

La lettre du Conseil d'Orientation des Retraites

Le 9^e colloque du COR – 18 novembre 2010

Les dix ans du COR : bilan et perspectives

Créé en mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de travail concerté. Il est chargé d'analyser et de suivre les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraite ainsi que la situation des retraités et de faire des propositions dans ce domaine. Le COR intervient en amont de la négociation et de la concertation sociale sur les questions de retraite afin d'éclairer le débat public, par les travaux qu'il réalise avec l'appui des administrations et caisses de retraite et par les échanges qui ont lieu en son sein.

De nombreux travaux ont ainsi été conduits par le COR en dix années, tant sur le système de retraite français que sur les systèmes étrangers. Dans un souci de transparence et de pédagogie, tous les travaux et documents du COR sont, depuis son origine, accessibles librement pour une diffusion auprès d'un large public (www.cor-retraites.fr), contribuant à alimenter la réflexion et l'information sur les retraites.

Le neuvième colloque annuel du COR, dont le thème était « les dix ans du COR : bilan et perspectives » et qui s'est déroulé le 18 novembre 2010 à l'institut océanographique à Paris, a été l'occasion de faire le bilan de dix ans d'activité du Conseil, en analysant ses apports à la réflexion sur les retraites mais aussi les éventuelles limites de son action, en examinant la situation des organismes à l'étranger qui lui sont proches, enfin en évoquant ses perspectives d'évolution lors d'une table ronde associant des représentants d'organisations professionnelles et syndicales, membres du Conseil. Comme cela a été le cas pour les précédents colloques, la 5^e lettre du COR fait la synthèse des contributions présentées lors de ce colloque.

Le COR et les organismes équivalents à l'étranger

Yves Guégano, secrétaire général du COR, a rappelé que le COR est né par décret, le 10 mai 2000. Le Premier ministre de l'époque, Lionel Jospin, dans un discours sur les retraites, annonçait la création du Conseil pour « aborder collectivement la question des retraites de manière sereine ». Sa première réunion s'est tenue le 3 juillet 2000.

Avant la création du Conseil, la réflexion sur les retraites était rythmée par la publication de rapports : le Livre blanc de 1991, le rapport Briet de 1995, le rapport Charpin de 1999, suivi quelques mois plus tard par le rapport Teulade du Conseil économique et social. Les conclusions de ces deux derniers rapports divergeaient sur plusieurs points, mais convergeaient sur la création d'un organisme permanent de suivi des retraites.

Rôle et organisation du COR

Le COR est un organisme indépendant placé auprès du Premier ministre. La structure pluraliste comprend 39 membres, dont un président : parlementaires, représentants de l'Etat, représentants des assurés sociaux et des employeurs, représentants des familles et des retraités et personnalités qualifiées. Ses règles de représentation permettent d'assurer la pérennité de ses membres et la continuité des débats.

L'article 6 de la loi de réforme des retraites de 2003 renforce le rôle du COR en lui assignant six missions :

- réaliser des projections à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoire, au moins tous les cinq ans ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;

- conduire une réflexion sur le financement et en suivre l'évolution ;
- formuler les avis sur la durée d'assurance ;
- participer à l'information sur le système des retraites et les effets des réformes ;
- suivre l'évolution du niveau de vie des actifs et des retraités.

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

Le programme de travail est proposé par le président et validé par le Conseil dans un souci d'indépendance. Le COR a fait l'objet de trois saisines en dix ans, deux du Premier Ministre (sur la réversion en 2004 et sur la surcote en 2006) et une du Parlement (sur les modalités techniques d'une réforme dite systémique en 2009), auxquelles il a, à chaque fois, répondu. Ses rapports sont rendus publics et adoptés par consensus, au sens où aucun membre ne s'oppose à sa publication. Ils ne font pas l'objet d'un vote, ce qui permet à chaque membre de conserver sa liberté de parole. Chaque réunion mensuelle du Conseil est précédée de réunions élargies en groupes de travail, dans un cadre où le Secrétariat général a un rôle de tête de réseau, notamment avec les administrations et les caisses de retraite. La transparence des travaux passe par la mise en ligne (<http://www.cor-retraites.fr>) de tous les documents du COR, en particulier les dossiers mensuels discutés par le Conseil.

Les travaux du COR

En dix ans, le Conseil a rédigé huit rapports, organisé neuf colloques, tenu plus de cent réunions plénières, établi près de 2 000 documents destinés au débat (pour plus de détails, voir le dossier du participant du colloque : <http://www.cor-retraites.fr/article376.html>) et réalisé de multiples interventions orales et écrites dans les médias et auprès de délégations étrangères, pour présenter le COR et ses travaux.

Les travaux du Conseil se situent en amont de la concertation et de la négociation sociales. Ils sont ainsi gages d'indépendance et de débats sereins. Le COR peut approfondir les sujets sans la contrainte de l'urgence et avec le souci du diagnostic partagé. Ses données fixent un cadre au débat. Ainsi, le Gouvernement, lors de chacune des réformes ou des grands « rendez-vous », que ce soit en 2003, en 2008 ou en 2010, s'est appuyé sur les résultats des projections du COR.

Le COR a servi de référence pour la création d'autres organismes au premier abord analogues : le Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (2003), le

Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2005) ou le Haut Conseil de la Famille (2009).

La spécificité du COR au regard de ses homologues étrangers

Une étude comparative des dix pays que le COR suit régulièrement dans le cadre de ses travaux (Allemagne, Belgique, Canada, Espagne, Etats-Unis, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède) permet de mettre en avant la spécificité du COR au regard de ses homologues à l'étranger.

La majorité des pays étudiés ont mis en place des organes consultatifs à caractère permanent, dont la création est en général bien antérieure à celle du COR, à l'image du Sozialbeirat allemand créé en 1958. Certains de ces organes consultatifs, en Allemagne, en Italie et au Japon, peuvent être qualifiés d'organismes de concertation, associant les partenaires sociaux. D'autres ont une vocation plus technique, comme c'est le cas du Comité d'étude sur le vieillissement belge, ou une vocation plus politique, comme en Espagne avec la Commission pour l'application des recommandations du pacte de Tolède.

Certains pays, comme le Royaume-Uni et la Suède, ont mis en place des commissions temporaires de concertation, associant le plus grand nombre d'acteurs et notamment les partenaires sociaux, pour élaborer un avant-projet de réforme. Même des pays disposant de conseils permanents, comme l'Allemagne et la Belgique, ont été conduits à instaurer de telles commissions temporaires.

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

Les apports du COR à la réflexion sur les retraites

Le COR a vocation à travailler sur tous les aspects du dossier des retraites. Ses rapports ont toutefois mis en

exergue quelques thèmes, reconnus comme importants :

- le lien entre retraite, travail et emploi, avec une attention particulière à l'emploi des seniors ;
- l'importance du thème de l'équité et de la solidarité, dans leurs dimensions intra- et intergénérationnelles ;
- l'accent sur les perspectives à long terme ;
- la mise en évidence du droit à l'information des assurés, avec les travaux de 2002 et 2003 qui ont jeté les bases du GIP Info Retraite ;
- la comparaison nécessaire avec les systèmes de retraite à l'étranger.

A travers les exposés d'experts ayant connu le COR de l'intérieur, le colloque a été l'occasion d'approfondir quelques uns des apports de cette institution à la réflexion sur les retraites.

Travail et retraite

Pour **Jean-Baptiste de Foucauld**, inspecteur général des finances et ancien membre du COR, le système français des retraites relève principalement du paradigme bismarckien selon lequel le travail paie les retraites. Il a permis de pallier la chute des régimes en capitalisation mis à mal par la seconde guerre mondiale et l'inflation, et de servir un « repas gratuit », d'abord relativement modeste. Il est monté en puissance dans les années 1970 avec les réformes Boulin et l'obligation d'adhérer aux régimes complémentaires. La part de PIB consacré au financement des retraites a crû de 4 points de 1975 à 2000, dans un monde devenu plus sensible au coût du travail du fait de la concurrence mondiale et du développement d'une société de services où la productivité croît moins vite.

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

Le COR a beaucoup travaillé sur les questions d'emploi, s'efforçant en permanence de bâtir des scénarios dans lesquels l'emploi joue un rôle majeur. Toutefois, il faut avoir à l'esprit que l'effet de levier de la baisse du chômage sur le financement des retraites reste limité : la

diminution d'un point du taux de chômage ne représente qu'une amélioration des besoins de financement d'environ 0,1 % du PIB.

Le COR s'est penché sur les moyens de combler les besoins de financement en utilisant son fameux abaque. Il a mis en évidence qu'aucun des trois leviers d'action – augmenter les ressources, baisser les pensions ou retarder l'âge moyen effectif de départ à la retraite – ne pouvait à lui seul apporter la solution aux besoins de financement à horizon 2050 : les trois devront être combinés, *a fortiori* avec la crise qui a rapproché l'horizon du besoin de financement évalué à près de 2 % du PIB à l'échéance de 2020 plutôt qu'à l'horizon 2050.

Sur la question du lien entre le travail et la retraite, trois éclairages peuvent être posés :

- l'augmentation de la durée de cotisation pèsera-t-elle ou non sur l'emploi ? L'opinion est très sensible à cette question. Il est prouvé que la retraite à 60 ans en 1982 et les préretraites n'ont pas empêché le chômage structurel. Inversement, quel sera l'impact de l'augmentation de la durée de cotisation et du recul des bornes d'âge sur l'emploi des seniors ?
- comment peut-on davantage soutenir l'emploi des jeunes ?
- ne serait-il pas justifié d'utiliser les taxes écologiques et notamment la taxe carbone dans le financement des retraites ?

Enfin, le COR et le Conseil d'orientation pour l'Emploi devraient collaborer davantage pour mieux articuler le pilotage des retraites et la stratégie de retour au plein emploi, en lien avec la question de la gestion du temps tout au long de la vie.

Équité et solidarité

Dès sa création, le COR s'est préoccupé des modalités de réponses apportées par le système de retraite français aux principes de justice sociale selon **Anne-Marie Brocas**, directrice de la DREES et, auparavant, première secrétaire générale du COR (2000-2006). Dans une vision unanimement partagée, il a estimé que le système de retraite poursuit en France une double finalité : garantir des pensions reflétant la carrière passée des individus, tout en prévoyant des dispositifs visant à corriger l'impact sur les droits à la retraite de situations comme le chômage, la maladie, le temps passé à élever des enfants ou de faibles rémunérations. Pour le COR, la soutenabilité financière des régimes de retraite n'a jamais occulté la question de leur soutenabilité sociale.

Le choix de la répartition a été constamment réaffirmé par le COR comme le cadre le plus approprié pour

mettre en œuvre les objectifs redistributifs recherchés. Il faut néanmoins s'assurer que le système de retraite continuera à respecter une certaine égalité de traitement des différentes générations.

Le COR s'est intéressé à la question de savoir si certaines générations ne sont pas d'ores et déjà des générations « sacrifiées ». Ses travaux montrent que ce n'est pas le cas, même si, au sein des générations les plus récentes, particulièrement touchées par le chômage, certaines catégories d'assurés, comme les moins qualifiés, se trouvent dans une situation préoccupante tant en termes de revenus que de droits à la retraite. Les travaux du Conseil ont par ailleurs permis de dégager divers indicateurs susceptibles d'être mis en œuvre pour apprécier la situation des générations successives - en particulier le niveau des pensions exprimé en valeur absolue ou par rapport aux salaires, l'âge de départ à la retraite, la durée de service de la retraite ou encore des indicateurs de rendement.

Le diagnostic est extrêmement différent selon les critères retenus pour juger de l'égalité de traitement des différentes générations. La réflexion sur les indicateurs doit donc se poursuivre, en association avec le développement d'analyses encore insuffisantes pour prévenir d'éventuelles évolutions conduisant à des ruptures manifestes d'égalité entre les générations.

Le COR a également travaillé, dans une optique de comparaison selon le régime de retraite d'affiliation, sur l'effort contributif, l'âge de cessation d'activité et de liquidation, les rendements et le taux de remplacement. Ses travaux montrent qu'un alignement des règles, qui seraient alors appliquées à des carrières ayant des caractéristiques différentes, pourrait conduire à une rupture d'égalité. De fait, il existe une grande proximité des taux de remplacement dont bénéficient les salariés du secteur public et ceux du secteur privé lorsqu'ils partent à la retraite, résultant de la combinaison de règles très différentes : un seul régime dans un cas et un régime de base et des régimes complémentaires dans l'autre, la prise en compte de la fin de la carrière contre celle d'une période plus longue pour déterminer le salaire de référence, etc.

Dans le domaine de l'égalité de traitement entre les différentes catégories d'assurés, le COR s'est attaché, d'une part, à identifier les disparités devant être jugées comme des inégalités et devant donc être corrigées, d'autre part, à la façon dont les redistributions opérées par les régimes de retraite traitaient ces inégalités. Les premières inégalités portent sur les catégories socioprofessionnelles : durée d'activité, niveau de rémunération, conditions de travail, etc. Les polypensionnés (personnes ayant été affiliées au cours de leur carrière à plusieurs régimes de retraite de base), qui représentent près de la moitié des assurés, n'ont pas

les mêmes droits que les monopensionnés, parfois en leur faveur et parfois en leur défaveur. Le COR a beaucoup travaillé sur la question, mais beaucoup reste à faire. Le COR s'est également penché sur l'égalité entre les hommes et les femmes. La logique des régimes de retraite voulant que la retraite reflète la carrière de chacun induit que les disparités de carrières se reflètent en partie à la retraite.

Il serait souhaitable que le COR poursuive l'analyse de la redistribution opérée par la combinaison des règles mises en œuvre par les différents régimes : il est difficile d'appréhender globalement les redistributions à l'œuvre, notamment du fait de l'existence de deux niveaux de couverture retraite pour les salariés du secteur privé (base et complémentaires). Les débats sur le minimum contributif en témoignent. Une réflexion analogue peut porter sur l'égalité entre les hommes et les femmes et sur les droits familiaux et conjugaux ouverts dans les régimes de retraite. Un autre prolongement souhaitable pour les réflexions du Conseil devrait porter sur les répercussions sur les droits à la retraite des inégalités à l'œuvre dans la vie active.

Perspectives à long terme

Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances et actuel membre du COR, a rappelé que les perspectives à long terme constituent, dès le décret fondateur du 10 mai 2000 confirmé par la loi du 21 août 2003, la mission première du COR. Il s'agit de décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques. Le COR a également pour mission d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes.

Dans cet esprit, le COR a réalisé quatre exercices de projection en l'espace de dix ans, en 2001, en 2005-2006, en 2007 et en 2010, publiés respectivement dans les premier, troisième, cinquième et huitième rapports. Ces exercices visaient des horizons de long terme : 2040 pour le premier et 2050 pour les trois suivants. Le COR a travaillé sur la base d'un scénario central et de variantes pour ses trois premiers exercices et sur trois scénarios pour le dernier. Il s'est fondé sur les hypothèses démographiques de 2001 de l'INSEE pour les deux premiers exercices et celles de 2006 pour les deux derniers. Les hypothèses économiques retenues étaient largement exogènes.

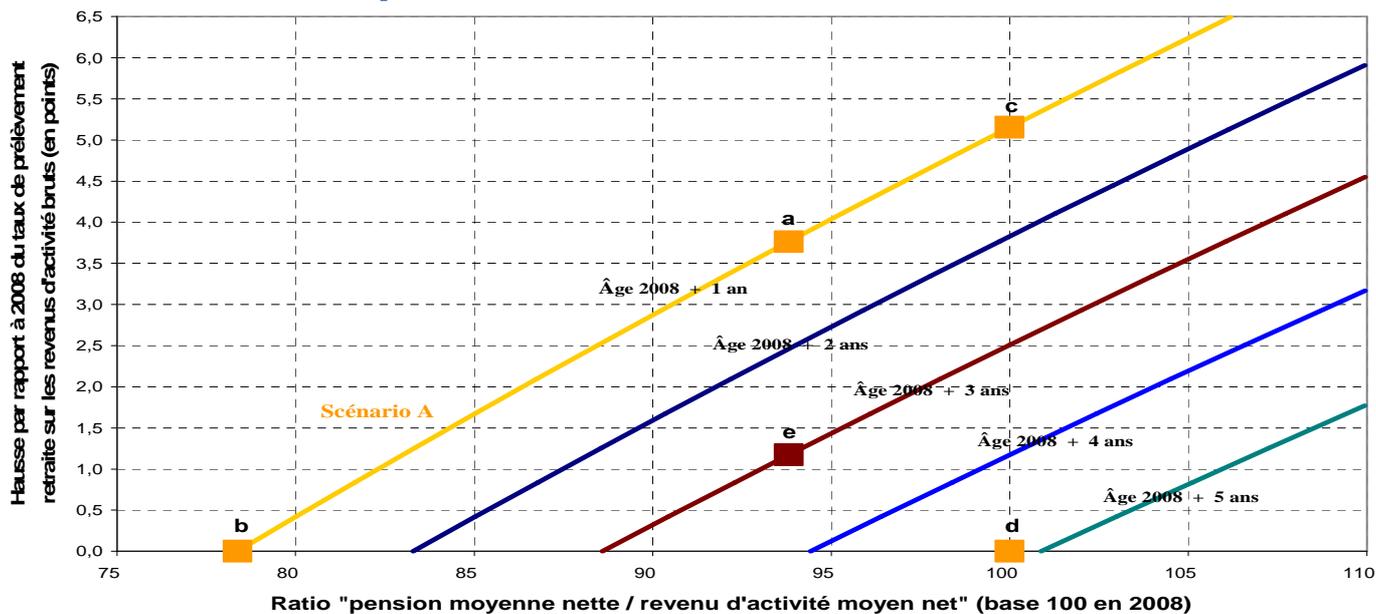
La loi Fillon de 2003, la révision par l'INSEE des hypothèses démographiques en 2006 et la récession de 2008-2009 ont modifié significativement les perspectives de besoin de financement du système de retraite.

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

- l'acclimatation aux réflexions de long terme, à l'instar des réflexions sur le développement durable ;
- l'incitation à l'amélioration des outils de projection et des systèmes d'information des régimes et des administrations ;
- l'utilisation de méthodes de projection conformes aux standards internationaux ;

- la transparence du processus et des méthodes de travail ;
- un consensus partagé au sein du COR, notamment en ce qui concerne les hypothèses des projections, au prix de compromis de la part des membres du COR pour une acceptation large des résultats par les partenaires sociaux et dans le débat public ;
- une pédagogie ingénieuse, avec l'abaque, qui résume de manière simple le champ des possibles pour atteindre l'équilibre du système de retraite par répartition.

Abaque 2020 (scénario A – rendements AGIRC-ARRCO constants)



Lecture : le point A représente les conditions de l'équilibre du système de retraite en 2020, compte tenu de l'âge effectif moyen de départ à la retraite et du niveau des pensions atteints en 2020 dans les projections actualisées : l'équilibre supposerait ainsi une hausse du taux de prélèvement de 3,8 points en 2020, pour un recul de l'âge effectif moyen de départ de 1 an et une baisse de 6,2 % du rapport entre la pension moyenne nette et le revenu moyen net d'activité. La droite BC représente les autres combinaisons possibles entre hausse des prélèvements et baisse du niveau relatif des pensions, toujours pour un décalage de l'âge effectif moyen de départ de 1 an : en B, tout l'ajustement porte sur le niveau relatif des pensions ; en C, tout l'ajustement se fait par le taux de prélèvement. Le point D correspond à la situation dans laquelle l'équilibre est atteint en maintenant à la fois le taux de prélèvement et le niveau relatif des pensions inchangés par rapport à 2008 : tout l'ajustement se ferait alors par le décalage de l'âge effectif moyen de départ, qui devrait être de près de 5 ans. Le point E montre que si l'âge effectif moyen de départ à la retraite se décalait de 3 ans au lieu de 1 an, la hausse du taux de prélèvement permettant d'équilibrer le système serait de 1,2 point, pour une même baisse du niveau relatif des pensions que dans les projections.

Pour alimenter la réflexion, il est possible de mettre en avant quelques pistes d'amélioration des exercices de projection.

En matière démographique *stricto sensu*, la compréhension des évolutions et des comportements reste très partielle : pourquoi le *baby boom* apparaît-il en 1946 et prend-t-il fin dans les années soixante-dix ? Pourquoi la France connaît-elle une évolution du taux de fécondité plus dynamique que les autres pays européens ? L'augmentation régulière de l'espérance de vie est très complexe et reste assez mystérieuse. Le recours exclusif aux données de l'INSEE paraît en tous les cas justifié. La modélisation des arbitrages d'activité

doit continuer à progresser tant à l'INSEE que dans la sphère académique.

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

économiques sur les effets respectifs des différents moyens de rééquilibrage (prolongation de l'activité, niveau relatif des pensions, prélèvements).

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

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

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

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

Concernant les enseignements et les perspectives d'évolution du COR, quatre thématiques ont été mises en avant, tant par **Yannick Moreau**, première présidente du COR (2000-2006) et actuellement présidente de la section sociale du Conseil d'Etat, que lors d'une table ronde associant des représentants d'organisations professionnelles et syndicales, membres du Conseil : par ordre alphabétique, **Bernard Devy** (CGT-FO), **Jean-Christophe Le Duigou** (CGT), **Danielle Karniewicz** (CFE-CGC), **Jean-Louis Malys** (CFDT) ainsi que **Jean-François Pilliard** (MEDEF).

La place et le rôle du COR dans le pilotage du système de retraite français

Comme l'a souligné **Yannick Moreau** en introduction de la table ronde, les Français entretiennent des

rapports difficiles avec la question du vieillissement de la population, mais aussi les modalités du dialogue social. La création du COR a permis d'introduire de la continuité dans le débat public sur les retraites au moment d'une séquence de réformes très riche mais hachée. Le COR a sans doute été en avance, voire précurseur, sur certaines formes de débat social reprises ensuite dans d'autres domaines. Mais, depuis sa création, le dialogue social a connu d'autres réformes avec la modification des règles de représentativité en 2008, l'introduction d'un agenda social pour les réformes de droit du travail et l'obligation de proposer aux partenaires sociaux de mener une négociation avant toute nouvelle réforme. Aujourd'hui, il faut sans doute réfléchir aux méthodes qui, après le travail du COR, permettraient de donner une plus grande lisibilité à la concertation politique précédant les grandes réformes des retraites notamment.

Danielle Karniewicz note que le COR aura, en définitive, bien répondu à ses missions. Pour **Jean-François Pilliard**, l'apport du COR sur les dix années écoulées se caractérise d'abord par sa capacité à produire des rapports dont la qualité est reconnue, tant sur le plan scientifique que par une grande transversalité, allant de la démographie à l'emploi et les conditions de travail, en passant par l'égalité hommes-femmes et la famille. Le COR a su aussi mener et faire vivre un travail inter-administratif. Sur les pensions de réversion (2004) et la surcote (2006), ses avis ont été suivis par le Gouvernement. Le COR apparaît, aux yeux de **Jean-Louis Malys**, comme un lieu de consolidation et de référence, dont le diagnostic est quasiment incontesté. Il est un lieu de recherche d'un consensus exigeant, qui implique une discussion très approfondie où chacun peut se retrouver pour défendre ses sensibilités. **Bernard Devy** estime que le COR aura ainsi été un outil essentiel de suivi du système de retraite français.

De plus, comme l'a fait observer **Jean-Christophe Le Duigou**, « il faut mesurer que le débat conflictuel suscité par la réforme laissera des traces profondes. Le COR, de par son statut, pourrait être un lieu où se poursuit une réflexion autonome ».

Le COR pour les organisations syndicales

Jean-Christophe Le Duigou a ainsi évoqué l'attachement de la CGT à sa participation au COR, car les débats au sein de ce conseil relèvent pleinement, pour cette organisation, de la démocratie sociale. Pour **Jean-Christophe Le Duigou** comme pour **Bernard Devy**, le COR constitue un lieu d'expression pour les organisations syndicales dans lequel leur rôle ne se limite pas à la contestation, ce qui montre que les syndicats sont capables d'analyses et d'idées nouvelles. Le COR s'est emparé d'un certain nombre de sujets sur

l'initiative des organisations syndicales, notamment l'emploi des seniors et la pénibilité. Toutes les organisations syndicales ont pu ainsi y exprimer leur sensibilité, sans réel conflit ni sujet tabou, en toute liberté de parole, dans un cadre qui n'est pas seulement au service des pouvoirs publics. **Jean-François Pilliard**, pour le MEDEF, a souligné quant à lui son attachement à la confrontation des idées, en laquelle il voit une source de progrès, pourvu qu'elle soit organisée sur des bases rigoureuses et scientifiques et dans le souci du respect d'autrui et la volonté de faire prévaloir l'intérêt général - ce qui est possible, selon lui, au sein du COR. **Jean-Louis Malys** évoque même sa participation aux travaux du COR comme une double appartenance : porteur de la sensibilité et de la vision de la CFDT au COR, tout en rendant parallèlement compte des travaux du COR dans les groupes de travail de la CFDT sur la retraite.

Cependant, **Jean-Christophe Le Duigou** et **Bernard Devy** note que l'attachement des organisations syndicales au COR est tributaire de sa capacité à résister à toutes les tentatives d'instrumentalisation dont il peut faire l'objet.

Le COR et le futur comité de pilotage

La création par la loi de 2010 du Comité de pilotage des régimes de retraite (COPILOR), qui serait présidé par le Ministre chargé de la sécurité sociale, pourrait présenter l'intérêt d'impliquer davantage les acteurs politiques sur la question des retraites, alors que le temps des retraites - celui du long terme - est très différent du temps politique comme l'a rappelé **Yannick Moreau**.

Ce nouveau comité, qui associera notamment les représentants de l'ensemble des régimes obligatoires de retraite ainsi que des représentants d'organisations professionnelles et syndicales et des parlementaires, suscite les interrogations de **Bernard Devy**, **Danielle Karniewicz** et **Jean-Christophe Le Duigou**, qui ont pointé le risque de confusion avec le COR. **Danielle Karniewicz** pose même la question de sa pertinence dans la mesure où il aurait pour rôle d'assurer un pilotage en continu du système de retraite, en lieu et place des rendez-vous quadriennaux de la loi de réforme des retraites de 2003, alors que, selon elle, les événements conjoncturels ont moins d'impact sur les retraites que sur l'assurance maladie notamment. De son côté, **Jean-Christophe Le Duigou**, au-delà de ses interrogations sur cette nouvelle structure, craint que le COPILOR ne soit un écran venant s'intercaler entre le champ du débat public, tel que l'initie le COR, et la décision politique.

Jean-Louis Malys et **Jean-François Pilliard** se montrent moins réservés sur la création du COPILOR, dont le rôle n'est pas encore clairement défini. Pour **Jean-Louis**

Malys, le COR doit demeurer un lieu de consensus et une force de conseil, alors que le COPILOR permettra, peut-être, de donner davantage de place au politique et pourrait être un lieu d'expression d'opinions et d'arbitrages, susceptible de combler un vide. Pour **Jean-François Pilliard**, la création du COPILOR, avec comme principale mission d'évaluer chaque année la situation financière actuelle et future des régimes de retraite, pourrait contribuer à mettre en œuvre les conditions d'un pilotage de long terme du système de retraite, tout en évitant de grands rendez-vous anxiogènes comme nous venons d'en connaître.

Vers plus de pédagogie en direction du grand public

Parmi les pistes d'amélioration pour le COR, les représentants des organisations professionnelles et syndicales se retrouvent autour de la nécessité d'effectuer davantage de pédagogie auprès des citoyens, voire auprès des décideurs. Ils ont insisté sur le rôle essentiel que le COR doit jouer en la matière, pour garantir que les décisions, quelles qu'elles soient, se prennent sur la base d'éléments précis, rigoureux et exprimés en des termes simples.

Si le COR sait parfaitement poser les problématiques, par exemple avec l'abaque, ce travail reste trop technique quand il s'agit de dépasser l'enceinte de cet organisme pour se porter vers les Français, selon **Danielle Karniewicz**. Le sixième rapport sur les avantages familiaux en 2008 et le septième rapport sur un éventuel passage à un régime de retraite en points ou en comptes notionnels en 2010 n'ont ainsi pas trouvé de relais suffisants dans le débat public, alors qu'ils concernent les Français au plus haut point. Peut-être n'ont-ils pas été suffisamment portés par les membres du COR, y compris par les partenaires sociaux ? Peut-être le temps a-t-il manqué ? Pour sortir du cercle des experts, le COR pourrait plus systématiquement examiner les conséquences concrètes des problématiques abordées sur la vie des retraités actuels et futurs.

Les débats qui ont accompagné la dernière réforme ont montré que l'information en direction des assurés fait encore défaut. Le COR doit, selon **Jean-François Pilliard**, se donner comme objectif de la renforcer dans différentes directions. Par exemple en étudiant plus précisément la question des évolutions sociétales pour **Jean-Louis Malys**, comme la massification du travail féminin et la précarisation des femmes qui impliquent de tisser davantage de liens entre système de retraite et politiques sociales au sens large. En examinant les questions d'inégalités et d'accès à l'emploi pour **Bernard Devy**, à travers notamment l'observation du niveau des pensions qui est également une

préoccupation pour nombre de salariés. En s'intéressant aux conditions de travail selon **Jean-Christophe Le Duigou**, ce qui pose entre autres la question de la notion de vieillesse ressentie : pourquoi un salarié travaillant sur une chaîne dans le secteur de l'automobile se sent-il vieux à 40 ans alors qu'un haut fonctionnaire ou un cadre du secteur privé estime, au même âge, se situer au milieu de sa carrière ?

Synthèse du 9^e colloque du COR

Pour **Raphaël Hadas-Lebel**, président du COR, ce 9^e colloque a mis en exergue plusieurs constatations.

La création du COR a constitué, selon l'avis des différents intervenants, un progrès, avec une manière moderne de travailler sur les retraites. Le caractère permanent du Conseil lui garantit une continuité dans la réflexion et permet à chacun d'écouter le point de vue des autres pour conduire, sinon au consensus, au moins, souvent, à des diagnostics partagés, dans la transparence.

Le COR a permis au débat de s'appuyer sur des données fiables, répondant aux standards internationaux. Les chiffres n'ont jamais été contestés, même si leur interprétation peut donner lieu à des désaccords. Le COR a également contribué à clarifier le débat par des analyses rigoureuses et une acclimatation aux réflexions de long terme. Il a également mis en évidence des thématiques aujourd'hui familières : vieillissement de la population en distinguant effets du *papy boom* et effets des gains d'espérance de vie ; lien entre retraite, travail et emploi ; solidarités intergénérationnelle et intragénérationnelle ; droit à l'information ; situation particulière des femmes ; utilité des comparaisons internationales...

Le COR a rappelé à tous les acteurs la nécessité d'une approche cohérente. L'abaque résume, à cet égard, l'ensemble de la contribution du COR quant à l'importance conjointe des trois leviers d'action pour équilibrer le système de retraite en répartition : les recettes, le niveau relatif des pensions et l'âge moyen effectif de départ à la retraite.

La loi de réforme des retraites de 2010 connaîtra une application progressive dont il conviendra d'assurer le suivi. Elle constitue, de ce fait, une feuille de route pour le COR. Le Conseil devra ainsi rendre un rapport sur les transferts de compensation démographique, donner un avis technique sur l'allongement de la durée de cotisation, réfléchir à la situation des polypensionnés et contribuer au débat sur une éventuelle réforme systémique. Au-delà, le COR devra améliorer ses méthodologies, explorer de nouveaux thèmes et renforcer son œuvre de pédagogie vis-à-vis du grand public. Il devra également s'articuler avec le Comité de pilotage des régimes de retraite, dont la loi dispose qu'il s'appuiera sur les travaux du COR ; il conviendra en particulier d'éviter tout conflit et tout doublon.

La légitimité du COR continuera de dépendre de la qualité de ses travaux, de son indépendance et de la transparence de ses débats, et pourrait être renforcée en accentuant ses efforts pédagogiques surtout en direction du grand public. Sa tâche ne sera pas facile car le COR est nécessairement ancré dans le débat politique. L'expérience acquise, les méthodes retenues pour les études et la discussion, les améliorations qui pourront leur être apportées, enfin l'insertion de ses travaux dans le long terme lui donne une chance accrue de remplir la mission d'intérêt général qui lui a été confiée.

Qu'est ce que le Conseil d'orientation des retraites ?

Créé en mai 2000, le Conseil d'orientation des retraites est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de travail concerté. Composé de parlementaires, de représentants d'organisations professionnelles et syndicales, de membres de l'administration et d'experts, il est placé auprès du Premier ministre.

Le Conseil est chargé de suivre et d'analyser les évolutions à moyen et long terme des régimes de retraites et la situation des retraités ; il est également chargé de faire des propositions dans ce domaine.

Cette lettre a été préparée par le secrétariat général du COR, sous la direction de M. Raphaël Hadas-Lebel, président du COR, président de section honoraire au Conseil d'État.

Conseil
d'Orientation
des Retraites

113, rue de Grenelle – 75007 Paris

www.cor-retraites.fr