

RAPPORT DE STRATEGIE NATIONALE SUR LES PENSIONS

11 SEPTEMBRE 2002

LES OBJECTIFS COMMUNS

PREMIER AXE : DES PENSIONS ADEQUATES

Objectif 1

Veiller à ce que les personnes âgées ne soient pas exposées au risque de pauvreté et qu'elles puissent jouir d'un niveau de vie décent ; qu'elles partagent le bien-être économique de leur pays et puissent en conséquence participer activement à la vie publique, sociale et culturelle

[Que regarde t'on comme un revenu minimum adéquat pour les personnes âgées ?]

[Comment est il dispensé ?]

[Jusqu'à quel point, au regard des critères nationaux, la situation actuelle est elle considérée comme satisfaisante ?]

[Evolution probable des revenus minimaux pour les personnes âgées ?]

[Mesures prévues afin de minimiser le risque d'exclusion sociale des personnes âgées]

1) Le minimum vieillesse garantit un revenu minimal à toute personne de plus de 65 ans qui ne bénéficie pas d'une pension de retraite suffisante. Il est fixé à 6 835 € par an pour une personne seule et à 12 257 € par an pour un couple. Le montant du minimum vieillesse est quasi-équivalent au seuil de pauvreté pour les personnes seules et nettement supérieur pour les couples (*annexe statistique*).

Il est versé par les caisses de sécurité sociale en complément des pensions acquises au titre de l'activité passée, ou en substitution pour les personnes qui n'ont jamais travaillé (*annexe juridique*).

Le minimum vieillesse est revalorisé chaque année indépendamment du mécanisme de revalorisation des pensions contributives. Cette revalorisation, qui n'est soumise à aucune contrainte juridique est néanmoins systématique et, depuis le milieu des années 90, elle a toujours été supérieure à l'inflation. Le pouvoir d'achat du minimum vieillesse a progressé de 0,4 point par an au cours de la dernière décennie.

2) Les trois dernières décennies ont été marquées par une diminution particulièrement significative de la pauvreté chez les retraités. Le taux de pauvreté des ménages de retraités est actuellement de 4,2 % contre 15,7 % en 1970. La chute du nombre d'allocataires du minimum vieillesse atteste également de cette amélioration (2,2 millions en 1970, contre 766 000 en 2000). Par ailleurs, les ménages de personnes âgées pauvres disposent d'un revenu moins éloigné du seuil de pauvreté que les autres ménages. (*annexe statistique*)

L'évolution globale du niveau des retraites pour les nouvelles générations de retraités permet d'anticiper une poursuite de la baisse du nombre d'allocataires. En effet, différents facteurs contribuent à améliorer le niveau moyen des pensions : des déroulements de carrières plus favorables parmi les nouvelles générations de retraités, un meilleur niveau de salaires ou de

revenus au cours de la carrière, une plus forte participation des femmes au marché du travail et des carrières féminines plus fréquemment complètes, une bonne prise en compte des aléas de carrière.

Ceci vaut en particulier pour les travailleurs indépendants, dont les régimes ne sont pas complètement montés en charge. Les régimes de base des commerçants et des artisans n'ont aligné leurs règles sur celles du régime général des salariés qu'en 1973, et la mise en place de leurs régimes complémentaires n'est pas achevée. De même, les retraites des exploitants agricoles ont fait l'objet de mesures significatives de revalorisation, notamment pour les plus basses retraites, depuis 1994.

3) Le risque de pauvreté des personnes âgées est également écarté par des dispositifs tenant à d'autres aspects de la politique sociale.

L'isolement des personnes âgées en milieu rural comme en milieu urbain est pris en compte dans le cadre des services à la personne, de l'action des personnels médicaux et paramédicaux (services infirmiers à domicile) ainsi que des travailleurs sociaux et des aides ménagères. L'aide sociale aux personnes âgées, dans laquelle elle s'intègre, relève de l'action des collectivités locales - départements et communes. Les initiatives locales portent notamment sur le logement, l'accès aux soins, l'accès aux services publics locaux, l'accès aux loisirs et le maintien de liens entre les générations dans le cadre de politiques locales de droit commun ou plus thématiques.

Les personnes âgées aux revenus les plus modestes bénéficient tout particulièrement du système français d'assurance maladie, qui obéit à un souci d'universalité et de solidarité. Tous les résidents sont couverts, quels que soient leur âge, leurs revenus et leur état de santé à travers un financement socialisé. L'assurance maladie de droit commun prend en charge les soins dispensés à domicile et ceux dispensés dans le cadre d'établissements (maisons de retraite, foyers-logements, établissements hospitaliers de long séjour).

Enfin, la prise en charge des personnes âgées dépendantes de plus de 60 ans a été améliorée par la loi du 21 janvier 1997, qui a institué la « prestation spécifique dépendance » (PSD). L'objectif est de prendre en charge les frais liés à la dépendance en sus des soins médicaux financés par l'assurance maladie et des frais d'hébergement, qui peuvent être couverts par l'aide sociale départementale. Centré sur les personnes les plus démunies et les plus dépendantes, ce dispositif a fait l'objet d'une réforme par la loi relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui a ouvert le bénéfice de cette prestation à l'ensemble des personnes fortement ou moyennement dépendantes, sous réserve d'une participation financière du bénéficiaire calculée à partir du montant de ses revenus. Cette allocation doit faire l'objet d'un premier bilan avant la fin du premier semestre 2003, afin d'en mesurer le coût.

Objectif 2

Donner à tous les individus accès à des dispositifs de pension appropriés, publics et/ou privés, permettant d'acquérir des droits à pension qui leur donnent les moyens de maintenir leur niveau de vie après le départ en retraite, dans des limites raisonnables

[Comment peut-on être mis en situation de maintenir son niveau de vie après la retraite (pensions contributives, pensions obligatoires ou volontaire, sur une base professionnelle ou individuelle ?)]

[Que considère t'on selon les critères nationaux, comme un niveau approprié de revenu de remplacement ?]

[Exposer toute difficulté éventuelle (défaut de couverture sociale, niveau des prestations)]

[Mesures mises en place ou envisagées afin d'assurer un accès large et équitable aux dispositifs relevant des second et troisième piliers et pour faire en sorte que les actifs puissent maintenir leur niveau de vie après la retraite]

[Evolution probable des taux de remplacement, prenant en compte des profils de carrière des futurs pensionnés, des statistiques d'inscription dans des plans relevant du second et du troisième pilier, évolutions démographiques, réformes du système de pension (envisagé ou déjà décidé)]

1) Les retraités sont mis en situation de maintenir leur niveau de vie dans des conditions satisfaisantes.

Le système français de retraite est constitué pour l'essentiel par des régimes obligatoires en répartition. Ces régimes assurent plus des trois quarts du revenu des retraités, part qui peut varier de 84 % pour le premier décile de niveau de vie à 47 % pour les ménages du dernier décile, compte tenu de la part plus ou moins grande des revenus du patrimoine.

Dans le cas des salariés du secteur privé, ces régimes comportent deux étages. Le premier, le régime général, est organisé par la loi. Il assure une solidarité forte notamment au bénéfice des personnes ayant connu au cours de leur vie active des aléas liés au chômage, à des accidents de carrière ou ayant eu à faire face à des charges d'enfants. C'est un régime en annuités, qui, pour une carrière complète de 40 années d'activité, verse 50 % du salaire annuel moyen calculé sur la base des 25 meilleures années de la carrière dans la limite du plafond de la sécurité sociale.

Le second étage est constitué par des régimes organisés par des accords interprofessionnels mais qui doivent couvrir, de par la loi, l'ensemble des salariés. Il s'agit de régimes par points dont les règles de calcul sont plus contributives, mais qui laissent également une place importante à la solidarité. Ils interviennent en complément du régime général, dans la limite de huit fois le plafond de la sécurité sociale (plus de dix fois le salaire moyen).

Les régimes obligatoires des travailleurs indépendants ont généralement une architecture comparable à deux étages, le premier découlant de la loi, le second de l'initiative des professions elles-mêmes, confirmée par l'intervention du pouvoir réglementaire. Celles qui n'avaient pas jusqu'à aujourd'hui de régime complémentaire obligatoire ont souhaité s'en doter - notamment les commerçants et les exploitants agricoles.

Il existe par ailleurs des régimes spéciaux concernant les fonctionnaires et les salariés d'entreprises publiques ou d'institutions particulières. Dans le cadre de ces régimes spéciaux, la pension servie est unique (sans distinction entre pension de base et pension complémentaire). Elle est en principe calculée en pourcentage du dernier salaire, à raison de 2 % par année d'activité, dans la limite de 37,5 années, soit un total de 75%. Il faut préciser qu'une partie variable de la rémunération – les primes – n'est pas prise en compte pour ce calcul. Elle atteint en moyenne 17% pour les fonctionnaires de l'Etat.

Compte tenu du niveau des prestations servies par les régimes obligatoires par répartition, la place des régimes d'initiative professionnelle ou individuelle est limitée, même s'ils bénéficient d'incitations fiscales.

2) S'il existe une législation ainsi que des règlements relatifs au mode d'indexation et à la revalorisation des pensions, il n'existe pas à proprement parler, sous réserve de ce qui a été dit pour les régimes spéciaux, de références chiffrées garanties par les textes s'agissant du niveau des pensions par rapport à celui du dernier revenu d'activité. Toutefois, les taux de remplacement moyens font l'objet d'un suivi statistique régulier. En dépit des différences entre les règles de calcul des différents régimes, ces taux de remplacement sont actuellement assez proches pour l'ensemble des salariés. Au niveau agrégé, le ratio pension moyenne nette sur revenu net d'activité moyen, s'établit à 78 % en 2000.

Dans le secteur privé comme dans le secteur public, les taux de remplacement diminuent au fur et à mesure que le montant du dernier salaire s'élève. Dans le secteur privé, ceci est principalement dû au minimum contributif qui majore les petites pensions et à l'existence du plafond au-delà duquel seuls interviennent les régimes complémentaires. Dans le secteur public, ce résultat est dû à l'existence de primes complétant le traitement, plus importantes pour les traitements les plus élevés et qui n'entrent pas dans le calcul de la pension.

3) Compte tenu des réformes engagées en 1993 dans le régime général et en 1996 dans le cadre des régimes complémentaires, le taux de remplacement par rapport au dernier salaire d'activité devrait, à législation constante, diminuer pour les salariés du secteur privé. Au niveau agrégé, d'après les travaux réalisés pour le Conseil d'orientation des retraites, le ratio pension moyenne nette sur revenu net d'activité moyen, s'établirait en projection à 64 % en 2040. Ce résultat est bien évidemment dépendant des hypothèses retenues quant à l'évolution de la pension moyenne nette (cf. *annexe statistique*, § 2.3., p. 21-22).

Les partenaires sociaux ont insisté sur la nécessité de donner une meilleure visibilité aux salariés en termes de taux de remplacement.

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé son intention de permettre à chaque Français de compléter sa pension de retraite par un revenu d'épargne, grâce à une incitation fiscale.

Objectif 3

Promouvoir la solidarité intra-générationnelle et intergénérationnelle

[Dresser le bilan de la situation sociale et économique des personnes âgées comparée à celle des personnes d'âge actif et la situation en termes de différences de revenus parmi les personnes âgées]

[Evolution vraisemblable de la situation, prenant en compte les évolutions démographiques, les réformes du système de retraite, les statistiques de l'emploi et les tendances de l'évolution de la famille]

[Mesures envisagées pour maintenir ou renforcer la solidarité dans chaque génération et entre les générations]

1) La situation des retraités par rapport aux actifs est désormais globalement favorable. Ainsi, le revenu fiscal moyen par unité de consommation des ménages de plus de 65 ans (hors revenus du patrimoine) atteint 92 % du revenu fiscal moyen par unité de consommation des ménages d'actifs. Le ratio est de 91 % pour le revenu disponible moyen par unité de consommation (*annexe statistique, tableaux 6 et 7*)

La prise en compte des revenus du patrimoine déclarés majore ces ratios de l'ordre de trois points (*annexe, graphique 5*). Il faut ajouter que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement, ce qui majore leur revenu disponible compte tenu de l'absence de loyer. Lorsque l'on intègre toutes les sources de revenus, retraites, revenus du patrimoine et loyers fictifs, le niveau de vie des retraités est désormais *très voisin* de celui des actifs.

Outre les éléments de politique sociale décrits sous l'objectif 1, cette situation a été favorisée par les avantages spécifiques dont bénéficient les retraités au regard des prélèvements obligatoires.

Ainsi, près de 80 % des plus de 65 ans bénéficient d'un abattement spécial d'impôt sur le revenu, qui peut atteindre 1 540 € par an, attribué sous condition de ressources. D'autre part, 3,3 millions de retraités modestes sont exonérés de taxe d'habitation à partir de 60 ans et 3,2 millions de foyers au revenu inférieur au seuil d'imposition sont exonérés de contributions sociales (CSG et CRDS) ou à défaut bénéficient de réduction de taux. Des exonérations de taxe foncière et de redevance télévision réduisent la charge fiscale des retraités.

Par ailleurs, la fiscalité permet la prise en charge de dépenses particulièrement lourdes pour les personnes âgées. Celles qui sont logées dans un établissement de long séjour ou une section de cure ont accès à une réduction d'impôts égale à 25 % des dépenses d'hébergement dans la limite de 2 287 € par an. Quant à l'emploi d'un salarié à domicile, il est facilité par une réduction d'impôts qui peut atteindre 3 430 € par an et qui bénéficie dans la moitié des cas à des personnes âgées.

2) Au sein de chaque génération, la solidarité est assurée par le minimum vieillesse, déjà évoqué, et par d'autres mécanismes. Ainsi, un montant de retraite minimal est assuré par le régime général pour 40 ans de carrière et par les régimes de fonctionnaires pour au moins 25 ans de service. De même, la pension est majorée au titre des enfants élevés par l'assuré ou du conjoint à charge. Les conjoints survivants bénéficient, dans des conditions variables selon les régimes, de la réversion d'une partie de la pension du conjoint disparu ou, de l'assurance veuvage quand le décès intervient avant 55 ans.

Il faut ajouter que la diversité des régimes de base ne fait pas obstacle à la solidarité entre catégories professionnelles : les régimes dont la situation démographique est la plus dégradée bénéficient de transferts financiers, dits de compensation. Les régimes complémentaires de salariés du secteur privé ont également organisé leurs propres mécanismes de solidarité.

Si l'on exclut les revenus du patrimoine qui accentuent la dispersion des revenus globaux, les inégalités de revenu disponible tendent à se réduire parmi les retraités, alors même qu'elles tendent à légèrement progresser parmi les actifs (*annexe statistique, tableaux 8 et 9*).

Des différences de revenus parfois significatives peuvent être observées selon l'âge des retraités, mais elles sont atténuées par les transferts liés à la solidarité. Le montant moyen des pensions de droit direct décroît régulièrement avec l'âge, celles des retraités les plus âgés représentant en moyenne 60% de celles des plus jeunes. Mais les majorations de pension et les avantages de réversion exercent un effet correcteur important et les pensions totales des retraités les plus âgés atteignent 90% de celles des plus jeunes (*annexe statistique 1.1*)

3) A moyen terme, les conditions de la solidarité entre les générations seront affectées par l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses de l'après-guerre et par l'allongement de l'espérance de vie.

Les nouvelles générations de retraités vont être constituées par les générations nombreuses du "baby-boom" (1945-début des années 70) qui parviennent à l'âge de la retraite à partir de 2005. Le nombre de retraités qui augmente actuellement de 110 000 personnes par an augmentera de plus de 250 000 personnes à partir de 2006 et jusqu'en 2035. Suivant les hypothèses les plus centrales, l'espérance de vie à 60 ans devrait s'accroître de 5 ans et demi en moyenne d'ici à 2040, l'indice synthétique de fécondité se stabiliserait à 1,8 enfant par femme et le solde migratoire annuel à 50 000 personnes.

Ainsi, la population française va « vieillir » rapidement sur la période 2000-2040 (*annexe statistique, tableaux 16 et 17*). La France métropolitaine compterait au terme de cette période une personne sur trois de plus de 60 ans, contre une personne sur cinq aujourd'hui.

Cette évolution ne sera que très partiellement compensée par l'amélioration du taux d'activité et du taux d'emploi. Suivant le scénario pris comme référence par le Conseil d'Orientation des retraites, le retour au plein emploi s'effectuerait d'ici 2010 et le taux d'activité des 15-59 ans devrait progresser de trois points d'ici 2040, notamment grâce à l'amélioration de l'emploi des jeunes, la tendance à l'alignement de l'activité des femmes sur celle des hommes et la disparition

progressive des dispositifs de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs âgés. Sous cette hypothèse, le taux de chômage, devrait se réduire pendant la prochaine décennie pour se stabiliser vers 4,5 % et le ratio retraités/cotisants passerait de 46 p. 100 en 2000 à 87 p. 100 en 2040.

Cependant, toute action permettant d'augmenter les taux d'emploi, en particulier aux âges élevés, et au-delà de l'évolution tendancielle décrite, sera de nature à améliorer le ratio retraités/cotisants . il s'agit, sur le long terme, d'un axe majeur.

La sauvegarde des régimes obligatoires par répartition, fragilisés par les évolutions démographiques, et la garantie de leur pérennité sont une condition essentielle de la solidarité entre les générations et au sein des générations. Elles constituent un axe essentiel de la politique du Gouvernement, qui entend dégager, après une concertation approfondie, des solutions dans le cadre de chaque régime, en recherchant une plus grande équité.

Objectif 4

Parvenir à un niveau d'emploi élevé grâce à des réformes globales des marchés du travail, si nécessaire, comme le prévoit la stratégie européenne pour l'emploi, et en conformité avec les grandes orientations de la politique économique

[Brève description des aspects les plus pertinents de la situation actuelle du marché du travail]

[Principaux objectifs à moyen et long terme relatifs à l'emploi, globalement et/ou en fonction de groupes spécifiques]

[Synopsis des principales mesures destinées à augmenter l'emploi des groupes ayant un faible taux d'activité (travailleurs âgés, femmes, handicapés, minorités ethniques)]

[Evaluation de l'impact financier de la croissance envisageable du taux d'activité sur les systèmes de retraite]

1) Le taux de chômage a atteint 8,8 % en 2001 mais la moyenne atténue une dégradation de la situation de l'emploi au second semestre et le maintien d'un écart assez net des taux entre les hommes et les femmes - 7,1 % pour les hommes contre 10,7 % pour les femmes.

Structurellement, le modèle français d'activité est très concentré sur les âges intermédiaires : une seule génération travaille à la fois, celle des adultes. La forte scolarisation des jeunes et leur scolarité plus longue ont maintenu les taux d'emploi des 15-24 ans autour de 20 % au cours des années 90. Parallèlement, les travailleurs les plus âgés ont fait l'objet d'incitations à un retrait précoce du marché du travail (préretraites) et le taux d'emploi des 55-64 ans, bien qu'en progression, reste de 36,5 % en 2001.

Toutefois, ces données structurelles tendent à s'atténuer depuis la fin des années 90. Les jeunes cumulent plus fréquemment emploi et formation initiale (alternance, temps partiel) et leur taux de chômage tend à diminuer. Globalement leur participation au marché du travail progresse. La tendance à la baisse d'activité des plus de 55 ans s'est également ralentie. On observe une diminution des entrées en pré-retraite et un recul du taux de chômage de cette classe d'âge.

2) Les mesures les plus récentes destinées à améliorer l'emploi des groupes à faible taux d'activité ont été d'une part la loi relative à la lutte contre les discriminations (loi du 16 novembre 2001) et d'autre part, dans une certaine mesure, la loi relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (loi du 9 mai 2001).

La loi du 16 novembre 2001 identifie comme motifs de discrimination l'orientation sexuelle, l'âge, l'apparence physique et le patronyme. Elle aménage la charge de la preuve en matière civile au bénéfice des salariés, étendant ce mécanisme à tous les stades de la carrière. Ce texte permet également de réprimer pénalement les discriminations à l'encontre des jeunes cherchant des stages en entreprise et donne la possibilité aux inspecteurs du travail de dresser des procès verbaux en matière de discrimination raciale. Les organisations syndicales se voient reconnaître le droit d'ester en justice en lieu et place de la victime.

La loi du 9 mai 2001 fait du thème de l'égalité entre les femmes et les hommes un thème de la négociation collective et offre aux entreprises de nouveaux moyens de conduire une action volontariste dans ce domaine. Des modalités d'adaptation à la mixité du travail de nuit ont été mises en oeuvre par ailleurs.

S'agissant des travailleurs âgés, des mesures visant à faire reculer l'âge effectif de cessation d'activité professionnelle et des mesures favorables au maintien dans l'emploi ont été envisagées et seront mises à l'étude dans un cadre négocié. Outre des mesures incitatives au maintien dans l'emploi, appuyées sur la perspective d'une seconde carrière facilitée par un suivi dans le cadre de la formation continue, les leviers d'action possibles en direction des travailleurs âgés sont aussi le développement de politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences dans les entreprises et la maîtrise des dispositifs de retrait anticipés d'activité gérés par l'Etat et les partenaires sociaux.

3) Les variantes étudiées par l'annexe ci-jointe montrent l'effet d'une variation du taux de chômage par rapport au taux de 4,5% constitutif du scénario de référence à horizon de 2010. La sensibilité de la part des retraites dans le PIB à une variation d'un point de taux de chômage serait comprise entre 0,2 et 0,4 point à horizon 2040, selon le niveau d'évolution des retraites. S'agissant en particulier des travailleurs âgés, le décalage d'un an de l'âge moyen de départ en retraite réduirait le besoin de financement des régimes de retraite de 0,6 point de PIB.

4) Les objectifs à moyen terme du gouvernement dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle ont été exposés dans le plan national d'action en faveur de l'emploi (PNAE).

Parmi les grandes orientations figurent notamment la priorité accordée à la formation professionnelle, en tant que déterminant de l'accès à la vie active, de la capacité d'adaptation future des salariés à la transformation des métiers et comme clé d'accès à une meilleure qualification dans le cadre d'une « seconde chance ». Une réforme du système de formation professionnelle, s'appuyant sur la compétence de droit commun des régions, dans le but de créer « une assurance-emploi » fondée sur un compte personnel de formation est envisagée, dans la continuité des dispositifs visant à valider les acquis de l'expérience.

La politique de l'emploi a pour objectif de se rapprocher d'une situation de plein emploi en privilégiant notamment en faveur des jeunes les exonérations de prélèvements sociaux, qui seront prises en charge par la collectivité publique. La loi d'août 2002 sur les contrats jeunes a pour objectif de faciliter leur insertion professionnelle dans le secteur marchand. L'accent est également mis sur l'augmentation du taux d'activité des travailleurs vieillissants.

Objectif 5

Veiller à ce que, en complément de la politique économique et de la politique de l'emploi, toutes les branches importantes de la protection sociale, en particulier les systèmes de retraite, offrent des incitations efficaces à l'activité des travailleurs âgés ; que les actifs ne sont pas encouragés à partir prématurément en retraite et ne sont pas pénalisés s'ils restent sur le marché du travail au delà de l'âge habituel; et que les systèmes de retraite facilitent le choix d'une retraite progressive.

[Analyse de la structure des incitations et des désincitations concernant les travailleurs âgés (départ en retraite obligatoire et préretraites, pensions d'invalidité, possibilité de s'ouvrir des droits supplémentaires en travaillant plus longtemps, possibilités de cumul emploi-retraite, retraite progressive)]

[Principaux objectifs à long terme concernant l'emploi des travailleurs âgés]

[Mesures destinées à promouvoir une prolongation de la vie active (mesures incitatives ayant un impact sur les pensions et sur les prélèvements obligatoires, formation tout au long de la vie, protection de la santé au travail)]

[Evaluation de l'impact financier de la prolongation envisageable de la vie active sur le système de pension]

1) Les salariés du secteur privé âgés de moins de 65 ans sont fortement incités à ne pas partir en retraite avant d'avoir accompli 40 années de carrière, du fait des abattements significatifs qui minorent la pension servie par le régime général lorsque la durée de carrière est inférieure (*annexe descriptive*). Des coefficients d'abattement sont également appliqués par les régimes complémentaires obligatoires lorsque cette condition n'est pas remplie. Des dispositions identiques ou comparables existent dans les régimes de travailleurs indépendants.

En revanche, dès lors qu'ils remplissent cette condition, les salariés du secteur privé sont faiblement incités à poursuivre leur activité, les périodes de travail ultérieur ne pouvant améliorer que marginalement la pension du régime général, en termes de salaire de référence. Le fait que toute période d'activité permette d'acquérir des points dans les régimes complémentaires n'y remédie que partiellement. Seuls les salariés âgés de plus de 65 ans qui n'ont pas encore accompli 37,5 années de carrière dans le régime général bénéficient automatiquement d'une majoration de leur durée d'assurance en cas de prolongation de leur activité professionnelle.

Le régime général prévoit également un mécanisme de retraite progressive, dans la cadre duquel un salarié de plus de 60 ans peut percevoir une fraction de sa pension tout en continuant de travailler à temps partiel. Mais ce dispositif est réservé aux personnes qui ont déjà 40 années de carrière et les périodes de travail effectuées dans ce cadre ne sont pas prises en compte pour le calcul de la pension définitive.

Les régimes spéciaux de salariés ne prévoient pas de mécanisme incitatif à la poursuite d'activité des travailleurs âgés : la formule de calcul de la pension est en principe strictement proportionnelle à la durée d'activité. Seule la perspective d'une augmentation significative du

salaires de fin de carrière est susceptible d'inciter le travailleur âgé à prolonger son activité au-delà de l'âge minimal de départ en retraite, qui peut être inférieur à 60 ans pour certaines professions.

Lors de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982, les possibilités de cumul entre un emploi et une retraite ont été restreintes. Mais l'interdiction du cumul porte uniquement sur la poursuite de l'activité antérieure et comporte d'assez nombreuses dérogations. Au regard des régimes complémentaires de salariés, il est possible d'exercer une activité réduite dans la mesure où le revenu qui en découle, ajouté aux pensions, ne dépasse pas le dernier salaire d'activité.

Les pensions d'invalidité sont neutres du point de vue de l'emploi et de la retraite. L'invalidité est scindée en plusieurs degrés qui ne sont pas tous incompatibles avec l'exercice d'une activité. A l'âge légal minimal de la retraite, la pension d'invalidité est transformée en pension de vieillesse pour inaptitude au travail.

Les principales mesures identifiées comme désincitatives à la poursuite de l'activité sont des dispositifs de préretraites, largement utilisés par le passé en tant que mesures de gestion de l'emploi des travailleurs âgés. Environ 300 000 personnes bénéficiaient en 2000 d'une cessation anticipée d'activité dans le cadre de mesures relevant de trois catégories : préretraites publiques totales ou progressives, préretraites gérées par les partenaires sociaux et préretraites d'entreprises (*annexe*).

S'y ajoutent des mesures visant à permettre à des chômeurs âgés de se retirer du marché du travail tout en conservant un revenu de remplacement jusqu'à ce qu'ils atteignent leurs 60 ans. Si certaines sont supprimées ou en voie d'extinction, la loi du 17 avril 1998 créant l'allocation spécifique d'attente, dispositif réformé par la loi de finances pour 2002 sous le nom d'allocation équivalent-retraite (AER), permet de prendre en compte la situation spécifique des chômeurs en fin de droits, disposant de 40 années de carrière, et qui n'ont pas atteint l'âge légal minimal de départ en retraite.

2) L'Etat a d'ores et déjà orienté sa politique vers un resserrement des préretraites totales financées par l'Etat. Dès 1987, la contribution Delalande a été instituée, prévoyant un versement à l'UNEDIC en cas de licenciement d'un salarié âgé de plus de 55 ans. Elle a été fortement majorée en 1992 et l'âge minimum à partir duquel elle est applicable abaissé à 50 ans. La politique de resserrement des préretraites a permis une réduction du nombre des entrées, tandis que le nombre total de bénéficiaires diminuait dans le cadre de l'amélioration générale de la situation de l'emploi. Le nombre des personnes dispensées de recherche d'emploi a parallèlement augmenté. Aussi une décision récente de l'UNEDIC prévoit-elle un resserrement de l'accès à cette dispense.

Deux axes concrets peuvent inspirer une politique en faveur de l'emploi des travailleurs âgés : le développement de politiques actives de maintien en activité et des actions ciblées d'aide au retour à l'emploi. Des expérimentations relatives à l'assouplissement de la transition emploi -retraite pourraient être menées dans le cadre préexistant ou par des ajustements partiels de la réglementation.

3) Le Gouvernement entend favoriser l'activité, notamment celle des plus de cinquante ans, en concertation approfondie avec les partenaires sociaux.

Afin de promouvoir des durées d'activité plus longues, les politiques sociales vont privilégier plusieurs axes d'actions : la santé au travail, la formation tout au long de la vie et un assouplissement de la transition emploi retraite.

La prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles est essentielle dans le cas de salariés âgés, notamment ceux soumis à des conditions de travail pénibles. Des mesures de prévention des risques professionnels ont déjà été adoptées dans le cadre de la loi de modernisation sociale afin de promouvoir notamment une approche préventive pluridisciplinaire. Les partenaires sociaux réfléchissent pour leur part à la création d'observatoires régionaux de la santé au travail.

Le développement de la formation tout au long de la vie constitue également un axe fort, dans le prolongement d'une première étape visant à valoriser les acquis de l'expérience (dispositif de validation des acquis de l'expérience créé par la loi de modernisation sociale). Cet objectif fait l'objet d'un large consensus, mais les négociations se poursuivront concernant sa déclinaison concrète en mesures, dans le cadre récemment fixé incluant un compte personnel de formation .

Il est à noter que le champ de la formation professionnelle en France est par excellence un domaine partenarial où les régions disposant d'une compétence de droit commun dans le cas des adultes, élargie aux jeunes depuis 1993. Les partenaires sociaux sont fortement impliqués dans la gestion et la négociation des mesures, la loi venant fréquemment parachever un édifice conventionnel (accord national interprofessionnel). Les besoins des travailleurs âgés, des salariées et des actifs des PME sont prioritaires.

4) La prolongation de l'activité est un moyen essentiel pour faire face aux enjeux financiers liés au vieillissement rapide de la population. Les barèmes de retraite jouent dans ce cadre un rôle important par leur impact sur le choix de l'âge de liquidation. On a vu qu'un décalage moyen d'un an de l'âge de départ en retraite permet de diminuer le besoin de financement de 0,6 point de PIB à l'horizon 2040. (*annexe statistique*)

Le Gouvernement entend assouplir les conditions de l'accès à la retraite pour permettre une meilleure prise en compte des choix individuels, sans remise en cause de la législation relative à l'âge minimum de départ, mais en développant des mesures incitatives au déport de l'âge effectif de retraite.

Objectif 6

Réformer les systèmes de pensions par des moyens appropriés en tenant compte de l'objectif global de maintien de la viabilité des finances publiques. Dans le même temps, la viabilité des systèmes de pensions doit s'accompagner de politiques fiscales saines, incluant, lorsque c'est nécessaire, une réduction de la dette. Les stratégies adoptées pour atteindre cet objectif peuvent également inclure la mise en place de fonds de réserve spécifiques pour les pensions.

[Les impôts et les taxes (notamment ceux qui sont assis sur les pensions) seront-ils suffisants pour couvrir les dépenses et l'importance escomptée des transferts issus du budget de l'Etat (dans le cas de certains pays, ceci peut nécessiter de fournir des informations sur le financement global du système de sécurité sociale)]

[Fournir des détails sur tout fond de réserve, comprenant une description de leur profil d'abondement et d'utilisation au cours du temps, montrant dans quelles mesure les fonds contribueront à assurer les futures dépenses (détails supplémentaires à fournir en annexe)]

[Inclure des projections sur l'évolution des dépenses pour les systèmes publics jusqu'en 2050, conformément au rapport récent du CPE. Ceci doit être accompagné par des projections relatives aux revenus des systèmes publics, indiquant en particulier à quel moment un déficit apparaît]

[Inclure des informations sur la manière dont les gouvernements envisagent de faire face à un déficit, par exemple en augmentant les taux de cotisation, en réduisant les futures pensions ou en accroissant les transferts du budget de l'Etat]

[Décrire la sensibilité des dépenses et des revenus des systèmes de pensions publics à certaines variables clés, par exemple les changements de taux d'activité ou de croissance économique, la progression de l'espérance de vie, les prévisions de flux migratoires, etc...]

1) L'évolution tendancielle, à législation constante, conduit à un besoin de financement du système de retraite égal à 1,8 points de PIB en 2020 et 3,8 points 2040 (voir annexe statistique).

Plusieurs sources de redéploiement et de marge de manœuvre ont été identifiées par le Conseil d'orientation des retraites : redéploiement de ressources au sein du système de protection sociale, contribution pour le remboursement de la dette sociale.

Toutefois, d'autres besoins de financement, également liés au vieillissement, viendront s'ajouter à ceux des régimes de retraite, notamment les besoins liés à la santé et à la dépendance des personnes âgées. Les évolutions à long terme des dépenses de santé et en particulier celles liées à la dépendance restent largement incertaines. Elles dépendent de nombreux facteurs dont la capacité de maîtrise des dépenses, le progrès technologique, le mode de prise en charge de la dépendance. L'augmentation des dépenses de santé pourrait être comprise entre 1,3 et 3 points de PIB à horizon 2040.

2) Les projections du Conseil d'orientation des retraites confirment les projections du rapport du CPE (qui se fondent sur les projections du rapport remis en 1999 par M. Jean-Michel Charpin, commissaire général au plan, à la suite des travaux d'une commission nationale de concertation sur les retraites) quant à l'augmentation des dépenses de retraite en points de PIB. Cependant des

différences existent entre les projections. Elles ne recouvrent pas le même champ : les projections du Conseil d'orientation des retraites n'incluent pas les frais de gestion des régimes, ni les dépenses liées au minimum vieillesse. Par ailleurs le scénario macroéconomique du CPE, plus ancien que celui du Conseil d'orientation des retraites, ne tient pas compte de l'amélioration de la conjoncture intervenue à la fin de la dernière décennie. Enfin, les hypothèses économiques (productivité, chômage, préretraites) et démographiques (fécondité, espérance de vie) diffèrent en partie, ce qui explique la différence de dynamique observée entre les deux projections.

3) Les variantes démographiques et économiques envisagées par rapport aux hypothèses retenues dans les prévisions ci-dessus n'ont qu'un impact réduit sur les besoins de financement du système d'assurance vieillesse.

Un taux de fécondité plus élevé (2,1 enfants par femme au lieu de 1,8), des flux migratoires plus importants (100 000 personnes par an au lieu de 50 000) ou un allongement de l'espérance de vie moindre (d'un an et demi en moyenne pour les hommes et les femmes) conduisent à une baisse du besoin de financement de l'ordre de 0,3 à 0,4 points de PIB à horizon 2040.

Le taux de chômage se stabilise dans le scénario de référence à 4,5% en 2010. Une baisse plus faible de ce taux de chômage à 7% conduirait à une hausse des besoins de financement de 0,7 points de PIB.

Enfin, l'augmentation de la productivité est de 1,6% par an ; si cette productivité était plus faible (1% par an), à condition d'indexation inchangées, la hausse des besoins de financement serait de 0,7 points de PIB plus élevée.

4) Un Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été créé en 1999. L'objectif du fonds, annoncé en mars 2000, est d'accumuler des réserves financières estimées initialement à environ 150 Mds€ d'ici 2020. Ces ressources sont destinées à être reversées entre 2020 et 2040 aux régimes de retraite éligibles au fonds. Elles permettront ainsi de « lisser » sur une longue période les efforts de financement nécessaires à l'équilibre de ces régimes. Elles ne sauraient se substituer à une réforme nécessaire par ailleurs des régimes par répartition.

Les montants cumulés par le fonds fin 2001 s'élevaient à environ 7 Mds€. Fin 2002, le total de ses ressources devrait s'élever à environ 12,6 Mds€.

5) Outre les redéploiements de recettes, l'équilibre financier des retraites pourrait être trouvé en ajustant, dans des proportions à définir à l'issue de la négociation avec les partenaires sociaux et en tenant compte des spécificités des régimes, les différents paramètres du niveau des pensions servies (taux de remplacement), de l'effort de cotisation (taux de cotisation) et de la durée de cotisation.

Les travaux du Conseil d'orientation des retraites ont montré que si l'équilibre financier devait être trouvé en agissant sur un seul de ces trois paramètres, l'ajustement ne serait très probablement pas soutenable : l'ajustement sur le seul taux de remplacement conduirait à une baisse du taux de remplacement moyen (pour l'ensemble des régimes) d'environ un tiers par

rapport au niveau tendanciel ; l'ajustement sur le taux de cotisation conduirait, pour stabiliser le taux de remplacement au niveau tendanciel, à une hausse du taux moyen de cotisation de près de +10 points avec un risque d'impact sur la croissance et sur l'emploi ; l'ajustement sur la seule durée de cotisation nécessiterait, pour stabiliser le taux de remplacement au niveau tendanciel, une augmentation de la durée effective moyenne de cotisation de +6 ans à horizon 2040, soit l'équivalent de l'augmentation escomptée de l'espérance de vie à 60 ans.

Ainsi, l'équilibre sera très probablement trouvé grâce à une combinaison de différents paramètres dont les précédents, mais sans exclure d'autres éléments de réforme permettant d'ajuster les efforts consentis par chacun. La détermination de cet équilibre qui fera l'objet de négociations devra prendre en compte les objectifs d'équité et de solidarité intra et inter-générationnelles.

Le Gouvernement a déclaré que les conditions de la préservation des régimes de retraite par répartition devaient être réunies avant la fin du premier semestre 2003, du moins pour la première étape significative. La réforme devra se développer de façon continue au cours des prochaines années et se fonder sur une plus grande équité entre les Français, tout en tenant compte des spécificités et des différents statuts et de la diversité des situations, notamment démographiques. Les efforts nécessaires seront équitablement répartis. Chaque régime, privé ou public, fera l'objet d'un traitement spécifique, selon un calendrier approprié et des modalités à négocier au cas par cas.

La réforme mise en œuvre devra viser à ne pas augmenter les prélèvements obligatoires nets dans leur ensemble. Une augmentation des prélèvements obligatoires nets est en effet susceptible d'affaiblir la croissance potentielle et le niveau d'emploi total.

Enfin, la poursuite résolue d'un effort de désendettement de l'Etat sur les années à venir permettrait de contribuer à anticiper le choc démographique par un allègement de la charge d'intérêts.

Objectif 7

Veiller à ce que les dispositifs et les réformes en matière de pensions maintiennent un équilibre équitable entre la population active et les retraités en n'accablant pas les premiers et en conservant des pensions adéquates aux derniers.

[Décrivez les mesures ou les mécanismes envisagés (par exemple la présence d'éléments actuariels et démographiques dans le calcul des pensions) visant à partager de manière équitable les conséquences financières du vieillissement entre les actifs et les retraités]

[Evaluer la contribution de tels facteurs à la réalisation de l'objectif général de soutenabilité financière]

Les régimes de retraite obligatoires par répartition sont, comme il a été exposé plus haut, fondés sur la solidarité entre les générations et à l'intérieur de chaque génération. Cet objectif est atteint grâce à un équilibre entre la contributivité des régimes, qui conduit à calculer les retraites en fonction des cotisations versées au cours de la vie active, et la prise en charge collective des difficultés des plus faibles et des aléas de l'existence.

La volonté du Gouvernement est d'assurer la sauvegarde de ces régimes et d'améliorer leur équité. Dès lors, les réformes qui seront décidées d'ici le premier semestre 2003 auront nécessairement pour effet de préserver l'équilibre entre les générations et la soutenabilité financière des régimes.

Objectif 8

Veiller grâce à des cadres réglementaires appropriés et à une gestion saine, à ce que les régimes de retraites financés sur des fonds privés et publics puissent offrir des pensions suffisamment efficaces, abordables, transférables et sûres

[Mesures destinées à s'assurer que les dispositifs de pension sont gérés de manière sûre et efficace]

[Evaluer la contribution de la capitalisation à l'objectif global de soutenabilité financière]

[Coûts administratifs des dispositifs]

1) Il existe en France des régimes de retraite provisionnés mis en oeuvre dans un cadre professionnel ou dans un cadre personnel et individuel qui viennent compléter les régimes obligatoires de retraite en répartition (base et complémentaire, voir réponse sous objectif 2).

Les régimes d'initiative professionnelle comprennent des régimes de retraite pour les salariés du secteur privé d'une part, et les travailleurs indépendants et les salariés relevant des régimes spéciaux d'autre part. Les premiers sont mis en place par voie d'accord collectif au niveau de l'entreprise ou de la branche, plus rarement par décision unilatérale de l'employeur. Le financement de ces régimes peut être soit à la charge de l'entreprise soit partagé entre l'employeur et les salariés. L'adhésion y est le plus souvent obligatoire. Les seconds sont établis à l'initiative d'un groupement ou d'une association professionnelle. L'adhésion y est facultative et le financement assuré par les cotisations des adhérents. L'ensemble de ces dispositifs de retraite professionnelle vise principalement à l'acquisition d'une rente viagère, exceptionnellement au versement d'un capital.

Pour ce qui concerne l'initiative individuelle, les dispositifs d'épargne permettent aux ménages français de se constituer un capital ou une rente en vue de leur retraite. Ces plans de retraite privilégient le versement d'un capital et ont pour principal support financier, un contrat d'assurance-vie ou de capitalisation.

Il faut toutefois souligner qu'étant donné l'importance des pensions de retraite obligatoires en répartition, les dispositifs d'initiative professionnelle ne couvrent qu'une fraction limitée de la population active. Sur le plan individuel, bien que le taux d'épargne des ménages s'établisse à un niveau satisfaisant, la partie, difficile à estimer, de cette épargne affectée à un projet de retraite semble faible, les ménages se tournant notamment, y compris dans la perspective de la préservation de leur niveau de vie après la retraite, vers l'acquisition du logement principal.

L'accès aux régimes d'initiative professionnelle ou individuelle est aidé fiscalement et socialement. Au regard des prélèvements sociaux, les cotisations versées par les employeurs pour leurs salariés et celles des travailleurs indépendants sont exclues de l'assiette des cotisations sociales sous certaines conditions liées à leur montant et aux caractéristiques du régime. Le régime fiscal est décrit en annexe.

2) Ces régimes provisionnés de retraite sont gérés par des organismes qui opèrent dans le cadre des directives assurances. C'est la voie que la France a choisie pour sécuriser au mieux les droits des bénéficiaires en appliquant ce corps de règles aux entreprises d'assurance du code des assurances, puis en 1994 aux institutions de prévoyance à caractère paritaire du code de la sécurité sociale et, en 2001, aux mutuelles du code de la mutualité.

La sécurité de ces contrats repose en particulier sur des règles claires, notamment quantitatives, complétant un principe général de prudence, et sur un contrôle actif, notamment effectué sur place. Des règles objectives agissent en effet comme des "garde-fous" et sont nécessaires à une supervision efficace, en renforçant son caractère préventif et en rendant moins contestable son intervention. Ces règles portent sur les investissements réalisés dans le cadre de ces contrats (dispersion par émetteur et par catégorie d'actifs, limitation des placements en titres non cotés, congruence monétaire) et sur l'évaluation des engagements (fixation d'un taux d'actualisation maximum, utilisation de paramètres prospectifs). En ce qui concerne la portabilité des droits à retraite professionnelle, la législation française prévoit également que les contrats d'assurance de groupe en cas de vie dont les prestations sont liées à la cessation d'activité professionnelle doivent comporter une clause de transférabilité.

Les coûts de gestion de ces dispositifs de retraite professionnelle et individuelle relèvent de dispositions contractuelles et font l'objet d'une information des affiliés et des bénéficiaires. Ils se situent en général dans une fourchette de 3 à 5% des cotisations.

3) En ce qui concerne les orientations pour l'avenir, la préservation des régimes de retraites obligatoires en répartition et la garantie de leur pérennité dans le respect de l'équité sont des objectifs privilégiés pour le Gouvernement. Mais, au-delà, chacun doit avoir la possibilité de compléter sa pension par un revenu d'épargne grâce à une incitation fiscale.

TROISIEME AXE : MODERNISATION DES SYSTEMES DE PENSIONS EN REPONSE A L'EVOLUTION DES BESOINS DE L'ECONOMIE, DE LA SOCIÉTÉ ET DES INDIVIDUS

Objectif 9

S'assurer que les systèmes de pension sont compatibles avec les exigences de flexibilité et de sécurité sur le marché du travail ; que, sans préjudice d'une cohérence avec le système d'imposition des Etats membres, la mobilité sur le marché du travail dans les Etats membres et hors des frontières et les formes atypiques d'emploi ne pénalisent pas l'acquisition de droits à pension ; que le travail indépendant n'est pas découragé par le système de pensions.

[Analyse des conditions d'accès à la pension pour les personnes détentrices d'emplois atypiques (travailleurs à temps partiel, travailleurs temporaires et saisonniers, travailleurs indépendants)]

[Examen des obstacles à la mobilité (perte de droits à pensions en cas de changement de travail et de rupture de carrière)]

[Mesures en vue d'améliorer l'accès aux régimes de retraite (le cas échéant par renvoi à l'objectif 2) et pour assurer la portabilité des droits]

1) Les formes dites atypiques de travail salarié déclaré et le travail indépendant ne pénalisent pas les assurés au regard de leurs droits à la retraite.

Les règles actuelles de validation des périodes de travail salarié dans le régime général permettent de traiter équitablement les personnes qui ont exercé une activité réduite (temps partiel, en contrat à durée déterminée ou en intérim) même avec un salaire peu élevé. En effet, un trimestre est acquis pour 200 heures rémunérées au salaire minimum (SMIC) soit l'équivalent de cinq semaines de travail à temps plein ou de 4 heures par semaine sur l'ensemble de l'année. Par ailleurs, la durée d'assurance prend également en compte les périodes de chômage interstitielles (tableau en *annexe*).

Les travailleurs indépendants ne sont pas non plus pénalisés. Dans les régimes des artisans et commerçants, la pension est en effet calculée selon les mêmes règles que le régime général depuis 1973. Les artisans bénéficient déjà d'un régime complémentaire obligatoire et un tel régime devrait se mettre en place d'ici 2004 pour les commerçants.

Les retraites agricoles ont été réformées à plusieurs reprises afin de rapprocher leur montant de celui des autres régimes de base. Ce mouvement a permis d'en améliorer le rendement, en ciblant plus particulièrement les petites pensions. Calculées sur la base du revenu professionnel depuis 1990, les retraites agricoles ont fait l'objet de mesures de revalorisation significatives depuis 1994. Par ailleurs, les conjoints survivants ont bénéficié d'un alignement du mode de calcul de la pension de réversion sur celle du régime général en 1995. Pour les exploitants, et sous réserve d'une carrière complète en agriculture (37,5 années), le minimum de pension est désormais égal au minimum vieillesse. Enfin, la loi du 4 mars 2002 a prévu la création d'un régime

complémentaire obligatoire qui permettra de porter les pensions les plus basses des chefs d'exploitation à 75 % du SMIC net.

Les retraites des professions libérales, composées d'un régime de base et surtout d'un régime complémentaire qui représente une part importante de la pension de retraite, assurent à leurs bénéficiaires un niveau de vie comparable à celui des ressortissants d'autres régimes.

2) Compte tenu de l'existence de règles de coordination interne entre les divers régimes de retraite, les droits des assurés ayant appartenu à des régimes différents au cours de leur carrière sont garantis, sans que la mobilité n'exerce des effets pénalisants notables. Ainsi, le taux de la pension du régime général est déterminé en fonction des périodes effectuées dans l'ensemble des régimes de base. De même, les salariés qui ont des droits incomplets dans les régimes spéciaux bénéficient d'un niveau de retraite équivalent à celui des salariés du secteur privé.

Outre la coordination assurée dans le cadre communautaire, des conventions internationales de sécurité sociale ont été conclues afin d'assurer une égalité de traitement entre les nationaux et les travailleurs immigrés et de maintenir les droits acquis et ceux en cours d'acquisition.

Par ailleurs, des travaux sont en cours en vue de mettre en œuvre les conclusions du conseil ECOFIN du 16 octobre 2001, tendant à assurer l'échange d'information dans le domaine des retraites professionnelles et une meilleure coordination des différents régimes d'imposition de ces retraites.

Objectif 10

Réformer les dispositifs de retraite dans la perspective d'assurer un égal traitement des hommes et des femmes, compte tenu des obligations liées au droit communautaire

[Analyse des différences liées au sexe dans les revenus de retraite (revenus des femmes âgées par rapport aux hommes âgés, principales sources de revenus)]

[Evolution probable des différences liées au sexe, en prenant en compte le taux d'activité et les rémunérations des hommes et des femmes]

[Différences liées au sexe dans la législation des retraites : âge minimum de liquidation, allocation veuvage, applications du principe de neutralité actuarielle aux cotisations ou aux pensions et allocations. Description des projets notamment pour mettre fin aux disparités là où elles existent].

[Mesures destinées à promouvoir un plus grande égalité entre les sexes dans les systèmes de retraite]

1) Des différences liées au sexe se manifestent encore dans le domaine de la retraite, lorsque l'on étudie la durée d'assurance et le montant des revenus. La durée moyenne de cotisation dans les régimes de retraite de base, tous régimes confondus, est de 161 trimestres pour les hommes et de 121 trimestres pour les femmes.

L'âge moyen de liquidation des pensions est par conséquent plus tardif. Dans le cadre du régime général, les femmes doivent plus souvent que les hommes ajourner leurs départs en retraite afin d'obtenir automatiquement le taux plein (50 %) à 65 ans. Cet ajournement était en moyenne de deux ans en 1997.

Le montant moyen de la retraite reste plus élevé pour les hommes que pour les femmes (*tableau 28, annexe statistique*) : l'avantage de droit direct des hommes atteint le double de celui des femmes (1 383 € contre 650 € par mois). Enfin, ce sont principalement les femmes qui perçoivent le minimum contributif (48 % des retraites féminines y ont été portées en 1998).

Enfin, les droits dérivés et le minimum vieillesse permettent encore fréquemment d'améliorer de faibles droits féminins. Les "pensions de réversion", accessibles aux deux sexes, mais bénéficiant surtout aux femmes, permettent essentiellement d'augmenter les pensions des femmes les plus âgées. Le nombre de femmes relevant de pensions de réversion ou encore du minimum vieillesse par insuffisance de droits propres tend néanmoins à diminuer.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Les carrières des femmes qui liquident actuellement leurs pensions ont été plus courtes que celles des hommes et leurs salaires ont été plus faibles. Cette situation a eu un impact sur l'ensemble des paramètres de leur pension, renforcé pour le régime général par la réforme de 1993. Par ailleurs, le salaire moyen des femmes est inférieur à celui des hommes et cette tendance est renforcée dans les générations les plus âgées (il atteignait 64 % du salaire des hommes en 1960 et 74 % en 1975). Ces femmes quand elles étaient en activité ont en moyenne occupé des emplois moins qualifiés et moins valorisé leur expérience professionnelle, les carrières ascendantes n'étant pas les plus fréquentes.

2) Les prochaines décennies seront caractérisées par un rapprochement de la situation des hommes et des femmes face à la retraite.

La différence entre le taux d'activité masculin et féminin s'atténue (*annexe statistique*). Il est déjà voisin de 80 % entre 25 et 50 ans pour les femmes et celles-ci interrompent moins fréquemment leur carrière ou restent inactives moins longtemps. Toutefois, le recours au temps partiel par une minorité de salariés (17 %) ne concerne que 7 % des hommes salariés contre 30 % des femmes salariées. Parmi les temps partiels, les femmes représentent une forte majorité de 85 %.

Parallèlement, le salaire moyen des femmes travaillant à temps complet s'élève régulièrement (il atteint actuellement 82 % de celui des hommes). Plus diplômées, les femmes des générations du baby-boom ont pu accéder plus fréquemment que leurs aînées à des emplois qualifiés, tendance qui s'accroît avec le temps, malgré une structure de l'activité féminine encore trop concentrée sur des emplois intermédiaires ou à faible qualification et une palette de métiers moins variée.

Ainsi, ces différents facteurs favorables qui vont se prolonger à moyen terme, permettent de prévoir une évolution vers une plus grande égalité des hommes et des femmes face à la retraite : un taux d'activité de 85 % (95 % entre 35 et 50 ans à l'horizon 2020) et une forte proportion de carrières complètes, une stabilité (ou un léger recul) de l'âge moyen de liquidation et une plus grande égalité salariale, une retraite de droit direct atteignant en moyenne 81 % de celle des hommes à l'horizon 2015.

3) Pour compenser leur durée de carrière généralement plus courte, les femmes bénéficient de quelques avantages particuliers au sein du régime général et des régimes alignés, qui demeurent justifiées tant que le mouvement de convergence actuellement constaté entre la durée d'activité des deux sexes n'a pas trouvé son terme.

Autorisés par la directive européenne 79/7 du 19 décembre 1978, ces avantages sont principalement liés à la prise en compte, sans contrepartie de cotisations, de trimestres supplémentaires au titre des enfants. Dans le régime général, la majoration de durée d'assurance tient compte de la durée des périodes d'éducation, sans condition d'interruption d'activité, et permet ainsi de corriger l'impact du cumul de charges professionnelles et familiales sur la carrière et la rémunération.

Dans les régimes qualifiés de professionnels, les mesures différenciant les droits selon le sexe ont été mises en conformité avec le droit communautaire (régimes complémentaires de salariés) ou sont en voie de l'être.

Dans le cadre des régimes de la fonction publique, où les femmes disposent d'avantages familiaux exclusifs (retraite anticipée, bonification pour enfants, conditions de réversion plus favorables), le Gouvernement étudie les voies et moyens de mettre le droit national en conformité avec les règlements et la jurisprudence européens, récemment confirmés par la Cour de justice des communautés européennes dans ses arrêts Griesmar et Mouflin. Une concertation sera rapidement engagée sur ce sujet avec les organisations syndicales de fonctionnaires.

Il faut préciser que la législation française, dans un souci de solidarité à l'intérieur de chaque génération, ne prend pas en compte la plus grande longévité des femmes pour le calcul de leur pension.

4) L'égalité entre les femmes et les hommes en matière de retraite passe par la constitution de droits propres pour les femmes et donc par un niveau élevé de participation des femmes sur marché du travail. Le taux d'activité des femmes sur le marché du travail s'est sensiblement élevé au cours des dix dernières années et se rapproche de celui des hommes, dans des conditions satisfaisantes par rapport aux orientations définies lors des conseils européens de Lisbonne et de Stockholm .

Pour parvenir à de tels résultats et pour les prolonger, la progression de l'activité féminine est soutenue par la politique familiale.

Les couples actuels d'actifs bénéficient à la fois de prestations familiales qui solvabilisent les frais de garde des enfants à domicile ou auprès d'une assistante maternelle, des possibilités offertes par les équipements collectifs en faveur de la petite enfance (crèches, haltes-garderies), d'une scolarisation précoce en école maternelle et de services (cantine, internat) dans le cadre scolaire. Les municipalités s'intéressent par ailleurs de plus en plus à l'assouplissement des horaires des services collectifs et notamment des crèches, afin de permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Suite à cet ensemble d'aménagements, les femmes jeunes mères de famille ont moins souvent recours à une interruption totale ou même partielle de leur activité. Pour celles qui interrompent leur activité professionnelle pour éduquer de jeunes enfants, l'assurance vieillesse du parent au foyer permet, sous condition de ressources, de valider des trimestres d'assurance.

L'égalité professionnelle sera également renforcée par l'évolution de la gestion des ressources humaines concernant les carrières féminines (*loi du 9 mai 2001*), phénomène de nature à améliorer le niveau des pensions des femmes, par l'acquisition d'un meilleur salaire de référence, donc de meilleures pensions, notamment pour les salariées.

Le statut des conjoints d'artisans et de commerçants, qui concerne au premier chef des femmes, connaît également des améliorations. Ainsi, le conjoint du chef d'une entreprise artisanale ou commerciale peut désormais exercer son activité en qualité de salarié, d'associé ou de " *conjoint collaborateur* ", inscrit au registre du commerce ou au répertoire des métiers. Ce dernier statut lui donne la possibilité de se constituer des droits à retraite propres en cotisant volontairement à l'assurance vieillesse.

Objectif 11

Rendre les systèmes de retraite plus transparents et adaptables aux circonstances changeantes, de manière à ce que les citoyens puissent continuer à avoir confiance en eux. Développer une information fiable et facile à comprendre sur les perspectives de long terme, notamment en ce qui concerne l'évolution probable des niveaux de prestations et des taux de cotisation. Promouvoir le consensus le plus large possible concernant les politiques de retraite et les réformes. Améliorer les bases méthodologiques pour un pilotage efficace des réformes et des politiques.

[Examen de la qualité et du caractère compréhensible des informations accessibles au public sur les systèmes de retraite]

[Evaluation des étapes franchies afin d'assurer le plus large consensus sur la nécessité et le contenu des réformes entreprises.]

[Description des mécanismes envisagés pour diffuser l'information, promouvoir un débat public et bâtir un consensus]

1) Le souci d'une information fiable et transparente est perçue comme une priorité par les différents acteurs de la protection sociale.

Toutefois, l'architecture des régimes de retraite dans un système historiquement constitué sur des bases différentes pour les salariés et les non-salariés rend nécessaire une accentuation des efforts d'information qui a été entreprise avec la traduction progressive des textes en réalisations accessibles au public.

Cet effort d'information est un des axes essentiels des «conventions d'objectifs et de gestion», conclues entre l'Etat et les principales caisses de sécurité sociale depuis l'ordonnance du 24 avril 1996, qui constituent de véritables cahiers des charges des relations entre les administrations, les caisses et les assurés (cf. annexe).

Ainsi, la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés s'est engagée à communiquer sur simple demande des assurés, quel que soit leur âge, le relevé des périodes qui seront prises en compte pour le calcul de leur retraite, de mettre à leur disposition et à celle des retraités un réseau de points d'accueil proposant des entretiens personnalisés et d'offrir à partir de 55 ans aux futurs retraités l'évaluation précise du montant de leur retraite.

Ces actions d'information sont complétées par des mesures de simplification administrative, telle que la mise en place d'une demande unique de retraite pour l'ensemble des régimes de base et, grâce à la constitution précoce du dossier, la garantie d'un premier paiement dès le mois suivant la date de départ à la retraite ainsi que des paiements réguliers.

Par ailleurs, divers outils statistiques ont été mis au point afin d'améliorer la connaissance statistique sur les retraités et les retraites et de permettre des simulation à moyen et long terme sur les régimes de pension (cf. annexe). De même un répertoire national des retraites est en cours de constitution, avec une triple finalité d'étude, de gestion et de simplification des formalités administratives.

Le Gouvernement souhaite améliorer encore davantage le droit à l'information des assurés et les possibilités d'exercice d'un tel droit

2) Le vieillissement de la population française et l'arrivée massive des générations du "baby boom" à l'âge de la retraite constituent un défi pour le système français de retraite par répartition. Les Français étant particulièrement attachés à leur système de retraite, toute évolution de celui-ci n'est envisageable qu'après un large débat public. La réforme de 1993 qui a permis d'assurer l'équilibre du régime général jusqu'en 2005 faisait suite à un tel débat, lancé autour d'un Livre blanc sur les retraites élaboré en 1991.

En 1998, une commission de concertation sur l'avenir des retraites comprenant des représentants des organisations nationales de salariés et d'employeurs, des régimes de retraite et de l'administration, a été réunie sous la présidence de M. Charpin, Commissaire général au plan. Le rapport de synthèse de ses travaux, remis en 1999, a dressé un tableau très complet des perspectives d'évolution du système de retraite et des mesures permettant de l'adapter.

En 2000 a été mis en place un organe de réflexion et de concertation, le Conseil d'orientation des retraites (COR), doté de la permanence indispensable à une réflexion sur le long terme. Cette création a permis d'améliorer l'information des partenaires sociaux et des administrateurs des caisses de retraite et d'alimenter le débat public. Le COR a remis son premier rapport en décembre 2001.

Le gouvernement souhaite placer au cœur de son action le dialogue social. La réforme des régimes de retraites à horizon du printemps 2003 ne sera mise en œuvre qu'à l'issue d'une concertation approfondie avec les partenaires sociaux.