

Premières réflexions sur un contrat entre les générations

I - Pourquoi réfléchir sur le contrat entre les générations ?

1 - Malgré les travaux importants qui ont été faits, la situation actuelle manque encore de lisibilité pour l'opinion sur certains éléments :

- l'ampleur des problèmes à résoudre à différents horizons du temps ;
- les objectifs qui peuvent être fixés aux régimes de retraites (pourra-t-on ou non maintenir de "bonnes" retraites) ;
- les marges de choix possibles dans les solutions.

2 - Il ne suffit plus de se référer au pacte social sur les retraites comme une donnée immuable

- La référence a une grande force, celle de la solidarité entre les générations, celle de la répartition comme choix pour les régimes de base, celle d'une retraite décente.
- Mais l'interrogation sur le contenu de ce contrat est nécessairement forte dans un contexte qui est nouveau en raison notamment (mais pas uniquement) des changements démographiques. La note historique qui figure dans le dossier montre d'ailleurs que les éléments du contrat entre les générations évoluent. Il est souhaitable que cette évolution soit réfléchie collectivement.
- Et il faut, sans doute, inventer de nouveaux modes de gestion de ce contrat si l'on veut assurer à la fois sa pérennité et son adaptation à l'évolution de variables dont la combinaison ne peut pas être entièrement prévue à l'avance :
 - le contexte démographique a changé et certains de ses éléments sont difficiles à prévoir ;
 - le contexte économique est incertain ; les évolutions de la conjoncture peuvent conduire à modifier certaines prévisions sans nécessairement changer le diagnostic d'ensemble ou obliger à faire évoluer plus sensiblement la réflexion.
- Enfin, on peut s'interroger sur la place de certaines aspirations sociales qui étaient moins perceptibles hier :
 - la référence à l'équité ;
 - le souhait d'une marge de choix plus grande pour les individus.

II - Une réflexion sur les orientations d'un contrat entre les générations adapté à la situation actuelle pourrait fournir un éclairage pour des négociations et décisions. Elle peut être un élément important du prochain rapport mais non son seul sujet

La réflexion que pourrait faire le Conseil d'orientation des retraites sur un contrat entre les générations laisserait naturellement toute sa place à des négociations et des décisions. Par ailleurs, si elle peut constituer un élément du rapport, elle se situe sur le moyen-long terme et ne peut épuiser la totalité de la mission du Conseil qui doit aussi faire un diagnostic sur la situation des régimes de retraite par répartition, du point de vue de leur solidité financière et de leur équité. Cette dernière tâche est naturellement utile pour la réflexion sur les orientations d'un contrat mais s'en distingue à plusieurs titres (c'est un travail plus technique ; il comporte des éléments de moyen-long terme mais peut aussi comporter des éléments de court terme ...). Enfin, le Conseil peut être conduit à faire des propositions, dont le caractère sera ou non unanime, et qui peuvent concerner non seulement des orientations pour un contrat entre les générations mais les solutions envisageables pour un problème donné. Cela peut notamment être le cas pour les rapports qui seront axés sur un thème précis, mais aussi, dans le cadre d'un rapport général sur tel ou tel point donné (ex : telle modalité de financement).

1 - Quels objectifs ?

- **Solidarité entre les générations ?** Cet objectif n'est pas nouveau. Il explique la préférence pour la répartition en ce qui concerne les régimes de base et les régimes complémentaires obligatoires. Il exprime l'idée que cette technique est, pour ces régimes, aussi efficace qu'une autre pour les gérer dans la durée.
- **Solidité financière ?** Cet objectif a toujours fait partie intégrante des orientations car il est essentiel à la confiance.
- **Visibilité pour les futurs retraités ?** Sans vouloir figer les choses de manière trop étroite, on peut réfléchir aux choix de base qui peuvent être faits pour l'équilibre des régimes. Estime-t-on qu'il est possible aujourd'hui de donner des indications sur l'évolution des taux ou des niveaux de remplacement ou qu'il peut s'agir d'un facteur d'ajustement comme un autre ? Comment traiter les autres facteurs d'ajustement possibles (durée de cotisation, transfert ou augmentation de cotisations, autres ?). Peut-on écarter certains facteurs d'ajustement d'emblée ou estimer que certains d'entre eux pourraient être préférés par rapport à d'autres ?
- **Transparence ?** Cet élément n'est pas présenté traditionnellement comme faisant partie du pacte entre les générations mais on pourrait estimer que c'est un objectif qui conditionne les autres.
- **Equité⁽¹⁾** ? Cet élément a sans doute plus d'importance aujourd'hui qu'à d'autres périodes. Nous sommes, en effet, à un moment de l'histoire des régimes de retraite bien différent d'autres moments, par exemple celui de la construction du régime général. La préoccupation peut concerner des champs divers, par exemple celui de la comparaison entre les régimes ou celui de l'effort des différentes générations. Il faut savoir que cet objectif est difficile à décliner. Certaines différences, par exemple, sont non seulement admises mais voulues (la différence des régimes s'accompagne d'une certaine diversité de règles ; les redistributions souhaitées s'accompagnent d'un moins grand caractère contributif de certaines prestations).

⁽¹⁾ On peut s'interroger sur la meilleure terminologie. Le terme de solidarité entre salariés a été suggéré par un intervenant dans le groupe de travail. La discussion mérite d'être poursuivie. La question ne concerne pas les seuls salariés ; elle concerne aussi des professions libérales, artisans, commerçants... Les termes peuvent éventuellement être utilisés de manière concomitante selon le contexte.

- **Souplesse de choix pour les individus** ? L'aspiration à une certaine souplesse de choix est probablement plus grande que jamais aujourd'hui alors que certains régimes, notamment le régime général, ont des règles laissant moins de marge de choix qu'en 1945.

2 - Comment gérer dans la durée ?

Les règles précises ne peuvent naturellement pas être figées dans la durée. Il faut donc réfléchir sur la manière de les faire évoluer pour rechercher, en tenant compte de l'évolution de la situation des régimes et du contexte économique et social, le meilleur compromis possible entre des objectifs qui entrent en partie en tension. Le Conseil d'orientation des retraites a des missions et des moyens qui peuvent contribuer à cette gestion dans la durée, la négociation et les décisions relevant, par ailleurs, de l'Etat et/ou des partenaires sociaux. Peut-on penser à d'autres éléments facilitant la gestion dans la durée ou n'est-ce pas nécessaire pour le moment ?

Bien qu'il s'agisse de sujets fondamentaux, il n'est pas impossible que le Conseil s'exprime en distinguant des urgences reconnues par tous les membres du Conseil, des priorités largement reconnues (même s'il n'y a pas unanimité) et des préférences sur lesquelles des nuances peuvent s'exprimer. Il est cependant clair que s'agissant des orientations de fond qui laisseront des marges à la discussion et ne sont pas liées à une échéance précise, les propositions du Conseil auront plus de force si les convergences sont nettement marquées.