

Les COLLOQUES du
Conseil d'Orientation des Retraites

Les dix ans du COR
Bilan et perspectives

Actes du Colloque



18 novembre 2010
Institut océanographique - Paris



SOMMAIRE

Ouverture des travaux

Raphaël Hadas-Lebel, Président du Conseil d'orientation des retraites

Le COR et les organismes équivalents à l'étranger

Yves Guégano, Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites

Les apports du COR à la réflexion sur les retraites

Travail et emploi

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

Débat avec la salle

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

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)*

Débat avec la salle

Synthèse et conclusion

Raphaël Hadas-Lebel, Président du Conseil d'orientation des retraites

Dossier du participant accessible en ligne

<http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1413.pdf>

Ouverture des travaux

Raphaël HADAS-LEBEL
Président du Conseil d'orientation des retraites

Mesdames, Messieurs, je vous souhaite la bienvenue à ce neuvième colloque du COR, qui se tient pour la première fois dans cette salle de l'Institut océanographique. N'y voyez aucun signe particulier, même si la navigation sur l'océan des retraites n'est pas toujours de tout repos.

Ce colloque, qui intervient quelques jours seulement après l'adoption d'une réforme des retraites qui a suscité de nombreuses controverses, marque également les dix ans d'existence du COR. Il nous a paru important, précisément en cette période, 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, à la signature de Lionel Jospin, alors Premier ministre, qui, quelques semaines plus tôt, avait annoncé la création d'un conseil « *pour organiser dans la durée la concertation sur l'avenir des retraites* ». Après le changement de majorité de 2002, la loi Fillon de 2003, portant réforme des retraites, a renforcé les missions du COR, et celle du 9 novembre dernier lui en a assigné de nouvelles, que nous aurons l'occasion d'analyser dans la matinée.

Au cours des dix dernières années, le contexte dans lequel nous avons évolué a beaucoup changé, tant au niveau national qu'international. Sur le plan démographique, le « *papy boom* » s'est traduit par une hausse de près de 50 % du nombre de personnes atteignant chaque année l'âge de 60 ans, passé de 500 000 à 800 000 depuis 2006. La crise économique et financière ensuite, notamment à compter de 2008, a fortement creusé les déficits à court terme et soulève encore de nombreuses interrogations quant à ses impacts à moyen et long terme. Le contexte politique a été marqué par un changement de majorité en 2002 sans remise en cause du COR. Enfin, dans le domaine législatif, une réforme des retraites est intervenue en 2003, suivie d'une réforme des régimes spéciaux autres que ceux des fonctionnaires fin 2007, l'application de l'allongement de la durée d'activité en 2008 et la récente 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 à la réflexion sur les retraites ? Nous nous attacherons à répondre à ces questions sans complaisance ni autocélébration. Nous entendrons dans un premier temps les analyses d'experts incontestés qui ont connu le COR de l'intérieur et qui présenteront les apports de cette institution à la réflexion sur les retraites. Puis, après une courte pause, nous écouterons le témoignage de Madame Yannick Moreau, première présidente du COR, ainsi que des partenaires sociaux, membres du COR, qui s'exprimeront à la fois sur le bilan du Conseil et ses perspectives d'avenir. Je m'efforcerai ensuite de dégager un certain nombre d'éléments de conclusion. Je souhaiterais également, au cours de cette matinée chargée, laisser si possible un peu de temps aux débats avec la salle. Je cède la parole à Yves Guégano, ancien secrétaire général adjoint du COR, aujourd'hui secrétaire général, qui est sans doute l'un des mieux placés pour présenter le COR : son fonctionnement, ses travaux et ses spécificités par rapport à ses homologues existant à l'étranger.

Le COR et les organismes équivalents à l'étranger

Yves GUEGANO

Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites

Merci président.

L'essentiel de ma présentation va donc consister à vous brosser, dans les grandes lignes, une biographie du Conseil d'orientation des retraites, depuis son origine et jusqu'à ce matin, et j'élargirai mes propos à la fin – comme nous le faisons régulièrement d'ailleurs dans les travaux du COR – à la dimension internationale.

Pour ce faire, je vais essayer de répondre aux sept questions suivantes :

- Comment est-il né ?
- Qu'est-ce au juste ?
- Qu'attend-on de lui ?
- Comment travaille-t-il ?
- Qu'a-t-il fait ?
- Quelle est sa place ?
- Et puisque je vous ai annoncé sept questions et un regard vers l'international : a-t-il des frères (ou des sœurs, ou des cousins) à l'étranger ?

Vous l'aurez compris, le COR est né en 2000 puisque nous célébrons ses 10 ans. En fait, nous fêtons plutôt ses 10 ans et demi. C'est le premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, qui, dans son discours sur l'avenir des retraites le 21 mars 2000, annonce la création du Conseil. Dans ce discours, trois orientations sont données pour consolider les régimes par répartition : dégager des solutions adaptées à chaque régime, renforcer le FRR, et instaurer un Conseil d'orientation des retraites, avec l'ambition exprimée alors par Lionel Jospin : « *Il nous faut être capables d'aborder collectivement le sujet des retraites de façon sereine* ».

Le décret de création du COR date du 10 mai 2000, dans le prolongement du discours du 21 mars, et le Conseil est installé le 29 mai par le Premier ministre qui déclare en particulier aux membres du Conseil qu'ils auront à assurer un « rôle de vigie ».

La première réunion du Conseil se tient le 3 juillet 2000, réunion au cours de laquelle sont définis, sur proposition de sa présidente Yannick Moreau et avec la petite équipe du secrétariat général dirigé alors par Anne-Marie Brocas, la méthode et le fonctionnement du Conseil, dont les principes sont d'ailleurs toujours les mêmes.

Un petit retour encore plus loin en arrière, pour rappeler qu'avant le COR, la réflexion sur les retraites en France n'était pas inscrite dans la durée mais été marquée par des rapports établis au gré des gouvernements successifs... Ainsi la décennie 90 a été marquée en la matière par le Livre blanc sur les retraites de 1991, puis le rapport Briet de 1995, enfin le rapport Charpin en 1999, dans le cadre du commissariat général du Plan, suivi quelques mois plus tard par le rapport Teulade, dans le cadre du Conseil économique et social. Si les conclusions de ces

deux derniers rapports divergeaient sur plusieurs points, elles se rejoignent sur un point en tout cas : la nécessité de créer un organisme permanent de suivi des retraites.

Le COR n'a pas été remis en cause par les gouvernements successifs et sa légitimité a même été renforcée par la loi Fillon de réforme des retraites de 2003 qui, dans son article 6 complété par le décret du 28 mai 2004, confirme les missions qui lui avaient été assignées par le décret fondateur, les élargit même dans le prolongement de la réforme de 2003.

Le COR est un organisme indépendant et placé auprès du Premier ministre. Présenté ainsi, cela peut surprendre, mais c'est là l'une des principales caractéristiques du COR. Indépendance revendiquée par ses membres, dans la mesure où ce sont eux qui s'accordent sur le programme de travail du Conseil. Indépendance qui est certainement un gage de la qualité des débats, de confiance entre les membres et d'intégrité des travaux présentés. Le rattachement aux services du Premier ministre s'explique par les missions transversales du COR, la loi précisant que tout organisme public est tenu de communiquer au Conseil les données et études utiles aux missions du COR, dont ils disposent.

Comme vous le constatez, c'est une structure pluraliste de 39 membres y compris son président, qui réunit l'ensemble des acteurs dans le domaine des retraites (partenaires sociaux, représentants de l'Etat, parlementaires, représentant des retraités et des familles, personnalités qualifiées).

Les règles de représentation au Conseil peuvent être jugées très strictes, avec notamment l'impossibilité pour les représentants des partenaires sociaux, des familles et des retraités de se faire représenter, mais ces règles contribuent à assurer une certaine permanence de ses membres (d'ailleurs sept d'entre eux y sont depuis l'origine), à permettre ainsi une continuité dans les débats et à asseoir au fil du temps une certaine confiance entre les membres eux-mêmes, qui permet d'avoir des débats riches.

La principale évolution dans la composition du Conseil a été son élargissement dans le cadre de la réforme des retraites de 2003, avec l'ajout d'un député et d'un sénateur (ce qui montre leur attachement à la structure), deux personnalités qualifiées (permettant d'élargir les points de vue) et deux directeurs, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, un signe fort de la nécessité de s'intéresser à l'emploi lorsqu'on s'intéresse à la retraite, et le directeur de la prévision (désormais le directeur général adjoint du Trésor), ce qui souligne l'importance de l'analyse économique dans les réflexions du Conseil.

Enfin, le secrétariat général du COR, une équipe de neuf personnes que j'ai l'honneur, mais aussi le bonheur, d'encadrer, qui « assure sous l'autorité du Président l'organisation des travaux et l'établissement des rapports et avis du Conseil ».

On attend évidemment du COR qu'il remplisse ses missions, qui sont au nombre de six selon la loi de réforme des retraites de 2003 et qui inscrivent les réflexions du COR dans une optique de long terme, et non dans l'urgence.

- Premièrement, réaliser des projections à moyen et long termes des régimes de retraite obligatoire au moins tous les 5 ans, de fait plus fréquemment. Jean-Michel Charpin développera ce point ;

- Deuxièmement, apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes, sur la base des projections et, notamment, à travers une présentation originale dite « abaque du COR », sur laquelle là encore Jean-Michel Charpin devrait vous en dire davantage ;
- Troisièmement, mener une réflexion sur le financement et en suivre l'évolution ;
- Quatrièmement, formuler les avis sur l'évolution de la durée d'assurance pour une retraite à taux plein – mission qui s'inscrit dans le processus d'évolution de cette durée en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans depuis la loi de 2003, et qui va se poursuivre avec la réforme de 2010 moyennant des aménagements.
- Cinquièmement, participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes, qui rappelle que le COR a vocation à faire de la pédagogie ;
- Sixièmement, suivre notamment l'évolution du niveau de vie des actifs et des retraités, ce qui montre qu'à côté des préoccupations financières le Conseil aborde également les problématiques sociales, à travers les droits à la retraite.

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

Je vous livre cette citation tirée d'un billet de Robert Solé dans *Le Monde* qui résume assez bien ce qu'on attend du COR : « *On l'a sans doute baptisé COR en hommage à un instrument à vent qui sert à faire des signaux et à lancer des appels* ». Faire des signaux, c'est-à-dire élaborer des pistes d'évolution (par exemple sur les droits familiaux et conjugaux en 2008). Lancer des appels, notamment en mettant en avant les problèmes ou les difficultés (que ce soit par exemple en termes de besoins de financement ou d'inégalités entre assurés...).

Le programme de travail annuel du Conseil est proposé par le président puis discuté et adopté après d'éventuels ajustements en séance plénière par les membres. Il y a le souci de répondre au mieux aux demandes des membres, après discussion collégiale, quitte à aménager si besoin le programme de travail en cours d'année (ce fut le cas par exemple en 2008 avec l'examen des conséquences d'un maintien à 40 ans de la durée d'assurance demandé par certains membres et l'examen des conséquences d'une hausse de l'âge minimum demandé par d'autres). Il y a également le souci de ne pas interférer avec les phases de concertation et de négociation sociales qui préparent une réforme, pour éviter tout risque d'instrumentalisation du COR et, à l'inverse, d'anticiper au mieux les sujets pour que les travaux du COR puissent servir dans ces phases de concertation et de négociation sociales.

Le COR a certes fait l'objet de trois saisines, deux du premier ministre et une récemment du Parlement, en même temps leur nombre en dix ans d'histoire montre leur caractère exceptionnel. A chaque fois, le Conseil a discuté de l'opportunité d'y répondre et, à chaque fois, y a répondu tout en étant sensible à la confiance qui lui était ainsi faite.

Les rapports du Conseil sont adoptés par consensus, au sens où aucun membre ne s'oppose à leur publication, mais ils ne font pas l'objet d'un vote, ce qui permet ensuite à chacun de garder une liberté de parole par rapport au contenu des rapports et de ne pas enfermer les débats futurs. Lorsqu'il y a un désaccord sur un point entre les membres, celui-ci est exprimé dans le corps du texte sans pour autant préciser nommément la position de chacun.

Chaque réunion mensuelle du Conseil est systématiquement précédée par une réunion de groupe de travail qui est élargie notamment aux experts des administrations et des caisses de retraite et au cours de laquelle le dossier qui doit ensuite être soumis au Conseil est discuté. L'objectif est d'apporter d'éventuels aménagements au dossier avant de le soumettre au Conseil. De fait, j'observe que ces réunions de groupe de travail sont devenues au fil des années de plus en plus des antichambres des réunions du Conseil, qui permettent notamment aux partenaires sociaux de premiers échanges sur le dossier, et de moins en moins des réunions d'ordre technique, visant à discuter des méthodologies et de la qualité technique des travaux présentés.

De fait, la discussion technique a lieu en amont des groupes de travail, entre le secrétariat général et les organismes qui contribuent aux études présentées dans les dossiers mensuels du Conseil, à côté des travaux que le secrétariat général conduit en propre. Nous sommes en quelque sorte, au secrétariat général du COR, une tête de réseau auprès des administrations et caisses de retraite notamment, à qui nous demandons pour le compte du Conseil des travaux et pour lesquels nous avons une exigence certaine de qualité. Ce qui conduit parfois à de nombreux allers et retours pour aboutir à la version présentée en groupe de travail puis en réunion plénière, et sans doute à ce que le secrétariat général paraisse intransigeant, mais c'est -je crois- à ce prix que la légitimité des travaux du COR peut être acquise.

Enfin, en cohérence avec la mission d'information du Conseil, la transparence des travaux du COR passe par la mise en ligne sur le site Internet du Conseil de tous les documents du COR. En particulier, les dossiers mensuels sont mis en ligne dans l'heure (ou presque) qui suit la fin des réunions plénières.

Qu'a fait le COR en dix ans ? En résumé, huit rapports, huit et à la fin de cette matinée neuf colloques, quelques 100 réunions plénières (cela aussi se fête !), près de 2 000 documents pour le débat, dont les documents des dossiers des plénières et *La lettre* du COR, qui reprend depuis 2008 l'esprit des trois lettres pour le débat sur les retraites qui avaient été publiées en 2002, et qui présente dans un format plus accessible, de huit à douze pages, les travaux du Conseil, enfin – et c'est moins connu – de multiples interventions orales et écrites, du président du Conseil et du secrétariat général, y compris auprès de délégations étrangères, pour présenter le COR et ses travaux.

Même si la gamme est relativement large, on peut s'interroger sur la portée des travaux du Conseil et, en particulier, sur la possibilité, voire la nécessité, d'accroître encore davantage les moyens visant à faire connaître les travaux du COR auprès d'un public le plus large possible.

Le COR a vocation à travailler sur tous les aspects de la problématique des retraites, mais certaines thématiques ont été davantage portées par le Conseil.

En particulier celles qui vont être détaillées par les trois intervenants suivants, à savoir, dans l'ordre des présentations :

- le thème « travail et retraite », en rappelant que le COR porte depuis le début la question de l'emploi des seniors et que le 1^{er} colloque en avril 2001 avait pour sujet « âge et travail »
- les questions d'équité et de solidarité qui recouvrent de nombreux aspects avec les approches intra et intergénérationnelles

- et les perspectives à long terme avec les exercices structurants de projections régulièrement réalisés.

On peut en particulier ajouter parmi les thématiques portées par le COR :

- le droit à l'information, qui a notamment fait l'objet de groupes de travail spécifiques en 2002 et 2003 et dont les travaux ont jeté les bases du Gip Info Retraite ;
- ou encore les comparaisons internationales, même si comparaison n'est pas raison, avec une mise en perspective régulière des problématiques du système de retraite français à l'aune des expériences étrangères (par exemple sur l'emploi des seniors), et l'examen aussi précis que possible des systèmes de retraite à l'étranger et de leurs évolutions, comme cela a notamment été fait pour la Suède en 2008 et 2009, dans le seul but de bien comprendre ce qui se passe à l'étranger.

Une bonne façon de résumer l'essentiel des travaux du Conseil est de rappeler les thèmes des huit rapports remis au Premier ministre et rendus publics en 10 ans. Je vous laisse lire les titres des huit rapports. Cette liste appelle au moins quatre observations :

- premièrement, le COR traite en effet des retraites, ce que rappelle clairement le début du titre de chaque rapport ;
- deuxièmement, les rapports font apparaître naturellement les principaux thèmes de réflexion du Conseil que je viens d'évoquer, notamment celui des perspectives à long terme avec les rapports de décembre 2001, mars 2006, novembre 2007 et avril 2010 ;
- troisièmement, les travaux du COR ont vocation, suffisamment en amont, à préparer les évolutions du système de retraite, comme cela a été le cas avec le premier rapport en amont de la réforme de 2003, les deux rapports de 2007 pour préparer le rendez-vous de 2008 ou encore le dernier rapport d'avril 2010 élaboré en vue de ce qu'on appelait alors le rendez-vous de 2010 ;
- quatrièmement enfin, la fréquence des rapports a eu tendance à s'accélérer.

On peut le vérifier sur ce graphique, ce qui ne manque pas de nous interroger sur le rythme des travaux à venir du Conseil... Le COR a en tous les cas respecté la remise d'un rapport au moins tous les deux ans, comme le précise le décret constitutif du Conseil.

Quelle est finalement la place du COR aujourd'hui ? Pour faire réagir nos invités de la table ronde, qui ne manqueront pas d'approfondir la réponse, je caractériserais la place du COR de la manière suivante :

1/ Ses travaux se situent en amont de la phase de concertation et de négociation sociales préparant les réformes, ce qui -comme je l'ai déjà indiqué- est un gage d'indépendance des travaux du COR et permet des débats sereins (à cet égard, les tensions qui ont pu apparaître au sein du Conseil au printemps dernier s'expliquent -je crois- par une trop grande proximité entre le temps des travaux du COR et la phase de concertation dans le cadre de la réforme qui vient d'être adoptée).

2/ Le COR a vocation à approfondir les sujets, sans la contrainte de l'urgence, et avec le souci, si possible, de parvenir à un diagnostic partagé, en s'appuyant sur des données fiables

et des analyses rigoureuses mettant en lumière l'impératif de la cohérence et de la prise en compte du long terme.

Ainsi la préconisation du Conseil dès son premier rapport en 2001 de conduire une grande politique nationale du travail et de l'emploi des plus de 50 ans s'est concrétisé cinq ans plus tard par le plan emploi en faveur des seniors ; de même, le septième rapport de janvier 2010, sur les systèmes en annuités, en points ou en comptes notionnels pose déjà des bases pour une réflexion sur une réforme systémique qui, selon la loi de réforme des retraites de 2010, devrait être organisée dans un peu plus de deux ans ; dernier exemple, le sixième rapport de décembre 2008 approfondit de nombreuses pistes d'évolutions des droits familiaux et conjugaux de retraite, dont les décideurs ne se sont guère emparés jusqu'à maintenant.

3/ Les travaux du COR, notamment les projections du Conseil, fixe un cadre aux débats publics entourant les réformes, dans la mesure où tout le monde se réfère aux données du Conseil, en particulier le gouvernement qui, lors de chacune des réformes ou rendez-vous de 2003, 2008 et 2010, s'est appuyé sur les projections du Conseil.

4/ Les travaux du COR aident enfin les décideurs publics à effectuer des choix, ce fut clairement le cas pour les deux saisines du Premier ministre sur la réversion puis sur la surcote, à la suite desquelles les propositions du COR ont été reprises pour l'essentiel par le gouvernement.

Pour ces différentes raisons, le COR est clairement une composante du pilotage du système de retraite, mais dont on voit qu'il faudra l'articuler avec le Comité de Pilotage des Régimes de retraite (le COPILOR) créé par la nouvelle loi, et dont les missions peuvent paraître très proches de celles du COR, si on en juge par la phrase de Georges Tron lors des débats parlementaires : « *Le COR conseille, le COPILOR suggère et le Parlement décide* ».

C'est un fait en tout cas que le COR a servi de référence pour créer d'autres organismes analogues, même si leur composition et leur mode de travail peuvent sensiblement différer de ceux du COR, à savoir le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie créé en 2003, le Conseil d'orientation pour l'emploi créé en 2005 ou encore le Haut conseil de la famille créé en 2009... On peut juste se demander pourquoi l'on a qualifié certains de ces conseils de « haut conseil » et pas les autres...

Au total, je suis mal placé pour apprécier la manière dont le COR est perçu de l'extérieur et si, comme je l'espère, il renvoie l'image d'un organisme indépendant, à l'expertise établie et reconnue – un organisme reconnu justement pour son expertise et pour sa contribution au débat public.

En résumé, je vous livre la fin du billet de Robert Solé qui est paru le lendemain de la publication du huitième rapport du COR sur les projections actualisées : « *Entendez-vous gronder le COR ? Depuis 24 heures, il n'est question que de lui...* » On a de fait observé une envolée du nombre de citations du COR dans les médias en 2010, qui s'est traduite par une forte hausse du nombre des interventions du président et du secrétariat général du COR (plus de 80) pour présenter les travaux du Conseil réalisés en amont de la réforme de 2010. Et je poursuis la citation : « *...Je n'aime pas le son du COR, le soir au fond des bois* ». Force est de constater que les données du COR sont présentes dans les débats, qu'elles plaisent ou non.

Le COR a-t-il des frères (ou des sœurs) à l'étranger ? Pour répondre à cette question, nous sommes allés regarder vers les dix pays que le COR suit plus particulièrement, à savoir

l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Vous trouverez dans votre dossier du participant le document 6 correspondant, étude réalisée par notre expert au COR en charge de l'international, Marco Geraci, que je tiens à remercier particulièrement ici, ce d'autant qu'il a conçu l'ensemble du dossier du participant.

La plupart des dix pays étudiés ont mis en place des organes consultatifs pour participer au processus de définition de la politique de retraite.

Dans la majorité d'entre eux, il s'agit d'organismes à caractère permanent, comme le COR, mais dont la mise en place est généralement bien antérieure à celle du COR. Par exemple, le Sozialbeirat, le conseil consultatif social Allemand a été créé dès 1958.

Certains de ces conseils permanents sont des organismes de concertation, c'est-à-dire des organismes où siègent notamment les partenaires sociaux – c'est le cas en Allemagne, en Italie et au Japon – avec l'objectif de rechercher un consensus social et d'être associé au processus de réforme – c'est ainsi que le comité consultatif des retraite japonais donne un avis sur les avant-projets de réforme du gouvernement.

D'autres de ces conseils permanents ne font pas intervenir les partenaires sociaux et ont une vocation plus technique – comme en Belgique où le Comité d'étude sur le vieillissement composé de sept membres de l'administration est chargé d'examiner les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement, ou ont une vocation plus politique – comme c'est le cas en Espagne où la Commission pour l'application des recommandations du pacte de Tolède composée de parlementaires est chargée tous les cinq ans de proposer des pistes d'évolution du système de retraite qui servent ensuite de base à une négociation tripartite.

Certains pays ont également mis en place des commissions temporaires dans un contexte spécifique pour élaborer un avant-projet de réforme ; il s'agit alors de commissions de concertation qui associent le plus grand nombre d'acteurs possibles, dont les partenaires sociaux.

Cela a été le cas au Royaume-Uni et en Suède, deux pays qui ne disposent pas de conseils permanents, avec la Commission Turner au Royaume-Uni et la Commission des retraites en Suède. Rappelons que cette commission des retraites, qui a lancé en Suède la concertation en amont de la réforme des retraites de 1998, a tout de même travaillé pendant huit années.

Même des pays qui disposent de conseils permanents ont été conduits à créer des commissions temporaires dans un but bien précis, pour réfléchir à un avant-projet de réforme. Cela a été le cas en 2002-2003 en Allemagne avec la Commission Rürup et actuellement en Belgique avec la Conférence sur les pensions dont les travaux sont en cours.

Avec toute la prudence nécessaire lorsqu'on se livre à des comparaisons internationales, le COR semble en fait être dans une situation assez spécifique par rapport à ses homologues étrangers, au moins dans les dix pays étudiés.

Comme il en existe en Allemagne, en Italie et au Japon, le COR est un organisme permanent et de concertation, au sens où y siègent tous les partis prenant part au débat sur les retraites et notamment les partenaires sociaux, mais il est de création plus récente et d'effectifs plus nombreux que ses homologues étrangers, en raison en particulier du nombre des organisations

syndicales et patronales représentées. Le conseil consultatif social allemand par exemple n'est composé que de douze membres.

Surtout, et c'est l'une de ses principales caractéristiques, le COR est chargé d'élaborer régulièrement les projections financières du système de retraite. De fait, les partenaires sociaux sont associés à l'exercice de projection, en particulier au choix des hypothèses économiques, alors que ce travail est confié dans les autres pays étudiés à la responsabilité d'un actuaire pour les pays anglo-saxons ou de l'administration dans les autres pays. Je vous renvoie sur ce point au document 6 du dossier du participant qui détaille la façon dont sont réalisés les exercices nationaux de projection dans les dix pays étudiés.

En revanche, comme nous l'avons vu, le COR n'intervient pas dans la phase de concertation et de négociation sociales sur les retraites et n'a donc pas vocation à émettre, en tant que tel, un avis sur les projets de réforme en discussion, à la différence notamment des conseils permanents allemand, italien et japonais.

Le travail du COR se situe plus en amont, ce qui lui permet d'élaborer, en toute indépendance, des travaux exploratoires avec le souci, si possible, de parvenir à un diagnostic partagé, ce qui est finalement assez proche des travaux des commissions mis en place de façon temporaire dans les pays étudiés, à la différence importante près toutefois que le travail du COR s'inscrit dans la durée.

Au total, nous n'avons donc pas trouvé d'organismes vraiment équivalents à l'étranger, mais cela ne doit pas nous empêcher de nouer des contacts avec certains de ces organismes, comme nous avons d'ailleurs commencé à le faire avec le conseil consultatif social allemand que nous avons rencontré ici à Paris.

Merci de votre attention.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci beaucoup pour cet exposé complet. Nous allons maintenant nous focaliser sur trois aspects importants des apports du COR à la réflexion sur les retraites. Pour traiter du premier point, nous avons sollicité un expert reconnu des questions d'emploi, ancien membre du COR désormais occupé par d'autres fonctions, Jean-Baptiste de Foucauld.

Les apports du COR **à la réflexion sur les retraites**

I. Travail et retraite

Jean-Baptiste de FOUCAULD, Inspecteur général des finances

Merci. Je tenterai d'apporter quelques éclairages sur les rapports entre travail et retraite. Ces deux sujets sont à la fois extrêmement liés, imbriqués, et en même temps distincts, dans la mesure où les spécialistes des questions de retraite ne sont pas des spécialistes de l'emploi, et réciproquement. D'autre part, l'approche des deux problèmes diffère : des décisions sont prises en matière de retraite, en fonction de plusieurs paramètres, dont les effets constatés quelques décennies plus tard ne sont pas nécessairement bien mesurés au moment de la décision. En matière d'emploi, au contraire, les objectifs sont clairs – le plein emploi et la garantie du droit au travail pour tous – mais les modalités d'atteinte de ces objectifs demeurent obscures. On comprend, au regard de ces problématiques inversées, les difficultés rencontrées pour assurer l'équilibre de ces deux données pourtant complémentaires.

1. L'héritage du COR

Le COR a hérité du système bismarckien, dans lequel le travail paie les retraites. C'est bien sur le travail que repose ce système, même si ses avantages étaient initialement étendus aux femmes grâce à la réversion. Il a bien fonctionné tant que le plein emploi a été assuré, c'est-à-dire de la fin de la Seconde Guerre mondiale aux années 1973. Le système de retraites par répartition a permis de réparer les dommages causés par la chute des régimes de capitalisation mis à mal par la guerre et l'inflation, et de servir un « repas gratuit », d'abord relativement modeste, mais qui est ensuite monté en puissance dans les années 1970 avec les réformes Boulin et l'obligation d'adhérer à des régimes complémentaires. Il est important de rappeler que le PIB consacré au financement des retraites a crû de 4 points de 1975 à la fin du siècle. Lorsque le COR a publié son premier rapport, le chemin restant à parcourir était similaire à celui qui venait d'être fait, à ceci près que le niveau des prélèvements obligatoires avait augmenté, ce qui rend les hausses supplémentaires plus difficiles.

La réflexion s'est d'ailleurs peu portée sur l'impact potentiel de ces hausses de cotisation sur le chômage structurel français. Or la montée en puissance significative des régimes de retraite à la fin des années 1970 a coïncidé avec un problème majeur, encore insuffisamment pris en considération par la société française et ses acteurs : à savoir que la situation de l'emploi est devenue progressivement plus sensible au coût du travail, du fait de la concurrence mondiale, de l'affirmation de nouveaux partenaires et, surtout, du développement d'une société post industrielle de services. Dans ce type de société, la productivité croît moins vite en sorte que les hausses de salaire ne peuvent être compensées par des investissements et des économies de coût, et se traduisent par des prix plus élevés, une diminution de la demande, et, in fine, une baisse de l'emploi. Cette situation a modifié la donne des régimes de retraite et ce sujet

suscite encore de nombreux débats. La question de la régulation salariale est un problème essentiel : les salaires ne doivent pas croître excessivement pour ne pas peser sur la compétitivité, mais doivent toutefois augmenter suffisamment vite pour que la production soit optimisée et trouve ses débouchés. Dans un système salarial où les décisions réglementaires fixant les bas salaires, mais aussi les salaires plus élevés, sont relativement arbitraires, tandis que les salaires moyens, la plupart du temps, ne sont pas négociées, la gestion du couple salaire-emploi ne peut être optimale.

Le COR a hérité non seulement de cette situation, mais aussi du fait que les systèmes de retraite ont été confrontés d'une part à un choc démographique (accroissement de l'espérance de vie, vieillissement de la population) et d'autre part au chômage. D'après les enquêtes emploi, 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. Cette population comprend à la fois les chômeurs au sens où le BIT les définit, les chômeurs découragés, qui ne cherchent plus de travail, faute de disponibilité ou de confiance suffisante, et les salariés en situation de sous-emploi, qui sont au nombre de 1,4 million. L'ensemble de ces catégories représente autant de cotisations manquantes. Parallèlement, les prestations de retraite ont été assez largement maintenues pour les personnes au chômage : d'une part, toutes les années de chômage indemnisées par l'assurance chômage valident des trimestres, d'autre part, le mode de fixation de la retraite sur les 10, et maintenant les 25 meilleures années, permet en principe d'effacer les années de chômage lorsque celles-ci ne sont pas trop nombreuses. Ce constat ne vaut pas pour les minima sociaux, qui représentent désormais une part importante. Je rappelle que 1,3 million de personnes touchent le RSA socle, 1,7 million le RSA complet.

2. Les apports du COR sur les questions de l'emploi et des retraites

Le COR a beaucoup travaillé sur les questions d'emploi. Il s'y est attelé en permanence, en s'efforçant de bâtir des scénarios dans lesquels l'emploi joue un rôle majeur. Ses travaux ont été plus poussés que ceux du premier Livre Blanc de 1991. Le COR a poursuivi sa réflexion dans la voie ouverte par le rapport Briet de 1995 et le rapport Charpin, dans lesquels la question des scénarios basés sur différents taux de chômage était déjà présente.

Le COR s'est plus particulièrement intéressé à l'emploi des seniors, abordé dans la plupart des rapports. Des travaux ont même porté sur l'analyse et la comparaison des politiques conduites à l'étranger, à l'image de l'exemple finlandais, tout à fait remarquable. Pour avoir participé aux deux premières compositions du COR, j'ai pu noter qu'une question majeure récurrente se posait : faut-il, dans le scénario central ou de base, retenir un taux de chômage pessimiste ou optimiste ? Prendre pour référence un taux de chômage élevé est évidemment très décourageant. Inversement, un scénario basé sur un taux de chômage bas peut paraître irréaliste. J'ai toujours plaidé, pour ma part, en faveur d'une vision volontariste, qui n'a pas vraiment été au rendez-vous. Je n'ai donc pas la réponse à cette question.

L'une des conclusions de ces travaux est que l'effet de levier de la baisse du chômage sur le financement des retraites reste en réalité limité. La diminution d'un point du taux de chômage ne représente qu'une amélioration des besoins de financement d'environ 0,1 point de PIB. Cela étant, si nous abaissions le taux de chômage de cinq points, le besoin de financement serait tout de même amélioré de 0,5 point de PIB. Ce gain peut être considérable dans les années à venir. Parallèlement, l'effet de levier des gains de productivité sur les besoins de financement apparaît plus fort que la baisse du taux de chômage. Cependant, pouvons-nous comparer ces besoins avec le droit fondamental que constitue le droit au travail ? Le prix d'un

droit fondamental, s'il est considéré comme tel – ce qui n'est peut-être pas toujours le cas – a une valeur très élevée.

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 les moyens de solder ces besoins de financements, au travers du fameux abaque, grande création du COR. Ces travaux ont mis en évidence qu'aucun des trois paramètres ne peut apporter à lui seul la solution aux besoins de 2050 : un recours aux trois s'imposera nécessairement. Le tout est de savoir dans quel ordre. Logiquement, c'est la situation de l'emploi qui devrait commander. Si l'on pense que le coût du travail a un impact significatif sur l'emploi, dans les limites signalées précédemment, il paraît logique de recourir à la diminution du taux de remplacement ou à l'allongement de la durée de cotisation avant de procéder à l'augmentation du taux de cotisation. Cette logique a été celle retenue par les pouvoirs publics. Toutefois, il serait intéressant de savoir non seulement quel serait l'impact des différents taux de chômage sur les besoins de financement des systèmes de retraite, mais également quel serait l'effet, sur l'emploi et les retraites, d'un financement du déficit à l'échelle 2050 qui s'appuierait prioritairement sur l'augmentation du taux de cotisation. Ce point n'a pas encore été étudié en profondeur.

Par ailleurs, la crise a rapproché l'horizon du besoin de financement, estimé après la réforme de 2003 à 2 points de PIB à l'échéance 2050. D'une certaine manière, elle nous a fait perdre 30 ans. Le système actuel de prestations, ne pouvant plus s'équilibrer de lui-même, a alors eu besoin de l'adjonction de ressources fiscales. Le recours à la fiscalité avait déjà été nécessaire pour financer les périodes de chômage, *via* le fonds de solidarité vieillesse. C'est pourquoi le débat sur la fiscalité juste a beaucoup marqué l'opinion ces derniers temps.

3. Perspectives d'évolution et leviers d'action possibles

Un éclairage me paraît nécessaire sur trois points. D'abord, l'augmentation de la durée de cotisation, qui, à défaut d'être la plus juste, apparaît comme la plus efficace à court terme, pèsera-t-elle ou non sur l'emploi ? L'opinion est très sensible à cette question, notamment les jeunes. Il est prouvé que la retraite à 60 ans en 1982 et les préretraites n'ont pas contenu le chômage structurel en France. Par ailleurs, l'analyse économique semble conclure à l'absence d'effet négatif à long terme d'une augmentation du taux d'activité des seniors. L'impact à court terme fait débat en revanche. Ma conviction est que dans une situation de déficit, où les inquiétudes portent sur la pérennité des régimes, où la situation de l'emploi n'est pas fluide et où les départs ne sont pas nécessairement remplacés par de nouvelles embauches, l'effet à court terme est moins négatif. Quoi qu'il en soit, les analyses de plusieurs spécialistes montrent que le taux d'emploi des seniors est en cours d'évolution. A cet égard, les récentes réformes jouent un rôle important et structurant. L'arrêt de la mise à la retraite d'office et son report à 70 ans est une mesure forte et courageuse, de même que l'obligation faite aux entreprises de négocier un accord en matière d'emploi des seniors. Il serait donc important de clarifier cette situation, notamment en ce qui concerne la libéralisation du cumul emploi retraite et ses effets sur l'emploi, qu'il serait intéressant d'évaluer. Je souhaiterais par ailleurs attirer votre attention sur la question particulière des 575 000 personnes qui bénéficient du minimum vieillesse, dont un tiers ont entre 60 et 70 ans. Malgré les hausses récentes, leur revenu reste inférieur au seuil de pauvreté. Or, elles ne sont pas autorisées à cumuler leur minimum vieillesse avec un emploi à temps partiel, car le minimum vieillesse fonctionne en différentiel. Cette situation me paraît choquante au regard des adaptations consenties pour le RSA.

L'emploi des jeunes doit quant à lui faire l'objet d'une attention plus soutenue. Les incompréhensions dans ce domaine sont nombreuses. A cet égard, je ne suis pas certain que ceux qui ont manifesté contre la récente réforme des retraites aient agi dans leur propre intérêt. Ce point mériterait d'être débattu. Je trouverais plus légitime qu'ils manifestent en faveur de l'emploi des jeunes! Il peut d'ailleurs paraître regrettable que la suppression des emplois jeunes n'ait pas soulevé davantage de mouvements sociaux. Quoi qu'il en soit, l'effort de pédagogie à l'égard des jeunes reste insuffisant et me paraît nécessaire pour apaiser le climat d'affolement qui règne actuellement au sein de cette catégorie de la population. Ces attitudes alarmistes se traduisent finalement plus par des blocages que par des réformes.

Enfin, le COR et le Conseil d'orientation pour l'Emploi devraient pouvoir davantage collaborer sur l'articulation entre pilotage des retraites et stratégie de retour au plein emploi. Là encore, les modalités de sortie de crise et l'amélioration simultanée du financement des retraites constituent les sujets majeurs des prochaines années. Cette sortie de crise doit se faire à la fois par le haut, puisque la France doit avoir une compétitivité haut de gamme pour se positionner sur la division internationale du travail qui s'esquisse, et par le bas, pour régler les problèmes d'exclusion. Dans ce contexte, les interrogations sur la conditionnalité des allègements de charge et leurs modalités de négociation restent plus que jamais légitimes de mon point de vue.

Dans la situation de crise des finances publiques où nous nous trouvons, l'augmentation des durées de cotisation demeure la principale variable d'ajustement, bien que l'opinion peine à l'accepter. Le lien entre les questions écologiques et le système des retraites mériterait d'être approfondi. J'ai souvent tenté de poser cette question au COR, en rencontrant un succès inégal. Les taxes écologiques et notamment la taxe carbone pourraient par exemple être versées au Fonds de réserve des retraites, dont le volume est quelque peu altéré. Il me paraît anormal que la taxe carbone soit entièrement redistribuée. Le rapport Rocard a, me semble-t-il, commis une erreur sur ce point. Compte tenu de l'augmentation prévisible des prélèvements, il est d'autant plus opportun de réfléchir à des formules de ce type.

Enfin, le COR devra réfléchir à la manière différente dont le temps sera géré tout au long de la vie : temps choisi, articulation entre compte épargne temps, épargne salariale et retraite sont des sujets de réflexion obligés pour pouvoir inventer un nouveau vivre ensemble et permettre à la société de sortir de la crise autrement qu'elle n'y est entrée.
Je vous remercie de votre attention.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci beaucoup pour cet exposé de qualité, empreint d'une grande rigueur et d'une grande lucidité. Nous retenons notamment un certain nombre d'éléments que vous avez suggérés pour l'avenir.

Pour aborder le sujet suivant, nul n'était plus apte à intervenir qu'Anne-Marie Brocas, ancienne secrétaire générale du COR pendant plusieurs années.

II. Équité et solidarité

Anne-Marie BROCAS, Directrice de la DREES

Merci Monsieur le Président. Je suis heureuse de participer à cette journée, qui consacre la pérennité du COR. Dès sa création, celui-ci s'est préoccupé des modalités de réponses apportées par le système de retraite français aux principes de justice sociale. Il convient, pour traiter de cette question, de disposer d'un cadre de référence et de s'entendre sur les objectifs d'équité que l'on assigne au système de retraite.

Dans une vision unanimement partagée, le Conseil a, tout au long de ses travaux, estimé que le système de retraite poursuit en France une double finalité. D'une part, il vise à garantir des pensions reflétant la carrière passée des individus, et dont le montant est supposé correspondre aux rémunérations professionnelles des actifs du moment. D'autre part, il doit prévoir des dispositifs destinés à corriger l'impact sur les droits à la retraite des faits générateurs d'inégalités, tels que le chômage, le temps passé à élever des enfants ou la maladie et la perception de faibles rémunérations. C'est au regard de cette grille que le COR a examiné la situation des différentes générations et, en leur sein, des différentes catégories d'assurés.

Je ne tenterai pas de synthétiser l'ensemble des travaux conduits par le Conseil sur ces divers sujets ayant trait à la solidarité et à l'égalité. J'en ai retenu quelques axes particulièrement structurants. Je m'efforcerai par ailleurs d'indiquer, durant mon intervention, les prolongements qui pourraient être donnés aux travaux déjà conduits.

Mon intervention s'articulera en trois axes.

1. 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 divers objectifs redistributifs assignés au système de retraite. La répartition matérialise la solidarité qui unit entre elles les générations successives et dès son premier rapport, le COR faisait le constat du succès de ces régimes, qui assurent en moyenne une certaine parité de niveau de vie entre les ménages actifs et les ménages retraités et permettent de servir, en moyenne également, des pensions d'une durée supérieure à une vingtaine d'années. Cette analyse semble confortée par les conséquences de la récente crise économique et financière sur les régimes étrangers fonctionnant sur le principe de la capitalisation. Il n'en reste pas moins nécessaire de s'assurer qu'à l'avenir, le système de retraite continuera de garantir une certaine égalité de traitement des différentes générations.

Le COR s'est intéressé à la question de savoir si certaines générations n'étaient pas d'ores et déjà « sacrifiées », pour reprendre une expression journalistique consacrée. Ses travaux montrent que ce n'est pas le cas, même si au sein des générations les plus récentes, touchées par des niveaux de chômage particulièrement élevés, certaines catégories d'assurés, comme les moins qualifiés, se trouvent dans une situation fortement 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 et comparer la situation des générations successives.

- **Le niveau de pension exprimé en valeur absolue**

Peut-on considérer que les générations seront traitées de manière égale si le montant des pensions exprimé en euros constants est identique d'une génération à l'autre, ou faut-il prendre en compte des montants de pension relatifs, comparés aux salaires précédemment perçus ou à ceux des actifs du moment ?

- **L'âge de départ à la retraite**

L'égalité de traitement consiste-t-elle à partir à la retraite au même âge ou doit-on plutôt considérer la durée de service de la retraite, c'est-à-dire non pas la fixité de l'âge mais de la durée espérée dans le service de la retraite.

- **Les indicateurs de rendement**

Le diagnostic diffère considérablement selon les critères qui sont retenus pour juger de l'égalité de traitement des générations. C'est pourquoi la réflexion sur les indicateurs à mobiliser pour apprécier la situation des générations successives mériterait d'être poursuivie, en association avec le développement d'analyses, à ce jour encore insuffisantes, sur l'évolution des droits et des pensions par génération. On observe souvent l'évolution du montant des pensions à servir année après année par les régimes. Il me semble important de privilégier une vision évolutive des pensions et des droits considérés du point de vue des générations se succédant et amenées à partir à la retraite dans les années à venir. Une telle démarche permettrait, comme l'a indiqué le Conseil lorsqu'il a eu à débattre de ces questions, de prévenir d'éventuelles évolutions qui conduiraient à des ruptures manifestes d'égalité entre les générations.

2. L'égalité de traitement des ressortissants des différents régimes de retraite

Cette question est apparue comme centrale lorsqu'à la suite de la commission présidée par Jean-Michel Charpin en 2000, le COR a été mis en place. Dans cette perspective, le COR a développé des travaux portant sur l'effort contributif, l'âge de cessation d'activité et de liquidation des pensions, ainsi que les taux de remplacement comparés pour les ressortissants des différents régimes de retraite. L'ensemble de ces travaux a montré l'importance de s'attacher à la comparaison des résultats et des situations des ressortissants des régimes plutôt qu'à la comparaison des règles des régimes. Je citerai deux exemples illustrant le risque de se limiter à une comparaison formelle de ces règles sans avoir concrètement analysé les situations auxquelles elles conduisent.

Le premier exemple porte sur la question de la règle de calcul de la pension en fonction du salaire tout au long de la carrière. Lors de ses rapports successifs, le COR a constaté une assez grande proximité des taux de remplacement dont bénéficient les salariés du secteur privé et du secteur public au moment de leur départ à la retraite. 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 rémunération de la dernière partie de carrière contre celle d'une période plus longue, etc – aboutit néanmoins à des résultats relativement comparables en termes de taux de remplacement. Cet exemple montre qu'un travail de pédagogie est nécessaire pour comprendre que des règles différentes, dès lors qu'elles s'appliquent à des carrières aux caractéristiques différentes, peuvent aboutir à un résultat satisfaisant et à un

principe d'égalité de traitement. C'est pourquoi un alignement de ces règles, comme l'ont montré de récents travaux du COR, aurait pour conséquence la rupture de cette égalité.

Ma seconde illustration concerne les polypensionnés, qui représentent près de la moitié des assurés, et qui désignent 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 de calcul des régimes des non salariés artisans et commerçants 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. L'alignement formel des règles ne permet pas de satisfaire un principe d'égalité de traitement entre les ressortissants de différents régimes. Le COR a longuement travaillé sur cette question. Néanmoins beaucoup reste à faire pour connaître des situations des polypensionnés et conduire une réflexion sur les modalités d'évolution des règles afin que polypensionnés et monopensionnés soient traités de manière égale. Si la question des polypensionnés salariés/non-salariés a été assez largement traitée, celle des polypensionnés publics-privés doit encore être approfondie.

Au-delà de ces considérations méthodologiques, il est nécessaire de débattre, dans une perspective de moyen terme, des normes sociales susceptibles de servir de référence pour guider les évolutions des différents régimes de retraite. Ces normes, qui portent sur le montant des pensions et le moment d'ouverture du droit à la retraite, 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. Le Conseil a démontré qu'il était possible de mener un débat sur les régimes de retraite à l'intérieur d'un espace spécifique. 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 ».

3. 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. Celles-ci ont été abordées sous de multiples dimensions, dont je reprendrai les deux plus importantes. La première concerne les inégalités entre les catégories socioprofessionnelles pendant la retraite, qui reflètent celles de la vie active, pouvant se manifester à travers des durées d'activité et des niveaux de rémunération pris en compte dans le calcul des pensions différents, mais aussi des conditions de travail différentes, susceptibles d'affecter tant la capacité à travailler jusqu'à un certain âge que l'espérance de vie. Le Conseil a examiné la façon dont les régimes répondent à ces problèmes et s'est attaché à la fois aux minima des régimes de retraite, aux validations « gratuites », qui ne le sont jamais en réalité, ainsi qu'aux dispositifs visant à assurer des minimums de pension. Le COR s'est également penché sur l'égalité entre les hommes et les femmes, les droits à la retraite reflétant là aussi, compte tenu de la logique des régimes, les différences de carrière de chacun, en lien avec un investissement différent des uns et des autres dans les tâches domestiques et l'éducation des enfants. Je ne peux que vous renvoyer au rapport remis par le COR dans ce domaine.

Je souhaiterais indiquer quelques prolongements qui pourraient être donnés aux travaux déjà très fournis du COR sur l'ensemble de ces questions.

Le premier concerne l'analyse de la redistribution opérée par la combinaison des règles mises en œuvre par les différents régimes : les travaux du COR ont mis en exergue la difficulté 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. Les débats controversés sur le minimum dit « contributif » en témoignent. Il existe bien une interaction entre les redistributions opérées par les régimes de base, qui ont la vocation la plus fortement distributive, et celles opérées par les régimes complémentaires. Une réflexion identique peut être menée sur l'égalité entre hommes et femmes et sur les droits familiaux et conjugaux ouverts dans les régimes de retraite. Il me semble donc nécessaire d'adopter une vision articulée de la redistribution résultant des règles des régimes de base et des régimes complémentaires.

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, au sein des générations les plus jeunes, certaines catégories cumulant un grand nombre de handicaps. Contrairement aux générations précédentes, ces catégories entrent difficilement et tardivement dans la vie active et commencent à valider tardivement des droits à la retraite. Leurs carrières sont fortement marquées par le chômage et la précarité. Ces catégories appellent une réflexion pour définir non seulement leurs caractéristiques mais également la façon dont les régimes de retraite peuvent compenser les situations dans lesquelles elles se trouvent durant leur vie active. 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.

Raphaël HADAS-LEBEL

Merci pour cette présentation détaillée et ces propositions, sur lesquelles nous pourrons revenir dans la deuxième partie du débat.

On ne présente plus Jean-Michel Charpin, qui a été pour ainsi dire à l'origine du COR, né d'une de ses propositions. Il est donc notre père à tous, faisant partie des membres éminents de notre Institution et dont la carrière est connue de tous.

III. Les perspectives à long terme

Jean-Michel CHARPIN, Inspecteur général des finances

Merci. Il me revient de contribuer à mon tour à ce débat, au cours duquel nous mesurons le chemin parcouru et proposons des pistes pour l'avenir.

Les perspectives à long terme, entendues à la fois de façon quantitative et qualitative, constituent, dès le décret fondateur du 10 mai 2000, la mission première du COR. Celui-ci doit décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques. De plus, il doit apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes. La loi Fillon du 21 août 2003, assez proche de ce décret, va également en ce sens, puisque selon elle, le COR a pour mission de décrire les évolutions et les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite légalement obligatoires au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques, et d'élaborer, au moins tous les cinq ans, des projections de leur situation financière. Il est donc particulièrement important d'examiner le bilan du COR sur ce sujet.

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 a travaillé sur la base d'un scénario central et de variantes pour ses trois premiers rapports et, pour le dernier, sur trois scénarios différents, probablement en raison des incertitudes induites par la récession de 2008-2009. Le détail par régime était entièrement disponible pour les deux premiers rapports et partiellement pour les deux suivants. Le travail s'est fondé sur les hypothèses démographiques 2001 de l'INSEE pour les deux premiers rapports et celles de 2006 pour les deux derniers. L'INSEE a publié le mois dernier de nouvelles projections à long terme, qu'il conviendra d'utiliser dans les exercices suivants du COR. Les hypothèses économiques étaient largement exogènes.

Quantitativement parlant, les exercices de projection se fondent sur :

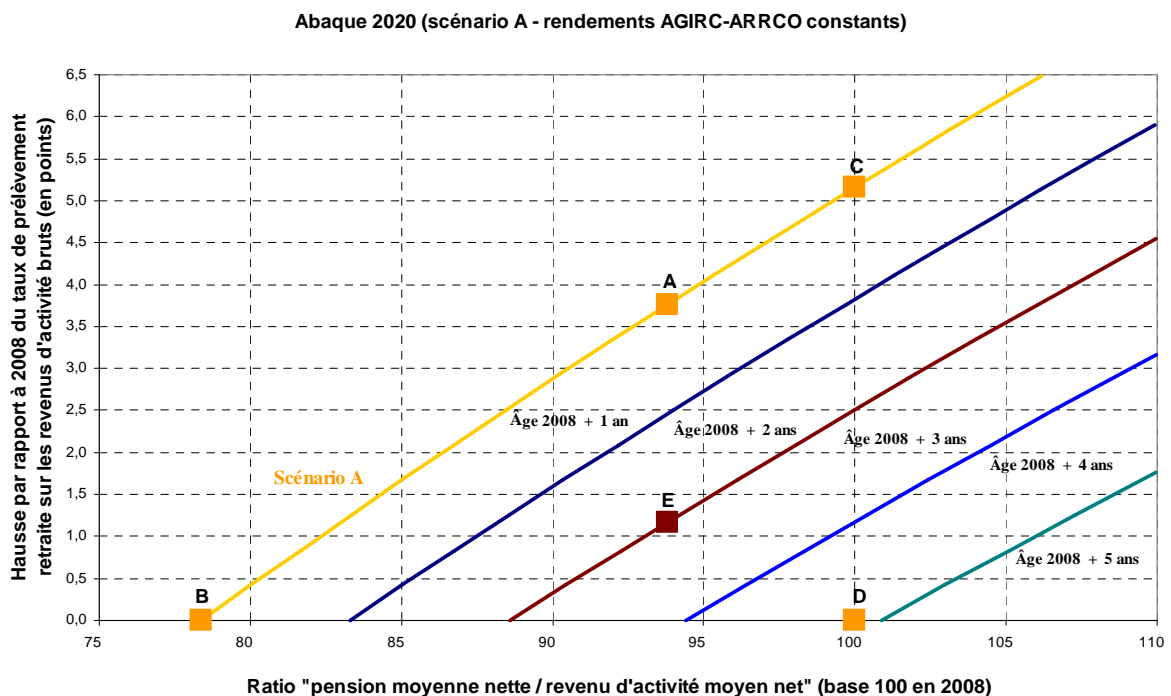
- un taux de fécondité de 1,8 en 2001 et 2006, 1,9 en 2007 et 2010 ;
- une immigration nette de 50 000 personnes en 2001 et 2006, et de 100 000 en 2007 et 2010, ce doublement n'étant pas anodin ni sans conséquence sur les résultats chiffrés des projections ;
- une productivité tendancielle par tête comprise entre 1,5 % et 1,8 % pour tous les scénarios ;
- un taux de chômage visé de 4,5 % en 2001, 2006, 2007, dont l'horizon s'est éloigné au fil des exercices, jusqu'à 7 % en 2010.

Le COR a délibérément fait le choix d'hypothèses économiques que l'on peut qualifier d'optimistes ou de volontaristes. Le changement d'hypothèses démographiques entre 2006 et 2007, notamment le doublement de l'immigration nette, la loi Fillon et la récession de 2008-2009 ont modifié significativement les perspectives du besoin de financement, à court comme à long terme.

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

- l'acclimation aux réflexions de long terme, qui était faible il y a dix ans compte tenu de l'héritage de la planification française, qui fixait traditionnellement des horizons plus courts – à cet égard, les travaux sur les retraites, mais aussi les réflexions sur le développement durable, ont amené les partenaires sociaux, les experts et l'opinion à s'habituer à des horizons beaucoup plus longs ;
- l'incitation à l'amélioration des systèmes d'information des régimes et des administrations, et parallèlement, des outils de projection des régimes, qui ont connu des progrès très importants, à l'image des systèmes dont disposent par exemple aujourd'hui la CNAV et la DREES ;
- l'utilisation de méthodes conformes aux standards internationaux, le COR ayant constamment été guidé par le souci de se confronter aux modèles étrangers et de s'en inspirer ;
- la transparence du processus et des méthodes de travail, parfois excessive dans la mesure où il est impossible, dans le cadre du COR, d'éviter la publication de tout projet dans la presse avant son examen par le Conseil ;
- le consensus préservé en permanence au sein du COR, notamment en ce qui concerne les projections, au prix de compromis et d'une certaine prudence, illustrés par la présentation des variantes réalisées au printemps dernier ;
- l'acceptation large des résultats par les partenaires sociaux et au sein du débat public, à l'image des projections publiées en avril dernier qui, en dépit de quelques critiques, ont été acceptées comme base commune de réflexion ;
- la pédagogie ingénieuse menée par la COR au travers de l'abaque, qui résume de manière simple les points d'équilibre du régime par répartition et exprime les décisions de fond indépendamment du système institutionnel et des règles précises des régimes, évitant ainsi de confondre l'apparence des choses avec la réalité des effets induits sur les assurés.

L'abaque du COR (*huitième rapport – avril 2010*)



Après avoir tenté de mesurer le chemin parcouru, je souhaiterais présenter pour conclure quelques pistes de progrès pour l'avenir, qui n'engagent que moi. Elles visent simplement à ouvrir la discussion. Il reviendra ensuite au COR de s'en inspirer ou pas pour fixer ses orientations.

En matière démographique stricto sensu, la compréhension des évolutions et des comportements reste très partielle. Non que je sous-estime l'immense littérature portant sur ces sujets mais les comportements de fécondité demeurent assez difficiles à expliquer. 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 ? De même, l'augmentation apparemment régulière de l'espérance de vie depuis 60 ans est en fait très complexe, tant les catégories et les pathologies concernées ont changé pendant cette période. Le travail conduit dans le domaine démographique procède donc essentiellement par extrapolations. Heureusement, les phénomènes observés étant réguliers, cela ne nuit pas à la qualité de l'expertise. Le recours exclusif du COR aux données de l'INSEE pour réaliser ses travaux paraît justifié. Disposer d'une source d'approvisionnement unique permet de réduire les coûts et de faciliter le débat. La modélisation des arbitrages d'activité doit continuer à progresser, tant à l'INSEE que dans la sphère académique. De nombreux travaux ont déjà permis d'améliorer de façon significative la compréhension des comportements d'activité au cours des dernières années, comme l'illustre la décision du comité Nobel il y a un mois de récompenser les deux pères des théories de l'appariement, ainsi que Peter Diamond, qui a lui-même établi un lien explicite avec les questions de retraite. Quant à l'INSEE, tant les spécialistes de l'emploi que les travaux de Didier Blanchet ont permis de nombreuses avancées durant cette période. Ces phénomènes n'en demeurent pas moins complexes, recouvrant des normes sociales, des liaisons avec des problématiques sociétales larges (santé, logement, formation, transports, conditions de travail...), ainsi qu'avec la question de l'emploi. De nombreux sujets restent encore à explorer.

En matière d'analyses économiques, comme c'est le cas dans les exercices similaires conduits à l'étranger, le COR a systématiquement choisi de fixer de façon exogène les tendances déterminant la croissance, notamment la productivité par tête et le chômage : ce type de raisonnement est dit en « équilibre partiel », par opposition au raisonnement conduit en équilibre général. 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. Quelles que soient les mesures envisagées, celles-ci ne modifient ni les hypothèses de productivité par tête ni les hypothèses de chômage. Tout autre choix méthodologique poserait de sérieux problèmes d'analyse et de construction de consensus, sachant que toute endogénéisation par exemple de la productivité par tête aurait des impacts forts sur l'équilibre du système de retraite. L'approche qui a été retenue 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). Le cas des prélèvements me paraît être le plus gênant puisque dans la pratique actuelle du COR, les prélèvements n'interviennent qu'au travers des sommes qu'ils rapportent mais leurs modalités n'ont aucune conséquence sur la productivité par tête ni le chômage, ce qui est évidemment une hypothèse extrêmement simplificatrice.

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. Dans les débats récents, ces éléments me semblent avoir été insuffisamment éclairés. Les effets distributifs du passage de 65 à 67 ans pour les mères de famille nées pendant les années 50 ont été partiellement évoqués lors de la discussion au Sénat. Mais la réponse du ministre sur ce point s'est limitée à une moyenne, là où les modèles de micro-simulation auraient été des instruments mieux adaptés. La DREES en développe grâce à ses échantillons, de même que l'INSEE peut depuis plusieurs années réaliser des exercices intéressants avec son modèle Destinie. Les projections et variantes devraient s'accompagner bien davantage d'analyses distributives éclairant les effets induits au niveau individuel et catégoriel. À certains égards, ce travail reste à faire pour ce qui concerne la réforme récente.

S'agissant des dispositifs de projection, le creusement récent des déficits accentue l'importance d'une meilleure articulation entre court et long terme. Le COR avait consacré relativement peu d'efforts à ce sujet, donnant la priorité au long terme. Néanmoins, cette articulation, en lien par exemple avec la commission des comptes de la Sécurité sociale, me paraît fondamentale au regard des déficits considérables existant aujourd'hui. Il est souhaitable que, parallèlement, des projections par régime accompagnent chaque projection d'ensemble, notamment pour mieux associer les responsables des régimes aux travaux du COR. Les exercices de variante devront être mieux spécifiés en termes concrets et, si possible, produire des résultats consensuels. En revanche, l'exploration des conséquences de scénarios macroéconomiques extrêmes ne me semble pas devoir être systématisée : elle est souvent très coûteuse à établir et peut devenir rapidement conflictuelle, alors qu'elle ne joue qu'un rôle modeste dans le débat sur les décisions. Par ailleurs, un certain biais optimiste dans le choix des scénarios peut être justifié : il est effectivement primordial de garantir aux partenaires sociaux et à l'opinion que les experts n'ont pas cherché à « noircir le tableau » pour faciliter la prise de décisions politiques par le Gouvernement ou le Parlement. Ce type d'attitude est toujours lourdement sanctionné. C'est pourquoi un léger excès dans le sens inverse est préférable, d'autant qu'il n'aura 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 va nécessiter un pilotage continu pendant encore 25 ans. Ce n'est qu'à l'horizon de 2035 que doit se produire la combinaison d'une mortalité portant sur les générations nombreuses et de l'alimentation de la population des retraités par les générations post baby boom. Le flux démographique se renverse et viendra largement compenser la poursuite probable de l'augmentation de l'espérance de vie. Cependant, jusqu'en 2035, une dégradation des ratios démographiques est à prévoir chaque année. Le pilotage des réformes des retraites s'impose donc tout au long de cette période. Après les étapes que nous avons connues, à travers la loi de 2003 et les réformes de 2007 et 2010, d'autres seront nécessaires, compte tenu des à-coups conjoncturels pouvant survenir, comme la récession que nous venons de traverser, ou encore des erreurs de prévision ou des changements démographiques.

Le COR devra consolider ses acquis importants des dix dernières années tout en progressant dans un certain nombre de domaines, notamment celui des analyses économiques et distributives. 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 constitue un doublon avec le COR. Leurs compositions étant quasi identiques et leurs missions relativement proches, cela pourrait être source de confusion dans les messages adressés et induire une dispersion des ressources rares en matière d'expertise. 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.

Nous avons accompli des progrès significatifs dans la voie du diagnostic partagé, qui était l'objectif premier depuis le Livre Blanc de 1991. Il en reste encore davantage à effectuer pour parvenir à un pilotage apaisé des réformes des retraites, auquel le COR peut désormais contribuer.

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

I. Grand témoin

Yannick MOREAU

Présidente de la section sociale du Conseil d'État, ancienne Présidente du Conseil d'orientation des retraites (2000-2006)

Intervenant en tant que témoin, je souhaiterais, en préambule, resituer ce que pouvait représenter le sujet des retraites pour moi lorsque j'ai accepté la Présidence du Conseil d'orientation des retraites. J'évoquerai, en premier lieu, les rapports difficiles des Français avec le vieillissement de la population, véritable « hantise » française, et le dialogue social. Dans notre pays, nous le savons, le dialogue social se révèle parfois rude, beaucoup moins pacifié que dans les pays d'Europe du Nord, beaucoup moins policé également qu'en Allemagne. Je souhaiterais par ailleurs rappeler à quel point la création du COR a permis d'introduire de la continuité dans un débat public et une séquence de rapports et de réformes très riches mais très heurtés et hachés. Je crois que cette caractéristique n'a pas, aujourd'hui, disparu. Enfin, lors de sa création, le COR était, d'une certaine manière, un peu en avance sur certaines formes de débat social. Ce n'est d'ailleurs pas par hasard qu'ont été créés, sur ce modèle, le Conseil d'orientation de l'emploi ou le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. Il y avait là, alors, une forme nouvelle qui paraissait pouvoir répondre à des besoins autrefois remplis par la planification à la française, par exemple. Si le COR a été, en son temps, un peu en avance, je crois qu'il doit aujourd'hui se poser la question du débat social dans un contexte un peu différent où, sur certains sujets, les formes du débat ont beaucoup évolué. Je veux parler des deux réformes importantes que constituent, d'une part, la loi Larcher, qui correspond désormais à l'article L.1 du code du travail, contraignant à une négociation entre partenaires sociaux avant toute réforme, et d'autre part la loi sur la représentativité, qui marque un moment extrêmement important d'ambition différente sur le dialogue social.

La démographie s'est avérée, en France, un très grand sujet. Ce n'est pas par hasard que l'on a confié à un jeune rapporteur la mission de réaliser un rapport pour le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing, qui, préoccupé du long terme, réunissait un conseil de planification, s'interrogeait sur la baisse de la fécondité et ses conséquences sur les retraites. Je rends hommage aux chercheurs de l'INED. C'est à ce moment-là que j'ai appris beaucoup de ce que je peux savoir sur la démographie et le raisonnement démographique. Les très savants experts qui ont rédigé ce rapport étaient absolument certains qu'il fallait prendre en compte trois hypothèses sur la fécondité mais que la question de la mortalité restait simple – elle se révélerait stationnaire. Cette perspective a continué de perdurer jusqu'à la fin des années 1970. L'idée même de l'augmentation de l'espérance de vie et sa prise en compte

comme donnée du problème n'a véritablement émergé qu'avec le Livre Blanc. Dans ces années, une partie du problème des retraites était totalement ignorée.

Chargée de mission au Commissariat général au Plan, j'ai ensuite eu l'occasion de travailler pour le rapport « Vieillir demain », chargé de réaliser des prospectives. Il a constitué, pour moi, le premier moment de rapprochement entre les problèmes de la retraite et ceux du travail. Les conditions de travail et les formes de réalisation du travail s'avèrent tout aussi importantes que l'emploi. Nous en avons d'ailleurs, par ce rapport, mesuré l'extrême importance pour l'avenir des différents retraités. Toute la retraite se prépare dans les parcours de travail. Nous ne disposions, à l'époque, d'aucun instrument de projection mais nous avons continué à raisonner sur la mortalité avec une seule hypothèse et, constatant les inégalités manifestes devant la retraite, l'inégalité devant l'espérance de vie ne pouvait que nous frapper. De là, a émergé l'idée que plutôt que d'abaisser l'âge de la retraite, nous pourrions augmenter la durée de cotisation. J'ai vécu ma troisième expérience en la matière lors de la préparation de l'ordonnance de 1983, qui ne s'est pas véritablement déroulée comme cela est souvent raconté. Nous nous trouvions déjà dans une période de rigueur. A l'époque de cette réforme, la garantie de ressources atteignait 90 % du dernier salaire en raison de la période de crise. L'âge de la retraite à 60 ans contentait à la fois les tenants d'une approche financière, qui recherchaient l'économie, et ceux qui avaient une vieille revendication, ancrée et forte. Pour autant la retraite à 60 ans n'a jamais existé en France puisque la réforme de 1983 exigeait, en outre, 37,5 années de cotisation et fixait une décote de 10 % lorsque cette durée de cotisation n'était pas atteinte. 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 – le Livre Blanc, la réforme de 1993, l'échec de 1995, la reprise difficile des débats avec le rapport Charpin. Lorsque, suite à ce rapport, le Premier ministre a décidé de créer le Conseil d'orientation des retraites et qu'il m'a été demandé de le présider, j'ai accepté car il me semblait justement qu'il constituait une manière moderne de travailler sur ce problème un peu lancinant et mal posé en France. Il n'était pas possible de se retrouver à nouveau à devoir repartir de zéro. Il était sain que cet organisme existe. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas abordé le Conseil d'orientation des retraites avec scepticisme. Le climat d'alors était pourtant empreint d'un scepticisme absolument remarquable. Le MEDEF refusait d'entrer au Conseil d'orientation des retraites, considéré comme un alibi du Premier ministre pour ne rien faire. Il s'y est engagé lorsque les signes d'action lui ont paru suffisants. La presse traitait l'affaire sous un angle extrêmement politique et politicien. Je suis arrivée alors que le Conseil était en place. Plusieurs réunions s'étaient tenues à Matignon. Les textes étaient rédigés, les locaux prévus et une équipe était dédiée, signes du sérieux de l'entreprise.

Il m'a fallu ensuite déterminer comment reprendre le sujet. Nous avons en cela reçu l'aide des membres. Une véritable discussion s'est engagée dans un climat apaisé compte tenu du temps qui nous était laissé. Nous n'étions pas, en effet, tenus de nous positionner dans les huit mois, comme l'aurait été un rapport isolé, soumis à la politisation et aux fuites. Il m'a d'abord été conseillé de laisser du temps aux confédérations. Nous avons donc créé des groupes de travail sur les sujets les plus difficiles. Trois sujets ont retenu notre attention, au premier rang desquels figuraient les perspectives financières, puisque l'ampleur du problème des retraites n'était pas unanimement mesurée, certains minimisant fortement l'existence même de ce problème. Le sujet de l'égalité de traitement se révélait presque obsessionnel, la différence des durées de cotisation entre la fonction publique et le privé étant jugée injuste. Nous avons ajouté un troisième sujet, apparu, à plusieurs d'entre nous, tout à fait capital, tenant au travail.

Il était en effet quelque peu surréaliste de travailler sur des hypothèses de taux de chômage structurel avoisinant 10 % et une hypothèse d'allongement de la durée de cotisation. La combinaison de ces deux paramètres constitue toujours d'ailleurs un sujet à part entière, d'autant plus que les employeurs ont encore une idée très négative des salariés de plus de 50 ans, malgré des améliorations récentes. A la garantie de ressources ont succédé d'autres mécanismes, comme une fatalité. Les groupes de travail ont assuré un travail intense, notamment sur les mots. Nous avons rapidement constaté que certains mots étaient sensibles, comme ceux d'« équité » ou de « chômage structurel ». Nous n'avons pour autant éludé aucun sujet tabou, devant même expliquer aux membres les différences existant entre le rapport Charpin et le rapport Teulade.

Nous avons par ailleurs été aidés par l'ancrage du COR dans le débat politique. L'échéance d'une réforme des retraites a toujours été claire, qu'elle intervienne dans cette législature ou la suivante. Personne ne pensait autrement. Cela compliquait notre tâche mais l'ancrait également dans des réalités concrètes. Je ne crois pas qu'il s'avère aisé de mener un débat sur les retraites lorsque les échéances politiques n'ont pas de terme. Or tel est un peu le cas aujourd'hui. Le nombre de rendez-vous est tel, dans la loi qui vient d'être votée, que l'on en vient à ignorer précisément quelle sera l'échéance. Les moments forts se révèlent difficiles à prévoir : la réforme des régimes spéciaux était annoncée alors que celle de l'âge de la retraite ne l'était pas. La crise et les conditions de cette réforme créent des incertitudes quant à la suite.

Le Conseil d'orientation des retraites a, je crois, bien travaillé, aussi bien sous ma présidence que par la suite. J'ai constaté l'abondance de ses travaux et références. Je sais à quel point les outils ont continué à se perfectionner. Je pense cependant que nous aurions tort, aujourd'hui comme hier, de penser que le sujet ne recèle point de mystère. Jean-Michel Charpin a indiqué que nous ne savions pas grand-chose sur l'évolution de la mortalité et ses raisons. Cela reste vrai. Il n'est pas impertinent, pour les travaux du COR, de le dire. Il convient de s'efforcer de bien poser les problèmes. Lorsque l'on évoquait l'augmentation de la durée de cotisation, à la création du COR, nous ignorions la durée de cotisation des fonctionnaires, tous régimes. Le rapport Charpin le notait. Cela n'émouvait personne. Pour autant, la population des fonctionnaires touchée par une augmentation de la durée des cotisations pouvait intéresser les politiques. Nous n'en savions rien et cela ne frappait personne, ce qui paraît pour le moins étonnant. Il semble qu'aujourd'hui nous ne sachions pas réaliser la réforme qui consisterait à fonder le calcul des retraites des fonctionnaires sur les dix dernières années, en l'absence de compte de retraites. Celui-ci est en cours de création. Les points d'ignorance constituent de grands sujets de réflexion. Lors du rapport « Vieillir demain », les experts lançaient, à juste titre, que la durée de cotisation représentait un élément intéressant. A l'époque, le débat se trouvait très en avance sur les éléments dont nous disposions pour mesurer l'impact d'une réforme dans ce sens et sur ce qu'il s'avérait possible de réaliser. Assez souvent, en effet, les débats relatifs aux retraites montrent une certaine avance sur nos connaissances concrètes du sujet en France. Or cela se révèle redoutable car l'idée est ancrée que des choses sont possibles – elles le sont peut-être – mais les conditions de faisabilité techniques et politiques et les coûts induits d'une réforme visant à l'économie n'en sont pas pour autant connues.

Créer un régime de comptes notionnels ? Pourquoi pas ? La Suède l'a fait. Il conviendrait cependant d'unifier, au préalable, les régimes de retraite. Or il se pourrait bien qu'une telle unification engendre un coût. Tous ceux, en effet, qui seraient gagnants face à une telle unification ne demanderaient pas leur reste tandis que les perdants iraient réclamer leur dû. Il faut donc s'interroger sur le coût de l'unification des régimes de retraite. Cela ne signifie pas,

pour autant, qu'une telle démarche s'avère impossible à réaliser. Poser la question des comptes notionnels, sans poser cette question du coût, crée cependant l'illusion d'avancer alors que tel n'est pas le cas. Une telle réforme impliquerait par ailleurs l'unification de la gouvernance des régimes de retraite, l'unité entre le régime général et les régimes complémentaires, avec un pilotage commun. Or je n'ai pas entendu que la question du pilotage ait été posée récemment. Peu d'expériences existent où le pilotage est uniquement opéré par les partenaires sociaux. Je suis profondément convaincue que les risques d'un débat haché sur les retraites sont encore devant nous.

En dernier lieu, j'évoquerai la période actuelle et le futur. Je ne commenterai pas la réforme actuelle pour de nombreuses raisons, d'autant que je garde un regard extérieur sur celle-ci. Il me paraît en revanche très net que pendant que le COR continue à travailler utilement – et je crois que, plus que d'autres institutions créées sur le même modèle, il a pris sa place dans le débat public même s'il ne peut le recouvrir à lui seul, les partenaires sociaux ayant relevé, à juste titre, que les négociations sont conduites par les politiques et non par le Conseil d'orientation des retraites – d'autres formes d'une démocratie sociale, accompagnant une démocratie politique, se sont développées. Ceci est vrai, tant pour les sujets sociaux que pour d'autres sujets. S'agissant des sujets sociaux, deux réformes majeures sont intervenues.

Le dialogue social sur le droit du travail et le code du travail fait partie, en France, des sujets durs, l'idée étant largement répandue que la réforme de tel ou tel article du code permettra d'arranger les choses. Des affrontements durs autour, notamment du CNE ou du CPE, ont abouti à des crises relativement importantes. Ils ont présenté une vertu, celle de faire « accoucher » le politique d'une réforme – la réforme de la loi Larcher – qui introduit un temps obligatoire de dialogue social avant toute réforme du droit du travail interprofessionnel. Les partenaires sociaux connaissent sans doute davantage cet aspect que l'opinion publique en général. Or il se révèle tout à fait fondamental car il constitue, tout d'abord, un ralentisseur des réformes. Une réforme mal pensée, insuffisamment préparée représente du temps perdu. Depuis le début de la législature, toutes les réformes interprofessionnelles ont été préparées après un temps de négociation sociale. Je ne dis pas qu'elles se sont toutes révélées satisfaisantes, que tout le monde s'est satisfait de la négociation qui s'est opérée. Cet aspect a cependant marqué un net progrès par rapport aux années 2005. La deuxième grande réforme, préparée avant la nouvelle législature, a concerné la représentativité. La loi de 2008 devrait porter ses fruits en 2013, avec l'objectif majeur d'assurer une plus grande représentativité des partenaires sociaux, leur donnant une légitimité plus grande pour intervenir, non à la place du politique mais dans le débat, à tous les niveaux.

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, pointant le fait que toutes les grandes réformes du droit du travail avaient été précédées par des négociations. Ce discours a été prononcé à propos des retraites. Une phase de concertation sociale a certes eu lieu, mais qui a laissé une impression de manque, comme si la maturité du débat social, dans la phase succédant au COR, n'avait pas été trouvée. La loi Larcher et la loi sur la représentativité ne doivent pas masquer les autres sujets. La commission du débat public est entrée dans les mœurs. Nous savons construire un débat public qui n'est pas sans fin. On a su mener des débats sur les différents Grenelle, avec un grand intérêt. Dans les années 2010, le niveau de la démocratie sociale me paraît plus exigeant qu'il ne l'était lors de la création du Conseil d'orientation des retraites.

Deux grands sujets de sécurité sociale attendent ce pays. L'article L.1 ne touche que le domaine du travail. L'assurance maladie n'est que peu évoquée mais nécessite des réformes. Les problèmes financiers sont tels que l'on peut s'interroger, compte tenu de la connaissance de l'opinion publique des enjeux liés à l'assurance maladie, sur ce que sera ce débat, le jour où il interviendra. Le sujet des retraites, par ailleurs, n'est pas clos. Parmi toutes les actions que l'on vous a déjà conviés à mener, j'aurais tendance à prioriser deux choses. Il me semble que nous disposons d'un recul et d'une maturité suffisants pour étudier de plus près les réformes des retraites qui sont intervenues en France depuis 1983 et imaginer la forme que pourrait revêtir le débat social. Je ne crois absolument pas, personnellement, à une phase durant laquelle nous copierions l'article L.1. Les régimes de sécurité sociale doivent observer une forme de respiration sociale. Serait-il illusoire de dire qu'avant toute réforme importante de l'assurance maladie, une phase de concertation sociale serait nécessaire, impliquant d'une manière ou d'une autre les politiques ? Peut-être pas. Je pense donc que nous saurions mener à bien une grande réforme avec un débat public. Dans ce travail qui nous attend, je fais confiance aux membres du COPILOR et à ceux du COR, certaine que les deux institutions trouveront naturellement leur place. Les travaux du COR doivent préparer ceux du COPILOR. Je vois dans le COPILOR l'intérêt et l'obligation d'impliquer les politiques car, entre deux réformes des retraites, le COR peut éprouver des difficultés à s'insérer dans le débat politique, dont le rythme est différent du sien. Une réunion pour le Ministre chargé des retraites chaque année peut constituer une bonne occasion de mieux connaître les idées des partenaires sociaux sur le sujet, mieux faire le point et préparer, en amont, la phase de débat.

J'espère que cela sera possible.

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

Raphaël HADAS-LEBEL

Je poserai deux questions. Quelle est, à vos yeux, la place du COR dans le processus de concertation sur les retraites ? Comment, en particulier, appréciez-vous la contribution que les partenaires sociaux peuvent apporter au débat, en conciliant leur rôle de représentant d'une organisation professionnelle ou syndicale ? Il serait par ailleurs intéressant de connaître votre vision de l'avenir. Nous verrons ainsi si vos idées concordent ou divergent de la vision que les experts ont présentée.

Danièle KARNIEWICZ (CFE-CGC)

J'ai un grand respect pour le travail du COR et ses travaux mais j'estime qu'ils doivent être mis en perspective et soumis à des exigences accrues en terme d'objectifs. S'est fait jour, en France, un besoin criant de faire partager davantage la problématique des retraites, d'effectuer davantage de pédagogie auprès des citoyens et de mise en perspective des enjeux, en rendant la question concrète, et d'accroître la lisibilité sur les différentes solutions qui s'ouvrent à nous, ce qui implique des mesures d'impact sur la vie concrète des retraités et futurs retraités. Le COR joue trois rôles à cet égard. Ses premières missions sont l'expertise, le diagnostic partagé, les perspectives à moyen et long terme et les projections financières ; il y répond parfaitement. Ce travail permet de mieux informer ceux qui connaissent un peu le sujet : Gouvernement, partenaires sociaux. En revanche, l'information générale aux Français, notamment sur l'évolution du niveau de vie des actifs et des retraités ou sur les taux de remplacement, fait encore défaut. Le COR doit véritablement se donner les moyens de développer cette information. Est-il normal qu'en 1993 ait été établie une réforme sans que les plus de 40 ans soient informés des conditions dans lesquelles, désormais, ils pourraient partir en retraite ni des conséquences sur leur niveau de vie à long terme ? Je dis que non. L'information implique une explication, une transparence et une lisibilité. Le COR devrait pleinement assumer ce rôle, qu'il lui ait été confié ou non.

Le second rôle du COR consiste à poser les problématiques. Il l'a déjà très bien fait avec les abaques, les leviers du niveau des retraites, des cotisations ou des pensions. Le COR a largement indiqué qu'il fallait agir sur ces trois leviers, un seul n'étant pas en mesure d'assurer l'équilibre des régimes de retraite. Ce travail, réussi et bien assumé, se révèle cependant trop technique quand il s'agit de dépasser l'enceinte de cet organisme pour se porter vers les Français. Il ne faut pas, dans ce domaine, se contenter d'approches techniques mais répondre à une exigence de pédagogie envers les Français. Les problématiques étaient correctement posées en 2001 et le COR a réussi à bien les diffuser auprès des Français. En revanche, le débat soulevé par le rapport de 2008 sur les droits familiaux et conjugaux, 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, le COR lui-même ou les partenaires sociaux. Peut-être la commande n'allait-elle pas en ce sens. Peut-être le temps a-t-il manqué. Peut-être la volonté a-t-elle manqué. Quoi qu'il en soit, le relais entre l'expertise technique et l'impact sur les citoyens a manqué. En 2010, le COR a reçu commande sur le passage éventuel du régime de base en comptes notionnels ou en régime par points. La commande en tant que telle portait simplement sur le moyen de passer techniquement de l'un à l'autre. A commande technique, réponse technique. Pour autant, cette réponse technique aurait gagné à inclure des mesures d'impacts politiques et sociaux sur la société française. Le COR doit répondre à d'autres rendez-vous, notamment sur la compensation – sujet technique que nous devons nous efforcer de mettre en perspective.

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. Pour éviter l'opposition ou modérer le débat, nous modulons souvent les expressions écrites. Il faudra se montrer plus exigeant pour porter le débat à l'extérieur, même s'il n'est pas consensuel car ce débat intéresse les Français.

Le Comité de pilotage qui vient d'être créé, doit répondre à plusieurs missions. Il devra se réunir annuellement pour effectuer le suivi et servir d'alerte, ce qui me semble constituer une mission du COR. La pertinence de cette mission s'avère d'ailleurs discutable, les événements conjoncturels ayant moins d'impact que pour l'assurance maladie. Ce comité de pilotage doit également engager une réflexion nationale sur une solution systémique. Je m'interroge. Cela relève-t-il réellement d'un comité de pilotage ? J'ai le sentiment que ce comité, censé remédier à un déficit de pilotage, va mettre en parallèle la structure du COR, encore trop technique aujourd'hui, et une structure d'un comité de pilotage nouveau, qui permet à des parlementaires, par un amendement, de confier à une superstructure, ce qui relève des assemblées parlementaires elles-mêmes, voire du Gouvernement. Peut-être cela répond-il à une volonté de placer la direction de la sécurité sociale comme chef de file, ce qui n'est pas sans intérêt. Il est également l'occasion de réunir une fois l'an le Gouvernement et les partenaires sociaux sur le sujet de la retraite. Cela n'est pas inutile. Reste à démontrer qu'il débouchera sur des prises de décision. S'il sert à ouvrir davantage le débat social et la concertation en matière de retraite, il peut, à lui seul, justifier la réunion annuelle.

Je ne suis pas partisane d'un empilement des structures. Nous disposons, avec le COR, d'un outil qui fonctionne bien, se révèle compétent et a parcouru un long chemin depuis une dizaine années. Je lui demande encore plus d'exigence, pour porter le débat de la retraite auprès des Français afin que ces derniers se l'approprient.

Jean-Christophe LE DUIGOU (CGT)

La manière dont a été menée la récente réforme des retraites aura des conséquences durables. Le dossier n'est pas clos. Le COR éprouvera probablement des difficultés pour reprendre le dialogue sur le sujet avec la puissance publique. Peut-être le COR a-t-il un rôle à jouer en la matière, du fait de son statut et de l'horizon auquel il peut travailler. Ce qui constitue aujourd'hui un lourd handicap peut, pour le COR, représenter un moyen de valoriser son rôle. Nous sommes attachés, sur le fond, à notre participation au Conseil d'orientation des retraites, car ses débats relèvent pour nous pleinement de la démocratie sociale, même si le champ de la

protection sociale n'est pas celui du droit du travail au sens classique. Le COR est devenu un élément du débat public. Je m'en félicite. En revanche, je m'interroge sur le COPILOR, sur la création duquel nous n'avons pas été consultés alors qu'il va, quand même, nous concerner. 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 ? Je m'interroge mais cela n'ôte en rien notre attachement au fait que le COR relève pleinement de la démocratie sociale. Par ailleurs, nous avons le sentiment, au sein du COR, de travailler à l'intérêt général, ce qui justifie notre participation et notre attachement à cet organisme. Le COR a fait le choix de la répartition, il a développé un certain nombre de thématiques auxquelles nous sommes attachés, y compris l'aspect de solidarité intergénérationnelle. Enfin, troisième raison de notre attachement, quelque peu égoïste mais qui relève aussi de l'intérêt général, l'institution reconnaît que le syndicat n'est pas seulement là pour contester. Récemment, un journaliste, ignorant vraisemblablement les dix dernières années de la réforme des retraites et la participation des syndicats, me disait que l'on ne nous voit que les jours de manifestation ! Je crois que nous avons prouvé, par les travaux du COR, que nous étions capables d'analyser et d'initier des idées nouvelles. Nous avons ainsi lancé dans le débat l'idée d'une maison commune des régimes de retraite, comme un élément de cohérence et de pérennisation de nos systèmes par répartition.

Les défis auxquels le COR est confronté restent les mêmes qu'à son origine. Le COR, dans ce contexte difficile, doit d'abord résister aux tentatives d'instrumentalisation. Je n'ai pas apprécié les déclarations de la puissance publique durant la dernière phase que nous venons de vivre. Le COR n'a pas entamé la négociation sociale, contrairement à ce qui a pu être affirmé. Il n'y a pas eu négociation sur le sujet. Il lui faut également continuer à élargir le débat, qui ne se réduit pas, comme cela a pu être souligné durant les quatre derniers mois, aux problèmes démographiques. Le COR a, au contraire, indiqué l'inverse dans son rapport traitant des conséquences de la crise. Je m'étonne que cela n'ait pas constitué un élément clé du débat. Il nous faudra continuer le débat car la réforme ne garantit en rien le maintien de l'équilibre. Les injustices demeurent et certaines risques même de s'accroître. Enfin, l'épisode que nous venons de vivre montre que le rapport du travail avec la retraite se révèle capital et qu'il ne se réduit pas à l'emploi. Pourquoi un salarié travaillant sur la chaîne de l'automobile se sent-il vieux à 40 ans alors qu'un haut fonctionnaire ou un cadre supérieur de la fonction publique estime, au même âge, se situer au milieu de sa carrière ? Il existe des inégalités issues du travail. Un chantier doit, sur ce plan, être ouvert, dépassant la simple question de l'emploi.

Bernard DEVY (CGT-FO)

Pour avoir travaillé au COR depuis son origine, je crois que nous avons effectué un excellent travail même s'il a pu, parfois, faire l'objet de polémiques, en partie du fait de l'interprétation qu'en a parfois fait la presse. Il est clair, cependant, qu'extrapoler un déficit des retraites sur une quarantaine d'années peut soulever quelques questions chez nos concitoyens sur le devenir de nos systèmes de retraite. Nous avons, je pense, tout intérêt à créer un Conseil d'orientation des retraites car, suite aux nombreux rapports sur le sujet, nous avons besoin d'un outil de suivi qui ne soit pas seulement à la disposition des pouvoirs publics et qui les aide dans les décisions qu'ils avaient à prendre sur les régimes de base. Il devait également se mettre au service des organisations syndicales. Il lui fallait éviter de se transformer en un

forum ou de reproduire des conflits qui peuvent intervenir dans d'autres lieux. Je pense que nous avons évité cet écueil, en essayant de pérenniser cette Institution, qui constitue un lieu d'expression pour les organisations syndicales. Les apports du COR ne sont pas uniquement à sens unique. Les organisations elles-mêmes ont pu initier, de par leur expérience du terrain, un certain nombre de sujets, notamment sur l'emploi des seniors et la pénibilité. Toutes les organisations syndicales ont pu exprimer leur sensibilité, sans réel conflit ni sujet tabou, en toute liberté de parole.

S'agissant de l'évolution du COR, je crois que nous n'avons pas épuisé le sujet des retraites, eu égard, notamment aux problèmes de financement, qui sont loin d'être réglés. Le COR a donc encore une mission à remplir, ne serait-ce que sur des sujets comme les inégalités, les problèmes liés à l'emploi, en s'intéressant tout autant aux ratios économiques qu'aux ratios démographiques. Il doit essayer d'examiner les conditions du financement de la retraite, du niveau des pensions, un enjeu qui préoccupe nombre de salariés et tenter de faire en sorte qu'au travers de la pédagogie dont le COR doit user, le tableau ne soit pas noirci. Le COR balance souvent entre optimisme et pessimisme, comme lors du débat, par exemple, sur le taux de productivité. Prendre un taux de productivité inférieur à 1 % revenait en effet à tirer un trait sur la réindustrialisation de notre pays, une démarche anormale dans le contexte actuel.

Enfin, nous sommes très dubitatifs vis-à-vis du COPILOR et de son utilité. Nous craignons en effet une confusion entre son rôle et celui du Conseil d'orientation des retraites. La France a tendance à empiler des instances 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. L'avenir nous dira ce qu'il en est, même si nous restons très sceptiques sur l'efficacité de cette nouvelle structure.

Jean-Louis MALYS (CFDT)

Je suis arrivé au COR en 2006, c'est-à-dire relativement récemment. Le COR m'apparaît comme un lieu de consolidation et de référence, dont le diagnostic est aujourd'hui quasiment incontesté. Or dans la démocratie, une vérité difficilement contestable se révèle nécessaire à l'action. Il s'agit donc en soi d'une excellente chose. Il est un lieu de consensus exigeant, qui nous oblige tous à mener une discussion très approfondie et à trouver les formulations pour présenter un document dans lequel chacun peut se retrouver suffisamment pour en défendre les idées. Ce lieu me paraît donc totalement indispensable et doit être maintenu.

Je me montrerai pour ma part moins sévère sur le COPILOR. Le COR doit demeurer un lieu de consensus, où sont recherchés le diagnostic commun, les préconisations et pistes envisageables. Les politiques prendront, à mon sens, beaucoup plus de place au sein du COPILOR. C'est sans doute le vœu du législateur. Malgré la participation de parlementaires, le COR fait une place importante aux partenaires sociaux, qui y jouent un rôle essentiel. Peut-être ce rôle se révélera-t-il moins prégnant au sein du COPILOR. Je pense que le COR doit apporter conseils et suggestions tandis que le COPILOR constituerait un lieu d'expression des opinions divergentes et d'arbitrage, susceptible de combler un vide. Je ne condamnerai donc pas cette instance avant sa mise en œuvre. Un rendez-vous annuel me paraît également nécessaire. La loi de 2003 prévoyait un rendez-vous tous les 5 ans et un rapport à la même

échéance pour le préparer. Le calendrier a été bousculé et le COR a été amené à réaliser des rapports plus réguliers. Il me semble que cela restera nécessaire.

Je porte au sein du COR la sensibilité et la vision de la CFDT, mais je rends également compte des travaux de cet organisme dans les groupes de travail permanents de la CFDT sur la retraite et dans nos périodiques, selon un principe d'interaction très positif.

S'agissant de l'avenir, le Président de la République n'a pas fait preuve de pédagogie sur le dossier des retraites, citant des chiffres farfelus et évoquant les 19 années de débat qui n'avaient pas donné lieu à une réforme avant celle-ci. Tout ceci est inexact. Des réformes, nécessaires mais parfois extrêmement douloureuses pour certains salariés, sont au contraire intervenues, notamment celle de 2003 et la réforme qui vient d'être votée ne clôt pas le débat. S'en tenir à une logique paramétrique conduira à laisser se creuser l'écart, dans le monde du travail, entre les personnes suivant un parcours de carrière linéaire et les autres. Injecter de l'argent dans le système se révélera insuffisant. Il faut examiner les dispositifs de solidarité et détecter ceux qui fonctionnent et ceux qui s'avèrent utiles tout autant que ceux qui fonctionnent mal ou ne sont pas dédiés à ceux qui en ont réellement le besoin. Une véritable remise à plat est nécessaire.

Enfin, la question des retraites constitue le reflet de la vie. Les évolutions sociétales, telles la massification du travail féminin et la précarisation des femmes, impliquent de tisser davantage de liens entre le système des retraites et les politiques sociales au sens large, sur la question du travail ou de l'insertion des jeunes. 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, dans le cadre de procédures exceptionnelles, sur les pensions de réversion et la surcote, avis qui ont été suivis par le Gouvernement. Le COR a également une capacité à présenter des projections financières. Ses travaux se distinguent par ailleurs par leur grande qualité scientifique et, de manière très innovante dans un pays plus habitué à travailler de manière segmentée, par une grande transversalité, traitant des sujets aussi diversifiés que la démographie, les conditions de travail, l'égalité hommes-femmes ou la famille. Ce lieu a aussi su concilier le travail inter-administratif, en faisant participer l'INSEE, la DREES, la DARES, la Direction générale du Trésor, et d'autres organismes, pour aboutir à des diagnostics partagés.

Beaucoup ont parlé de consensus. Sans vouloir introduire une dissonance, je suis pour ma part attaché à la confrontation des idées, j'y vois une source de progrès et un processus sain, pourvu qu'elle soit organisée sur des bases rigoureuses et scientifiques et qu'elle puisse s'exprimer dans un lieu où le souci du respect d'autrui est assuré. Ma courte expérience au sein du COR m'a permis d'y retrouver ces qualités. Nous pouvons, en ce lieu, exprimer des opinions qui, par définition, peuvent se révéler différentes mais qui s'effectuent sur la base de travaux rigoureux et d'analyses sérieuses et toujours avec le souci du respect d'autrui. Je pense que le COR se caractérise par une volonté de faire prévaloir l'intérêt général, ce qui

devrait prédominer dans tous les travaux des partenaires sociaux mais qui n'est, malheureusement, pas toujours le cas.

S'agissant de l'avenir, je souhaite insister sur l'impérieuse nécessité, également soulevée par mes collègues, d'améliorer la pédagogie de nos citoyens et de ceux qui détiennent le pouvoir de décision. Venant du monde de l'entreprise, j'ai été parfois frappé, durant le débat qui s'est instauré ces derniers mois, de constater les approximations, voire les contresens commis lorsque des décisions sont prises engageant durablement la vie du pays et de nos concitoyens. Le COR, avec ses atouts, 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 et exprimés en des termes simples. Nous devons en cela interpellier nos propres façons de travailler. Nous critiquons souvent la façon dont l'Etat a la capacité de produire des éléments complexes, mais je dois avouer que les partenaires sociaux ont parfois tendance à apporter encore davantage de complexité inutile. L'efficacité d'une démocratie passe par une expression simple pour que chacun s'y retrouve.

Le COR devra également travailler à promouvoir une évaluation régulière et une réforme permanente, en lien avec le COPILOR. Notre pays possède une capacité remarquable à produire des textes législatifs, réglementaires et conventionnels, mais inversement proportionnelle à assurer que ces textes soient suivis d'effets. Le COR et le COPILOR peuvent contribuer à veiller à ce que les décisions prises fassent l'objet d'évaluations régulières. C'est sur la base de cette évaluation régulière que peut s'amorcer un processus éminemment sain de réforme permanente, afin d'éviter de grands rendez-vous dramatiques comme nous venons d'en connaître. J'en appelle, au nom de mon organisation, à développer un processus de concertation et de réforme permanente qui nous permette de mener à bien les nécessaires réformes de notre pays, avec des avis parfois divergents, tout à fait naturels, mais avec un souci d'efficacité.

Synthèse générale et clôture des travaux

Raphaël HADAS-LEBEL
Président du Conseil d'orientation des retraites

Notre colloque avait pour objet, au terme de cette première décennie, de tenter de mesurer le chemin parcouru et d'esquisser quelques pistes pour l'avenir, tout en réalisant un bilan sans complaisance de notre action. Force est de constater que les partenaires sociaux n'ont pas été mécontents des travaux que nous avons pu mener.

Les textes fondateurs du COR nous confèrent un certain nombre d'obligations concernant la description de la situation financière, l'examen des conditions requises pour la viabilité du système de retraite et la participation à l'information. La création du COR a constitué, de l'avis général, un progrès. Il représente une manière moderne de travailler sur les retraites. Le caractère permanent de sa structure lui garantit la continuité et le pluralisme de sa composition permet à chacun d'écouter le point de vue de l'autre pour conduire, sinon toujours au consensus, souvent à des diagnostics partagés. L'institution travaille sur le long terme et dans la transparence puisque l'ensemble de ses travaux sont diffusés sur son site Internet. Cette transparence permet une grande ouverture du débat, qui se situe naturellement en amont des phases de négociation ou de concertation liées à d'éventuelles réformes sur les retraites. C'est donc de façon délibérée qu'une fois rendu, en mai 2010, son dernier document sur des simulations, le COR n'est pas directement intervenu dans le débat politique. Le dossier avait en effet cessé de nous appartenir pour passer entre les mains du Gouvernement et des partenaires sociaux. Je crois que nous avons bien fait. Toute intervention de notre part aurait en effet prêté le flanc à l'accusation d'instrumentalisation par l'une ou l'autre des parties.

Quant aux apports de l'institution, le COR a permis au débat de s'appuyer sur des données chiffrées fiables, répondant aux standards internationaux et totalement transparentes. Les chiffres n'ont jamais été contestés, même si leur interprétation a pu donner lieu à des désaccords. Ensuite, le COR a clarifié le débat par des analyses qui se veulent rigoureuses. L'acclimatation à l'horizon du long terme constitue un progrès majeur. On sait désormais que le problème des retraites se pense sur le long terme. Le COR a également mis en évidence des thématiques devenues aujourd'hui familières : la distinction entre les causes liées à la démographie, sous ses deux aspects du « *papy boom* » et de l'allongement de l'espérance de vie et aux conséquences de la crise ; le lien entre retraite, travail et emploi ; la solidarité à la fois intergénérationnelle et intragénérationnelle ; le droit à l'information ; la situation particulière des femmes ; l'importance des comparaisons internationales. Nous avons enfin commencé l'analyse des questions que soulèverait la mise en place d'une éventuelle réforme systémique. Toutes ces thématiques importantes résultent des dix années d'activité du COR. Le COR a enfin rappelé la nécessité d'une approche cohérente et transversale ; l'abaque résume à lui seul l'ensemble de notre contribution sur ce point, en soulignant l'importance de l'utilisation conjointe des trois leviers d'action que nous avons rappelée dans chacun de nos rapports : niveau des ressources, niveau relatif des retraites, report de l'âge effectif de départ à la retraite.

Que reste-t-il à faire aujourd'hui ? Il est évident que nous n'avons pas atteint le point final sur le sujet des retraites. La loi qui vient d'être votée connaîtra une application progressive dont il conviendra d'assurer le suivi. La loi de 2010 nous offre, en tant que telle, une feuille de route qui va orienter nos travaux, puisque nous sommes chargés d'un certain nombre de rapports. Nous devons chaque année rendre un avis sur la durée d'activité à retenir et apporter au Comité de pilotage les données lui permettant d'émettre un avis sur la situation des régimes de retraite avant le 1^{er} juin de chaque année. Nous devons contribuer au débat, lancé au premier semestre 2013, sur les objectifs et caractéristiques d'une éventuelle réforme systémique. Un rapport du COR est également demandé sur les mécanismes de la compensation démographique et nous participerons certainement au débat sur les 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 continuent d'être exigeants pour la décennie à venir. Il s'agit de maintenir et renforcer la légitimité de notre Conseil, qui dépend de la qualité de nos travaux, de l'indépendance et de la transparence de nos débats - qui, sans exclure la confrontation, doivent permettre à chacun de s'exprimer et de favoriser le diagnostic partagé - et, en dernier lieu, du renforcement de nos efforts pédagogiques. Notre tâche ne sera pas facile car, même si le COR ne constitue pas un organe politique, ses interventions s'insèrent nécessairement dans le débat politique. L'insertion de nos travaux dans le long terme donne à cet égard une chance à notre institution. 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 explicitement que ce Comité devra s'appuyer sur les travaux du COR. Il conviendra d'éviter toute concurrence et tout doublon entre les deux institutions. Nous tenterons d'y veiller, à l'occasion de la préparation des décrets d'application. Notre mission ne se limite pas à effectuer des études. Nous pouvons parfois émettre des suggestions, hiérarchiser des solutions et éclairer le Gouvernement à ce sujet.

Au moment de clore notre colloque, je souhaite remercier tous ceux qui ont participé à l'organisation de ce colloque. Je conclurai par un clin d'œil amical au grand poète français du XIX^{ème} siècle, Alfred de Vigny, dont le poème était 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.* ». A l'aube de la 2^{ème} décennie du COR, il nous appartient de faire en sorte que le COR résonne non pas dans la solitude, l'ombre et les pleurs, mais collectivement, en pleine lumière et avec un souci d'aller de l'avant. Le son du COR doit demeurer celui de la vérité et, sinon du consensus, du souci de mieux se comprendre. Telle est notre feuille de route pour cette période. Sachez dès maintenant que nous vous réunirons pour un nouveau colloque l'an prochain, le 6 décembre. Merci.

