

Les retraites en France : de 1991 au conclave de 2025

FÉVRIER 2025

| | |
|---|----|
| UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE | 2 |
| 1993 : UNE RÉFORME IMPORTANTE ADOPTÉE DANS LA TORPEUR DE L'ÉTÉ | 4 |
| L'ÉCHEC DE LA GRANDE SÉCURITÉ SOCIALE VERSION 1995 | 4 |
| 1997/2003 : LA TEMPORISATION SUR FOND DE COHABITATION | 5 |
| LA LOI FILLON DE 2003 : ALIGNEMENT DES FONCTIONS PUBLIQUES SUR LE SECTEUR PRIVÉ | 5 |
| 2007, LA DIFFICILE RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX | 7 |
| 2008/2009, AJUSTEMENTS À LA MARGE | 8 |
| 2010, LA BARRIÈRE DES 60 ANS TOMBE | 9 |
| 2014, LES 43 ANS DE LA RÉFORME MARISOL TOURAINE..... | 9 |
| 2017/2020, L'ÉCHEC DE LA RÉFORME SYSTÉMIQUE | 10 |
| 2023 : UNE RÉFORME TOUJOURS CONTESTÉE | 11 |
| LES PISTES POUR ÉVITER LA RÉFORME DE 2023..... | 16 |

LES RETRAITES EN FRANCE : DE 1991 AU CONCLAVE DE 2025

Pas de suspension, pas d'abrogation mais une remise sur le gril de la retraite version 2023. C'est la première fois depuis 1993 qu'une réforme fait l'objet d'une remise en cause aussi forte deux ans après son adoption. Les précédentes, celles de 1993, de 2003, de 2007, de 2010 ou de 2014 avaient pu susciter des oppositions parfois vives mais avaient fini par être acceptées, le cas échéant après des ajustements mineurs.

Dans le cadre de la réflexion que le Gouvernement de François Bayrou a engagée sur les retraites, le Cercle de l'Épargne entend tout à la fois revenir sur plus de 30 ans de réforme et sur les défis auxquels est confronté notre système de retraite en 2025.

UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE

Depuis trente ans, à la différence de l'Allemagne, de la Suède ou de l'Italie, la France n'a pas réussi à réformer de manière structurelle son système de retraite, constitué d'un grand nombre de régimes créés au fil des siècles.

Préservée par une situation démographique favorable jusqu'au début des années 1990, la France ne s'est engagée sur la voie de la réforme de son système de retraite que tardivement. Même si en 1981,

quelques voix se sont élevées contre l'avancement de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 60 ans, la mesure prise par François Mitterrand était tout à la fois jugée nécessaire sur le plan social et sur celui de l'économie, le pays étant confronté à une forte augmentation du chômage. L'idée d'un partage du travail pour lutter contre ce dernier était alors largement partagée. Quand Denis Kessler et Dominique Strauss-Kahn auraient évoqué devant François Mitterrand les conséquences à termes de l'avancement de l'âge de la retraite, ce dernier aurait souligné qu'il serait, d'ici là, décédé...

Dix ans plus tard, en 1991, à l'initiative de Michel Rocard, alors Premier Ministre, un Livre Blanc sur les retraites est publié. Il marque la première prise de conscience institutionnelle des défis structurels auxquels est confronté le système de retraite par répartition.

Ce livre blanc prend en compte l'ensemble des facteurs qui depuis 30 ans contribuent à la dégradation des régimes de retraite. La baisse de la natalité depuis les années 1970 et l'allongement de l'espérance de vie sont déjà en marche entraînant un déséquilibre entre cotisants et retraités. En 1990, les pensions représentent déjà 11 % du PIB et leur

part est amenée à augmenter mécaniquement. En 2024, leur poids est passé à 14 % du PIB. Le rapport souligne également le problème du sous-emploi dont est victime la France. Il mentionne la complexité et l'hétérogénéité des régimes :

Le rapport met ainsi en évidence plusieurs points structurants. Il insiste sur les effets de la baisse du rapport cotisants/retraités. En 1960, la France comptait 4 cotisants pour 1 retraité ; en 1990, ce ratio est déjà tombé à 2,6 pour 1. D'ici 2040, il tombera sous 1,5. Les rédacteurs notaient que l'équilibre financier des régimes de retraite ne pourrait être réalisé sans des réformes importantes. En 1991, la CNAV (régime général) et les régimes complémentaires (AGIRC, ARRCO) étaient déjà sous tension et nécessitaient des ajustements. Il convient de souligner que l'AGIRC/ARRCO a été plus efficace en la matière que la CNAV. Le Livre blanc indiquait noir sur blanc que les régimes spéciaux (fonction publique, entreprises publiques, professions libérales, agriculteurs) posent des problèmes d'équité et d'harmonisation.

En 1991, les auteurs du rapport considéraient qu'il fallait allonger la durée de cotisation pour adapter le système à la hausse de l'espérance de vie, augmenter les cotisations (scénario peu privilégié en raison de son impact négatif sur l'emploi et la

compétitivité), et baisser le taux de remplacement des pensions pour contenir la hausse des dépenses. Ils estimaient également nécessaire de réduire les écarts entre public et privé, de développer la capitalisation en complément du régime par répartition, via l'incitation à l'épargne retraite, d'introduire le concept de "retraite choisie" et d'inciter à travailler plus longtemps en échange de droits accrus.

Le Livre blanc de 1991, document fondateur a établi un diagnostic qui reste d'actualité. Les pistes de réformes ont été en partie utilisées même s'il fallut plusieurs décennies pour les mettre en œuvre.

Michel Rocard, lors de la présentation du Livre Blanc avait prononcé la prophétie suivante au sujet de la réforme du système des retraites : « il y a de quoi faire tomber cinq ou six gouvernements dans les prochaines années ». S'il a fallu attendre le mois de décembre 2024 pour qu'un gouvernement ne soit censuré au sujet, notamment, des règles d'indexation des pensions, il convient de souligner que les réformes concernant les régimes de retraite donnent lieu à des oppositions de plus en plus dures. Entre la réforme de 1993, adoptée en catimini durant l'été à celle de 2023 qui s'est accompagnée de violentes manifestations, la population est de plus en plus rétive à accepter la remise en cause de

droits qu'elle considère comme acquis.

1993 : UNE RÉFORME IMPORTANTE ADOPTÉE DANS LA TORPEUR DE L'ÉTÉ

La première grande réforme d'adaptation de notre système de retraite au défi du vieillissement démographique date de 1993, deux ans après le Livre Blanc de Michel Rocard qui avait souligné que la situation n'était pas tenable sur le long terme. Le gouvernement d'Édouard Balladur décida, au cœur de l'été, de manière réglementaire, d'allonger, pour les salariés du secteur privé, la durée de cotisation de 37,5 à 40 années de cotisation et de calculer les pensions du régime de base non pas sur les dix meilleures mais sur les vingt-cinq meilleures. Le gouvernement d'Édouard Balladur a, par ailleurs, procédé à la désindexation des pensions et des salaires de référence servant au calcul des pensions de base. Ces derniers, alors indexés au salaire moyen, sont à compter de 1993, indexés à l'inflation sous réserve des périodes de gel ou de sous-indexation qui ont été décidées à plusieurs reprises.

La réforme de 1993 instaura également une décote pour pénaliser ceux qui partaient à la retraite sans avoir l'ensemble de leurs trimestres de cotisation.

Dans le prolongement de la réforme de 1993, les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO prirent, en 1993 et en 1994, plusieurs mesures d'économies assez drastiques telles que l'augmentation du taux de cotisation et la hausse du pourcentage d'appel qui est passé à 125 % au lieu de 117 % (ce qui signifie que 20 % des cotisations ne servent pas à acheter des points de retraite mais à assurer l'équilibre des régimes). En 1994, le gel du point fut décidé pour l'AGIRC, mesure réutilisée en 2014. Le rendement de ces régimes commença à diminuer. Il a été divisé par plus de deux en 30 ans.

L'ÉCHEC DE LA GRANDE SÉCURITÉ SOCIALE VERSION 1995

Après l'élection de Jacques Chirac comme Président de la République, au mois de mai 1995, le Premier Ministre, Alain Juppé, a présenté à l'automne une grande réforme de la protection sociale. Il voulait tout à la fois instituer un cadre budgétaire cohérent et autonome avec les lois de financement de la Sécurité Sociale, transférer une grande partie des cotisations sociales d'assurance-maladie sur la CSG, réorganiser la gouvernance des caisses de Sécurité Sociale et aligner la retraite des fonctionnaires et des bénéficiaires des régimes spéciaux sur celle des salariés privés. Après de longues manifestations au mois de décembre, le gouvernement a abandonné la réforme des régimes spéciaux et de

la retraite des fonctionnaires. N'ont été conservées que la réforme de l'assurance maladie avec un transfert d'une partie des cotisations sociales sur la CSG et l'adoption d'une loi organique permettant le contrôle du Parlement sur les dépenses sociales via l'établissement d'un projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

Cette réforme a abouti à l'étatisation de la Sécurité sociale, le vote au Parlement marginalisant le rôle des partenaires sociaux. Les gouvernements ont imposé de plus en plus nettement leurs vues sur l'évolution de la Sécurité sociale. La décision de François Bayrou de redonner aux partenaires sociaux le soin d'établir un contreprojet à la réforme des retraites de 2023 constitue une rupture par rapport à la période précédente. Cette solution s'est imposée afin d'éviter l'abrogation de la loi de 2023 et comme moyen pour échapper à l'absence de majorité à l'Assemblée nationale. L'étatisation de la Sécurité sociale n'a pas empêché l'apparition et le développement de déficits ; les difficultés croissantes des pouvoirs publics à réformer limitant l'intérêt supposé de ce mode de gestion.

1997/2003 : LA TEMPORISATION SUR FOND DE COHABITATION

Entre 1997 et 2002, durant la troisième cohabitation, le Premier Ministre, Lionel Jospin, commanda

plusieurs rapports sur les retraites. Il créa, dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999, le Fonds de Réserve des Retraites qui devait être doté de plus de 150 milliards d'euros afin de soutenir les régimes par répartition quand les générations du baby-boom arriveraient à l'âge de la retraite. Lionel Jospin a également institué, en 2000, le Conseil d'Orientation des Retraites (COR). Ce Conseil est une instance d'expertise et de concertation, indépendante et pluraliste chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Le COR établit des projections sur la situation financière des différents régimes de retraite à moyen et à long terme. Depuis 2014, il est chapeauté par un organisme qui doit indiquer s'il y a ou non nécessité d'adopter des mesures de rééquilibrage des régimes de retraite, le Comité de Suivi des Retraites.

LA LOI FILLON DE 2003 : ALIGNEMENT DES FONCTIONS PUBLIQUES SUR LE SECTEUR PRIVÉ

Après la réélection de 2002 de Jacques Chirac, le nouveau gouvernement engagea rapidement une nouvelle réforme qui prit le nom du ministre qui en avait la charge, François Fillon. La loi Fillon reprend les engagements pris durant la campagne présidentielle d'aligner les règles de durée de cotisation de

la fonction publique sur celles du secteur privé.

Cette loi réaffirme le rôle des régimes par répartition dans le financement des pensions. Les quatre premiers articles symbolisent l'état d'esprit de l'époque et visent à déminer les conflits avec les partenaires sociaux. Ainsi son article 1er indique que « *la Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations* ». L'article 2 mentionne que « *tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité* ». L'article 3 ajoute que « *les assurés doivent pouvoir bénéficier d'un traitement équitable au regard de la retraite, quels que soient leurs activités professionnelles passées et le ou les régimes dont ils relèvent* ». Cet article pouvait être considéré comme une ouverture possible vers une réforme systémique. Enfin, l'article 4 précise que « *la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance.* » Cet objectif n'a pas été atteint, le taux de remplacement pour le SMIC étant de 78 %. Le relèvement du

minimum contributif souhaité par Emmanuel Macron vise donc à respecter la loi Fillon, vingt ans après.

La réforme de 2003 a institué, au titre des mesures de compensation, un régime additionnel par points permettant aux fonctionnaires de cotiser sur une partie de leurs primes (le Régime additionnel de la Fonction Publique). Elle comportait également des dispositions qui s'appliquaient à tous les régimes. Ainsi, en matière de durée de cotisation, elle introduisit une règle d'actualisation automatique qui est restée en vigueur jusqu'en 2014. En vertu de cette règle, la durée de cotisation doit être 1,79 fois plus longue que la période de versement des pensions. Ainsi, tout gain d'espérance de vie aboutit à allonger la durée de cotisation de 8 mois et la durée de retraite de 4 mois. L'application de cette formule a conduit les gouvernements à porter progressivement la durée de cotisation à 41 ans puis à 41 ans et demi. Avec la réforme de 2014 sur les retraites, la durée de cotisation est désormais fixée par la loi jusqu'à la génération 1973.

La loi Fillon introduit un dispositif de carrière longue, maintes fois modifié depuis. Il permet aux personnes, ayant commencé à travailler tôt et ayant validé l'ensemble de leurs trimestres, de prendre de manière anticipée leur retraite. La réforme de 2003 modifie le régime de

décote institué en 1993 et introduit une surcote. Initialement, la décote appliquée par trimestre manquant était de 2,5 % dans la limite de vingt trimestres. La Loi Fillon a fixé ce taux à 1,25 % par trimestre manquant et a étendu ce dispositif au régime de retraite de la fonction publique. La surcote est, de son côté, une majoration destinée à augmenter le montant de la pension pour les actifs qui décident de poursuivre leur activité après l'âge légal de départ à la retraite et au-delà du nombre de trimestres nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein.

La loi Fillon a créé, en outre, deux nouveaux produits d'épargne retraite, le premier à destination des particuliers, disponible à titre individuel, le PERP ; et le second accessible dans un cadre collectif (via son entreprise) le PERCO. L'un et l'autre ont été remplacés par le PER institué par la loi PACTE en 2019. Le Ministre des Affaires sociales, en 2003, par prudence, ne souhaitait pas aborder la question de l'épargne retraite. La dernière tentative en la matière remontait à 1997 avec l'adoption de la loi Thomas du nom de son auteur, à savoir l'actuel Président du Cercle de l'Épargne. Cette loi ne fut jamais appliquée en raison de la non-publication des dispositions réglementaires. La création de trois produits d'épargne retraite, le Plan Épargne Retraite Populaire (PERP), le Plan Épargne Retraite Collective (PERCO) et le Plan Épargne Retraite

d'Entreprise (PERE), ce dernier ayant été fusionné ultérieurement avec l'article 83, en 2003, s'effectue sous forme d'amendements cosignés par des parlementaires de la majorité dont Éric Woerth et Hervé Novelli.

2007, LA DIFFICILE RÉFORME DES RÉGIMES SPÉCIAUX

L'échec de la réforme de 1995 a dissuadé les gouvernements jusqu'en 2007, de modifier les règles des régimes spéciaux. En 2007, juste après son élection à la Présidence de la République, Nicolas Sarkozy a décidé de rouvrir ce dossier.

Les régimes spéciaux concernent des entreprises qui avaient mis en place avant la création de l'assurance vieillesse en 1945 une couverture retraite pour leurs salariés. Ces régimes qui ne se sont pas fondus dans le nouveau régime dérogent sur les modalités de calcul des pensions et éventuellement sur les durées de cotisation ainsi que sur l'âge de départ à la retraite. La France compte une quinzaine de régimes spéciaux : le régime des militaires, le régime des ouvriers des établissements industriels de l'État, le régime des agents des collectivités locales, le régime des mines, le régime des Industries Électriques et Gazières, le régime de la SNCF, le régime de la RATP, le régime des marins, le régime des clercs et employés de notaire, le régime des cultes, le régime de la

Chambre de commerce et d'industrie de Paris, le régime des personnels de l'Opéra National de Paris, le régime de la Comédie Française, le régime du Port autonome de Bordeaux, le régime du Sénat, et le régime de l'Assemblée Nationale. Ces régimes spéciaux comptent 1,2 million de retraités et environ 500 000 cotisants. Ces régimes sont en règle générale fortement déséquilibrés sur le plan démographique imposant le versement de dotation par les pouvoirs publics ou leur adossement au régime général. Ainsi, pour le régime spécial des mines, il y a plus de 330 000 bénéficiaires de droits « retraite » pour un nombre de cotisants nul.

En 2007, un système d'alignement progressif des durées de cotisation a été institué. Cet alignement a donné lieu à une négociation au niveau national puis au sein de chaque entreprise ou secteur concerné. Les mesures d'adaptation ont été reprises dans des décrets qui ont été publiés en 2008. Depuis 2017, les régimes spéciaux devraient se voir appliquer les règles de droit commun en matière de durée de cotisation. Une décote pour les salariés des régimes spéciaux partant en retraite sans avoir la durée de cotisation requise a été créée ainsi qu'une surcote pour ceux ayant dépassé cette durée sur le modèle du secteur privé. L'indexation des pensions de retraites a été alignée sur celle en

vigueur pour les retraités du régime général, indexation sur les prix et non plus sur les salaires.

Plusieurs études ont souligné que les compensations accordées au moment de la négociation effacent tout ou partie des gains tirés de la réforme. Dans un rapport de la Cour des Comptes de 2012, il est précisé que pour la SNCF comme pour la RATP, jusqu'en 2020, ces réformes génèrent des surcoûts importants. Après 2020, l'harmonisation est profitable pour la SNCF ; pour la RATP, la Cour des Comptes reste prudente en ce qui concerne l'existence de gains.

2008/2009, AJUSTEMENTS À LA MARGE

La loi Fillon de 2003 avait institué une clause de rendez-vous périodique. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux étaient censés établir un bilan et prendre le cas échéant de nouvelles mesures. Compte tenu de la dégradation rapide des comptes de l'assurance-vieillesse et les projections réalisées par le Conseil d'Orientation des Retraites au mois de novembre 2007, le Gouvernement de François Fillon s'est engagé à modifier à minima les régimes de retraites en 2008. La durée de cotisation est néanmoins passée progressivement de 160 à 164 trimestres. En 2008, le régime de la surcote a été légèrement modifié sans en changer réellement l'équilibre afin d'encourager les assurés à rester un peu plus

longtemps en activité. Un des changements majeurs des ajustements de 2008 a concerné le cumul emploi-retraite. Avec le nouveau dispositif, les conditions de durée et de ressources sont supprimées pour les retraités bénéficiaires d'une retraite à taux plein. Ce dispositif a été revu par la loi sur les retraites de 2014. Sans remettre en cause le dispositif de carrière longue, les pouvoirs publics l'ont légèrement durci. Enfin, du fait d'une décision de la Cour de Justice de l'Union européenne, le gouvernement a décidé de revoir les règles des majorations pour enfant.

2010, LA BARRIÈRE DES 60 ANS TOMBE

La récession de 2009 a fortement obéré les comptes publics des régimes de retraite. Par ailleurs, les nouvelles projections du Conseil d'Orientation des Retraites soulignent que le besoin de financement, d'ici 2050, en l'absence de réforme, pourrait atteindre entre 1,7 et 3 points de PIB, soit une augmentation de plus d'un point de PIB par rapport aux estimations de 2007. Dans ce contexte, le Président de la République a proposé l'abandon de la référence des 60 ans comme âge légal de départ à la retraite vingt-huit ans après son instauration. À compter de 2011, l'âge légal de départ à la retraite est donc passé progressivement de 60 à 62 ans et l'âge de la retraite à taux plein de

65 à 67 ans. Le calendrier a été accéléré par la loi du 21 décembre 2011.

La loi de 2010 a amélioré le droit à l'information sur la retraite qui avait été institué en 2003 et qui s'était matérialisé par la création du GIP Info retraite. Cette loi modifie également le fonctionnement du Fonds de réserve des retraites qui est appelé à financer la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale.

2014, LES 43 ANS DE LA RÉFORME MARISOL TOURAINE

En 2013, la question des retraites demeure toujours d'actualité. Le Gouvernement récuse toute réforme structurelle mais entend réduire le déficit des régimes. Après la publication du rapport de la Commission Moreau au mois de juin 2013, le Gouvernement opta pour l'allongement de la durée de cotisation, jugée plus sociale que le report de l'âge légal. La durée de cotisation passera progressivement de 42 à 43 ans et sera totalement effective pour les générations à compter de la génération de 1973. Dans le cadre des discussions en cours, en 2022, une accélération du calendrier d'entrée en vigueur des 43 ans est à l'étude. À 43 ans, la durée de cotisation française figure parmi les plus élevées d'Europe. Le gouvernement a par ailleurs décidé de fiscaliser les majorations familiales dont bénéficient les

retraités à compter du 1^{er} janvier 2014 et a durci les conditions d'accès au cumul emploi/retraite. Depuis le 1^{er} janvier 2015, les Français retraités qui souhaiteront reprendre une activité professionnelle devront avoir liquidé l'ensemble de leurs droits à retraite. Par ailleurs, les cotisations « retraite » qu'ils verseront au titre de leurs nouvelles activités ne pourront plus contribuer à la création de nouveaux droits. La loi de 2014 modifie les modes de comptabilisation des trimestres réputés cotisés afin de faciliter leur acquisition par les travailleurs à temps partiel ou en intérim. Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'acquisition d'un trimestre n'exigera plus que 150 heures SMIC de cotisations contre 200 heures précédemment. La loi de 2014 a enfin institué le compte de pénibilité. Dix facteurs de pénibilité ont été retenus afin de donner lieu à attribution de points. Les dix facteurs de pénibilité se classent en trois catégories : la pénibilité au titre des contraintes physiques marquées ; la pénibilité au titre de l'environnement physique agressif ; la pénibilité au titre de certains rythmes de travail.

Le bénéficiaire d'un compte de pénibilité aura plusieurs solutions pour utiliser les points accumulés. Il pourra ainsi choisir entre : suivre des formations permettant de se réorienter vers un emploi moins pénible ; financer un maintien de rémunération lors d'un passage à

temps partiel ; bénéficier de trimestres supplémentaires pour l'obtention de la retraite. En 2017, le compte de pénibilité a été transformé en compte professionnel de prévention (C2P). La liste des facteurs a été réduite à quatre. Les cotisations de pénibilité censées financer ces comptes ont été supprimées à compter du 1^{er} janvier 2018.

Dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, le Gouvernement a également modifié à la marge le système de gouvernance du système des retraites. Si la loi a confirmé les missions du Conseil d'Orientation des Retraites (COR) qui, notamment, réalise, chaque année, une évaluation de la situation des régimes de retraite, elle a créé un Comité de Suivi des Retraites qui rend un avis annuel à partir du rapport du COR et notifie au Gouvernement, le cas échéant, une alerte en cas d'écarts significatifs. Dans ce cas, le Gouvernement, après consultation des partenaires sociaux, est censé proposer au Parlement les mesures de redressement.

2017/2020, L'ÉCHEC DE LA RÉFORME SYSTÉMIQUE

Emmanuel Macron, lors de sa première campagne présidentielle, avait pris l'engagement de mener une réforme structurelle des régimes de retraite en retenant, au nom de l'équité, le principe « *un euro cotisé*

donne les mêmes droits pour tous ». Un long processus de concertation s'est engagé en 2018. Il a débouché sur un projet de loi visant à instituer un système universel par points aboutissant à intégrer les régimes de base et les régimes complémentaires dans un même et seul système. Au fur et à mesure de la négociation et de la discussion parlementaire, une cristallisation des oppositions s'est opérée notamment autour de la question de l'âge pivot des 64 ans. Le projet donna lieu à d'importantes manifestations avant son adoption, au début du mois de mars 2020, à l'Assemblée nationale, en première lecture après engagement de la responsabilité du gouvernement. La survenue de la pandémie de covid-19 amena le Chef de l'État à suspendre la discussion parlementaire puis à abandonner la réforme. Lors de sa seconde campagne présidentielle, il s'est engagé à reporter l'âge de départ à la retraite à 64 ou 65 ans et à supprimer les régimes spéciaux. Cette nouvelle réforme a trois objectifs : accroître le taux d'emploi, équilibrer les comptes des régimes de retraite, financer l'amélioration du minimum contributif, le minimum de pension délivré par les régimes par répartition.

2023 : UNE RÉFORME TOUJOURS CONTESTÉE

Après l'élection présidentielle, malgré l'opposition des syndicats sur la question de l'âge de départ à la

retraite, un nouveau cycle de concertation a été engagé. Rapidement, le gouvernement d'Élisabeth Borne impose un report de l'âge légal à 64 ans et l'accélération du passage à 43 ans de la durée de cotisation. Ces mesures suscitent de nombreuses manifestations. Près de deux ans après son adoption, la réforme ne passe toujours pas. La gauche comme l'extrême droite demandent son abrogation. François Bayrou qui n'avait pas été partisan de cette réforme a proposé aux partenaires sociaux de présenter des mesures alternatives pouvant assurer l'équilibre des régimes de retraite dont le déficit atteint une dizaine de milliards d'euros en 2024, déficit qui pourrait atteindre une trentaine de milliards d'euros d'ici la fin de la décennie.

LE REPORT DE L'ÂGE DE DÉPART À LA RETRAITE

L'âge légal de départ à la retraite doit être progressivement porté à 64 ans, à raison de 3 mois par année de naissance.

La réforme de 2014, dite « Touraine », prévoyant le passage la durée de cotisation à 43 ans est accélérée. La durée de cotisations requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui devait passer de 42 à 43 ans (172 trimestres) d'ici à 2035, atteindra finalement cet objectif en 2027.

| Année de naissance | Âge légal (hors départs anticipés) | Durée d'assurance requise après réforme | Trimestres supplémentaires après réforme |
|--------------------------|------------------------------------|---|--|
| 1960 | 62 ans | 167 trimestres | 0 |
| 01/01/1961 au 31/08/1961 | 62 ans | 168 trimestres | 0 |
| 01/09/1961 au 31/12/1961 | 62 ans et 3 mois | 169 trimestres | 1 |
| 1962 | 62 ans et 6 mois | 169 trimestres | 1 |
| 1963 | 62 ans et 9 mois | 170 trimestres | 2 |
| 1964 | 63 ans | 171 trimestres | 2 |
| 1965 | 63 ans et 3 mois | 172 trimestres | 3 |
| 1966 | 63 ans et 6 mois | 172 trimestres | 3 |
| 1967 | 63 ans et 9 mois | 172 trimestres | 2 |
| 1968 | 64 ans | 172 trimestres | 2 |
| 1969 | 64 ans | 172 trimestres | 2 |
| 1970 | 64 ans | 172 trimestres | 1 |
| 1971 | 64 ans | 172 trimestres | 1 |
| 1972 | 64 ans | 172 trimestres | 1 |
| 1973 | 64 ans | 172 trimestres | 0 |

LE DISPOSITIF POUR LA FONCTION PUBLIQUE

La réforme 2023 concerne également la fonction publique. Les différentes catégories de fonctionnaires (catégories sédentaire, active ou super-active) devront progressivement travailler deux ans de plus.

Les fonctionnaires en catégorie active et les militaires conserveront un droit à partir plus tôt compte tenu de leurs sujétions particulières de service public et de leur exposition aux risques. La durée de service et l'âge d'annulation de la décote seront inchangés.

**Calendrier de montée en charge du relèvement
de l'âge d'ouverture des droits applicable aux catégories actives**

| Génération | Catégorie active | | Catégorie super-active | |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------------|------------------|
| | Avant réforme | Après réforme | Avant réforme | Après réforme |
| 01/01/1966 au 31/08/1966 | 57 ans | 57 ans | 52 ans | 52 ans |
| 01/09/1966 au 31/12/1966 | 57 ans | 57,25 ans | 52 ans | 52 ans |
| 1967 | 57 ans | 57,5 ans | 52 ans | 52 ans |
| 1968 | 57 ans | 57,75 ans | 52 ans | 52 ans |
| 1969 | 57 ans | 58 ans | 52 ans | 52 ans |
| 1970 | 57 ans | 58,25 ans | 52 ans | 52 ans |
| 01/01/1971 au 31/08/1971 | 57 ans | 58,5 ans | 52 ans | 52 ans |
| 01/09/1971 au 31/12/1971 | 57 ans | 58,5 ans | 52 ans | 52,25 ans |
| 1972 | 57 ans | 58,75 ans | 52 ans | 52,5 ans |
| 1973 | 57 ans | 59 ans | 52 ans | 52,75 ans |
| 1974 | 57 ans | 59 ans | 52 ans | 53 ans |
| 1975 | 57 ans | 59 ans | 52 ans | 53,25 ans |
| 1976 | 57 ans | 59 ans | 52 ans | 53,5 ans |
| 1977 | 57 ans | 59 ans | 52 ans | 53,75 ans |
| 1978 | 57 ans | 59 ans | 52 ans | 54 ans |
| 1979 | 57 ans | 59 ans | 52 ans | 54 ans |

Source : Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, article 10

La possibilité de demander à travailler jusqu'à 70 ans dans la fonction publique est systématisée (recul de la limite d'âge sans condition). Actuellement, seuls les

agents ayant encore des enfants ou dont la carrière est incomplète peuvent demander à poursuivre leur activité jusqu'à 70 ans.

La retraite progressive est étendue aux agents publics, selon les mêmes principes que le dispositif existant pour les salariés et les indépendants. Les conditions de cumul emploi-retraite sont assouplies à l'identique du secteur privé.

LE CUMUL EMPLOI-RETRAITE ASSOULI

La loi Touraine en 2014 avait durci le dispositif de cumul emploi retraite. Les retraités ayant une activité professionnelle cotisaient aux régimes de retraites sans pour autant pouvoir se constituer de nouveaux droits. La réforme 2023 revient au droit antérieur. L'âge de la retraite à taux plein à 67 ans, âge à partir duquel il est possible de partir sans décote n'est pas modifié.

Pour les personnes invalides, l'âge de départ à la retraite à taux plein est fixé à 62 ans.

LA FERMETURE DES RÉGIMES SPÉCIAUX (LA CLAUSE DITE DU GRAND-PÈRE)

La loi prévoit de fermer les régimes spéciaux en respectant la clause dite du grand-père. Depuis le 1^{er} septembre 2023, les nouveaux embauchés de la RATP, des entreprises de l'industrie électrique et gazière (IEG), de la Banque de France, du Conseil économique social et environnemental ou encore les clercs et employés de notaire sont affiliés au régime général comme cela avait déjà été prévu pour la SNCF.

Ceux qui dépendaient avant le 1^{er} septembre 2023 d'un de ces régimes spéciaux continuent à en bénéficier et cela jusqu'à la fin de leur vie. Leur âge de départ à la retraite est néanmoins reculé de deux ans en prenant comme référence leur borne d'âge actuel. Des régimes spéciaux (SNCF, RATP, EDF...) ont des calendriers spécifiques pour le report de l'âge légal spécifique, du fait d'une montée en puissance progressive de la réforme précédente.

LA REVALORISATION DES PENSIONS LES PLUS MODESTES

Le minimum de pension versée par les régimes de bases (minimum contributif) est désormais fixé à 85 % du SMIC net pour les personnes ayant eu une carrière complète et ayant travaillé à temps plein.

L'AMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF DE CARRIÈRES LONGUES

Le dispositif de carrières longues permettant à des personnes qui ont commencé à travailler tôt de pouvoir partir avant l'âge légal avec une retraite à taux plein a été aménagé afin de tenir compte du relèvement de deux ans. Initialement réservé aux personnes ayant commencé à travailler avant 20 ans, le système a finalement été élargi aux personnes ayant commencé à travailler avant 21 ans. Ceux qui ont commencé à 20 ans pourront partir à 63 ans. Il n'est plus nécessaire d'avoir cotisé au

moins 44 ans, comme prévu dans le projet de loi initial. Le minimum de cotisation requis pour bénéficier du dispositif est désormais prévu à 43 ans.

L'INTRODUCTION D'UNE SURCOTE POUR LES FEMMES

La réforme instaure une surcote pour les mères de famille ayant cotisé autant de trimestres que nécessaire pour avoir une retraite à taux plein à 63 ans, mais qui doivent attendre encore un an pour pouvoir partir à la retraite. Cette surcote atteint 5 % ; elle concerne les assurées des secteurs privés et publics ayant obtenu au moins un trimestre de majoration au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation des enfants. Cette mesure vise à compenser les effets du report de l'âge légal pour les femmes qui sans celui-ci aurait pu partir plus tôt du fait des trimestres acquis au titre de la maternité.

L'AMÉLIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ

La loi a renforcé les droits associés au compte « pénibilité », prévu pour les salariés exposés à certaines conditions de travail pénibles, comme le travail de nuit, au chaud, au froid ou dans le bruit. Le compte de pénibilité pourra désormais être utilisé pour financer un congé de reconversion.

La loi a prévu la création de fonds de prévention pour financer des mesures de prévention pour les

salariés exposés à des certaines conditions de travail pénibles, mais aussi pour les agents du secteur de la santé. Elle a fixé aussi à 60 ans l'âge de la retraite pour les personnes reconnues en incapacité permanente à la suite d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail.

L'ASSOUPLISSEMENT DE LA RETRAITE PROGRESSIVE

La loi a assoupli les conditions d'accès à la retraite progressive. Celle-ci est désormais accessible aux agents de la fonction publique. Ce dispositif permet aux assurés, à partir de 62 ans, de réduire son temps de travail, la perte de rémunération étant compensée par le versement d'une partie de la pension.

UN BILAN COMPTABLE DE LA RÉFORME DIFFICILE À ÉVALUER

Initialement, la réforme de 2023 avait comme objectif un retour à l'équilibre des comptes des régimes de retraite en 2030. Le relèvement à 64 ans et l'accélération du calendrier du passage à 43 ans de la durée de cotisation doivent rapporter 17,7 milliards d'euros avant mesures de compensation évaluées à 6 milliards d'euros dont 1,7 milliard d'euros au titre de la revalorisation des pensions minimales. Le coût des compensations avait été alourdi en cours de discussion. L'élargissement du dispositif des carrières longues représente une charge supplémentaire de 700 millions

d'euros par an en 2030. La surcote accordée aux assurés – principalement des femmes – ayant atteint, à 63 ans, la durée de cotisation requise pour être éligibles au taux plein devrait coûter 240 millions d'euros par an en 2030.

La réforme a également prévu une augmentation des prélèvements sociaux applicables aux indemnités de ruptures conventionnelles, le renforcement de la lutte contre la fraude sociale. Le taux de cotisations d'assurance-vieillesse a également été augmenté, pour accroître les ressources du système de retraites, mais en contrepartie, celui de la branche Accident du Travail Maladie Professionnelle a été diminué, dans des proportions équivalentes, afin que l'opération soit neutre pour les entreprises et n'influe pas sur le coût du travail. Le retour à l'équilibre est soumis à une diminution substantielle du taux de chômage d'ici 2030 (4,5 % contre 7,2 % en décembre 2022). Rapidement, le retour à l'équilibre est devenu hypothétique, le Conseil d'Orientation revoyant ses prévisions. L'affaiblissement de la croissance complique, en outre, un peu plus la donne.

Dans son rapport annuel de juin 2024, le COR estime que le système de retraite sera déficitaire à hauteur de 0,4 % du PIB en 2030, soit environ 12 milliards d'euros, et pourrait atteindre 0,8 % du PIB en 2070. En 2024, le déficit de l'assurance vieillesse aurait été de 6 milliards

d'euros. Sans correction, il pourrait atteindre 10 milliards d'euros dès 2028, ce déficit ne prenant pas en compte le système des fonctions publiques. Les dépenses de retraite des fonctions publiques représentent environ 3 % du PIB en 2024. Le COR estime que ces dépenses pourraient augmenter de 15 à 20 % d'ici 2040, en raison des effets démographiques (baby-boomers atteignant l'âge de la retraite). Selon la Cour des comptes, le coût des pensions des fonctionnaires était de 55 milliards d'euros en 2023 et pourrait atteindre 72 milliards d'euros en 2030 si aucune mesure corrective n'est mise en place.

Les cotisations des fonctionnaires (employeur inclus) sont largement subventionnées par l'État, contrairement au régime général qui repose sur un financement contributif plus équilibré. Le taux de remplacement (rapport entre la pension et le dernier salaire) est en moyenne de 75 % pour les fonctionnaires, soit légèrement plus que le taux moyen du secteur privé autour de 60 %.

LES PISTES POUR ÉVITER LA RÉFORME DE 2023

L'enjeu est de trouver entre 10 et 20 milliards d'euros, une dizaine pour compenser l'éventuelle abrogation de la réforme de 2023 et entre 8 et 10 milliards d'euros pour supprimer le déficit en 2023. Le conclave réunissant les partenaires sociaux

intervient au moment où la France est confrontée à une accélération de son vieillissement démographique et à un ralentissement marqué de sa croissance. L'OCDE a récemment souligné que la France connaît un vieillissement plus prononcé que dans la moyenne des pays membres. Sans réformes structurelles, le ratio actifs/retraités passera de 1,7 aujourd'hui à 1,2 en 2070. L'OFCE prévoit que les réformes actuelles ne suffiront pas à compenser l'augmentation des dépenses liées à la longévité accrue et recommande une augmentation progressive des cotisations. La Cour recommande une meilleure efficacité dans la gestion des régimes publics et insiste sur la nécessité de revoir le calcul des pensions dans la fonction publique.

Une augmentation d'un point de cotisation retraite générerait entre 12 et 15 milliards d'euros de recettes. Cette mesure a comme inconvénient d'alourdir le coût du travail. La majoration d'un point de CSG pourrait rapporter 16 milliards d'euros. Le relèvement d'un point de la TVA à taux normal augmenterait les recettes de près de 9 milliards d'euros. Ce relèvement pourrait, en

revanche, peser sur le niveau de vie des ménages comme celui de la CSG. Une sous-indexation des pensions de base de 0,5 point pourrait procurer un gain de 9 milliards d'euros entre 2025 et 2030. La conséquence serait une érosion progressive du pouvoir d'achat des retraités. La suppression de l'abattement forfaitaire de 10 % sur les pensions de retraite en France pourrait générer des recettes fiscales supplémentaires estimées à environ 4,5 milliards d'euros par an.

Le report de l'âge légal et l'augmentation de la durée de cotisation ont l'avantage de réduire les dépenses de retraite tout en augmentant les recettes issues des cotisations. Ils augmentent par ailleurs le taux d'emploi qui est en France faible, 68 % contre 78 % en Allemagne. En revanche, deux tiers des Français y sont opposés. L'adoption de propositions alternatives risque d'être compliquée en raison des divergences entre patronat et syndicats de salariés. Des mesures d'ajustement peuvent être imaginées sur le calendrier ou sur la prise en compte de la pénibilité ou des carrières longues.

Retrouvez les publications et toutes les informations concernant le Cercle sur notre site :
www.cerledelepargne.fr

Sur le site, vous pouvez accéder à :

- L'actualité du Cercle
- Les bases de données économiques et juridiques
- Les simulateurs épargne/retraite du Cercle

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite et de la Prévoyance est le Think Tank d'AG2R LA MONDIALE, présidé par Jean-Pierre Thomas et animé par Philippe Crevel.

Le Cercle a pour objet la réalisation d'études et de propositions sur toutes les questions concernant l'épargne, la retraite et la prévoyance. Il entend contribuer au débat public sur ces sujets.

Pour mener à bien sa mission, le Cercle est doté d'un Conseil Scientifique auquel participent des experts reconnus en matière économique, sociale, démographique, juridique, financière et d'étude de l'opinion.

Le conseil scientifique du Cercle comprend **Robert Baconnier**, ancien directeur général des impôts et ancien Président de l'Association Nationale des Sociétés par Actions, **Jacques Barthélémy**, avocat-conseil en droit social et ancien Professeur associé à la faculté de droit de Montpellier, **Nicolas Baverez**, Avocat associé chez August Debouzy, **Marie-Claire Carrère-Gée**, Conseiller maître à la Cour des comptes, ancienne Présidente du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), **Michel Cicurel**, économiste et fondateur du fonds La Maison, Président du directoire de la Compagnie Financière Edmond de Rothschild, **Jean-Marie Colombani**, ancien directeur du Monde et fondateur de Slate.fr, **Jean-Pierre Gaillard**, journaliste et chroniqueur boursier, **Philippe Georges**, président du conseil d'administration de la Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines (CANSSM), **Christian Gollier**, directeur de la Fondation Jean-Jacques Laffont-Toulouse Sciences Économiques, membre du Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles (LERNA) et directeur de recherche à l'Institut d'Économie Industrielle (IDEI) à Toulouse, **Serge Guérin**, sociologue, Directeur du Master « Directeur des établissements de santé » à l'Insec Paris, **François Héran**, professeur au Collège de France, ancien directeur de l'INED, **Jérôme Jaffré**, directeur du CECOP, **Florence Legros**, directrice générale de l'ICN Business School, **Christian Saint-Étienne**, Professeur émérite à la Chaire d'économie industrielle au Conservatoire National des Arts et Métiers, membre du Cercle des Économistes, **Jean-Marie Spaeth**, président honoraire de la CNAMTS et de l'EN3S et **Jean-Pierre Thomas**, ancien député et président de Thomas Vendôme Investment.

Comité de rédaction : Philippe Crevel, Sarah Le Gouez

Contact relations presse, gestion du Mensuel :

Sarah Le Gouez

01.76.60.85.39

slegouez@cerledelepargne.fr