qui affiliait systématiquement au Régime général les mères de famille bénéficiant de l'Allocation de salaire unique ou de l'Allocation de mère au foyer. L'AVMF est étendue par la loi du 30 juin 1975 aux femmes qui assument la charge d'un adulte ou d'un enfant handicapé, puis par la loi du 12 juillet 1977 à celles qui perçoivent le complément familial. En 1985

8. Cette durée, inférieure au congé maternité, exclut de fait tous les hommes n'ayant pas interrompu leur carrière.

et 1986, la mise en place, respectivement, de l'Allocation pour jeune enfant et de l'Allocation parentale d'éducation généralise l'affiliation à cette assurance et étend aux hommes (en fait à « celui des conjoints qui n'exerce pas d'activité professionnelle ») le bénéficiaire du dispositif, rebaptisé Assurance vieillesse des parents au foyer.

L'AVPF est destiné aux familles élevant au moins un enfant de moins de trois ans ou trois enfants et plus. En effet, son bénéficiaire est conditionné à la perception de certaines prestations familiales (complément familial, l'Allocation pour jeune enfant ou l'Allocation parentale d'éducation) ou à la prise en charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé. Elle est de ce fait, sous conditions de ressources du ménage. Les bénéficiaires potentiels ne doivent pas exercer d'activité professionnelle ou seulement dans la limite d'un montant de revenu (353,59 euros mensuels en 2004), sauf pour les parents isolés pour lesquels cette limite n'existe pas (le salaire porté au compte pour le calcul de la retraite comprendra à la fois le salaire d'activité et le SMIC, dans la limite du plafond de la Sécurité sociale).

Lors de l'affiliation, les cotisations sont calculées sur la base d'un salaire à temps plein au SMIC et à un taux de 16,35 %. C'est ainsi sur la base du SMIC que sera valorisée l'annuité AVPF pour le calcul du salaire annuel moyen. Les durées validées au titre de l'AVPF sont prises en compte dans la durée d'assurance. L'AVPF peut aussi intervenir dans le calcul du salaire de référence.

Les parents affiliés à l'AVPF peuvent valider un nombre important d'annuités d'autant plus que ce dispositif est cumulable avec la MDA. Ainsi, une femme avec trois enfants peut bénéficier de 21 annuités validées au titre de l'AVPF<sup>9</sup> et de 6 au titre de la MDA. Cette superposition des dispositifs conduit à s'interroger sur la cohérence d'ensemble du système des avantages familiaux en France (rapport du COR). Par ailleurs, l'AVPF est un dispositif cantonné au Régime général. Aucune disposition n'a été prise pour l'étendre aux régimes complémentaires. Enfin, alors qu'il devrait permettre la constitution de droits individuels pour le parent cessant son activité professionnelle, son obtention est conditionnée aux ressources du ménage.

---

9. Supposons par exemple que les trois enfants d'une femme naissent à 3 ans d'intervalle et que la condition de ressource soit satisfaite. Elle bénéficie alors tout d'abord de l'AVPF car elle perçoit l'APJE (pendant 3 ans), puis l'APE de rang deux (pendant 3 ans), puis l'APE de rang trois (pendant 3 ans) et enfin, elle bénéficie du complément familial jusqu'à ce que l'aîné des enfants soit âgé de 21 ans (soit pendant 12 ans).

L'AVPF est largement diffusée parmi les ménages. Selon les estimations, entre 10 et 20 % d'entre eux en sont exclus en raison du plafond de ressources.

En 2000, l'affiliation à l'AVPF concernait un peu moins de 2 millions de personnes (dont 93,5 % de femmes). Les cotisations versées au titre de ce dispositif en 1997 représentaient un peu plus de 3 milliards d'euros. Instaurée en 1972, ce dispositif monte en charge dans les années à venir et pourrait accroître la durée d'assurance des femmes de trois ans en moyenne pour les générations nées après 1950.

### *3.2.2.3. La bonification de la pension pour enfants*

La bonification pour enfants est accordée aux retraités ayant eu au moins trois enfants ou les ayant élevés pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire. Elle peut être accordée aux deux parents. Son montant varie selon les régimes : 5 % à l'ARRCO, 10 % dans le Régime général, 8 % à l'AGIRC (pour trois enfants plus 4 % supplémentaires par enfant dans la limite de 24 %) et enfin 10 % dans la fonction publique (pour au moins trois enfants élevés, plus 5 % supplémentaires par enfant dans la limite du montant du dernier traitement de base (soit, compte tenu du mode de calcul de la retraite, une majoration de la pension au plus égale à 33 %).

La raison avancée lors de l'instauration de la **bonification pour enfants** en 1945 était d'encourager la natalité et de reprendre des dispositions qui existaient déjà dans la plupart des régimes spéciaux. Les conditions d'attribution confirment ce souci de politique familiale puisqu'il suffit, en effet, d'avoir eu des enfants (et non de les avoir élevés). Elle est par ailleurs accordée pour trois enfants et plus. Une autre justification est celle de la « compensation » d'un coût d'opportunité ou d'un déficit d'épargne généré par la présence d'une descendance nombreuse.

Sa proportionnalité et le fait qu'elle soit non imposable donne lieu à débat.

En 2001, parmi les retraités, 43,1 % des hommes et 42,2 % des femmes en bénéficient, pour un montant moyen de respectivement 129 et 64 euros.

### *3.2.2.4. Validation du congé parental*

La validation de la durée du congé parental (soit trois ans maximum) est ouverte aux pères et aux mères ne pouvant bénéficier de la MDA.

Cette disposition existait depuis 1977 dans le régime général et a été mise en place dans la fonction publique par la loi du 21 août 2003.

### *3.2.2.5. Départs anticipés*

Dans le Régime général, il existe depuis 1976 une disposition permettant aux ouvrières mères de famille de partir à taux plein dès 60 ans (quand l'âge légal de départ était encore 65 ans). Elles doivent réunir 30 ans d'assurance au Régime général et avoir exercé un travail manuel ouvrier pendant au moins 5 ans au cours des 15 dernières années. Peu de femmes sont aujourd'hui concernées par ce dispositif.

Dans les trois fonctions publiques (État, collectivités locales et hôpitaux), les mères de famille ayant au moins trois enfants peuvent prendre leur retraite à tout âge après 15 ans de service, sans connaître de décote sur le montant de leur pension. Selon la Cour des comptes (2003), ce dispositif de retraite anticipée concernait 17 % des liquidations de pensions des femmes dans la fonction publique (environ 5 000) en 2001.

### *3.2.2.6. Modifications des avantages familiaux introduites par la loi du 21 août 2003*

La loi du 21 août 2003 a peu modifié les avantages familiaux dans le secteur privé. Par contre, les modifications dans le secteur public sont plus importantes. D'une bonification de pension d'un an par enfant, sans condition d'interruption d'activité, on est passé à un système orienté vers la compensation des interruptions d'activité ou les passages à temps partiel pour cause d'enfants. En effet, pour les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004 (pour ceux nés avant, la bonification d'un an demeure), les interruptions d'activité (disponibilité pour élever un enfant de moins de 8 ans, congé parental, congé de présence parentale) pour les enfants nés après le 1<sup>er</sup> janvier 2004 sont prises en compte gratuitement dans la durée des services effectifs, dans la limite de trois années par enfants.

Une majoration de durée d'assurance de 6 mois est instaurée, liée à l'accouchement<sup>10</sup>, ce dernier devant avoir été postérieur au recrutement. Cette majoration ne peut se cumuler avec la durée d'assurance prise en compte au titre de la validation de trois années lorsque celle-ci est supérieure ou égale à 6 mois. Par ailleurs, comme son nom l'indique, il s'agit d'une majoration de durée d'assurance. Elle n'intervient donc pas dans le calcul du taux de pension (alors que la bonification intervenait).

10. Cette condition exclut de fait les hommes.

### 3.2.3. En Italie

#### *3.2.3.1. Validations des périodes d'interruption (Contributi figurativi, da riscatto e volontari per congedo parentale)*

Depuis 1971, les interruptions d'activité salariée pour élever un enfant de moins de 1 an étaient validées pour le calcul des droits à la retraite dans la limite de 6 mois pour l'un des deux parents. Une réforme est intervenue en 2000, qui a modifié les conditions d'exercice du droit au congé couvert par cotisation fictive et étendu ce dispositif aux deux parents. Désormais, les interruptions d'activité salariée pour élever un enfant de moins de 8 ans sont validées pour le calcul des droits à la retraite dans la limite de 6 mois pour la mère et 7 mois pour le père (dans une limite maximale de 11 mois pour le couple ; 10 mois pour un parent isolé). Elles sont prises en compte dans le calcul de la retraite comme des annuités ou comme des cotisations fictives, cumulées à taux plein sur la base de la rémunération effective pour les 6 premiers mois si l'enfant est âgé de moins de 3 ans, sur la base de deux fois le chèque social ensuite. Seuls les salariés actifs y ont droit. Les chômeurs ou les inactifs peuvent couvrir cette interruption par des rachats de cotisations ou par des cotisations volontaires s'ils ont cotisé pour au moins 5 ans. Le rachat peut concerner 6 mois pour chaque maternité (11 pour le couple) pour un maximum de 5 ans. Le montant de la cotisation créditée est fixe et égal pour tout travailleur.

Des cotisations fictives sont aussi prévues pour les absences pour cause de maladie de l'enfant. La période ouvrant droit à cotisation est illimitée pour un enfant d'âge inférieur à 3 ans. Les cotisations sont calculées sur la base de la rémunération effective. Depuis 2000, les absences pour cause de maladie de l'enfant âgé entre 3 et 8 ans sont reconnues et la période ouvrant droit à cotisation fictive est de 5 jours par an par parent, la base de la cotisation étant deux fois le « chèque social ». Les mêmes règles de cotisation volontaire et de rachat de cotisations que pour l'interruption volontaire pour maternité s'appliquent.

Des interruptions d'activité pour l'éducation d'un enfant d'âge inférieur à 6 ans donnent le droit à des cotisations fictives pour un maximum de 170 jours, à 25 jours par ans pour un maximum de 2 ans si l'enfant est âgé de plus de 6 ans. La base de la cotisation est deux fois le « chèque social ».

### 3.2.3.2. *Fonds pour les femmes au foyer*

La protection des personnes privées de couverture d'assurance et notamment de ceux n'ayant pas d'activité rémunérée, était possible depuis le début des années 1950, grâce à l'Assurance facultative (gestion spéciale « Mutualité retraites »), sur base volontaire. Mais l'adhésion à ce fonds, qui ne prévoyait aucun système de revalorisation des contributions, fut un échec.

Avec la réforme de 1995, le fonds pour les femmes au foyer est créé, prévoyant l'inscription automatique des adhérents à la Mutualité retraites, avec pour prime d'accès les cotisations cumulées auprès de cette dernière. Le système fonctionne à prestations définies pour les cotisations avant 1996 et à cotisations définies ensuite.

La mise en place du fonds a eu lieu seulement en 1999 lorsqu'une cotisation annuelle minimale de 25,8 euros a été fixée. Pour les cotisations cumulées après 1996 le système de calcul à cotisations définies typique du régime par points s'applique. Cependant le fonds pour les femmes au foyer applique un coefficient de transformation du montant de points en rente plus élevé que le régime général attribuant ainsi un avantage aux femmes au foyer.

### 3.2.3.3. *Départs anticipés*

Dans le système en annuités, les mères, qu'elles aient travaillé ou non, peuvent réduire leur âge de départ, par rapport à l'âge légal de 60 ans ou de 57 ans si elles réunissent 35 ans de durée d'assurance, de 4 mois pour chaque enfant pour un maximum de 12 mois.

Dans le système en points, le calcul de la pension utilise un coefficient de transformation relatif à leur âge plus un an (si 1 à 2 enfants) ou plus deux ans (si 3 enfants et plus).

En conclusion, il est important de noter que les liens entre avantages familiaux et statut d'activité sur le marché du travail diffèrent selon les pays. Dans cette optique, il faut souligner le changement de cap opéré par l'Allemagne dans sa réforme 2001-2002. En effet, alors que le bénéfice de la plupart des avantages familiaux étaient jusqu'alors conditionnés par l'interruption d'activité, l'Allemagne a supprimé cette condition et permet désormais un cumul entre les droits acquis au titre du travail et les droits issus des majorations pour enfants (dans la mesure où le cumul des deux ne dépasse pas un certain plafond). En particulier, un travail à temps partiel couplé à une période d'éducation d'enfants donne lieu à compensation (à condition de réunir une durée d'assurance d'au moins 25 ans, ce qui reflète la volonté d'encourager

une reprise d'activité). En France à l'inverse, l'obtention de l'AVPF est conditionnée à l'arrêt d'activité et le passage à temps partiel pour s'occuper d'un enfant n'est pas compensé. En outre, la MDA, qui est accordée à toutes les femmes qu'il y ait ou non interruption d'activité est sans effet si la mère totalise déjà la durée requise.

Dans les trois pays, les modifications des avantages familiaux dans les réformes récentes s'orientent vers une extension des validations des interruptions réelles d'activité. En France, cette optique semble illustrée par la réforme des retraites de la fonction publique de 2003, même s'il est difficile de dresser pour l'instant un bilan global de l'impact de l'ensemble des modifications des avantages familiaux dans ce régime. Cette extension doit cependant être replacée dans un contexte de durcissement des règles : allongement des durées requises dans tous les pays, suppression de la pension minimum en Allemagne, réduction des possibilités de départ anticipé.

### 3.3. Les droits indirects: pensions de réversion

Dans leur conception, les pensions de réversion ont été marquées dans les trois pays par un contexte démographique caractérisé par une espérance de vie des femmes très supérieure à celle des hommes, ainsi que par une situation sociologique dominée par un modèle traditionnel du couple, avec un statut conjugal relativement stable, et dans lequel la répartition des rôles est asymétrique, l'homme étant actif et soutien de famille, la femme assurant le travail domestique et l'éducation des enfants. Dans ce cadre, les pensions de réversion visent à garantir pour les mères " restées au foyer " un certain niveau de vie une fois qu'elles sont devenues veuves, en leur octroyant une fraction de la pension du conjoint décédé. Si les systèmes de retraite ont évolué au cours du temps pour tenir compte du développement de l'activité féminine et de l'évolution des situations familiales, les logiques propres à chaque système sont restées assez hétérogènes quant à la conception du risque survivant, la prise en compte des situations familiales, et au niveau de vie garanti. Des orientations différentes ont aussi été prises au cours des réformes récentes, allant soit dans le sens d'un assouplissement (en France), soit dans le sens d'un durcissement visant à réduire à terme l'importance des droits dérivés pour les femmes (en Allemagne, et dans une moindre mesure, en Italie).

### 3.3.1. La conception du risque survivant

Le risque survivant recouvre les dispositions relatives à l'accès aux bénéficiaires de la retraite des veufs et des veuves, ainsi que la question de l'âge et du veuvage précoce. L'égalité d'accès des hommes et des femmes aux pensions de réversion a été introduite dès 1977 en Italie et 1986 en Allemagne. En France, la suppression des discriminations hommes/femmes est beaucoup plus récente : les âges d'accès pour les femmes et les hommes étaient différents dans les régimes complémentaires jusqu'en 1996, et ce n'est que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 qu'hommes et femmes disposent de droits identiques dans la fonction publique. S'agissant de l'âge, une première logique consiste à n'assurer contre le risque survie qu'à partir d'un certain âge, en considérant que le survivant est à même de se constituer des droits propres. Elle s'oppose à une logique d'assurance dès le début du mariage, qui répond à un souci de protection sociale des femmes devenues veuves à un âge précoce. La protection contre le veuvage précoce est assez hétérogène dans les trois pays. Aucune condition d'âge n'intervient en Italie, où seule s'applique la condition de durée d'assurance minimum du conjoint décédé. Une condition d'âge de 45 ans s'applique en Allemagne pour le bénéficiaire à taux plein des pensions de réversion du régime légal du secteur privé, mais la protection des veufs et veuves âgés de moins de 45 ans est assurée par le dispositif des « petites » pensions de réversion, dont le taux de liquidation est plus faible. La liquidation des pensions de réversion des fonctionnaires de droit public n'est elle pas conditionnée à une condition d'âge. La coexistence de conditions différentes selon les régimes et de prestation spécifique pour les veufs et veuves précoces était également caractéristique du système français avant l'adoption de la réforme 2003 (absence de condition d'âge dans la fonction publique, condition d'âge de 55 ans dans le régime de base et les régimes complémentaires, assurance veuvage limitée à deux ans pour les veufs et veuves précoces). En supprimant la condition d'âge pour le régime de base, la réforme de 2003 répond donc à un souci de meilleure protection des veuvages précoces. En contrepartie, l'assurance veuvage est supprimée. Le signal est donc différent de la réforme allemande, où priorité a été clairement donnée à inciter les futurs bénéficiaires des « petites » pensions de réversion à subvenir par eux-mêmes à leurs propres besoins, en limitant à compter de 2002 à deux ans l'octroi de ces pensions.

### 3.3.2. La valorisation du mariage et l'évolution des situations familiales

Tous les régimes des systèmes de retraite des trois pays valorisent le mariage. Le bénéfice de la pension de réversion est en effet conditionné au mariage, et est suspendu ou annulé en cas de remariage du conjoint survivant. La prise en compte de l'évolution des situations familiales et du divorce est cependant assez diverse. Le régime légal d'assurance invalidité vieillesse en Allemagne est sur ce point de loin le plus avancé. La loi du 14 juillet 1976 portant réforme du droit matrimonial et de la famille a en effet introduit la notion de partage des droits en cas de divorce, en introduisant pour tous les divorces prononcés après le 1<sup>er</sup> juillet 1977 l'obligation d'une répartition paritaire des droits à pension acquis par le couple durant la durée du mariage. Les droits ainsi acquis sont détenus directement par les deux membres du couple, et se substituent à la pension de réversion. L'idée sous-jacente à l'introduction de ce « *Rentensplitting* » en cas de divorce était de considérer que le travail domestique du conjoint inactif contribue aux besoins de la famille au même titre que le travail rémunéré du conjoint actif. L'introduction de cette disposition a été considérée en Allemagne comme une étape importante dans la constitution de droits à pension propres pour les femmes, et a soulevé de vives protestations (Veil, 2001). Ce système de partage des droits conduisait cependant à traiter différemment les couples mariés des couples divorcés, inégalité qui n'a été corrigée que très récemment, dans le cadre de la réforme 2001-2002. Pour tous les couples mariés après le 31 décembre 2001, il sera en effet désormais possible, par une déclaration conjointe, de répartir à égalité entre les deux conjoints le montant des droits acquis durant le mariage. Si le caractère facultatif du dispositif peut s'avérer un frein à son utilisation, la commission Rürup chargée de la préparation de la réforme 2004, s'est prononcée contre l'obligation de partage, dans la mesure où celle-ci pourrait dans certaines configurations conduire à diminuer le montant de la pension de vieillesse du survivant (BMGS 2003). La réforme allemande vise donc clairement à marginaliser le rôle de la pension de réversion — désormais assortie d'une condition de durée minimale d'un an de mariage — et à valoriser la constitution de droits propres des femmes : en optant pour le partage, les conjoints renoncent aux pensions de réversion, ils ne sont plus soumis à une condition de non remariage, ni à condition de ressources. Cette optique de partage des droits reste absente des systèmes français et italiens, où le traitement du divorce passe essentiellement par le partage de la pension de réversion entre les veuves et les ex-conjointes. La prise en compte des situations familiales a certes

été améliorée par la réforme française de 2003, qui a supprimé dans le régime de base à la fois la condition d'une durée de mariage de deux années et celle d'absence de remariage, mais elle laisse subsister des différences substantielles entre régimes<sup>11</sup>. Au-delà du divorce, l'existence d'un avantage spécifique bénéficiant aux personnes vivant en couple soulève enfin la question de la prise en compte du développement du concubinage et d'autres formes de situations familiales (comme le PACS en France).

### 3.3.3. La conception du niveau de vie garanti

Deux logiques de conception du niveau de vie garanti par les pensions de réversion peuvent être distinguées. Dans la première, les pensions de réversion visent à garantir un minimum de ressources quand le veuf ou la veuve n'a pu acquérir des droits propres. Elles sont concentrées sur les conjoints survivants les plus modestes, en subordonnant la pension de réversion à des conditions de revenu et/ou de cumul. Dans la seconde logique, les pensions de réversion se conçoivent comme un droit acquis sur les cotisations, et visent à garantir le maintien du niveau de vie antérieur.

Si à une plus ou moins grande échelle, les systèmes de retraite combinent des éléments de ces deux logiques, l'opposition est la plus nette en France, en raison des règles différentes s'appliquant au régime de base par rapport à celles des régimes complémentaires et de la fonction publique. Avant l'adoption de la réforme 2003, des conditions de ressources particulièrement restrictives s'appliquaient dans le Régime général. Le taux de réversion est de 54 % depuis 1995, contre 60 %<sup>12</sup> dans les régimes ARRCO et AGIRC, et 50 % dans la fonction publique. À la différence des autres régimes, le Régime général soumet les bénéficiaires d'une pension de réversion à une double contrainte de revenu. La première porte sur un plafond de ressources personnelles du conjoint survivant. Pour bénéficier de la pension de réversion, le survivant ne doit pas bénéficier de ressources annuelles personnelles supérieures à 2080 fois le SMIC horaire (14 955,2 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2003). Ces ressources sont prises en compte au moment de la liqui-

11. Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ne prévoient pas de condition de durée du mariage, mais la pension de réversion reste conditionnée au non remariage. Dans la fonction publique, une condition de durée de mariage de 2 ans (4 dans certains cas) et de non remariage s'applique. Aucune condition de durée minimale du mariage n'est en revanche requise en Italie.

12. Initialement, la loi du 25 juillet 1994 avait prévu d'aligner le taux de réversion du régime général sur celui des régimes complémentaires, pour le faire passer de 52 à 60 %, ce dernier taux étant censé égaliser les niveaux de vie entre le survivant et le couple initial en prenant une équivalence en termes d'unités de consommation de 1 (personne seule) pour 1.7 (couple).

dation, et ne sont plus réexaminées ensuite. Les revenus pris en compte excluent les revenus provenant des régimes de base, les retraites complémentaires de réversion, ainsi que les revenus provenant de la succession du défunt ou de la communauté. La seconde contrainte porte sur une limite de cumul avec la retraite personnelle du demandeur<sup>13</sup> — soit 52 % du total de la pension du conjoint décédé et de la retraite personnelle du demandeur, — soit 73 % du montant maximum de la pension de vieillesse du régime général<sup>14</sup>, la limite la plus favorable étant retenue et en cas de dépassement. Enfin, le montant de la pension de réversion ne peut être inférieur à un minimum (taux de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), soit 2 849,84 euros par an au 1<sup>er</sup> janvier 2003, proratisé lorsque le conjoint décédé a validé moins de 60 trimestres), qui peut être éventuellement complété par le minimum vieillesse, ni supérieur à un maximum (27 % du plafond de la Sécurité sociale, soit 54 % du maximum de pension qui était opposable au défunt, lui-même égal à 50 % du plafond de la Sécurité sociale, soit encore un montant de pension de 7 879,68 euros par an au 1<sup>er</sup> janvier 2003, contre 6 934,9 euros pour le minimum vieillesse). Le dépassement de la limite de revenu personnel supprime le droit à la pension de réversion, tandis que les règles de cumul conduisent à réduire le montant de la pension. À la différence du Régime général, les régimes complémentaires et le régime de la fonction publique n'appliquent aucune condition de ressource et de cumul avec un avantage personnel de retraite<sup>15</sup>. Le montant des pensions n'est pas plafonné, mais un minimum de pension de réversion s'applique dans la fonction publique (7 052,95 euros par an au 1<sup>er</sup> janvier 2004). Les effets des règles de calcul du Régime général sont donc en partie atténués pour les salariés du secteur privé par l'existence de règles plus souples dans les régimes complémentaires. Les modalités de calcul retenues et l'existence de conditions différentes de ressources et de cumul selon les régimes ont pour effet de nombreuses inégalités de traitement, ainsi que la coexistence de logiques différentes au sein du système de retraite. Les conditions strictes appliquées dans le Régime général<sup>16</sup> renvoient à une logique d'assurance d'un niveau minimum de ressources, alors que les régimes complémentaires et le régime de la fonction publique considèrent la pension de réversion comme un « droit de

13. Le cumul avec tout droit de réversion issu des autres régimes est en revanche autorisé sans aucune limite.

14. Soit 36,5 % du plafond de la Sécurité sociale, puisque le maximum de pension est égal à 50 % du plafond.

15. Avec cependant un plafond de ressource pour les hommes de 760 euros mensuels environ, qui a été supprimé par la réforme 2003.

16. Ces conditions étaient encore plus strictes avant 1972: possibilité de cumul avec une activité exclue avant 1972, et bas plafond du cumul.

suite » de la pension du décédé. Le plafond de ressources personnelles du Régime général conduit à exclure de nombreuses veuves actives, ainsi que celles dont les pensions complémentaires de droit direct et leurs autres revenus placent au-dessus du plafond. Les modalités d'appréciation des ressources et l'absence de réexamen du plafond dans le Régime général conduisent à un traitement inégal des survivants selon leur situation au regard du marché du travail à la fois au moment de la liquidation, mais aussi lors de la période de veuvage : une veuve qui reprend une activité salariée bénéficiera de ressources personnelles propres supérieures, mais sa pension de réversion ne sera pas révisée en conséquence. L'annulation du bénéfice de la pension de réversion en cas de dépassement du plafond de ressource conduit à des effets de seuils. Enfin, les modalités de calcul ne sont pas neutres en fonction du régime de retraite du survivant. Le mode de calcul est ainsi plus strict pour les survivants fonctionnaires d'un conjoint décédé du Régime général que dans le cas inverse, puisque la condition de cumul s'applique dans le premier cas, et non dans le second. La réforme 2003 a conduit à simplifier nettement le système des pensions de réversion. Elle supprime les conditions de cumul et ne laisse subsister qu'un plafond de ressources, qui sera commun au ménage, et sera la seule condition d'octroi des pensions, puisque les conditions d'âge, de durée du mariage et de non remariage sont supprimées. La pension sera révisable si la situation du conjoint survivant change. La pension de réversion devient donc une allocation différentielle, venant compléter les ressources du conjoint survivant dans la limite du plafond. La logique d'assurance d'un revenu minimum du Régime général est donc confirmée, mais la réforme laisse subsister des différences entre régimes, et peut se révéler un frein à la reprise d'une activité professionnelle, dans le cas où le plafond serait fixé à un niveau relativement bas. La suppression des effets de seuils et des règles de cumul strictes tend dans une certaine mesure à rapprocher le système français des dispositions prévues en Italie et en Allemagne, où les règles de calcul sont moins complexes.

En Italie, le taux de réversion est de 60 %. L'introduction d'une condition de ressource est récente (réforme de 1995), elle porte sur les ressources individuelles (hors indemnités de fin de carrière, revenu du patrimoine et pensions de réversion). Le plafond de ressources pris en compte est fonction du montant de la pension minimale, et les dépassements du plafond conduisent à une réduction du montant de la pension de réversion. Pour un revenu supérieur à 3, 4 ou 5 fois le montant de la pension minimale (soit 15 682,7, 20 910,2 et 26 137,8 euros par an), le montant de la pension de réversion est réduit de 25, 40 et 50 %. À la différence de la France, il n'existe donc pas de plafond

de pension de réversion, le montant des plafonds de ressource est plus élevé, les règles sont identiques pour les salariés du secteur privé et de la fonction publique, mais des effets de seuils peuvent intervenir en raison de la non linéarité de la règle d'abattement. La réforme de 1995 a donc introduit une disparité entre droits directs et dérivés en plafonnant ces derniers, alors que le législateur a toujours refusé de plafonner les pensions directes les plus élevées, par respect du principe contributif. Il n'existe pas de niveau minimum de pension, mais le système prévoit un versement forfaitaire unique pour les survivants de conjoints décédés ne satisfaisant pas aux conditions de durée d'assurance minimum de 15 ans, dont 3 validées dans les dernières années de vie du conjoint décédé. Dans le système réformé par points, les survivants ont droit à un versement égal au montant du chèque social mensuel (367,97 euros en 2003) multiplié par les années de cotisation si leur revenu est inférieur aux limites prévues par le chèque social. Dans le système réformé par annuités, le versement forfaitaire est également liquidé en proportion des cotisations versées. Il est conditionné à une durée d'assurance minimale d'un an au cours des 5 années ayant précédé le décès.

En Allemagne, le taux de réversion est de 60 % dans le cas des grandes pensions de réversion (conditions d'âge de 45 ans révolus), de 25 % dans les autres cas. Il a été abaissé à 55 % par la réforme 2001-2002, et des taux identiques s'appliquent pour les salariés du secteur privé et les fonctionnaires de droit public. Comme en Italie, la prise en compte d'une condition de ressources est assez récente (1986). Sont imputés sur le montant des pensions de vieillesse 40 % du montant des revenus supplémentaires individuels du survivant dépassant un montant forfaitaire, fixé à 26,4 fois la valeur actuelle du point (soit 8 278 euros par an en 2003). Il n'existe donc pas de plafond de pension, le montant des ressources est nettement plus bas qu'en France et en Italie, mais l'éventail des revenus pris en compte était jusqu'à récemment assez restreint. Étaient en effet exclus les revenus du patrimoine, les loyers et baux, les indemnités d'assurance vie, les pensions perçues au titre des régimes complémentaires d'entreprise, ainsi que les prestations ayant un caractère d'assistance (allocations logement, assistance chômage, aide sociale). La réforme 2001-2002 a élargi l'imputation des revenus à toutes les formes de revenu (capital, revenus dérivés de propriétés immobilières, etc.), à l'exception des revenus provenant de l'épargne privée individuelle faisant l'objet d'une aide de l'Etat dans le cadre de la promotion de l'épargne privée par capitalisation introduite par la réforme Riester. Cet élargissement va dans le sens de l'objectif poursuivi de réduction de l'importance des droits dérivés, et est

cohérente avec la réforme du partage des droits et le durcissement des conditions d'octroi des petites pensions de réversion. En contrepartie, la réforme allemande introduit un avantage familial dans les pensions de réversion, en majorant le nombre de points des veufs et des veuves qui ont eu des enfants à charge<sup>17</sup>. La mesure permettra dans la plupart des cas de compenser la réduction du taux de pension pour les femmes qui auront élevé au moins un enfant ; l'impact global de la réforme sera en revanche fortement négatif pour les personnes sans enfant. L'introduction de cette composante familiale peut être considérée désormais comme plus avantageuse que dans le système français, puisqu'elle conduit à bénéficier des avantages familiaux à la fois pour les droits propres et les droits cumulés, alors que le mode de calcul dans le régime général conduit à ne les comptabiliser qu'une seule fois<sup>18</sup>.

## Références bibliographiques

ADDIS E., 1999 : « *Gender in the Italian Welfare State Reforms* », Mimeo, Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Roma La Sapienza.

BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALE SICHERUNG (BMGS), 2003 : « *Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherheit* ».

COUR DES COMPTES, 2000 : « Les avantages familiaux et conjugaux dans les systèmes de retraite », Chapitre XIII du *Rapport sur la Sécurité sociale 2000*.

COUR DES COMPTES, 2003 : « Les pensions des fonctionnaires civils de l'État, Rapport au Président de la République », Eds La Documentation française.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES, 2001 : « *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations* », Eds La Documentation française.

VEIL M., 2001 : « Allemagne : La réforme des retraites de 2001, quelles incidences pour les femmes ? » *Chronique internationale de l'IRES*, n° 70, mai.

17. Deux points supplémentaires sont accordés pour le premier enfant, un point par enfant pour les suivants.

18. Le taux de réversion de 54 % est calculé hors bonification de 10 %, et le montant de la pension est majoré de 10 % pour les survivants qui ont eu ou élevé au moins 3 enfants.