

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 15 décembre 2004

« Lancement des travaux sur les avantages familiaux et conjugaux »

Document N° 1

Les avantages familiaux et conjugaux et l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes de retraite

Préparation des travaux du Conseil pour 2005

Le Conseil d'orientation des retraites a entamé, au cours de l'année 2002, une réflexion sur les avantages familiaux et conjugaux existant dans les régimes de retraite en France ainsi que sur la question de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes vis-à-vis de la retraite.¹ Lors de son deuxième rapport remis en juin 2004, il a marqué son intention d'approfondir ses travaux sur ces sujets. Dans l'avis remis à la demande du gouvernement sur le décret relatif aux pensions de réversion, il a indiqué sa décision de faire porter sur ces questions le rapport qu'il préparera à la suite des projections.

Après un rappel des raisons qui conduisent à l'ouverture de ce chantier de moyen terme, les premières orientations esquissées en 2002 par le Conseil seront présentées. Des propositions de méthode et d'objectif de travail seront soumises à la discussion du Conseil d'orientation des retraites.

1 - Une réflexion d'ensemble qui paraît aujourd'hui nécessaire

Les régimes de retraites organisent une redistribution extrêmement importante au bénéfice des personnes assumant la charge des enfants et tout particulièrement des femmes. Cependant, les règles existantes suscitent aujourd'hui diverses interrogations. Ces interrogations sont de deux sortes :

Les premières interrogations sont relatives à la cohérence des différents dispositifs existant au sein de chaque régime et à la cohérence des dispositifs variables selon les régimes.

Les secondes interrogations sont relatives à l'adaptation des règles aux situations et aux aspirations, qui évoluent au fil des générations et ne sont pas nécessairement identiques dans toutes les catégories de la population.

Si ces interrogations justifient, à l'évidence, une réflexion systématique dans une perspective de moyen terme, l'urgence en est accrue pour deux raisons.

¹ Séances du COR de mai et octobre 2002 – dossiers disponibles sur le site www.cor-retraites.fr

La première est que la France se trouve confrontée aux développements d'un droit et d'une jurisprudence communautaires qui mettent en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, selon une logique assez profondément étrangère à la conception française. Condamnée, la France se trouve aujourd'hui dans l'obligation d'adapter les règles de fonctionnement de ses régimes au coup par coup. Le débat est ouvert sur les voies possible de l'adaptation du droit national aux orientations communautaires et sur les possibilités d'évolution des ces dernières.

La seconde est que, de façon légitime, le processus d'adaptation des régimes de retraite engagé en France pour les vingt ans à venir a des conséquences sur le traitement respectif des hommes et des femmes et sur le devenir des solidarités historiquement organisées pour compenser un certain nombre de désavantages des femmes ou des personnes chargées de famille. Le jeu croisé des modifications des différents paramètres des régimes sur la situation des uns et des autres est complexe. Ceci rend d'autant plus nécessaire de conduire de façon systématique des évaluations des mesures engagées et de s'interroger sur leur adaptation aux objectifs poursuivis.

2 - Les premières orientations esquissées en 2002 par le Conseil

Résumées dans l'annexe 9 du deuxième rapport du Conseil remis en juin 2004, intitulée «L'égalité entre hommes et femmes dans les régimes de retraite», ces orientations peuvent être sommairement rappelées.

En effet, comme l'a déjà indiqué le Conseil, « le système de protection sociale français est composite : il juxtapose, pour les femmes, droits propres tirés de l'activité professionnelle ou des périodes d'éducation des enfants et droits dérivés de ceux du conjoint. Cela s'explique par une évolution historique qui a conduit à superposer, au fil du temps, des normes d'inspirations diverses, répondant à des besoins qui changeaient. Cependant, cette évolution n'a pas été exempte d'ambiguïté et la situation en résultant de contradictions. La participation des femmes à la vie professionnelle qui a fini par s'imposer de façon irréversible, reste, à certains égards, fragile, source de liberté mais aussi de difficultés. Le modèle hiérarchique ou patriarcal ancien, conserve de sa force dans les représentations sociales ».

Le Conseil, dès 2002, a marqué son souhait de voir entrepris un bilan précis de la situation respective des hommes et des femmes dans les régimes de retraite, compte tenu, d'une part, de l'évolution des situations professionnelles et familiales et, d'autre part, des réformes en cours. L'analyse des répercussions de l'évolution de l'emploi sur la retraite est centrale pour le sujet considéré. Des situations particulières, dont le développement est constant, comme l'activité à temps partiel, lui semblaient notamment mériter des études spécifiques.

S'agissant des validations de durée d'assurance accordées au titre des périodes d'éducation, le Conseil notait la diversité des dispositifs (majorations de durée d'assurance diverses selon les régimes, assurance vieillesse des parents au foyer), encore accrue par les réformes introduites dans la loi d'août 2003 pour tenir compte de la jurisprudence communautaire.

Il notait que « les problèmes de cohérence et l'évolution des droits respectifs que les hommes et les femmes tirent de l'activité professionnelle peuvent suggérer de fusionner

l'assurance vieillesse des parents au foyer et les diverses majorations de durée d'assurance en un seul et nouveau dispositif destiné à compenser les effets des interruptions d'activité ou d'éventuels aléas de carrière (moindres rémunérations, moindres progressions de carrière...) pour les personnes assurant la charge de l'éducation des enfants. »

Il estimait que la réflexion sur ce sujet devait être conduite de façon articulée avec les évolutions relatives aux diverses formes de congés accordés aux parents par le droit du travail ou pris en charge par la branche famille.

S'agissant des avantages conjugaux, il soulignait la diversité des règles existant selon les régimes qui « marque une hésitation entre deux logiques : une visant à n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants titulaires de ressources insuffisantes, à laquelle s'oppose une logique visant à accorder la réversion à l'ensemble des survivants, quels que soient leurs ressources ou leurs droits propres à pension, de manière à garantir le maintien de leur niveau de vie antérieur. »

Il estimait que « le développement constaté du nombre de couples dans des situations de concubinage stable peut conduire à s'interroger sur l'absence de prise en compte d'un fait aussi répandu, dans le cadre du droit social, traditionnellement attaché à la prise en considération des situations de fait. Cette interrogation est aujourd'hui renouvelée par la revendication exprimée d'une extension du bénéfice de la réversion aux pacsés. [...] Une réflexion sur de possibles adaptations du système de réversion doit s'appuyer sur les défauts aujourd'hui constatés, mais aussi prendre en compte une situation qui évolue dans le temps et place dans une position très différente les générations successives. »

Enfin, le Conseil d'orientation des retraites a jusqu'ici clairement écarté, pour une large majorité de ses membres, l'idée d'une suppression même progressive de la réversion.

3 - Propositions d'objectifs et de méthode de travail

Le chantier ouvert est considérable, car il concerne des dispositifs et mécanismes extrêmement variés et suppose une réflexion couvrant l'ensemble des régimes de retraite et mettant en jeu aussi bien des questions de principe que des appréciations de fait.

Définir aujourd'hui pour la France un modèle qui puisse servir de référence et structurer une réflexion prospective sur l'égalité entre hommes et femmes en matière de protection sociale paraît ainsi difficile :

- l'hétérogénéité de la société française constitue un premier obstacle ; hétérogénéité entre générations, mais aussi entre des groupes sociaux dans lesquels les arbitrages entre vie professionnelle et vie familiale demeurent très divers ;

- l'absence de modèle explicite, susceptible de faire l'objet d'un consensus, est un deuxième obstacle. Le discours public valorisant l'idée de neutralité de l'Etat vis-à-vis des choix individuels et familiaux en est le meilleur témoignage. Une approche ouverte peut et doit, sans doute, tenir compte de la diversité des situations effectivement observées. Il est, cependant, peu aisé de définir des évolutions possibles en s'abstenant de toute réflexion sur le ou les modèles pris pour référence.

Par ailleurs, le bilan que l'on peut faire des travaux disponibles témoigne d'une mobilisation assez faible de moyens d'étude et de réflexion sur les sujets considérés. Un tel constat peut, sans doute, en partie s'expliquer par l'attention accordée, logiquement au cours des dernières années, aux questions relatives à l'ajustement global du système d'assurance vieillesse et à sa mise en œuvre dans les différents régimes, et pour les différentes catégories sociales. Il reflète aussi le pas marqué dans le débat public par la thématique de l'égalité entre les hommes et les femmes, alors même que, comme en ont témoignées les réactions à la loi d'août 2003 portant réforme des retraites, la question des rôles respectifs des hommes et des femmes dans la société et de leur prise en compte par les dispositifs sociaux est une préoccupation forte dans la population.

3.1 - Objectifs

Ceci explique que le chantier ouvert par le Conseil soit un chantier de plusieurs mois, dont l'objectif doit être à la fois ambitieux et modeste. Ambitieux, car il est souhaitable que le Conseil ouvre la réflexion sur les principes et les mette en débat. Modeste, car on ne saurait attendre de ce débat qu'il débouche en quelques mois sur un accord dont découlerait naturellement un ensemble de mesures à prendre.

On peut souhaiter, en revanche, qu'il permette de définir des axes de cohérence en fonction des principes alternatifs possibles sur les diverses questions évoquées et d'en mesurer les conséquences.

Une telle analyse constitue l'investissement préalable nécessaire pour organiser un débat qui permette d'identifier les lignes de consensus et les choix à opérer.

Les études conduites devront simultanément :

- comparer la situation des hommes et des femmes,
- comparer la situation des couples et des isolés,
- articuler les politiques familiales et de retraite.

3.2 - Méthodes

a) Etudes préalables aux travaux du Conseil

Ces études devraient permettre de mobiliser des données et des analyses sur les thèmes suivants :

- conséquence sur les droits à la retraite des hommes et des femmes des évolutions de l'activité professionnelle, des structures familiales et de la législation (analyse en projection) ; examen de l'impact des dernières réformes sur les principes de solidarité entre hommes et femmes à l'œuvre dans les régimes et sur leurs situations respectives ;

- analyse des différents dispositifs (majorations de durée d'assurance pour enfant, assurance vieillesse des parents au foyer, bonifications de pension pour famille nombreuse, pension de réversion...) et mesure de leurs résultats au regard des objectifs qui leur sont assignés (comparaisons interrégimes) ;
- à partir d'enquêtes, analyse des attentes, des représentations et de la connaissance des dispositifs dans la population ;
- étude croisée des principes et mesures intervenant en droit civil, droit social et droit fiscal ;
- analyse du droit et de la jurisprudence communautaire, de leur évolution possible, pour une appréciation des marges de liberté qu'ils laissent ;
- comparaisons internationales et analyse des différents modèles existants et de leur évolution récente.

Sans attendre, des revues des travaux existants dans les différents champs disciplinaires (droit, sociologie, histoire, économie...) devraient être lancées, et de premières études engagées sur des sujets tels que : travail à temps partiel et droits à retraite ; droit à pension des individus, droit des couples ; articulation de la politique familiale et de la politique des retraites pour faciliter la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

b) Travaux du Conseil

Les travaux du Conseil pourraient démarrer sur ces sujets au deuxième semestre de l'année 2005, une fois l'exercice de projection à long terme achevé, pour se poursuivre au long de l'année 2006.

Enfin, il pourrait être envisagé d'organiser un colloque d'une demi journée à la fin de l'année 2005, permettant de susciter des échanges et un débat élargi à un stade intermédiaire de la réflexion du Conseil.