

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 30 septembre 2009 à 9 h 30

« Le pilotage du système de retraite en France : objectifs, leviers d'action et méthodes »

Document N°5

Document de travail, n'engage pas le Conseil

**Le pilotage du système de retraite français :
principales caractéristiques et questions pour l'avenir**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le pilotage du système de retraite français : principales caractéristiques et questions pour l'avenir

Alors que le pilotage du système de retraite en France pouvait apparaître jusqu'alors comme le résultat d'un processus « au fil de l'eau » (1.), la réforme des retraites de 2003 marque une étape importante dans un processus de débat et de réforme engagé depuis une vingtaine d'années, car elle installe les bases d'un pilotage sur le long terme du système de retraite : le législateur fixe des orientations et propose une méthode pour un horizon fixé à 2020 (2.). Ce pilotage, qui ne remet pas en cause l'éclatement du système de retraite en de nombreux régimes, fait intervenir différents acteurs, au premier rang desquels figurent l'Etat et les partenaires sociaux (3.). Il n'est toutefois pas sans poser de questions quant aux objectifs poursuivis, au processus adopté pour les atteindre et à l'articulation des décisions prises par les différents acteurs (4.).

1. Avant la réforme de 2003 : un processus de pilotage « au fil de l'eau »¹

Dès le début des années 1980, les perspectives de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom* conjuguées avec la fin de la montée en charge des régimes de retraite ont conduit à des réflexions portant sur l'avenir des régimes de retraite, avec la réalisation des premiers exercices de projection à long terme du système de retraite.

Les années 1990 ont été marquées par une succession de rapports publics qui ont conduit à actualiser les projections, à mettre en débat différentes orientations pour le long terme et à préparer les réformes.

Le Gouvernement soumettait ainsi au débat public une analyse sur la question des retraites par la publication en 1991 d'un *Livre blanc* et la réforme de 1993 reprenait une grande partie des pistes esquissées et discutées au cours des années précédentes. Dans le même temps, les régimes complémentaires de salariés du secteur privé adaptaient à la baisse leur rendement, en modifiant les règles d'indexation de leurs paramètres, et augmentaient les taux d'appel de leurs cotisations.

Le conflit fin 1995, qui a fait suite à la tentative du Gouvernement de poursuivre dans les régimes du secteur public le mouvement de réforme engagé en 1993, a ouvert une nouvelle phase d'études et de concertations. Après la publication du rapport Briet en 1995, a eu lieu, en 1999, celle du rapport Charpin, suivie de l'avis du Conseil économique et social présenté par M. Teulade en 2000.

Les analyses et propositions ont fait mûrir la réflexion et contribué à la création en 1999 du Fonds de réserves pour les retraites puis à la mise en place en 2000 d'une instance permanente de suivi des régimes de retraite, le Conseil d'orientation des retraites (COR), comme le préconisaient le rapport Charpin et l'avis présenté par M. Teulade. Pour la première fois, était créée en France une

¹ Cette sous-partie reprend sous une forme synthétique le chapitre 2 de la première partie du deuxième rapport du COR, « *Retraites : les réformes en France et à l'étranger, le droit à l'information* », 2004.

instance chargée d'assurer dans la durée le diagnostic et la concertation sur les retraites, sans que la publication d'un rapport ou la mise en oeuvre d'une réforme ne mettent un terme à son existence.

Le premier rapport du COR en décembre 2001, en présentant des projections à 40 ans de la situation financière des régimes de retraite, assorties de nombreuses variantes, et en proposant de grandes orientations pour l'avenir du système de retraite, a ainsi contribué à la préparation des discussions entre le Gouvernement et les partenaires sociaux qui ont débouché sur la réforme de 2003.

2. La réforme de 2003 : la mise en place d'un pilotage sur le long terme

La réforme des retraites de 2003 marque une étape importante car elle installe les bases d'une démarche clarifiée de pilotage du système de retraite en fixant des orientations et en proposant une méthode pour un horizon de long terme fixé à 2020.

a) Les grands principes de la réforme

C'est une réforme globale qui, contrairement aux réformes antérieures, concerne la plupart des régimes, privés ou publics, de base, complémentaires² ou supplémentaires. Elle ne concerne pas, toutefois, les régimes spéciaux de retraite (autres que ceux de la fonction publique et des ouvriers de l'Etat), qui se verront appliquer en 2008 les grands principes de la réforme de 2003. La loi s'inscrit en outre dans un processus d'harmonisation des régimes de retraite déjà engagé depuis plusieurs années.

La réforme repose sur quatre grandes orientations présentées dans l'exposé des motifs de la loi :

- assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance ;
- préserver l'équité et l'esprit de justice sociale des régimes de retraite ;
- permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix ;
- garantir le financement des retraites d'ici 2020.

Ces grandes orientations, qui se déclinent en de nombreuses mesures spécifiques, renvoient parfois à des objectifs plus précis, notamment concernant le montant des retraites. Ainsi, l'exposé des motifs énonce, pour un haut niveau de retraite, une référence de l'ordre des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020 ; au nom de l'équité et de l'esprit de justice sociale, est fixé par la loi un objectif de pension totale (base et complémentaire) minimale pour les salariés à temps plein et à carrière complète égal en 2008 à 85% du SMIC net. De plus, le principe d'une

² La loi traite directement de certains régimes complémentaires, notamment de non-salariés. Son influence est, en revanche, indirecte pour les régimes de salariés du privé (ARRCO-AGIRC). Les partenaires sociaux gestionnaires de ces régimes ont fait, après la loi, le choix d'adapter certaines de leurs règles de fonctionnement aux orientations de la loi.

indexation des pensions sur les prix dans les régimes de base est posé, pour que tous les retraités puissent bénéficier d'une garantie sur le pouvoir d'achat de leurs pensions.

Surtout, la réforme met en place un processus d'adaptation à l'horizon 2020 du système d'assurance vieillesse à l'allongement de l'espérance de vie. Elle édicte des règles et des principes nouveaux pour les 20 années à venir, tout en réservant d'ici-là des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières.

Plus précisément, elle fait de la durée d'assurance tous régimes, requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, la principale variable de pilotage du système de retraite à l'horizon 2020 en posant d'ici là le principe de son évolution au fil des générations. L'objectif affiché est de stabiliser le rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite à son niveau de 2003, conduisant à répartir les gains d'espérance de vie à 60 ans entre un allongement de la durée d'assurance (pour 2/3 environ) et un accroissement de la durée moyenne de retraite (pour 1/3 environ).

Toutefois cette évolution de la durée d'assurance n'est pas automatique. Des rendez-vous tous les quatre ans sont fixés (en 2008, 2012 et 2016). A la veille de ces rendez-vous, le gouvernement, sur la base des travaux du Conseil d'orientation des retraites, élabore un rapport faisant apparaître notamment la situation financière des régimes de retraite et la situation de l'emploi en général et de l'emploi des seniors en particulier. Au vu des éléments contenus dans ce rapport, l'évolution de la durée d'assurance pour les cinq années à venir est alors déterminée lors de chaque rendez-vous.

Il est important d'observer enfin que la réforme affiche un lien étroit entre politique de l'emploi et politique des retraites.

b) Les premières étapes de mise en œuvre de la réforme jusqu'au premier rendez-vous de 2008

En amont du premier rendez-vous en 2008, la concertation sur l'emploi des seniors s'est déroulée en plusieurs étapes. En février 2005, les partenaires sociaux ont engagé une négociation sur l'emploi des plus de 50 ans, laquelle a abouti, le 13 octobre 2005, à la conclusion d'un accord national interprofessionnel. Le 6 juin 2006 a été lancé le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail réunissant les partenaires sociaux et des représentants de l'Etat. Enfin, un groupe permanent tripartite de suivi du Plan a été installé le 13 février 2007, avec notamment comme fonction de suivre des indicateurs globaux de performance et de mobilisation des moyens et de faire des propositions visant à renforcer l'efficacité de la mise en œuvre du Plan.

En matière d'indexation des pensions, la loi prévoit la possibilité de déroger au principe de revalorisation sur les prix sur proposition d'une conférence tripartite, qui doit se tenir tous les trois ans. La première conférence tripartite a eu lieu le 20 décembre 2007. Suite à la forte révision à la hausse de l'inflation en 2008, elle a été suivie d'une revalorisation exceptionnelle des pensions de 0,8% le 1^{er} septembre 2008 et il a été décidé de revaloriser les pensions de base au 1^{er} avril de chaque année (loi de financement de la sécurité sociale pour 2009), et non plus au 1^{er}

janvier, conduisant ainsi à aligner la date de revalorisation des pensions des régimes de base sur la date de revalorisation des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC.

Concernant l'évolution de la durée d'assurance, la Commission de garantie des retraites instituée par la loi de 2003 (voir 3.) est chargée de veiller à la mise en œuvre du principe de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance et la durée moyenne de retraite à son niveau de 2003 et de donner un avis technique sur l'évolution de la durée d'assurance, en amont de chaque rendez-vous. A cet effet, le 29 octobre 2007, la Commission de garantie des retraites a considéré, sur la base des estimations d'espérance de vie à 60 ans de l'INSEE, que le passage progressif à 41 ans pour la génération 1952 (60 ans en 2012), était justifié au regard du principe de stabilisation de la durée d'assurance et de la durée moyenne de retraite.

Les travaux du Conseil d'orientation des retraites ont également servis à préparer le premier rendez-vous de 2008, avec notamment la publication de deux rapports en 2007 : « *Retraites : questions et orientations pour 2008* » (janvier 2007) et « *Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008* » (novembre 2007). Outre une actualisation des projections à long terme, le Conseil y analyse, d'une part, les questions qui, aux termes de la loi de 2003, doivent être explicitement débattues au cours du rendez-vous (équilibre financier, durée d'assurance, revalorisation des pensions et minima de pension), d'autre part, une série d'autres questions qui devraient être abordées à cette occasion³.

Dans le prolongement des travaux du Conseil et à la veille du premier rendez-vous, le ministre du travail a transmis le 31 décembre 2007 au parlement le rapport du gouvernement sur les retraites.

Le rendez-vous de 2008 a consisté d'abord en une phase de concertation du gouvernement avec les partenaires sociaux à partir de fin mars. Cette phase a débouché sur un document du 28 avril soumis par le gouvernement aux partenaires sociaux, dans lequel figurent un certain nombre de décisions dans le prolongement de la loi de 2003 ainsi que des propositions soumises à la réflexion. Les propositions en faveur de l'emploi des seniors ont été discutées à la faveur d'un groupe de travail installé le 15 mai 2008 et les mesures retenues par le gouvernement en ce domaine ont été rendus publics dans un document daté du 26 juin.

La plupart des mesures du rendez-vous de 2008 ont été inscrites dans la loi de financement de financement de la sécurité sociale pour 2009. Celle-ci comporte notamment une série de dispositions en faveur de l'emploi des seniors (incitation à la conclusion d'accords en faveur de l'emploi des seniors, majoration de la surcote, facilitation du cumul emploi-retraite...). Mais la principale décision du gouvernement n'a pas nécessité de légiférer ; en ne faisant pas paraître de décret dérogeant à l'allongement de la durée d'assurance prévu par la loi de 2003 pour la période 2008-2012, le gouvernement a confirmé, suite à l'avis technique de la Commission de garantie des retraites du 29 octobre 2007, l'allongement de cette durée à 41 ans en 2012.

³ Le droit à l'information, l'égalité entre hommes et femmes, les droits conjugaux et familiaux, l'égalité des droits en fonction des parcours professionnels, la question de la pénibilité, les régimes spéciaux, le Fonds de réserve pour les retraites et l'épargne retraite.

3. Les acteurs du pilotage du système de retraite

La réforme de 2003, tout en instaurant les bases d'un pilotage sur le long terme du système de retraite, ne conduit pas à modifier les rôles respectifs des principaux acteurs que sont l'Etat et les partenaires sociaux, et donne un rôle particulier à différentes instances ; elle confirme le rôle du Conseil d'orientation des retraites en élargissant le champ de ses missions et crée la Commission de garantie des retraites pour émettre des avis préalables à l'allongement de la durée d'assurance.

L'Etat et les partenaires sociaux ont un rôle prépondérant dans le pilotage du système de retraite français.

La définition de la politique des retraites et la gestion effective des régimes de retraite de base relèvent de l'Etat, qui est en particulier à l'initiative du contenu des rendez-vous prévus par la réforme de 2003. Si les lois de réforme des retraites, telles que celles de 1993 ou de 2003, marquent des étapes importantes dans l'évolution du système de retraite, les lois de financement de la sécurité sociale constituent chaque année le support législatif pour introduire de nouvelles dispositions ; les décisions prises lors du rendez-vous de 2008 ont ainsi été inscrites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Dans ce cadre, il faut souligner les progrès récents en matière de pilotage, avec l'élaboration d'une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale présentant les résultats de prévisions pluriannuelles (pour les quatre années à venir) et d'une autre présentant les programmes de qualité et d'efficience (PQE) de chaque branche - voir le **document n° 4** - et les indicateurs définis dans le cadre des conventions d'objectifs et de gestion (COG)⁴, dans une démarche d'évaluation de la performance des politiques de sécurité sociale.

Les partenaires sociaux occupent une position particulière et originale lorsqu'on la compare à la situation à l'étranger, notamment parce que ce sont les gestionnaires exclusifs des régimes complémentaires. Rappelons que la masse des pensions servies par l'AGIRC et l'ARRCO représente environ 40% de la masse des pensions servies aux salariés du secteur privé. Si la volonté d'autonomie par rapport aux régimes de base caractérise le pilotage de ces régimes, les partenaires sociaux tirent les conséquences des décisions prises par l'Etat au niveau des régimes de base⁵. Le principe de rendez-vous réguliers a été adopté par les partenaires sociaux depuis longtemps puisque les partenaires sociaux négocient périodiquement des accords visant à assurer l'équilibre financier des régimes complémentaires sur le long terme et à adapter ces régimes aux évolutions des régimes de base. Ainsi, l'accord de novembre 2003 a été conclu suite à la loi de réforme des retraites d'août 2003 et sur une période allant jusqu'à fin 2008, dans la perspective de le renégocier à l'issue du rendez-vous de 2008.

Le pilotage de l'ensemble du système de retraite, qui s'inscrit nécessairement dans une perspective de long terme, a été renforcé avec la création du Conseil d'orientation des retraites (COR), lieu d'expertise et de débat - et non de négociation - qui réunit tous les acteurs concernés - représentants de l'Etat et des partenaires sociaux en particulier - et dont les travaux permettent

⁴ Depuis 1997, les COG contractualisent la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes gestionnaires en précisant les engagements réciproques de l'Etat et des caisses de retraite.

⁵ Par exemple, le préambule de l'accord AGIRC-ARRCO du 10 février 2001 précise que « *l'adaptation des régimes de retraite complémentaire doit être articulée avec la réforme du régime de base d'assurance vieillesse* ».

d'assurer dans la durée le diagnostic et la concertation sur les retraites. Les travaux du COR, dont les missions ont été précisées et élargies par la loi de 2003, s'insèrent dans le processus de pilotage adopté en 2003 en contribuant à la préparation des rendez-vous⁶, notamment en précisant les perspectives à long terme du système de retraite. Comme le Conseil le rappelait dans son avis de 2006 sur la surcote, « *l'ensemble des membres partage l'idée, présente depuis le début des travaux du Conseil, que le rôle du Conseil est de se prononcer suffisamment en amont des décisions pour que ses délibérations laissent toute la place qui doit exister à la concertation et à la décision politiques* ». Le Conseil a de plus un rôle spécifique dans le processus conduisant à définir, lors de chaque rendez-vous, la durée d'assurance pour les cinq années à venir puisqu'il est conduit à donner un avis préalablement à chaque décret fixant cette durée⁷.

Dans ce processus, la Commission de garantie des retraites, composée du vice-président du Conseil d'Etat (qui en assure la présidence), du président du Conseil économique et social, du premier président de la Cour des comptes et du président du Conseil d'orientation des retraites, peut intervenir en deux temps : d'abord en donnant un avis technique, au regard des gains d'espérance de vie, sur l'allongement de la durée d'assurance, comme elle l'a fait en octobre 2007, ensuite en donnant, comme le COR, un avis préalablement à chaque décret fixant la durée d'assurance pour les cinq ans à venir.

4. Les questions soulevées par la méthode de pilotage

La méthode de pilotage adoptée en 2003, qui s'inscrit dans le cadre de l'organisation spécifique du système de retraite français, avec notamment la coexistence de régimes de base et de régimes complémentaires, gérés d'une part par l'Etat, d'autre part par les partenaires sociaux, posent plusieurs questions concernant :

- la définition des objectifs, des indicateurs associés et des instruments mis en place pour atteindre ces objectifs ;
- le principe des rendez-vous, leur fréquence (tous les quatre ans) ainsi que l'horizon fixé par la loi de 2003 (2020) ;
- enfin la coordination entre les régimes de base et les régimes complémentaires.

a) Les objectifs, les indicateurs associés et les instruments mobilisés

Le pilotage suppose d'avoir défini au préalable les objectifs assignés au système de retraite. A cet effet, les quatre grandes orientations de la réforme de 2003 (voir 2.a) se retrouvent dans les cinq objectifs du « PQE Retraites » :

- assurer un niveau de vie adapté aux retraités ;
- offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge de départ en retraite ;
- garantir la solidarité entre retraités ;
- accroître l'emploi des salariés âgés ;
- garantir la viabilité financière des régimes de retraite.

⁶ Le rapport du gouvernement sur les retraites en préambule à chaque rendez-vous doit notamment s'appuyer sur les travaux du COR.

⁷ Cette procédure n'a pas eu lieu au premier rendez-vous de 2008 car le passage à 41 ans ne nécessitait pas de décret.

Le choix de ces objectifs peut être discuté (voir **document n° 2**). En pratique, le pilotage repose sur le suivi d'indicateurs dont les évolutions permettent d'apprécier si le système de retraite évolue dans la bonne direction par rapport à chacun des objectifs. La définition de ces indicateurs de suivi est donc cruciale. Les PQE s'inscrivent dans cette démarche, puisqu'ils sont assortis de deux types d'indicateurs, des indicateurs de cadrage, qui permettent de situer le contexte dans lequel évolue le système de retraite, et surtout des indicateurs liés à chaque objectif, auxquels est en général assigné un niveau cible ou une tendance souhaitable d'évolution.

Sans entrer ici dans une discussion détaillée du choix des indicateurs liés à chaque objectif⁸, on peut s'interroger sur leur nombre (de trois à huit selon l'objectif et, au total, une vingtaine pour le PQE Retraites), leur pertinence et leur cohérence mais aussi le degré d'adhésion des différents acteurs à leur définition.

On pourrait ainsi discuter la pertinence des indicateurs associés à l'objectif d'offrir une plus grande liberté de choix quant à l'âge de départ en retraite : la part des pensions liquidées avec décote, la part de celles liquidées avec surcote ou encore le nombre de retraites anticipées pour longue carrière, par exemple, permettent-ils d'apprécier la liberté de choix ? Sur un autre plan, si les cinq indicateurs associés à l'objectif d'assurer un niveau de vie adapté aux retraités reflètent différentes préoccupations associées à cet objectif (niveau de vie et de revenu par rapport aux actifs, taux de remplacement suite une carrière entière au SMIC, garantie de pouvoir d'achat et écart de retraite entre les hommes et les femmes), leur définition précise pourrait être discutée. Par exemple, la référence de l'ordre des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020 contenue dans l'exposé des motifs de la loi de 2003 renvoie dans le PQE Retraites au rapport entre la retraite médiane des personnes âgées de 65 à 74 ans (percevant une pension) et le revenu médian d'activité des personnes âgées de 50 à 59 ans (disposant d'un revenu d'activité)⁹. L'avis des divers partenaires sur le choix de cet indicateur mérite d'être recueilli.

Il importe également de s'interroger sur les instruments mobilisés pour atteindre les objectifs assignés au système de retraite.

La durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein constitue la principale variable de pilotage du système de retraite. Le choix de ce paramètre renvoie notamment à la réflexion à conduire autour des critères de durée d'assurance et d'âge de la retraite. Il pose aussi la question des principes retenus pour faire évoluer ce paramètre.

La loi de 2003 pose le principe de son évolution au fil des générations d'ici 2020 afin de répondre à deux objectifs : assurer *un haut niveau de retraite* (de l'ordre, en moyenne, des deux tiers du revenu d'activité à l'horizon 2020 selon l'exposé des motifs) et prendre en compte l'allongement de l'espérance de vie sur l'équilibre financier du système de retraite.

⁸ On pourra se référer au document de travail de l'OFCE n°2009-16 de juillet 2009 « *Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales : quel sens pour l'action publique ?* », Mireille Elbaum.

⁹ Cet indicateur a été retenu comme indicateur commun de pension par le Comité de protection sociale auprès de l'Union européenne dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination ».

Ces deux objectifs risquent cependant de ne pas pouvoir se réaliser simultanément si les personnes ne prolongent pas leur durée d'activité. C'est pourquoi le législateur a laissé une certaine latitude aux décideurs dans l'évolution de la durée d'assurance pour bénéficier d'une retraite à taux plein. La loi de 2003 réserve d'ici 2020 des possibilités d'ajustement, par le biais de rendez-vous quadriennaux destinés à réexaminer les différents paramètres en fonction des données économiques et sociales, démographiques et financières. En particulier, l'évolution de la durée d'assurance en fonction de l'allongement de l'espérance de vie n'est pas automatique ; elle s'apprécie, d'une part, en fonction des gains observés d'espérance de vie (à l'appui de l'avis technique de la Commission de garantie des retraites), d'autre part, en fonction notamment de la situation financière des régimes de retraite et de la situation de l'emploi des seniors (présentées dans le rapport du gouvernement sur les retraites).

Comme l'a montré le rendez-vous de 2008, la latitude laissée dans l'évolution de la durée d'assurance au moment du rendez-vous a pour contrepartie le risque de débats difficiles à gérer, certains pointant les difficultés d'emploi des seniors, d'autres l'ampleur des besoins de financement des régimes de retraite, et le risque d'incertitude qui en résulte concernant le cap fixé par le législateur pour faire évoluer le système de retraite sur le long terme.

Certains pays, tels que le Canada et la Suède, ont instauré des mécanismes de pilotage automatique qui conduisent à corriger certains paramètres du système afin de restaurer l'équilibre à terme¹⁰. Cette procédure devrait en théorie éviter de tels débats mais elle peut être délicate à maintenir lorsqu'elle conduit à des ajustements difficiles à accepter. Le mécanisme de stabilisation automatique suédois, qui devrait s'enclencher pour la première fois, fait ainsi actuellement débat en Suède dans la mesure où il provoquerait une baisse des pensions liquidées pour 2010. Le caractère automatique de ces dispositifs de pilotage sur le long terme peut ainsi être remis en cause, en particulier en cas de crise. Les règles définies peuvent être désactivées à court terme si d'autres objectifs deviennent prioritaires, comme le soutien à la croissance par exemple. C'est le sens des débats actuels en Suède, avec la perspective d'un éventuel report dans le temps de l'application du mécanisme « automatique ».

b) Le principe des rendez-vous et leur fréquence

En améliorant la compréhension du système par les assurés, l'explicitation des règles de pilotage et la régularité des ajustements éventuels permettent de limiter les comportements individuels inadaptés nés de mauvaises anticipations. Le réexamen régulier du contexte économique et de la situation financière du système relève des bonnes pratiques, à partir du moment où il laisse le temps à la réflexion et à la concertation de se mener tout en restant suffisamment fréquent pour que des mécanismes mal calibrés n'écartent trop le système de ses objectifs.

Dans ce cadre, on peut s'interroger sur la fréquence des rendez-vous et l'opportunité (ou le risque) de faire coïncider le calendrier de pilotage du système de retraite avec d'autres calendriers, politiques ou techniques (exercices de projection notamment), car la multiplication d'événements aux préoccupations liées et leur télescopage peuvent nuire à la lisibilité du pilotage, voire entraver le bon déroulement de celui-ci.

¹⁰ Voir *La Lettre du COR* n°3, « *Le pilotage des régimes de retraite : les leviers d'action mobilisés dans les pays développés* », juin 2009.

Les rendez-vous sont l'occasion pour les différents acteurs de faire entendre leurs positions et pour le grand public d'être informé et impliqué. La communication revêt ainsi une importance majeure pour resituer le rendez-vous dans le calendrier de réforme du système de retraite, rappeler le contexte, les questions posées et les solutions envisageables. À défaut, les citoyens peuvent se sentir exclus du débat et accueillent les mesures prises avec réserves, si ce n'est inquiétude.

Sur ces différents points, il conviendra de tirer pleinement les enseignements du premier rendez-vous de 2008. Alors qu'il s'inscrivait dans le prolongement des mesures prises en 2003, ce rendez-vous a rapidement été perçu comme invitant à une nouvelle réforme, voire à une remise à plat complète du système, ce qui a contribué à créer un climat anxiogène propice à des départs à la retraite au plus vite. Dans ces conditions, les résultats du rendez-vous ont été parfois jugés décevants, en particulier parmi les partenaires sociaux, et le rythme des rendez-vous est d'ores et déjà remis en cause, avec l'annonce d'un prochain rendez-vous dès la mi-2010. Ces événements, qui doivent toutefois être resitués dans le contexte particulier de la crise, interrogent sur la nature et la fréquence des rendez-vous à venir.

c) L'horizon du pilotage

La loi de 2003 fixe des objectifs, en termes de montant de pension ou d'équilibre financier, en fixant l'horizon de long terme de 2020. Si les raisons du choix de l'année 2020 ne sont pas précisées¹¹, ce choix a l'intérêt d'inscrire le pilotage du système de retraite dans le long terme, pour une période néanmoins pas trop longue qui permet probablement de renforcer la crédibilité des objectifs et des principes fixés dans la loi et d'engager davantage les décideurs actuels. En comparaison internationale, il s'agit en tous les cas d'un horizon relativement court ; les réformes récentes en Allemagne, au Pays-Bas et au Royaume-Uni, portant sur un relèvement des âges de la retraite, ont respectivement pour horizon 2029, 2034 et 2036¹².

La période couverte par la loi devait en tous les cas être définie en cohérence avec la fréquence des rendez-vous. A partir du moment où le principe de rendez-vous quadriennaux était décidé, le choix de 2020 correspondait à fixer quatre rendez-vous pour l'avenir (en 2008, 2012, 2016 et implicitement 2020).

La loi de 2003 ne s'exprime pas sur les principes à suivre après 2020. En particulier, elle pose le principe de stabilisation du rapport entre la durée d'assurance pour une retraite à taux plein et la durée moyenne de retraite jusqu'en 2020¹³.

Cette question de « l'après 2020 » a été avancée par le Gouvernement dans le document qu'il a remis aux partenaires sociaux le 28 avril 2008 dans le cadre du rendez-vous 2008. Il a invité « à poursuivre le débat au sein du Conseil d'orientation des retraites sur l'après 2020 » et indiqué

¹¹ Sans qu'il y soit fait référence dans la loi de 2003, 2020 correspond à l'année à partir de laquelle le fonds de réserve des retraites pourra commencer à contribuer au financement des dépenses de retraite.

¹² Voir *La Lettre du COR* n°3, « *Le pilotage des régimes de retraite : les leviers d'action mobilisés dans les pays développés* », juin 2009.

¹³ Compte tenu des projections actuelles d'espérance de vie, la prolongation de ce principe conduirait à porter la durée d'assurance pour une retraite à taux plein à 43,5 ans en 2050.

qu'« un point d'étape pourrait être fait d'ici 2010 pour identifier les solutions et les scénarios susceptibles de garantir durablement la viabilité financière de notre système de retraite en se fixant de nouveaux horizons à 2030 et 2050 ».

Alors que l'horizon de la loi permettait de couvrir une quinzaine d'années au moment de son adoption, cet horizon s'est naturellement rapproché, puisqu'un tiers de la période est passé, et la question est aujourd'hui ouverte de redéfinir un horizon de long terme, au-delà de 2020. Dans ce cadre, l'option d'un horizon glissant, par exemple en phase avec les rendez-vous, mériterait d'être discutée.

d) La coordination entre les régimes de base et les régimes complémentaires

La distinction entre la pension de base (régime général) et les pensions complémentaires obligatoires (AGIRC-ARRCO) est le résultat d'une construction historique du système français de retraite. Elle conduit à associer les partenaires sociaux au pilotage de l'assurance vieillesse et de compléter un étage (le régime de base) donnant lieu à une redistributivité importante par une composante essentiellement contributive (les régimes complémentaires).

L'articulation actuelle pose toutefois des difficultés. Les différences de règles entre régimes soulèvent des problèmes de cohérence et de lisibilité pour les assurés. Le pilotage distinct des deux étages constitue une limite pour la définition d'objectifs généraux, en matière d'emploi des seniors ou encore de mesures en faveur des basses pensions. Ainsi, la loi n'indique pas comment la responsabilité du respect de l'objectif de minimum de pension (85% du SMIC net), qui concerne le montant total des pensions de chaque assuré, est partagé entre les différents régimes¹⁴.

Pour résoudre ces difficultés, une option serait de renforcer l'articulation des processus de décision, notamment lors des échéances quadriennales de réforme, voire dans le cadre d'un protocole d'accord permettant une harmonisation minimale des règles sur des sujets identifiés en commun.

Il reste que l'existence d'un étage obligatoire sur lequel l'Etat ne peut réellement s'engager n'est pas nécessairement un obstacle à la mise en œuvre de réformes. Dans les faits, on constate que les partenaires sociaux ont pris des mesures d'articulation dans des délais brefs, en adaptant le calendrier de leurs accords avec les rendez-vous quadriennaux. Symétriquement, on notera qu'en 2008, il a été décidé de caler le calendrier de revalorisation des pensions des régimes de base sur celui des régimes complémentaires à partir de 2009.

¹⁴ Sur cette question, les membres du Conseil ont des avis différents : certains considèrent qu'en vertu d'une répartition des efforts entre régimes de base et régimes complémentaires après 2008, chacun devrait garantir, après une carrière complète au SMIC, le niveau du taux de remplacement net offert par le régime en 2008 ; les partenaires sociaux responsables de la gestion des régimes complémentaires, en particulier, considèrent que l'objectif est du ressort du seul régime général mais d'autres estiment à l'inverse qu'il ne pourrait être demandé d'effort supplémentaire au régime de base au-delà des trois relèvements du minimum contributif déjà décidés. (Extrait de la fiche 13 du cinquième rapport du COR, « Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008 », novembre 2007).

Il est parfois suggéré d'engager une fusion des deux étages en un seul régime. Une telle évolution structurelle serait par nature beaucoup plus délicate à mettre en œuvre. La question peut toutefois se poser dans le cadre de la réflexion actuellement conduite par le Conseil, à la demande du Parlement, sur le passage éventuel des régimes de base en un régime en points ou un régime en comptes notionnels. Un tel passage conduirait en effet à rapprocher les techniques de calcul des droits des régimes de base et des régimes complémentaires et la question peut être soulevée de savoir si ce passage obligerait à revisiter l'articulation entre les deux étages. Dans cette perspective, les rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux dans le pilotage du système devraient naturellement être redéfinis avec la plus grande attention.