

Conclusion

Depuis sa création, le Conseil d'orientation des retraites a fait un travail solide. Les nuances ou les divergences de position se sont exprimées avec franchise mais sans conduire à aucun moment à un blocage des discussions. Pas davantage, les travaux ne se sont heurtés au refus d'examen d'une variante économique ou d'une hypothèse de mesure de financement ou de modifications éventuelles de la réglementation actuelle. La conviction unanimement partagée sur quelques points clés a permis de dégager des accords sur des questions substantielles.

Mais ce premier rapport, on l'a vu, ne présente pas une réforme toute faite, ce qui ne serait pas dans le rôle du Conseil. Sont distingués dans le rapport, les points sur lesquels l'ensemble du Conseil s'accorde, les points qui relèvent d'une négociation et de décisions du ressort de l'État et des partenaires sociaux et les points sur lesquels il y a une divergence sensible entre les membres.

Des accords qui portent sur des questions substantielles :

- Un suivi et une concertation régulière sur l'évolution des régimes de retraite sont nécessaires.
- Les besoins de financement des régimes en 2040 sont, dans les hypothèses économiques et de stabilité de la réglementation qui sont celles du scénario de référence, d'environ quatre points de PIB. D'ici cette date, le PIB aura lui-même quasiment doublé. Ces besoins de financement peuvent être influencés par un cheminement économique différent du scénario de référence qui n'a pas la valeur d'une prévision.
- Un tel besoin de financement est important mais peut être couvert. Le Conseil ne partage pas l'idée parfois exprimée qu'il sera impossible de financer les retraites.
- Il estime que cet enjeu financier doit être relevé et ne dépend pas simplement de l'adoption de mesures paramétriques. C'est pourquoi, avant d'examiner la question de la couverture des besoins de financement, il a souhaité que trois sujets essentiels soient traités : les principes du contrat entre les générations ; la politique de l'emploi et du travail, primordiale pour l'adaptation de la société à sa composition par âges ; la visibilité pour les actifs du niveau de leurs retraites futures.

- Le moment est effectivement venu de réaffirmer les principes classiques du contrat entre les générations et d'en inclure d'autres qui répondent à des aspirations nouvelles largement présentes aujourd'hui. Le choix de la répartition et de la solidarité entre les générations, le choix d'un système liant retraites et travail et comportant également une part de solidarité par l'octroi d'avantages non contributifs, le caractère indissociable du droit au travail et du droit à la retraite doivent être réaffirmés. En même temps, il faut faire toute leur place à quatre principes répondant à des aspirations apparues dans un contexte nouveau : solidité financière ; égalité de traitement entre cotisants ; marges de choix individuels pour les assurés ; droit à l'information.
- Il est indispensable de mener une grande politique de l'emploi et du travail dans les entreprises et les administrations pour que le monde du travail s'adapte à une société dans laquelle l'augmentation continue de l'espérance de vie modifie sa composition par âges. Il doit faire une bien meilleure place aux salariés âgés qui sont d'abord et surtout des salariés expérimentés.
- Il est également indispensable de donner une meilleure visibilité aux salariés sur le niveau futur des pensions par rapport aux salaires (niveau de la première pension et mode d'indexation). Cette visibilité sur le niveau de remplacement est nécessaire, non seulement pour ceux qui vont bientôt partir à la retraite et qui savent que les changements sont progressifs, mais aussi pour les plus jeunes qui se demandent parfois si les cotisations qu'ils versent aujourd'hui auront pour contrepartie des retraites décentes. La meilleure sécurité serait atteinte par l'adoption d'un plan de financement de moyen ou de long terme comme le font d'autres pays étrangers. À défaut, l'affichage des choix faits sur le niveau des retraites améliorerait la visibilité. Ce choix, arrêté dans une démarche itérative avec l'examen des besoins de financement, est nécessairement politique.
- La couverture des besoins de financement devra être effectuée en faisant des choix dans les mesures décrites dans le rapport, choix qui ne relèvent pas de la responsabilité du Conseil. Ces choix doivent se faire dans le cadre de politiques d'ensemble sur la croissance, l'emploi, la formation professionnelle, la protection sociale, les finances publiques, la politique salariale.
- Des marges de choix plus grandes doivent être données aux assurés, ce qui correspond au souhait de beaucoup d'entre eux. Une retraite choisie, ou « à la carte », répond à une légitime aspiration à davantage de liberté ; elle ne résout pas pour autant les problèmes de financement du système de retraite. Elle doit par ailleurs s'accompagner de garanties : les choix ne seront réels que si le marché du travail fait toute leur place aux salariés âgés. L'élargissement de marges de choix demande en outre un réexamen des dispositions du droit du travail pour que les salariés ne soient pas pénalisés par des possibilités de mise à la retraite précoce.

Des points essentiels relèvent de négociations et de décisions politiques de l'État et des partenaires sociaux

Il s'agit notamment du niveau des pensions, du choix des mesures de financement, du calendrier de décision et de mise en place des mesures. Le rapport du Conseil n'a pas pour objet de clôturer le débat public, mais de l'enrichir et de contribuer à ce qu'il porte sur les questions les plus importantes. Dans ce but, toutes les hypothèses envisagées ont été étudiées sans préjuger des positions des membres sur la probabilité que se produise telle ou telle situation économique envisagée, ou sur le principe de l'adoption ou de la répartition des diverses mesures étudiées. Cet examen a été fait dans un souhait partagé d'objectivité.

Un point de désaccord important subsiste

Il porte sur la question de savoir comment l'égalité entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires peut être conçue. Certains membres du Conseil estiment que l'alignement entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires doit se faire sur la durée de 40 annuités, compte tenu des besoins de financement et de l'augmentation de l'espérance de vie. D'autres membres du Conseil estiment que l'alignement de la durée de cotisations devrait se faire par un retour de l'ensemble des actifs à une durée de 37,5 ans de cotisations. Dans un souci d'objectivité, ils n'ont à aucun moment empêché que soient étudiées les modalités d'un alignement sur 40 annuités.

Le Conseil va poursuivre ses travaux en examinant les questions, nombreuses, dont il n'a pas eu le temps de débattre. Plusieurs sont très importantes. Le choix délibéré d'étudier les questions de solidité financière et d'égalité où son avis était particulièrement attendu ne lui a pas permis de traiter suffisamment des questions de société, notamment celles liées à la modification du cycle de vie. Ce choix étant assumé pour le premier rapport, l'approfondissement des questions de société sera engagé rapidement. Le programme de travail du Conseil comportera également de nouvelles questions concernant le financement et l'égalité dans les régimes de retraite et l'approfondissement de toutes les questions concernant l'activité des salariés expérimentés auxquelles le Conseil attache une importance particulière.