

N° 721

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 septembre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1), sur les dispositions du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant
réforme des retraites (n° 713, 2009-2010),

Par Mme Jacqueline PANIS,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; Mme Jacqueline Panis, M. Alain Gournac, Mmes Christiane Kammermann, Gisèle Printz, M. Yannick Bodin, Mmes Catherine Morin-Desailly, Odette Terrade, Françoise Laborde, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Patrice Gélard, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Maryvonne Blondin, Nicole Bonnefoy, Brigitte Bout, Marie-Thérèse Bruguière, Françoise Cartron, MM. Yvon Collin, Roland Courteau, Mmes Marie-Hélène Des Esgaulx, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, Catherine Dumas, Bernadette Dupont, Gisèle Gautier, Sylvie Goy-Chavent, Christiane Hummel, Bariza Khiari, Françoise Laurent-Perrigot, Claudine Lepage, M. Philippe Nachbar, Mmes Anne-Marie Payet, Catherine Procaccia, Mireille Schurch, Catherine Troendle, M. Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DEUX ÉVOLUTIONS DÉFAVORABLES À L'ÉGALITÉ DES CHANCES EN MATIÈRE DE RETRAITE DEPUIS LES ANNÉES 1990 SE SURAJOUTENT AU CONTEXTE GÉNÉRAL RESTRICTIF	9
A. JURIDIQUEMENT, DE NOUVELLES CONTRAINTES ONT CONDUIT À MODIFIER L'ÉQUILIBRE DU DROIT DES RETRAITES ENTRE HOMMES ET FEMMES AU DÉTRIMENT DE CES DERNIÈRES.	9
B. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPLOI DES FEMMES EXPLIQUENT LES INÉGALITÉS PERSISTANTES DE SALAIRE ET DE RETRAITE	11
1. <i>Le taux d'activité des femmes s'est rapproché de celui des hommes...</i>	11
2. <i>...mais la progression du travail à temps partiel est venue annuler les effets de la hausse du taux d'activité féminine</i>	12
3. <i>... tout en contribuant à maintenir un niveau élevé d'inégalités salariales entre les femmes et les hommes</i>	12
C. LA MESURE DES ÉCARTS DE RETRAITE : UN REFLET ET UNE AMPLIFICATION DES INÉGALITÉS PROFESSIONNELLES	13
II. CETTE ÉVOLUTION DÉFAVORABLE AUX FEMMES JUSTIFIE LES MESURES CORRECTRICES OU TRANSITOIRES PRÉVUES DANS PLUSIEURS ARTICLES DU PROJET DE LOI	15
A. LE SUIVI ET LA CORRECTION DES ÉCARTS DE PENSION ENTRE HOMMES ET FEMMES PAR LE COMITÉ DE PILOTAGE DES ORGANISMES DE RETRAITE (art. 1 ^{ER})	15
B. L'ASSOUPLISSEMENT DU RÉGIME TRANSITOIRE PRÉCÉDANT L'EXTINCTION DU DÉPART ANTICIPÉ POUR LES FONCTIONNAIRES AYANT EU TROIS ENFANTS (art. 23)	16
C. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ASSURANCE VEUVAGE (art. 29 bis nouveau)	19
D. L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DU CONGÉ DE MATERNITÉ POUR LES DROITS À LA RETRAITE (art. 30)	21
E. LA SANCTION FINANCIÈRE DES ENTREPRISES NE RESPECTANT PAS LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE (art. 31)	21
(1) La nécessité d'une très forte incitation	23
(2) La garantie de l'élaboration d'une grande loi sur l'égalité professionnelle	24
(3) Une condition essentielle : l'élaboration d'un décret suffisamment précis pour ne pas vider l'article 31 de sa substance	25
F. LA MOBILISATION DE LA POSSIBILITÉ OFFERTE PAR LE DROIT EN VIGUEUR DE SURCOTISER À L'ASSURANCE VIEILLESSE EN CAS DE TEMPS PARTIEL (ARTICLE 31 BIS NOUVEAU).	26

III. LES RECOMMANDATIONS : COMBATTRE EFFICACEMENT LES CAUSES DES INÉGALITÉS DE RETRAITE ET CORRIGER TRANSITOIREMENT L'AMPLITUDE DE CES DERNIÈRES	28
A. L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA FIXATION DE CONDITIONS D'ÂGE DIFFÉRENTES SELON LE SEXE	28
1. <i>Les possibilités de dérogation au principe d'égalité entre femmes et hommes se sont progressivement réduites</i>	29
a) En 2003, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a admis qu'il appartenait au législateur de « prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet » (considérant n° 25 de la décision 2003-483 DC sur la loi portant réforme des retraites.)	29
b) Dès 2006, la Cour de cassation a estimé que le dispositif validé par le Conseil constitutionnel était contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), en l'absence de « justifications objectives et raisonnables »	30
c) Plus rigoureusement que le régime général, les régimes spéciaux de retraite et celui de la fonction publique doivent se conformer à l'exigence communautaire d'égalité entre femmes et hommes	31
2. <i>À partir de 2020, les exceptions à la fixation d'un âge légal de la retraite similaire pour les femmes et les hommes sont appelées à disparaître, dans les pays de l'Union européenne</i>	34
a) Les comparaisons générales	34
b) L'exemple d'un aménagement exceptionnel en Allemagne : un âge légal fixé à 67 ans en 2029 assorti de la possibilité pour les femmes nées avant 1952 de partir à 65 ans sans décote	36
3. <i>La réflexion sur l'opportunité de maintenir le taux plein à 65 ans</i>	37
B. L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DU MONTANT DES RÉMUNÉRATIONS PERÇUES À TEMPS PARTIEL	38
C. L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LE CUMUL EMPLOI-RETRAITE	39
D. RÉFLÉCHIR À UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CHOIX DE COUPLE DANS L'ACQUISITION ET L'ÉVENTUEL PARTAGE DES DROITS À LA RETRAITE AU MOMENT DE LA SÉPARATION	41
1. <i>La nécessité de prendre en compte simultanément la situation matrimoniale et le niveau des pensions pour évaluer le risque de pauvreté des femmes retraitées</i>	41
2. <i>La logique du dispositif de partage en Allemagne en cas de divorce : le transfert de droits à la retraite ou le paiement d'une partie de la pension du conjoint le mieux loti à l'autre</i>	44
a) Le mécanisme allemand du « splitting »	44
b) La transposition en France de ce mécanisme a été jugée prématurée par le COR	45
c) Un projet d'avenir : incorporer la notion de vie commune à la fois dans l'acquisition et le partage des droits à la retraite	45
RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION	47
EXAMEN EN DÉLÉGATION	49
ANNEXES	62

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes se réjouit d'avoir été saisie des dispositions du projet de loi portant réforme des retraites, en application de l'article 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

La contrainte démographique et financière qui pèse sur nos régimes de retraites est sans précédent. Dans ce contexte nécessairement restrictif, la délégation s'est cependant attachée à examiner les conséquences des mesures de sauvetage de notre système par répartition sur l'égalité des chances entre femmes et hommes en matière de retraite.

Votre rapporteure, par souci d'efficacité, a concentré son programme d'auditions et d'investigations sur cet angle d'approche spécifique de la réforme des retraites. Au cours de ses travaux, elle s'est efforcée de dégager, à travers la diversité des opinions qui se sont exprimées, et en tenant compte de la diversité des rapports et travaux existants, un certain nombre d'orientations. Il s'agit essentiellement de préconiser des correctifs équitables à des écarts de retraites qui sont la résultante et le reflet de l'évolution sociologique, économique, culturelle et générationnelle des inégalités professionnelles entre les sexes dans notre pays. Bien loin de céder à la facilité d'un discours purement « compassionnel », comme ont pu le craindre certains, une telle démarche vise, en fin de compte, à permettre à notre système de retraites de refléter plus fidèlement la participation des femmes et hommes au processus de création de richesses de notre pays.

Trois séries de considérations se dégagent de cet examen.

En premier lieu, depuis le début des années 2000, la tendance à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes a été fortement contrecarrée par la contrainte juridique communautaire et l'évolution de l'emploi féminin. Lors de son audition par votre rapporteure, Mme Marie-Jeanne Vidaillet-Peretti, présidente du Conseil National des Femmes

Françaises (CNFF) a rappelé que le travail intérimaire ou à temps partiel, essentiellement féminin, constituait une **variable d'ajustement** en cas de ralentissement conjoncturel. En même temps, au cours des dernières années, **les avantages familiaux de retraite traditionnellement réservés aux femmes ont été remis en question par les politiques d'égalité entre femmes et hommes au niveau européen.**

Cette évolution défavorable aux femmes justifie, ensuite, très largement les **mesures correctrices** ponctuelles prévues dans plusieurs articles du projet de loi initial : la délégation ne peut qu'approuver leur renforcement voté par l'Assemblée nationale.

Enfin, parce que des inquiétudes majeures subsistent et appellent des ajustements. Votre rapporteure s'est attachée à dégager des recommandations dans quatre séries de domaines : l'égalité entre hommes et femmes au regard de la fixation à 67 ans de l'âge pour atteindre le taux plein ; l'idée d'un partage des droits à la retraite en cas de divorce ou de séparation ; l'inégalité des droits en matière de cumul emploi-retraite qui pèse sur la reprise d'activité des titulaires d'une pension de réversion et l'information claire des conséquences des choix professionnels sur la constitution des droits à pension.

En préambule, votre rapporteure souhaite rappeler quelques données incontournables.

Le phénomène qui domine aujourd'hui l'évolution de nos régimes de retraite est de nature **démographique** :

– selon les statistiques de l'INSEE et de la CNAV, dans le **régime général**, il y avait pour 10 retraités 40 cotisants en 1960, 32 en 1975, 19 en 1990 et 14 en 2009. Le « rapport démographique » a donc été divisé par plus de deux au cours des trente dernières années et, en 2009, il s'établit à 1,43 avec 17,5 millions de cotisants pour 12,2 millions de retraités du régime général ;

– **si l'on prend en compte l'ensemble des régimes, le rapport démographique entre actifs et retraités est aujourd'hui de 1,8 et tomberait à 1,2 en 2050.**

Ces indicateurs justifient pleinement le discours de réalisme tenu jeudi 16 septembre 2010 dernier par Mme Danièle Karniewicz, secrétaire nationale de la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) et présidente du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), lors de son audition par la commission des affaires sociales : *« Je ne pense pas que notre régime de retraite soit plus dur que dans d'autres pays européens ; au contraire, c'est l'un des meilleurs. Nos retraités sont bien protégés, même s'ils touchent de petites retraites. D'autres pays connaissent des situations bien plus catastrophiques. Il faut défendre notre système et faire des efforts : la solidarité doit entrer en jeu, mais on ne peut tout attendre d'elle. Il serait certes souhaitable que les mesures sur le congé maternité ou autres soient rétroactives, mais en avons-nous les moyens ? Il faut évaluer le coût de ces propositions. »*

Par ailleurs, deux idées générales ont le mérite d'éclairer le débat sur la réforme des retraites sous un angle novateur.

En premier lieu, on peut souligner que **jamais la situation des femmes n'avait été autant débattue qu'aujourd'hui à l'occasion d'une réforme des retraites.**

Ensuite, le principal enseignement qui se dégage des données quantitatives transmises par le Conseil d'orientation des retraites (COR) à la rapporteure est qu'il convient de **bien distinguer la situation actuelle des retraités et la dynamique future de notre système de retraites.**

I. DEUX ÉVOLUTIONS DÉFAVORABLES À L'ÉGALITÉ DES CHANCES EN MATIÈRE DE RETRAITE DEPUIS LES ANNÉES 1990 SE SURAJOUTENT A UN CONTEXTE GÉNÉRAL RESTRICTIF

Deux évolutions, l'une juridique, et l'autre de nature économique et sociale ont affaibli, depuis une dizaine d'années, la tendance à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes.

A. JURIDIQUEMENT, DE NOUVELLES CONTRAINTES ONT CONDUIT À MODIFIER L'ÉQUILIBRE DU DROIT DES RETRAITES ENTRE HOMMES ET FEMMES AU DÉTRIMENT DE CES DERNIÈRES.

Les avantages familiaux de retraite qui bénéficiaient principalement aux femmes ont ainsi été progressivement étendus aux hommes et, parallèlement, réduits depuis une dizaine d'années.

Il convient de souligner que le Parlement et le Gouvernement se sont efforcés, depuis le début des années 2000, d'adapter notre droit aux exigences communautaires d'alignement des règles entre hommes et femmes, tout en tenant compte de la nécessité de protéger les droits des mères.

C'est le **droit communautaire** qui a tout d'abord contraint à réaménager le code des pensions civiles et militaires, qui relève du domaine législatif et s'applique aux fonctionnaires ainsi que les régimes spéciaux qui sont du domaine réglementaire :

– pour se conformer à l'arrêt Griesmar rendu le 29 novembre 2001 de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) qui avait jugé notre code des pensions civiles et militaires de retraite discriminatoire à l'égard des *« fonctionnaires masculins qui sont à même de prouver avoir assumé l'éducation de leurs enfants »*, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, a rétabli une égalité apparente dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, en attribuant la bonification pour enfant né ou adopté avant le 1^{er} janvier 2004 aux fonctionnaires hommes et femmes à condition qu'ils justifient d'une **interruption d'activité continue de 2 mois** dans le cadre d'un congé statutaire lié à l'enfant. Pour les enfants nés après 2003 la « bonification », a été remplacée par une simple majoration de durée d'assurance de 6 mois ou la validation gratuite du temps partiel et du congé parental jusqu'aux 3 ans de l'enfant ;

– en outre, ce n'est qu'un an plus tard, et sur la base avérée d'une nouvelle jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, que l'article 136 de la loi de finances rectificative pour 2004 a modifié l'ancien dispositif de retraite anticipée réservé aux femmes **fonctionnaires mères de trois enfants ayant 15 années d'ancienneté** : ce droit a été étendu aux hommes fonctionnaires et subordonné à une condition nouvelle d'interruption d'activité fixée à deux mois par un décret du 10 mai 2005.

S'agissant des salariés du **régime général**, le dispositif de majorations de durée d'assurance réservé aux seules mères n'a pas été remis en cause sur le fondement du droit communautaire mais par la jurisprudence de la Cour de cassation, qui s'est référée à des dispositions de la convention européenne des droits de l'homme. Pour éviter de faire peser sur le régime général un risque financier qui aurait pu résulter d'un afflux de recours contentieux de pères salariés, le législateur a réaménagé cet avantage familial de retraite par l'adoption de l'article 65 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Le texte définitivement adopté est conçu pour continuer de bénéficier essentiellement aux femmes, tout en respectant les principes de non-discrimination rappelés par la Cour de cassation. À titre de rappel, la loi prévoit désormais l'attribution, comme c'était le cas antérieurement, de huit trimestres par enfant. Toutefois, ces huit trimestres sont désormais divisés en **deux composantes : quatre trimestres liés à l'accouchement et à la maternité et quatre à l'éducation de l'enfant**. Le I de l'article L.351-4 du code de la sécurité sociale dans la rédaction issue de l'article 65 de la loi de financement de sécurité sociale prévoit l'attribution automatique d'une majoration de durée d'assurance de quatre trimestres aux femmes assurées sociales pour chacun de leurs enfants. Elle est justifiée par « **l'incidence sur leur vie professionnelle de la maternité, notamment de la grossesse et de l'accouchement** ». Le deuxième volet du dispositif (II de l'article L.351-4) consiste en l'attribution de quatre trimestres aux parents de l'enfant **au titre de son éducation pendant les quatre années suivant sa naissance ou son adoption**. Le fait générateur est ici l'éducation de l'enfant, biologique ou adopté, et, conformément au principe posé par la Cour de cassation, ce droit est ouvert de façon égale au père et à la mère. Le **silence du couple** dans les six mois suivant le quatrième anniversaire de l'enfant (ou de son adoption), qui devrait vraisemblablement être l'hypothèse la plus fréquente, **vaut désignation de la mère**.

À travers la complexité des dispositifs ainsi réaménagés se manifeste une idée simple, exprimé par M. Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites : « *Pour moi, il ne s'agit pas ici d'équité mais d'un principe que je juge philosophiquement fondamental, celui de l'égalité entre les hommes et les femmes. Il n'y a lieu de faire aucune concession en la matière. Mais je constate que les juridictions européennes, en application d'une conception que je juge anormale du principe d'égalité, se contentent d'examiner l'égalité formelle et considèrent ainsi que les hommes doivent avoir les mêmes droits que les femmes, sans se rendre compte des inégalités réelles dont ces dernières sont victimes et que M. Muzeau nous a rappelé : retraites de 40 % inférieures, carrières chaotiques, etc. Tant que l'on n'y a pas remédié, je ne veux pas entendre parler de l'égalité en faveur des hommes, car ce combat ne me paraît absolument pas prioritaire.* »¹

¹ Rapport d'information n° 2763 de la commission des affaires sociales, sur la réforme des retraites, présenté par M. Pierre Méhaignerie, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010.

***B. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPLOI DES FEMMES EXPLIQUENT
LES INÉGALITÉS PERSISTANTES DE SALAIRE ET DE RETRAITE***

Économiquement et socialement, la structure par sexe des emplois, la montée du travail à temps partiel féminin, et l'évolution plus discontinue des carrières professionnelles des femmes ne permettent pas globalement à ces dernières de constituer des droits à la retraite équivalents à ceux des hommes.

Comme l'ont rappelé les représentants du COR entendus au cours des auditions, l'écart de pension entre hommes et femmes se rattache à trois facteurs principaux : le taux de participation au marché du travail des femmes, le temps partiel et les écarts salariaux.

1. Le taux d'activité des femmes s'est rapproché de celui des hommes...

L'activité féminine a progressé depuis la fin des années soixante, effectuant un bond pour les générations du baby-boom. En 1970, une femme sur deux en âge de travailler était active ; aujourd'hui, c'est le cas de deux femmes sur trois âgées de 15 à 64 ans et de trois femmes sur quatre âgées de 25 à 59 ans. Dans le même temps, l'activité des hommes a légèrement diminué, particulièrement au-delà de 50 ans, de sorte que les taux d'activité féminin et masculin se rapprochent. En 2007, le taux d'activité des 15-64 ans s'élevait à 74,6 % pour les hommes et à 65,3 % pour les femmes.

Le modèle de la femme au foyer sans profession n'a pas complètement disparu, puisqu'il concerne encore 5 % des femmes nées vers 1960, contre 15 % parmi celles nées vers 1930. L'inactivité féminine correspond cependant, pour l'essentiel, soit à des cessations d'activité précoces, soit à des interruptions d'activité, généralement liées à l'éducation des enfants. **Seuls 1,5 % des pères ayant un emploi cessent ou réduisent leur activité après une naissance, contre 35 % des mères.** Les interruptions d'activité liées aux enfants, qui sont globalement de moins en moins fréquentes, tendent en outre à se raccourcir et à se concentrer autour des naissances. Si, par le passé, il n'était pas rare qu'une femme interrompe définitivement son activité après une naissance, ou qu'elle reprenne son activité après une dizaine d'années d'interruption, la durée d'interruption est désormais inférieure ou égale à trois ans, calée sur celle de l'allocation parentale d'éducation (APE).

2. ...mais la progression du travail à temps partiel est venue annuler les effets de la hausse du taux d'activité féminine

Les femmes sont les premières concernées par le travail à temps partiel qui s'est développé depuis les années 80, notamment sous l'effet de politiques d'incitation et d'allègements de charges ciblés. À la fin des années 1990, le taux de temps partiel pour les femmes s'est stabilisé au niveau élevé de 30 % des femmes en emploi contre 5 % des hommes : environ 80 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes.

Comme l'a rappelé le représentant du COR au cours des auditions, les effets du temps partiel sur la retraite commencent à s'observer. Ainsi, le COR dans son sixième rapport consacré, en 2008, aux droits familiaux et conjugaux en matière de retraite, analyse l'évolution de l'activité féminine, celle du taux d'emploi moyen et celle du taux en équivalent temps plein (ETP). Il conclut que si l'activité féminine progresse régulièrement, celle du taux d'ETP stagne à partir de la génération née en 1955. **L'effet bénéfique de la progression de l'activité féminine sur le montant des pensions est ainsi contrarié par le chômage et le temps partiel.**

3. ... tout en contribuant à maintenir un niveau élevé d'inégalités salariales entre les femmes et les hommes

En dépit de la croissance de l'activité féminine et de la progression du niveau d'éducation des femmes qui a rejoint, voire dépassé, celui des hommes, les écarts de salaires ne se réduisent que très lentement et des inégalités persistent entre hommes et femmes sur le marché du travail.

En France, **l'écart entre les salaires mensuels moyens des femmes et des hommes** a été chiffré à **25,3 % en 2002**. Ce chiffre concerne l'ensemble des salariés de 16 à 64 ans (travaillant au moins 10 heures par semaine, hors apprentis et stagiaires de la formation professionnelle), qu'ils travaillent dans le secteur privé ou dans le secteur public, à temps complet ou à temps partiel. Cet écart s'est réduit depuis les années 60 (la différence s'élevait alors à 50 %), mais il a **cessé de diminuer depuis le milieu des années 1990** où il était de 26 %.

Ces inégalités de rémunération renvoient, en partie, à des écarts de durée effective du travail ainsi qu'à des différences de secteur d'activité et de qualification des emplois. Des travaux récents font en particulier ressortir que les interruptions d'activité des femmes lors des naissances ont un impact significativement négatif sur leur carrière salariale ultérieure. **L'écart de salaire entre hommes et femmes qui reste inexpliqué** après la prise en compte des caractéristiques socioprofessionnelles serait **de 7 % à 10 %** selon les études disponibles.

C. LA MESURE DES ÉCARTS DE RETRAITE : UN REFLET ET UNE AMPLIFICATION DES INÉGALITÉS PROFESSIONNELLES

Les inégalités de retraites sont deux fois plus importantes que les inégalités salariales.

La mesure la plus synthétique et la plus couramment citée des inégalités de retraite entre femmes et hommes date de 2004. Lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat, jeudi 28 janvier 2010, M. Raphaël Hadas-Lebel, président du conseil d'orientation des retraites a ainsi rappelé qu'en 2004, le montant de la retraite totale, tous régimes confondus, pour l'ensemble des retraités s'établissait à 1 288 euros par mois en moyenne (1 617 euros pour les hommes, 1 011 euros pour les femmes en incluant les pensions de réversion). À la veille de la réforme des majorations de durée d'assurance des mères salariées, il a estimé que *« l'écart important de montant de retraite subsistant entre hommes et femmes justifie le maintien de mesures en faveur des femmes au titre des droits familiaux. »* Il s'agit là de données qui pourraient se révéler importantes au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Entendus par votre rapporteure, MM. Yves Guégano, secrétaire général du COR et Jean-Michel Hourriez, responsable des études, ont constaté que **la faiblesse des pensions féminines n'était que partiellement corrigée par les droits familiaux**. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), la majoration de durée d'assurance (MDA) et les majorations de pension pour trois enfants représentent, en moyenne, 16 % des pensions pour les générations actuellement à la retraite. Sans l'apport de ces droits familiaux, la pension moyenne de droit propre des femmes représenterait non pas 48 %, mais seulement 42 % de celle des hommes.

Or les droits familiaux, qui permettent d'accorder des trimestres supplémentaires, appréhendent mal les conséquences du temps partiel : les femmes concernées peuvent valider quatre trimestres par an, mais la faiblesse de leur salaire de référence n'est pas compensée. **L'une des pistes d'évolution, évoquée par le COR dans son rapport, serait, à long terme, de passer d'un système de majoration de durée à un système de majoration de montant.**

Les pensionnés ramenés au **minimum contributif**, qui se définit comme le montant minimum garanti de pension, sont nombreux : ils représentent près de la moitié des liquidants au régime général ou dans les régimes alignés. Sur cent bénéficiaires du minimum contributif, soixante ont effectué une carrière incomplète. Parmi ceux qui en ont effectué une complète, certains ont une très faible retraite totale (de base et complémentaire) de droit direct : 10 % d'entre eux ne perçoivent pas plus de 597 euros bruts. Les bénéficiaires du minimum contributif sont également à 63 % des femmes.

Quant au **minimum vieillesse**, qui a pris, depuis le 1^{er} janvier 2007, la forme d'une allocation unique appelée allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), il varie selon les ressources des ménages, mais garantit un revenu mensuel minimum de **708,95 euros en 2010 pour une personne seule**

et 1 157,46 euros pour un couple. Fin 2006, il était versé à 599 000 personnes, soit 4,5 % des personnes âgées de soixante-cinq ans ou plus, contre près d'une sur deux il y a cinquante ans. Les bénéficiaires, dont le nombre décroît de façon régulière, sont **majoritairement** des femmes (62 % des bénéficiaires), mais moins souvent que par le passé du fait de l'augmentation de leur activité. Il s'agit, dans 84 % des cas, de retraités n'ayant acquis aucun droit propre ou ayant effectué une carrière incomplète, souvent pour cause d'invalidité ou d'inaptitude.

À ce sujet, il convient de rappeler que **le présent projet de loi retarde à 67 ans l'âge de la liquidation à taux plein mais qu'il maintient à 65 ans l'âge d'obtention du minimum vieillesse.**

Soulignant la différence entre le minimum contributif et le minimum vieillesse, les représentants du COR entendus par la rapporteure, ont rappelé qu'il était difficile d'affirmer que les titulaires de pensions de retraite de droit direct d'un montant peu élevé étaient nécessairement les personnes les plus pauvres, compte tenu de l'importance de la prise en considération de leur situation matrimoniale. En revanche, le minimum vieillesse constitue une garantie de ressources.

II. CETTE ÉVOLUTION DÉFAVORABLE AUX FEMMES JUSTIFIE LES MESURES CORRECTRICES OU TRANSITOIRES PRÉVUES DANS PLUSIEURS ARTICLES DU PROJET DE LOI

Le projet de loi initial en comporte quatre : la délégation ne peut qu'approuver leur renforcement par l'Assemblée nationale, qui a « musclé » certains articles ou procédé à leur réécriture complète, ainsi que les dispositions complémentaires que celle-ci a adoptées en première lecture

A. LE SUIVI ET LA CORRECTION DES ÉCARTS DE PENSION ENTRE HOMMES ET FEMMES PAR LE COMITÉ DE PILOTAGE DES ORGANISMES DE RETRAITE (art. 1^{ER})

Afin de remédier aux inconvénients de la fragmentation de notre système de retraite, l'article 1^{er} du projet de loi vise à créer un « *Comité de pilotage des régimes de retraite* » rassemblant les gestionnaires des multiples régimes de retraite obligatoire. Pour s'en tenir à l'essentiel, le comité de pilotage va compléter l'action du COR : le COR fait des analyses, le comité de pilotage va faire des propositions.

• Le projet de loi initial

L'article 1^{er} confie au comité de pilotage une triple mission : veiller à la pérennité financière des régimes de retraite par répartition, à l'équité du système de retraite et au maintien d'un niveau de vie satisfaisant des retraités.

Il précise que le comité suit « *notamment* » les conditions dans lesquelles s'effectuent :

- le retour à l'équilibre des régimes de retraite à l'horizon 2018,
- la progression du taux d'emploi des seniors, pour atteindre à l'horizon 2030 la moyenne des pays de l'Union européenne,
- et « **la réduction des écarts de pensions entre hommes et femmes** ».

• Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Au cours de la réunion de la commission des affaires sociales du 21 juillet 2010, Mme Martine Billard a présenté un amendement à ce texte en indiquant que l'objectif de **réduction** des écarts de pensions entre hommes et femmes paraissait insuffisant : « *Nous demandons pour notre part leur annulation, ce qui semble la moindre des ambitions. Notre législation ne vise-t-elle pas à l'égalité entre femmes et hommes ? Il convient de se donner un objectif clair, or se contenter de réduire les écarts revient à vouloir les maintenir.* »

Avec l'avis favorable du rapporteur et du ministre, qui a admis que « *parler d'une réduction des écarts peut laisser croire que l'on accepterait de les voir subsister* », la commission a adopté cet amendement qui précise que le

comité de pilotage doit veiller à « **l'annulation** des écarts de pensions entre les hommes et les femmes à l'horizon 2018 ». L'Assemblée nationale a adopté cette avancée.

L'Assemblée nationale a également introduit, à la fin de cet article 1^{er}, un nouveau paragraphe III relatif aux écarts de retraites qui prévoit qu'« *avant le 1er octobre 2011, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport faisant le point sur la situation des assurés ayant relevé de plusieurs régimes d'assurance vieillesse, en indiquant les **différences éventuelles de situation entre les femmes et les hommes*** ».

**B. L'ASSOUPLISSEMENT DU RÉGIME TRANSITOIRE PRÉCÉDANT
L'EXTINCTION DU DÉPART ANTICIPÉ POUR LES FONCTIONNAIRES
AYANT EU TROIS ENFANTS (art. 23)**

Cet article s'inscrit dans une tendance générale à la réduction, sous l'effet de la contrainte juridique communautaire, des avantages familiaux de retraite conçus pour bénéficier principalement aux mères. Il prévoit cependant un régime transitoire qui a été assoupli par l'Assemblée nationale pour prendre en considération les projets de vie des femmes fonctionnaires.

• **Le projet de loi initial**

L'article 23 du projet de loi initial met fin au dispositif de départ anticipé sans condition d'âge pour les parents de trois enfants ayant quinze ans de services, à compter du 1^{er} janvier 2012.

Ce dispositif a été créé en 1924, dans un contexte où le taux d'activité professionnel des femmes était faible et où le système de prestations familiales était peu développé. Préservé lors de la réforme des retraites de 2003, il a été modifié un an plus tard pour se conformer au droit communautaire. Il permet un départ en retraite sans condition d'âge aux fonctionnaires parents de trois enfants après quinze années de services effectifs, sous condition d'avoir interrompu leur activité pendant deux mois au titre de l'arrivée de chacun des enfants au foyer ou de son éducation. Cette condition conduit *de facto* à réserver ce dispositif aux femmes.

Selon l'étude d'impact jointe au présent projet de loi, ce dispositif concerne chaque année plus de 15 000 fonctionnaires. Les hommes représentaient 10 % des liquidations à ce titre dans la fonction publique d'État en 2006.

Le Gouvernement a rappelé, au cours du débat à l'Assemblée nationale, que le Conseil d'orientation des retraites avait relevé les imperfections de ce dispositif, prévu par l'article L.24 du code des pensions civiles et militaires, qui est d'ailleurs sans équivalent dans le secteur privé. En outre il a souligné que la Commission européenne avait ouvert une procédure à l'encontre de ce mécanisme.

L'étude d'impact produite par le Gouvernement à l'appui du projet de loi initial, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, précise notamment l'une des raisons de la contestation par le COR de ce dispositif : ce dernier intégrerait des **effets d'aubaine**. *« Le mécanisme déroge au principe générationnel et conduit à appliquer la règle de retraite en vigueur à la date où l'agent satisfait les deux conditions requises (être parent de trois enfants ; avoir effectué au moins 15 années de services effectifs). À titre d'exemple, tous les agents qui ont satisfait ces conditions avant 2004 peuvent à l'avenir liquider leur pension sans décote et au regard d'une durée de service et de bonification pour avoir le taux plein de 37,5 années. Cet avantage est d'autant plus remarquable compte tenu du décalage dans le temps entre le moment où les conditions sont remplies et l'année de départ. »*

Le débat à l'Assemblée nationale s'est concentré sur le régime transitoire précédant l'extinction de ce dispositif de départ anticipé. Le projet de loi initial prévoit le déroulement qui suit.

Jusqu'au 31 décembre 2010, le dispositif actuellement en vigueur continuerait de s'appliquer, avec les mêmes règles dérogatoires au principe générationnel, qui consiste à appliquer la règle de retraite en vigueur à la date où l'agent satisfait les deux conditions requises. Le projet de loi prévoit que ces conditions antérieures ne s'appliqueront qu'aux personnes qui auront déposé un dossier avant le 31 décembre 2010, pour une liquidation de leur pension avant le 1^{er} juillet 2011. Elles ne pourront donc pas fixer la date de leur départ à une date ultérieure. Ainsi, une femme qui remplit la double condition au 31 décembre 2010 continue d'être éligible au dispositif, sous réserve d'un dépôt d'une demande de départ avant cette échéance : si elle remplissait la double condition avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2003, elle pourra continuer de partir en retraite sans décote à l'avenir. Si elle remplit la double condition avant l'entrée en vigueur de la réforme de 2010, elle partira à l'avenir avec une décote, mais sans se voir appliquer de report de son âge légal.

À partir du 1^{er} janvier 2011 et jusqu'au 31 décembre 2011, les parents qui déposeront un dossier, – soit parce qu'ils remplissent les deux conditions au cours de l'année 2011, soit parce qu'ils les remplissaient d'ores et déjà mais n'ont pas déposé de dossier avant le 31 décembre 2010 – pourront bénéficier du départ anticipé à une date ultérieure, librement fixée, mais **avec une décote** en fonction de la date de leur départ effectif, et aux conditions qui s'appliquent lors de leur soixantième année. Ainsi, une mère née en 1965, qui remplit en 2011 les deux conditions, peut déposer une demande de départ anticipé et prévoir son départ en 2020, à 55 ans ; les conditions qui lui seront applicables sont celles qui valent pour sa génération à soixante ans, c'est-à-dire en 2025 : à cette date, le report de la limite d'âge aura atteint 67 ans, et le taux de la décote sera de 1,25 % par trimestre manquant, dans la limite de 25 trimestres. Le niveau de sa pension sera donc réduit de 25 %. L'application du principe générationnel conduit en réalité à lui appliquer la même décote quelle que soit son année de départ entre 2011 et 2027 : ce n'est que si elle décale

son départ après 62 ans que la décote qui lui sera appliquée sera moindre : égale à 20 % (16 trimestres pour un taux de décote de 1,25 %) pour un départ à 63 ans en 2028, cette décote sera ramenée à 15 % à 64 ans (12 trimestres) en 2029 et à 10 % à 65 ans, en 2030. Autrement dit, si cette personne souhaite bénéficier d'un départ anticipé, elle aura intérêt à partir le plus tôt possible en 2011, plutôt que d'attendre 2020 par exemple. Si elle souhaite privilégier le niveau de sa pension, elle devra reporter son départ après 2028.

• **Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

La principale modification apportée au projet de loi initial porte sur le **régime transitoire** prévu à l'article 23 du projet de loi. Elle résulte de l'adoption en séance publique d'un amendement 728 rectifié du Gouvernement :

– son exposé sommaire rappelle que « la réforme du départ anticipé pour les parents de 3 enfants qui ont 15 ans de service prévoit une mise en œuvre transitoire : les demandes présentées avant le 31 décembre 2010 pour un départ à la retraite au plus tard le 30 juin 2011 conservent les règles antérieures à la réforme (paramètres de l'année où l'agent a respecté les 2 conditions cumulatives : 3 enfants et 15 ans de services) » ;

– son dispositif, qui est devenu le paragraphe IV de l'article 23, étend cette modalité transitoire en prévoyant que tous les agents qui, à la date du 1er janvier 2011 ont atteint ou dépassé l'âge d'ouverture des droits à la retraite de leur corps ou cadre d'emploi conservent également le bénéfice des règles de calcul antérieures à la réforme ; il en va de même de ceux qui sont à moins de 5 ans de leur âge d'ouverture des droits à la retraite. Le bénéfice des règles antérieures inclut le bénéfice du minimum garanti pour les agents qui y seraient éligibles.

M. Georges Tron, au nom du gouvernement, a résumé le sens de cet amendement qui « *consiste à exonérer des règles nouvelles tous les agents qui seront à cinq ans de l'âge d'ouverture des droits (...)* ». Il a précisé que le dispositif comporterait ainsi trois étapes : « *Jusqu'au 31 décembre 2010, on sera toujours dans la situation actuelle, à savoir qu'avec quinze ans de service, trois enfants plus deux mois de délai, on pourra partir selon les règles antérieures aux règles générationnelles de 2003. La seconde étape, c'est l'année 2011, durant laquelle le dispositif restera ouvert. Il est vrai qu'il y aura modification des règles puisque la règle générationnelle montera en puissance, mais les agents auront la possibilité de continuer à entrer dans le dispositif. En revanche, à partir du 31 décembre 2011, il y aura fermeture du départ anticipé, comme se ferme l'obturateur de l'appareil photo.* »

L'Assemblée nationale a également adopté à cet article un amendement présenté par M. Laurent Hénart, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances tendant à renforcer l'information, avant le 31 décembre 2010, des fonctionnaires concernés par le changement des règles de départ anticipé à la retraite.

C. LE RÉTABLISSEMENT DE L'ASSURANCE VEUVAGE (art. 29 bis nouveau)

• **Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait prévu la **suppression progressive, d'ici au 1^{er} janvier 2011, de la condition d'âge**, fixée auparavant à 55 ans, pour bénéficier d'une pension de réversion. En conséquence, cette loi prévoyait également l'**extinction de l'allocation veuvage** qui bénéficiait aux veufs et aux veuves de moins de 55 ans.

Tout en revalorisant les pensions de réversion des quelques 600 000 conjoints survivants âgés de plus de 65 ans et dont la retraite totale n'excède pas 800 euros, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) publiée le 18 décembre 2008 a modifié ces règles. **L'article 74** de la LFSS pour 2009 **rétablit un âge minimum de 55 ans pour les pensions de réversion**, en cohérence avec le régime de retraite complémentaire de l'Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO), et en se fondant sur les conclusions de plusieurs rapports, notamment celui de 2007 rédigé par les sénateurs Dominique Leclerc et Claude Domeizel, selon lesquels la réversion ne constitue pas nécessairement une solution adaptée à la prise en charge des situations de veuvage précoce. En effet, elle risque de pénaliser les veuves dont le conjoint décédé n'a pu, en raison du caractère précoce du décès, acquérir que des droits très réduits à l'assurance vieillesse. Le législateur a ainsi considéré que l'assurance veuvage constituait, de ce point de vue, une solution plus adaptée.

Le paragraphe VI de l'article 74 de la LFSS pour 2009 prévoit le rétablissement provisoire de l'assurance veuvage jusqu'au 31 décembre 2010 en se référant au droit en vigueur avant la loi du 21 août 2003 : *« Les personnes qui ne remplissent pas la condition d'âge prévue à l'article L.353-1 du code de la sécurité sociale et à l'article L.732-41 du code rural bénéficient, jusqu'au 31 décembre 2010, de l'assurance veuvage dans les conditions en vigueur à la date de publication de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites. »*

Constatant l'arrivée à échéance du dispositif actuel, l'Assemblée nationale a décidé de **pérenniser le dispositif de l'allocation veuvage afin d'apporter une solution** aux veuves et veufs précoces à partir de 2011.

D'après le Conseil d'orientation des retraites, on recensait au 1^{er} janvier 2003 environ **60 000 veufs et 240 000 veuves de moins de 55 ans**, qui représentent moins du dixième des 3,2 millions de veuves et des 620 000 veufs de notre pays. En effet, au sens du recensement, une personne veuve est définie comme une personne qui était mariée au moment où son époux ou épouse est décédé(e) et qui ne s'est pas remise en couple depuis.

	Effectifs			%		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
moins de 55 ans	59 491	239 445	298 936	100	100	100
inférieur ou égal à 39 ans	6 615	28 743	35 358	11	12	12
40-44 ans	8 924	35 970	44 894	15	15	15
45-49 ans	16 157	65 173	81 330	27	27	27
50-54 ans	27 795	109 559	137 354	47	46	46
55 ans et plus	566 294	2 989 482	3 555 776	100	100	100
55-64 ans	76 517	342 248	418 765	14	11	12
65-74 ans	155 781	815 922	971 703	28	27	27
75-84 ans	210 534	1 179 688	1 390 222	37	39	39
85-94 ans	109 279	581 156	690 435	19	19	19
95 et +	14 183	70 468	84 651	3	2	2
Total	625 785	3 228 927	3 854 712			
Population totale	28 976 913	30 658 067	59 634 980			
% de veufs dans la population totale	2,2	10,5	6,5			

L'assurance veuvage garantit pendant deux ans à compter du décès de l'assuré une allocation d'un montant maximal de 570,21 euros au 1^{er} janvier 2010 : cette allocation est différentielle, le montant total des ressources (allocation comprise) ne devant pas excéder 2 128,28 euros par trimestre.

• La position de la délégation

Pour éviter un vide juridique après le 31 décembre 2010, il est essentiel de régler rapidement la question des **300 000 veufs et veuves de moins de 55 ans**, les femmes représentant les quatre cinquièmes de cette population.

Au cours de leur audition par votre rapporteure, les représentants de la Fédération d'association de conjoints survivants (FAVEC) ont confirmé que l'assurance veuvage comportait, dans son principe, une garantie de ressources mieux adaptée à la situation les jeunes veuves ou veufs que la réversion : ils ont cependant exhorté les pouvoirs publics à modifier son montant, qui se limite aujourd'hui à 570 euros, pour le hisser à un « niveau de survie », qui permettrait de lutter contre la paupérisation de nombreuses veuves. Tout en se disant parfaitement conscients du contexte financier peu favorable à la satisfaction de cette demande, ils ont lancé un cri d'alarme sur la situation de veuves souvent amenées à élever seules leurs enfants tout en devant affronter les pires difficultés liées à l'isolement et à la situation de l'emploi. Les représentants de la FAVEC ont estimé insuffisante la prise de conscience de ces réalités concrètes par la technocratie.

Votre rapporteure a également noté que les représentants de la FAVEC s'inquiétaient de la pérennité du maintien de l'âge de 55 ans pour percevoir une réversion, que le présent projet de loi maintient inchangé. En outre, ils ont plaidé, comme beaucoup d'intervenants auditionnés sur la présente réforme, pour la suppression ou le rehaussement du plafond de ressources qui empêche les titulaires d'une pension de réversion du régime général de base de cumuler cette dernière avec un revenu d'activité, ce qui peut dissuader leur retour à l'emploi.

L'ensemble de ces préoccupations est largement pris en compte dans les recommandations de la délégation, particulièrement soucieuse d'apporter son soutien à la démarche de la FAVEC.

D. L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DU CONGÉ DE MATERNITÉ POUR LES DROITS À LA RETRAITE (art. 30)

• **Le projet de loi initial**

Dans le droit en vigueur, la période **d'interruption d'activité** liée à la maternité, est considérée par le régime général comme une période d'assurance : conformément aux articles L.351-3 et R.351-12 du code de la sécurité sociale, les assurées bénéficient de la **validation forfaitaire d'un trimestre au titre de leur accouchement**.

Cette période ne donne pas lieu à versement de salaires mais à des « indemnités journalières de maternité ». Or les indemnités journalières versées pendant le congé de maternité ne sont pas intégrées à la rémunération prise en compte pour le calcul de la retraite, dans la mesure où elles sont exonérées de cotisations – elles sont néanmoins soumises à la CSG au taux de 6,2 % et à la CRDS au taux de 0,5 %. Le montant maximal de l'indemnité journalière de maternité est de 77,24 euros au 1^{er} janvier 2010. **L'absence de report au compte de ces indemnités réduit le salaire perçu par les femmes au cours de l'année de l'accouchement** et peut donc conduire *in fine* à minorer le montant de leur pension calculé sur la base d'un salaire annuel moyen.

Pour mettre fin à ce désavantage, **l'article 30** du présent projet prévoit que les indemnités journalières versées à compter du 1^{er} janvier 2012 seront désormais assimilées à des salaires pour la constitution des droits à retraite.

E. LA SANCTION FINANCIÈRE DES ENTREPRISES NE RESPECTANT PAS LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE (art. 31)

• **Le projet de loi initial**

L'article 31 institue une sanction pour les entreprises qui manqueraient à leur obligation d'information en matière d'égalité professionnelle, et contraint celles de plus de trois cents salariés à publier leurs données sur l'égalité professionnelle.

L'étude d'impact indique à propos de l'article 31 du projet de loi initial que l'amélioration de la situation des femmes au regard des droits à retraite implique une réduction des inégalités constatées pendant l'activité tant en matière de carrière qu'en matière de salaire. Or **l'obligation légale d'élaborer un rapport de situation comparée**, créé par la loi n°83-635 du 13 juillet 1983 et perfectionné par la loi n°2001-397 du 9 mai 2001, qui constitue un préalable indispensable à cette réduction des écarts, n'est que peu respectée. Les opérations ciblées de contrôle menées sur la question de l'égalité femmes-hommes l'ont confirmé : aujourd'hui, le rapport de situation

comparée n'est établi que dans la moitié des entreprises de plus de 300 salariés¹. Quant aux entreprises de 50 à moins de 300 salariés, il est difficile de contrôler leur respect de l'obligation d'information en matière d'égalité professionnelle. L'inspecteur du travail est, en effet, destinataire du rapport de situation comparée et de l'avis motivé du comité d'entreprise issu de sa consultation. Dans les entreprises de moins de 300 salariés, le rapport sur la situation économique de l'entreprise, accompagné de l'avis du comité d'entreprise, est tenu à la disposition de l'inspecteur du travail.

Il convient de rappeler que ce rapport, soumis pour avis aux institutions représentatives du personnel, rassemble les indicateurs chiffrés et qualitatifs permettant d'apprécier la situation respective des femmes et des hommes en matière salariale, de temps de travail, de formation, de promotions et d'articulation des temps de vie. La confection de ce document est un pré-requis fondamental à la négociation obligatoire sur l'égalité entre femmes et les hommes visant à programmer des mesures de suppression des écarts de rémunération en application de la loi du 23 mars 2006.

Compte tenu des observations de terrain, l'article 31 prévoit une **pénalité financière** pour les employeurs de plus de 300 salariés qui ne respecteraient pas l'obligation de transmettre annuellement au comité d'entreprise un rapport de situation comparée des conditions générales d'emploi et de formation des hommes et des femmes dans l'entreprise. L'étude d'impact précise que cette sanction financière est conçue comme « *une menace forte pour les entreprises et revêt un caractère avant tout incitatif, l'objectif n'étant pas de récolter des fonds.* »

En l'état actuel du droit, la sanction encourue est celle qui s'applique au délit d'entrave au fonctionnement des institutions représentatives du personnel : trop lourde tant au niveau de la procédure que des peines applicables – un an d'emprisonnement et une peine de 3 750 euros d'amende – elle n'est dans les faits jamais appliquée pour défaut de production d'un rapport de situation comparée. Le projet de loi fait l'hypothèse qu'une sanction de type administratif a plus de chance d'être appliquée et donc de rendre effective l'obligation pour l'entreprise de produire un rapport de situation comparée.

L'article 31 crée également l'obligation, pour les entreprises de plus de 300 salariés, de publier les indicateurs et objectifs présents dans le rapport de situation comparée avant le 31 décembre 2011, date à laquelle l'employeur sera tenu de les communiquer à toute personne qui en formulera la demande.

La commission des affaires sociales et la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale ont considéré comme tout à fait insuffisant le dispositif prévu par l'article 31 du projet de loi initial.

D'une part, il exclut la majorité des salariées, puisqu'il ne concerne que les quelques 6 000 entreprises de plus de 300 salariés recensées dans notre

¹ Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes établi par Mme Brigitte Grésy, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet 2009.

pays qui en compte au total 1,45 million. L'article **n'apporte donc pas de réponse suffisante au retard pris par les entreprises moyennes** en matière de connaissance de la réalité des écarts de situation professionnelle entre les femmes et les hommes. Or on compte 33 200 entreprises employant entre 50 et 300 salariés.

D'autre part, l'obligation de fournir annuellement des informations relatives à l'égalité professionnelle au comité d'entreprise, qui existe depuis 1983 pour toutes les entreprises de plus de 50 salariés, ne permet pas à elle seule de déboucher sur des mesures concrètes en faveur de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes au sein de l'entreprise.

- **Le texte adopté par l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a entièrement réécrit l'article 31 en adoptant le texte issu des travaux de sa commission des affaires sociales. Celle-ci s'est prononcée **à l'unanimité** en faveur d'un amendement qui prévoit, dans la lignée de la loi de 2006, la création d'une pénalité en cas d'absence d'accord d'entreprise ou de plan d'action relatif à l'égalité professionnelle, pénalité qui pourrait servir à financer des actions en faveur de l'égalité. Sur le modèle des dispositifs relatifs à l'emploi des « seniors », cette contribution est fixée à 1 % de la masse salariale brute. Pour mémoire, l'article 5 de la loi du 23 mars 2006 prévoyait, si nécessaire, le dépôt d'un projet de loi « *instituant une contribution assise sur les salaires, et applicable aux entreprises ne satisfaisant pas à l'obligation d'engagement des négociations* » sur la réduction des écarts salariaux entre hommes et femmes avant le 31 décembre 2010.

Par ailleurs, il maintient l'obligation de publier des indicateurs relatifs à l'égalité professionnelle pour les entreprises de plus de trois cents salariés, qui sont sensibles à leur image extérieure.

Comme l'a résumé en séance publique Mme Marie-Jo Zimmermann, la nouvelle rédaction de cet article « **muscle** » **le dispositif, et met à la charge des entreprises une obligation de résultat** et non plus seulement une obligation de moyens en substituant à la sanction du défaut de rapport de situation comparée, une sanction applicable aux entreprises non couvertes par un accord sur l'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, par un plan unilatéral de réduction des inégalités.

- **La position de votre délégation**

- (1) **La nécessité d'une très forte incitation**

Votre rapporteure note tout d'abord que les représentants de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) entendus par la commission des affaires sociales du Sénat le 14 septembre dernier ont manifesté une certaine réserve à l'égard des sanctions prévues par cet article 31.

Mme Geneviève Roy, vice-présidente chargée des affaires sociales à la CGPME, a présenté l'argumentation suivante « *L'égalité salariale entre hommes et femmes, qui a déjà fait l'objet d'accords signés par les entreprises*

et les branches, nécessite une réflexion sociétale. Pourquoi les femmes, à salaire égal aux hommes en début de carrière, rencontrent-elles tôt ou tard le fameux plafond de verre ? C'est une question d'organisation. J'évite, par exemple, d'organiser des réunions à dix-huit heures à la confédération, où les femmes sont nombreuses. Mais, en définitive, n'est-ce pas aussi aux femmes de se battre pour obtenir des augmentations de salaire, de mieux se former et de postuler à des postes de responsabilité ? Trop souvent, elles n'osent pas. Bref, sanctionner les entreprises à raison de 1 % de la masse salariale n'apportera aucun progrès. »

M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales à la CGPME a, pour sa part, attiré l'attention sur *« l'effet anti-emploi du seuil de cinquante salariés. Pas moins de trente-quatre obligations sont liées à ce seuil, ce qui dissuade de nombreux entrepreneurs d'embaucher... Les mesures prévues par ce projet de loi vont encore renforcer cette situation. »*

Sur ce point précis, la présidente de la délégation et votre rapporteure ont pu conjointement recueillir auprès du ministre du travail de la solidarité et de la fonction publique la certitude que le Gouvernement :

- considérait bien, comme **un échec** le bilan de l'application par les entreprises de leurs obligations légales en matière d'égalité professionnelle ;

- et estimait nécessaire, à partir de cette constatation, d'**exercer une pression sur les entreprises pour qu'elles s'y conforment en instituant une sanction particulièrement forte de 1 % de leur masse salariale**, tout en observant que les entreprises sont aujourd'hui soucieuses de leur image environnementale et sociale.

Remédier à la situation actuelle est donc devenu une priorité ; par ailleurs, on peut faire observer qu'un des objectifs qui peut être assigné à une prochaine loi sur l'égalité professionnelle est de simplifier le code du travail.

(2) La garantie de l'élaboration d'une grande loi sur l'égalité professionnelle

Votre rapporteure, par ailleurs membre de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, souligne que cet article 31 interfère, en réalité, avec le processus législatif spécifique à l'égalité professionnelle.

Ainsi, depuis 1983, les entreprises de plus de cinquante salariés doivent produire un rapport sur la situation comparée de leurs employés hommes et femmes en matière de rémunération, conditions de travail, avancement et formation. S'y sont ajoutées, en 2001, une obligation de négociation sur l'égalité professionnelle et, en 2006, une obligation de négocier avant le 31 décembre 2010 pour réduire les écarts salariaux, qui s'appliquent aux branches et aux entreprises. Une pénalité était prévue pour le cas où les résultats à mi-parcours ne seraient pas concluants. Or, à quelques mois de l'échéance, le bilan est plus que décevant : 35 accords sur l'égalité salariale ont été signés en 2009, 6 % des accords de branche abordent le thème de l'égalité en moyenne depuis 2007, et 69 branches, soit 43 % du total, n'avaient pas entamé de négociations sur ce sujet en 2008.

Le rappel du déroulement de cette séquence législative spécifique permet d'expliquer pourquoi des réserves se sont manifestées, à propos de cet article 31, fondées sur la crainte que l'adoption d'un dispositif insuffisamment énergique ne vienne court-circuiter un processus qui doit se prolonger par l'examen et l'adoption d'une nouvelle grande loi exclusivement consacrée à au chantier de l'égalité professionnelle.

Le ministre du travail a cependant confirmé la **poursuite des travaux d'élaboration d'un nouveau chantier législatif sur l'égalité professionnelle** en précisant à la présidente de la délégation et à votre rapporteure que l'Observatoire de la parité y jouerait un rôle majeur d'initiative et de proposition.

Lors de son audition, Mme Brigitte Grésy, membre de l'Inspection générale des affaires sociales et auteure du Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes publié en juillet 2009, a signalé l'importance de l'élaboration d'un nouveau texte qui pourrait permettre de **simplifier le code du travail en unifiant les deux filières de négociation sur l'égalité professionnelle qui se sont additionnées au fil de l'adoption successive des lois.**

Plus précisément, le rapport précité propose, « *compte tenu de la complexité actuelle de la négociation sur l'égalité professionnelle qui juxtapose une négociation spécifique annuelle, dont la périodicité est portée à trois ans en cas de signature d'accord, et une négociation sur les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes intégrée dans la négociation annuelle sur les salaires et la durée du travail* », de fusionner ces deux dispositifs.

- (3) Une condition essentielle : l'élaboration d'un décret suffisamment précis pour ne pas vider l'article 31 de sa substance

Le quatrième alinéa de cet article 31 dispose que « *Le montant de la pénalité prévue au premier alinéa est fixé au maximum à 1 % des rémunérations et gains au sens du premier alinéa de l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale versés aux travailleurs salariés ou assimilés au cours des périodes au titre desquelles l'entreprise n'est pas couverte par l'accord ou le plan d'action mentionné au même premier alinéa. Le montant est fixé par l'autorité administrative, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, en fonction des efforts constatés dans l'entreprise en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que des motifs de sa défaillance quant au respect des obligations fixées au premier alinéa.* »

Le montant de 1 % constitue donc un **maximum**, et l'inspection du travail en déterminera le montant dans des conditions fixées par voie réglementaire « **en fonction des efforts constatés de l'entreprise** ».

La rapporteure note que le **recours au décret en Conseil d'État**, qui se situe au sommet de la pyramide des normes réglementaires, est prévu par le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Cependant, toute l'efficacité du dispositif repose sur la définition de critères précis pour permettre de mesurer la réalité et l'efficacité des « efforts » de l'entreprise en matière d'égalité professionnelle.

La démarche la plus aboutie, dans ce domaine, figure dans le rapport de Mme Gresy qui a précisé, lors de son audition, la méthodologie permettant de « donner du contenu aux accords » en ayant recours à dix leviers du changement. Ces leviers qui devraient être définis par décret, ont vocation à figurer obligatoirement dans l'accord sur l'égalité ou, à défaut, dans un plan unilatéral proposé par l'employeur, si aucun accord n'est intervenu ou en l'absence de délégué syndical. Ils doivent être assortis d'indicateurs et d'objectifs chiffrés de progression sur trois ans et être mobilisés en fonction de la taille de l'entreprise (2 pour les moins de 300 salariés, 4 de 300 à 1 000, 6 au-dessus). Concrètement, les efforts de l'entreprise ne peuvent être mesurés que sur la base d'indicateurs chiffrés sur l'évolution par sexe des taux d'embauche, de promotion professionnelle, d'accès à la formation qualifiante...

Au final, votre délégation souligne que l'unanimité recueillie lors de l'adoption du dispositif à l'Assemblée nationale ne peut être que le signe de la volonté du législateur d'inciter les entreprises trop peu respectueuses de la réglementation relative à l'égalité des chances à se mobiliser dans ce domaine. Rejoignant la conclusion des délibérations intervenues sur ce thème fondamental à l'Observatoire de la parité, la délégation exhorte le Gouvernement à prendre soin lors de l'élaboration du décret d'application de ce texte de définir des critères suffisamment précis pour ne pas vider de sa substance l'obligation légale.

F. LA MOBILISATION DE LA POSSIBILITÉ OFFERTE PAR LE DROIT EN VIGUEUR DE SURCOTISER À L'ASSURANCE VIEILLESSE EN CAS DE TEMPS PARTIEL (art. 31 bis nouveau)

L'article 31 bis résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement présenté en séance publique par Mme Marie-Jo Zimmermann et plusieurs signataires. Il indique que les négociations relatives à l'égalité professionnelle portent « également sur l'application de l'article L.241-3-1 du code de la sécurité sociale. »

Cet article L.241-3-1 prévoit la possibilité de surcotiser à l'assurance vieillesse en cas de temps partiel : « *Par dérogation aux dispositions de l'article L.241-3, en cas d'emploi exercé à temps partiel au sens de l'article L.212-4-2 du code du travail ou, dans des conditions fixées par décret, en cas d'emploi dont la rémunération ne peut être déterminée selon un nombre d'heures travaillées, l'assiette des cotisations destinées à financer l'assurance vieillesse peut être maintenue à la hauteur du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein.* »

Or cette disposition est restée lettre morte. Comme le précise le rapport d'information n°2762 de Mme Marie-Jo Zimmermann au nom de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale sur le présent

projet de loi, tout au plus ont été recensés quelques accords collectifs prévoyant cette possibilité : l'accord national de la métallurgie du 7 mai 1996, l'avenant sur l'emploi des seniors du 21 juin 2007 à la convention collective nationale pour les industries de produits alimentaires et l'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes du 20 février 2007 de la SNECMA, qui contient un article relatif à « la neutralisation de l'impact du temps partiel » prévoyant que : « la SNECMA s'engage à prendre en charge les cotisations de retraites sécurité sociale et complémentaire (part employeur) calculées sur la base d'un salaire reconstitué à temps plein (...) ».

Particulièrement sensibilisée sur ce point au cours des réunions de travail de l'Observatoire de la parité, votre rapporteure juge indispensable d'approuver la **relance des négociations dont l'objectif est de faire figurer dans les accords collectifs le principe de la prise en charge du surcoût de cotisation par l'employeur.**

III. LES RECOMMANDATIONS : COMBATTRE EFFICACEMENT LES CAUSES DES INÉGALITÉS DE RETRAITE ET CORRIGER L'AMPLITUDE DE CES DERNIÈRES

A. L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA FIXATION DE CONDITIONS D'ÂGE DIFFÉRENTES SELON LE SEXE

Le débat sur les retraites a fortement mis en lumière l'inquiétude que suscite, auprès des femmes, le projet de loi fixant à 67 ans l'âge requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein.

Entendu par la commission des affaires sociales du Sénat le 15 septembre dernier, M. Bernard Devy, secrétaire confédéral en charge du secteur Retraite de Force ouvrière (FO) a indiqué : « *Nous disons aussi que la borne d'âge à soixante-sept ans pénalisera davantage les femmes. Elles prennent déjà leur retraite à soixante et un ans et demi en moyenne, au lieu de soixante ans et demi pour les hommes. Seules 44 % des femmes liquident une carrière complète, contre 86 % des hommes. Elles cumulent en moyenne trente-quatre années et demie de cotisation, contre trente-neuf années et un quart pour les hommes, et 30 % d'entre elles attendent soixante-cinq ans pour le faire : elles devront attendre soixante-sept ans demain. Les femmes représentent 57 % des allocataires au minimum vieillesse, 70 % des bénéficiaires du minimum contributif. On estime que leur niveau de pension sera encore de 30 % inférieur à celui des hommes en 2030 ou 2040, continuant le déséquilibre actuel où, en droits directs, les femmes touchent en moyenne 825 euros de retraite, et les hommes 1 426 euros. Les discriminations dans l'emploi entre les hommes et les femmes se reflètent dans les retraites, c'est pourquoi nous demandons de pénaliser, à l'occasion de cette réforme, les entreprises qui ne font pas suffisamment d'effort vers l'égalité salariale.* »

M. Jean-Louis Malys, secrétaire national en charge des retraites à la Confédération française démocratique du travail (CFDT) a également estimé, lors de son audition le 16 septembre dernier par la commission des Affaires sociales, « *que le recul de l'âge du départ à la retraite sans décote de soixante-cinq à soixante-sept ans serait très pénalisant pour les femmes et les basses pensions. De fait, 30 % des femmes liquident leur retraite à soixante-cinq ans, 63 % de ceux qui partent en retraite à soixante-cinq ans sont titulaires du minimum contributif, compte-tenu de la faiblesse de leurs droits liée à la faiblesse de leurs salaires. À l'heure où les générations ayant connu le chômage arrivent plus nombreuses à l'âge de la retraite, il faut protéger ces catégories de la population fragilisées. Le recul de l'âge du taux plein, au contraire, les fragilise. Le maintien à soixante-cinq ans de l'âge du taux plein aurait une signification sociale particulièrement forte.* »

Le représentant de la CFDT a précisé que « *des redéploiements sont possibles pour financer cette indispensable solidarité : les majorations familiales de pensions proportionnelles au salaire ne favorisent ni les familles*

modestes ni les femmes, mais majoritairement les hommes à revenus élevés. Depuis des années, la CFDT dénonce cet état de fait. Elle demande leur forfaitisation et le redéploiement de ces sommes vers la solidarité.» Mme Véronique Descacq, secrétaire nationale de la CFDT a insisté sur cette possibilité de « gage » financier « *Si l'on considère le coût de la majoration familiale de 10 % en sus du coût de sa non-imposition – une niche fiscale totalement injuste d'autant que ces retraités n'ont plus d'enfants à charge –, on atteint 7 milliards, dont 330 millions pour la seule niche fiscale. La forfaitisation à hauteur de 57 euros par mois permettrait de redéployer environ 2 milliards vers les personnes qui ont eu des carrières accidentées, qui se trouvent être souvent des femmes.* »

À partir de ce constat, votre rapporteure s'est donc efforcée de clarifier les données juridiques et comparatives permettant au législateur de se prononcer sur cette question.

1. Les possibilités de dérogation au principe d'égalité entre femmes et hommes se sont progressivement réduites

À travers la diversité des normes applicables et de leur interprétation par le juge constitutionnel, civil et européen, se dégage une tendance à l'application de plus en plus stricte du principe d'égalité entre femmes et hommes. Pourtant, en 2003, la « prise en compte des inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet » pouvait encore être considérée comme un principe de droit interne qui s'impose au législateur et qui, sur la base de critères objectifs, demeurerait alors compatible avec les engagements internationaux de la France.

a) En 2003, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a admis qu'il appartenait au législateur de « prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet » (considérant n° 25 de la décision 2003-483 DC sur la loi portant réforme des retraites)

Le Conseil constitutionnel a statué, il y a plus de sept ans, sur le maintien, par le projet de loi portant réforme des retraites (devenu la loi du 21 août 2003), des majorations de durée d'assurance au bénéfice des seules femmes dans le régime général. Sa décision du 14 août 2003 apporte un cadre conceptuel général sur l'application du principe d'égalité entre les femmes et les hommes en matière de retraites, tout en précisant que les inégalités constatées en 2003 sont « normalement appelée à disparaître ».

• Le législateur peut régler de façon différente des situations différentes

La décision du 14 août 2003 indique tout d'abord que **le principe d'égalité** ne s'oppose ni à ce que **le législateur règle de façon différente des situations différentes**, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons

d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

• *« Il appartient au législateur de prendre en compte les inégalités de fait dont les femmes ont jusqu'à présent été l'objet » et qui sont « normalement appelées à disparaître »*

Le Conseil constitutionnel indique *« 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 ».*

Il résulte très logiquement de cette jurisprudence qu'une loi qui ne prendrait pas en compte ces inégalités de fait pourrait soulever des objections relative à sa conformité à ce principe qui s'impose au législateur. Cependant, ces écarts sont, par nature, évolutifs et le Conseil constitutionnel précise qu'ils sont normalement appelés à disparaître, ce qui implique qu'à partir d'un certain seuil d'égalisation, les mesures compensatrices ne seraient plus justifiées.

b) Dès 2006, la Cour de cassation a estimé que le dispositif validé par le Conseil constitutionnel était contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), en l'absence de « justifications objectives et raisonnables »

Il convient de rappeler, à cet égard, que la **Cour de cassation**, dans un arrêt en date du 21 décembre 2006¹, puis, dans des termes plus généraux dans un arrêt du 19 février 2009² **a écarté l'application de la loi française** sur le fondement de l'article 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui interdit les discriminations fondées sur le sexe sans justification objective et raisonnable. Elle a ainsi octroyé la majoration de durée d'assurance de l'article L.351-4 du code de la sécurité sociale, alors réservé aux seules femmes, à un homme assuré du régime général et ayant élevé seul son enfant.

L'arrêt du 19 février 2009 renforçant les chances de succès d'un éventuel afflux de recours intentés par des pères salariés, le législateur a

¹ Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 21 décembre 2006, pourvoi n° 04-30586

² Cour de cassation, 2^{ème} chambre civile, 19 février 2009, pourvoi n° 07-20668

modifié le dispositif des majorations de durée d'assurance (cf. supra) en se conformant, dans la nouvelle rédaction de l'article L.351-4 du code de la sécurité sociale, aux indications de la cour de cassation « *une différence de traitement entre hommes et femmes ayant élevé des enfants dans les mêmes circonstances ne peut être admise qu'en présence d'une justification objective et raisonnable* » « *en l'absence d'une telle justification, l'article L.351-4 du code de la sécurité sociale, qui réserve aux femmes le bénéfice d'une majoration de carrière pour avoir élevé un ou plusieurs enfants, est incompatible avec ces stipulations* » de droit supranational.

Le rapprochement de ces deux interprétations permet de constater qu'à trois années d'écart, un même dispositif, l'article L.351-4 du code de la sécurité sociale, a été validé en 2003 par le Conseil constitutionnel, puis remis en cause, dès 2006, par la Cour de cassation sur le fondement d'un principe de non-discrimination. Il convient cependant de rappeler que la jurisprudence de la Cour de cassation peut soulever une incertitude juridique qui n'est pas de la même nature que celle du Conseil constitutionnel : il s'agit d'un risque contentieux ponctuel, auquel s'applique le principe de la relativité de la chose jugée, et non pas de la définition d'une ligne de conduite qui s'imposerait directement au législateur. En outre, la Cour de cassation s'est bornée, jusqu'à présent à souligner la nécessité de fonder les différences de traitement sur des critères objectifs et non pas seulement sur le sexe.

c) Plus rigoureusement que le régime général, les régimes spéciaux de retraite et celui de la fonction publique doivent se conformer à l'exigence communautaire d'égalité entre femmes et hommes

La « *summa divisio* », dans le domaine des retraites, en droit communautaire, mérite d'être rappelée. Du point de vue de l'égalité entre femmes et hommes, le droit communautaire distingue, en effet, nettement les « **régimes légaux** », auquel se rattache le régime général de sécurité sociale français, et les « **régimes professionnels** » de retraite auxquels on assimile nos régimes de la fonction publique et les régimes qui se caractérisent par une tendance à caler leurs règles sur celles de la fonction publique.

• Le droit communautaire préserve les possibilités de protection spécifique des femmes et des mères dans le régime général

S'agissant des « **régimes légaux** », et donc de notre **régime général de base**, l'arrêt de la Cour de justice des Communautés Européennes (CJCE) du 7 juillet 1992¹ indique : « *L'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive 79/7, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, doit être interprété en ce sens qu'il autorise non seulement la fixation d'un âge légal de la retraite différent selon le sexe aux fins de l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite, mais aussi des discriminations qui sont nécessairement liées à cette différence.* »

¹ CJCE, 7 juillet 1992, *The Queen contre Secretary of State for Social Security, ex parte Equal Opportunities Commission, affaire C-9/91*

Directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale

Article 7

1. La présente directive ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les États membres d'exclure de son champ d'application :

a) la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations ;

b) les avantages accordés en matière d'assurance vieillesse aux personnes qui ont élevé des enfants ; l'acquisition de droits aux prestations à la suite de périodes d'interruption d'emploi dues à l'éducation des enfants ; (...).

Un tout récent arrêt du 29 juillet 2010¹ qui concerne le calcul des pensions des travailleurs frontaliers au regard de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale n'apporte pas de correctif à cette interprétation en rappelant que « *L'article 7, paragraphe 1, sous a), de ladite directive prévoit que celle-ci ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les États membres d'exclure de son champ d'application la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations* ».

De façon plus générale, dans le **régime général de sécurité sociale**, « *le principe de l'égalité de traitement ne fait pas obstacle aux dispositions relatives à la protection de la femme en raison de la maternité* » (article 4 de la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale).

• **Les systèmes de retraite de la fonction publique font en revanche l'objet d'un régime d'égalité et d'une surveillance beaucoup plus stricte de la part des institutions communautaires**

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes repose sur la logique selon laquelle **la pension de retraite servie par les régimes spéciaux** – en particulier les régimes du secteur public – est assimilable à un **traitement différé** (« *un avantage direct ou indirect payé par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier* ») et, par suite, à une « **rémunération** » au sens de l'article 141 (**ancien article 119**) du traité instituant la Communauté économique européenne. Or, cet article 141, d'applicabilité directe, impose à chaque État membre l'application du **principe de l'égalité des rémunérations** entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins.

¹ CJCE, 29 juillet 2010, demande de décision préjudicielle du Arbeidshof te Antwerpen – Belgique, affaire C 577/08

Dans l'arrêt du 13 novembre 2008¹, Commission des Communautés européennes contre République italienne (C-46/07), **la CJCE conteste**, sur ce fondement, la fixation d'un **âge de départ à la retraite plus précoce pour les femmes que pour les hommes dans la fonction publique italienne** : « Comme il ressort de la jurisprudence constante, l'article 141 CE interdit toute discrimination en matière de rémunération entre travailleurs masculins et travailleurs féminins quel que soit le mécanisme qui détermine cette inégalité. D'après cette même jurisprudence, la fixation d'une condition d'âge différente selon le sexe pour l'octroi d'une pension constituant une rémunération au sens de l'article 141 CE est contraire à cette disposition (voir arrêts Barber, précité, point 32 ; du 14 décembre 1993, Moroni, C 110/91, Rec. p. I 6591, points 10 et 20 ; du 28 septembre 1994, Avdel Systems, C 408/92, Rec. p. I 4435, point 11, ainsi que Niemi, précité, point 53). »

Pour mieux situer la portée de cette contrariété entre le droit national et la règle communautaire, il convient de rappeler que le régime italien de retraite des fonctionnaires et des autres travailleurs du secteur public prévoyait un âge normal de départ à la retraite à 60 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. En considérant que ce régime comporte en fait une discrimination fondée sur le sexe, la Commission a lancé une procédure en manquement contre l'Italie pour violation de l'article 141 CE, qui prévoit que chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.

Saisie du recours de la Commission, la CJCE a d'abord constaté que les fonctionnaires qui bénéficient du régime de pension en cause constituent une catégorie particulière de travailleurs. En outre, la pension versée en vertu du régime en cause est directement fonction du temps de service accompli et **son montant est calculé sur la base du dernier traitement** du travailleur. La Cour en conclut que le droit en question est à qualifier de **rémunération** au sens de l'article 141 CE. Puis la CJCE a rappelé que l'article 141 CE interdisait toute discrimination en matière de rémunération entre travailleurs masculins et travailleurs féminins **quel que soit le mécanisme qui détermine cette inégalité**. La fixation d'une condition d'âge différente selon le sexe pour l'octroi d'une pension constituant une rémunération est donc contraire à cette disposition. La Cour a enfin rejeté la justification avancée par l'Italie. Même si l'article 141, paragraphe 4, CE autorise les États membres à maintenir ou à adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à prévenir ou à compenser des désavantages dans la carrière professionnelle afin d'assurer une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, il ne saurait en être déduit que cette disposition permet la fixation d'une telle condition d'âge différente selon le sexe. En effet les mesures nationales couvertes par ladite disposition doivent contribuer à **aider les femmes à mener leur vie professionnelle sur un pied d'égalité** avec les hommes. Or la fixation, pour le départ à la retraite, d'une condition d'âge différente selon le sexe n'est pas de nature à compenser les désavantages auxquels sont exposées les carrières des fonctionnaires féminins en aidant ces femmes dans leur vie professionnelle et en remédiant aux problèmes qu'elles peuvent rencontrer durant leur carrière professionnelle.

(source : ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/07c046_fr.pdf)

¹ CJCE, 13 novembre 2008, Commission contre Italie, affaire C-46/07

Cette jurisprudence invite le législateur français à appliquer avec rigueur la règle qui se résume par la formule « à travail égal, salaire égal », dans les régimes spéciaux et dans le code des pensions. En effet, la CJCE **interprète désormais de façon restrictive l'exception** figurant au 4) de l'article 141 qui dispose que « *pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle* ».

Au total, c'est ainsi la tendance à l'alignement de la situation des femmes et des hommes qui domine l'évolution du cadre juridique auquel doivent se soumettre les législations et les réglementations relative aux régimes de retraite.

2. À partir de 2020, les exceptions à la fixation d'un âge légal de la retraite similaire pour les femmes et les hommes sont appelées à disparaître, dans les pays de l'Union européenne

a) Les comparaisons générales

S'agissant, tout d'abord des **États relevant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme**, la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) dans l'arrêt *Stec et autres c. Royaume-Uni* du 12 avril 2006, qui concerne indirectement la différence d'âge de départ à la retraite entre les hommes et les femmes prévue par le régime vieillesse britannique apporte des données comparatives sur la différence d'âge de retraite entre femmes et hommes.

En décembre 2004, les hommes et les femmes percevaient leur pension de vieillesse au même âge en Andorre, au Danemark, en Finlande, en France, en Allemagne, en Grèce, en Islande, en Irlande, au Liechtenstein, au Luxembourg, à Monaco, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal, à Saint-Marin, en Slovaquie, en Espagne et en Suède.

Les femmes pouvaient percevoir une pension plus tôt que les hommes en Albanie, en Arménie, en Autriche, en Azerbaïdjan, en Belgique, en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en Géorgie, en Hongrie, en Italie, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, en Moldova, en Pologne, en Roumanie, en Fédération de Russie, en Serbie-Monténégro, en Slovénie, en Suisse, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Ukraine.

Beaucoup de ces derniers pays ont mis en place **un système prévoyant l'égalisation progressive des âges de départ à la retraite**. Ce processus était censé se dérouler en Autriche entre 2024 et 2033, en Azerbaïdjan d'ici 2012, en Belgique entre 1997 et 2009, en Estonie d'ici 2016, en Hongrie d'ici 2009, en Lettonie d'ici 2008, et en Lituanie d'ici 2006.

Au niveau de l'Union européenne, le tableau ci-dessous met en évidence que **la différenciation de l'âge légal de la retraite entre hommes et femmes était encore fréquente en 2008.**

Âge moyen de sortie du marché du travail et de la retraite			
	Âge de sortie du marché du travail		Âge légal de la retraite
	2001	2007	2008
Allemagne	60,6	62	65
Autriche	59,2	60,9	60 (femmes) 65 (hommes)
Belgique	56,8	61,6	64 (femmes) 65 (hommes)
Danemark	61,6	60,6	65
Espagne	60,3	62,1	65
France	58,1	59,4	60
Finlande	61,4	61,6	62-68
Irlande	63,2	64,1	66
Italie	59,8	60,4	60 (femmes) 65 (hommes)
Pays-Bas	60,9	63,9	65
Pologne	56,6	59,3	60 (femmes) 65 (hommes)
Portugal	61,9	62,6	65
Roumanie	59,8	64,3	58 (femmes) 63 (hommes)
Royaume-Uni	62	62,6	60 (femmes) 65 (hommes)
Suède	62,1	63,9	61-67
Union européenne (27)	59,9	61,2	

Source : Eurostat 2009

Les données les plus récentes, figurant dans le rapport intérimaire de la commission européenne sur les retraites, daté du 31 mai 2010, indiquent que **seuls quelques pays de l'UE prévoient de conserver jusqu'en 2020 un âge de retraite plus précoce pour les femmes, que pour les hommes, mais qu'à partir de 2020, c'est le principe de l'alignement qui prédomine.**

Table 1 - Standard pension eligibility age and labour market exit age

Member State	Average exit age from the labour force in 2001	Average exit age from the labour force in 2008	Statutory retirement age for M/W in 2009	Statutory retirement age for M/W in 2020	Further increases in the statutory retirement age for M/W after 2020	Life expectancy at 65 in 2008 (unweighted average for two genders)	Projected increase in life expectancy at 65 between 2008 and 2060 (unweighted average for two genders)
Belgium	56,8	61,6*	65/65	65/65		18,3	5,1
Bulgaria	58,4	61,5	63/60	63/60		14,6	6,9
Czech Republic	58,9	60,6	62/60y8m	63y8m/63y4m	65/65	16,4	6,0
Denmark	61,6	61,3	65/65	65/65	67+/67+***	17,5	5,5
Germany	60,6	61,7	65/65	65y9m/65y9m	67/67	18,5	5,1
Estonia	61,1	62,1	63/61	63/63		15,6	6,5
Ireland	63,2	64,1**	65/65	65/65 (66/66)	(68/68)	18,2	5,6
Greece	61,3 ^o	61,4	65/60	65/60	65/65	18,4	4,9
Spain	60,3	62,6	65/65	65/65		19,0	4,8
France	58,1	59,3	60-65	60/60		19,9	4,5
Italy	59,8	60,8	65/60	65/60****	***	19,5	4,7
Cyprus	62,3	63,5*	65/65	65/65		18,0	5,2
Latvia	62,4	62,7	62/62	62/62		14,9	7,1
Lithuania	58,9	59,9**	62y6m/60	64/63	65/65	15,3	6,7
Luxembourg	56,8	:	65/65	65/65		18,3	5,1
Hungary	57,6	:	62/62	64/64	65/65	15,5	6,8
Malta	57,6	59,8	61/60	63/63	65/65	17,5	5,6
Netherlands	60,9	63,2	65/65	65/65 (66/66)	(67/67)	18,2	5,1
Austria	59,2	60,9*	65/60	65/60	65/65	18,7	4,9
Poland	56,6	59,3*	65/60	65/60		16,5	6,2
Portugal	61,9	62,6*	65/65	65/65		18,1	5,1
Romania	59,8	55,5	63y8m/58y8m	65/60 (65/61y11m)	(65/65)	15,0	6,8
Slovenia	56,6 ^o	59,8**	63/61	63/61 (65/65)		17,6	5,5
Slovakia	57,5	58,7*	62/59	62/62		15,2	6,8
Finland	61,4	61,6*	65/65, 63-68	65/65, (64y8m-68)	65/65, (65-68)	18,6	4,9
Sweden	62,1	63,8	61-67	61-67		18,9	4,8
United Kingdom	62,0	63,1	65/60	65/65	68/68	18,2	5,4
EU 27 average	59,9	61,4				18,2	5,3

Source: Eurostat, MISSOC, Ageing Report.

Note: ^o - 2002, * - 2007, ** - 2006, in brackets – proposed, not yet legislated, *** retirement age evolves in line with life expectancy gains over time, introducing flexibility in the retirement provision. **** For Italy 65/65 for civil servants, starting from 2018.

Sweden: guarantee pension is available from the age of 65.

Romania: the National House of Pensions and other Social Insurance Rights.

b) L'exemple d'un aménagement exceptionnel en Allemagne : un âge légal fixé à 67 ans en 2029 assorti de la possibilité pour les femmes nées avant 1952 de partir à 65 ans sans décote

Le rapport d'information n° 673 (2009-2010) de M. Alain Vasselle, Mme Christiane Demontès et M. André Lardeux, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des

affaires sociales, déposé le 13 juillet 2010 qui dresse un panorama du **régime de retraite allemand** apporte plusieurs indications utiles :

– *tout d’abord, au 31 décembre 2007, en incluant les pensions de réversion, la pension moyenne brute versée par l’assurance légale à laquelle cotisent environ 80 % des actifs, s’élevait à 806 euros par mois. Elle était de 691 euros pour les femmes et de 963 euros pour les hommes ;*

– *l’âge effectif de départ à la retraite est inférieur à soixante cinq ans : il est actuellement de 63,3 ans pour les hommes et de 63 ans pour les femmes ;*

– les interlocuteurs rencontrés par la mission ont fait observer que la société allemande continue à exercer une pression morale sur les femmes qui décident de poursuivre leur activité professionnelle, tout en élevant leur(s) enfant(s).

– enfin, dans ce contexte, la loi du 9 mars 2007 qui relève progressivement l’âge de départ à la retraite de soixante-cinq à soixante-sept ans entre 2012 et 2029¹ prévoit des **aménagements** pour les **femmes nées avant 1952** et justifiant d’une durée de cotisations minimum de quinze ans – dont dix au moins après quarante ans ; elles ont la possibilité de partir à **soixante ans avec décote** ou à **soixante-cinq ans sans décote**.

Votre rapporteure conclut de l’ensemble de ces données juridiques et comparatives que la tendance européenne à l’alignement de l’âge de départ à la retraite pour les femmes et les hommes invite, à tout le moins, à fonder toute mesure transitoire de dissociation sur le critère objectif de l’interruption de carrière afin d’éviter de positionner notre législation sur les retraites dans une trajectoire qui s’écarte de la moyenne européenne.

3. La réflexion sur l’opportunité de maintenir le taux plein à 65 ans

Le débat sur la présente réforme des retraites a suscité un certain nombre de prises de positions sur l’opportunité de maintenir à 65 ans le bénéfice d’une retraite à taux plein : certains ont plaidé pour l’appliquer indistinctement aux femmes et aux hommes, tandis que d’autres, à la suite de l’annonce faite par le Président du Sénat, ont envisagé de réserver cet assouplissement aux seules mères de trois enfants.

La délégation sénatoriale observe que son homologue de l’Assemblée nationale considère que « *le report de 65 à 67 ans de l’âge auquel le bénéfice d’une retraite à taux plein est ouvert affectera particulièrement les femmes qui*

¹ *Le nouvel âge de 67 ans s’appliquera aux personnes nées à partir de 1964. La loi du 9 mars 2007 relevant l’âge légal prévoit toutefois la possibilité de partir dès 63 ans, dès lors que l’assuré justifie de trente-cinq années de cotisations mais, en contrepartie, sa pension se verra appliquer une décote de 3,6 % par année manquante.*

ont déjà des retraites inférieures aux hommes et qu'il conviendrait donc de maintenir à 65 ans l'âge du taux plein », pour les femmes comme pour les hommes.

Votre rapporteure, partant du même constat, fondé sur le risque d'aggravation des inégalités de retraite au détriment des femmes, a estimé qu'il convenait d'en tirer une préconisation différente, et mieux adaptée à l'évolution de la société française, qui consisterait à maintenir à 65 ans l'âge de départ à la retraite à taux plein :

- sans distinction de sexe, mais en fonction d'un critère objectif, pour les personnes ayant interrompu durablement leur activité professionnelle ;

- et en considération non seulement des interruptions de carrière liées à l'éducation des enfants mais aussi de celles qui visent à apporter des soins à un membre de leur famille handicapé, dépendant ou malade. En effet, l'allongement de la durée de la vie amène de plus en plus fréquemment les femmes à se retirer temporairement de leur vie professionnelle pour se consacrer non seulement à leurs enfants mais aussi à leurs parents.

B. L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DU MONTANT DES RÉMUNÉRATIONS PERÇUES À TEMPS PARTIEL

Selon le sixième rapport du COR, dans le régime général, compte tenu d'un nombre moyen de trimestres validés par les femmes au titre des majorations de durée d'assurance (MDA) de l'ordre de 15 à 16 trimestres, les femmes pourraient avoir une durée validée, compte tenu des MDA, supérieure à celle des hommes dès la génération 1954. Pour la génération 1980, l'écart en leur faveur serait de l'ordre de 5 trimestres. De façon plus générale, au cours de leur audition, les représentants du COR ont estimé que les durées d'assurance validées par les femmes et les hommes devraient s'égaliser dès la génération 1950.

Tout en accueillant ces prévisions avec prudence, comme y invite lui-même le COR, votre rapporteur en a tiré la conclusion générale qui s'impose : **les inégalités de rémunération demeureront le principal facteur d'inégalité des retraites entre femmes et hommes.**

Le texte adopté par l'Assemblée nationale comporte à cet égard une disposition nouvelle destinée à favoriser l'application effective de la possibilité offerte par le droit en vigueur de **surcotiser** à l'assurance vieillesse en cas de temps partiel.

La rapporteure estime nécessaire de prévoir également les cas dans lesquels ce mécanisme de surcotisation ne serait pas mobilisé.

Très concrètement, une salariée ayant travaillé pendant un trimestre au cours d'une année, en percevant un salaire mensuel de 1 200 euros est considérée, dans le mode de calcul actuel de la pension du régime général, comme ayant perçu un salaire moyen annuel de 300 euros. Aussi votre

rapporteuse recommande-t-elle de **déterminer le salaire de référence en calculant la moyenne des 100 meilleurs trimestres plutôt que la moyenne des 25 meilleures années.** Cette approche plus fine dans la prise en compte des périodes de travail effectuées permettrait de réduire les handicaps résultant principalement pour les femmes, des carrières morcelées et du temps partiel.

Cette suggestion rejoint celle que la Halde a formulée dans sa délibération n° 2010-202 du 13 septembre 2010. Sa présidente, Mme Jeannette Bougrab, au cours de son audition par votre rapporteure, a rappelé que le fréquent recours au temps partiel subi par les femmes et aux contrats à durée déterminée expliquait la faiblesse de la rémunération qu'elles peuvent faire valoir sur une année complète.

La rapporteure estime particulièrement opportune l'idée de la prise en compte pour la détermination du montant de la pension non pas des meilleures années mais des meilleurs trimestres. Elle permettrait, en pleine conformité avec la logique selon laquelle ce sont à l'avenir les durées d'assurance qui vont s'égaliser, de cibler un des facteurs désormais essentiels des écarts de pension qui réside dans la prise en compte pénalisante de salaires à temps partiel modestes. Il s'agit donc, pour les femmes de ne pas aggraver au moment de la retraite, les effets de la précarité qu'elles ont déjà connus tout au long de leur activité.

C. L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LE CUMUL EMPLOI-RETRAITE

Deux aspects spécifiques du cumul emploi-retraite qui concernent, d'une part, les titulaires d'une pension de réversion et, d'autre part, les handicapés, ont particulièrement attiré l'attention de la rapporteure.

Lors de son audition par la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale puis par la commission des affaires sociales du Sénat, Mme Danièle Karniewicz, présidente de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) a invité à réfléchir sur le cumul emploi-retraite. *« Il est aujourd'hui possible de cumuler sa pension de retraite avec des revenus du travail, mais seulement lorsqu'on dispose de droits propres à la retraite, et non quand on bénéficie de droits dérivés. Une veuve qui a renoncé à travailler pour élever ses enfants touche une pension de réversion sous conditions de ressources. Si elle travaille, elle va perdre tout ou partie de sa pension de réversion. **Le cumul emploi-retraite est donc impossible pour ceux qui sont le plus dans le besoin, notamment les femmes.** Je rappelle que le montant des pensions de réversion versées par la CNAV ne dépasse pas 800 euros et qu'il y a aujourd'hui une volonté d'étendre la condition de ressources, qui aujourd'hui n'existe pas pour les retraites complémentaires. Sans être favorable au système des pensions de réversion en tant que tel, je considère*

que c'est aujourd'hui une nécessité et que nous devons absolument le préserver. »¹

Dans le même sens, le rapport d'information n° 314 (2006-2007) de MM. Claude Domeizel et Dominique Leclerc, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, recommande de **favoriser l'activité professionnelle des seniors en rendant possible le cumul intégral d'un emploi et d'une pension de réversion.**

Ce rapport rappelle que le décret n° 2004-1451 du 23 décembre 2004 modifiant a eu notamment pour effet positif d'introduire une mesure encourageant l'activité professionnelle des assurés du régime général afin d'atténuer la portée, particulièrement sévère, du nouveau plafond de ressources institué à la suite de la réforme de 2003 : les revenus d'activité du conjoint survivant font désormais l'objet d'un abattement de 30 % à condition toutefois que le bénéficiaire soit âgé de cinquante-cinq ans ou plus.

Il estime cependant que cette mesure est insuffisante au regard de la nécessité de favoriser l'emploi des plus de cinquante ans au cours des prochaines années. *« La situation des seniors sur le marché de l'emploi demeure en effet très difficile en France. Ainsi, retrouver un travail pour une veuve de cinquante ans qui a cessé de longue date toute activité professionnelle constitue une sorte d'exploit qui suppose d'accomplir un véritable parcours du combattant. Il convient donc d'éliminer tous les obstacles susceptibles d'empêcher les conjoints survivants qui le souhaitent, et surtout qui le peuvent, de reprendre un emploi. »*

La délégation constate que le plafond de ressources fixé par la réglementation à *« 2 080 fois le montant horaire du salaire minimum de croissance »*, ce qui correspond, en 2010, à 18 428 euros constitue un frein au retour à l'emploi des veuves et des veufs qui en ont le plus besoin. Elle recommande d'**autoriser le cumul intégral entre la pension de réversion du régime général de base et un revenu d'activité.**

Par ailleurs, le problème de l'**exclusion des personnes handicapées du dispositif de cumul emploi-retraite mérite d'être reposé.**

Il a fait l'objet d'un certain nombre de questions adressées au Gouvernement. Celui-ci, dans une réponse ministérielle² rappelle que l'article 88-(I) de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009 a introduit la possibilité à compter du 1^{er} janvier 2009 de **cumuler intégralement sous certaines conditions les revenus d'une activité professionnelle avec une pension de retraite** dans le régime général d'assurance vieillesse, les régimes alignés et ceux des professions libérales, des agriculteurs et des fonctionnaires (art. L.161-22, al. 1, du code de la sécurité sociale). Ainsi, **le service de la pension de vieillesse substituée à**

¹ Réunion du 11 mai 2010 à l'Assemblée nationale

² Réponse du Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, à la question écrite n° 08280 de M. François Autain, publiée au JO Sénat du 31 décembre 2009, page 3078

une pension d'invalidité ou liquidée au titre de l'inaptitude au travail n'est plus soumis à une condition de ressources lorsque l'intéressé reprend une activité. En conséquence, les intéressés peuvent prétendre au cumul intégral entre retraites et revenus d'activité s'ils remplissent les conditions d'âge et de durée d'assurance, de cessation d'activité et de liquidation de l'ensemble de leurs pensions de retraite. À défaut, le cumul est autorisé dans les limites issues de la réforme de 2003. Cette réponse ministérielle conclut que *« la situation des personnes handicapées au regard des règles de cumul d'une activité professionnelle avec une pension de retraite est donc désormais strictement identique à celle de tous les autres assurés. »*

Par ailleurs, l'article 67 de la loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010 permet de poursuivre le **versement de la pension d'invalidité au-delà de soixante ans pour les personnes en activité**, mettant ainsi un terme à *« une restriction archaïque au travail des personnes bénéficiant d'une pension d'invalidité, restriction devenue d'autant plus pénalisante que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a libéralisé les possibilités de cumul emploi-retraite »*¹.

Toutefois, votre rapporteure se demande si ce nouveau dispositif a fait l'objet d'une information suffisante auprès des intéressés. Elle constate, en outre, sur le terrain, que les personnes handicapés souhaitent, au-delà de cet assouplissement, se constituer des droits à la retraite en reprenant une activité professionnelle et pouvoir bénéficier du fruit de cette activité sous forme de pension. Elle souligne la légitimité de cette demande et sa cohérence avec le principe général qui consiste à favoriser le resserrement du lien entre l'emploi et la retraite.

D. RÉFLÉCHIR À UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES CHOIX DE COUPLE DANS L'ACQUISITION ET L'ÉVENTUEL PARTAGE DES DROITS À LA RETRAITE AU MOMENT DE LA SÉPARATION

1. La nécessité de prendre en compte simultanément la situation matrimoniale et le niveau des pensions pour évaluer le risque de pauvreté des femmes retraitées

M. Jean-Michel Hourriez, lors de son audition, a rappelé que le COR avait consacré un chapitre de son sixième rapport à ce thème. Il en a résumé les grandes lignes en présentant trois séries de considérations.

Tout d'abord, un problème se posera de plus en plus à l'avenir : la montée des divorces ou, plus généralement, la **fragilisation des unions conjugales**. Si l'on observe une diminution progressive des écarts entre les

¹ Rapport n 1994 (AN), Tome III, de M. Denis Jacquat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

hommes et les femmes au fil des générations, la fragilisation des unions se développe avec, d'une part, la montée des divorces, et d'autre part, la baisse des mariages chez les plus jeunes générations, ainsi que le succès du PACS, lequel n'ouvre pas droit à réversion, ni à prestation compensatoire. Par ailleurs, les femmes se remettant moins souvent en couple que les hommes, elles risquent plus de terminer leur vie dans l'isolement, au moment de la retraite, avec des difficultés de niveau de vie.

Il a jugé indispensable d'alerter sur **cette évolution des unions conjugales qui risque d'entraîner une dégradation des niveaux de vie des femmes au moment de la retraite**. Historiquement, le divorce était peu fréquent chez les générations nées avant 1945 : neuf personnes sur dix se mariaient et c'est surtout le veuvage qui posait problème. Les générations du baby-boom ont davantage divorcé : sur dix femmes nées en 1950, une ne s'est pas mariée, trois ont divorcé, les six autres se sont mariées et n'ont pas divorcé. D'après les projections des démographes, le parcours matrimonial des femmes plus jeunes, nées en 1970, serait le suivant : trois femmes sur dix ne se marieraient pas – vivraient en union libre, éventuellement se pacseraient et n'auraient donc pas de droit à réversion dans le cadre de la législation actuelle –, trois divorceraient, et quatre prolongeraient leur parcours de mariage jusqu'à la fin de la vie.

En second lieu, il a résumé le résultat des comparaisons du niveau de vie des veuves à celui des femmes divorcées ou célibataires au moment de la retraite, en estimant que les veuves de plus de soixante-cinq ans ont, statistiquement, des problèmes de niveau de vie moins alarmants que d'autres catégories de femmes isolées. Si leur niveau de vie est en retrait par rapport à celui des couples à la retraite, l'écart n'est que de 16 % et se rattache à des effets de structure : le risque de veuvage est, en effet, plus important pour les femmes de catégorie sociale modeste, les hommes ouvriers mourant plus jeunes. En outre, le conjoint survivant conserve à peu près le niveau de vie antérieur si l'on se réfère à la convention standard utilisée par les statisticiens, selon laquelle les besoins d'un couple seraient 1,5 fois ceux d'une personne seule, ce qui reviendrait à considérer qu'une veuve qui conserve deux tiers des revenus du couple antérieur aurait le même niveau de vie. Certes, les personnes devenues veuves ressentent spontanément une dégradation de leur niveau de vie, surtout celles qui désirent – et elles sont nombreuses – conserver leur logement, les charges d'habitation demeurant inchangées. À la suite du décès de son mari, si la femme n'a pas travaillé, elle subit une perte de niveau de vie ; au contraire, son niveau de vie demeure comparable, voire supérieur à celui du couple antérieur, s'il y a eu parité de salaire ou de retraite dans le couple.

Ayant vérifié que le niveau de vie moyen des veuves n'est pas très inférieur à celui des couples, le COR s'est demandé si la montée des divorces allait engendrer des situations où des femmes âgées se retrouveraient avec un niveau de vie très faible.

Aujourd'hui, les femmes célibataires ou divorcées à la retraite ont un niveau de vie légèrement inférieur à celui des couples, mais à peu près

comparable à celui des veuves. Cela s'explique par le fait que **le divorce, peu fréquent pour les générations nées avant 1945, a d'abord touché des milieux sociaux relativement favorisés**, où les femmes étaient plus diplômées ou davantage intégrées au marché du travail que la moyenne. Par conséquent, aujourd'hui les femmes de plus de soixante-cinq ans, divorcées à la retraite, compensent les effets du divorce par une carrière personnelle relativement favorable.

Ce constat ne se vérifiera sans doute plus à l'avenir, car **les divorces, les séparations et la vie en couple sans mariage concernent aujourd'hui tous les milieux sociaux**. Ainsi, **de plus en plus de femmes cumuleront le double handicap de leur divorce et d'une pension personnelle relativement faible par rapport à celle d'un homme**. On peut alors se demander si, dans les générations les plus jeunes – celles nées dans les années cinquante jusqu'aux années 80 –, un certain nombre de femmes divorcées ou isolées, célibataires, divorcées ou séparées au moment de la retraite, ne seront pas confrontées à un faible niveau de vie.

Dans les travaux de simulation effectués par le COR, les deux mouvements contraires – progression des pensions féminines et fragilisation accrue des situations conjugales au fil des générations – semblent se compenser, plus ou moins, écartant dans l'absolu une franche dégradation du niveau de vie moyen de l'ensemble des femmes vivant seules au moment de la retraite. Néanmoins, ces estimations sont fragiles, et la question reste posée **d'un risque accru pour les générations futures d'une paupérisation d'une partie des femmes isolées au moment de la retraite**.

Il convient de noter que le veuvage précoce chez les femmes plus jeunes se rattache au problème général des familles monoparentales ou des parents isolés. Selon le représentant du COR, autant les veuves à l'âge de la retraite sont bien protégées par le système social français, autant les personnes de moins de soixante ans qui deviennent veuves sont dans des situations particulièrement difficiles – leur taux de pauvreté est de l'ordre de 30 % –. En effet, en dehors des régimes spéciaux, le système de retraite ne leur fournit pas, ou très peu, de pension de réversion. Certains dispositifs de prévoyance mis en place par les entreprises peuvent accorder des pensions à ces femmes ou à ces hommes, mais, dans l'ensemble, la prise en charge de ce risque demeure très disparate, et il y a là un problème spécifique à traiter soit par des dispositifs publics, soit par des dispositifs de prévoyance.

2. La logique du dispositif de partage en Allemagne en cas de divorce : le transfert de droits à la retraite ou le paiement d'une partie de la pension du conjoint le mieux loti à l'autre

a) Le mécanisme allemand du « splitting »

Comme l'indique une étude de législation comparée¹ sur les conséquences patrimoniales du divorce, pour tenir compte du fait qu'un époux n'a pas pu exercer d'activité professionnelle ou a eu une activité professionnelle moins bien rémunérée que celle de son conjoint, notamment à cause de la gestion du ménage ou de l'éducation des enfants, la loi allemande du 14 juin 1976 réformant le droit du mariage et de la famille a mis en place la compensation des droits à pension de retraite ou d'invalidité acquis pendant le mariage. Cette mesure vise essentiellement à **améliorer la situation financière de la femme divorcée lorsqu'elle arrive à l'âge de la retraite**. Les dispositions initiales ont été complétées par deux lois, en 1983 et en 1986. Elles figurent aux articles 1587 et suivants du code civil.

Dans la procédure de divorce, il est prévu que le juge statue d'office sur la compensation des droits à une pension de retraite ou d'invalidité, indépendamment de la pension alimentaire. Cependant, le code civil prévoit certaines hypothèses dans lesquelles le juge doit écarter la compensation comme « gravement inéquitable ». Par ailleurs, les époux peuvent conclure un accord sur cette compensation par acte notarié, car ces dispositions ne sont pas d'ordre public. De plus, en cas de changement substantiel, comme par exemple un changement de la réglementation ou de la valeur des droits, les époux peuvent demander la révision de la partie du jugement de divorce consacrée à la compensation des droits à la retraite.

En pratique, le juge, aidé par les caisses concernées, calcule les droits à une pension de retraite ou d'invalidité acquis par chaque époux pendant la durée du mariage. Celui qui a acquis les droits les plus élevés est tenu de verser à l'autre la moitié de la différence.

Cette compensation s'opère selon deux principales modalités.

- La compensation relevant du droit public

Le débiteur qui a acquis des droits dans le régime légal d'assurance vieillesse ou dans le régime des fonctionnaires transfère une partie de ses droits, à hauteur de ce qu'il doit à son conjoint, sur un **compte ouvert au nom de ce dernier, dans le régime légal d'assurance vieillesse**. La compensation s'opère de la même façon lorsque d'autres régimes de retraite que ceux précédemment mentionnés prévoient, dans leurs statuts, le partage des droits acquis entre les conjoints divorcés.

- La compensation relevant du droit des obligations

Le code civil prévoit un autre mode de compensation des droits acquis auprès des caisses privées d'assurance vieillesse qui n'ont pas prévu le

¹ LC n° 72 de mars 2000

partage des droits acquis entre les conjoints divorcés. L'époux bénéficiaire de la compensation obtient un **droit au paiement d'une pension** qui lui est versée ultérieurement, mais seulement **lorsque le débiteur de la compensation peut lui-même faire valoir ses droits à la retraite**. L'époux créancier peut toutefois demander le dédommagement immédiat des droits futurs, dès lors que cela reste économiquement raisonnable pour le débiteur.

Ce droit s'éteint avec la mort du débiteur, mais le créancier peut obtenir la compensation des sommes dues si l'organisme de retraite prévoit une rente pour les ayants cause.

b) La transposition en France de ce mécanisme a été jugée prématurée par le COR

Dans son rapport précité sur les droits familiaux et conjugaux, le COR indique que cette technique de partage des droits est **beaucoup plus facile à mettre en œuvre dans un système de retraite par points** ou en comptes notionnels, comme en Suède, que dans un système d'annuités comme le nôtre.

M. Jean-Michel Hourriez a également fait observer que dans ces dispositifs de « *splitting* », les hommes étaient souvent perdants car, dans la mesure où ils gagnent plus que les femmes, dans au moins trois quarts des couples, ils doivent rétrocéder des droits à leur femme. Pour autant, les gagnants ne seraient pas systématiquement les femmes, mais plutôt les régimes de retraite qui feraient des économies dans la mesure où ils n'auraient plus de pensions de réversion à verser. En effet, un dispositif de partage des droits n'est pas nécessairement plus avantageux pour les femmes : si elles optent pour le partage des droits, elles ont une meilleure pension en droits propres, mais n'ont plus droit à la réversion.

Pour ces raisons, les membres du COR ont jugé, en l'état actuel des réflexions, qu'il serait prématuré d'instaurer en France un dispositif de partage des droits.

c) Un projet d'avenir : incorporer la notion de vie commune à la fois dans l'acquisition et le partage des droits à la retraite

Dans le prolongement des recommandations formulées à plusieurs reprises sur l'introduction d'un « *splitting* » à la française, la rapporteure a procédé à plusieurs auditions sur ce point dont elle tire trois principales conclusions.

Tout d'abord, il paraît délicat d'introduire un dispositif de partage des droits à la retraite dans le cadre par nature conflictuel du divorce, sans procéder à une évaluation préalable : une telle mesure risque, en effet, de remettre en cause les équilibres de la législation du divorce aujourd'hui conçue par le législateur dans une logique d'apaisement.

Ensuite, les diverses initiatives qui ont formalisé juridiquement cette idée ont un champ d'application qui se limite aux couples mariés et prévoient un partage de la pension qui commence au moment de la liquidation des

retraites et prend fin au décès de l'un des conjoints. C'est alors la réversion qui prend le relais du partage ainsi conçu.

Or, le Conseil d'orientation des retraites a posé le problème de l'extension éventuelle de la réversion aux couples non mariés, en constatant le succès du PACS. À cet égard, il convient de rappeler que la réversion perçue par une femme divorcée dépend du parcours matrimonial ultérieur de son ex-mari, ce qui suscite également, de la part du COR, des suggestions de modification de ce mode de calcul.

Pour ces raisons, et se référant à la démonstration effectuée, lors de son audition, par Mme Geneviève Couraud, membre du bureau du planning familial, selon laquelle **les choix professionnels sont souvent des « choix de couples »**, la délégation propose de réfléchir à une conception à la fois plus positive et plus globale de **la constitution de droits à la retraite communs par des couples faisant l'objet d'une imposition fiscale commune de leurs revenus**. Acquis dans le cadre d'un projet de vie de famille, ces droits pourraient, plus facilement qu'aujourd'hui, faire prendre conscience aux femmes et aux hommes des conséquences à long terme d'une séparation et, le cas échéant, être partagés équitablement.

RECOMMANDATIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

La délégation aux droits des femmes tient à rappeler un constat qu'aujourd'hui personne ne conteste : les retraites des femmes sont nettement inférieures à celles des hommes.

Certes, l'augmentation de l'activité féminine va conduire, à terme, à un rapprochement des durées cotisées des femmes et des hommes. Mais celle-ci ne suffira pas à combler des écarts de pension qui résultent de plus en plus des inégalités de salaires et du recours au temps partiel, qui touche principalement les femmes et s'est massivement développé à compter du début des années 80.

L'égalité salariale et une meilleure prise en compte du temps partiel sont donc au cœur des recommandations formulées par votre délégation.

Celle-ci considère qu'il convient en outre, comme y invite la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de prendre en compte un certain nombre d'inégalités de fait, d'autant plus que les handicaps dont pâtissent les femmes dans le déroulement de leur carrière professionnelle tiennent pour une large part au temps que celles-ci consacrent, davantage que les hommes, à l'éducation de leurs enfants.

Recommandation 1 – La délégation, regrettant que le dispositif de la loi du 23 mars 2006 n'ait pas produit ses effets, invite le Gouvernement à s'attaquer sans retard au problème de l'égalité professionnelle et salariale, à tirer le bilan des dispositifs déjà adoptés, de leurs atouts, mais aussi de leurs lacunes et de leurs faiblesses, de façon à présenter au Parlement, dans les meilleurs délais, un projet de loi sur l'égalité professionnelle et salariale. Celui-ci permettrait, en particulier, de simplifier le code du travail en fusionnant les deux filières de négociation, sur l'égalité professionnelle et sur les écarts de rémunération, qui se sont additionnées dans la législation actuelle.

S'agissant du dispositif inscrit à l'article 31 du projet de loi, elle invite en outre le Gouvernement à définir, au niveau réglementaire, des critères précis et opérationnels permettant de mesurer « les efforts constatés dans l'entreprise en matière d'égalité professionnelle ».

Recommandation 2 – La délégation considère qu'une approche plus fine dans la prise en compte des périodes de travail effectuées permettrait de réduire les handicaps qui résultent, principalement pour les femmes, des carrières morcelées et du temps partiel. Aussi recommande-t-elle de déterminer le salaire de référence en calculant la moyenne des 100 meilleurs trimestres plutôt que la moyenne des 25 meilleures années.

Recommandation 3 – La délégation souhaite que l'on procède à une évaluation de l'évolution sur le long terme des écarts de pension entre

les femmes et les hommes et que soit évalué avec précision, pour chaque génération, l'impact du recul de l'âge légal de départ en retraite ainsi que de l'âge du taux plein sur les écarts de retraite entre femmes et hommes.

Recommandation 4 – La délégation demande le maintien à 65 ans de l'âge de départ à la retraite à taux plein pour les personnes ayant interrompu leur activité professionnelle pour éduquer leurs enfants ou apporter des soins à un membre de leur famille handicapé, dépendant ou malade.

Recommandation 5 – La délégation invite à rétablir l'égalité des chances en matière de cumul emploi-retraite, en autorisant, pour les veuves et les veufs qui en ont le plus besoin, le cumul de la pension de réversion du régime général de base avec des revenus d'activité.

Recommandation 6 – La délégation demande que soient réaménagées les règles de cumul, de façon à soutenir la démarche des personnes handicapées qui souhaitent se constituer des droits à la retraite en reprenant une activité professionnelle et pouvoir bénéficier du fruit de cette activité sous forme de pension.

Recommandation 7 – La délégation souhaite que soient renforcés les outils d'information permettant d'éclairer les conséquences, en matière de retraite, des choix professionnels, notamment en cas d'expatriation, et que soit rendue obligatoire, en cas de divorce, l'élaboration d'un relevé comparatif précis des droits à la retraite acquis par les deux conjoints pendant leur vie commune.

Recommandation 8 – La délégation insiste sur la nécessité d'inciter les personnes travaillant à temps partiel et leurs employeurs à recourir aux possibilités offertes par le droit en vigueur de surcotiser. Il faut, en outre, réaménager les règles de calcul pour permettre la validation de trimestres sur la base de périodes travaillées à temps très partiels inférieurs à un mi-temps.

Recommandation 9 – La délégation demande qu'une réflexion soit engagée sur des mécanismes permettant aux couples, qui font l'objet d'une imposition commune, d'acquérir des droits à la retraite communs et de les partager équitablement, en cas de séparation, pour remédier à l'injustice et à l'anomalie économique que constitue l'absence de prise en compte de la contribution des mères ayant réduit leur activité professionnelle pour se consacrer à leur famille.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

*Sous la présidence de **Mme Odette Terrade**, vice-présidente, la délégation a procédé, le lundi 27 septembre 2010, à l'examen du rapport d'information de **Mme Jacqueline Panis** sur les dispositions du projet de loi n° 713 (2009-2010) portant réforme des retraites, adopté par l'Assemblée nationale, dont la délégation a été saisie par la commission des Affaires sociales.*

***Mme Odette Terrade, vice-présidente.** – Avant d'examiner le rapport et les recommandations de notre collègue Mme Jacqueline Panis sur le projet de loi portant réforme des retraites, je vous transmets les regrets de notre présidente, Mme Michèle André, de ne pouvoir assister à notre réunion. Notre présidente, retenue par une importante réunion avec les maires de son département, consacrée à l'évolution des finances locales et à son impact sur les budgets locaux, regrette que le calendrier très serré imposé par le Gouvernement sur la réforme des retraites, oblige le Sénat à travailler dans l'urgence et à nous réunir un lundi, jour où nous sommes habituellement retenus dans nos départements.*

***Mme Jacqueline Panis, rapporteure** Dans le régime général, on comptait quarante cotisants pour dix retraités en 1960, il n'y en avait plus que quatorze en 2009. Pour l'ensemble des régimes, alors que l'on compte aujourd'hui 1,8 actif pour un retraité, il n'y en aurait plus qu'1,2 en 2050. C'est dans ce lourd contexte démographique et financier que la délégation a souhaité examiner les conséquences des mesures de sauvetage de notre système par répartition sur l'égalité des chances entre femmes et hommes en matière de retraite.*

Par souci d'efficacité, j'ai concentré mon programme d'auditions sur cet angle d'approche. Cette démarche tend à ce que notre système de retraites reflète plus fidèlement la participation des femmes et des hommes à la création de richesses de notre pays.

Trois idées fortes ont été exprimées au cours des auditions : jamais la situation des femmes n'a été autant débattue qu'aujourd'hui à l'occasion d'une réforme des retraites ; il faut distinguer la situation actuelle des retraitées et la dynamique future de notre système de retraites ; enfin, une entrepreneure s'est montrée préoccupée, en termes frappants, par les conflits générationnels qui se font jour dans la société française, précisant qu'elle avait choisi de poursuivre son activité le plus longtemps possible, mais qu'elle s'inquiétait de la mise en place de nouvelles formes d'assurances contre le risque de dépendance.

J'en viens aux trois parties du rapport que je sou mets à la délégation.

Dans une première partie, j'ai estimé nécessaire de rappeler que, depuis le début des années 2000, deux évolutions, l'une juridique, et l'autre de nature économique et sociale ont affaibli la tendance à la réduction des écarts de retraite entre femmes et hommes.

Juridiquement, de nouvelles contraintes ont déséquilibré le droit des retraites au détriment des femmes. Au cours des dix dernières années, les avantages familiaux de retraite traditionnellement réservés aux femmes ont été remis en question par les politiques d'égalité entre femmes et hommes au niveau européen : ces avantages ont été progressivement étendus aux hommes et réduits.

Il faut cependant reconnaître que le Parlement et le Gouvernement, éclairés par les travaux des délégations aux droits des femmes sur les inégalités de pension entre les sexes, se sont efforcés, depuis le début des années 2000, de préserver l'essentiel, pour les mères, en introduisant des critères objectifs d'interruption de carrière.

La deuxième évolution défavorable aux retraites des femmes est de nature économique et sociale. Les femmes ne peuvent pas, globalement, constituer des droits à la retraite équivalents à ceux des hommes, du fait de la structure du marché du travail et du développement du temps partiel.

L'écart de pension entre hommes et femmes dépend de trois facteurs principaux : le taux d'activité des femmes, le temps partiel et les écarts salariaux.

Le taux d'activité des femmes s'est aujourd'hui rapproché de celui des hommes, alors qu'en 1970 seulement une femme en âge de travailler sur deux était active. Le modèle de la femme au foyer sans profession n'a pas complètement disparu : il concerne encore 5 % des femmes nées vers 1960. Cependant, seuls 1,5 % des pères ayant un emploi cessent ou réduisent leur activité après une naissance, contre 35 % des mères. Les interruptions des femmes, de moins en moins fréquentes, tendent à se raccourcir et à se concentrer autour des naissances.

La progression du travail à temps partiel est venue annuler les effets de la hausse du taux d'activité féminin. A la fin des années 1990, le taux de temps partiel pour les femmes s'est stabilisé au niveau élevé de 30 % des femmes en emploi contre 5 % des hommes : environ 80 % des emplois à temps partiel sont occupés par des femmes. Le comité d'orientation des retraites (COR) a démontré que l'on commençait à observer les effets du temps partiel sur la retraite. L'effet bénéfique de la progression de l'activité féminine sur le montant des pensions est ainsi contrarié par le chômage et le temps partiel.

La persistance des inégalités salariales constitue le troisième facteur des écarts de pensions. En France, l'écart entre les salaires moyens des femmes et des hommes est passé de 50 % dans les années 1960, à 26 % en 1990, puis il a cessé de se réduire puisqu'il était de 25,3 % en 2002

Les écarts de retraite amplifient plus qu'ils ne reflètent les inégalités professionnelles, puisque les différences de pensions sont deux fois plus fortes que les différences de salaires.

La mesure la plus synthétique des inégalités de retraite entre femmes et hommes date de 2004 : le montant de la retraite totale, tous régimes confondus, s'établissait pour l'ensemble des retraités à 1 617 euros mensuels pour les hommes et 1 011 euros pour les femmes, en incluant les pensions de réversion. Lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat, le 28 janvier 2010, M. Raphaël Hadas-Lebel, président du conseil d'orientation des retraites (COR), a estimé que « l'écart important de montant de retraite subsistant entre hommes et femmes justifie le maintien de mesures en faveur des femmes au titre des droits familiaux ». C'est un témoignage précieux au regard de la jurisprudence constitutionnelle.

Les droits familiaux ne corrigent que partiellement la faiblesse des pensions féminines : l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), la majoration de durée d'assurance (MDA) et les majorations de pension pour trois enfants représentent, en moyenne, 16 % des pensions pour les générations actuellement à la retraite. Or les droits familiaux, qui permettent d'accorder des trimestres supplémentaires, appréhendent mal les conséquences du temps partiel : les femmes travaillant à temps partiel ne sont pas pénalisées en termes de durée d'assurance mais la faiblesse de leur salaire de référence n'est pas compensée. L'une des pistes d'évolution, évoquée par le COR, serait, à long terme, de passer d'un système de majoration de durée à un système de majoration du montant.

Les bénéficiaires du minimum contributif sont à 63 % des femmes. Quant au minimum vieillesse, qui a pris, depuis le 1er janvier 2007, la forme d'une allocation unique appelée allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), il garantit un revenu mensuel minimum de 709 euros en 2010 pour une personne seule et 1 157 euros pour un couple. Fin 2006, il était versé à 599 000 personnes, dont 62 % des femmes. Le ministre, lors de l'entretien que nous avons eu avec lui, a souligné que le projet de loi retardait à 67 ans l'âge de la liquidation à taux plein mais qu'il maintenait à 65 ans l'âge d'obtention du minimum vieillesse.

La persistance de ces inégalités de pensions justifie les mesures correctrices et transitoires prévues par le projet de loi.

L'article 1er prévoit le suivi et la correction des écarts de pension entre hommes et femmes par le comité de pilotage des organismes de retraite. Le comité de pilotage va compléter l'action du COR, en élaborant des propositions, sur la base des analyses réalisées par le COR.

Le projet de loi initial indique que le comité suit notamment les conditions dans lesquelles s'effectue « la réduction des écarts de pensions entre hommes et femmes ». L'Assemblée nationale a remplacé le terme de « réduction » par celui « d'annulation des écarts de pensions entre les hommes et les femmes à l'horizon 2018 ». Elle a également introduit un nouveau paragraphe III qui prévoit qu'avant le 1er octobre 2011, le Gouvernement

transmet au Parlement un rapport faisant le point sur la situation des assurés ayant relevé de plusieurs régimes d'assurance vieillesse, en indiquant les différences éventuelles de situation entre les femmes et les hommes.

Je vous propose d'approuver que le principe de l'annulation des écarts de retraite entre femmes et hommes soit inscrit, pour la première fois, dans notre droit et de souligner que la délégation s'attachera avec vigilance à suivre son application effective.

L'article 23 assouplit le régime transitoire avant l'extinction du départ anticipé pour les fonctionnaires parents de trois enfants ayant 15 ans de service. Le texte initial mettait fin à ce dispositif à compter du 1er janvier 2012. Selon l'étude d'impact, il concerne chaque année plus de 15 000 fonctionnaires, dont 95 % de femmes. Le Conseil d'orientation des retraites a relevé les imperfections de ce dispositif, sans équivalent dans le secteur privé, et la Commission européenne a ouvert une procédure à son encontre.

L'Assemblée nationale s'est attachée à assouplir le régime transitoire, pour mieux respecter les projets de vie des femmes fonctionnaires mères de trois enfants. Le nouveau régime transitoire devrait exonérer des règles nouvelles tous les agents qui seront à cinq ans de l'âge d'ouverture des droits.

L'Assemblée nationale a également adopté à cet article un amendement qui renforce l'information des fonctionnaires concernés par ce changement des règles.

L'article 29 bis nouveau rétablit l'assurance veuvage. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait prévu la suppression progressive de la condition d'âge, fixée auparavant à 55 ans, pour bénéficier d'une pension de réversion et l'extinction de l'allocation veuvage qui bénéficiait aux veufs et aux veuves de moins de 55 ans. L'article 74 de la loi de financement pour 2009 a rétabli un âge minimum de 55 ans pour les pensions de réversion ainsi que l'assurance veuvage, mais seulement à titre provisoire, jusqu'au 31 décembre 2010. Ce retour au droit antérieur s'est fondé notamment sur les conclusions du rapport de 2007 rédigé par MM. Leclerc et Domeizel : la réversion ne constitue pas la solution la plus protectrice du veuvage précoce ; elle pénalise les veuves dont le conjoint est décédé jeune et n'a pu acquérir que des droits très réduits à la retraite.

L'Assemblée nationale a décidé de pérenniser le dispositif de l'allocation veuvage. On recensait en 2003 environ 60 000 veufs et 240 000 veuves de moins de 55 ans, qui représentent moins du dixième des 3,2 millions de veuves et des 620 000 veufs de notre pays.

Au cours de leur audition par votre rapporteure, les représentants de la FAVEC ont confirmé que l'assurance veuvage comportait une garantie de ressources mieux adaptée à la situation des jeunes veuves ou veufs que la réversion : ils ont cependant exhorté les pouvoirs publics à modifier son montant, qui se limite aujourd'hui à 570 euros, pour le hisser à un « niveau de survie », qui permettrait de lutter contre la paupérisation de nombreuses veuves. Ils ont également plaidé, comme beaucoup d'intervenants auditionnés

sur la présente réforme, pour la suppression ou le rehaussement du plafond de ressources qui empêche le cumul d'une réversion du régime général de base avec un revenu d'activité, ce qui peut dissuader le retour à l'emploi. L'ensemble de ces préoccupations est largement pris en compte dans les recommandations que je soumets à la délégation pour soutenir la démarche de la FAVEC.

L'article 30 améliore la prise en compte du congé de maternité pour les droits à la retraite. Le droit en vigueur considère le congé maternité comme une période d'assurance. Cependant, les indemnités journalières (77,24 euros au maximum) versées pendant ce congé ne sont pas intégrées à la rémunération prise en compte pour le calcul de la retraite. Cette absence de report au compte réduit donc le salaire perçu par les femmes au cours de l'année de l'accouchement et minore le montant de leur pension.

Pour mettre fin à ce désavantage, l'article 30 prévoit que les indemnités journalières versées à compter du 1er janvier 2012 seront assimilées à des salaires pour la constitution des droits à retraite. Je vous propose d'approuver cette mesure équitable.

L'article 31 sanctionne financièrement les entreprises qui ne respectent pas leurs obligations en matière d'égalité professionnelle. L'obligation légale d'élaborer un rapport de situation comparée, qui est le préalable indispensable à toute réduction des écarts, n'est respectée que dans la moitié des entreprises de plus de 300 salariés. L'article 31 institue une pénalité de 1 % de la masse salariale pour les entreprises qui manqueraient à leur obligation d'information, et contraint celles de plus de trois cents salariés à publier leurs données sur l'égalité professionnelle.

La commission des affaires sociales et la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale ont considéré ce dispositif comme tout à fait insuffisant, parce qu'il exclut la majorité des salariées, en visant seulement les quelque 6 000 entreprises de plus de 300 salariés et parce qu'on ne saurait se limiter à la seule obligation de fournir des informations au comité d'entreprise.

L'Assemblée nationale a entièrement réécrit l'article 31. Comme l'a résumé Mme Marie-Jo Zimmermann en séance publique, la nouvelle rédaction « muscle » le dispositif, et met à la charge des entreprises une obligation de résultat et non plus seulement une obligation de moyens, en substituant à la sanction du défaut de rapport de situation comparée, une sanction applicable aux entreprises non couvertes par un accord sur l'égalité professionnelle ou, à défaut d'accord, par un plan unilatéral de réduction des inégalités.

Je vous propose de souligner, à notre tour, la légitimité d'une très forte incitation. Nous avons recueilli auprès du ministre la certitude que le Gouvernement considérerait comme un échec le bilan actuel et qu'il estimait nécessaire d'exercer une pression sur les entreprises pour qu'elles se conforment à leurs obligations. Le ministre du travail a confirmé son intention d'élaborer une grande loi sur l'égalité professionnelle : de fait, cet article 31 interfère avec le processus législatif spécifique à l'égalité professionnelle qui

prévoyait, avant le 31 décembre 2010, une obligation de négocier, dans les branches et les entreprises, pour réduire les écarts salariaux. L'élaboration de cette nouvelle loi pourrait être l'occasion de simplifier le code du travail en unifiant les deux filières de négociation sur l'égalité professionnelle qui se sont additionnées au fil de l'adoption successive des lois. Enfin, je propose à la délégation de recommander l'élaboration d'un décret suffisamment précis pour donner un véritable contenu à l'article 31. Il prévoit une pénalité maximale de 1 % de la masse salariale, laissant à l'inspection du travail le soin d'en fixer le montant précis dans des conditions fixées par voie réglementaire « en fonction des efforts constatés de l'entreprise ». L'efficacité du dispositif repose donc sur la définition de critères précis pour apprécier les efforts de l'entreprise, notamment l'évolution des taux d'embauche, de promotion professionnelle, d'accès à la formation qualifiante...

L'article 31 bis nouveau renforce la possibilité offerte par le droit en vigueur de surcotiser à l'assurance vieillesse en cas de temps partiel.

Cet article, issu d'un amendement de Mme Marie-Jo Zimmermann prévoit d'inscrire, dans la négociation collective, l'obligation de traiter de la possibilité offerte par le droit en vigueur de surcotiser en matière de retraite, le but étant de favoriser la prise en charge des cotisations vieillesse du salarié par l'employeur. Particulièrement sensibilisée sur ce point au cours des réunions de travail de l'Observatoire de la parité, votre rapporteure juge indispensable la relance des négociations sur ce sujet précis.

J'en viens aux principales inquiétudes que suscite la réforme à l'égard des femmes et aux recommandations.

Il avait été demandé, lors de ma désignation comme rapporteure, une expertise juridique en matière de fixation d'un âge de retraite différent pour les femmes et les hommes.

Mon rapport écrit analyse ce point en détail. Ces considérations juridiques méritent d'être complétées par l'examen comparatif de l'évolution des régimes de retraite de nos voisins européens. On constate une tendance générale à l'alignement, et seuls quelques pays de l'Union européenne ont prévu, d'ici 2020, de maintenir un âge légal de départ en retraite plus précoce pour les femmes que les hommes, dans le régime général.

Je propose à la délégation, sur la base de cette analyse, de préconiser le maintien à 65 ans de l'âge de départ à la retraite à taux plein pour les personnes ayant interrompu durablement leur activité professionnelle pour éduquer leurs enfants ou apporter des soins à un membre de leur famille handicapé, dépendant ou malade.

Cette recommandation permettrait, en pratique, de favoriser les femmes en fonction d'un critère objectif et de prendre en compte l'évolution de notre société : les femmes interrompent aujourd'hui leur carrière non seulement pour élever leurs enfants mais aussi pour apporter des soins à leurs parents. Telle est la conséquence du phénomène majeur que constitue le vieillissement de la population française.

Seconde préoccupation, l'amélioration de la prise en compte du montant des rémunérations perçues à temps partiel.

Selon le COR, dans le régime général, les femmes pourraient valider des durées d'assurance supérieures à celle des hommes dès la génération 1954, l'égalisation intervenant dès la génération 1950. Tout en accueillant ces prévisions avec prudence, votre rapporteure en a tiré la conclusion générale qui s'impose : les inégalités de rémunération ont vocation à devenir le principal moteur des inégalités de retraites entre femmes et hommes.

Pour s'attaquer à la racine de ces écarts, votre rapporteure recommande de déterminer le salaire de référence en calculant la moyenne des 100 meilleurs trimestres plutôt que la moyenne des 25 meilleures années. Cette approche plus fine dans la prise en compte des périodes de travail effectuées permettrait de réduire les handicaps résultant principalement, pour les femmes, des carrières morcelées et du temps partiel. Cette suggestion rejoint celle que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a formulée.

A plus long terme, et dans la perspective d'une remise à plat de notre mosaïque de régimes, je propose à la délégation de réfléchir à une meilleure prise en compte des choix de couple dans l'acquisition et l'éventuel partage des droits à la retraite au moment de la séparation.

Les travaux du COR ont démontré que, pour évaluer le risque de pauvreté des femmes retraitées, il était nécessaire de prendre en compte non seulement le niveau des pensions mais aussi la situation matrimoniale. Il nous alerte sur la fragilisation accrue des unions conjugales qui risque d'entraîner une dégradation des niveaux de vie des femmes au moment de la retraite.

Pour atténuer les conséquences négatives, une possibilité consiste à transposer le dispositif allemand du partage des droits au moment du divorce. Le COR, cependant, estime que, techniquement, ce système du « splitting » est beaucoup plus facile à mettre en œuvre dans un système de retraite par points que dans un système d'annuités comme le nôtre. De plus, son introduction brutale dans notre droit du divorce, qui a été rénové dans le sens de l'apaisement, ne paraît pas souhaitable sans procéder à une large série de consultations. Enfin, cette initiative ne s'appliquerait qu'aux couples mariés.

Pour ces raisons, et se référant à la démonstration effectuée par Mme Geneviève Couraud, au cours des auditions, selon laquelle les choix professionnels sont souvent des « choix de couples », je vous propose de suggérer une réflexion à la fois plus positive et plus globale de la constitution de droits à la retraite communs par des couples qui font d'ores et déjà l'objet d'une imposition fiscale commune de leurs revenus. Acquis dans le cadre d'un projet de vie de famille, ces droits pourraient, plus facilement qu'aujourd'hui, faire prendre conscience aux femmes et aux hommes des conséquences à long terme d'une séparation et, le cas échéant, être partagés équitablement.

En conclusion, je vous sou mets des recommandations qui visent à perfectionner l'égalité professionnelle, à mieux prendre en compte le temps partiel et, comme y invite le Conseil constitutionnel, à prendre en compte des

inégalités de fait qui tiennent pour beaucoup à ce que les femmes consacrent plus de temps que les hommes à l'éducation des enfants.

Mme Odette Terrade, présidente. – *Merci. Nous allons examiner les recommandations une par une.*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Voici les recommandations que je vous sou mets.*

Préambule : La délégation aux droits des femmes tient à rappeler un constat qu'aujourd'hui personne ne conteste: les retraites des femmes sont nettement inférieures à celles des hommes.

Certes, l'augmentation de l'activité féminine va conduire, à terme, à un rapprochement des durées cotisées des femmes et des hommes. Mais celle-ci ne suffira pas à combler des écarts de pension qui résultent de plus en plus des inégalités de salaires et du recours au temps partiel qui touche principalement les femmes et s'est massivement développé à compter du début des années 80.

L'égalité salariale et une meilleure prise en compte du temps partiel sont donc au cœur des recommandations formulées par votre délégation.

Celle-ci considère qu'il convient en outre, comme y invite la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de prendre en compte un certain nombre d'inégalités de fait, d'autant plus que les handicaps dont pâtissent les femmes dans le déroulement de leur carrière professionnelle tiennent pour une large part au temps que celles-ci consacrent, davantage que les hommes, à l'éducation de leurs enfants.

Recommandation 1 : La délégation invite le Gouvernement à s'attaquer sans retard au problème de l'égalité professionnelle, à tirer le bilan des dispositifs déjà adoptés, de leurs atouts, mais aussi de leurs lacunes et de leurs faiblesses, de façon à présenter au Parlement, dans les meilleurs délais, un projet de loi sur l'égalité professionnelle. Celui-ci permettrait, en particulier, de simplifier le code du travail en fusionnant les deux filières de négociation sur l'égalité professionnelle qui se sont additionnées dans la législation actuelle.

S'agissant du dispositif inscrit à l'article 31 du projet de loi, elle invite en outre le Gouvernement à définir, au niveau réglementaire, des critères précis et opérationnels permettant de mesurer « les efforts constatés dans l'entreprise en matière d'égalité professionnelle ».

Nous avons placé cette recommandation en premier, parce que l'inégalité professionnelle est la source la plus importante d'inégalité des pensions. Des dispositions existent déjà, mais il faut compléter le code du travail.

Mme Odette Terrade, présidente. – *Le COR évalue qu'à 30 ans, une femme a déjà cotisé l'équivalent de deux trimestres en moins qu'un homme du même âge, pour le même travail.*

Mme Bernadette Dupont. – Pourquoi ne pas mentionner aussi l'égalité salariale ?

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – Nous pouvons effectivement ajouter cette notion, c'est plus précis.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Peut-on préciser ce que sont « les deux filières de négociation sur l'égalité professionnelle » dont nous demandons la fusion ?

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – Il s'agit de la négociation sur les rémunérations et de celle sur les autres points de l'égalité professionnelle. Nous pouvons le préciser dans notre recommandation.

La recommandation 1 ainsi complétée est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – Recommandation 2 - La délégation considère qu'une approche plus fine dans la prise en compte des périodes de travail effectuées permettrait de réduire les handicaps qui résultent, principalement pour les femmes, des carrières morcelées et du temps partiel. Aussi recommande-t-elle de déterminer le salaire de référence en calculant la moyenne des 100 meilleurs trimestres plutôt que la moyenne des 25 meilleures années.

Mme Catherine Morin-Desailly et Mme Joëlle Garriaud-Maylam . – Très bien !

La recommandation 2 est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – Recommandation 3 - La délégation souhaite que l'on procède à une évaluation de l'évolution sur le long terme des écarts de pension entre les femmes et les hommes et que soit évalué avec précision, pour chaque génération, l'impact du recul de l'âge légal de départ en retraite ainsi que de l'âge du taux plein sur les écarts de retraite entre femmes et hommes.

Les membres de l'Observatoire de la parité attachent beaucoup d'importance à ces études d'impact.

Mme Bernadette Dupont. – De quel impact parle-t-on ?

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – Des conséquences financières de toute réforme, pour les retraitées.

La recommandation 3 est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – Recommandation 4 - La délégation demande le maintien à 65 ans de l'âge de départ à la retraite à taux plein pour les personnes ayant interrompu durablement leur activité professionnelle pour éduquer leurs enfants ou apporter des soins à un membre de leur famille handicapé, dépendant ou malade.

La mesure est susceptible de s'appliquer aux hommes comme aux femmes, même si, en pratique, elle bénéficiera plutôt aux femmes.

Mme Bernadette Dupont. – *La notion d'interruption « durable » peut prêter à discussion, méfions-nous des inégalités qui résulteraient d'interprétations divergentes ; à partir de combien de temps considérera-t-on que le salarié s'est interrompu « durablement » de travailler ?*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Nous voulions écarter les durées courtes, par exemple huit jours. Mais vous avez raison, mieux vaut supprimer l'adverbe.*

La recommandation 4, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Recommandation 5 - La délégation invite à rétablir l'égalité des chances en matière de cumul emploi-retraite, en autorisant, pour les veuves et les veufs qui en ont le plus besoin, le cumul de la pension de réversion du régime général de base avec des revenus d'activité.*

Actuellement, la pension de réversion est diminuée en cas de cumul avec une activité, ce qui décourage les revenus complémentaires.

La recommandation 5 est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Recommandation 6 - La délégation demande que soient réaménagées les règles de cumul, de façon à soutenir la démarche des personnes handicapées qui souhaitent se constituer des droits à la retraite en reprenant une activité professionnelle et pouvoir bénéficier du fruit de cette activité sous forme de pension.*

C'est la même démarche que la recommandation précédente, mais pour les personnes handicapées.

La recommandation 6 est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Recommandation 7 - La délégation souhaite que soient renforcés les outils permettant d'éclairer les conséquences, en matière de retraite, des choix professionnels et que soit rendue obligatoire, en cas de divorce, l'élaboration d'un relevé comparatif précis des droits à la retraite acquis par les deux conjoints pendant leur vie commune.*

Mme Bernadette Dupont. – *N'est-ce déjà pas la règle ?*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Non, et cette obligation ne plairait pas à bien des juges...*

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – *Je préférerais mentionner « les outils d'information permettant d'éclairer... ».*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *D'accord.*

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – *Comme Française de l'étranger, j'aimerais faire prendre en compte la situation de nos compatriotes qui, suivant leur conjoint à l'étranger, doivent souvent renoncer à leur activité, ou bien la différer. Je propose d'ajouter les mots « notamment en cas d'expatriation » après les mots « choix professionnels ».*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – D'accord.

La recommandation 7, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Recommandation 8 - La délégation insiste sur la nécessité d'inciter les personnes travaillant à temps partiel et leurs employeurs à recourir aux possibilités offertes par le droit en vigueur de surcotiser pour favoriser la constitution de droits à la retraite acquis pendant une activité professionnelle à temps partiel. Il faut, en outre, réaménager les règles de calcul pour permettre la validation de trimestres sur la base de périodes travaillées à temps très partiels inférieurs à un mi-temps.*

Mme Odette Terrade, présidente. – *Qui cotisera, l'employeur ou le salarié ?*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Ce sera aux accords de branche d'en décider.*

Mme Bernadette Dupont. – *La tournure de la première phrase prête à confusion.*

Mme Mireille Schurch. – *On parle de « favoriser la constitution de droits », mais ces droits ne sont-ils pas déjà constitués ?*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Oui, nous pouvons tout autant arrêter la première phrase après le verbe « surcotiser ».*

La recommandation 8, ainsi modifiée, est adoptée.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Recommandation 9 - La délégation demande qu'une réflexion soit engagée sur des mécanismes permettant aux couples, qui font l'objet d'une imposition commune, d'acquérir des droits à la retraite communs et de les partager équitablement, en cas de séparation, pour remédier à l'injustice et à l'anomalie économique que constitue l'absence de prise en compte de la contribution des mères ayant réduit leur activité professionnelle pour se consacrer à leur famille.*

Mme Bernadette Dupont. – *Très bien !*

La recommandation 9 est adoptée.

Mme Catherine Morin-Desailly. – *Lors de l'examen de la loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes de 2006, j'avais déposé un amendement tendant à imposer des sanctions au cas où les négociations prévues ne seraient pas ouvertes dans un délai de cinq ans. Le Gouvernement s'y est opposé, mais comme je l'avais prévu, il a ainsi dépouillé le texte de toute efficacité. A l'avenir, notre délégation doit faire preuve de pugnacité et de solidarité pour défendre ses positions en séance !*

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – *Le même problème des sanctions se pose au sujet de la participation des femmes aux conseils d'administration des entreprises.*

M. Yannick Bodin. – *Je m'abstiendrai, comme les autres membres de mon groupe. La plupart des recommandations vont dans le bon sens, et je ne souhaite donc pas voter contre, mais elles ne sont pas assez incitatives. Plutôt*

que d'en appeler à une nouvelle loi sur l'égalité professionnelle, ne faudrait-il pas exprimer le souhait que le texte sur les retraites soit amendé en ce sens ? Depuis la loi Roudy de 1983, malgré la succession des gouvernements de tous bords, rien n'a changé. La recommandation 8 me paraît également bien timide : en dépit des négociations entre partenaires sociaux, les chefs d'entreprises, particulièrement dans la grande distribution, refusent de surcotiser pour leurs employées ! Il faut dès à présent légiférer.

Mon groupe travaille actuellement à plusieurs amendements d'une tout autre ambition.

Mme Mireille Schurch. – Je suggère d'ajouter, après chaque référence au « temps partiel », l'adjectif « subi ».

Mme Bernadette Dupont. – Ce serait restreindre le champ de nos recommandations.

Mme Mireille Schurch. – Vous avez raison, mais les femmes choisissent très rarement de travailler à temps partiel.

Je voterai ces recommandations pertinentes ; les groupes élaboreront ensuite leurs amendements. Je me réjouis qu'un consensus se dégage en faveur de la recommandation 4 : j'espère que nous parviendrons à convaincre nos collègues de la nécessité de maintenir l'âge de la retraite à taux plein à 65 ans. Ne serait-il pas possible de tirer de ces recommandations des amendements cosignés par les membres de notre délégation ?

Mme Odette Terrade , présidente. – Notre rapporteure pourrait en effet déposer des amendements sur les points les plus importants, et nous les faire signer.

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – Volontiers : nous avons procédé de la sorte lors de l'examen du projet de réforme des collectivités territoriales.

Mme Odette Terrade , présidente. – La question de la retraite des femmes nous concerne toutes, confrontées que nous sommes dans nos permanences à la pauvreté des femmes âgées, privées parfois de pension de réversion et réduites au minimum vieillesse. On prétend que les choses s'arrangeront pour les jeunes générations, mais c'est faux : à l'âge de 30 ans, les jeunes femmes ont déjà deux trimestres de cotisation de retard sur les hommes.

Mme Bernadette Dupont. – L'essentiel est l'égalité salariale, car, à l'avenir, la plupart des femmes travailleront.

Mme Odette Terrade, présidente. – Le report des bornes d'âge à 62 et 67 ans soumet les femmes, qui ont des carrières souvent discontinues, à une double peine. Le Gouvernement a annoncé des avancées lors de l'examen du texte au Sénat : nous verrons. Nos recommandations me paraissent judicieuses, bien que trop timides. Je serai vigilante, avec mon groupe, pour défendre les droits de nos concitoyennes.

Mme Bernadette Dupont. – *La durée des congés de maternité est-elle prise en compte pour le calcul des pensions ?*

Mme Odette Terrade, présidente. – *Oui, mais jusqu'à présent les indemnités journalières perçues ne l'étaient pas. L'Assemblée nationale a corrigé cette injustice, mais cela ne vaudra que pour les congés de maternité à venir.*

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – *Ne faudrait-il pas reporter à la fin du texte la recommandation 1 ? Il est bizarre de commencer par une recommandation qui ne concerne pas directement la réforme des retraites.*

Mme Jacqueline Panis, rapporteure. – *Mais l'égalité professionnelle est la condition sine qua non de l'égalité devant la retraite.*

Mme Odette Terrade, présidente. – *Je propose même de faire explicitement référence à la loi du 23 mars 2006, et d'écrire dans la recommandation 1 « La délégation, regrettant que le dispositif de la loi de 2006 n'ait pas produit ses effets, invite le Gouvernement à s'attaquer sans retard au problème de l'égalité professionnelle », etc.*

La recommandation 1 est ainsi rédigée.

La délégation adopte le rapport d'information présenté par Mme Jacqueline Panis, rapporteure, ainsi que ses neuf recommandations ainsi modifiées, les membres du groupe socialiste s'abstenant.

ANNEXES

1. Lettre de saisine de la présidente de la commission des affaires sociales

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



Madame Michèle ANDRÉ
Présidente de la délégation parlementaire
aux droits des femmes et à l'égalité des
chances entre les hommes et les femmes
PALAIS DU LUXEMBOURG

COMMISSION
DES
AFFAIRES SOCIALES

Paris, le 15 septembre 2010

Réf. : S/2010.168

LA PRÉSIDENTE

Madame la Présidente,

Au cours de sa réunion du mercredi 15 septembre, la commission des affaires sociales a souhaité saisir la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes du projet de loi portant réforme des retraites. Ce texte comporte en effet des dispositions relatives à l'égalité des retraites entre les hommes et les femmes sur lesquelles l'analyse de la délégation apporterait un éclairage utile.

Conformément aux dispositions du paragraphe III de l'article 6 septies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, et sans préjudice des compétences de notre commission saisie au fond, je vous propose de recueillir votre avis le lundi 27 septembre prochain, date de la présentation du rapport en commission.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de ma meilleure considération.


Muguette DINI

2. Personnes auditionnées par votre rapporteure

Mardi 21 septembre

Mme Jeannette Bougrab, présidente de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde), accompagnée de M. Marc Dubourieu, directeur général et de Mme Audrey Keyzers, directrice de cabinet

PREMIÈRE TABLE RONDE

Mme Christiane Poirier, présidente de la Fédération des Associations des Veuves Civiles Chef de Famille (FAVEC), accompagnée de M. François Verdier, administrateur, et Mme Geneviève Lobier, secrétaire générale

Mme Geneviève Couraud, membre de l'Observatoire de la parité, membre du bureau du Planning Familial, Présidente de l'Observatoire du droit des femmes et de l'égalité des chances du Conseil Général des Bouches-du-Rhône

Mme Laure Lazard Holly, M. Fabrice Staad, Mme Isabelle Fenoy, représentants du cabinet du ministre

Mme Viviane Neiter, consultante, administratrice de sociétés

Mme Brigitte Grésy, Inspectrice générale des affaires sociales

DEUXIÈME TABLE RONDE

M. François Fondard, président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), Mme Christiane Basset, administratrice en charge des dossiers protection sociale et Mme Claire Ménard, chargée des relations avec le Parlement

Mme Marie-Jeanne Vidaillet-Peretti, présidente du Conseil National des Femmes Françaises (CNFF)

Mme Olga Trostiansky, présidente de la Coordination Française pour le Lobby Européen des Femmes (CLEF) et du Laboratoire de l'égalité

Mercredi 22 septembre

Mme Dominique Marcihacy, porte parole de l'Union des Familles en Europe (UFE)

M. Yves Guégano, Secrétaire Général du Conseil d'orientation des retraites (COR) et M. Jean-Michel Hourriez, responsable des études au COR.