

Troisième partie

Orientations et propositions
pour le débat

Le Conseil d'orientation des retraites ne remplirait pas le mandat qui lui a été donné par le décret qui l'a créé s'il ne présentait pas des orientations et propositions. Il ne veut, dans le même temps, nullement clôturer le débat. Au demeurant, les choix sur les points les plus difficiles relèvent de la négociation et de la décision politique auxquelles le Conseil n'a pas vocation à se substituer. Le Conseil s'exprime dans cette partie du rapport, encore plus nettement que dans le reste du rapport, comme éclairer du débat ; il indiquera, chaque fois que nécessaire, si les orientations et propositions formulées font l'objet d'un large consensus en son sein ou si elles sont l'objet de positions divergentes. Il dira aussi clairement si certaines orientations lui paraissent à n'en pas douter des axes essentiels pour l'avenir des retraites.

Clarifier les objectifs poursuivis par notre système de retraite paraît aujourd'hui indispensable au Conseil d'orientation des retraites. Cette clarification justifie que soit bâti un contrat social renouvelé entre les générations, affirmant les principes sur lesquels on entend asseoir pour l'avenir le fonctionnement du système d'assurance vieillesse. Un premier chapitre présente ce contrat et les principes qui lui seraient associés.

Dans un deuxième chapitre, le Conseil esquisse les contours de la grande politique nationale qui lui semble aujourd'hui indispensable pour adapter le monde du travail à l'évolution de la structure par âge de la population et pour faire toute leur place aux travailleurs âgés. Cette politique, nécessaire au soutien de la croissance économique, joue un rôle clé dans le dossier des retraites.

Dans un troisième chapitre, le Conseil étudie les voies de l'équilibre du système de retraite à 20 puis à 40 ans. Il préconise que soit introduit dans la gestion des adaptations propres à garantir cet équilibre un élément de continuité par un affichage clair sur le niveau des pensions.

Dans un dernier chapitre, le Conseil examine enfin les réponses susceptibles d'être apportées aux attentes nouvelles qu'expriment les Français sur trois terrains : celui de l'égalité et de la solidarité entre cotisants, celui des marges de choix individuels susceptibles d'être ménagées dans le cadre du système de retraite, et, en dernier lieu, celui de l'information que les Français sont en droit d'attendre sur leurs retraites.

Chapitre 1

Bâtir un contrat social renouvelé entre les générations

Le consensus sur le contrat social entre les générations est bien ancré. Il doit cependant être réaffirmé dès lors que l'inquiétude a fait son chemin et, en même temps, complété pour répondre à des aspirations nouvelles.

Ce chapitre développe les raisons pour lesquelles il faut bâtir un nouveau contrat sur les retraites, les principes qu'il faut réaffirmer, les nouveaux principes que le Conseil propose d'inclure.

Ce n'est pas une affaire secondaire : l'accord sur les principes et sur les objectifs est un préalable nécessaire à toute démarche de réforme. Le moment est effectivement venu de bâtir un contrat social renouvelé entre les générations.

Pourquoi chercher à bâtir un nouveau contrat sur les retraites ?

Dans la vie d'institutions qui, pendant de nombreuses années, ont évolué, ont absorbé de nouvelles fonctions, ont été remises en question, se sont ajustées à de nouvelles données sociales et financières, vient un moment où il faut réaffirmer une volonté globale de poursuivre la tâche accomplie, en indiquant clairement dans quels buts, avec

Réaffirmer les principes fondateurs tout en prenant en compte de nouvelles exigences

quelles orientations, bref, sans hésiter à revenir sur le « pourquoi » et sur le « comment ». Ce moment est arrivé pour le système français de retraites. Pendant cinq décennies, il a absorbé de nouvelles catégories professionnelles, amélioré ses prestations, fait une place aux situations particulières et, en même temps, il a développé ses mécanismes internes de solidarité ; il a aussi à la fois bénéficié de la vague des *baby-boomers* dans le rôle de cotisants et subi des années de disette avec un taux de chômage qui réduisait ses ressources ; il doit maintenant absorber un choc démographique sans précédent.

Dans toute cette période, le système de retraites par répartition a fait preuve d'une solidité remarquable et d'une très grande capacité d'adaptation. Non seulement il a « tenu le coup », mais il s'est imposé auprès de la population de telle sorte que son avenir, annoncé comme difficile, angoisse aujourd'hui toutes les générations. Mais l'avenir des retraites a perdu sa lisibilité, les nouvelles générations n'identifient plus les choix fondamentaux qui en constituent le fondement, l'inquiétude des Français est ouvertement exprimée. En même temps, chacun voit bien qu'il ne suffit plus de se référer à des règles générales supposées immuables, dans un monde où changent à la fois de nombreux paramètres et les aspirations de la population. Pour faire face à de nouveaux défis, le système de retraite a besoin d'une confiance renouvelée et d'un engagement commun de l'ensemble des partenaires intéressés, ceux du monde politique comme ceux du monde social.

Mettre en avant la nécessité d'un nouveau « contrat »¹, c'est mettre l'accent sur l'urgence de rechercher un point d'accord qui recueille l'approbation de l'ensemble des parties sur des orientations structurantes pour l'avenir des retraites. Rappeler et préciser des principes de référence, autour desquels s'organiseront ultérieurement les négociations qui tiendront compte, sur le long terme, des aléas externes au système et des changements d'aspirations de la population, suppose en effet une réelle adhésion des partenaires à des principes et des orientations durables. Les modalités de mise en œuvre peuvent, et doivent évoluer. La référence à des principes de base communs n'en est que plus indispensable.

Redéfinir les termes du contrat sur les retraites a donc pour premier motif de réaffirmer certains principes qui ne sont pas contestés frontalement mais sur lesquels le doute peut s'être glissé dans une partie de l'opinion.

1. Accord, engagement, pacte, convention, contrat..., chacun de ces termes apporte une nuance à l'idée essentielle qui domine ce paragraphe : pour renforcer ou rétablir la confiance indispensable au fonctionnement d'un système de retraite qui organise un enchaînement des obligations et des avantages impliquant sur le long terme les générations successives, un consensus sur le diagnostic et une clarification des orientations, communs à tous les acteurs du secteur, est nécessaire. Du point de vue juridique, le terme de « contrat » n'est sans doute pas le plus approprié. Mais il a l'avantage de mettre l'accent sur la force de l'engagement réciproque et, par référence à la notion de « contrat social », de souligner l'étendue de cet engagement, à l'ensemble national et pour les générations présentes et à venir.

Mais par ailleurs, il faut prendre en compte de nouvelles exigences. Si les Français s'inquiètent, c'est aussi parce qu'ils voient bien qu'une simple réaffirmation de principes constants ne constitue pas une réponse satisfaisante. La référence à des fondements éprouvés a une grande force, qu'il ne faut pas négliger, mais un contrat renouvelé doit aussi prendre en compte les changements importants de contexte économique et social et intégrer des éléments nouveaux. Il doit notamment inclure des orientations permettant de répondre à quatre questions des Français.

La première question concerne la solidité financière. Cette solidité est-elle assurée ? La question ne se posait pas lorsque le nombre des cotisants croissait plus vite que celui des bénéficiaires. Elle est aujourd'hui nécessairement d'actualité.

La seconde question concerne la justice. Le système est-il juste ? Si la diversité des régimes n'est pas remise en cause aujourd'hui, l'interrogation sur l'égalité de traitement entre cotisants est forte. On comprend bien pourquoi cette question est nouvelle : dans une phase de montée en charge des régimes, la préoccupation était leur amélioration ; dans une période où les avantages sont, dans l'ensemble, arrivés à un niveau satisfaisant et où la nouvelle donne démographique imposera d'une manière ou d'une autre des efforts, la question du partage de ces efforts est nécessairement posée.

La troisième question concerne les marges de choix individuels. Depuis 20 ans, la tendance à l'élargissement de marges de choix dans tous les domaines de la vie est manifeste. Qu'il s'agisse de la vie familiale, du temps partiel (lorsqu'il est choisi), ou plus prosaïquement, des options sur les automobiles, les Français aujourd'hui veulent avoir une marge de choix. Le contrat entre les générations doit intégrer une réponse raisonnée à cette demande sociale.

La quatrième question concerne l'information. Lorsque les règles deviennent moins stables et les carrières plus mobiles, ce qui conduit un nombre grandissant d'assurés à relever de plusieurs régimes, la question de l'information prend une importance nouvelle. Comme, par ailleurs, les citoyens sont aujourd'hui plus formés et ont, sur la plupart des questions, un niveau d'information plus important qu'hier, les difficultés d'information deviennent une question majeure.

Le contrat entre les générations serait sûrement beaucoup plus assuré si les principes classiques étaient réaffirmés et si, à ces principes classiques, étaient ajoutés de nouveaux principes qui se révèlent nécessaires à notre temps.

On voit bien que ces orientations nouvelles posent des questions de très inégale difficulté. Les principes concernant l'existence de marges de choix et le droit à l'information emportent des conséquences qui ne sont nullement négligeables mais leur contenu paraît relativement aisé à énoncer et ce sont des principes assez consensuels. Des principes comme celui

de la solidité financière et celui de l'égalité de traitement entre cotisants posent des questions plus difficiles mais l'enjeu mérite débat.

Principes et contenu d'un contrat

Il s'agit à l'occasion du contrat proposé de réaffirmer des principes qui caractérisent depuis longtemps le pacte social en matière de retraites et de dégager quelques principes complémentaires répondant à des nécessités ou des aspirations plus récentes.

Les principes réaffirmés

Ils sont au nombre de trois : le choix de la répartition, le principe d'un lien entre travail et retraite associé à une certaine redistribution, la reconnaissance d'un droit au travail indissociable du droit à la retraite.

- *Le choix réaffirmé d'un système par répartition et de la solidarité entre les générations*

Les clarifications qui pourront être apportées dans le contrat sur les retraites doivent être susceptibles de remettre sur le chemin de la confiance une opinion publique inquiète et ébranlée. Il faut lever l'ambiguïté et le malaise qui subsistent dans l'opinion : dans les jeunes générations, beaucoup pensent à tort que la répartition ne sera pas capable de fournir les ressources nécessaires pour financer leurs retraites ; et dans les générations les plus âgées, beaucoup craignent une diminution absolue de leurs revenus. Dans ces conditions, il ne resterait plus aux uns et aux autres qu'à épargner pour vivre convenablement leurs vieux jours et donc à s'assurer un capital individuel.

De ce point de vue, il est une précision fondamentale, qu'il faut avant tout donner aujourd'hui et qui mérite d'être étayée : oui, sous réserve d'aménagements et d'efforts réalistes pour sa mise en œuvre, le système de retraite par répartition est considéré par l'ensemble de ses responsables publics et par les partenaires sociaux, comme viable et solide ; c'est bien sur ce système que l'on entend continuer de fonder une distribution de revenus convenables pour les retraités. La capitalisation et l'épargne peuvent venir en complément. Mais cette épargne n'est aucunement destinée à se substituer aux ressources tirées de la répartition. Les partenaires au contrat doivent prendre garde, sur la durée, à ne pas laisser les initiatives qui seraient prises dans le domaine de l'épargne absorber les ressources qui sont indispensables au maintien de ce système par répartition.

La viabilité du système par répartition doit être réaffirmée

- *Le choix réaffirmé d'un système liant retraites et travail et comportant une part de redistribution par l'octroi d'avantages non contributifs*

Les régimes de retraite assurent des pensions dont le montant est en rapport avec les revenus de la vie active. L'un de leurs objectifs essentiels est de garantir que le niveau de vie de la personne à la retraite ne sera pas trop différent de ce qu'il était pendant la vie active.

Ils prennent aussi en compte dans le montant des retraites ou dans la durée de cotisation un certain nombre de situations et d'événements qui les font s'écarter d'un système strictement contributif.

Les personnes au chômage ² voient leurs périodes de chômage validées, et financées par le Fonds de solidarité vieillesse. Les parents ont des avantages familiaux destinés à tenir compte notamment des charges que l'éducation d'une famille a pu représenter au cours de la vie professionnelle. Des minimums de pensions existent qui permettent que les pensions des personnes ayant eu des salaires bas ou des interruptions de carrière soient plus élevées que ce qui résulterait d'un système strictement contributif.

Les avantages sont très divers selon les régimes. Ils sont, selon un choix délibéré, plus importants, en ce qui concerne les salariés du secteur privé, dans le régime de base que dans les régimes complémentaires. Leur existence doit être maintenue dans son principe, même si la réglementation qui les concerne doit être périodiquement réexaminée et si le mode de financement doit toujours se faire dans la clarté.

- *Le droit à la retraite ne prive pas les retraités d'un droit fondamental, le droit au travail*

Le principe du droit au travail est affirmé, pour tous, par la Constitution française. Il ne peut être retenu pour principe que toute liquidation de retraite priverait les intéressés de ce droit fondamental.

Sans doute, des aménagements des modalités de cumul emploi-retraite, ou de passage progressif de l'emploi à la retraite, peuvent être conçus et peuvent évoluer en fonction de considérations concernant l'impact des difficultés de l'emploi selon les générations. Des modalités restrictives sont ainsi en vigueur depuis le début des années 1980.

Le Conseil tient toutefois à rappeler qu'une telle situation ne peut être tenue pour une norme. Un juste équilibre nécessite un examen régulier de la situation au regard du principe plus général du droit au travail, à tout âge.

2. Sauf si elles n'ont pas encore cotisé, ce qui d'ailleurs pose problème pour la période où l'accès au marché de l'emploi était très difficile pour les jeunes.

Les principes complémentaires

Ils pourraient être au nombre de quatre :

- solidité financière ;
- égalité de traitement entre cotisants ou encore solidarité entre cotisants ;
- marges de choix individuels encadrées ;
- droit à l'information.

• *La solidité financière*

Il peut paraître curieux de faire de la solidité financière un principe du contrat. On peut, par exemple, se demander si cette solidité ne relève pas plutôt du constat³. On peut aussi s'interroger sur la signification de ce principe et se demander si c'est un principe réel ou une pétition de principe. Ces questions sont légitimes. Il nous paraît qu'on peut leur apporter une réponse sur l'intérêt du principe et sur son statut. L'intérêt du principe n'est pas limité à la portée rassurante qu'il peut avoir. Il est de poser en règle que toute réforme doit être appréciée avant son engagement sous l'angle de la solidité financière.

Telle amélioration des pensions est-elle « raisonnable » ? Combien coûtera-t-elle immédiatement et à terme ? Surtout, car financer une amélioration peut être un choix légitime, quelle contrepartie financière propose-t-on ? Le principe de solidité financière a aussi des conséquences sur la transparence des comptes et l'accessibilité de l'information. Sans projections régulières, sans information publique sur les données essentielles mais pas toujours disponibles, le respect du principe ne peut être vérifié.

Pour autant, pas plus que les autres, ce principe ne doit être considéré isolément. Sa portée n'est pas d'enfermer toute réforme dans un carcan financier : elle est de signifier que, dans la durée, on se donne comme règle de prendre des mesures, à choisir, qui permettront un équilibre ; elle n'est pas de dicter ces mesures et de brider la réflexion.

• *L'égalité de traitement et la solidarité entre les cotisants*

La solidarité entre cotisants n'est pas un principe entièrement nouveau. Elle inspire tous les mécanismes de compensation qui conduisent, on l'a vu, à des transferts importants pour tenir compte notamment des déséquilibres démographiques entre les régimes.

Il s'agirait ici d'aller plus loin sans vouloir là non plus donner une portée trop rigide aux termes.

3. Que ce soit pour considérer qu'elle est acquise ou qu'elle est menacée ou qu'elle ne peut être préservée que sous certaines conditions.

L'égalité entre cotisants, leur solidarité peut conduire sur des points essentiels à une harmonisation progressive soit des règles les plus importantes concernant les pensions soit des efforts contributifs. Elle ne peut avoir pour conséquence un examen tatillon de chaque règle ce qui serait d'ailleurs contraire à une diversité des régimes que bien des professions, qu'il s'agisse des professions du secteur privé ou des professions du secteur public, ne sont pas prêtes aujourd'hui à laisser de côté.

Susceptible d'avoir des conséquences sur certaines règles, elle doit chaque fois que le régime de retraite est géré par l'employeur lui-même se régler dans le contexte professionnel concerné en tenant compte de l'ensemble des éléments de ce contexte.

- *Des marges de choix individuels ouvertes aux assurés, dans un cadre collectivement organisé*

Les marges de choix pour les assurés sont aujourd'hui réduites. Dans de nombreux régimes, le fait de cotiser sur une période de temps plus longue que la période prévue n'apporte pas d'avantages supplémentaires. Dans certains régimes, notamment le régime général, la pénalisation est, en revanche, très lourde en cas de départ à la retraite, lorsque l'assuré ne remplit pas les conditions d'âge ou de durée pour bénéficier du taux plein. En outre, actuellement, il n'existe dans certains régimes aucune possibilité de rachat.

Le principe de l'existence de marges de choix individuels pourrait ainsi conduire à des réformes substantielles.

Il ne saurait cependant signifier que la retraite à la carte est, en elle-même, une solution du problème des retraites, ni que ces marges de choix peuvent se faire sans un encadrement solide. Le rachat, par exemple, doit se faire à un montant neutre pour le régime si l'on ne veut pas qu'il pèse sur ses finances. Par ailleurs, si l'on voulait ouvrir tout au long de la vie des possibilités de prendre par anticipation une période de retraite, ces possibilités devraient être sérieusement limitées pour éviter des choix imprudents aux conséquences individuelles et également collectives non souhaitées.

Enfin les marges de choix offrent une liberté intéressante. Elles ne modifient pas l'équation des régimes de retraite qui conduit à ce que les changements démographiques doivent être assumés par des ajustements collectifs. Une marge de choix peut cependant être laissée autour des règles pivot adoptées en cohérence avec l'objectif de solidité financière.

- *Le droit à l'information*

Le droit à l'information peut paraître un principe bénin. Si on le prend au sérieux, on verra en examinant les propositions, qu'il n'est pas facile à appliquer. Donnons seulement un exemple : on sait que l'accès à l'information est à la fois particulièrement utile et particulièrement difficile pour les

pluripensionnés. Mais cet accès peut soulever de délicates questions juridiques (liées à la loi informatique et liberté) et financières (la détention d'informations par une caisse a une valeur financière parce qu'elle permet, le cas échéant, de mettre au point une offre de prestation complémentaire). L'énoncé de ces difficultés ⁴ n'est pas fait pour décourager de poser ce principe, mais, au contraire, pour dire que sans affirmation claire d'un droit à l'information, les progrès risquent d'être limités.

4. On pourrait en citer bien d'autres.