

PROTÉGER LA SÉCURITÉ DU REVENU DES FEMMES ÂGÉES

VERS DES SYSTÈMES DE RETRAITE QUI TIENNENT COMPTE DE L'ÉGALITÉ DES SEXES

RÉSUMÉ

Le vieillissement affecte plus les femmes. Non seulement elles vivent plus longtemps que les hommes, mais elles sont aussi moins susceptibles de jouir d'une sécurité du revenu et d'une indépendance économique quand elles sont vieilles. Au vu du désavantage économique traîné tout au long de leur vie, celles plus âgées ont des revenus plus bas et un accès plus limité à la terre, au logement et aux autres actifs que ceux qui pourraient les aider à maintenir un niveau de vie adéquat. En outre, les systèmes de retraite n'arrivent en aucune façon à produire des résultats pour les femmes égaux à ceux des hommes. Dans la plupart des pays, elles sont moins susceptibles que les hommes de bénéficier d'une pension, ou leurs prestations sont inférieures à celles des hommes. Les tendances de vie et du marché du travail différenciés selon les sexes se situent au cœur du désavantage auquel les femmes âgées doivent faire face. Mais certaines caractéristiques particulières de la conception du système de retraite peuvent accroître ou mitiger leur impact. Le présent document analyse ces caractéristiques et montre comment modifier les systèmes de retraite pour réduire les inégalités entre les sexes et protéger la sécurité du revenu des femmes âgées.

Chercher à résorber les disparités

Au cours de la première moitié de ce siècle, la population mondiale âgée de 60 ans et plus devrait plus que doubler pour atteindre 2 milliards d'individus d'ici 2050. Environ deux tiers des personnes âgées vivent dans des pays en voie de développement, et leur part doit passer à presque 80 pour cent d'ici 2050. On oublie souvent que le vieillissement de la population est avant tout une question féminine, et les politiques ont été lentes à répondre aux droits et aux besoins des femmes plus âgées. En Chine, dans les zones urbaines, les taux de pauvreté parmi les femmes plus âgées sont par exemple trois à quatre fois supérieurs à ceux des hommes plus âgés¹. Les pensions de vieillesse peuvent faire une grande différence. Mais, à l'heure actuelle, les systèmes de retraite ne garantissent pas la sécurité du revenu pour la plupart des personnes âgées et échouent à produire une égalité de résultats entre les sexes.

Dans la plupart des pays, les femmes sont moins susceptibles que les hommes de bénéficier d'une pension, ou leurs prestations sont inférieures à celles des hommes

À l'échelle mondiale, la moitié des personnes ayant dépassé l'âge légal de départ à la retraite bénéficient d'une pension. Pourtant, dans la plupart des pays pour lesquels nous disposons de données, les bénéficiaires sont plus susceptibles d'être des hommes que des femmes. Dans plusieurs pays d'Amérique latine et aux Caraïbes, y compris en République dominicaine et au Salvador, le système de retraite couvre deux fois moins de femmes que d'hommes alors que la couverture dont bénéficient les hommes est faible. L'Etat plurinational de Bolivie fait figure d'exception, en raison de l'introduction d'un régime de retraite universel non contributif. Il en va de même du Botswana, du Lesotho et

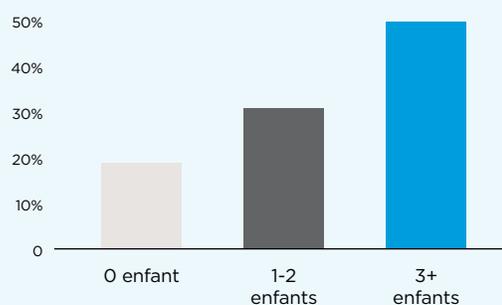
de l'île Maurice. Dans la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne, la protection du régime de pension est faible chez les hommes et quasi-insignifiante pour les femmes. L'Égypte et la Jordanie affichent les plus grandes disparités entre les sexes en matière de couverture : dans ces pays, les hommes sont 7 à 8 fois plus susceptibles de bénéficier d'une retraite que les femmes².

Même dans les pays où les femmes jouissent d'un bon accès à la retraite, leurs niveaux de prestations ne représentent souvent qu'une fraction de ceux des hommes. À l'échelle de l'Union européenne (UE), la valeur des retraites des femmes est de 40 pour cent inférieure à celle des hommes³. Les responsabilités familiales contribuent fortement à ces disparités (voir Figure 1)⁴.

FIGURE 1

En France, les inégalités de prestations de retraite entre les sexes sont plus importantes pour les femmes qui ont des enfants

Disparités entre les sexes en matière de pensions par rapport au pourcentage moyen d'hommes (%)



Ceci nuit non seulement à l'égalité entre les sexes mais aussi au droit des femmes à un niveau de vie décent. En Bulgarie, à Chypre et au Royaume-Uni par exemple, le niveau moyen du revenu de retraite annuel des femmes est égal ou inférieur au seuil de pauvreté⁵.

Comprendre les causes

Les disparités entre les sexes en matière de pension résultent des inégalités plus généralisées touchant les femmes tout au long de leur vie. Pendant leur vie active, elles participent moins au marché du travail, ont des salaires plus bas et interrompent leur carrière plus souvent que les hommes pour s'occuper de personnes à charge. Elles sont surreprésentées dans les emplois précaires et le secteur non structuré. Les régimes de retraite basés sur les cotisations de retraite régulièrement prélevées à la source engendrent des désavantages pour les femmes à la retraite. Elles ont souvent moins contribué, tant en termes de montant que de fréquence, que les hommes. Différents régimes de retraite privilégient la vie et les tendances de l'emploi des hommes à divers degrés, ce qui montre l'importance de la conception des régimes de retraite pour remédier aux inégalités préexistantes plutôt que de les reproduire.

Plus le lien entre cotisations et droits est étroit, plus les femmes sont pénalisées

La transition de régimes fondés sur la sécurité sociale à des comptes d'épargne personnels, une caractéristique importante des réformes des retraites mises en œuvre tout au long des années 1990, montre que des liens étroits entre les cotisations individuelles et les droits à la pension peuvent être synonymes de lourdes pénalités pour les femmes. Au cours de ces dernières décennies, au moins 26 pays, principalement en Amérique latine, en Amérique centrale, en Europe de l'Est et en Asie centrale, ont augmenté leur dépendance vis-à-vis des comptes épargne personnels qui sont pour beaucoup gérés par le secteur privé. Ces régimes ne calculent pas les prestations en se fondant sur les revenus passés, mais plutôt sur les cotisations que les particuliers ont accumulées au cours de leur vie active. Les droits à la retraite reflètent donc directement les capacités de contribution différentes des femmes et des hommes, pénalisant dans la pratique les femmes plus âgées pour les inégalités passées dont elles ont été victimes en tant que travailleuses et dispensatrices de soins.

En outre, le resserrement des critères d'admissibilité ne fait qu'accroître le désavantage des femmes dans les régimes contributifs. En Argentine, au Chili et au Pérou par exemple, le nombre d'années de cotisations requis pour obtenir la pension minimale visée par l'appellation « période d'acquisition des droits » a significativement augmenté. Comme les femmes contribuent habituellement moins d'années que les hommes, de longues périodes d'acquisition des droits peuvent les empêcher d'accéder à une pension en leur nom, tout particulièrement en l'absence de mécanismes adéquats pour compenser les interruptions de l'activité professionnelle imputables aux services de soins non rémunérés.

Lorsque les plans d'épargne personnels tiennent compte de la différence entre les sexes en matière d'espérance de vie, les femmes doivent faire durer pendant plus longtemps leur

épargne-retraite dont le montant est dès le départ plus modique, ce qui réduit la valeur mensuelle de leur pension. C'est le cas au Chili, où l'application de tableaux actuariels différenciés selon le genre constitue l'un des facteurs qui réduisent les pensions des femmes par rapport à celles des hommes.

Les évolutions récentes des régimes de retraite en Europe menacent de compromettre les droits des femmes à la retraite sans même qu'une transition complète vers des plans d'épargne personnels n'ait été opérée. La France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne ont par exemple resserré les critères d'admissibilité, renforçant ainsi le lien entre cotisations et revenus, ce qui pénalise celles et ceux qui ont participé à la vie active de manière discontinue et dont les revenus sont moins élevés⁶.

La retraite anticipée peut nuire aux femmes

Nombre de pays ont traditionnellement fixé l'âge de la retraite pour les femmes jusqu'à cinq ans plus tôt que pour les hommes. Malgré une tendance vers la parité, les différences persistent. Pourtant, la retraite anticipée obligatoire pour les femmes représente clairement une discrimination basée sur l'âge et le sexe⁷. La mesure dans laquelle ceci affecte la pension des femmes dépend des caractéristiques plus générales du régime de retraite. Si les prestations sont calculées sous la forme d'un pourcentage des revenus antérieurs sans tenir compte du nombre d'années de cotisations, les droits à la retraite n'en sont pas affectés. Cependant, si les années de cotisations sont étroitement liées aux prestations, la retraite anticipée réduit la pension des femmes par rapport à celle des hommes⁸. Comme les réformes de la retraite continuent de renforcer ce lien, il devient nécessaire d'augmenter et d'égaliser l'âge du départ à la retraite des femmes pour éviter l'érosion de leurs droits à la retraite. Dans les pays où la réglementation relative à la retraite des femmes prévoit un départ à un âge inférieur à celui des hommes, celui-ci devrait être optionnel plutôt qu'obligatoire, pour que le droit des femmes à continuer de travailler et d'accumuler des prestations de retraite si tel est leur choix soit protégé⁹.

L'inadéquation des droits à la retraite peut inciter les femmes à continuer de travailler bien au-delà de l'âge légal de départ à la retraite

En raison de la diversité et de la multitude de facteurs qui affectent la retraite des femmes, l'égalisation de l'âge légal de départ à la retraite ne suffit généralement pas à garantir la sécurité du revenu des femmes âgées. En fait, des femmes (et hommes) plus âgées continuent de travailler parce qu'elles et ils ont des difficultés à percevoir une retraite suffisante pour maintenir un niveau de vie adéquat. Dans 10 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur 34, les femmes partent à la retraite plus tard que l'âge de départ prévu par la loi. Au Chili et en République de Corée, l'écart entre l'âge légal et l'âge réel peut atteindre jusqu'à 10 ans¹⁰. En Afrique subsaharienne, où les taux de pauvreté sont élevés et la protection en matière de pension est faible, un nombre très élevé de femmes et d'hommes plus âgés n'ont d'autre choix que de continuer à travailler pour gagner leur vie.

Au fil du temps, les prestations de retraite des femmes subissent une dépréciation disproportionnée

Lorsque les pensions ne sont pas régulièrement ajustées par rapport à l'inflation ou aux augmentations de salaire, les retraitées et retraités peuvent éprouver des difficultés à maintenir leur niveau de vie lorsque le coût de la vie augmente. Comme les femmes vivent plus longtemps que les hommes, elles sont confrontées à des risques plus élevés de dépréciation de la valeur de leur retraite.

Prendre des mesures

Il n'existe pas de solution miracle pour surmonter les disparités entre les sexes pour les pensions de vieillesse. Un ensemble de mesures est nécessaire pour s'attaquer aux causes profondes tout au long de la vie, notamment en ce qui concerne les inégalités entre les sexes dans le domaine du travail et des soins, et pour compenser les disparités potentielles entre les sexes et la sécurité du revenu à la retraite. Le reste du présent document s'attache à montrer comment transformer les régimes de retraite pour de meilleurs résultats pour les femmes.

Les régimes de retraite non contributifs réduisent les disparités entre les sexes en matière de pensions

Certains pays ont tenté d'étendre leurs régimes de retraite contributifs aux travailleuses et travailleurs du secteur non structuré par le biais de cotisations obligatoires pour les travailleuses et travailleurs indépendants et de plans d'épargne volontaires en parallèle. Cependant, en particulier dans les pays à faible revenu, ces efforts sont rarement suffisants pour combler le fossé en matière de couverture, car la plupart des travailleuses et travailleurs du secteur non structuré ne peuvent pas se permettre de verser les cotisations minimales requises¹¹. Ceci est notamment vrai pour les femmes, souvent au bas de la pyramide de l'emploi non structuré en termes tant de statut que de revenus¹². L'élargissement des régimes contributifs ne peut pas non plus offrir de solution de rechange aux femmes qui ne sont pas considérées comme des « travailleuses », car elles se livrent à des services de soins non rémunérés et assurent les travaux domestiques. Pour combler le fossé en matière de pensions de vieillesse, il faut donc élargir de manière significative les retraites non contributives (ou « sociales ») financées directement par les gouvernements. Les pays comme la République bolivarienne du Venezuela, le Botswana, le Brésil et le Chili ont réduit les disparités entre les sexes en matière de couverture en élargissant la disponibilité de leurs pensions, y compris aux personnes qui ont passé la plupart de leur vie dans le secteur non structuré ou à dispenser des services de soins non rémunérés. Les preuves montrent que les femmes bénéficient de manière disproportionnée de l'adoption de ce genre de régimes¹³.

Les régimes universels pourvoient le mieux aux besoins des femmes

Les pensions sociales offertes à tous (universelles) ou qui excluent celles et ceux qui reçoivent d'autres pensions (et sont donc soumis aux conditions relatives aux pensions) représentent les régimes les plus efficaces pour les femmes. Elles soutiennent l'autonomisation économique des femmes, renforcent leur voix et leur position au sein du foyer et améliorent leur statut social. Par opposition, les pensions en fonction des ressources exigent souvent que le revenu du foyer, plutôt que le revenu personnel, passe sous un certain seuil. Elles excluent les femmes vivant dans des foyers situés au-dessus de ce seuil, même si elles n'ont aucun revenu personnel. Dans la pratique, elles reviennent à supposer que le revenu du conjoint ou des autres membres de la famille sera partagé de manière équitable, ce qui n'est pas toujours le cas. Lorsque l'option des pensions en fonction des ressources est privilégiée, les seuils de revenu doivent être ajustés pour refléter le nombre de personnes plus âgées du foyer, comme c'est le cas en Afrique du Sud, et veiller à ce que toutes les personnes plus âgées remplissant les critères bénéficient d'une pension sociale en leur nom propre. Il est également indispensable de s'attaquer aux autres obstacles qui entravent l'accès des femmes [à la retraite], comme les taux plus faibles d'alphabétisation, le manque d'informations et de documents d'identification et la distance à parcourir jusqu'aux installations où les demandeurs et demandeuses doivent s'inscrire ou aller chercher leurs allocations.

Des niveaux de prestations adéquats sont requis pour éviter que les femmes ne tombent dans la pauvreté

La générosité des pensions non contributives varie fortement. Au Bangladesh et en Inde, les pensions sociales offrent des prestations d'environ 3 dollars par mois, soit environ 22 pour cent du seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour en PPA¹⁴. En comparaison, la pension sociale de l'île Maurice s'élève à 118 dollars par mois ; elle est donc environ cinq fois supérieure au seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour en PPA, ce qui reste modeste. Comme les femmes dépendent plus des pensions non contributives que les hommes, l'adéquation de ces prestations est une préoccupation majeure, vue sous l'angle de l'égalité des sexes. L'adéquation doit aussi être maintenue au fil du temps par le biais d'une indexation correcte. Au Brésil, les pensions suivent l'évolution du salaire minimum, indexé sur l'inflation et la croissance du PIB. Les récentes augmentations du salaire minimum ont eu de grandes répercussions sur le bien-être des retraitées et retraités¹⁵.

Il est possible de supprimer les règles et exigences sexistes des régimes contributifs

Bien que les prestations non contributives puissent jouer un rôle important dans l'amélioration de la couverture dont bénéficient les femmes, une réforme des retraites tenant compte du genre doit également améliorer le statut des femmes dans les piliers du régime de retraite contributif. Il est possible de supprimer les règles nocives telles que les longues périodes d'acquisition des droits ou les tables actuarielles différenciées selon le genre.

L'Argentine a réduit les exigences en matière de contributions au milieu des années 2000, améliorant par là même l'accès à la retraite de quelque 2 millions de personnes et réduisant les disparités entre les sexes en matière de couverture. Quant aux tables de survie différenciées selon le genre, des arrêts judiciaires aux États-Unis et dans l'Union européenne les ont interdites⁶.

Les crédits qui compensent le temps consacré aux soins non rémunérés améliorent les pensions des femmes

De plus, une réforme des retraites soucieuse de l'égalité des sexes peut inclure des mesures compensatoires pour permettre aux femmes de surmonter certaines difficultés auxquelles elles sont confrontées. Pour répondre à l'impact négatif du temps consacré aux soins dispensés à autrui sur les droits à la retraite, la plupart des régimes de retraite européens offrent des crédits de

contribution liés à ce genre de travaux. Ces crédits se sont avérés avoir un impact limité mais positif sur la valeur des pensions des femmes. Sans eux, les taux de remplacement des mères (les prestations de retraite exprimées en pourcentage du revenu préretraite) baisseraient de 3 à 7 points de pourcentage dans plusieurs pays de l'UE et de l'OCDE⁷. Les crédits de contribution ont également été adoptés dans des pays d'Amérique latine. En l'Etat plurinational de Bolivie, les mères bénéficient désormais d'un crédit contributif égal à un an de contributions par enfant.

Il est crucial d'augmenter la sécurité du revenu des femmes à la retraite. Une réforme des retraites sensible au genre est nécessaire pour atteindre cet objectif en améliorant l'accès des femmes aux pensions de vieillesse, en veillant à leur adéquation et en réduisant les écarts des niveaux de prestations entre les sexes.

RECOMMANDATIONS

- Élargir les pensions sociales non contributives qui fournissent une sécurité du revenu de base pour toutes et tous, quels que soient leurs antécédents professionnels ou de contributions
- Privilégier les régimes universels qui représentent la manière la plus efficace d'inclure les femmes en tant qu'êtres humains
- En attendant l'adoption de régimes universels, choisir des régimes de retraite conditionnés aux pensions plutôt que conditionnés aux ressources pour soutenir l'autonomie économique des femmes
- Veiller à ce que les niveaux de prestations des pensions sociales soient suffisamment élevés pour que les femmes plus âgées ne tombent pas dans la pauvreté
- Éviter de pénaliser la courte durée de l'activité professionnelle ou ses interruptions en veillant à ce que les femmes puissent remplir les exigences pour accéder aux pensions contributives minimales
- Compenser les femmes pour le temps consacré à élever les enfants et aux autres services de soins non rémunérés par le biais de crédits de contribution adéquats
- Mettre en commun les risques de longévité et éviter de pénaliser les femmes en raison de leur espérance de vie plus longue, et en supprimant le recours aux tables actuarielles différenciées selon le genre
- Ajuster régulièrement les niveaux de prestations par rapport à l'inflation et aux augmentations de salaires pour éviter la perte progressive de pouvoir d'achat, qui affecte les femmes de manière disproportionnée

Cette série de documents de politique générale offre une synthèse des résultats de recherches, des analyses et des recommandations des politiques sur l'égalité des sexes et les droits des femmes dans un format accessible. Cette documentation a été produite par Silke Staab, spécialiste de recherche au sein de la section Recherche et données. Pour la bibliographie, veuillez consulter <http://goo.gl/plKrXZ>.

LECTURE COMPLÉMENTAIRE

Arza, C., 2015. « The Gender Dimensions of Pension Systems ». Document d'analyse n°1 d'ONU Femmes. ONU Femmes, New York.

Commission européenne, 2015. *Men, Women and Pensions*. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

Fultz, E., 2011. *Pension Crediting for Caregivers*. Washington : Institute for Women's Policy Research.

ONU Femmes, 2015. *Le progrès des femmes dans le monde 2015-2016 : Transformer les économies, réaliser les droits*. New York : ONU Femmes.

NOTES

¹ FNUAP, 2007.

² Pour obtenir la liste complète des pays pour lesquels nous disposons de données sur les écarts de couverture de pension entre les sexes, voir ONU Femmes, 2015, Annexe 5.

³ Commission européenne, 2015.

⁴ Commission européenne, 2013.

⁵ Ibid. Tableau 1.1, p. 36.

⁶ ONU Femmes, 2015.

⁷ CEDAW, 2010.

⁸ Arza, 2015.

⁹ CEDAW, 2010.

¹⁰ Comprend l'Estonie, Israël, le Japon, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, la Turquie et le Royaume-Uni (Voir OCDE, 2013).

¹¹ Vlachtoni et Falkingham, 2012.

¹² ONU Femmes, 2015.

¹³ Ibid.

¹⁴ HelpAge International, 2015.

¹⁵ Berg, 2009.

¹⁶ Expert Group, 2011 ; Dion, 2007.

¹⁷ Mesurés selon le taux des revenus précédents, avec entre 3 et 15 ans d'interruption de carrière. Voir D'Addio, 2012.