

Les COLLOQUES du
Conseil d'Orientation des Retraites

Les dix ans du COR
Bilan et perspectives

Synthèse du Colloque



18 novembre 2010
Institut océanographique - Paris



Les dix ans du COR

Bilan et perspectives

- 08 h 30** **Accueil des participants**
- 09 h 00** **Ouverture des travaux**
Raphaël Hadas-Lebel, Président du Conseil d'orientation des retraites
- 09 h 20** **Le COR et les organismes équivalents à l'étranger**
Yves Guégano, Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites
- 09 h 40** **Les apports du COR à la réflexion sur les retraites**
Travail et retraite
Jean-Baptiste de Foucauld, Inspecteur général des finances
Équité et solidarité
Anne-Marie Brocas, Directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Perspectives à long terme
Jean-Michel Charpin, Inspecteur général des finances
- 11 h 00** **Pause**
- 11 h 20** **Le COR dans le débat public : quels enseignements ? Quelles évolutions ?**
Grand témoin
Yannick Moreau, Présidente de la section sociale du Conseil d'État, ancienne Présidente du Conseil d'orientation des retraites (2000-2006)
Table ronde avec des représentants des partenaires sociaux membres du Conseil d'orientation des retraites
Bernard Devy (CGT-FO),
Jean-Christophe Le Duigou (CGT),
Danielle Karniewicz (CFE-CGC),
Jean-Louis Malys (CFDT)
Jean-François Pilliard (MEDEF)
- 13 h 00** **Synthèse et conclusion**
Raphaël Hadas-Lebel, Président du Conseil d'orientation des retraites

Ouverture des travaux

Raphaël HADAS-LEBEL

Président du Conseil d'orientation des retraites

Mesdames, Messieurs, je vous souhaite la bienvenue à ce 9^e colloque du COR, qui intervient quelques jours seulement après l'adoption d'une réforme des retraites qui a suscité de nombreuses controverses, mais qui marque aussi les dix ans du COR. Il nous a paru important de dresser un bilan de ces dix premières années d'existence et de réfléchir aux perspectives d'avenir de notre institution.



Le COR résulte d'un décret du 10 mai 2000 portant création d'un « conseil pour organiser dans la durée la concertation sur l'avenir des retraites ». La loi Fillon de 2003 a renforcé les missions du COR et celle du 9 novembre 2010 lui en a assigné des nouvelles, que nous aurons l'occasion de lister dans la matinée.

De nombreux changements sont intervenus depuis la création du COR il y a dix ans. Le « papy boom » d'abord est devenue réalité : 800 000 personnes atteignent désormais chaque année l'âge de 60 ans, soit une hausse de près de 50 % du nombre de départs annuels à la retraite depuis 2000. La crise économique et financière, ensuite, a fortement creusé les déficits à court terme et devrait avoir des impacts à moyen et long terme. De plus, la majorité politique a changé en 2002, sans remise en cause du COR. Enfin, l'environnement législatif a été marqué par une réforme des retraites en 2003, une réforme des régimes spéciaux fin 2007, l'application de l'allongement de la durée d'assurance en 2008 et la réforme de 2010.

Dans ce contexte, le COR s'est affirmé comme un acteur incontournable du système des retraites.

Quelle est sa place dans le débat public ? Quels ont été ses apports ?

Nous nous attacherons à répondre à ces questions sans complaisance ni autocélébration.

Nous entendrons d'abord les analyses d'experts incontestés qui ont connu le COR de l'intérieur et qui présenteront les apports de ce dernier à la réflexion des retraites. Puis, après l'intervention de Yannick Moreau, première présidente du COR, les partenaires sociaux débattront de la place du COR dans le débat public, de ses enseignements et de ses perspectives.

Mais tout d'abord, Yves Guégano, secrétaire général du Conseil, va vous présenter le COR : son fonctionnement, ses travaux et ses spécificités quant à ses homologues à l'étranger.

Le COR et les organismes équivalents à l'étranger

Yves GUEGANO

Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites



Le COR est né en 2000. Le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, dans un discours sur les retraites du 21 mars 2000, annonçait la création du Conseil pour «aborder collectivement la question des retraites de manière sereine». Il est créé par décret du 10 mai 2000 et installé le 29 mai 2000. Sa première réunion se tient le 3 juillet 2000 ; elle définit les méthodes et le fonctionnement du Conseil.

Avant la création du Conseil, la réflexion sur les retraites était rythmée par la publication de rapports : le Livre blanc de 1991, le rapport Briet de 1995, le rapport Charpin de 1999, suivi quelques mois plus tard par le rapport Teulade du Conseil économique et social. Les conclusions de ces deux derniers rapports divergeaient sur plusieurs points, mais convergeaient sur la création d'un organisme permanent de suivi des retraites. Le COR n'a pas été remis en cause, mais au contraire pérennisé par l'article 6 de la loi de 2003.

Le COR est un organisme indépendant placé auprès du Premier ministre. Ses membres définissent d'un commun accord le programme de leurs travaux. La structure pluraliste comprend 39 membres, dont un président : partenaires sociaux, représentants de l'Etat, représentants des assurés sociaux et des employeurs, représentants des familles et des retraités et personnalités qualifiées. Ses règles de représentation sont strictes, mais permettent d'assurer la pérennité de ses membres et la continuité des débats. La réforme de 2003 a augmenté le nombre de ses membres en ajoutant à la composition du COR deux représentants du Parlement, deux personnalités qualifiées et deux directeurs des services de l'Etat.

La loi de réforme de 2003 assigne six missions au COR :

- réaliser des projections à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoire, au moins tous les cinq ans ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- conduire une réflexion sur le financement et en suivre l'évolution ;
- formuler les avis sur la durée d'assurance ;
- participer à l'information sur le système des retraites et les effets des réformes ;
- suivre l'évolution du niveau de vie des actifs et des retraités.

Enfin, la loi précise que le Conseil formule toute recommandation ou proposition de réforme qu'il juge utile.

Le programme de travail est proposé par le président et validé par le COR dans un souci d'indépendance. Le Conseil a fait l'objet de trois saisines en dix ans, deux du Premier Ministre et une du Parlement, auxquelles il a à chaque fois répondu. Ses rapports sont rendus publics et adoptés par consensus, au sens où aucun membre ne s'oppose à sa publication. Ils ne font pas l'objet d'un vote, ce qui permet à chaque membre de conserver sa liberté de

parole. Chaque réunion mensuelle du Conseil est précédée de réunions élargies en groupes de travail, dont l'objectif est d'apporter d'éventuels aménagements aux dossiers. Ces réunions sont devenues, au fil des ans, des antichambres des réunions plénières qui permettent notamment aux partenaires sociaux de débattre des dossiers. Il s'agit de moins en moins de discussions techniques, qui ont lieu en amont, dans un cadre où le Secrétariat général a un rôle de tête de réseau, notamment avec les administrations et les caisses de retraite. La transparence des travaux passe par la mise en ligne (<http://www.cor-retraites.fr>) de tous les documents du COR, en particulier les dossiers mensuels discutés par le Conseil.

En dix ans, le Conseil a rédigé huit rapports, organisé neuf colloques, tenu plus de cent réunions plénières, établi près de 2 000 documents destinés au débat, dont la *Lettre* du COR, et réalisé de multiples interventions orales et écrites dans les médias, y compris auprès de délégations étrangères, pour présenter le COR et ses travaux. Le COR a vocation à travailler sur tous les aspects du dossier des retraites, mais a mis plus particulièrement en avant quelques thèmes en lien avec les retraites, notamment :

- le travail et l'emploi, notamment l'emploi des seniors ;
- l'équité et la solidarité, dans leurs dimensions intra- et intergénérationnelles ;
- les perspectives à long terme ;
- le droit à l'information des assurés, les travaux de 2002 et 2003 ayant jeté les bases de la naissance du GIP Info Retraite ;
- la comparaison avec les systèmes à l'étranger.

Les huit rapports du COR font apparaître les thèmes de réflexion déjà évoqués, en particulier les perspectives à long terme, avec les rapports de décembre 2001, mars 2006, janvier 2007 et avril 2010. Leur fréquence, sur ces dernières années, a tendance à s'accroître. Le Conseil a respecté l'exigence posée par le décret, à savoir la remise d'un rapport public au moins tous les deux ans.

Les travaux du Conseil se situent en amont de la concertation et de la négociation sociale. Ils sont ainsi gages d'indépendance et de débats sereins. Les tensions qui ont pu apparaître en son sein en janvier dernier s'expliquent probablement par une trop grande proximité entre ses travaux et le débat public. Le COR peut approfondir les sujets sans la contrainte de l'urgence et avec le souci du diagnostic partagé. Ses données fixent un cadre au débat. Le Gouvernement, lors de chacune des réformes ou des grands « rendez-vous », que ce soit en 2003, en 2008 ou en 2010, s'est appuyé sur ses projections. Le COR éclaire les décideurs dans les choix qu'ils ont à effectuer, comme ce fut, entre autres, le cas lors des saisines du premier ministre sur la réversion en 2004 et sur la surcote en 2006. Il est donc une composante à part entière du pilotage du système de retraite, mais devra s'articuler avec le Comité de pilotage des régimes de retraite qui vient d'être créé et dont les missions paraissent, à ce stade, très proches. Il a servi de référence pour la création d'autres organismes analogues : le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie, le Conseil d'Orientation pour l'Emploi ou le Haut Conseil de la Famille.

J'espère que le COR renvoie l'image d'un organisme indépendant à l'expertise établie et reconnue.

Pour finir, le COR a-t-il des frères à l'étranger ?

Nous avons, pour répondre à cette question, mené une étude comparative portant sur dix pays (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), que le COR suit régulièrement dans le cadre de travaux comparatifs. La majorité d'entre eux ont mis en place des organes consultatifs à caractère permanent, dont la création est en général bien antérieure à celle du COR, à l'image du *Sozialbeirat* allemand créé en 1958. Certains de ces organes consultatifs peuvent être qualifiés d'organismes de concertation, associant les partenaires sociaux, en Allemagne, en Italie et au Japon. D'autres ont une vocation plus technique, comme c'est le cas du Comité d'étude sur le vieillissement belge, ou une vocation plus politique, comme en Espagne avec la Commission pour l'application des recommandations du pacte de Tolède.

Certains pays ont mis en place des commissions temporaires de concertation avant une réforme, associant le plus grand nombre d'acteurs et notamment les partenaires sociaux, comme c'est le cas au Royaume-Uni et en Suède. Même des pays disposant de conseils permanents, comme l'Allemagne et la Belgique, ont été conduits à l'instauration de commissions temporaires.

Le COR paraît spécifique vis-à-vis de ses homologues étrangers. Il est un organisme permanent de concertation, mais il est de création plus récente et doté d'un effectif plus important, notamment en raison du nombre d'organisations syndicales et patronales représentées. Il est responsable des exercices nationaux de projection, travail usuellement confié à un actuaire dans les pays anglo-saxons ou à l'administration dans les autres pays. Il n'a pas vocation à émettre des avis sur les projets de réforme en discussion, contrairement aux conseils allemand, italien ou japonais. Son rôle se situe en amont, en toute indépendance, et se rapproche des commissions temporaires, si ce n'est que son travail s'inscrit dans la durée.



Les apports du COR à la réflexion sur les retraites

I. Travail et retraite

Jean-Baptiste de FOUCAULD, Inspecteur général des finances



Ces deux sujets sont à la fois extrêmement imbriqués et orthogonaux : les spécialistes des questions de retraite ne sont pas des spécialistes de l'emploi, et réciproquement. L'approche des deux problèmes diffère : des décisions sont prises en matière de retraite, selon plusieurs paramètres, dont les effets sont constatés au bout de plusieurs décennies. En matière d'emploi, au contraire, l'objectif est clair mais les modalités d'atteintes des objectifs restent obscures.

Le système français des retraites repose sur le paradigme bismarckien selon lequel le travail paie les retraites. Il a bien fonctionné tant que le plein emploi était assuré, c'est-à-dire de la fin de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années 1970. Il a permis de pallier la chute des régimes en capitalisation mis à mal par la seconde guerre mondiale et l'inflation, et de servir un « repas gratuit », d'abord relativement modeste. Il est monté en puissance dans les années 1970 avec les réformes Boulin et l'obligation d'adhérer aux régimes complémentaires. La part de PIB consacré au financement des retraites a crû de 4 points de 1975 à nos jours.

Or la montée en puissance des régimes de retraite a coïncidé avec un problème majeur, la montée du chômage structurel, encore insuffisamment pris en compte par la société française – la situation de l'emploi, depuis les années 70, est sans doute plus sensible au coût du travail du fait de la concurrence mondiale et du développement d'une société de services où la productivité croît moins vite et où les hausses de salaire ne sont pas compensées par l'investissement. La question de la régulation salariale est essentielle : les salaires ne doivent pas croître excessivement pour ne pas peser sur la compétitivité, mais augmenter suffisamment vite pour que la production trouve ses débouchés.

Les systèmes de retraite ont été confrontés à un choc démographique mais aussi à l'augmentation du chômage : cinq millions de personnes souffrent aujourd'hui d'un déficit de travail et ne cotisent pas à la hauteur de ce qu'elles pourraient ou voudraient cotiser – chômeurs au sens du BIT, chômeurs découragés et salariés en sous-emploi. Ils représentent autant de cotisations manquantes. Parallèlement, les prestations de retraite ont été assez largement maintenues pour les personnes au chômage : toutes les années de chômage indemnisées par l'assurance chômage valident des trimestres. Le mode de fixation de la retraite sur les 10, puis 25 meilleures années, permet normalement d'effacer les années de chômage.

Le COR a beaucoup travaillé sur les questions d'emploi, s'efforçant en permanence de bâtir des scénarios dans lesquels l'emploi joue un rôle majeur. Il s'est intéressé en particulier à l'emploi des seniors et notamment à l'exemple finlandais. La fixation d'un taux de chômage, pessimiste ou optimiste, pour les projections financières des régimes de retraite a constitué une question majeure. Prendre pour référence un taux de chômage élevé est très décourageant,

mais retenir un taux de chômage bas peut paraître irréaliste. J'ai plaidé lors de ma participation aux deux premiers exercices de projection du COR pour une vision volontariste.

Toutefois, il faut avoir à l'esprit que l'effet de levier de la baisse du chômage sur le financement des retraites reste limité. La diminution d'un point du taux de chômage ne représente qu'une amélioration des besoins de financement de 0,1 % du PIB. L'effet de levier des gains de productivité est plus fort, mais le droit au travail est fondamental.

Le COR a travaillé sur l'impact des différents taux de chômage sur les besoins de financement des systèmes de retraite. Il s'est notamment penché sur le moyen de combler les besoins de financements avec le fameux abaque, grande création du COR. Il a mis en évidence qu'aucun des trois paramètres -augmenter les ressources, baisser les pensions ou retarder l'âge de départ à la retraite- n'apporte la solution aux besoins de financement à horizon 2050 : les trois doivent être combinés. Il semble préférable d'agir sur les pensions et l'âge de la retraite plutôt que sur le taux de cotisation : de fait, quel serait l'effet d'un financement du déficit à l'horizon 2050 qui s'appuierait prioritairement sur l'augmentation du taux de cotisation ? Ce point n'a pas encore été étudié en profondeur.

La crise a rapproché l'horizon du besoin de financement estimé après la réforme de 2003 à près de 2 % du PIB à l'échéance 2050, pour passer à l'échéance 2020, d'où le débat sur la fiscalité juste qui a beaucoup marqué l'opinion.

Un éclairage me paraît nécessaire sur trois points. D'abord, l'augmentation de la durée de cotisation pèsera-t-elle ou non sur l'emploi ? L'opinion est très sensible à cette question. Il est prouvé que la retraite à 60 ans en 1982 et les préretraites n'ont pas empêché le chômage structurel. Inversement, quel sera l'impact de l'augmentation de la durée de cotisation sur l'emploi des seniors ? Ma conviction est que dans une situation de déficit, où les inquiétudes portent sur la pérennité des régimes, et où l'emploi n'est pas fluide, l'effet à court terme est moins fort. Le taux d'emploi des seniors est néanmoins en cours d'évolution. L'arrêt de la mise à la retraite d'office et son report à 70 ans est une mesure forte. L'obligation faite aux entreprises de négocier un accord en la matière est également importante. Pour finir, les personnes au minimum vieillesse n'ont pas vu leur situation s'améliorer, puisqu'elles ne sont pas incitées à cumuler leur minimum vieillesse et un emploi.

L'emploi des jeunes doit faire l'objet d'une attention plus soutenue. A cet égard, ceux qui ont manifesté contre la récente réforme des retraites n'ont sans doute pas agi dans leur propre intérêt. L'effort de pédagogie à leur égard reste insuffisant.

Le COR et le Conseil d'orientation pour l'Emploi devraient collaborer sur l'articulation entre pilotage des retraites et stratégie de retour au plein emploi. Les taxes écologiques et notamment la taxe carbone pourraient par exemple être versées au Fonds de réserve des retraites.

Enfin, le COR devra réfléchir à la gestion du temps de manière différente tout au long de la vie.



II. Équité et solidarité

Anne-Marie BROCAS, Directrice de la DREES



Dès sa création, le COR s'est préoccupé des modalités de réponses apportées par le système de retraite français aux principes de justice sociale. Dans une vision unanimement partagée, il a estimé que le système de retraite poursuit en France une double finalité : garantir des pensions reflétant la carrière passée des individus, tout en prévoyant des dispositifs visant à corriger l'impact sur les droits à la retraite de faits comme le chômage, la maladie, le temps passé à élever des enfants ou de faibles rémunérations.

Mon intervention s'articulera en trois axes. Le premier porte sur la répartition et l'égalité de traitement entre générations. Le choix de la répartition a été constamment réaffirmé par le Conseil d'orientation des retraites comme le cadre le plus approprié pour mettre en œuvre les objectifs redistributifs recherchés. Son premier rapport a souligné le succès de ces régimes, qui assurent une certaine parité de niveau de vie entre ménages actifs et retraités et permettent de servir des pensions d'une durée supérieure à une vingtaine d'années. Il faut néanmoins s'assurer que le système de retraite continuera à respecter une certaine égalité de traitement des différentes générations.

Le COR s'est intéressé à la question de savoir si certaines générations ne sont pas d'ores et déjà « sacrifiées », pour reprendre un terme fortement usité par la presse. Ses travaux montrent que ce n'est pas le cas, même si au sein des générations les plus récentes, particulièrement touchées par le chômage, certaines catégories d'assurés, comme les moins qualifiés, se trouvent dans une situation préoccupante tant en termes de revenu que de droits à la retraite.

Les travaux du Conseil ont par ailleurs permis de dégager divers indicateurs susceptibles d'être mis en œuvre pour apprécier la situation des générations successives, en particulier :

- niveau de pension exprimé en valeur absolue ou par rapport aux salaires ;
- âge de départ à la retraite et durée de service de la retraite ;
- rendement.

Le diagnostic est extrêmement différent en fonction des critères retenus pour juger de l'égalité de traitement des différentes générations. La réflexion sur les indicateurs doit donc se poursuivre, en association avec le développement d'analyses encore insuffisantes sur l'évolution des droits et des pensions par génération. Une telle démarche permettrait, comme l'a souhaité le Conseil, de prévenir d'éventuelles évolutions conduisant à des ruptures manifestes d'égalité entre générations.

Le deuxième axe est l'égalité de traitement des assurés des différents régimes de retraite. Le COR a ainsi travaillé sur l'effort contributif comparé, l'âge de cessation d'activité et de liquidation, les rendements et le taux de remplacement selon l'affiliation à un régime de

retraite particulier. Ses travaux montrent l'importance de s'attacher aux situations des assurés plutôt qu'aux règles des régimes.

Le COR a ainsi constaté une grande proximité des taux de remplacement dont bénéficient les salariés du secteur privé et ceux du secteur public lorsqu'ils partent à la retraite, résultant de la combinaison de règles très différentes – un seul régime dans un cas et un régime de base et des régimes complémentaires dans l'autre, la prise en compte de la dernière partie de carrière contre celle d'une période plus longue, etc. Un alignement des règles, appliquées à des carrières ayant des caractéristiques différentes, pourrait donc conduire à une rupture d'égalité.

Les polypensionnés, qui représentent près de la moitié des assurés, sont les personnes ayant effectué leur carrière dans plusieurs régimes de retraite de base, par exemple salariés du privé et commerçants ou artisans, ou salariés du privé et fonctionnaires. Alors même que les règles des régimes des non salariés sont alignées sur celles du régime général, les polypensionnés n'ont pas les mêmes droits que les monopensionnés, parfois en leur faveur et parfois en leur défaveur. Le COR a beaucoup travaillé sur la question, mais beaucoup reste à faire. La question des polypensionnés salariés/non-salariés a été correctement traitée, mais celle des polypensionnés publics-privés doit être approfondie.

Il est nécessaire d'identifier et de débattre dans une perspective de moyen terme des normes sociales susceptibles de servir de référence pour guider l'évolution des différents régimes de retraite. Celles-ci ne peuvent se concevoir indépendamment des normes que l'on souhaite privilégier dans le champ de l'emploi, de l'activité, de la consommation et l'épargne, de l'articulation entre travail et loisirs ou vie professionnelle et vie familiale. Cette démarche me paraît particulièrement nécessaire, que l'on se situe dans la perspective d'une évolution paramétrique des régimes ou d'une réforme dite « systémique ».

Le troisième axe porte sur l'égalité de traitement entre les différentes catégories d'assurés. Dans ce domaine, le COR s'est attaché d'une part à identifier les disparités devant être jugées comme des inégalités et donc corrigées, et d'autre part à la façon dont les redistributions opérées par les régimes de retraite traitaient ces inégalités. Les premières inégalités portent sur les catégories socioprofessionnelles : durée d'activité, niveau de rémunération, conditions de travail, etc. Le COR s'est également penché sur l'égalité entre les hommes et les femmes. La logique des régimes de retraite voulant que la retraite reflète les carrières de chacun induit que les disparités de carrières se reflètent en partie à la retraite.

Le COR devrait poursuivre l'analyse de la redistribution opérée par la combinaison des règles mises en œuvre par les différents régimes : il est difficile d'appréhender globalement les redistributions à l'œuvre, notamment du fait de l'existence de deux niveaux de couverture retraite pour les salariés du privé (base et complémentaires). Les débats sur le minimum contributif en témoignent. Une même réflexion peut porter sur l'égalité entre hommes et femmes et sur les droits familiaux et conjugaux ouverts dans les régimes de retraite.

Un deuxième prolongement souhaitable porte sur les répercussions sur les retraites des inégalités à l'œuvre dans la vie active. Il est possible d'identifier, dans les générations plus jeunes, certaines catégories cumulant un grand nombre de handicaps : entrée tardive dans la vie active et carrières marquées par le chômage et la précarité.



En conclusion, la question de la solidarité ou de la justice a été au cœur de la réflexion du COR tout au long de son histoire. Ce dernier s'est toujours préoccupé autant de la soutenabilité financière des régimes de retraite que de leur soutenabilité sociale.

III. Perspectives à long terme

Jean-Michel CHARPIN, Inspecteur général des finances



Les perspectives à long terme constituent, dès le décret fondateur du 10 mai 2000, la mission première du COR, qui s'efforce de décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques. Le COR a également pour mission d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes. La loi du 21 août 2003 confirme ces missions.

Dans cet esprit, le COR a réalisé quatre exercices de projection en l'espace de dix ans, en 2001, 2006, 2007 et 2010, publiés respectivement dans les premier, troisième, cinquième et huitième rapports. Ils visaient des horizons de long terme : 2040 pour le premier exercice et 2050 pour les trois suivants. Le COR travaille sur la base d'un scénario central et de variantes pour ses trois premiers rapports et sur trois scénarios pour le dernier. Le détail par régime était disponible pour les deux premiers rapports et partiellement pour les deux suivants. Le COR s'est fondé sur les hypothèses démographiques de 2001 de l'INSEE pour les deux premiers rapports et celles de 2006 pour les deux derniers. Ses hypothèses économiques étaient largement exogènes.

Pour le scénario central ou les trois scénarios de 2010, les exercices de projection se fondent sur notamment :

- un taux de fécondité de 1,8 enfant par femme en 2001 et 2006, 1,9 enfant par femme en 2007 et 2010 ;
- un solde migratoire de +50 000 personnes par an en 2001 et 2006 et de +100 000 en 2007 et 2010 ;
- des gains annuels de productivité tendancielle par tête compris entre +1,5 % et +1,8 %, selon les exercices ;
- un taux de chômage de 4,5 % à horizon 2010 en 2001, de 4,5 % à horizon 2015 en 2006 et 2007, enfin de 4,5 % ou 7 % à horizon 2022-2024 en 2010.

La loi Fillon de 2003, la révision par l'INSEE des hypothèses démographiques en 2006 et la récession de 2008-2009 ont modifié significativement les perspectives du besoin de financement.

Dix ans de projection du COR ont eu pour principaux apports :

- l'acclimatation aux réflexions de long terme, à l'instar des réflexions sur le développement durable ;

- l'incitation à l'amélioration des systèmes d'information des régimes et des administrations ;
- l'incitation à l'amélioration des outils de projection des régimes ;
- l'utilisation de méthodes de projection conformes aux standards internationaux ;
- la transparence du processus et des méthodes de travail ;
- un consensus partagé au sein du COR, notamment en ce qui concerne les hypothèses des projections, au prix de compromis de la part des membres du COR ;
- l'acceptation large des résultats par les partenaires sociaux et dans le débat public ;
- une pédagogie ingénieuse, avec l'abaque, qui résume de manière simple le champ des possibles pour atteindre l'équilibre du régime par répartition.

Je souhaite présenter pour conclure quelques pistes possibles d'amélioration des exercices de projections. En matière démographique *stricto sensu*, la compréhension des évolutions et comportements reste très partielle : pourquoi le *baby boom* apparaît-il en 1946 et prend-t-il fin dans les années soixante-dix ? Pourquoi la France connaît-elle une évolution du taux de fécondité plus dynamique que les autres pays européens ? L'augmentation régulière de l'espérance de vie est très complexe et reste assez mystérieuse, par exemple pour ce qui est de l'écart d'espérance de vie entre hommes et femmes. Le recours exclusif aux données de l'INSEE paraît justifié. La modélisation des arbitrages d'activité doit continuer à progresser tant à l'INSEE que dans la sphère académique.

En matière d'analyses économiques, et comme c'est le cas à l'étranger, le COR a systématiquement choisi de façon exogène les tendances déterminant la croissance : ce type de raisonnement est dit en « équilibre partiel ». Il en résulte, dans les variantes, des effets de retour très mécaniques, ne prenant en compte ni les variations de revenu, ni les effets de compétitivité. Toutefois, tout autre choix méthodologique poserait de sérieux problèmes d'analyse et de construction de consensus. Cette approche peut donc être maintenue, en approfondissant parallèlement les analyses économiques sur les effets différentiels des différents moyens de rééquilibrage (prolongation de l'activité, niveau relatif des pensions, prélèvements).

Les effets distributifs constituent, à juste titre, une dimension essentielle d'appréciation des différents moyens de rééquilibrage. Les critères en sont multiples : genre, secteur public/privé, catégorie socioprofessionnelle, niveau de revenu, parcours professionnel, situation familiale, etc. Les modèles de micro-simulation sont les instruments adaptés pour les identifier. La DREES, *via* le développement d'échantillons, de même que l'INSEE, *via* le modèle de microsimulation DESTINIE, permettent ce type de travaux. Les projections financières, pour chaque scénario de projection ainsi que pour chacune des variantes, devraient toujours s'accompagner d'analyses distributives.

S'agissant des dispositifs de projection, le creusement récent des déficits accentue l'importance d'une meilleure articulation entre les projections de court et de long terme. Il est souhaitable que, parallèlement, des résultats des projections pour chacun des régimes accompagnent systématiquement chaque projection d'ensemble. Les exercices de variante devront être mieux spécifiés concrètement et, si possible, produire des résultats consensuels. En revanche, l'exploration des conséquences de scénarios macroéconomiques extrêmes – chômage élevé par exemple – ne me semble pas devoir être systématisée : elle est très coûteuse à établir et peut devenir rapidement conflictuelle, alors qu'elle ne joue qu'un rôle modeste dans le débat sur les réformes. Un certain biais optimiste dans le choix des scénarios

peut être justifié : il est primordial de garantir aux partenaires sociaux et à l'opinion que les experts n'ont pas cherché à « noircir le tableau » pour faciliter des décisions politiques. Un léger excès dans le sens inverse n'a que des conséquences limitées, compte tenu de l'ampleur des problèmes à résoudre.

S'agissant enfin de l'éclairage des décisions, la question des retraites nécessite un pilotage continu pendant encore 25 ans. Après les lois de 2003 et de 2010, d'autres étapes seront nécessaires, en fonction des évolutions économiques, sociales et démographiques. Il faudra consolider les acquis importants des dix dernières années tout en progressant dans un certain nombre de domaines. Il faudra prendre en compte la création du Comité de pilotage des régimes de retraite par la loi de 2010, en évitant qu'il ne doublonne avec le COR afin d'éviter tout risque de confusion et une dispersion de ressources rares.

Compte tenu de ses apports passés et de l'importance des enjeux, le COR peut légitimement viser des objectifs ambitieux pour les dix ans qui viennent. Il a contribué à l'établissement d'un diagnostic partagé. Il doit maintenant faciliter un pilotage apaisé des réformes de retraite.



Le COR dans le débat public : Quels enseignements ? Quelles évolutions ?

I. Grand témoin

Yannick MOREAU, première présidente du COR (2000-2006)

Les Français entretiennent des rapports difficiles avec le vieillissement de la population et le dialogue social. La création du COR a permis d'introduire de la continuité dans le débat public sur les retraites au moment d'une séquence de réformes très riche mais hachée. Il a sans doute été en avance sur certaines formes de débat social. Celui-ci a beaucoup évolué depuis la loi Larcher de 2005, contraignant à une négociation entre partenaires sociaux avant toute réforme du droit du travail, et la loi sur la représentativité de 2008.



La démographie a été en France un sujet très important. Mon premier contact en la matière remonte à la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, qui a demandé au Conseil d'Etat un rapport sur la démographie française. A cette époque, les démographes s'accordaient sur les dangers de la baisse de la fécondité, tout en estimant que la mortalité (ou l'espérance de vie) n'évoluerait pas sur le long terme car atteignant un seuil stable. Certaines théories démographiques peuvent donc évoluer.

J'ai ensuite pris part à l'élaboration d'un second rapport à la fin des années 1970, qui s'est penché sur le travail et l'emploi. Nous ne disposions alors d'aucun instrument de projection, mais a émergé l'idée d'augmenter la durée de cotisation nécessaire à l'atteinte d'une pension complète.

Mon troisième contact a eu lieu avec la réforme de 1983, portant l'âge de la retraite pour une pension complète à 60 ans, mais sous réserve de 37,5 ans de cotisation sous peine d'une importante décote. Les femmes ont donc attendu un certain temps avant d'obtenir la retraite à 60 ans.

J'ai assisté de l'extérieur aux autres évolutions du débat public, notamment à travers le rapport Charpin. J'ai accepté la présidence du COR parce que cet organisme me semblait une manière moderne de travailler sur ce problème lancinant et mal posé, jusqu'à cette date, en France. Le climat était alors empreint d'un grand scepticisme : le MEDEF craignait que la création de cet organisme ne soit une manière de passer le sujet sous silence ; la presse traitait l'affaire sous un angle extrêmement politicien.

Il m'a fallu déterminer comment reprendre le sujet. On m'a d'abord conseillé de laisser aux réflexions du COR le temps de se déployer, d'où la constitution de groupes de travail sur trois thèmes prioritaires : les perspectives financières, l'égalité de traitement et le travail, en particulier celui des seniors. Nous avons rapidement constaté que certains mots étaient sensibles, comme celui d'« équité » ou de « chômage structurel ». Il faut noter que l'échéance

d'une réforme des retraites, qui été considérée comme imminente, a fortement contribué à l'ancrage du COR dans le débat politique.

Le COR a bien travaillé, aussi bien sous ma présidence que par la suite. J'ai pu constater l'abondance de ses travaux et l'amélioration de ses outils. Cependant, nous devons garder à l'esprit, comme l'a dit Jean-Michel Charpin, que beaucoup des évolutions à l'œuvre aujourd'hui nous échappent dans une certaine mesure. Les débats sur les retraites sont largement en avance sur l'état de nos connaissances : nous ignorons par exemple quels sont les coûts de l'unification des régimes de retraite. Les risques d'un débat haché sur les retraites sont encore devant nous.

Le COR a pris sa place dans le débat public, dans une période où plusieurs formes de démocratie sociale se sont développées. Sur les sujets sociaux, la loi Larcher de 2005 oblige les partenaires sociaux à négocier avant toute réforme du droit du travail interprofessionnel. Elle joue un rôle temporisateur tout à fait essentiel pour minimiser le risque d'une mauvaise réforme. La loi de 2008 portant réforme de la représentativité a pour principal objectif d'assurer une plus grande représentativité des partenaires sociaux et de leur conférer une légitimité plus grande pour intervenir dans le débat. Ces deux réformes ont été commentées très récemment par le Premier Ministre, qui a souligné à quel point son Gouvernement était attaché au dialogue social ; ce discours portait sur les retraites. La commission du débat public est entrée dans les mœurs. Les différents Grenelle ont également constitué d'autres formes de débats.



Deux grands sujets sociaux restent posés aujourd'hui : l'assurance maladie et les retraites. Nous avons suffisamment de recul et de maturité pour revenir sur la manière dont les réformes des retraites se sont déroulées depuis 1983. A cet égard, la création du Copilor pourrait présenter l'intérêt d'impliquer obligatoirement les politiques sur la question des retraites, alors que le temps des retraites – celui du long terme – est très différent du temps politique.

II. Table ronde avec des représentants des partenaires sociaux membres du Conseil d'orientation des retraites

Raphaël HADAS-LEBEL, président du COR

Nous souhaitons, lors de cette table ronde, avoir l'avis de représentants des partenaires sociaux membres du COR sur un certain nombre de questions : quelle est la place du COR dans le processus de concertation sur les retraites ? Quelle est l'utilité du COR pour les partenaires sociaux, en particulier en matière de pilotage du système de retraite ? Comment concilier le rôle de militant syndical et une participation à un organe de concertation tel que le COR ? Quelles sont les évolutions souhaitables du COR ?

Danièle KARNIEWICZ (CFE-CGC)

J'ai un grand respect pour le travail du COR et ses compétences. Néanmoins j'estime qu'ils doivent être mis en perspective et soumis à des exigences accrues.

Il est nécessaire en France d'effectuer davantage de pédagogie auprès des citoyens et d'accroître la lisibilité sur les différentes solutions qui s'ouvrent à nous en matière de retraite, ce qui implique des mesures d'impact sur la vie concrète des retraités et futurs retraités.



Les premières missions du COR sont l'expertise, le diagnostic partagé et les perspectives à moyen et long terme avec les projections financières ; le COR y répond parfaitement. En revanche, l'information aux Français fait encore défaut. Pourtant, la création du COR peut permettre d'éviter de connaître une situation comme celle résultant de la réforme de 1993, par exemple, qui s'est faite sans expliquer aux personnes de plus de 40 ans au moment de la réforme à quel moment elles partiraient à la retraite et dans quelles conditions.

Si le COR sait parfaitement poser les problématiques, par exemple avec l'abaque, ce travail reste trop technique quand il s'agit de dépasser l'enceinte de cet organisme pour se porter vers les Français. Les problématiques étaient correctement posées en 2001 et ont été bien diffusées auprès des Français. En revanche, le débat soulevé par le rapport de 2008 sur les avantages familiaux, qui concerne les Français au plus haut point, n'a pas trouvé de relais dans le débat public. Peut-être n'a-t-il pas été suffisamment porté par les membres du COR, dont les partenaires sociaux ? Peut-être le temps a-t-il manqué ? Il en est de même avec le rapport sur un éventuel passage à un régime en points ou en comptes notionnels du système de retraite français. Ce rapport apportait, il est vrai, une réponse technique à une commande technique, mais il aurait gagné à l'inclusion de mesures d'impact concrètes sur la société française.

Le COR a également pour rôle de formuler des recommandations et des propositions de réforme. Là encore, il a l'ardente obligation de partager bien davantage et de porter le débat à l'extérieur de son enceinte, même si ce dernier n'est pas consensuel.

On peut, à cet égard, s'interroger sur le rôle du Copilor. Ce comité de pilotage est censé associer, voire impliquer, les politiques dans le suivi du système de retraite. Il doit se réunir annuellement pour effectuer le suivi de la situation financière du système de retraite et le cas échéant servir d'alerte : tout d'abord, il faut noter que c'est l'une des missions du COR et, ensuite, la pertinence d'un exercice annuel de ce type est discutable, les événements conjoncturels ayant moins d'impact pour les retraites que pour l'assurance maladie notamment.

Je ne suis pas partisane d'un empilement des structures. Le COR fonctionne bien, est compétent et a parcouru un long chemin au cours des dernières années. Je préfère faire preuve d'encore plus d'exigence à son égard, pour porter le débat de la retraite auprès des Français et le diffuser plus amplement.

Jean-Christophe LE DUIGOU (CGT)



La manière dont a été menée la récente réforme des retraites aura des conséquences durables : il sera difficile de reprendre le dialogue sur le sujet avec la puissance publique. Peut-être le COR a-t-il un rôle à jouer en la matière.

Nous sommes attachés à notre participation au Conseil d'Orientation des Retraites, car ses débats relèvent pour nous pleinement de la démocratie sociale. Le COR est devenu un élément du débat public. En revanche, je m'interroge sur la création du Copilor, pour laquelle je tiens à souligner que nous n'avons pas été consultés. Sera-t-il un maillon positif permettant de mieux articuler la chaîne de décision ou un écran venant s'intercaler entre le champ du débat public tel que l'initie le COR et la décision politique ? Le COR travaille à l'intérêt général, ce qui justifie notre participation et notre attachement à cet organe. Enfin, il témoigne du fait que le rôle des organisations syndicales ne se limite pas à la contestation : le COR montre que les syndicats sont capables d'analyses et d'idées nouvelles.

Les défis auxquels le COR est confronté restent les mêmes qu'au cours de ces dix dernières années. Il doit d'abord résister aux tentatives d'instrumentalisation. Il lui faut continuer à élargir le débat, qui ne se réduit pas, comme il l'a souligné récemment, aux problèmes démographiques. Enfin, l'épisode que nous venons de vivre montre que le rapport entre travail et retraite est primordial et que le travail ne se réduit pas à l'emploi. Pourquoi un salarié travaillant sur une chaîne dans le secteur de l'automobile se sent-il vieux à 40 ans alors qu'un haut fonctionnaire ou un cadre du secteur privé estime, au même âge, se situer au milieu de sa carrière ? Le COR a encore beaucoup de travaux à mener sur ces sujets.

Bernard DEVY (CGT-FO)

Le COR a effectué un excellent travail au cours de ces dix dernières années. Nous avons besoin d'un outil de suivi qui ne soit pas seulement au service des pouvoirs publics. Il fallait éviter au COR d'être un forum ou de reproduire des débats existant déjà ailleurs. Pour autant, il constitue un lieu d'expression pour les organisations syndicales. Il a pu accueillir un certain nombre de sujets sur l'initiative de ces dernières, notamment l'emploi des seniors et la pénibilité. Toutes les organisations syndicales ont pu y exprimer leur sensibilité, sans réel conflit ni sujet tabou, en toute liberté de parole.



Quelle évolution pour le COR ? Nous n'avons pas épuisé le sujet des retraites. Nous sommes probablement entrés dans une phase de réforme permanente, les enjeux de financement n'étant pas réglés. Le COR a encore beaucoup de sujets à traiter, notamment les questions d'inégalités et d'accès à l'emploi, en s'intéressant aux ratios économiques autant que démographiques. Le niveau des pensions est également un enjeu qui préoccupe nombre de salariés. Dans ces débats, il convient de trouver le juste équilibre entre optimisme et pessimisme. Prendre, par exemple, une évolution de la productivité du travail inférieure à 1 % dans les projections revenait par exemple à tirer un trait sur la réindustrialisation de notre pays.

Enfin, nous sommes très dubitatifs vis-à-vis du Copilor, qui est susceptible de prêter à confusion avec le COR. La France a tendance à empiler des structures chargées des mêmes missions. Le COR a prouvé qu'il savait remplir celles qui lui avaient été confiées et nous pouvons discuter de l'extension de son rôle, à condition qu'il ne soit pas instrumentalisé.

Jean-Louis MALYS (CFDT)



Je suis arrivé au COR en 2006, c'est-à-dire relativement récemment. Le COR me paraît un lieu de consolidation et de référence, dont le diagnostic est quasiment incontesté. Il s'agit en soi d'une excellente chose. Il est un lieu de consensus exigeant qui implique une discussion très approfondie où chacun peut se retrouver pour défendre ses sensibilités.

Je me montrerais pour ma part moins sévère sur la création du Copilor, dans la mesure où nous ne savons pas précisément comment sera défini son rôle. Le COR doit demeurer un lieu de consensus et une force de conseil, mais le Copilor permettra, peut-être, de donner davantage de place au politique ; il pourrait être un lieu d'expression d'opinions et d'arbitrages, susceptible de combler un vide. Un rendez-vous annuel me paraît également nécessaire.

Je porte au sein du COR la sensibilité et la vision de la CFDT, mais je rends également compte des travaux du COR dans les groupes de travail permanents de la CFDT sur la retraite.

S'agissant de l'avenir, le Président de la République n'a pas fait preuve de pédagogie sur le sujet des retraites. Il a évoqué 19 ans de débat sans réforme, ce qui n'est pas exact : des réformes parfois douloureuses ont bien eu lieu. Inversement, la réforme qui vient d'être votée ne clôt pas le débat. S'en tenir à une succession de réformes paramétriques ne permettra pas de résorber les inégalités entre les personnes aux carrières linéaires et les autres ; une remise à plat est nécessaire.

Enfin, les évolutions sociétales, par exemple la massification du travail féminin et la précarisation des femmes, impliquent de tisser davantage de liens entre système des retraites et politiques sociales au sens large. Les débats sur la retraite devraient être l'occasion d'identifier ces inégalités et de travailler à y remédier.

Jean-François PILLIARD (MEDEF)

Je n'ai rejoint le COR que depuis quelques mois, mais je n'ai manqué aucune de ses réunions. L'apport du COR sur les dix années écoulées se caractérise d'abord par sa capacité à produire des rapports d'excellente qualité. Il a également remis des avis sur les pensions de réversion et la surcote, qui ont été suivis par le Gouvernement. Ses travaux se distinguent par leur grande qualité scientifique et par une grande transversalité, allant de la démographie à l'emploi et les conditions de travail, en passant par l'égalité hommes-femmes et la famille. Le COR a su également mener et faire vivre un travail inter-administratif.



Beaucoup ont parlé de l'importance du consensus. Je suis pour ma part attaché à la confrontation des idées, en laquelle je vois une source de progrès, pourvu qu'elle soit organisée sur des bases rigoureuses et scientifiques et dans le souci du respect d'autrui. Le COR le permet : il se caractérise par la volonté de faire prévaloir l'intérêt général.

S'agissant de l'avenir, je souhaite insister sur l'impérieuse nécessité d'améliorer la pédagogie de nos citoyens, mais aussi des politiques. Je suis parfois effrayé par les approximations, voire les contresens commis lorsque des décisions sont prises engageant la vie de nos concitoyens. Le COR a un rôle essentiel à jouer en la matière, pour garantir que les décisions prises, quelles qu'elles soient, le soient sur la base d'éléments précis, rigoureux, exprimés en des termes simples.

Le COR devra également travailler à promouvoir une évaluation régulière. Notre pays possède une capacité remarquable à produire des textes législatifs, réglementaires et conventionnels, et une incapacité à suivre ou évaluer les effets produits par ces textes. Le COR et le Copilor ont un rôle à jouer dans ce domaine et peuvent contribuer à mettre en œuvre les conditions d'un pilotage de long terme du système de retraite, afin d'éviter de grands rendez-vous dramatiques comme nous venons d'en connaître.

Synthèse générale et clôture des travaux

Raphaël HADAS-LEBEL

Président du Conseil d'orientation des retraites



La création du COR a constitué, selon l'avis général, un progrès. Il constitue une manière moderne de travailler sur les retraites. Le caractère permanent de sa structure lui garantit une continuité et permet à chacun d'écouter le point de vue de l'autre pour conduire, sinon au consensus, souvent à des diagnostics partagés. L'institution travaille sur le long terme et dans la transparence : tous ses travaux sont diffusés le jour même sur Internet. Cette transparence permet une grande ouverture du débat, qui se situe en amont des travaux de négociation ou de concertation liés à d'éventuelles réformes sur les retraites. Après avoir rendu son dernier document en mai 2010, le COR est volontairement resté silencieux dans le débat politique : le dossier a cessé de nous appartenir pour passer entre les mains du Gouvernement et des partenaires sociaux. Toute intervention de notre part aurait prêté le flanc à l'accusation d'instrumentalisation par l'une ou l'autre des parties.

Le COR a permis au débat de s'appuyer sur des données fiables, répondant aux standards internationaux. Les chiffres n'ont jamais été contestés, même si leur interprétation peut donner lieu à des désaccords. Ensuite, le COR a clarifié le débat par des analyses qui se veulent rigoureuses. L'acclimatation à l'horizon de long terme constitue un progrès majeur : on sait désormais que les retraites se pensent sur le long terme. Le COR a également mis en évidence des thématiques aujourd'hui familières : distinction entre causes liées à la démographie (« *papy boom* », espérance de vie) et conséquences de la crise ; lien entre retraite, travail et emploi ; solidarité intergénérationnelle et intragénérationnelle ; droit à l'information ; situation particulière des femmes ; importance des comparaisons internationales. Nous avons commencé à mettre en avant les questions soulevées par la mise en place d'une éventuelle réforme systémique.

Le COR a rappelé la nécessité d'une approche cohérente. L'abaque résume à lui seul l'ensemble de notre contribution sur l'importance conjointe des trois leviers d'actions sur l'équilibre d'un système de retraite en répartition : les recettes, le niveau relatif des pensions et l'âge de départ à la retraite.

La loi votée en 2010 connaît une application progressive dont il conviendra d'assurer le suivi. Elle constitue à elle seule une feuille de route pour le COR. Entre autres, nous devons apporter au Copilor les données lui permettant de donner un avis avant le 1^{er} juin de chaque année, rendre un rapport sur les transferts de compensation démographique, contribuer au débat sur une éventuelle réforme systémique et probablement réfléchir à la situation des polypensionnés. Au-delà, nous devons améliorer nos méthodologies, explorer de nouveaux thèmes et renforcer notre œuvre de pédagogie vis-à-vis du grand public.

Nos objectifs sont encore plus exigeants pour la décennie à venir. La légitimité de notre Conseil dépend de la qualité de nos travaux, de l'indépendance et la transparence des débats et du renforcement de nos efforts pédagogiques. Notre tâche ne sera pas facile : le COR est nécessairement ancré dans le débat politique, même s'il n'est pas un organe politique. L'insertion de nos travaux dans le long terme donne une chance à notre institution dans ce contexte. Il lui faudra enfin s'articuler avec le Comité de Pilotage des Retraites créé par l'article 1 de la nouvelle loi, qui a pour objet d'être un lieu de débat entre le Gouvernement et les partenaires sociaux. La loi dispose qu'il s'appuie sur les travaux du COR ; il conviendra d'éviter tout conflit et tout doublon.

Je souhaite remercier tous ceux qui ont participé à son organisation. Je conclurai par un clin d'œil au poème d'Alfred de Vigny, appris autrefois par tous les écoliers : « *J'aime le son du cor le soir au fond des bois. / Que de fois seul dans l'ombre à minuit demeuré / J'ai souri de l'entendre et plus souvent pleuré.* » Il nous appartient de faire en sorte que le COR résonne non pas dans la solitude, l'ombre et les pleurs, mais collectivement, en plein jour et avec la volonté d'aller de l'avant.

