

Introduction

Le Conseil d'orientation des retraites livre aujourd'hui son premier rapport.

Nombre de questions ont été posées sur les raisons pour lesquelles le gouvernement a estimé nécessaire de créer une nouvelle commission et de lui confier le soin de rédiger un nouveau rapport.

Il faut d'abord répondre à cette interrogation et décrire le rôle assigné au Conseil et les méthodes de travail qu'il a adoptées pour présenter les objectifs de ce premier rapport.

Changer le mode de pilotage du système des retraites

L'analyse des politiques menées à l'étranger le montre, nombreux sont les pays qui se sont dotés, de façon durable, d'instruments permettant d'assurer la concertation, la transparence et la veille nécessaires à la gestion dans le long terme des régimes de retraite.

Les formes institutionnelles et les modalités retenues varient. Selon les cas, c'est une commission parlementaire ad hoc qui joue un rôle pivot dans la conduite du processus de réforme ou encore un conseil de sages placé auprès du gouvernement. Dans les pays anglo-saxons, des services d'actuaariat sont chargés de produire de façon régulière des projections financières à très long terme concernant les régimes de retraite et ces projections, rendues publiques, alimentent le débat sur l'évolution de l'assurance vieillesse.

Partout la finalité est la même : organiser dans la durée un débat sur les retraites associant l'ensemble des parties prenantes, politiques et syndicales, s'appuyant sur des projections financières et des données régulièrement actualisées et expertisées contradictoirement, puis discutées de façon publique. Le temps du débat est généralement long et, comme en témoigne la succession des réformes, le processus n'est jamais achevé, car la gestion de tout système d'assurance vieillesse nécessite une adaptation régulière aux évolutions économiques et sociales, un suivi des mesures mises en œuvre et d'éventuels réajustements.

En France, le processus de réforme a été jusqu'à une époque récente différent. Il a fait coexister des périodes de constat public, des intervalles de

concertation, des phases de crispation et des moments de décision sans négociation préalable. Il s'est caractérisé par un suivi irrégulier des mesures prises.

Au livre blanc sur les retraites, qui a versé au débat de nombreux éléments, ont succédé un travail discret de concertation mené par la mission Cot-tave, puis, au mois d'août 1993, une réforme importante concernant le seul régime général et les régimes alignés sur celui-ci (régimes des salariés agricoles, des commerçants et des artisans). Simultanément, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé, qui procèdent à des adaptations régulières, ont décidé d'ajustements extrêmement significatifs de leurs paramètres de fonctionnement.

Cette méthode a permis de réaliser des réformes dont l'ampleur est trop souvent méconnue, mais sans que des objectifs très clairs soient affichés et sans que la portée des mesures prises soit bien comprise ni que celles-ci soient publiquement insérées dans un processus de plus long terme. Le niveau des pensions que l'on souhaitait atteindre n'était pas affiché, de même que n'étaient pas indiquées les mesures complémentaires à prendre, notamment dans le champ de l'emploi, dès lors que l'on souhaitait allonger la durée de l'activité professionnelle ¹.

Le projet de réforme des régimes du secteur public, annoncé en 1995 sans concertation préalablement organisée, a suscité les réactions que l'on connaît. Depuis, plusieurs rapports ont alimenté le débat sur les retraites, notamment le rapport de la commission de concertation réunie en 1998, à la demande du Premier ministre, par M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au plan, et l'avis donné en 1999 sur l'avenir des retraites par le Conseil économique et social, sur le rapport de M. René Teulade. La controverse qui a suivi la publication de ces deux rapports, dont un certain nombre de points de convergence n'ont guère été remarqués, témoignait de la nécessité de clarifier la discussion et de poursuivre et approfondir, comme d'ailleurs chacun des rapports y invitait, la concertation sur les retraites.

Annoncée dans un discours du Premier ministre du 21 mars 2000 présentant des orientations relatives à l'évolution du système de retraites, la création du Conseil d'orientation des retraites répond à ce besoin. Elle marque une rupture voulue dans le mode de pilotage de ce système et dans la conduite de la préparation des réformes.

1. L'analyse des effets de la réforme de 1993 a donné lieu à un rapport d'un groupe inter administratif réuni sous la présidence de M. Raoul Briet.

Mettre en place des méthodes pour une concertation régulière sur la situation et l'avenir des systèmes de retraite

Réaliser pour l'ensemble des régimes de retraite la transparence et la concertation dans la durée

Créé par un décret du 10 mai 2000, le Conseil est composé de trente-deux membres. Il réunit, sous la présidence de M^{me} Yannick Moreau, conseiller d'État, trois députés et trois sénateurs, les seize personnes désignées par les organisations représentatives des salariés des secteurs privé et public, les représentants des employeurs² et des travailleurs indépendants³, deux personnes représentant les familles et les personnes âgées, les directeurs des administrations centrales principalement concernées par les questions de retraite et des personnalités choisies pour leur expérience et leur compétence dans ce domaine.

Le décret assigne au Conseil trois missions :

- décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité à terme de ces régimes ;
- veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations.

Il précise que le Conseil formule toutes recommandations ou propositions de réforme de nature à répondre aux objectifs de solidité financière et d'égalité de traitement entre assurés. Il remet au gouvernement au moins tous les 2 ans un rapport, communiqué au Parlement et rendu public.

Le décret prévoit que le Conseil dispose d'une équipe légère d'experts animée par un secrétaire général, M^{me} Anne-Marie Brocas, et que les administrations et institutions publiques sont tenues de lui communiquer toutes les informations disponibles.

Ainsi conçu, le Conseil a le triple rôle d'assurer la transparence et le suivi transversal des régimes ainsi que de mener une concertation sur les constats et les évolutions à conduire.

2. Le Mouvement des entreprises de France n'a pas, pour le moment, souhaité désigner de représentants siégeant au Conseil. En revanche y sont représentées la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, l'Union des professions artisanales, l'Union nationale des professions libérales et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles.

3. Délibérément aucun mode de suppléance n'a été prévu ; aucun membre ne peut se faire représenter.

Le Conseil doit jouer un rôle important pour éclairer l'opinion sur les enjeux du débat relatif aux retraites, afin de permettre à chaque citoyen de se forger un point de vue et de disposer de visibilité pour l'avenir. Le Conseil considère ainsi que la diffusion d'informations sur les retraites, accessibles à tous, est une de ses principales responsabilités.

Ce travail de mise à disposition d'informations suppose que soient réalisées très régulièrement et pour l'ensemble des régimes les études nécessaires. Si certaines d'entre elles comme les comptes annuels des régimes sont effectuées régulièrement, d'autres données comme les projections des régimes étaient, jusqu'à la création du Conseil, suivies de manière plus irrégulière. Dans plusieurs domaines, les informations disponibles sont encore largement insuffisantes. Or, la transparence n'est possible que si, avec l'appui de l'ensemble des administrations, caisses de retraite et organismes d'études, un travail très régulier est mené pour que les données utiles soient disponibles.

Il n'est évidemment pas indifférent que l'analyse et le suivi des données concernant l'actualité et l'avenir des retraites aient été confiés non à un organe purement administratif ou technique mais à une instance pluraliste.

Si certaines données ne prêtent pas à discussion, le choix d'indicateurs et le commentaire qui en est fait prennent un sens dans le débat. Le débat a lieu d'abord au Conseil, mais il est naturellement élargi chaque fois que le Conseil prend une initiative pour rendre publiques des données.

Ce rôle de concertation donne naturellement du poids aux propositions qu'il peut faire pour assurer la solidité financière du système de retraite et la justice ⁴ entre les cotisants.

C'est cependant aux pouvoirs publics et aux partenaires sociaux qu'il appartient de décider et de négocier d'éventuelles réformes, dans le cadre approprié. Les propositions du Conseil ne débouchent pas nécessairement sur une décision immédiate. À l'inverse, des décisions peuvent naturellement être prises alors que le Conseil poursuit ses travaux. Le temps de la concertation et de la décision ne s'organisent pas, en effet, nécessairement dans une succession linéaire, mais peuvent prendre place dans un processus plus global et continu et, on peut l'espérer, de ce fait plus serein.

Des méthodes très interactives
pour une concertation élargie

Dès son installation, le Conseil a procédé à l'examen critique des travaux existants et s'est donné les moyens d'une expertise propre.

4. Le décret utilise le terme d'équité. Ce terme n'a en général pas été repris dans les travaux du Conseil parce qu'il a des connotations différentes selon le contexte dans lequel il est utilisé. Les termes d'égalité entre cotisants ou entre régimes, ou de justice, ont donc été préférés à celui d'équité.

Il a organisé son travail autour de trois axes, faisant chacun l'objet d'un groupe de travail :

- âge et travail ;
- diversité et inégalités de situations vis-à-vis de la retraite ;
- prospective générale et perspectives financières.

Ces groupes de travail permettent d'associer aux travaux préparatoires non seulement les membres du Conseil le souhaitant, mais aussi leurs représentants ainsi que les institutions et les personnels disposant de données utiles aux travaux.

L'examen du lien existant entre les questions d'emploi et les questions de retraite a paru prioritaire à l'ensemble du Conseil. Il serait vain, en effet, de s'interroger sur des évolutions des conditions d'âge ou de durée d'activité pour l'ouverture du droit à la retraite, sans, dans le même temps, prendre en compte le fait qu'aujourd'hui plus d'une personne sur deux est inactive au moment où elle demande à bénéficier de sa pension de vieillesse. La réflexion sur les moyens de faire évoluer cette situation a largement retenu le Conseil et l'a conduit à organiser un colloque « Âge et travail »⁵.

La diversité et les inégalités de situations vis-à-vis de la retraite soulèvent inévitablement des interrogations à un moment où l'ensemble des régimes de retraite, arrivés à maturité, réalisent ou envisagent des adaptations rendues nécessaires par les transformations de la société et les futurs déséquilibres démographiques. Le Conseil s'est efforcé d'analyser la question de la diversité et des inégalités dans toutes ses dimensions. Il a poursuivi et approfondi la comparaison entre les différents régimes de retraite. Il a également examiné les inégalités pouvant résulter de la diversité des parcours professionnels et se trouver accentuées par la longue période de difficultés qu'a traversée l'économie française.

Enfin, pour éclairer l'avenir, le Conseil a demandé à des organismes économiques⁶ de proposer des scénarios économiques ; les projections ont été faites par les régimes de retraite et à partir d'une maquette globale réalisée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité⁷. L'ensemble des hypothèses et données produites a été longuement débattu de façon à identifier ce qui est certain et ce qui est aléatoire à un horizon lointain et à bien distinguer les variables qui constitueront une donnée de celles sur lesquelles il est possible d'agir.

5. Les actes du colloque du 5 avril 2001 ont été publiés sous le titre de *Age et travail* en septembre 2001 à La Documentation française.

6. Direction de la prévision du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et Observatoire français des conjonctures économiques.

7. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

Poser, dans un premier rapport, le socle des réformes et engager le travail dans la durée

Le Conseil a pleinement conscience qu'il n'a pas traité plusieurs sujets d'importance. Ce choix n'a pas été guidé par le fait que telle ou telle question serait tabou. Ni l'harmonisation des régimes, ni la dispersion des avantages familiaux ni les compléments de retraite ne sont des sujets secondaires ou frappés d'interdit.

Il aurait été en revanche impossible d'étudier sérieusement de trop nombreux sujets. C'est donc très délibérément qu'après avoir présenté les données essentielles sur la situation actuelle, il a concentré ses travaux sur les sujets qui lui paraissent essentiels pour poser le socle des réformes à venir.

Le rapport présenté aujourd'hui par le Conseil d'orientation des retraites est le fruit de ces premiers travaux.

Il ne prétend pas proposer des réformes clés en main, ce n'est pas son rôle, mais fournir les éléments nécessaires au débat et préparer les choix à effectuer lors de décisions ou de négociations qui se dérouleront dans un autre cadre. Dans le diagnostic comme dans les orientations présentées, il distingue les points qui font aujourd'hui l'objet d'un consensus au sein du Conseil, ceux qui recueillent un large accord, mais avec des marges de choix possibles, et enfin, les points sur lesquels les opinions demeurent divergentes. Certaines orientations qui recueillent un large accord nécessitent encore, si l'on souhaite les mettre en œuvre, des approfondissements techniques qui seront réalisés dans la suite des travaux du Conseil.

Le Conseil juge utile de rappeler les apports très positifs d'un système de retraite devenu, au fil des ans, un élément essentiel du contrat social, gage de sécurité et repère central dans la vie des Français. Les prévisions de long terme montrent que ce système est viable pourvu que l'on en gère l'adaptation progressive.

Cependant, l'inquiétude suscitée par les évolutions démographiques futures et les incertitudes nées des réformes passées justifient que l'on s'arrête aujourd'hui pour déterminer collectivement les objectifs du système de retraite et les moyens de les atteindre au cours des années à venir. Les Français n'ont pas besoin d'être sensibilisés au problème des retraites. C'est, toutes les enquêtes le montrent, un de leurs premiers sujets de préoccupation. Ils aspirent en revanche légitimement à savoir ce qu'ils peuvent attendre de leurs régimes : quelle pension, à quel âge ou après quelle durée d'activité. La confiance, indispensable à la pérennité d'un système fondé sur l'engagement des générations successives, est à ce prix. C'est pourquoi le rapport fait une large place aux principes et objectifs qui, selon le Conseil, devraient orienter un contrat social renouvelé entre les générations.

Les mesures à prendre pour faire vivre ce contrat et assurer l'équilibre à long terme de l'assurance vieillesse ne sauraient se réduire à de simples

ajustements des paramètres de fonctionnement des régimes de retraite. La contradiction entre l'allongement récent, à quarante ans, de la durée d'assurance requise dans le régime général et l'exclusion persistante de l'emploi des travailleurs âgés illustre amplement ce fait. Pour atteindre leurs objectifs, les mesures envisagées doivent s'inscrire dans des politiques plus vastes : politique du travail et de l'emploi, politique du financement de la Sécurité sociale, politique des âges.

Les calendriers de mise en œuvre doivent être, autant que possible, précisés et les horizons distingués afin d'identifier les cheminements envisageables. Une cohérence est en effet nécessaire entre le rythme de mise en œuvre des solutions suggérées et l'apparition des besoins de financement.

Suivant un ordre de présentation assez classique, le rapport traite dans une première partie des caractéristiques de la situation actuelle. Dans une deuxième partie, il présente les éléments à prendre en compte pour le futur. Enfin, il développe, dans une troisième partie, les orientations et propositions du Conseil d'orientation pour le débat sur les retraites.