

PREMIERE PARTIE

LE CONTEXTE DES PROJECTIONS

Avant de présenter l'exercice de projection de l'équilibre à long terme des régimes de retraite réalisé pour le Conseil d'orientation des retraites, il est utile de rappeler quelques éléments de contexte relatifs à la législation des régimes et à l'emploi des seniors.

La réforme de 2003 avait déjà fait l'objet d'une présentation lors du deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites en 2004¹. **Le chapitre 1**, après un rappel des principales orientations de la réforme, fait porter l'éclairage sur quelques mesures dont les décrets d'application ont été pris après le deuxième rapport du Conseil et qui n'avaient donc pas été présentées dans ce rapport.

Le chapitre 2 fait le point sur les principales réformes qui sont intervenues, qui sont en cours de négociation ou en projet, dans les régimes de base autres que le régime général et la fonction publique ainsi que dans les régimes complémentaires.

Le chapitre 3 évoque les différentes initiatives relatives à l'emploi des seniors dont l'évolution est très importante pour la politique des retraites. L'ambition est ici d'exposer le cadre de ces initiatives et de mentionner leurs principaux axes.

Cette partie ne reprend pas la présentation du système actuel de retraite. Quelques données essentielles figurent en annexe 8 du rapport.

¹ Deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites. Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information, 2004. La Documentation française.

CHAPITRE 1 – LA MISE EN APPLICATION DE LA REFORME DES RETRAITES DANS LE REGIME GENERAL ET LA FONCTION PUBLIQUE

La mise en application de la loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites s'est faite à compter du 1^{er} janvier 2004. Constitué de 116 articles, ce texte nécessite la publication de nombreuses dispositions réglementaires pour entrer en vigueur : au total, près de 90 décrets ou arrêtés.

La quasi-totalité des textes est désormais publiée. Les textes qui doivent encore être publiés concernent la retraite progressive et des étapes futures de la réforme¹ (voir l'annexe 9).

Il ne sera pas fait ici d'état exhaustif des conditions de mise en application de la réforme des retraites, mais seulement un rappel de ses principales orientations et un rapide point sur quelques-unes de ses dispositions.

I – Les axes essentiels de la réforme des retraites

Les axes essentiels de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ainsi que l'analyse de son contenu et des dispositions réglementaires alors publiées ont été présentés dans le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites². On mentionnera seulement ici les caractéristiques principales de la réforme et les principes de fonctionnement du système de retraite qui sont rappelés ou qui sont posés par la loi.

1. Les principales caractéristiques de la réforme

- Globale, la réforme concerne l'ensemble des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires ou supplémentaires (dont une refonte totale du régime des professions libérales), à l'exception des régimes spéciaux de retraite autres que ceux de la fonction publique.

- La loi de 2003 met en place, avec pour horizon 2020, un processus d'adaptation du système d'assurance vieillesse aux évolutions démographiques et économiques : d'une part, elle laisse les effets de la réforme de 1993 aller jusqu'à leur terme ; d'autre part, elle édicte des règles et des principes nouveaux pour les 20 années à venir. Elle prévoit des rendez-vous quadriennaux destinés à examiner les différents paramètres des régimes, en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières. Elle prévoit à chacune de ces échéances, les conditions d'un allongement de la durée d'assurance requise, compte tenu de l'évolution constatée de l'espérance de vie.

¹ Un travail de recensement exhaustif a été fait par la Commission des affaires culturelles, sociales et familiales de l'Assemblée nationale, qui a déposé le 6 avril 2005 un rapport présenté par M. Denis Jacquat, député de la Moselle. Ce rapport a dressé un bilan quantitatif des textes d'application de la loi du 21 août 2003, a commenté les conditions de mise en application de la réforme et analysé les causes du retard de publication de certains textes.

² « Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés » (Première partie – chapitre 2), 2004, La Documentation française.

- Ceci conduit à une structure particulière de la loi qui distingue un ensemble de dispositions et de principes valant pour l'ensemble du processus engagé, mais aussi des mesures particulières, régime par régime et applicables d'ici 2008, au cours de la première étape de sa mise en œuvre.

- Outre l'organisation d'un processus par étapes successives, tous les quatre ans, la réforme prévoit une mise en œuvre progressive des ajustements des paramètres des régimes programmés à chaque étape.

- Enfin, la réforme affiche un lien étroit entre emploi des seniors et politique des retraites.

2. Les principes de fonctionnement du système de retraite

Plusieurs principes directeurs sont énoncés dans l'exposé des motifs et dans le titre I^{er} de la loi. Certains sont la réaffirmation de principes antérieurs qui régissent le fonctionnement du système de l'assurance vieillesse depuis son origine. D'autres ont été introduits pour tenir compte des évolutions économiques, démographiques et sociales intervenues depuis.

- Le choix d'un système par répartition dans lequel les droits à pension sont liés à l'activité professionnelle est réaffirmé, même si la loi facilite la constitution de compléments de retraite par capitalisation.

- La réforme énonce un objectif de haut niveau de retraite garanti grâce à une augmentation des durées d'activité.

- L'exposé des motifs de la loi évoque une référence de taux de remplacement pour la retraite de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020. En outre, le titre I^{er} de la loi fixe un objectif précis de retraite, pour les salariés les plus modestes, égal en 2008 à 85% du Smic net au moment de la liquidation. Cet objectif de retraite, comprenant le régime de base et les régimes complémentaires, doit bénéficier aux salariés ayant effectué une carrière complète et portera sur la retraite obtenue le jour de la liquidation.

- La réforme trace des perspectives jusqu'en 2020 en inscrivant dans le droit le principe de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie effectivement constaté dans les évolutions futures du système. L'objectif est de stabiliser le ratio entre durée d'assurance et durée de retraite par une règle de partage des gains d'espérance de vie constatés ($\frac{2}{3}$ durée d'assurance - $\frac{1}{3}$ durée de retraite).

- Les objectifs d'équité entre les cotisants et entre les régimes se traduisent à la fois par la convergence progressive vers de mêmes normes de durée d'assurance, d'indexation des pensions, ainsi que par la prise en compte des longues durées de carrière et par l'amélioration de la situation des polypensionnés.

- L'accroissement des marges de choix des assurés sur la date de leur départ en retraite est recherché par différents mécanismes : surcote, décote, rachats, assouplissement du cumul emploi retraite, retraite progressive, etc.

La réforme de 2003 et celle de 1993 jouent sur les trois paramètres : niveau des pensions, allongement de la durée d'activité, ressources nouvelles. La principale économie faite en 1993 a concerné le niveau des pensions ; la réforme de 2003 met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité et prévoit d'équilibrer les régimes par de nouvelles ressources. Elle aligne en grande partie, par ailleurs, les règles des régimes des fonctionnaires sur celles du régime général.

II – Un éclairage sur quelques mesures

La loi du 21 août 2003 comporte un nombre important de dispositions. Deux ans après la mise en œuvre de la réforme, il est utile de faire le point sur quelques unes de ces dispositions. Certaines, d'application immédiate et faisant l'objet de premiers éléments d'observation, sont présentées au chapitre 3 de la troisième partie consacré aux effets de la réforme de 2003 ; il s'agit de la surcote, des départs anticipés pour carrière longue, des rachats de trimestres de cotisation et de l'épargne retraite. D'autres dispositions ne peuvent faire l'objet d'une évaluation dans l'immédiat, compte tenu de leur mise en œuvre progressive ou parce que, par nature, elles ne concernent que les générations futures de retraités. Le Conseil a souhaité ici mettre en avant trois d'entre elles pour lesquelles les mesures d'application n'étaient pas encore prises au moment du deuxième rapport du Conseil et n'ont donc pas été présentées dans ce rapport³ : les pensions de réversion, les bonifications pour enfants dans la fonction publique et le droit à l'information des assurés. En même temps que les bonifications par enfants seront évoquées les possibilités de départ anticipé ouvertes aux parents de trois enfants dans la fonction publique.

1. Les pensions de réversion

La loi du 21 août 2003 a refondu le système de pension de réversion du régime général et des régimes alignés. La loi a aussi tiré les conséquences de la jurisprudence communautaire interdisant de traiter différemment les hommes et les femmes dans les régimes de fonctionnaires. Elle a, enfin, aligné les règles applicables dans les régimes des professions libérales et des exploitants agricoles sur celles du régime général.

Le projet de décret initialement élaboré pour mettre en œuvre les dispositions de la loi dans le régime général et les régimes alignés a soulevé des critiques qui ont conduit le gouvernement, après une demande d'avis du Conseil d'orientation des retraites⁴, à retenir un dispositif réglementaire sensiblement différent de celui qui a d'abord été envisagé, en ce qui concerne notamment la condition de ressources appliquée pour l'attribution et le service de la réversion dans les régimes concernés.

Le décret prévoit ainsi les règles suivantes.

Le dispositif d'assurance veuvage disparaît progressivement⁵ et, corrélativement, la condition d'âge minimum (55 ans) pour bénéficier d'une pension de réversion dans le régime général et

³ « Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés », 2004, La Documentation française.

⁴ Avis du Conseil d'orientation des retraites du 15 novembre 2004 disponible sur le site du Conseil : www.cor-retraites.fr

⁵ La cotisation salariale d'assurance veuvage (0,1 point déplafonné) a été convertie en cotisation salariale déplafonnée d'assurance vieillesse au 1^{er} juillet 2004.

les régimes alignés est progressivement supprimée selon le calendrier suivant : 52 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} juillet 2005, 51 ans à partir du 1^{er} juillet 2007, 50 ans à partir du 1^{er} juillet 2009 et suppression de toute condition d'âge à compter du 1^{er} janvier 2011⁶. Dans le régime des professions libérales dont les conditions d'attribution des pensions de réversion sont alignées sur celles du régime général, un calendrier de mise en œuvre spécifique est prévu.

Dans les régimes complémentaires, la question reste ouverte de la transposition de la mesure de suppression de la condition d'âge adoptée dans les régimes de base, alors même que pour un certain nombre de catégories (cadres, profession libérales), ces régimes assurent l'essentiel de la réversion.

Par ailleurs, la double condition de ressources et de limitation du cumul entre une pension de droit propre et une pension de droit dérivé est remplacée par un plafond de ressources unique dont le montant est de 2080 fois le SMIC horaire pour une personne seule et de 3328 fois le SMIC horaire pour un ménage.

La pension de réversion est désormais calculée comme une différentielle par rapport à ce plafond. Pour le calcul, est retenu l'ensemble des pensions de droit direct et de réversion servies au veuf ou à la veuve par un régime de retraite de base, ainsi que l'ensemble de ses revenus propres⁷. Les revenus d'activité font l'objet d'un abattement de 30 % si le veuf ou la veuve est âgé d'au moins 55 ans. Sont, en revanche, exclus du calcul les revenus mobiliers et immobiliers issus du conjoint décédé ou de la communauté, ainsi que les avantages de réversion servis par les régimes complémentaires.

Le montant de la pension de réversion varie selon l'évolution des ressources du veuf ou de la veuve (ou de son ménage) jusqu'au moment où il ou elle a liquidé l'ensemble de ses pensions de retraite personnelles, ou, à défaut de droit personnel, à compter de l'âge de 60 ans.

2. Les bonifications pour enfants et les départs anticipés des parents de trois enfants, dans la fonction publique

La loi du 21 août 2003 a dû tenir compte des exigences posées par la jurisprudence communautaire. L'arrêt Griesmar, rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 29 novembre 2001⁸, impose, en effet, l'extension du dispositif de la bonification pour enfants aux hommes, pour respecter le principe d'égalité des rémunérations entre hommes et femmes tel qu'il a été interprété par la Cour.

La réforme de 2003 a donc accordé à l'ensemble des fonctionnaires, hommes ou femmes, une bonification d'un an pour chacun de leurs enfants nés ou adoptés avant le 1er janvier 2004, sous réserve qu'ils aient interrompu leur activité pendant au moins deux mois dans le cadre

⁶ Sur la suppression de toute condition d'âge le décret va plus loin que l'avis du Conseil qui estimait que l'abaissement de la condition d'âge pouvait se faire à un rythme plus lent que le rythme prévu.

⁷ L'article 10 du décret n° 200-857 du 24 août 2004 relatif aux droits à l'assurance vieillesse des conjoints survivants dispose toutefois que, par dérogation à l'article R. 353-1 du code de la sécurité sociale (qui définit les ressources à retenir et celles à exclure pour l'appréciation du droit à réversion), jusqu'au 30 juin 2006, les ressources du conjoint survivant ne tiennent pas compte des avantages de réversion de base servis par le régime général, le régime des salariés agricoles et les régimes des artisans, commerçants, professions libérales et exploitants agricoles.

⁸ Cette jurisprudence a été appliquée par le Conseil d'Etat dans l'arrêt Griesmar du 29 juillet 2002.

d'un congé pour maternité, d'un congé pour adoption, d'un congé parental ou d'un congé de présence parentale, ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans. Pour les enfants qui naissent après le 1^{er} janvier 2004, la bonification pour enfant est remplacée par une prise en compte gratuite des années d'interruption d'activité pour s'occuper de l'enfant, jusqu'à trois ans par enfant.

Par ailleurs, afin de compenser les désavantages de carrière qu'induit l'interruption de service liée à l'accouchement, la loi de 2003 institue pour les femmes fonctionnaires une majoration de durée d'assurance de deux trimestres par enfant né après le recrutement dans la fonction publique et après le 1^{er} janvier 2004. Cette majoration s'ajoute à la validation du congé de maternité. Mais elle ne peut se cumuler avec la durée d'assurance retenue au titre de la prise en compte gratuite d'une période d'interruption d'activité pour s'occuper d'un enfant lorsque celle-ci est supérieure ou égale à six mois⁹.

Dans la même perspective de mise en conformité avec le principe communautaire d'égalité entre hommes et femmes et sous conditions d'interruption d'activité fixées par décret, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004 permet un départ en retraite des pères et mères de trois enfants ayant au moins 15 ans de service, alors que ce droit était réservé jusqu'ici aux femmes.

La mise en œuvre de la nouvelle législation relative aux bonifications pour enfants nés avant le 1^{er} janvier 2004 a suscité des difficultés, car elle est dans un certain nombre de cas plus restrictive que la législation antérieure (notamment pour les enfants nés avant l'entrée de la mère dans la fonction publique). Ces conditions de mise en œuvre ont été adaptées pour répondre à ces difficultés.

3. Le droit à l'information des assurés

Comme il a été précisé ci-dessus, les deux décrets¹⁰ prévus par l'article 10 de la loi du 21 août 2003, relatifs au droit à l'information des assurés sur leur retraite, ne sont pas encore intervenus. Cette absence n'a, cependant, pas de conséquence sur la mise en œuvre effective des principes posés par la loi de 2003, puisque les délais de construction du système d'échange des données entre les organismes ne permettront pas d'envoyer des documents avant juillet 2007 et que cette construction se fait activement.

Rappelons que la loi portant réforme des retraites reconnaît le droit de la personne à une information individuelle sur sa retraite selon deux modalités :

- périodiquement, un "relevé de situation individuelle" donnera à chaque personne une information consolidée sur les droits qu'elle s'est constitués dans l'ensemble des régimes de retraites obligatoires dont elle a relevé ;

⁹ Les bonifications de service et les validations d'années d'interruption d'activité s'ajoutent à la durée de service prise en compte pour calculer le montant de la pension et déterminer l'âge d'accès à une pension à taux plein ; les majorations de durée d'assurance, en revanche, n'interviennent que pour la détermination de l'âge d'accès au taux plein.

¹⁰ Un décret simple et un décret en Conseil d'Etat (le Conseil d'Etat devrait examiner le texte au début du mois d'avril).

- à partir d'un certain âge, une "estimation indicative globale" fournira une évaluation des montants de retraite qu'elle est susceptible de percevoir pour l'ensemble des régimes légalement obligatoires dont elle aura relevé au moment de son départ à la retraite.

Les définitions du contenu, des modalités et du calendrier de mise en œuvre de ce droit sont renvoyées à des décrets d'application : un décret en Conseil d'Etat, pour habilitier les régimes à échanger les données¹¹ et fixer un calendrier ; un décret simple, pour préciser le contenu du droit à l'information.

La loi pose aussi les fondements d'une coordination entre les régimes pour la constitution puis la diffusion de l'information, avec la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant tous les organismes gestionnaires de régimes de retraite et les services de l'Etat chargés de la liquidation des pensions des fonctionnaires.

Le groupement d'intérêt public a été installé par le ministre de la protection sociale et de la santé, M. Douste-Blazy et par le secrétaire d'Etat chargé de l'assurance maladie, M. Bertrand, le 5 juillet 2004.

Un an après cette installation, le Conseil d'orientation des retraites a, dans une séance du 29 juin 2005, fait le point sur l'état d'avancement des travaux du GIP, les choix effectués et les réalisations en cours, ainsi que sur les calendriers prévisibles.

L'ensemble des organismes de retraite travaillent au sein du GIP à la conception des documents et des instruments indispensables à la mise à la disposition des assurés des informations qui les concernent. La réponse ainsi apportée aux besoins des assurés sera originale, puisqu'elle résultera d'une coordination qui n'existait pas jusqu'alors.

Le projet initié dès le vote de la loi a franchi au cours des années 2004 et 2005 une première étape. Le mode de fonctionnement du GIP a été précisé, puis les documents destinés aux assurés et les échanges de données entre les systèmes d'information ont été définis. Les conséquences d'un envoi unique sur la visibilité de chaque régime pour l'assuré ont également été analysées.

En 2006, après cette phase de conception, une deuxième étape de réalisation a été engagée avec la mise en relation effective des systèmes d'information des régimes et la construction des outils communs indispensables.

Enfin, en 2007, la troisième étape du projet aura une dimension dominante de communication, pour préparer et accompagner l'envoi du relevé de situation individuelle et de l'estimation indicative globale qui répondent aux vœux du Conseil d'orientation des retraites.

Compte tenu de l'ampleur du projet, le calendrier retenu¹² est ambitieux. Au deuxième trimestre 2006, un site internet comportant de nombreuses informations générales et un outil de simulation utilisable pour tous les grands régimes¹³ sera ouvert. L'ouverture du site donnera lieu à de larges informations dans la presse. A partir de 2007, seront produits des

¹¹ Cet échange d'informations doit, notamment au regard des exigences posées par la CNIL, faire l'objet d'un encadrement juridique.

¹² Il figure dans les projets de décret qui ont nécessité un avis de la CNIL et devraient être prochainement publiés.

¹³ A l'exception des régimes des professions libérales, dans un premier temps.

documents pour les assurés (relevé de situation individuelle et estimation indicative globale) selon le calendrier figurant dans le tableau ci-dessous.

	AGE DU BENEFICIAIRE	
	Relevé de situation individuelle	Estimation Indicative Globale
1 ^{er} juillet 2007	Quel que soit l'âge, à la demande de l'assuré	
1 ^{er} juillet 2007	50 ans	58 ans
1 ^{er} juillet 2008	50 ans et 45 ans	57 ans ou 58 ans
1 ^{er} juillet 2009	50 ans, 45 ans et 40 ans	56 ans ou 57 ans
1 ^{er} juillet 2010	50 ans, 45 ans, 40 ans et 35 ans	55 ans ou 56 ans
1 ^{er} juillet 2011	50 ans, 45 ans, 40 ans et 35 ans	55 ans

Tant que l'assuré poursuit son activité, il bénéficie d'une estimation globale tous les cinq ans à partir des âges figurant dans le tableau ci-dessus.

On peut se demander si le GIP ne serait pas l'organisme le mieux placé pour produire, en outre, quelques messages permettant d'améliorer l'information générale des assurés qui demeure trop faible. Cette question relève d'une appréciation gouvernementale et du Conseil d'administration du GIP. Mais le Conseil d'orientation des retraites note que le nécessaire développement de l'information générale appelle la diffusion de messages utilisant d'autres médias qu'un site internet.

CHAPITRE 2 – LES REFORMES INTERVENUES OU EN PROJET HORS DU CHAMP DU REGIME GENERAL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Parallèlement à la mise en œuvre de la loi du 21 août 2003, des réformes des régimes de retraite sont intervenues hors du champ du régime général et des régimes de la fonction publique. Ces évolutions ont concerné à la fois des régimes alignés, mais aussi certains régimes spéciaux et régimes complémentaires.

Les développements qui suivent n'ont pas de caractère exhaustif. Ils indiquent seulement les principales évolutions intervenues, en cours de discussion ou de négociation, ou simplement annoncées dans certains régimes. Ils témoignent qu'un mouvement ou une réflexion sont engagés dans des secteurs d'activité variés pour trouver les moyens d'adapter les règles des régimes de retraite aux évolutions sociales en cours, aux changements des règles comptables, ou, plus simplement pour en rationaliser la gestion.

I – La fusion des régimes des commerçants et des artisans : le régime social des indépendants (RSI)

Les propositions émanant de la majorité des conseils d'administration des caisses nationales des régimes vieillesse et maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANCAVA¹, ORGANIC², CANAM³) et de l'ACOSS, ont conduit le Gouvernement à arrêter le principe de la fusion de ces trois régimes et la création au premier semestre 2006 d'un seul régime social des indépendants (le RSI) et d'un interlocuteur social unique pour le recouvrement des cotisations et des contributions spéciales dont ils sont redevables à titre personnel.

Une Instance nationale provisoire du régime social des indépendants (INPRSI) a été créée par une ordonnance du 31 mars 2005⁴ et officiellement installée le 29 juin 2005, afin de préparer la mise en place de ce régime unique et l'exercice de ses missions. Elle se substitue aux conseils d'administration des trois caisses nationales de sécurité sociale des professions indépendantes, la CANCAVA, l'ORGANIC et la CANAM.

Le régime social unique assurera au premier semestre 2006 la couverture sociale de près de trois millions de personnes. Cette réforme doit permettre des économies de gestion, améliorer la protection sociale des travailleurs indépendants et faciliter l'ensemble de leurs démarches, tant pour le versement des cotisations que pour la perception des prestations.

Les caisses de base et la caisse nationale du RSI devraient être installées avant la fin du premier semestre 2006. Une autre étape est prévue en 2007 ou 2008, avec la création de

¹ Caisse d'assurance vieillesse-invalidité-décès des artisans.

² Caisse d'assurance vieillesse-invalidité-décès des commerçants.

³ Caisse d'assurance maladie des artisans, des commerçants et des professions libérales.

⁴ Ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005, relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants, prise en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures pour simplifier l'organisation des régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants.

l'Interlocuteur social unique (ISU), institué par l'ordonnance n°2005-1529 du 8 décembre 2005, destiné à jouer le rôle d'un guichet unique.

La signification de la création de ce régime social unique des indépendants est importante : dans un premier temps, les commerçants et artisans ont compté sur leur seul capital pour vivre pendant leur retraite ; ils ont ensuite souhaité et obtenu un alignement de leurs régimes (y compris, à terme, de leurs régimes complémentaires) sur les régimes des salariés du secteur privé, puis, dans une volonté de diminution des coûts de gestion, conduit le rapprochement de leurs deux caisses nationales de retraite.

II – Les restructurations au sein des régimes des professions libérales

Les réformes en cours concernant les professions libérales portent aussi bien sur les prestations du régime de base que sur l'organisation des caisses.

1. La réforme de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)

La loi d'août 2003 portant réforme des retraites a modifié en profondeur le système de retraite de base des professions libérales, dans le sens d'une harmonisation avec les règles applicables dans le régime général. Ces évolutions, présentées dans le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites⁵, ont consisté, pour l'essentiel, en un renforcement du rôle de la CNAVPL, d'une part par la réforme du mode de financement du régime de base et, d'autre part, par la restructuration de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales. A noter que les règles des régimes complémentaires des professions libérales n'ont, elles, pas été modifiées⁶.

Les rôles respectifs de la CNAVPL (désormais pleinement chargée du rôle de caisse nationale) et des sections professionnelles ont été précisés : dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, les sections assurent, pour le compte de la CNAVPL, le recouvrement des cotisations et le service des prestations du régime de base. Deux décrets du 27 mai 2004 sont intervenus, pour définir l'organisation administrative et financière de la CNAVPL (décret n° 2004-460 relatif à l'assurance des travailleurs non salariés des professions non agricoles), et des sections professionnelles, désormais au nombre de onze (décret n° 2004-461 relatif à l'assurance vieillesse des professions libérales).

2. La fusion de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) et de la Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA)

La Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) et la Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA) étaient, au sein de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales, deux sections professionnelles regroupant l'une comme l'autre des populations très diverses.

⁵ « Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés » (Première partie - Chapitre 2), 2004, La Documentation française.

⁶ Ainsi, l'âge à partir duquel un assuré peut demander la liquidation de sa retraite complémentaire sans abattement y reste fixé à 65 ans alors qu'il est passé de 65 à 60 ans dans le régime de base.

La CIPAV regroupait les architectes, ingénieurs, techniciens, géomètres, experts et conseils ainsi que l'ensemble des professionnels libéraux ne relevant pas d'une autre section professionnelle et gérait la retraite de base commune à l'ensemble des professionnels libéraux ainsi qu'un régime complémentaire et un régime invalidité-décès.

La CREA gérait, d'une part, le régime de base des personnes exerçant en qualité de non salariés notamment la profession d'enseignant, de guide touristique, de sportif professionnel et de conférencier pour lesquelles il n'existe ni régime complémentaire ni régime invalidité-décès et, d'autre part, trois régimes complémentaires⁷, dont les bénéficiaires principaux étaient les artistes auteurs qui relèvent pour le régime de base du régime général.

Intervenue le 1^{er} janvier 2004⁸, la fusion de ces deux caisses a permis de simplifier l'organisation des régimes et d'établir une partition claire entre professionnels libéraux relevant de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales pour l'ensemble des régimes (base et complémentaire) et artistes auteurs relevant de l'article L.382-1 du code de la sécurité sociale et donc du régime général pour la retraite de base. Ainsi les non salariés autrefois rattachés à la CREA bénéficieront désormais d'un régime complémentaire et d'un régime d'invalidité.

Une structure juridique propre aux régimes complémentaires des artistes auteurs est née de cette évolution : le décret n° 2004-461 du 27 mai 2004 a doté l'IRCEC (Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création) de la personnalité morale et lui a confié la gestion des trois régimes complémentaires mentionnés ci-dessus.

III – Les réformes comptables et d'organisation en cours dans certains régimes spéciaux ; les autres réformes en cours

La loi du 21 août 2003 s'applique aux trois fonctions publiques et aux ouvriers de l'Etat, mais n'a pas concerné les autres régimes spéciaux de retraite, catégorie très hétérogène qui regroupe aussi bien les régimes de grandes entreprises publiques, telles la SNCF ou la RATP, que le régime des mines ou celui des clercs de notaire. L'annexe 10 du rapport en fait le recensement, en dégage les caractéristiques et en présente une typologie, à partir des conditions qui ont présidé à leur création, ou de la situation juridique des employeurs et des salariés dans chacun de ces régimes.

Cependant, même s'ils ne sont pas inclus dans le processus programmé par la loi de 2003, certains de ces régimes évoluent. Les réformes concernent les régimes les plus importants et sont des réformes comptables et d'organisation. D'autres régimes touchant une faible population sont mis en voie d'extinction, supprimés ou intégrés au régime général ou sont en cours de discussion sur un rapprochement de leurs règles avec le régime général.

⁷ L'Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création (L'IRCEC), le régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs dramatiques (RACD) et le régime de retraite complémentaire des auteurs et compositeurs lyriques (RACL).

⁸ Décret n°2004-460 du 27 mai 2004 relatif à l'assurance des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

1. Les réformes comptables et d'organisation pour la branche des industries électriques et gazières et pour la RATP

L'organisation et le financement du régime des industries électriques et gazières (IEG) et du régime de la RATP ont été modifiés notamment sur deux points importants, l'adossement au régime général et aux régimes complémentaires et la création d'une caisse autonome.

11. Les industries électriques et gazières (IEG)

Le régime des industries électriques et gazières, géré jusqu'alors par un service d'Electricité de France, concerne l'ensemble des entreprises de la branche des industries électriques et gazières.

Après avoir présenté le contexte qui a conduit à sa réforme, on examinera l'évolution de l'organisation du régime et le dispositif d'adossement financier au régime général, à l'ARRCO et à l'AGIRC qui ont été mis en place.

a) Le contexte de la réforme

La préparation d'une réforme du financement du régime de retraite des industries électriques et gazières a été engagée en 2003 en concertation avec les partenaires sociaux de cette branche, dans un contexte marqué par l'évolution des normes comptables et l'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence.

Le règlement communautaire européen n°1606/2002 du 19 juillet 2002 oblige les entreprises des États membres à présenter leurs comptes selon des normes comptables internationales, à partir du 1^{er} janvier 2005 ou 2007 selon le statut de l'entreprise (1^{er} janvier 2005 pour les entreprises cotées en bourse et 1^{er} janvier 2007 pour les entreprises non cotées faisant un appel public à l'épargne). L'objectif de ce règlement est d'harmoniser les normes comptables européennes afin de garantir une plus grande transparence et une comparabilité de la performance des entreprises. Plus particulièrement, une de ces normes comptables internationales, la norme IAS⁹ impose aux entreprises de provisionner¹⁰ dans leurs comptes l'intégralité de leurs engagements sociaux, et notamment les engagements de retraite.

Par ailleurs, l'ouverture du marché de l'énergie à la concurrence a conduit à une séparation juridique entre les entreprises EDF et GDF et le régime de retraite des IEG et la création d'une caisse autonome pour assurer sa gestion, alors que jusqu'ici celle-ci était assurée par un service d'EDF.

b) La création d'une caisse

La loi n° 2004-803 du 9 août 2004 a posé les principes et les règles fondamentales de la réforme du régime de retraite des industries électriques et gazières. La loi a créé la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), organisme autonome paritaire de sécurité sociale, qui gère le régime spécial de retraite de la branche. Elle a prévu l'adossement du régime spécial au régime général et aux régimes complémentaires des salariés du privé AGIRC-ARRCO selon des modalités définies par des conventions financières. Seules les

⁹ IAS : International Accounting Standard.

¹⁰ Des provisions d'un montant représentatif des charges futures liées aux retraites doivent être inscrites au compte des régimes.

modalités de gestion et de financement du régime spécial ont été modifiées par la loi dont l'application a été prévue au 1^{er} janvier 2005. Les droits des assurés du régime sont inchangés (prestations, conditions de départ en retraite).

Plusieurs décrets d'application ont été pris, et la caisse fonctionne aujourd'hui effectivement.

c) La situation des assurés et les « droits spécifiques »

La CNIEG sert aux retraités les prestations correspondant à la réglementation du régime spécial qui demeure inchangée.

Sont, cependant, distinguées dans les comptes du régime, des charges correspondant aux prestations qui seraient servies en appliquant les règles du régime général et des régimes ARRCO et AGIRC et celles qui correspondent aux « droits spécifiques ».

Le financement des charges correspondant à des prestations calculées selon les règles du régime général, de l'ARRCO et de l'AGIRC est assuré dans le cadre des conventions financières passées entre la CNIEG et ces régimes (voir ci-dessous la description des opérations d'« adossement »).

Le financement des charges correspondant aux « droits spécifiques » est assuré par une taxe et des contributions des entreprises des IEG. Il est fait une distinction entre les droits spécifiques passés et les droits spécifiques futurs.

Les droits spécifiques passés sont calculés comme la différence entre les droits validés auprès du régime des IEG avant le 1^{er} janvier 2005 et les droits repris par les régimes de droit commun au titre de cette période. Ils sont garantis par l'Etat.

Une contribution tarifaire sur les prestations de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel (CTA), est instituée pour financer les droits spécifiques passés relatifs à l'activité « régulée » (transport et distribution). Elle finance également une partie des contributions exceptionnelles versées au titre de l'adossement aux régimes général, ARRCO et AGIRC (voir ci-dessous). Cette contribution, gagée par les économies réalisées du fait de la réforme sur les activités régulées, doit être sans incidence sur les tarifs d'utilisation des réseaux publics par les clients finals. Transitoire, elle disparaîtra avec la sortie du régime du dernier retraité ayant validé des périodes de services antérieures au 1^{er} janvier 2005.

Les droits spécifiques passés correspondant à des activités « non régulées » sont à la charge des entreprises des IEG, sous forme de cotisations versées à la CNIEG.

Les droits spécifiques futurs constitués à compter du 1^{er} janvier 2005 sont intégralement à la charge du secteur des IEG et ne sont pas garantis par l'Etat. Ils doivent être financés par des cotisations sociales.

d) Le mécanisme d'adossement au régime général et aux régimes ARRCO et AGIRC

A compter du 1^{er} janvier 2005, la CNAV, l'ARRCO et l'AGIRC versent à la CNIEG les sommes correspondant au montant des pensions qui seraient servies aux retraités des industries électriques et gazières si celles-ci étaient calculées selon leurs propres règles.

En contrepartie, la CNIEG verse aux régimes général, ARRCO et AGIRC, les sommes correspondant à une cotisation salariale de 12 % et une cotisation patronale de 24 % assises sur l'assiette du régime spécial, pour les actifs et les retraités des IEG n'ayant pas atteint l'âge de 60 ans et ne justifiant pas de la durée d'assurance requise pour le taux plein.

Cependant, l'ensemble des coûts de l'adossment pour le régime général et les régimes ARRCO et AGIRC ne sont pas couverts par ce versement, du fait de la différence d'évolution démographique et économique entre le secteur des IEG et les salariés couverts par les régimes général, ARRCO et AGIRC, ainsi que du niveau et de la structure des rémunérations respectifs de leurs affiliés. C'est pourquoi sont prévus le versement de contributions forfaitaires exceptionnelles et libératoires de la CNIEG à ces régimes (« soulte » ou droit d'entrée) permettant d'assurer la neutralité financière de l'adossment pour ces derniers.

Plus généralement, l'article 79 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 précise à cet égard que « l'adossment d'un régime de retraite spécial ou de tout autre régime sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés respecte le principe de stricte neutralité financière de l'opération pour les assurés sociaux du régime général ». Cette neutralité doit être assurée et vérifiée.

Le montant de la contribution exceptionnelle due à la CNAV s'élève à 7 649 millions d'€ 40 % de cette somme sont versés en 2005 au Fonds de réserve pour les retraites qui en assurera la gestion pour la CNAV jusqu'en 2020. Les 60 % restants doivent être versés par la CNIEG à la CNAV en 20 annuités de 287 millions d'€ chacune (la somme actualisée¹¹ de ces versements en 2005 représente 4 589 millions d'€ soit 60 % du total de 7 649 millions d'€). La première partie de la soulte (40 %) est financée par les entreprises de la branche des IEG, la deuxième partie qui correspond aux activités « régulées » (transports et distribution) est financée par une fraction de la contribution tarifaire d'acheminement instituée par la loi (voir ci-dessus).

Le montant de la contribution exceptionnelle due par la CNIEG aux régimes de retraite complémentaires ARCCO et AGIRC est destiné à couvrir les réserves et le fonds de gestion de ces régimes. Il s'élève à 799 millions d'€ pour la branche, dont 99 % seront versés en 2005 et le solde en 2006. Une contribution de maintien des droits est prévue dont le montant sera définitivement fixé en 2010, en fonction de l'évolution effective de la masse salariale des IEG. Elle pourrait s'élever à un montant plafonné à 918 millions d'euros pour la branche.

12. La RATP

Deux évolutions récentes ont conduit à changer les modalités de financement du régime de retraite de la RATP :

- en application de l'article 39 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a organisé, à compter du 1^{er} juillet 2005, le transfert de la compétence de l'Etat en matière de transports publics au niveau régional¹², ce qui entraîne une clarification entre les financements par les collectivités locales (pour les charges d'exploitation) et le financement du déficit des retraites, qui reste à la charge de l'Etat.

¹¹ Le taux d'actualisation retenu est égal à 2,5% en termes réels.

¹² Le STIF (Syndicat des Transports d'Ile-de-France), l'autorité organisatrice des transports publics en Ile de France, est depuis le 1^{er} juillet 2005 sous le contrôle de la région.

- l'application des normes comptables internationales (IAS 19) qui impose aux entreprises non cotées faisant appel public à l'épargne de provisionner leurs engagements de retraite.

La réforme du financement envisagée repose sur des principes analogues à ceux qui ont été retenus pour le régime de retraite des industries électriques et gazières (IEG). Un adossement aux régimes de droit commun sera réalisé. Plusieurs décrets publiés le 27 décembre 2005 au Journal officiel permettent sa mise en œuvre. La caisse de retraite RATP a été créée à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le déséquilibre financier généré à la CNAV, compte tenu notamment des différences démographiques des deux régimes, par l'opération d'adossement sera compensé par le versement d'une soulte. A la différence de la réforme du régime des industries électriques et gazières dans laquelle la soulte est intégralement financée par les entreprises et par une taxe affectée, la soulte est financée par l'Etat. Les droits non repris par les régimes de droit commun, dits « droits spécifiques » (et qui correspondent aux règles propres au régime RATP, c'est-à-dire essentiellement aux charges liées aux départs anticipés), seront pris en charge par l'Etat, tant pour les droits déjà acquis que pour les droits futurs dans la limite toutefois d'un plafond de 45 000 emplois sous statut s'agissant des droits futurs. Le montant des soultes est en cours de discussion et sera précisé par les conventions en cours de signature.

13. Les projets en cours de discussion

Le règlement communautaire n°1606/2002 s'applique aux entreprises cotées en bourse depuis le 1^{er} janvier 2005. Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) faisant appel à l'épargne publique seront quant à eux soumis à l'obligation de préparer leurs comptes selon les normes IAS/IFRS¹³ à partir du 1^{er} janvier 2007. A cette échéance, la question du provisionnement et de l'inscription au bilan des engagements de retraite se pose pour plusieurs entreprises gérant des régimes spéciaux de retraite telles La Poste et la SNCF.

14. Les garanties de transparence et de neutralité des adossements

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 renforce les garanties de transparence et de neutralité financière pour les assurés sociaux du régime général de l'adossement d'un régime de retraite spécial sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

A cet effet, le principe de stricte neutralité financière est désormais inscrit dans le Code de la sécurité sociale sous l'article L. 222-7. Les caisses de retraite concernées doivent rendre compte de la mise en œuvre de ce principe et assurer la publication des données techniques sur les adossements.

En outre, les futurs adossements doivent faire l'objet d'une information préalable des commissions parlementaires concernées portant sur les modalités de ces opérations.

2. Des processus d'intégration ou de rapprochement des règles

¹³ International Accounting Standard / International Financial Reporting Standard.

21. Des processus d'intégration

Dans le passé, un certain nombre de régimes spéciaux ont été intégrés au régime général et aux régimes complémentaires des salariés. Dans la période récente, sont intervenues une intégration pour le régime des cultes et une intégration du régime de retraites de la chambre de commerce et d'industrie de Paris aux régimes de droit commun.

La branche vieillesse du régime des cultes, rapprochée financièrement du régime général depuis 1998, y sera prochainement intégrée complètement comme pour les branches maladie et invalidité en application de l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006. L'ensemble des règles de droit commun concernant la retraite y trouvera ainsi application. Dans le cadre de cette intégration, l'âge minimal de départ à la retraite pour les ressortissants du régime des cultes est abaissé à 60 ans, sous réserve du respect des conditions de droit commun relatives à la durée d'assurance. La Caisse de retraite du régime des cultes (CAVIMAC) reste la caisse gestionnaire, pour le compte du régime général, des prestations et des cotisations, compte tenu des spécificités de la population d'assurés. Les assurés du régime des cultes bénéficient désormais d'une couverture complémentaire obligatoire dans le cadre de l'ARRCO (décision de la commission paritaire de l'ARRCO de décembre 2005).

Le régime de retraite de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) a été intégré aux régimes de droit commun le 1^{er} janvier 2006. Le régime général et les régimes complémentaires versent les prestations de droit commun. Les prestations supplémentaires correspondant à des droits existants sont versées par la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

22. Un processus de rapprochement des règles

Des discussions se sont ouvertes en juillet 2005 avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives sur la question de l'évolution du régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France. L'objectif serait d'examiner les conditions d'une transposition, à partir de 2006, de la réforme arrêtée en 2003 pour les fonctionnaires, en l'adaptant à la situation spécifique de la profession.

IV – Les évolutions des régimes complémentaires

D'importantes évolutions sont en cours concernant les régimes complémentaires de retraite.

1. L'aboutissement de la réforme des institutions de retraite complémentaire engagée en 1994

La loi n°94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale des salariés qui transpose deux directives communautaires de 1992 clarifie la mission des différentes institutions à gestion paritaire. Elle confirme le principe d'affiliation obligatoire des institutions de retraite complémentaire et leur reconnaît une mission d'intérêt général, tout en affirmant l'autonomie des partenaires sociaux. Elle consacre l'évolution des organismes tendant à une spécialisation des différentes institutions, les unes se consacrant à la retraite complémentaire dans des conditions voisines des régimes de base (institutions ARRCO et AGIRC) et les autres se consacrant à la prévoyance dans des conditions analogues aux multiples opérateurs proposant

des produits dans ce domaine (avec notamment, des obligations de provisionnement des engagements). La loi de 1994 encadre, en effet, les couvertures de retraite supplémentaire à caractère collectif, précisant notamment les règles prudentielles devant être mises en œuvre.

L'établissement du décret relatif au fonctionnement et au contrôle des institutions de retraite complémentaire a présenté des difficultés qui ont retardé sa mise au point. Celle-ci a été faite par un décret n° 2004-965 du 9 septembre 2004 d'application de la loi du 8 août 1994 en ce qui concerne les institutions de retraite complémentaire.

Son objet est de définir les règles de création, de fonctionnement et de contrôle des institutions de retraite complémentaire (IRC) et de leurs fédérations. Il comporte des mesures confirmant le large pouvoir des fédérations à l'égard des institutions de retraite complémentaire qui en sont membres, le ministre étant cependant doté de pouvoirs comportant notamment l'approbation des règles de fonctionnement prévues par ces fédérations (approbation des modèles de statut des institutions) ou la possibilité d'intervenir en cas de crise (retrait de l'autorisation de fonctionnement des institutions).

Trois axes majeurs y sont développés : la clarification de l'organisation interne des IRC et de leurs fédérations, l'amélioration de la procédure de contrôle, enfin l'affirmation d'une plus grande lisibilité de l'action des institutions par une information accrue de leurs membres et du ministre chargé de la sécurité sociale.

2. Les évolutions de l'ARRCO et de l'AGIRC

Au cours de ces dernières années, les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC ont connu des évolutions importantes. Après la création d'un régime unique ARRCO en 1999¹⁴, un accord du 10 février 2001 a posé le principe du rapprochement de la réglementation et de la gestion des deux régimes, qui sans remettre en cause leur autonomie, permette d'en simplifier la gestion, d'en améliorer la qualité et d'en réduire le coût de fonctionnement. Ce texte, complété par plusieurs annexes, prévoyait :

- la création, dans un délai de trois ans, de groupes d'institutions, comportant chacune une institution AGIRC et une institution ARRCO et la rationalisation des conditions de rattachement des entreprises en fonction de leur implantation territoriale ;
- une harmonisation des réglementations AGIRC et ARRCO dans tous les domaines ;
- la définition de procédures communes (unicité de service AGIRC-ARRCO) permettant de simplifier les démarches des entreprises et des assurés¹⁵.

Depuis 2001, l'harmonisation des réglementations s'est poursuivie. Les deux régimes ont adopté les mêmes règles de fixation des dates d'effet de la retraite. Ils ont ainsi posé le principe de concordance des dates d'effet, la date de la première demande de retraite déposée dans l'un des deux régimes complémentaires devant être prise en compte par l'autre régime

¹⁴ Avant 1999, les règles déterminant, notamment, la valeur du point, les majorations de pension ou les conditions d'octroi des pensions de réversion étaient propres à chaque caisse (ou groupe de caisses) ARRCO. Ces règles ont été unifiées par un accord du 25 avril 1996, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

¹⁵ Pour les entreprises, une seule déclaration et un seul paiement des cotisations ; pour les assurés, une seule liquidation et un seul paiement des allocations de retraite.

pour déterminer la date d'effet des droits de l'assuré. Ont été harmonisées, de la même façon, les règles relatives à la validation des périodes de maladie et de chômage et au paiement des allocations de faible montant. En outre, des règles communes de recouvrement et de contentieux sont applicables depuis le 1^{er} janvier 2004.

Au 30 septembre 2004, 24 groupes de protection sociale comportaient des institutions AGIRC et 31 groupes comportaient des institutions ARRCO (certains groupes comportent les deux types d'institutions).

Un mouvement de concentration des groupes de protection sociale est fortement engagé ces dernières années et, au sein même des groupes, de nombreuses fusions entre institutions ont eu lieu ou s'opèrent actuellement, sous l'impulsion des fédérations qui souhaitent que ne demeurent qu'une caisse ARRCO et une caisse AGIRC par groupe¹⁶.

Les mesures prises dans l'accord conclu le 13 novembre 2003, pour prolonger dans les régimes complémentaires les dispositions de la loi du 21 août 2003 relatives au régime général et pour fixer jusqu'en 2008 l'évolution de la valeur du point et du salaire de référence, ont été présentées dans le deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites¹⁷.

On rappellera seulement ici brièvement les principales mesures prises en conséquence de la réforme de 2003 :

- l'allongement de la durée d'assurance permettant de bénéficier du taux plein au régime général est pris en compte pour le calcul des pensions des régimes complémentaires, puisque les salariés continuent à bénéficier des pensions ARRCO et AGIRC sans l'application de coefficients d'abattement, dès qu'ils remplissent les conditions pour liquider la pension au régime général à taux plein ;
- les dispositions des articles 23 et 24 de la loi du 21 août 2003 (départs anticipés pour carrière longue et pour les travailleurs handicapés) ont été transposées dans les régimes complémentaires pour permettre aux salariés concernés une liquidation de leurs droits à l'ARRCO et à l'AGIRC sans application de coefficients d'anticipation pour anticipation¹⁸ ;
- enfin, les salariés peuvent racheter un nombre forfaitaire de 70 points retraite par année d'études supérieures dans chacun des régimes complémentaires, dans la limite de trois ans et moyennant l'application d'un coefficient assurant la neutralité actuarielle pour les régimes.

Il est également utile de rappeler que l'accord du 13 novembre 2003 a mis fin au transfert financier géré depuis l'accord du 25 avril 1996 de l'ARRCO vers l'AGIRC, destiné à compenser l'effet de l'évolution du plafond de la sécurité sociale qui conduit les cadres à cotiser de plus en plus à l'ARRCO et pèse sur les finances de l'AGIRC. S'y est substituée la prise en charge directe par l'ARRCO du solde technique des opérations des participants à

¹⁶ Les institutions de retraite complémentaire et les institutions de prévoyance doivent, en vertu de la loi de 1994, être distinctes, mais elles font souvent partie d'un même un groupe de protection sociale qui peut également comprendre des mutuelles ou unions de mutuelles, des institutions financières et des associations de gestion de moyens.

¹⁷ « Retraites : les réformes en France et à l'étranger ; le droit à l'information des assurés » (Première partie – chapitre 2), 2004. La Documentation française.

¹⁸ Sources : article 2 de l'Accord du 13 novembre 2003 (carrières longues) ; avenants du 1^{er} juillet 2004 : n° 80 à l'accord interprofessionnel du 8 décembre 1961 et A-226 à la convention collective nationale du 14 mars 1947, étendus et élargis par arrêtés du 20 mai 2005 (salariés handicapés).

l'AGIRC au titre de l'article 36 de la convention collective de 1947 (techniciens, collaborateurs et agents de maîtrise).

Par ailleurs, le même accord prévoit l'ouverture d'une négociation interprofessionnelle avant le 31 décembre 2008 afin de définir les modalités d'intégration à l'AGIRC et à l'ARRCO de l'Association pour la Gestion du Fonds de Financement (AGFF) qui, en 2001, a succédé à l'Association pour la gestion de la structure financière (chargée de financer le coût pour les régimes complémentaires de la retraite à 60 ans). Cette intégration est susceptible de modifier sensiblement les résultats financiers présentés par les deux régimes, même s'il ne change rien au solde total des régimes complémentaires et de l'AGFF, retracé dans la troisième partie du présent rapport.

3. Les évolutions de l'IRCANTEC

L'arrêté du 26 décembre 2003 transpose au régime de l'IRCANTEC¹⁹ les mesures édictées par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites :

- Passage de 150 à 160 trimestres pour l'obtention d'une retraite à taux plein entre 60 et 65 ans. Cette modification entraîne le décalage de tous les coefficients de minoration lorsque cette condition de durée d'assurance n'est pas remplie.
- Départs anticipés sans minoration avant 60 ans pour les carrières longues et pour les salariés handicapés. La mise en œuvre de ces dispositions est subordonnée à la liquidation de la retraite par la CNAV qui vérifie que le salarié remplit les conditions d'âge et de durée de cotisation.
- Cumul emploi-retraite lors d'une reprise d'activité : les bénéficiaires de retraites ayant pris effet au plus tôt au 1^{er} janvier 2004 peuvent continuer à percevoir ces avantages et reprendre une activité sous réserve que le revenu procuré par cette nouvelle activité ajouté au total des pensions perçues n'excède pas le dernier revenu d'activité avant départ en retraite. Dans le cas contraire, le versement des pensions est suspendu. Les cotisations versées au titre de ces reprises d'activité ne permettent l'obtention de points supplémentaires que dans le cas de la suspension du service des pensions.
- Salaire de référence et valeur du point : ils sont désormais indexés sur l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac suivant le coefficient retenu pour la revalorisation des pensions du régime général. Ces valeurs sont désormais fixées une fois par an, le 1^{er} janvier. Il n'y a plus d'avis du Conseil d'administration, ni d'arrêté conjoint du ministère du budget et du ministère des affaires sociales.
- Egalité hommes-femmes : égalité totale des conditions de réversion sur l'intégralité de la carrière pour les décès intervenus après le 31 décembre 2003. Pour les décès antérieurs au 1^{er} janvier 2004, l'égalité hommes-femmes en matière de réversion est limitée aux droits afférents aux carrières postérieures au 17 mai 1990²⁰.

¹⁹ Régime de retraite complémentaire au régime général de la sécurité sociale au bénéfice des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

²⁰ Comme le permet l'arrêt Barber de la Cour de justice des Communautés européennes du 17 mai 1990, affaire C-262/88.

Par ailleurs, un projet de réforme du fonctionnement de l'IRCANTEC, présenté à la fin du mois de juillet 2005, est suspendu.

4. La création de régimes complémentaires particuliers

Plusieurs régimes complémentaires particuliers ont été récemment créés.

41. La création du régime de retraite additionnel de la fonction publique

Le décret n° 2004-569 du 18 juin 2004 précise les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement du régime de retraite additionnelle de la fonction publique créé par la loi d'août 2003.

Ce régime, obligatoire, bénéficie aux fonctionnaires des trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales et hospitalières).

Les cotisations alimentant les régimes sont assises sur les primes et avantages indiciaires dans la limite de 20 % de leur traitement indiciaire. Le taux de cotisation, réparti à part égale entre employeurs et fonctionnaires, est fixé à 10 %.

Les droits sont calculés sous forme de points, qui peuvent être servis dès lors que le fonctionnaire a atteint l'âge de 60 ans et qu'il a liquidé sa pension principale.

Le régime n'attribue aucune prestation au titre des périodes d'activité antérieures au 1^{er} janvier 2005. Aucune possibilité de rachats n'est ouverte. Sa montée en charge est, pour cette raison, très progressive. Le nombre de points qu'il sera susceptible d'attribuer augmentera au fil des générations. Ceci est cohérent avec une montée en charge progressive des mesures d'ajustement adoptées dans les régimes de fonctionnaires.

Le régime est en répartition totalement provisionnée. L'excédent des cotisations perçues par rapport aux prestations versées est capitalisé et le régime doit, à tout moment, être en mesure de payer les droits des bénéficiaires, sur l'ensemble de leur durée de vie.

Sa gestion est confiée à un nouvel établissement public doté d'un conseil d'administration dans lequel sont représentés les fonctionnaires et leurs employeurs.

42. Le nouveau régime additionnel de retraite des enseignants du privé

La loi n°2005-5 du 5 janvier 2005 a créé un nouveau régime additionnel de retraite pour les personnels enseignants et de documentation des établissements d'enseignement privés sous contrat avec l'Etat, afin de rapprocher leur niveau de pension de celui des maîtres titulaires de l'enseignement public. Le décret n°2005-1233 du 30 septembre 2005 a fixé les modalités de fonctionnement de ce régime additionnel²¹. Ce régime sera géré paritairement, en répartition

²¹ La majoration de pension que recevront les enseignants du privé s'élèvera à 5% de leur retraite pour les liquidations entre 2005 et 2009, 6% pour les pensions entre 2010 et 2014, soit 1% supplémentaire tous les 5 ans : le supplément de retraite additionnelle atteindra alors 10% pour les pensions liquidées après 2005. Toutefois, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2006, la majoration de pension a été améliorée par amendement

provisionnée. Il est assis sur l'ensemble de la rémunération versée par l'Etat et son financement était réparti²² de façon égale entre l'Etat et les enseignants (0,75% chacun).

43. Le régime des écrivains

Les artistes-auteurs d'œuvres originales relèvent du régime général pour la retraite de base et de régimes spécifiques pour la retraite complémentaire. Toutefois, jusqu'à la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, une part importante de ces artistes-auteurs, écrivains et traducteurs essentiellement, ne bénéficiaient pas d'un régime complémentaire.

En instituant un droit de prêt des ouvrages en bibliothèque, la loi a prévu la répartition en deux parts des ressources procurées par ces droits : une partie de ces ressources est affectée au versement des droits d'auteur, l'autre sert à la prise en charge d'une fraction des cotisations dues au titre de la retraite complémentaire. Le décret n°2004-920 du 31 août 2004 a précisé les modalités de mise en œuvre de l'ensemble du dispositif du droit de prêt et désigné l'IRCEC (Institution de retraite complémentaire de l'enseignement et de la création) comme régime complémentaire des écrivains²³. Le décret n° 2004-1385 du 22 décembre 2004 a fixé à 50 % du montant de la cotisation annuelle, la fraction des cotisations prises en charge par la rémunération au titre du prêt en bibliothèque, et précisé que cette cotisation est due si l'assuré a versé la part de la cotisation annuelle à sa charge.

44. La création d'un régime complémentaire obligatoire pour les industriels et les commerçants

Avant la loi de 2003 portant réforme des retraites, la couverture vieillesse des industriels et des commerçants était constituée :

- d'un régime de base, aligné depuis 1973 sur le régime des salariés ;
- d'un régime dit des conjoints, qui assurait sous certaines conditions au commerçant marié qui demandait la liquidation de sa retraite une majoration de pension ;
- d'un régime complémentaire facultatif.

La loi du 21 août 2003 a poursuivi plusieurs objectifs, concernant cette population d'assurés : l'amélioration des pensions et des conditions de pilotage du régime pour le rapprocher des régimes de droit commun ; la suppression du régime des conjoints, coûteux et inéquitable. La loi a ainsi permis, au 1^{er} janvier 2004, la mise en place d'un véritable régime complémentaire obligatoire qui se substitue au régime des conjoints et le complète. Il est comparable à celui qui a été mis en place par les artisans et les salariés. Elle a également prévu la transformation

parlementaire, le pourcentage de retraite additionnelle évoluant de 7 à 10%, la période de montée en charge étant elle-même raccourcie de 10 ans.

²² Le taux de cotisation qui avait été initialement fixé à 1,5% devrait dans le même temps, selon le même amendement à la loi de finances initiale, être relevé à la seule charge de l'État, le taux de cotisation employeur devant être porté à 0,8%.

²³ Ce régime est commun à l'ensemble des artistes-auteurs relevant de l'article L. 382-1 du Code de la sécurité sociale.

du régime complémentaire facultatif (Organic complémentaire), qui s'apparente à un régime supplémentaire facultatif, en mutuelle.

Le nouveau régime complémentaire obligatoire des commerçants (NRCO) est rattaché, depuis l'ordonnance n° 2005-299 du 31 mars 2005 relative à la création à titre provisoire d'institutions communes aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants, à l'Instance nationale provisoire du régime social des indépendants (RSI).

Le nouveau régime reprend les droits acquis dans le régime des conjoints jusqu'au 31 décembre 2003, date de sa fermeture définitive, et crée un droit nouveau, le "compte minimum de points" (CMP), pour tous les assurés célibataires ayant cotisé au régime des conjoints.

La loi de 2003 et les dispositions réglementaires prises pour son application²⁴ ont défini les règles de ce régime complémentaire obligatoire :

- la reprise des droits de l'ancien régime des conjoints a été modulée selon la date d'acquisition des droits ;
- le nouveau régime est conçu comme un régime en points strictement contributif ;
- le calcul des prestations s'effectue en fonction des points acquis (régime en points).

L'âge pivot de la retraite est de 65 ans. L'intéressé peut, cependant, obtenir la liquidation de ses droits entre 60 et 65 ans, sans restriction s'il bénéficie du taux plein dans le régime de base, ou, dans le cas contraire, avec application d'un abattement actuariellement neutre.

La réversibilité du droit propre de l'assuré est prévue en contrepartie d'une réduction de ce droit.

Le troisième étage facultatif de la couverture vieillesse des commerçants a été transformé en un organisme régi par le code de la mutualité. Cette mutuelle, agréée le 8 décembre 2003 sous le nom de "MEDICIS" par le ministre chargé de la Mutualité, doit désormais répondre aux exigences prudentielles applicables aux organismes assureurs français, et en particulier aux obligations de couverture des engagements, de constitution de la marge de solvabilité et de diversification des actifs financiers représentant ses engagements.

Enfin, la loi organise au profit de la nouvelle structure le transfert des réserves constituées sous forme de provisions techniques en représentation des droits acquis dans l'ancien régime facultatif.

L'avenir des retraites ne dépend pas seulement de la conduite de réformes des régimes. Il est également lié à la situation du marché de l'emploi et à la politique des seniors.

²⁴ Décret n°2004-848 du 24 août 2004 précisant les conditions de financement du régime et arrêté du 17 décembre 2004 approuvant son règlement.

CHAPITRE 3 – LES INITIATIVES RELATIVES A L’EMPLOI DES SENIORS

Dès son premier rapport, remis au Premier ministre en décembre 2001, le Conseil d’orientation des retraites a considéré que le relèvement des taux d’emploi des seniors, parmi les plus bas de l’Union européenne, devait constituer un axe essentiel d’une politique des retraites. Pouvoir travailler jusqu’à la retraite est un objectif juste et fédérateur.

La loi du 21 août 2003 a tenu compte de cette orientation dans plusieurs de ses dispositions. Elle a établi une articulation entre l’allongement de la durée d’assurance requise dans les régimes de retraite et l’allongement effectif de la durée d’activité. Elle a, pour cette raison, prévu des mesures dans le champ du travail et de l’emploi qui ont été présentées dans le deuxième rapport du Conseil d’orientation des retraites du printemps 2004¹.

Mais tout ne relève pas du législateur. C’est pourquoi la loi de 2003 a prévu une obligation d’engager une négociation interprofessionnelle dans un délai de trois ans après la publication de la loi sur la prise en compte de la pénibilité et a fait entrer l’emploi des seniors dans le champ de la négociation collective obligatoire au niveau de l’entreprise (tous les trois ans). La négociation entre les partenaires sociaux a eu lieu. La préparation d’un plan d’action concerté entre l’Etat et les partenaires sociaux est très largement avancée. Des mesures ont, par ailleurs, été prises dans la fonction publique.

Compte tenu de la proximité des calendriers entre la présentation prochaine du projet de plan d’action concerté et l’adoption de ce rapport, il n’est pas souhaitable que le Conseil rentre dans l’examen détaillé de ces textes et présente les débats qui existent aujourd’hui sur l’emploi des seniors. C’est pourquoi ne seront présentées ici que les grandes lignes des décisions prises dans le secteur privé et dans le secteur public ainsi que quelques remarques sur ces décisions.

I - La négociation collective relative à l’emploi des seniors et à la pénibilité et le projet de plan d’action concerté

1. La négociation collective sur l’emploi des seniors

Engagée en 2004, la négociation relative à l’emploi des seniors a débouché sur un accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005² qui a été signé par plusieurs organisations syndicales et patronales le 9 mars 2006³.

L’accord s’inscrit dans la perspective fixée par le Conseil européen de Lisbonne d’un taux d’emploi⁴ des 55-64 ans de 50% ce qui supposerait, pour la France, une remontée de plus de

¹ Deuxième rapport du Conseil d’orientation des retraites. Retraites : les réformes en France et à l’étranger ; le droit à l’information, 2004. La Documentation française.

² Le texte du projet a été publié par Liaisons sociales n°8636 du 25 octobre 2005.

³ La CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et les trois organisations patronales – MEDEF, CGPME et UPA – ont signé cet accord.

10 points (2 points par an) par rapport à la situation actuelle. Il prévoit un premier bilan de l'effet des mesures prises, au regard de cet objectif, à la fin de l'année 2007. Il fait de cette remontée un impératif au plan aussi bien économique que social afin, notamment, d'assurer aux seniors une activité leur offrant une rémunération puis une retraite convenable.

Ce projet d'accord comporte diverses dispositions qui s'organisent autour de quatre axes :

- l'évolution des représentations socioculturelles qui constituent un frein important à l'emploi des seniors ;
- la sécurisation des parcours professionnels avec notamment le droit à un bilan de carrière pour tous les salariés à 45 ans puis tous les cinq ans, l'amélioration des conditions de travail ;
- le retour des seniors dans l'emploi incluant, par exemple, le rejet de l'utilisation du critère d'âge dans les recrutements, la fixation d'objectifs à atteindre dans les accords de branche et d'entreprise, le contrat de professionnalisation⁵, la création d'un contrat à durée déterminée pour les seniors ;
- des possibilités d'aménagement pour les fins de carrière.

L'accord renvoie enfin le soin de prévoir un cadrage d'ensemble des aménagements législatifs et réglementaires à apporter sur diverses questions à un plan d'action concerté à l'initiative du gouvernement.

2. La négociation sur la pénibilité

La négociation interprofessionnelle sur la pénibilité, qui porte à la fois sur la prévention des situations de pénibilité et sur la réparation lorsque ces situations n'ont pas pu être évitées, est une négociation particulièrement complexe. Elle n'a pas pu encore déboucher, mais elle a permis de progresser dans la définition des situations de pénibilité résultant de certaines formes d'activités professionnelles qui risquent de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé des salariés. Les questions qui restent posées sont relatives notamment aux droits à retraite anticipée qui pourraient être reconnus et à l'articulation avec des négociations de branche.

3. Le projet de plan national d'action pour l'emploi des seniors⁶

Lors de son intervention à la réunion de la Commission nationale de la négociation collective de décembre 2005, le Premier ministre a annoncé le lancement d'une concertation conduite par M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'emploi, pour l'élaboration d'un plan national

⁴ En France, selon les statistiques d'Eurostat, le taux d'emploi, qui rapporte le nombre de personnes en emploi à la population du même âge, est de 37,3 % en 2004 pour les personnes de 55 à 64 ans (source : Enquêtes sur les forces de travail, 2005). Selon l'INSEE, ce taux est estimé à 40,6% pour la même tranche d'âge et la même année (Enquête Emploi 2004). Les deux instituts ne retiennent pas la même définition de l'âge (âge atteint en début d'année pour Eurostat, âge atteint en cours d'année pour l'INSEE), ce qui explique la différence des deux estimations.

⁵ Applicable depuis le mois d'octobre 2004, le contrat de professionnalisation, qui a remplacé trois contrats en alternance, s'accompagne d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du smic spécifique pour les jeunes âgés de moins de 26 ans et les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans ou plus.

⁶ Cette rédaction tient compte des mesures qui ont été soumises à la concertation et qui doivent être présentées, le cas échéant avec des modifications, à la conférence nationale sur l'emploi des seniors.

d'action pour l'emploi des seniors. Une conférence nationale sur l'emploi des seniors doit se tenir pour tirer toutes les conclusions de cette concertation.

Deux objectifs sont fixés pour le plan qui doit couvrir la période 2006 – 2010 :

- améliorer la proportion des seniors en emploi en luttant notamment contre les facteurs qui les excluent ;
- favoriser leur employabilité quelle que soit leur situation (en emploi ou en recherche d'emploi).

Cinq axes sont d'ores et déjà arrêtés pour ce plan :

Faire évoluer les représentations socio-culturelles. En particulier, une large campagne d'information sera initiée en 2006 pour faire évoluer l'image des seniors tant dans le monde de l'entreprise que dans la société. Afin de lui donner une plus grande portée et une plus grande efficacité dans le temps, cette campagne aura un caractère pluriannuel et visera deux cibles distinctes : le grand public et le monde des entreprises. Cette action sera complétée par la diffusion des bonnes pratiques, en s'appuyant sur le centre de ressources récemment créé auprès de l'ANACT et l'élaboration d'un programme de recherche multidisciplinaire..

Favoriser le maintien en emploi des seniors par la mise en œuvre d'une gestion active des ressources humaines tout au long de la vie et l'amélioration des conditions de travail. Sont notamment prévus une généralisation des entretiens de deuxième partie de carrière et des bilans de compétence, un développement des outils de la formation professionnelle à destination des seniors (validation des acquis de l'expérience, dispositif de la période de professionnalisation⁷), l'accompagnement et l'amplification du développement des accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la fermeture de la possibilité ouverte aux branches de négocier des accords abaissant en-dessous de 65 ans l'âge à partir duquel les employeurs peuvent recourir à la mise à la retraite de leurs salariés avec une période transitoire.

Favoriser le retour à l'emploi des seniors en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi âgés et en facilitant leur accès à l'emploi. L'amélioration des possibilités de retour à l'emploi des seniors est recherché autour de trois types de mesures : le développement de l'aide apportée aux seniors par les services de l'emploi qui devront être mobilisés sur ce sujet, la suppression de certaines mesures considérées comme des freins à l'embauche (suppression progressive de la contribution Delalande), l'intéressement des entreprises et des salariés à la reprise d'activité avec notamment la mise en place de mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité favorables pour les demandeurs d'emploi des plus de 50 ans. L'accord sur l'assurance chômage du 22 décembre 2005, relatif à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, prévoit d'ailleurs, sous un certain nombre de conditions, une indemnité différentielle pour compenser la perte de revenu pour les seniors et les chômeurs de longue durée qui reprennent un emploi moins bien rémunéré (d'au moins 15%) que leur emploi précédent. L'employeur pourra également bénéficier d'une aide dégressive. Des mesures d'aide à la création et à la reprise d'entreprise, d'aide à la mobilité sont également prévues par l'accord.

⁷ La période de professionnalisation a pour objectif de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés en contrat à durée indéterminée, en permettant l'acquisition d'un diplôme ou un titre à finalité professionnelle, une qualification professionnelle ou de participer à une action de formation de professionnalisation.

Aménager les fins de carrière en encourageant la mise en place de dispositifs tels que la retraite progressive et encourager la prolongation d'activité par un relèvement progressif de la surcote et un élargissement des possibilités de cumul emploi-retraites pour les bas salaires.

Assurer un suivi tripartite du plan d'action dans la durée, avec la création d'un groupe de suivi.

II - Les initiatives prises par les employeurs publics

Les employeurs publics ont pris également un certain nombre d'initiatives⁸. La signature le 25 janvier 2006 de deux protocoles d'accord relatifs à l'action sociale et à la promotion professionnelle témoigne de cette prise en compte de la gestion des carrières dans la fonction publique.

Nous donnerons ici des indications sur les mesures prises pour les fonctions publiques :

- Suppression des limites d'âge dans les concours (externes, internes, troisième voie) par l'ordonnance du 2 août 2005 à l'exception des concours d'accès aux corps classés en services actifs et, sur demande des administrations, des concours donnant accès à des formations d'au moins 24 mois en école d'application.

- Le système de notation (décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat) permet d'individualiser et d'accélérer la progression de carrière des fonctionnaires les plus méritants.

- Création d'une indemnité exceptionnelle de sommet de grade, attribuée aux fonctionnaires des trois fonctions publiques au 1^{er} juillet 2005 pour compenser le blocage de tout avancement des agents qui sont depuis plus de trois ans à l'échelon terminal du grade ou du corps. Dans le même esprit, une bonification indemnitaire sera mise en place en 2006 et expérimentée pendant trois ans au profit des fonctionnaires de catégories A et B des trois fonctions publiques bloquées à l'échelon terminal de leur corps depuis au moins cinq ans ;

- Le dispositif relatif aux reconversions et aux « secondes carrières » est une réponse aux besoins de restructuration de l'emploi public (GIAT, France Télécom, Défense). L'article 77 de la loi sur les retraites offre aux enseignants la possibilité de bénéficier d'un détachement suivi d'une intégration dans les différents corps de la fonction publique après 15 ans de service. Cette mesure n'a eu jusqu'à présent qu'une portée limitée car elle suppose pour monter réellement en charge qu'un plan d'action concret soit développé par l'administration, de l'éducation nationale notamment, les textes réglementaires ne suffisant pas par eux-mêmes. La réforme législative des emplois réservés destinés aux anciens militaires doit favoriser la reconversion professionnelle et la seconde carrière de milliers de fonctionnaires de la Défense touchés par la professionnalisation des armées et les effets des limites d'âge dans les services actifs.

- L'âge obligatoire de sortie du régime de cessation progressive d'activité a été repoussé de 60 à 65 ans. Le contrat de fin d'activité est supprimé.

⁸ Cf. Rapport au Conseil d'orientation des retraites « Fonctions publiques : de la réforme des retraites à la gestion des parcours professionnels », Groupe de travail présidé par Frédéric Tiberghien et Marianne Berthod-Wurmser (rapporteur), janvier 2006.

- La création d'un entretien de carrière et la réforme du bilan professionnel sont des mesures qui permettent d'améliorer le suivi des carrières et la construction de projets professionnels cohérents.

- Une « période de professionnalisation » doit être instituée dans la fonction publique. Elle permettra de sécuriser les parcours professionnels d'agents dont la carrière est « en suspens » pour différents motifs (reconversion professionnelle, seconde carrière, retour de congé maternité ou parental). D'une durée maximale de 6 mois, cette période serait constituée de formations en alternance précédées d'un bilan professionnel.

- L'accès à la formation professionnelle après 45 ans devrait être amélioré avec la mise en place du droit individuel à la formation (DIF).

III - Remarques sur les évolutions en cours concernant l'emploi des seniors

Comme il a été indiqué ci-dessus, il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur les mesures prévues par l'accord des partenaires sociaux et par le projet de plan d'action concerté. Il souhaite cependant présenter quelques observations qui reprennent d'ailleurs pour certaines d'entre elles celles qu'il a formulées dans l'avis du 14 février 2006 remis au Premier Ministre.

1. Remarques générales

Deux observations seront présentées ici.

- En premier lieu, comme le Conseil l'a toujours indiqué, une politique favorisant la croissance et l'emploi est un élément essentiel du contexte de la politique d'emploi des seniors. Il renvoie sur ce point aux réflexions qui peuvent être menées sur ce sujet notamment au Conseil d'orientation de l'emploi.

- En second lieu, le Conseil observe qu'une information générale beaucoup plus large doit être donnée aux assurés et aux entreprises sur les dispositifs leur permettant dans la fin de leur vie active de faire des choix concernant à la fois leur retraite et leur activité professionnelle. On donnera ici deux exemples. Dès que le décret sur la retraite progressive sera adopté, il est important qu'il soit connu des cotisants et des employeurs. Même si ce dispositif n'a pas forcément vocation à s'appliquer à une très grande partie des cotisants, il peut permettre un aménagement des fins de carrière se substituant, dans l'intérêt de tous, à d'autres choix plus pénalisants pour les assurés, pour l'emploi et pour les caisses : départ précoce avec une retraite plus faible, mise à la retraite alors que la prolongation à temps partiel pourrait convenir aux deux parties, congé de maladie... De la même manière, même si les avis sur l'opportunité d'une modification de la surcote peuvent diverger, on peut s'accorder sur l'idée qu'une information sur son existence et ses modalités a autant d'importance que les améliorations qui peuvent lui être apportées.

2. Remarques relatives à l'accord et au projet de plan d'action concerté des seniors

- Même si des réserves peuvent exister de la part de certains membres du Conseil, non sur le principe même de l'accord ou d'un plan d'action national mais sur tel ou tel aspect de leur contenu ou de leur équilibre général, le Conseil constate qu'un tournant est pris sur une question majeure sur laquelle il a, avec constance, attiré l'attention. Il constate que, comme il l'a préconisé, des mesures diversifiées sont prévues pour rompre ce qui est aujourd'hui un véritable cercle vicieux. L'implication des acteurs dans la réalisation de ces mesures sera un élément essentiel.

- Des débats existent sur la manière dont ces questions ont été abordées et sur le fait qu'à ce stade un accord n'ait pu être trouvé sur la pénibilité. Il est vrai que ce sujet est difficile et relève, comme on l'a indiqué, d'une négociation complexe qui peut prendre du temps. Le Conseil analysera ces débats dans le rapport qu'il présentera à la fin de cette année sur les enjeux de l'étape 2008.

3. Remarques sur les mesures concernant les fonctionnaires

Le Conseil constate que plusieurs mesures, qui ont été prises pour améliorer la gestion des carrières, la formation et le déroulement des carrières ainsi que pour permettre l'entrée dans la fonction publique en cours de carrière, ne sont nullement négligeables. Cependant, cette observation doit être accompagnée de deux remarques.

En premier lieu, on doit constater la lenteur de la mise en place du dispositif prévu par la loi de 2003 pour faciliter la mobilité des enseignants. Le Conseil estime nécessaire de remobiliser les différents ministères concernés et de faire évoluer, le cas échéant, les procédures.

En second lieu, le Conseil constate également qu'à côté de l'impulsion donnée dans le secteur privé, le sujet manque de lisibilité dans la fonction publique. Le Conseil souhaite vivement qu'une présentation d'ensemble des mesures prises et envisagées soit faite.