



**HAL**  
open science

## Vers un nouveau recul de l'âge de la retraite : La réforme Borne 2023

Frédéric Gannon, Vincent Touzé, Florence Legros

► **To cite this version:**

Frédéric Gannon, Vincent Touzé, Florence Legros. Vers un nouveau recul de l'âge de la retraite : La réforme Borne 2023. Revue de l'OFCE, 2024, Réforme des retraites et emploi des seniors (184), pp.1-38. hal-04626886

**HAL Id: hal-04626886**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04626886v1>**

Submitted on 27 Jun 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# VERS UN NOUVEAU REcul DE L'ÂGE DE LA RETRAITE LA RÉFORME BORNE 2023\*

**Frédéric Gannon**

*Université du Havre, OFCE/Sciences Po*

**Florence Legros**

*ICN Business School*

**Vincent Touzé**

*OFCE, Sciences Po*

---

Une nouvelle réforme paramétrique du système de retraite a été adoptée sous le gouvernement Borne en avril 2023. Elle prévoit un recul de l'âge de la retraite reposant sur une mesure incitative d'accélération de la réforme Touraine de 2014 qui prévoyait déjà un allongement de la durée de cotisation (43 années de cotisation à partir de la génération née en 1965 au lieu de celle née en 1973) ainsi que sur une mesure contraignante de hausse de l'âge d'ouverture des droits (64 ans au lieu de l'actuel 62 ans). Si la réforme Borne 2023 s'inscrit dans la continuité de celle de Woerth 2010 (passage de 60 à 62 ans), elle inclut un volet social renforcé : l'âge du taux plein automatique reste fixé à 67 ans ; une surcote parentale a été ajoutée ; les dispositifs « carrières longues » demeurent ; la pension minimum est fortement revalorisée et le taux de non-recours au minimum vieillesse devrait diminuer en raison d'un relèvement important du seuil de patrimoine avant récupération sur héritage. Dans cet article, nous revenons sur les différents arbitrages financiers, économiques et sociaux qui ont pu orienter vers de tels choix et tentons de répondre à quatre questions : 1) La réforme était-elle urgente ? 2) L'âge est-il le seul paramètre d'ajustement acceptable ? 3) Quels sont les principaux points de vigilance ? 4) Que faire des excédents des régimes déjà à l'équilibre financier avant la réforme ?

*Mots clés* : système de retraite, réforme, âge de la retraite.

---

---

\* Cet article est une version augmentée de notre chapitre « La réforme Borne 2023 des retraites : une mise en perspective » publié en septembre 2023 dans l'ouvrage coordonné par l'OFCE, *L'économie française 2024* (La Découverte, coll. « Repères », chap. 8, pp. 91-99). Les auteurs tiennent à remercier Anne Lavigne pour ses précieuses remarques et corrections.

Sous le gouvernement Philippe, la tentative de mettre en place un système universel de retraite se voulait une réforme systémique et elle s'était inscrite dans une concertation citoyenne dès le mois de juin 2017, pour être finalement abandonnée en 2021 sous le gouvernement Castex (Masson et Touzé, 2021)<sup>1</sup>.

Celle du gouvernement Borne se distingue nettement de cette première tentative voulue par le président Macron. Elle est d'abord paramétrique et surtout elle va être adoptée dans des délais très courts en s'appuyant sur un calendrier soutenu : présentation à la presse des mesures détaillées retenues par le gouvernement (10 janvier 2023), présentation en Conseil des ministres (23 janvier), examen par l'Assemblée nationale avec adoption sans débat à l'issue de l'activation de l'article 49.3, rejet de plusieurs motions de censure, débat et adoption par le Sénat (février-mars), validation quasi intégrale par le Conseil constitutionnel (14 avril)<sup>2</sup>, promulgation (15 avril), tentative déjouée d'abrogation de la réforme des retraites à 64 ans<sup>3</sup> portée par le groupe parlementaire indépendant LIOT (31 mai), publication des décrets d'application pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2023 (été 2023).

Cette réforme au nom très technique de « Loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 » vise à restaurer durablement l'équilibre budgétaire du système de retraite.

Sans surprise et conformément au programme de campagne électorale du président Macron, le choix d'équilibre financier s'est porté sur un relèvement programmé de l'âge de la retraite qui va passer progressivement de 62 à 64 ans. Cette mesure a été associée à

---

1. Cette loi de réforme des retraites avait été adoptée le 5 mars 2020 en première lecture à l'Assemblée nationale. Après de longs débats, le Premier ministre Édouard Philippe s'était résolu à activer l'article 49.3. Le texte ne fut jamais présenté au Sénat à la suite de la suspension de la réforme le 16 mars 2020 par le président de la République, en raison de la crise sanitaire qui a entraîné de drastiques mesures de confinement. Un second volet de la réforme s'appuyait sur une loi organique qui ne fut jamais présentée au Parlement. Ce volet prévoyait notamment une gouvernance à court terme avec une « règle obligeant les lois de financement de la Sécurité sociale à prévoir l'équilibre du système de retraite sur chaque période de cinq années à compter de celle au cours de laquelle la loi est adoptée ». Ce pilotage de court-moyen terme devait être « associé à une vision de plus long terme (40 ans) de l'analyse de l'évolution de la situation financière des régimes ».

2. Il est utile de rappeler que la réforme des retraites a été adoptée dans un cadre législatif restreint de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023, et qu'à ce titre, six mesures mineures à caractère non financier, considérées comme des cavaliers sociaux dont l'« index seniors » et le « CDI seniors », ont été retoquées par le Conseil constitutionnel le 14 avril 2023.

3. Voir Touzé (2023).

une accélération de la loi Touraine dont l'objectif initial fixait à 43 années cotisées le nombre d'années requises pour l'obtention d'un taux plein pour la génération 1973. La proposition portée par le gouvernement Borne fixe désormais cet objectif de 43 années cotisées pour la génération 1965.

La réforme confirme également le renforcement de la redistribution sociale via l'instauration d'une pension minimum plus généreuse en remontant l'actuel minimum contributif. L'objectif recherché par cette mesure sociale qui va conduire à de nouvelles dépenses à financer est de garantir une pension minimale brute de 85 % du SMIC net pour une carrière complète au SMIC. Une autre mesure sociale concerne l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA ou ex-minimum vieillesse). Cette prestation différentielle est assimilée à de l'assistance sociale et sa perception peut conduire à une récupération sur héritage lors du décès du bénéficiaire de cette aide. Le relèvement du plafond de patrimoine avant récupération sur héritage devrait contribuer à réduire l'important taux de non-recours observé.

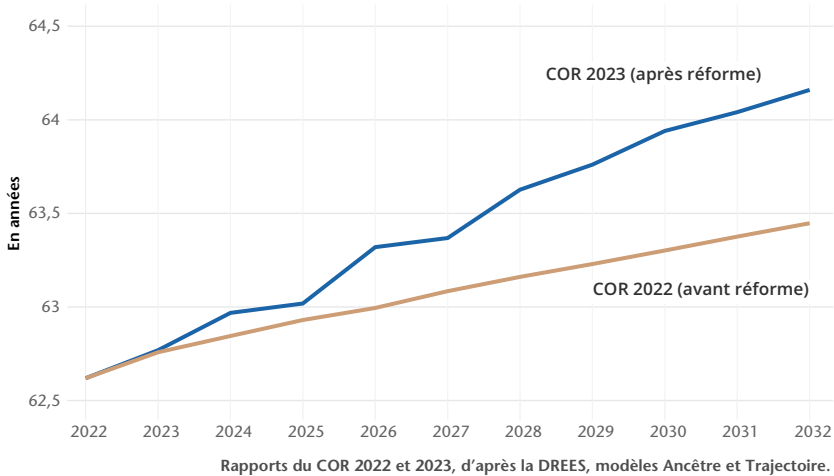
D'après les simulations réalisées pour les rapports du Conseil d'orientation des retraites (COR) de septembre 2022 (avant réforme) et juin 2023 (après réforme), par suite de la réforme, l'âge conjoncturel de départ à la retraite<sup>4</sup> devrait augmenter plus vite par rapport à la tendance haussière. Les bénéficiaires de la réforme seraient progressifs et cet âge de liquidation serait supérieur d'environ 8,5 mois en 2032 par rapport à l'évolution initialement anticipée (graphique 1).

Cet article revient sur les arbitrages qui ont pu motiver les choix politiques. Le bien-fondé d'une telle réforme pose plusieurs questions (Gannon, Legros et Touzé, 2023) : la réforme était-elle urgente (section 1) ? L'âge est-il le seul paramètre d'ajustement acceptable (section 2) ? Quels sont les principaux points de vigilance (section 3) ? Que faire des excédents des régimes déjà à l'équilibre financier avant la réforme (section 4) ?

---

4. Définition de l'INSEE : « L'âge conjoncturel de départ à la retraite mesure l'âge moyen de départ à la retraite une année donnée, en neutralisant les différences de taille de génération. Indicateur défini, pour une année donnée, comme l'âge moyen de départ d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même probabilité d'être à la retraite que la génération qui a cet âge au cours de l'année d'observation. »

### Graphique 1. Évolution de l'âge conjoncturel de départ à la retraite



#### Encadré 1. La réforme de 2023 : récapitulatif des principales mesures adoptées

Les deux mesures ayant le plus d'impact sur l'âge de départ à la retraite sont le recul de l'âge d'ouverture des droits (AOD) et l'allongement de la durée minimale exigée pour bénéficier du taux plein et qui permet d'échapper à une minoration de pension pour trimestre manquant. Le calendrier de mise en place figure dans le tableau 1.

Les fonctionnaires exerçant des métiers pénibles ou dangereux se verront appliquer un recul similaire de leur AOD dérogatoire selon qu'ils relèvent des catégories super-actives (policiers, égoutiers, personnels pénitentiaires, etc.) – l'âge minimal passera progressivement de 52 à 54 ans – ou actives (aides-soignantes, etc.) – l'âge minimal passera de 57 à 59 ans.

Le dispositif dérogatoire pour carrière longue prévoit désormais 4 AOD contre 2 avant la réforme : 58 ans si 5 trimestres validés avant 16 ans ; 60 ans si 5 trimestres validés avant 18 ans ; 62 ans si 5 trimestres validés avant 20 ans ; 63 ans si 5 trimestres validés avant 21 ans.

Une première mesure sociale prévoit de porter la pension minimum pour une carrière complète au SMIC à 85 % du SMIC net, soit environ 1 200 euros nets par mois. Concrètement, cette hausse passe par une revalorisation du minimum contributif de 75 euros au 1<sup>er</sup> septembre 2023 (soit un montant mensuel de 709,14 euros, versé au prorata de la durée de cotisation) et de 100 euros pour le minimum contributif majoré qui est accordé à ceux qui ont au moins 120 trimestres cotisés (soit un montant mensuel de 847,57 euros, versé au prorata de la durée de cotisation). Au

1<sup>er</sup> janvier 2024, il est désormais de 746,71 euros et porté à 892,49 euros pour son montant majoré.

Une seconde mesure sociale vise à encourager le recours à l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées) dont la perception peut occasionner une récupération sur héritage. La réforme élève le seuil de patrimoine avant récupération sur héritage de 39 000 euros à 100 000 euros.

D'après les estimations du gouvernement données lors de sa présentation de la réforme en janvier 2023, environ 30 % des gains budgétaires de la réforme seraient réemployés dans les mesures sociales d'accompagnement. De plus, le retour à l'équilibre budgétaire se ferait assez lentement, ce qui pourrait suggérer une transition relativement douce.

Une autre mesure prévoit la fermeture des régimes spéciaux dont ceux de la Banque de France et de la RATP.

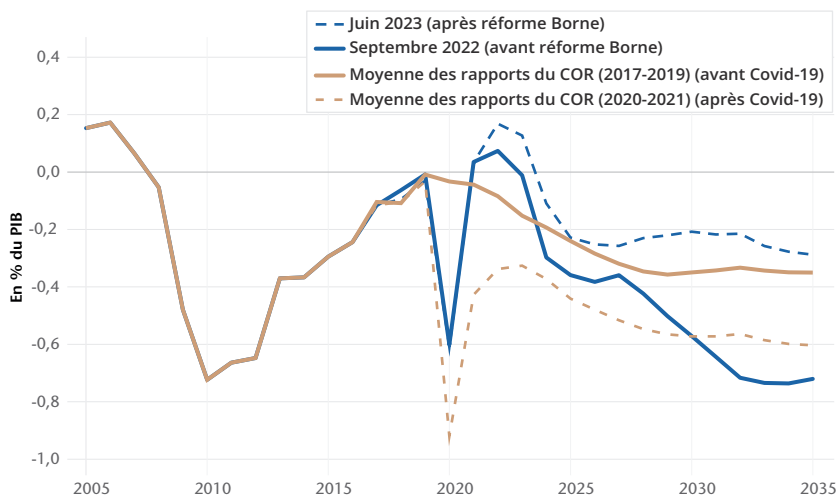
**Tableau 1. Calendrier du recul de l'AOD et de l'augmentation de la durée de cotisation requise**

Année de naissance	Âge d'ouverture des droits (AOD)	Durée exigée d'activité (en trimestres) pour bénéficier du taux plein	
		Avant	Après
En 1956 ou 1957	62 ans	166	166
Entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1958 et le 31 décembre 1960	62 ans	167	167
Entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1961 et le 31 août 1961	62 ans	168	168
Entre le 1 <sup>er</sup> septembre 1961 et le 31 décembre 1961	62 ans et 3 mois	168	169 (+1)
1962 (1 <sup>er</sup> janvier)	62 ans et 6 mois	168	169 (+1)
1963	62 ans et 9 mois	168	170 (+2)
1964	63 ans	169	171 (+2)
1965	63 ans et 3 mois	169	172 (+2)
1966	63 ans et 6 mois	169	172 (+2)
1967	63 ans et 9 mois	170	172 (+2)
1968	64 ans	170	172 (+2)
1969	64 ans	170	172 (+2)
1970	64 ans	171	172 (+1)
1971	64 ans	171	172 (+1)
1972	64 ans	171	172 (+1)
1973 et après	64 ans	172	172 (+0)

## 1. Était-il urgent de réformer ?

Le gouvernement Borne est constitué le 16 mai 2022. La Première ministre se voit immédiatement confier par le président de la République une réforme paramétrique des retraites. Ce dernier déclarait d'ailleurs le 3 juin 2022, quelques jours avant les élections législatives, que « la réforme des retraites entrera en vigueur dès l'été 2023 ». La commande politique est claire : la réforme doit se faire au plus vite.

Graphique 2. Solde budgétaire du système de retraite



Calculs des auteurs d'après les rapports du COR publiés depuis juin 2017 (scénario 1,3 % de croissance et convention EPR (équilibre permanent des régimes) ou convention de la Commission des comptes de la Sécurité sociale).

Le système de retraite français<sup>5</sup> est composé d'une quarantaine de régimes qui peuvent être regroupés en trois grandes catégories de cotisants et pensionnés : les salariés du secteur privé, les fonctionnaires et assimilés et les travailleurs non salariés<sup>6</sup>. L'appréciation de l'équilibre financier du système de retraite devrait en pratique se faire régime par régime. Toutefois, l'appréciation portée au public des éventuelles difficultés financières est souvent présentée sous une forme agrégée<sup>7</sup>, ce

5. Voir Lavigne (2013).

6. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, le régime des indépendants est géré par le régime général de la Sécurité sociale.

7. Sur ce point, il est utile de noter que le COR, dans son rapport annuel, ne publie pas systématiquement un détail des comptes emplois/ressources par régime, mais seulement périodiquement, comme en 2017 et en 2023, lors de l'exercice complet.

qui tend à montrer une image partielle des effets complexes de composition qui entrent en jeu. Si tous les régimes sont sensibles, de façon similaire, à un allongement de la durée d'activité qui se traduit par plus de cotisants et moins de retraités, par rapport à la tendance prévue, leur situation financière après réforme ne sera pas la même. Concernant les salariés du privé, le régime (général) de base de la branche retraite, la CNAV, présente un déficit qui va se dégrader fortement au gré de l'élévation du taux de dépendance démographique (ratio nombre de retraités/nombre de cotisants). En revanche, le régime complémentaire, AGIRC-ARRCO, est piloté de façon à préserver son équilibre financier. Dans la perspective de lisser la baisse du rendement des points retraite accumulés pendant l'activité, le conseil d'administration de ce régime a opté pour la constitution d'un fonds de réserve alimenté grâce à des excédents réguliers<sup>8</sup>. La moindre générosité programmée des pensions s'adapte à l'évolution du taux de dépendance démographique. Il en est de même pour la plupart des régimes de travailleurs non salariés. Pour ces régimes déjà à l'équilibre, les réformes forcées apparaissent comme une opportunité d'amélioration du niveau général des pensions par rapport à ce qui était programmé. Quant aux fonctionnaires, leur pension est garantie par leur contrat de travail puisqu'il s'agit d'un régime de retraite d'employeur. Sauf quelques exceptions (régime des fonctions publiques hospitalières et territoriales et certains régimes spéciaux), l'employeur est dans l'obligation de verser une contribution d'équilibre qui garantit le financement des pensions. Par voie de conséquence, pour l'État, les réformes des retraites sont aussi une opportunité de réduire le montant de sa contribution d'équilibre, ce qui lui permet de faire des économies budgétaires particulièrement appréciables au regard de la situation très dégradée des finances publiques françaises (Aurissergues *et al.*, 2024).

À ce stade d'appréciation de l'urgence financière, nous discuterons de l'équilibre budgétaire du système de retraite dans sa globalité (graphique 2). Dans la dernière section de cet article, nous discuterons plus en détail des conséquences d'un impact financier différencié de la réforme selon les régimes.

Au moment de l'élaboration du projet porté par Élisabeth Borne, les derniers rapports du COR connus depuis la crise sanitaire sont ceux de

---

8. Ces réserves ont surtout un rôle de lissage conjoncturel plutôt que de lissage intergénérationnel.



septembre 2020 et juin 2021. L'économie n'est pas encore remise de la crise sanitaire. Si le système de retraite était à l'équilibre en 2019, la chute du PIB a été aussi celle des ressources financières alors que les dépenses étaient peu affectées malgré une surmortalité des retraités très âgés.

Un déficit important pour l'année 2020 est prévu : 1,1 % du PIB (rapport de septembre 2020). Il sera ensuite revu à la baisse : 0,8 % (rapport de juin 2021) puis 0,6 % (deux rapports suivants). Avant la crise sanitaire, le profil moyen des trois exercices prospectifs du COR publiés entre juin 2017 et juin 2019 montre qu'après une période de rééquilibrage entre 2010 et 2019, période pendant laquelle le déficit s'est résorbé<sup>9</sup>, apparaît une période de dégradation jusqu'au début des années 2030 pour atteindre un déficit d'environ 0,3 % du PIB. Le profil moyen des deux estimations du COR (rapports de septembre 2020 et juin 2021) post-crise sanitaire annonce un profil similaire. Si un rebond post-Covid est anticipé – le déficit se résorberait dès 2023 à 0,3 % du PIB –, une dégradation jusqu'au début des années 2030 est toujours prévue et à un niveau de déficit plus inquiétant proche de 0,6 % du PIB<sup>10</sup>.

Le rapport du COR de septembre 2022 est très instructif : il révèle que le déficit post-crise sanitaire serait résorbé au-delà des espérances puisqu'un léger excédent s'observerait en 2021 et 2022<sup>11</sup>. Toutefois, la tendance de retour à un déficit dès 2023 (quasi-équilibre) puis la dégradation rapide seraient toujours perceptibles. Le déficit pourrait atteindre 0,7 % du PIB en 2035. L'ampleur n'est pas négligeable mais en deçà de celles anticipées avant les grandes réformes Balladur (1993), Fillon (2003) et Woerth (2010). En effet, ces dernières ont déjà joué un rôle crucial de rééquilibrage financier (Gannon, Le Garrec et Touzé,

---

9. Après la crise financière, le déficit est estimé à 0,7 % du PIB en 2010 et est supposé quasi résorbé en 2019.

10. Ce profil correspond au scénario du COR de croissance de 1,3 % de la productivité du rapport de juin 2023. Ce scénario est l'un des deux scénarios intermédiaires (1 % et 1,3 %) à comparer au scénario optimiste de 1,6 % et à celui pessimiste de 0,7 %. Dans le rapport du COR de juin 2024, le scénario à 1 % devient le scénario de référence et celui à 1,3 % le scénario optimiste. Désormais, deux scénarios pessimistes sont considérés : l'un à 0,7 % et l'autre à 0,4 %. Le rapport 2024 confirme cette évolution dégradée. En comparaison du scénario à 1 % du rapport 2023, les auteurs notent que « le solde du système de retraite serait moins élevé de 0,2 point en 2030, puis cet écart se réduirait pour s'annuler dans les années 2040 ».

11. La politique du « quoi qu'il en coûte », qui a notamment financé le chômage partiel des travailleurs empêchés de travailler pendant le confinement, a pu maintenir les recettes de la Sécurité sociale issues des cotisations sur les salaires. Le financement du système de retraite a pu être partiellement préservé, mais ce soutien s'est traduit par un coût budgétaire élevé et une augmentation massive de la dette publique.

2018). Cette situation budgétaire s'inscrit aussi dans un contexte financier dégradé avec une dette publique qui a atteint 111 % du PIB pour l'année 2022 en raison de la politique budgétaire fortement expansionniste du « quoi qu'il en coûte » déployée pour préserver les emplois et le niveau de vie lors de la crise du Covid (OFCE, 2023). Après la réforme de 2023, le déficit des retraites devrait être ramené à 0,3 % du PIB en 2035 (COR, 2023).

Face à la situation de dégradation des comptes du système de retraite, le gouvernement aurait pu ne prendre aucune mesure, financer le déficit par une émission de dette publique et attendre que la situation soit plus urgente.

Toutefois deux considérations militaient en faveur d'une action précoce :

- Les changements paramétriques des retraites devant être anticipés suffisamment tôt par les travailleurs et ne pas intervenir de façon trop brutale, il est important d'opérer sur un horizon long pour mettre en place progressivement ces changements ;
- La procrastination a par nature un prisme générationnel car l'absence de décision reporte aux générations suivantes d'endosser des réformes dans l'urgence, qui sont donc plus douloureuses car les ajustements nécessaires sont plus brutaux. L'anticipation précoce des problèmes de financement et la mise en place progressive de mesures correctrices peuvent œuvrer en faveur d'un meilleur partage générationnel des défis auxquels fait face la société.

## 2. L'âge était-il le seul paramètre d'ajustement acceptable ?

Outre le recul de l'âge de la retraite, le gouvernement disposait de trois autres options.

Premièrement, il aurait pu augmenter le taux de cotisation prélevé sur les salaires<sup>12</sup>. Cette option est sujette à débat du fait d'un taux de prélèvement sur le travail, en France, déjà élevé au regard des autres pays européens (Timbeau, 2022). Certes, il permet de financer une

---

12. Dans ses prérogatives, le Comité de suivi des retraites peut se prononcer sur une augmentation du taux de cotisation, mais dans la limite de 28 %. Les marges de manœuvre sont pour ainsi dire quasi nulles, sauf à modifier la structure des taux entre base et complémentaire, mais le gouvernement n'a pas la main sur la complémentaire.

protection sociale souvent qualifiée de « généreuse », assurant ainsi un meilleur partage des ressources au sein de la population, mais il peut présenter des limites. En effet, user de ce levier implique nécessairement de se confronter à la question de la baisse du pouvoir d'achat des salaires en cas de hausse des cotisations salariales, hausse d'autant plus délicate dans le contexte inflationniste observé depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine. Quant à la hausse des cotisations patronales, elle soulève la question du coût du travail, et donc celle de la compétitivité (Bock, Elewa et Guillou, 2023). Ce sujet est également sensible dans le contexte actuel de hausse du prix des matières premières et d'ajustements des salaires nominaux à la hausse du coût de la vie qui accroissent les coûts de production.

Deuxièmement, le gouvernement aurait pu réaffecter des ressources du budget général pour rééquilibrer les comptes de la branche retraite. Mais cela aurait posé la question de la nature des pensions versées. Une première logique du système par répartition veut que les cotisations retraites prélevées sur les salaires financent les pensions contributives, c'est-à-dire celles accordées aux travailleurs sur la base de leurs cotisations passées. Une seconde logique veut que les prestations sociales versées au nom de la solidarité (pension minimum, minimum vieillesse, trimestres assimilés, etc.) soient financées par l'impôt, ce qui peut alors relever du budget général. Il pourrait donc être opportun de distinguer dans les déficits prévisionnels ce qui peut être imputé aux pensions selon leur nature contributive ou solidaire puisque ces deux logiques coexistent. Dans la même logique, si la CNAV (régime de base) est déficitaire en raison d'une volonté de maintenir une solidarité généreuse et l'AGIRC-ARRCO est excédentaire, la tentation pourrait être ainsi de profiter de ces excédents au profit de la CNAV.

Troisièmement, le gouvernement aurait pu réduire la « générosité<sup>13</sup> » des pensions déjà versées. Dans la période d'inflation actuelle, il aurait pu choisir de sous-indexer fortement les pensions par rapport à l'évolution des prix. Les économies budgétaires auraient été non négligeables. C'est le choix contraire qui a prévalu puisqu'en 2022, sur l'année qui a précédé la réforme, les pensions de base ont été revalorisées d'environ 6 %. Bien évidemment, la sous-indexation implique une

---

13. Le contrôle de la générosité des pensions renvoie aussi à la façon dont les pensions sont indexées. Blanchet, Bozio et Rabaté (2016) rappellent qu'un pilotage du système de retraite, visant à stabiliser le poids des pensions dans le PIB indépendamment de la croissance, nécessiterait d'adopter une règle d'indexation basée sur la croissance.

baisse du pouvoir d'achat des pensions et, plus particulièrement, des petites retraites. Pour maintenir le pouvoir d'achat des petites pensions, une note publiée par Terra Nova (Fipaddict, 2022) défendait, fin décembre 2022, l'idée d'une désindexation qui ne s'appliquerait qu'à partir d'un niveau de pension suffisamment élevé. Cette préconisation peut s'apparenter à un recours différencié, déjà pratiqué dans le passé, du taux de CSG qui va d'une exonération à un taux majoré selon le montant de la pension<sup>14</sup>. Cette ligne d'action est une façon de défendre l'idée que la solidarité portée par le système de retraites ne repose pas seulement sur un engagement entre les générations mais également sur un objectif de justice sociale entre retraités. L'avantage d'introduire une dégressivité dans la désindexation est que, contrairement à la CSG, elle n'augmente pas le taux de prélèvement obligatoire.

Réduire de 1 % le niveau des pensions rapporterait environ 3,5 milliards d'euros sur une année. Quant à une réduction de 1 % des revenus nets du travail (après cotisations et impôts), par un nouveau prélèvement, elle pourrait rapporter environ 10 milliards par an<sup>15</sup>. Le gouvernement Borne a prévu toutefois une hausse marginale du taux de cotisation vieillesse de 0,1 point qui serait partiellement compensée par une baisse du taux de cotisation « accidents du travail et maladies professionnelles » (ATMP). La recette supplémentaire prévue serait de l'ordre de 0,9 milliard d'euros en 2027. Le gouvernement a aussi décidé l'augmentation du taux employeur dû à la CNRACL de 1 point à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

C'est finalement le contrôle de l'âge de liquidation qui a été l'outil utilisé par le gouvernement Borne. D'un point de vue budgétaire, augmenter l'âge offre le double avantage d'agir à la fois sur la masse de recettes qui augmentent du fait que les travailleurs cotisent plus longtemps (effet positif sur la taille de la population active) et sur celle des dépenses qui augmentent moins vite car les nouveaux retraités seront moins longtemps à la retraite (accroissement plus faible du nombre de pensionnés).

---

14. Ce taux de CSG variable selon le montant de la pension contribue à la dégressivité du taux de remplacement de 50 % sur les 25 meilleures années. Aux États-Unis, la dégressivité du régime de base (*Social Security*) est clairement assumée avec 85 % pour la première tranche, 65 % pour la deuxième et 15 % pour la troisième.

15. Le PIB 2021 est d'environ 2 500 milliards et la part des revenus du travail d'environ 60 %. D'après la Commission européenne (2021), le prélèvement sur les revenus du travail serait de l'ordre de 23,5 % du PIB, soit un taux de 39 % sur le revenu.

Le contrôle de l'âge de liquidation peut reposer sur une mesure contraignante comme l'âge d'ouverture des droits (AOD) qui interdit de partir avant un âge minimum ou une mesure incitative telle que la durée de cotisation qui conduit à une surcote (liquidation tardive) ou une décote (liquidation précoce). Le gouvernement Borne a choisi de combiner les deux. Bien évidemment, le recul de l'âge de la retraite (choisi ou subi) est une importante source de préoccupations quant aux conséquences sociales d'un maintien plus long dans l'emploi des seniors (Guillemard, 2024 ; Le Garrec et Touzé, 2024).

L'impact d'un paramètre dépend de son aspect obligatoire ou incitatif. Le recul de l'AOD a un effet immédiat. L'allongement de la durée minimale de cotisation encourage à travailler plus longtemps sous peine de se voir appliquer une décote. Dans une étude récente sur la fonction publique territoriale et hospitalière, Bechichi, Marino et Tô (2020, p. 1) ont estimé l'impact de la réforme de 2010 et ils trouvent que le « relèvement de l'âge de départ [aurait] conduit à augmenter la durée de services, plus rapidement, en moyenne, que la durée d'assurance requise pour liquider à taux plein ».

Pour donner un ordre de grandeur, en utilisant les chiffres du COR avant réforme (juin 2022), un cotisant<sup>16</sup>, tous régimes confondus, rapporte en moyenne une recette annuelle de 12 000 euros alors qu'un pensionné coûte 20 400 euros<sup>17</sup>. Le décalage de l'âge de la retraite rapporte plus en pensions non versées qu'en cotisations supplémentaires. Lorsqu'on demande à un travailleur en emploi de retarder de 12 mois son départ initialement prévu au 1<sup>er</sup> janvier, la caisse de retraite va engranger 12 mois de plus de cotisation et verser 12 mois de moins, ce qui conduit comptablement à un gain budgé-

---

16. On compte environ 28,8 millions de cotisants et 16,9 millions de pensionnés pour 345 milliards de dépenses en 2021.

17. Ce calcul a pour vocation à donner un ordre de grandeur. Il est nécessairement très approximatif. Les profils de revenu d'activité par âge suggèrent que la capacité contributive est plus élevée chez les seniors par rapport à la moyenne. De même, les droits acquis par les nouveaux retraités sont souvent supérieurs à ceux qui ont déjà, en moyenne, liquidé leur retraite. Il faut aussi noter que l'allongement de la durée cotisée va augmenter les droits à retraite et donc la pension moyenne de ceux qui ont dû décaler leur date de liquidation. Ce calcul considère toutes les recettes sans distinguer celles issues de cotisations contributives de celles issues de prélèvements obligatoires non contributifs. Ce calcul n'intègre pas non plus une inefficience de la réforme puisqu'à chaque retraité en moins ne correspondra pas nécessairement un cotisant en plus. Pour la seule fonction publique, le maintien en emploi d'un fonctionnaire produit un gain budgétaire plus important qu'une simple cotisation puisqu'il retarde l'embauche d'un remplaçant. En s'appuyant sur une approche de calcul similaire, Le Garrec et Touzé (2022) réalisent une estimation globale d'une hausse rapide de l'AOD et étudient différents scénarios de montée en charge, plus rapide, de la réforme ainsi que de mesure de dispositifs dérogatoires de maintien des départs anticipés.

taire potentiel de l'ordre de 32,4 k€ (= 12 k€ + 20,4 k€). En estimant un flux annuel de pensionnés à temps plein à 425 000 individus, le décalage permanent d'une année de ce flux de retraités pourrait conduire, approximativement, à un gain budgétaire de l'ordre de 13,8 milliards d'euros. À titre de comparaison, Le Garrec et Touzé (2022) ont évalué l'effet plein d'un allongement à 64 ans avec maintien des dispositifs dérogatoires (scénario « 64 ans souple ») à 14,5 milliards d'euros. Quant au gouvernement, il estime un gain brut de la réforme à 13,8 milliards en 2030. L'impact du report de l'âge serait donc plus proche d'un décalage plein d'une année en moyenne que de deux années<sup>18</sup>.

La mesure d'allongement de la durée d'activité devrait également conduire à des ressources plus importantes pour l'ensemble de la protection sociale. En particulier, l'assurance maladie, déficitaire d'environ 20 milliards d'euros en 2022, pourrait voir ses recettes en cotisations augmenter d'environ 1,4 %<sup>19</sup>, soit 2,8 milliards d'euros.

Les dernières réformes majeures ayant eu un impact sur les départs à la retraite sont celles de Fillon en 2003, Woerth en 2010 et Touraine en 2014. La réforme dite Fillon de 2003 a cherché à augmenter régulièrement le nombre de trimestres requis, en fonction des gains d'espérance de vie, pour bénéficier d'une pension à taux plein. Elle avait pris le relais de la réforme Balladur de 1993 qui avait abouti à une durée de 40 années au lieu de 37,5 années. La réforme Woerth a conduit à un décalage de deux ans de l'âge d'ouverture des droits pour les générations nées entre 1951 et 1955 (AOD relevé de 60 à 62 ans). Quant à la réforme Touraine, elle prolonge la tendance d'allongement de la durée de cotisation. Cette réforme s'étend des générations nées entre 1958 et 1960 devant désormais cotiser 167 trimestres (soit 41 ans et 9 mois) jusqu'aux générations nées après 1973 avec un objectif fixé à 172 trimestres (soit 43 années de cotisation). Désormais, le gouvernement Borne prévoit une accélération de la réforme Touraine et de poursuivre le recul de l'âge de la retraite initié par la loi Woerth. La durée requise sera portée à 43 ans dès la génération 1964 et l'AOD progressivement relevé pour atteindre 64 ans en 2027 (voir encadré 1).

---

18. Dans le cadre d'un décalage strict de deux ans de tous les départs prévus, Le Garrec et Touzé (2022) estiment le gain budgétaire à 22,9 milliards d'euros.

19. Si on estime à 1,4 % la hausse du nombre de cotisants.

Il est utile de noter qu'un changement paramétrique important et pris indépendamment du gouvernement est la mesure adoptée par l'AGIRC-ARRCO à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 qui prévoit une minoration de 10 % de la pension complémentaire pendant trois ans en cas de liquidation de la pension au taux plein. Pour bénéficier d'une pension à 100 %, le travailleur est encouragé à décaler d'une année son départ à la retraite. La réforme Borne va faciliter l'abandon de cette mesure unilatérale de sauvegarde financière du régime complémentaire (voir *infra*).

En pratique, le recul de l'âge de la retraite n'est pas efficace à 100 % : certains travailleurs en emploi pourront avoir des difficultés à conserver leur travail, ceux déjà au chômage devront attendre plus longtemps, ceux soumis à une forte pénibilité ou ayant des problèmes de santé seront plus longtemps sujets à des arrêts maladie. Ces coûts sociaux auront des conséquences financières sur les finances publiques et pèsent donc sur l'équilibre financier.

Pour donner un ordre d'idée des conséquences sur les comportements de la réforme Woerth de 2010 qui a conduit au passage d'un âge minimum de 60 à 62 ans, on peut se référer à l'étude de Dubois et Koubi (2017). Cette dernière estime que pour un travailleur de 60 ans, la probabilité d'emploi serait passée de 33 à 49 %, celle de non-emploi (chômage ou inactivité) de 17 à 26 % et celle de retraite de 50 à 25 %. Dans la même veine, Rabaté et Rochut (2020) ont réalisé une évaluation à court terme du relèvement de l'âge légal d'éligibilité de 60 à 61 ans. Ils recourent à l'approche de différences dans les différences pour comparer les trajectoires du travail à la retraite pour les générations confrontées à la réforme. Leurs résultats suggèrent que malgré un effet considérable sur le taux d'emploi, la réforme a également fortement augmenté les taux de chômage et d'invalidité. Zemmour (2024) complète ces deux analyses en se concentrant sur les catégories professionnelles. Il s'intéresse aux travailleurs seniors qui ne sont ni en emploi ni à la retraite (NER), c'est-à-dire au chômage, en situation d'invalidité ou d'inactivité. En s'appuyant sur l'enquête Emploi, il trouve que même si le taux d'emploi des seniors augmente entre 2010 et 2019 (période de recul progressif de l'AOD de 60 à 62 ans), la situation NER est « particulièrement prévalente chez les ouvriers (près d'un ouvrier sur 3 à 59 ans » et qu'elle est « également plus fréquente chez les femmes que chez les hommes ».

### 3. Augmenter l'âge de liquidation : conséquences prévisibles et mesures d'atténuation prises par le gouvernement Borne

La feuille de route du gouvernement Borne était très claire puisque le président Macron, candidat à sa réélection, avait fait campagne électorale en proposant un recul de l'âge minimal de la retraite à 64 ans<sup>20</sup>. La Première ministre avait annoncé dès sa nomination que « Oui, nous devons travailler progressivement un peu plus longtemps<sup>21</sup> ».

Rallonger la durée d'activité pose un grand nombre d'interrogations sur les conséquences sociales en raison de la diversité des parcours professionnels : âge d'entrée dans l'activité, nombre de trimestres cotisés, carrières avec des trous, pénibilité, état de santé, etc.

La « vraie » liberté de choisir à quel âge partir à la retraite est d'autant plus possible que l'âge d'ouverture des droits (ou âge minimal) est bas. En le relevant progressivement, le législateur resserre la contrainte d'arbitrage et oblige un plus grand nombre de travailleurs à liquider leur pension au-delà de l'âge désiré. Une étude de la DREES de décembre 2021 confirme la préférence des Français pour « profiter le plus longtemps de la retraite ». L'enquête montre que l'âge idéal serait autour de 61 ans. Pour beaucoup, le montant de la pension serait déterminant, ce qui signifie que pour certains l'âge du taux plein serait préféré à celui d'ouverture des droits. Globalement, il ressort de cette étude que 56 % des nouveaux retraités déclareraient être aussi heureux après la retraite qu'avant ; 23 % d'entre eux seraient plus satisfaits et 22 % moins satisfaits. L'étude de Soulat (2024) qui s'appuie sur deux vagues de l'enquête Pat€r confirme que le passage à la retraite n'est pas nécessairement synonyme d'augmentation du bien-être<sup>22</sup>. Ses résultats « mettent en évidence un impact faiblement négatif sur le bien-être du passage à la retraite ».

---

20. Le premier objectif annoncé fut celui d'un âge d'ouverture des droits de 65 ans, revu ensuite à la baisse à 64 ans.

21. « Déclaration de politique générale de Mme Élisabeth Borne, Première ministre, sur le pouvoir d'achat, le plein emploi, l'énergie, la nationalisation d'EDF, l'égalité des chances et la souveraineté, à l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022 », <https://www.vie-publique.fr/discours/285603-declaration-de-politique-generale-d-elisabeth-borne-06072022>.

22. Soulat interprète ce résultat comme la conséquence d'une recherche transitoire d'un nouvel équilibre de vie qui pourrait provoquer « certaines déceptions », qui s'atténueraient au fur et à mesure que le retraité s'adapterait à sa nouvelle vie. Son étude met en avant deux événements majeurs qui réduiraient fortement le bien-être : la dégradation de l'état de santé et le fait de vivre seul. Les probabilités de ces deux événements augmentent avec l'âge.



Le recul de l'âge de la retraite soulève surtout la question de l'équité actuarielle. Si on intègre les différences catégorielles d'espérance de vie, l'étude de Blanpain (2016) montre une disparité très marquée chez les hommes entre ouvriers et cadres avec une espérance de vie à 35 ans qui varie de 42,6 à 49 années, soit une différence supérieure à 7 années, et également entre les hommes et les femmes avec une espérance de vie qui varie de 44,5 à 50,5 années, soit une différence de 6 années ; une différence que l'on retrouve également à l'intérieur de chaque catégorie, ce qui rendrait complexe l'application catégorielle du principe de neutralité actuarielle (Guérin et Legros, 2002). Cela signifie qu'un recul n'affecte pas de la même façon les pensionnés selon qu'ils ont une espérance de vie courte ou longue.

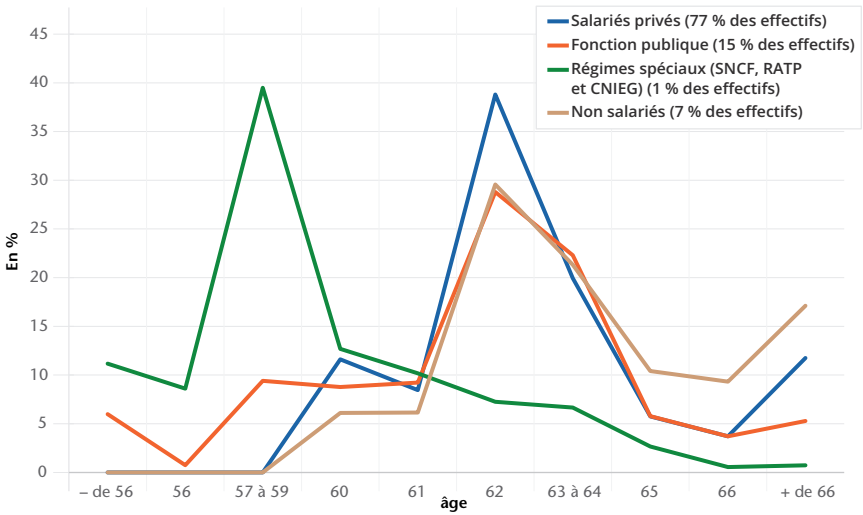
Demander un effort de travail supplémentaire à des travailleurs seniors n'est envisageable que si ces derniers ne sont pas confrontés à des difficultés d'employabilité ou de santé les rendant inaptes à poursuivre leur activité. Certaines catégories de travailleurs sont plus sensibles à ce type de réforme. La réforme peut avoir un coût indirect (arrêts maladie, chômage indemnisé, etc.) sur les finances publiques et un coût social non monétaire (raccourcissement du temps à la retraite et en bonne santé, les « belles » années).

Tout d'abord, les personnes entrées très tôt sur le marché du travail (avant 18 ans) sans interruption de carrière valident bien avant l'âge légal le nombre de trimestres requis. Un dispositif dérogatoire dit « carrières longues » leur permet de bénéficier d'une retraite anticipée avant l'âge minimum<sup>23</sup>. En 2022, 135 272 nouveaux retraités (18 % des effectifs de nouveaux retraités du secteur privé) ont pu y recourir. La réforme Borne conserve la possibilité de départ dès 58 ans. Cet âge reste théorique car les travailleurs réunissant les conditions requises se font très rares. Les départs pour « carrières longues » se font plutôt entre 60 et 62 ans. La réforme maintient les dispositifs existants et les étend progressivement pour des départs entre 62 et 64 ans.

---

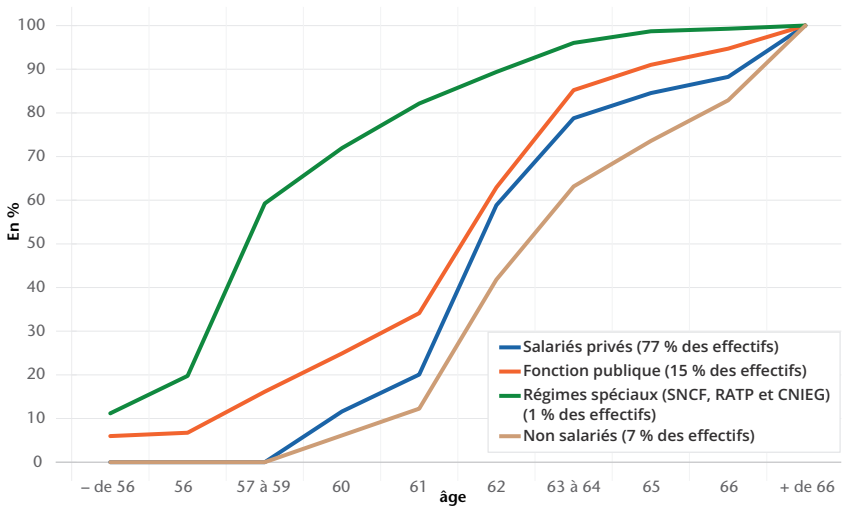
23. Aubert (2022a) rappelle que « [les] départs anticipés concernent essentiellement les catégories sociales intermédiaires » et que « la moitié des professions intermédiaires et des ouvriers et employés qualifiés partent à la retraite avant 62 ans ».

Graphique 3a. Départs à la retraite par grands groupes de régimes en 2021 : répartition des effectifs selon l'âge



DREES (2023), Calculs des auteurs.

Graphique 3b. Départs à la retraite par grands groupes de régimes en 2021 : cumul des effectifs selon l'âge



DREES (2023), Calculs des auteurs.

Ensuite, les travailleurs particulièrement fragiles, en raison d'un handicap, d'une invalidité<sup>24</sup>, d'une incapacité ou d'une inaptitude bénéficient d'un dispositif dérogatoire de retraite au titre de l'inaptitude, leur permettant de partir sans décote à l'AOD de 62 ans (122 167 personnes en 2022). Quant aux autres dispositifs de retraite anticipée des travailleurs handicapés (retraite dès 55 ans avec 2 390 nouveaux retraités en 2022), pour incapacité permanente<sup>25</sup> (retraite dite « pénibilité 2010 » dès 60 ans avec 4 176 nouveaux retraités en 2022) ou au titre du compte professionnel de prévention (C2P)<sup>26</sup> (retraite dite « pénibilité 2014 »), ils permettent de liquider plus tôt. Pour ces dispositifs, l'AOD n'augmente pas avec la réforme car ils bénéficient à des individus confrontés à des situations personnelles particulièrement difficiles. En outre, la Première ministre avait prévu un suivi médical renforcé à partir de 45 ans avec une visite médicale obligatoire à 61 ans pour les salariés les plus exposés, le médecin pouvant proposer un aménagement de poste ou du temps de travail. Cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel.

Pour le secteur public, les fonctionnaires en service actif et certains militaires peuvent partir plus tôt à la retraite. En 2021, près de 35 % des nouveaux fonctionnaires (hors militaires) à la retraite avaient liquidé leur pension avant 62 ans (graphiques 3a et 3b). La réforme conduit à un décalage progressif de deux ans des âges spécifiques d'ouverture des droits propres à chaque statut.

L'allongement de la durée d'activité s'assimile à une augmentation de la population active, ce qui a une incidence sur le marché du travail (Ducoudré et Heyer, 2019). Pour les seniors à la recherche d'un emploi, le recul de l'âge de la retraite est susceptible de se traduire par un

---

24. D'après Aubert (2022a), un « ouvrier non qualifié sur quatre était en invalidité ou en situation de handicap juste avant la retraite, et liquide donc ses droits au titre de l'inaptitude au travail ».

25. Pour les individus qui se trouvent en incapacité de travailler, la loi de 2010 a introduit un critère de « retraite pour incapacité permanente ». Ce critère permet de liquider ses droits dès 60 ans même en l'absence de la durée d'assurance requise. Le critère d'attribution pour le travailleur est d'être « atteint d'une incapacité permanente d'au moins 10 % à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ».

26. Le critère de pénibilité a été introduit par la loi Touraine. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017, six risques professionnels sont pris en compte : activités exercées en milieu hyperbare (hautes pressions), les températures extrêmes, le bruit, le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif. Un compte professionnel de prévention (C2P) permet à ces salariés de cumuler des points pour pénibilité. 1 point est attribué en cas d'exposition pendant un trimestre à un facteur de pénibilité. L'attribution est portée à 2 points en cas d'exposition à plusieurs facteurs. Le cumul ne peut excéder 100 points. Ces points peuvent être utilisés pour payer une formation, travailler à temps partiel avec maintien de la rémunération ou pour valider des trimestres supplémentaires. 10 points permettent de valider 1 trimestre. Ces trimestres comptent comme des trimestres cotisés et permettent d'obtenir plus rapidement une pension pour carrière longue.

allongement de la durée du chômage et donc par un risque du type « moins de retraités, plus de chômeurs ». Aubert (2022b) explique que « décaler le départ à la retraite des personnes invalides ou inaptes conduit souvent à un simple transfert entre dispositifs sociaux ». En se basant sur des travaux présentés lors de la séance du COR de janvier 2022, Aubert rappelle que « la DREES et la DARES avaient estimé à 4,9 milliards d'euros l'impact d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans sur les autres dépenses sociales (chômage, minima sociaux, etc.) » et que « parmi ces dépenses, 2,3 milliards correspondent en réalité au seul surcroît de pensions d'invalidité et d'allocation adulte handicapé, dont les bénéficiaires sont automatiquement éligibles au dispositif de taux plein pour inaptitude au travail ».

Concernant les seniors en emploi, ils pourraient être confrontés à des difficultés accrues de maintien dans leur poste de travail pour des raisons de compétence, d'aptitude physique, voire de santé, ce qui peut conduire à une fréquence plus élevée des arrêts maladie. La perspective d'avoir des travailleurs partant plus tard à la retraite devrait être l'occasion pour les employeurs de mettre en place une gestion à plus long terme des carrières, et en particulier en termes de formation et d'aménagement des postes de travail. La réglementation peut être un instrument pour les responsabiliser face à ces enjeux. La réforme des retraites nécessite donc d'être accompagnée par des politiques actives de l'emploi des seniors (Guillemard, 2024 ; Le Garrec et Touzé, 2024).

Selon toute vraisemblance, les seniors les plus affectés seront ceux ne bénéficiant d'aucun dispositif dérogatoire et qui espéraient prendre leur retraite avant 64 ans. Sur les dix prochaines années, le nombre de travailleurs concernés est potentiellement élevé même si l'entrée de plus en plus tardive sur le marché du travail décale, *de facto*, l'âge auquel un travailleur peut espérer avoir le nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein. En 2021, près de 59 % des salariés du secteur privé ont pris leur retraite entre 62 et 64 ans (graphiques 3a et 3b). Puisque de nouveaux travailleurs réuniront les conditions requises de carrières longues entre 62 et 64 ans, ils seront donc affectés selon le nombre de trimestres supplémentaires nécessaires pour valider une carrière longue après 62 ans. En revanche, d'autres valideront un nombre de trimestres au-delà du niveau requis, et notamment les femmes qui peuvent valider jusqu'à 8 trimestres par enfant, sans pouvoir pour autant bénéficier d'un dispositif dérogatoire. Quoi qu'il arrive, les seniors contraints de partir plus tard à la retraite et

qui auront conservé leur emploi, ou à défaut bénéficié d'une période de chômage indemnisé, pourront prétendre à une pension complémentaire plus élevée du fait qu'ils auront accumulé plus de points au moment de la liquidation.

La réforme Borne a prévu de nouveaux dispositifs de carrières longues pour pouvoir partir entre 62 et 64 ans.

La réforme a également prévu une surcote parentale pour éviter, principalement aux femmes avec des enfants et ayant eu des carrières complètes, de ne tirer aucun bénéfice des trimestres supplémentaires acquis par enfant<sup>27</sup>. Pour en bénéficier, il faut avoir atteint le taux plein. Cette surcote consiste en une majoration de 1,25 % par trimestre accompli supplémentaire au-delà du nombre requis pendant l'année des 63 ans, soit jusqu'à 5 % pour une année entière. Guirriec (2023) estime que cette surcote parentale pourrait augmenter de « 0,4 le nombre moyen de trimestres utiles pour le taux de liquidation ». Pour les femmes, il est également prévu d'intégrer les indemnités journalières « maternité » antérieures à 2012 dans le calcul de la pension, cela permet potentiellement d'augmenter le salaire annuel moyen qui sert de pension de base versée par la CNAV.

Quant à la situation des personnes aux carrières incomplètes, elles attendent en général 67 ans pour ne plus subir la décote pour trimestres manquants. Bien que cet âge du taux plein automatique ne soit pas remis en question, certains retraités subiront une proratisation accrue du fait de l'accélération de l'augmentation de l'âge du taux plein : pour la génération 1968, une durée requise de 172 trimestres au lieu de 169 induit automatiquement une baisse de 1,8 % de la pension en cas de carrière incomplète<sup>28</sup>.

Pour les petites retraites, la pension minimum de base (minimum contributif) est relevée avec un objectif de pension totale à 85 % du SMIC net, soit environ 1 200 euros par mois<sup>29</sup> pour une carrière complète. Cette revalorisation des petites pensions peut compenser les conséquences d'une proratisation moins avantageuse en raison d'un nombre plus élevé de trimestres exigés. Cette mesure jouera pleinement dès 2024 (Chopard, 2024).

---

27. Quatre trimestres au titre de la maternité (incidence sur la vie professionnelle) pour la mère et quatre trimestres pour l'éducation à partager entre les deux parents.

28. Pour une discussion des conséquences du durcissement de la proratisation pour les travailleurs attendant l'âge du taux plein automatique, voir Aubert (2022c).

29. Précisément 1 188,89 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Pour les plus pauvres, l'âge d'ouverture des droits à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA ou ex-minimum vieillesse dont le montant est fixé à 1 012,02 euros par mois hors APL pour une personne seule en 2024 et 1 571,16 euros par mois pour les couples) ne bouge pas et reste fixé à 65 ans avec une dérogation à 62 ans en cas de handicap. Le taux de recours est estimé à environ 50 % des personnes âgées potentiellement bénéficiaires (Meinzel, 2022). La loi votée prévoit également d'encourager le recours à cette prestation différentielle en augmentant drastiquement le plafond de patrimoine au-delà duquel une récupération sur héritage pouvait être déclenchée (voir encadré 1).

Tableau 2. Impact de la réforme des retraites 2023

	Génération		
	1966	1972	1984
<b>Variation de la durée d'activité (en mois)</b>			
Ensemble	+6,9	+6,7	+6
Q1	+5,7	+7,3	+7,5
Femmes	+7,5	+7,8	+7,3
<b>Variation du niveau de la pension (en %)</b>			
Ensemble	+1,2	+1,9	+2,5
Q1	+6,4	+9,6	+14,8
Femmes	+3,4	+2,5	+1,9
<b>Variation de la pension totale sur le cycle de vie (durée × niveau de la pension) (en %)</b>			
Ensemble	-1	0	+0,9
Q1	+4,7	+7,2	+12,0
Femmes	-0,8	-0,1	+1

COR (2023). Scénario 1,3 % de croissance de la productivité.

Les évaluations des « effets redistributifs de la réforme et ses impacts sur l'équité entre les générations » publiées dans le rapport du COR (2023, chap. 5) permettent de dégager de nombreuses tendances. La DREES a eu recours au modèle Trajectoire en y appliquant les hypothèses 2023 du COR. Les résultats se sont concentrés sur trois générations : celles nées en 1966, 1972 et 1984. Ce modèle de micro-simulation dynamique permet alors d'avoir différents niveaux d'appréciation en intégrant la distribution des revenus (regroupement de la population en quatre groupes de taille identique) ou le genre. Si on regarde seulement les petites retraites et les femmes (tableau 2), on observe les résultats suivants :

— Les pensionnés du premier quartile de la distribution des revenus (Q1 ou les 25 % les plus pauvres) seraient certes plus affectés par l'allongement de la durée d'activité (générations 1972 et 1984) mais en contrepartie, ils seraient les grands gagnants en termes de revalorisation des minima sociaux et cet effet serait nettement supérieur au raccourcissement de la durée de perception de la pension.

— Les femmes seraient plus affectées que les hommes par l'augmentation de la durée d'activité mais en contrepartie elles bénéficieraient aussi d'une hausse plus élevée du niveau des pensions. L'effet global (hausse des pensions + baisse de la durée de perception) serait similaire à celui des hommes et proche de zéro (moyenne calculée sur les trois générations).

#### 4. Solde du système de retraites : un impact différencié selon les régimes

Comme nous l'avons déjà souligné dans la première section de cet article, la situation financière du système de retraite est souvent analysée de façon globale et, en pratique, l'évolution post-réforme est différente selon que les régimes étaient déjà ou non à l'équilibre. Le Comité de suivi des retraites (2023) rappelle à juste titre que le débat sur les « vrais » déficits demeure.

Les tableaux 3a et 3b détaillent respectivement par grands groupes de régimes de retraite l'évolution du solde financier et du poids de dépenses de pension en pourcentage du PIB telle que le COR l'estimait en 2023. Ces deux tableaux montrent deux tendances : 1) le régime de base du privé (CNAV) et la CNRA (fonction publique territoriale et hospitalières) contribuent au déficit du système de retraite (tableau 3a) ; 2) le régime de base du privé (CNAV) est le seul à voir augmenter régulièrement le poids de ses dépenses de pensions dans le PIB. Pour les autres, elles sont soit stagnantes (complémentaires du privé, CNRA), soit déclinantes.

Dans cette dernière section, nous abordons plus en détail les effets de composition. Tout d'abord, nous revenons sur l'épisode qui a marqué l'actualité des retraites en septembre 2023 lorsque la loi de financement de la Sécurité sociale 2024 a été rédigée. Le gouvernement a alors soulevé le sujet délicat des excédents de l'AGIRC-ARRCO et le fait que ces derniers allaient s'accroître avec la réforme alors que le régime de base géré par la CNAV était toujours en situation de déficit.

Ensuite, dans un deuxième point, nous posons la question du gain financier de l'État qui sera confronté à verser une moindre contribution d'équilibre pour payer les pensions des fonctionnaires retraités, ce qui représentera une opportunité budgétaire.

Tableau 3a. Solde du système de retraite (par grands groupes de régimes)

En % du PIB	2022	2023	2024	2025	2030	2035
<b>Ensemble</b>	0,17	0,13	-0,11	-0,23	-0,24	-0,41
Salariés du privé base et FSV	0,09	0,13	0,04	-0,01	-0,02	-0,10
Salariés du privé complémentaires	0,24	0,17	0,09	0,07	0,19	0,18
Fonction Publique d'État (FPE)	0	0	0	0	0	0
CNRACL	-0,04	-0,06	-0,11	-0,16	-0,30	-0,34
Régimes spéciaux	-0,03	-0,05	-0,06	-0,06	-0,05	-0,04
Fonctionnaires et régimes spéciaux	-0,07	-0,11	-0,17	-0,23	-0,34	-0,37
Régimes de non-salariés	-0,09	-0,07	-0,07	-0,07	-0,03	0,00

COR (2023).

Tableau 3b. Poids des dépenses de pension (par grands groupes de régimes)

En % du PIB	2022	2023	2024	2025	2030	2035
<b>Ensemble</b>	13,7	13,5	13,7	13,8	13,5	13,2
Salariés du privé base et FSV	5,7	5,6	5,8	5,9	5,9	6,0
Salariés du privé complémentaires	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5
Fonction Publique d'État (FPE)	2,2	2,1	2,1	2,1	1,9	1,7
CNRACL	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Régimes spéciaux	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5	0,5
Fonctionnaires et régimes spéciaux	3,8	3,7	3,8	3,8	3,5	3,2
Non-salariés	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5

COR (2023).

#### 4.1. La tentation de transférer les excédents de l'AGIRC-ARRCO pour financer le déficit chronique de la CNAV<sup>30</sup> (septembre 2023)

Le déficit du système de retraite est pour partie celui du régime de base des salariés du secteur privé. La dernière préparation de la loi de financement de la Sécurité sociale 2024 s'est d'ailleurs inscrite dans un contexte tendu entre le gouvernement et les partenaires sociaux en charge de la gestion autonome du régime de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO. D'un côté, le gouvernement cherchait à équilibrer les

30. Cette section reprend le post de blog de Gannon et Touzé (2023).



comptes du régime général de retraite qui verse la pension de base (CNAV). D'un autre côté, l'AGIRC-ARRCO avait renoué avec les excédents depuis 2021 et reconstituait progressivement son fonds de réserve. Le gouvernement, par l'intermédiaire du ministre du Travail, a alors fait une demande expresse au régime complémentaire d'employer une partie de son excédent pour refinancer les pensions de base. La réponse de la majorité des syndicats en charge de la gouvernance a été clairement négative.

Le 27 septembre 2023, le gouvernement Borne a présenté le Projet de loi de financement de la Sécurité sociale 2024. Avant même que le régime de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) ait délibéré (voir encadré 2) sur les nouvelles marges de manœuvre financière offertes par la réforme des retraites adoptée en avril 2023, le gouvernement avait fait savoir, par l'intermédiaire de son ministre du Travail, Olivier Dussopt, à plusieurs reprises<sup>31</sup>, que prélever environ 1 milliard d'euros sur les excédents du régime était une option crédible pour soutenir les besoins de financement du régime général (CNAV), et ce d'autant plus que la réforme améliore aussi sensiblement la situation financière de l'AGIRC-ARRCO. Le 12 octobre 2023, le ministre des Comptes publics, Thomas Cazenave, a confirmé cette intention devant l'Association des journalistes économistes et financiers. D'après lui, puisque la réforme des retraites « a un effet automatique sur les excédents de l'AGIRC-ARRCO, est-ce légitime que cela participe à l'amélioration de la soutenabilité financière du système global ? Je trouve que oui ».

Outre un clair objectif de ressource budgétaire nouvelle pour le régime de pension de base géré par la CNAV, les déclarations du ministre du Travail de septembre 2023 s'étaient appuyées sur trois affirmations qu'il convient d'analyser :

#### 1) Le régime général (CNAV) ne serait pas à l'équilibre financier ;

---

31. Précisément, le ministre a déclaré le 26 septembre 2023 devant les membres de l'Association des journalistes de l'information sociale (AJIS) : « Quand un régime de retraite et en l'occurrence le régime complémentaire, génère des excédents et qu'une partie de ses excédents est intrinsèquement liée à la réforme mise en place, nous considérons comme normal qu'il y ait une participation à l'équilibre général du système de retraite », puis sur l'antenne de radio Europe 1, le mardi 3 octobre 2023 : « La réforme telle qu'elle a été votée par le Parlement va permettre à l'AGIRC-ARRCO de dégager entre 1 et 1,2 milliard d'euros en 2026. Sur le total des excédents de 2026, il y en a une partie, environ 1-1,2 milliard d'euros, qui n'existerait pas sans la réforme. Nous considérons qu'il est normal que cette partie d'excédent soit mise à contribution pour financer un certain nombre d'acquis. »

- 2) Le régime complémentaire (AGIRC-ARRCO) dégagerait un excédent financier chronique ;
- 3) Les ressources entre régimes de retraite pourraient être mutualisées.

#### Encadré 2. AGIRC-ARRCO : le nouveau plan quadriennal 2023-2026

Dans la nuit du mercredi 4 au jeudi 5 octobre 2023, l'instance de gouvernance du régime de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) est parvenue à un accord de pilotage quadriennal. Ce dernier prévoit de revaloriser les pensions au dernier taux d'inflation calculé par l'INSEE en août 2023, soit 4,9 %, dès le 1<sup>er</sup> novembre 2023 ainsi que la suppression de la décote temporaire de 10 % en cas de départ l'année du taux plein. Cette revalorisation se rapproche de celle des pensions de base de 5,2 % au 1<sup>er</sup> janvier 2024 à la suite de l'annonce du ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, le 26 septembre dernier. En revanche, pour les trois années à venir, l'AGIRC-ARRCO a convenu que la revalorisation des pensions s'adaptera à la conjoncture économique et qu'elle pourrait donc être moindre que l'inflation mais au maximum de 0,4 point en dessous de cette dernière.

#### ***Le régime général (CNAV) ne serait pas à l'équilibre financier***

D'après le rapport du Conseil d'orientation des retraites de juin 2023 (COR, 2023), les perspectives financières de la CNAV ne seraient pas alarmantes d'ici à 2030, puisque ce régime de base des travailleurs du secteur privé serait en mesure de disposer de ressources suffisantes pour couvrir ses dépenses de pensions, bien que celles-ci devraient augmenter de 5,7 à 5,9 % du PIB d'ici là. Malgré la réforme de 2023, la situation financière déraperait progressivement après 2030 pour atteindre un déficit d'environ 0,7 % du PIB en 2070<sup>32</sup>, soit environ 10 % des dépenses lorsque ces mêmes dépenses représenteront environ 7 % du PIB.

D'après le dernier rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2023<sup>33</sup>, il manquerait près de 3 milliards en 2024 pour financer la CNAV, tout en tenant compte d'un léger excédent du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et malgré la réforme

32. Moyenne des scénarios de croissance de la productivité.

33. Le périmètre de mesure du déficit peut différer de celui du COR. Toujours est-il que la loi de financement se base sur cette mesure.

des retraites promulguée le 14 avril 2023. Des ressources nouvelles, de l'ordre de 3,3 % des recettes de cotisations, et *a priori* de façon durable, seraient donc nécessaires pour remettre à flot la CNAV, ce qui n'est pas négligeable mais pas insurmontable.

### ***Le régime complémentaire (AGIRC-ARRCO) dégagerait un excédent financier chronique***

Ce régime de retraite par répartition en charge des pensions complémentaires des salariés du secteur privé est géré uniquement par les partenaires sociaux. Il doit s'assurer chaque année de disposer de ressources suffisantes pour honorer les droits à pension. Pour faire face au vieillissement de la population et à des chocs conjoncturels imprévisibles, une gouvernance exigeante a été mise en place (Charpentier, 2014 ; Gannon, Legros et Touzé, 2020 ; Touzé, 2017) qui, à partir de la fin des années 1990, a permis d'accumuler des réserves.

Certes, depuis 1993, les différentes réformes de recul de l'âge de la retraite adoptées par les gouvernements ont mécaniquement amélioré la situation financière du régime mais de façon insuffisante. Ce qui explique une gestion rendant le mode de calcul de la pension moins généreux<sup>34</sup> par l'AGIRC-ARRCO : il en découle une baisse du taux de remplacement<sup>35</sup> de la pension complémentaire d'une génération à l'autre, au gré de la dégradation du taux de dépendance démographique (Nortier-Ribordy, 2017 ; Gannon *et al.*, 2021). Par exemple, les calculs prospectifs de Nortier-Ribordy (2017) montrent que le taux de remplacement de la pension complémentaire pourrait passer pour une carrière de type « cadre » (resp. « non-cadre ») de 34,7 % (resp. 24,3 %) du dernier salaire pour la génération née en 1952 à 21,7 % (resp. 17,8 %) pour celle née en 1982, soit une baisse d'environ 37,5 % (resp. 26,7 %) de la pension.

Ce mode de gestion a permis au régime complémentaire d'accumuler des réserves entre 1997 et 2008, qui ont été mises à contribution pour amortir le choc de la crise financière de 2008. Cette grande récession a eu un impact négatif à la fois sur les ressources des cotisations et sur la valeur financière des placements. Les efforts sur les pensions et

---

34. Prix d'achat du point plus élevé, faible croissance de la valeur liquidative du point, adoption d'un coefficient de solidarité (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 malus de 10 % sur la pension complémentaire pendant trois ans en cas de départ l'année du taux plein ; annulation du malus en cas de décalage d'une année ; bonus de 10 %, 20 % ou 30 % pendant un an en cas de décalage de deux, trois ou quatre années).

35. Pourcentage de la pension en fonction du dernier salaire.

notamment la mise en place d'un coefficient de solidarité ont permis progressivement le retour à l'équilibre avec un léger excédent en 2019. Mais l'année 2020, marquée par la crise Covid-19, a vu la formation d'un fort déficit (5,3 milliards d'euros, soit 6,2 % des pensions versées). Depuis 2021, le retour des excédents a permis de reconstituer le fonds de réserve sans pour autant que le ratio<sup>36</sup> de son encours, ramené aux dépenses, soit équivalent à celui observé avant la crise de 2008 (Lubin et Savary, 2021).

Le pilotage financier du régime complémentaire n'a pas pour objectif de dégager un excédent systématique. La constitution d'un fonds de réserve permet surtout de faire face à des épisodes conjoncturels difficiles et de lisser l'ajustement à la baisse du taux de remplacement au gré du vieillissement démographique.

D'un point de vue prospectif, la gestion équilibrée conduit à maintenir à un niveau relativement constant le poids de la masse des pensions complémentaires dans le PIB (entre 3,5 et 3,9 % d'ici à 2070), quel que soit le scénario de croissance de la productivité (COR, 2023).

La nouvelle réforme des retraites devrait donc permettre à l'AGIRC-ARRCO de disposer d'une marge de manœuvre supplémentaire, environ 1 milliard d'euros d'après le gouvernement. Ce gain résulte à la fois du fait que les travailleurs cotisent plus longtemps et, qu'une fois à la retraite, ils percevront moins longtemps leur pension. L'AGIRC-ARRCO pourrait légitimement employer cette ressource supplémentaire à modérer la baisse programmée du taux de remplacement. Cette modération bénéficierait *de facto* proportionnellement davantage aux salaires élevés (voir *infra*) puisque la part de la pension complémentaire augmente avec le revenu.

La notion d'excédent financier est donc relative et conditionnelle au fait que le régime complémentaire adapte le niveau des pensions à l'évolution du nombre de cotisants par rapport au nombre de retraités. Il est important de souligner que la réforme de 2023 améliore la situation financière de tous les régimes, y compris ceux de la fonction publique. En effet, pour ces derniers, la contribution d'équilibre sera réduite, ce qui laissera au gouvernement de nouvelles marges de manœuvre budgétaire pour ses choix de dépenses publiques (Legros et Touzé, 2022 ; Gannon, Legros et Touzé, 2023).

---

36. Fin 2022, le montant des réserves était estimé à 68 milliards d'euros, soit environ 9,2 mois de dépenses. En 2008, les réserves représentaient environ 11 mois de pensions.

### *Les ressources entre régimes de retraite pourraient être mutualisées*

Les transferts existent entre régimes de retraite dans le cadre d'une réglementation limitée (Cour des comptes, 2010) et pour l'essentiel au titre de la compensation démographique entre les régimes de base (CNAV, mutualité sociale agricole, fonction publique territoriale et hospitalière, etc.) pour mutualiser des vieillissements différenciés.

Prélever sur le fonds de réserve et/ou sur les excédents du régime complémentaire peut paraître contestable pour deux raisons essentielles :

- Le fonds de réserve et l'excédent appartiennent aux adhérents du régime, à savoir les cotisants et les retraités. Il est difficile d'imaginer que l'État puisse procéder à une sorte d'expropriation sans que la validité constitutionnelle d'une telle décision ne soit questionnée. Un changement de paradigme pourrait provoquer un sentiment d'insécurité générale sur les excédents mis en réserve par les régimes de retraite. Quid des régimes des non-salariés, de l'Ircantec (régime complémentaire des salariés non titulaires de la fonction publique qui fonctionne comme l'AGIRC-ARRCO), voire du régime additionnel de la fonction publique (RAFP) qui est un régime par point géré par capitalisation<sup>37</sup> ?
- Un mode rigoureux de gestion financière devrait être un principe universel de gouvernance à long terme des régimes de retraite (Gannon, Legros et Touzé, 2020). Si le gouvernement a la possibilité de prélever, de façon discrétionnaire, des ressources sur les régimes autonomes de retraite, alors, à l'avenir, tout régime adoptant une gestion rigoureuse des droits à la retraite, avec un excédent alimentant un fond de réserve (Cour des comptes, 2022), s'exposera à une « ponction », même si la Première ministre Élisabeth Borne avait réfuté ce terme, ou à une « taxe », dès lors qu'au nom de la solidarité, il pourra être contraint de contribuer au financement des régimes déficitaires. Vu sous un certain angle, la réaction du ministre du Travail<sup>38</sup> a révélé la conséquence d'une telle anticipation, car cette dernière ne peut

---

37. Ce régime dispose d'un actif mutualisé en contrepartie des provisions mathématiques (engagement pour chaque affilié).

38. Sur ce point, Olivier Dussopt a d'ailleurs précisément réagi sur Europe 1 le 5 octobre 2023 : « Dans leur accord, les partenaires sociaux ont décidé de dépenses nouvelles, financées par le rendement de la réforme des retraites et n'ont pas défini de mécanisme de solidarité permettant de sanctuariser ce rendement. Cette décision met en péril l'équilibre de la réforme et la crédibilité de nos finances publiques. »

qu'encourager l'instance de gouvernance à être plus dépensière, et ce d'autant plus qu'elle dispose d'une pleine autonomie de gestion<sup>39</sup>.

### ***Quelles solutions pour remettre complètement à flot le régime de base ?***

Une solution possible pour renflouer le régime de base des salariés du secteur privé dès 2024 pourrait s'appuyer sur un équilibre à définir entre l'affectation de ressources nouvelles du budget général et une hausse du taux de cotisation. Une telle démarche pourrait s'appuyer sur les recommandations de Cornilleau et Sterdyniak (2017, p. 15) : « [Le] gouvernement et les partenaires sociaux devraient annoncer clairement que c'est par la hausse des cotisations que le système devra être équilibré, une fois effectués les efforts possibles en matière de recul de l'âge de fin d'activité, ceci à taux de remplacement globalement satisfaisant. »

Par exemple, le taux de cotisation retraite non plafonné<sup>40</sup> pourrait être sollicité au nom de la solidarité. Sa hausse pourrait être partiellement ou intégralement compensée pour les salaires inférieurs au plafond par une baisse du taux plafonné<sup>41</sup>. Cette hausse du taux de cotisation affectée au financement du régime de base serait alors principalement, voire intégralement, supportée par la part des salaires supérieurs au plafond.

Il appartiendrait alors au conseil d'administration de l'AGIRC-ARRCO d'arbitrer, en pleine autonomie, sur l'opportunité d'une baisse du taux de cotisation vieillesse au-dessus du plafond<sup>42</sup>. La hausse de la cotisation de base serait ainsi neutralisée et n'affecterait ni le salaire net ni le salaire brut chargé pour les hauts salaires. En revanche, il y aurait implicitement un transfert de recettes de cotisation sociale de l'AGIRC-ARRCO vers la CNAV, et la part des salaires au-dessus du plafond conduirait à l'attribution de moins de points de retraite complémentaire.

---

39. Le 26 septembre 2023, devant les membres de l'AJIS, le ministre du Travail rappelait à juste titre que « la négociation autour des règles de gestion de l'AGIRC-ARRCO est une négociation autonome » et que cette dernière était juste « encadrée par un document d'orientation et une lettre de cadrage », et que par conséquent, « les partenaires sociaux feront ce qu'ils jugent le plus utile et le plus efficace ».

40. Ce taux est actuellement de 2,30 %.

41. Ce taux est actuellement de 15,45 %.

42. Ce taux est actuellement de 21,59 %.

Une autre piste pour renflouer les comptes de la CNAV est l'assiette génératrice de droits. La progression du plafond de Sécurité sociale pourrait être rendue plus rapide que celle des salaires. Il s'ensuivrait un niveau plus important de recettes pour le régime de base et moins importantes pour le régime complémentaire. Toutefois, il en résulterait progressivement des pensions de base calculées jusqu'à un plafond plus élevé, ce qui conduirait aussi à une élévation des dépenses. Le sous-financement chronique ne serait pas résolu mais seulement décalé dans le temps. Le plafond de Sécurité sociale sert à délimiter le niveau de couverture maximale du régime de base. Ce dernier couvre le premier niveau des pensions. Il joue donc un rôle important pour les retraités les plus modestes dès lors que la pension de base est plus généreuse (meilleur rendement des cotisations versées) que la pension complémentaire. La combinaison pension de base/pension complémentaire permet alors de servir un taux de remplacement dégressif. En comparaison du régime complémentaire, le régime de base peut être plus généreux seulement s'il dispose de ressources supplémentaires, telles que la cotisation déplafonnée ou d'autres ressources budgétaires. Par voie de conséquence, un objectif de plafond trop élevé dans la distribution des salaires peut nuire à la dégressivité des pensions.

Vu le contexte actuel de réduction du déficit public et la politique d'économie annoncée par le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, il paraît difficile d'affecter des ressources budgétaires supplémentaires sans hausse du taux de prélèvement. Un financement supplémentaire par une hausse générale de la CSG ou de l'impôt sur le revenu pourrait également être étudié. En l'absence de ressources nouvelles, le déficit de la branche vieillesse nécessite alors une émission spécifique de titres de dette publique, un autre choix possible mais plus coûteux avec la remontée des taux d'intérêt (OFCE, 2023).

#### **4.2. Au-delà d'une réforme des retraites : une opportunité budgétaire pour l'État**

Les régimes de la fonction publique (État, collectivités territoriales, hôpitaux publics) et les autres régimes spéciaux, sont des régimes d'employeurs, le droit à pension est rattaché au contrat de travail. À quelques nuances près, il en découle pour l'employeur l'obligation d'honorer ses engagements en versant une contribution additionnelle aux cotisations prélevées sur les salaires afin d'équilibrer les dépenses de pension.

Les régimes de la fonction publique concentrent près de 27 % des pensions versées. La manne financière induite par la réforme pour l'État employeur est potentiellement élevée. Par ailleurs, l'accroissement global de la population active devrait augmenter l'ensemble des recettes socio-fiscales (cotisations maladie et chômage, impôt sur le revenu, CSG). La question de la « juste » affectation de ces ressources financières publiques se pose.

La baisse programmée des dépenses de pension du secteur public donne un ordre de grandeur des économies budgétaires réalisées par l'État à la suite des réformes explicites mais également de la réforme implicite. Cette dernière ne dit pas vraiment son nom car elle résulte d'un gel du point d'indice de la fonction publique<sup>43</sup> (parfois compensé par des primes qui ne donnent pas droit aux mêmes pensions que le régime FPE) qui se traduit par des carrières possiblement moins dynamiques (moins d'avancement au choix, moins de promotions avec un changement de grille) et une réduction des effectifs de fonctionnaires (application partielle du principe d'un recrutement pour deux départs à la retraite) conduisant petit à petit à une diminution du nombre de retraités de la fonction publique. Il est utile de rappeler que l'ancienne convention COR (taux de cotisation constant) faisait clairement apparaître des excédents<sup>44</sup> pour l'État à long terme dès lors qu'on supposait que le taux employeur d'équilibre l'année du rapport était maintenu constant. D'après le rapport 2023 du COR, les dépenses de retraites de la fonction publique devraient diminuer de 0,5 point de PIB entre 2022 et 2035 (tableau 3b). Le déficit de 0,4 % du PIB affiché à cet horizon (tableau 3a) relève plus de la convention comptable, sinon cela signifierait que l'État n'honorait pas intégralement ses engagements envers ses anciens travailleurs.

Plusieurs pistes sont envisageables (Legros et Touzé, 2022).

La première pourrait s'appuyer sur le principe de maintien du niveau de dépenses publiques en faveur des seniors. Soutenir la prise en charge publique des dépenses liées à la perte d'autonomie apporterait notamment une sécurité financière bienvenue dans un contexte où les générations du baby-boom vont progressivement être confrontées massivement à ce risque et où la désindexation des pensions par

43. Entre janvier 2000 et avril 2024, le point fonction publique aurait perdu près de 23,7 % en valeur réelle (source : <https://www.data.gouv.fr/fr/reuses/valeur-du-point-dindice-de-la-fonction-publique-en-france-et-comparaison-avec-la-valeur-quil-aurait-sil-avait-suivi-linflation/>).

44. À court-moyen terme, ce taux constant était toutefois insuffisant pour couvrir les dépenses.



rapport aux salaires et à la croissance induit une perte de pouvoir d'achat relatif particulièrement sensible en fin de vie, là où de nouveaux besoins se font sentir : gériatrie, aides dans les actes de la vie quotidienne et adaptation du logement.

Une seconde piste pourrait viser à réduire le montant du déficit budgétaire, ce qui revient à rééquilibrer la charge fiscale entre générations, donc une piste en faveur de l'équité intergénérationnelle.

L'avenir du système de retraite ne dépend pas seulement du réglage des paramètres définissant les droits mais également de l'évolution de la capacité de l'économie à produire de la richesse et à offrir un emploi bien rémunéré à tous (Masson et Touzé, 2021). Aussi, une troisième piste pourrait être celle de l'investissement dans l'économie. Masson et Touzé (2019, p. 277) développent l'idée de fonds souverain qui permettrait de « disposer de capitaux importants pour envisager le financement de l'économie à long terme et de rendre notre économie moins dépendante de capitaux étrangers dont le souci d'efficacité des placements ne repose pas sur notre seul bénéfice national ».

Le soutien à l'investissement public ou privé pourrait être motivé par le besoin de répondre aux défis majeurs posés par la transition énergétique et la volonté de satisfaire les accords de Paris visant la quasi-neutralité carbone d'ici à 2050. Cette transition nécessite une adaptation du secteur productif, laquelle peut engendrer une reconfiguration coûteuse en équipements susceptibles d'améliorer l'efficacité énergétique.

L'investissement pourrait également prendre une forme immatérielle et s'orienter vers le champ de l'éducation nationale ou celui de l'enseignement supérieur et de la recherche ou de façon plus générale vers celui de la formation professionnelle, en particulier celle des seniors. Les services publics jouent un rôle central pour soutenir un investissement en capital humain de qualité.

## 5. Conclusion

La réforme Borne 2023 s'inscrit dans les précédentes. Elle n'est toutefois pas une simple prolongation de la réforme Woerth de 2010. Comme le souligne Aubert (2023), « par rapport à la réforme de 2010, le projet actuel intègre des modalités qui tiennent davantage compte des personnes les plus modestes ». La réforme comprend notamment de nombreuses mesures d'atténuation : nouvelles catégories de

dérogation pour « carrière longue », surcote parentale, maintien d'âges de référence à leur niveau actuel (minimum vieillesse, invalidité, taux plein inconditionnel, revalorisation des petites pensions avec la hausse du minimum contributif).

Cette réforme devrait conduire la France à se rapprocher de la pratique européenne en termes d'âge moyen de départ à la retraite<sup>45</sup>. Malgré une pression accrue pour les seniors confrontés à des difficultés de maintien dans l'emploi, le recul de l'âge de la retraite va contribuer à un rééquilibrage financier.

Toutefois, la croissance telle qu'on l'a connue et projetée jusqu'à présent va être remise en cause par l'urgence d'une politique d'actions en faveur du climat. D'après Laurent et Touzé (2022 ; 2023), la question de la soutenabilité est double dès lors que dégradation climatique et quête perpétuelle de croissance s'opposent. Le financement de la transition démographique devrait donc s'envisager à l'aune de celle de la transition énergétique (Pisani-Ferry et Mahfouz, 2023), ce qui pourrait conduire à repenser, à moyen et long termes, tant nos modes de consommation et de production que la durée d'activité (Blanchet, 2022 ; Blanchet et Touzé, 2024). Selon ce point de vue, il serait judicieux que le Conseil d'orientation des retraites intègre un scénario supplémentaire « transition énergétique » ou « développement durable » dans son rapport annuel sur l'évolution et les perspectives des retraites en France.

## Références

Assemblée nationale, 2020a, *Projet de loi organique relatif au système universel de retraite*, n° 2622, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale 24 janvier.

Assemblée nationale, 2020b, *Projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution après engagement de la procédure accélérée, instituant un système universel de retraite*, n° 368, 4 mars.

Assemblée nationale, 2023a, *Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023*, 14 avril.

---

45. 61,5 ans en France et 62,4 ans dans l'Union européenne à 27 d'après le rapport *Pension at a glance 2023* de l'OCDE.

- Assemblée nationale, 2023b, *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024*, n° 1682, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale 27 septembre.
- Aubert P., 2022a, « Les âges de départ à la retraite depuis 2010 : quels enseignements pour la réforme à venir ? », *Note IPP*, n° 84, décembre.
- Aubert P., 2022b, « Au-delà de la pénibilité des métiers, une nécessaire prise en compte des situations d'inaptitude constatée », *Blog ipp.eu*, 7 décembre. <https://blog.ipp.eu/2022/12/07/au-dela-de-la-penibilite-des-metiers-une-necessaire-prise-en-compte-des-situations-dinaptitude-constatee/>
- Aubert P., 2022c, « Allonger la durée requise plutôt que relever l'âge minimal de départ à la retraite : un levier de réforme plus juste ? », *Blog ipp.eu*, 7 décembre. <https://blog.ipp.eu/2022/12/07/allonger-la-duree-requise- plutot-que-relever-lage-minimal-de-depart-a-la-retraite-un-levier-de-reforme-plus-juste/>
- Aubert P., 2023, « Quelles catégories seront plus touchées par le relèvement de l'âge minimal légal ? », *Blog ipp.eu*, 12 janvier. <https://blog.ipp.eu/2023/01/12/quelles-categories-seront-les-plus-touchees-par-le-relevement-de-lage-minimal-legal/>
- Aurissergues E., B. Coquet, M. Dauvin, O. Jullien de Pommerol, P. Madec et R. Sampognaro, 2024, « L'heure des comptes : perspectives 2024-2025 pour l'économie française », *OFCE Policy brief*, n° 126, 10 avril.
- Bechichi N., A. Marino et M. Tô, 2020, « Augmenter les bornes d'âge ou la durée d'assurance : quel impact sur l'âge de départ au vu des récentes réformes ? », *Questions retraite & solidarité – Les études*, n° 31, Caisse des dépôts et consignation.
- Blanchet D., 2022, « Pour polluer moins, faut-il travailler moins ou bien travailler plus ? », *Blog de l'AFSE*, 9 décembre.
- Blanchet D., A. Bozio et S. Rabaté, 2016, « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, vol. 67, n° 4, pp. 879-911.
- Blanchet D. et V. Touzé, 2024, « Longévité, pénibilité et nouvel impératif de sobriété : quelles incidences sur le choix de l'âge ? », *Revue de l'OFCE*, n° 184.
- Blanpain N., 2016, « Les hommes cadres vivent toujours 6 ans de plus que les hommes ouvriers », *INSEE première*, n° 1584, février.
- Bock S., A. Elewa et S. Guillou, 2023, « Comprendre le tissu productif marchand en France. Une analyse de la décennie passée », *OFCE Policy brief*, n° 119.
- Charpentier F., 2014, *Retraites complémentaires : histoire et place des régimes Arrco et Agirc dans le système français : 75 ans de paritarisme*, Paris, Economica.

- Chopard M., 2024, « En 2024, la réforme du minimum contributif augmente la pension de 185 000 nouveaux retraités », *DREES – Études et résultats*, n° 1297, février.
- Comité de suivi des retraites, 2023, *Dixième avis*, 13 juillet.
- Commission européenne, 2021, *The 2021 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU member states (2019-2070)*, Institutional Paper n° 148, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Conseil constitutionnel, 2023, « Décision n° 2023-849 DC », 14 avril.
- COR, 2022, *Évolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel*, Paris, Conseil d'orientation des retraites.
- COR, 2023, *Évolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel*, Paris, Conseil d'orientation des retraites.
- COR, 2024, *Évolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel*, Paris, Conseil d'orientation des retraites.
- Cornilleau G. et H. Sterdinyak, 2017, « Faut-il une nouvelle réforme des retraites ? », *OFCE Policy brief*, n° 26, 2 novembre.
- Cour des comptes, 2010, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2010*, Paris, Cour des comptes.
- Cour des comptes, 2022, *Rapport public annuel 2022*, Paris, Cour des comptes.
- Dubois Y. et M. Koubi, 2017, « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des séniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 », *INSEE Analyse*, n° 30, janvier.
- Ducoudré B. et E. Heyer, 2019, « Les effets macroéconomiques des leviers d'équilibrage du système de retraite à l'aide du modèle *e-mod.fr* de l'OFCE », *Étude de l'OFCE pour le Conseil d'orientation des retraites*.
- Fipaddict, 2022, « Une autre réforme des retraites est possible », *La Grande Conversation*, 22 décembre. <https://www.lagrandeconversation.com/economie/une-autre-reforme-des-retraites-est-possible/>
- Gannon F., G. Le Garrec, G. Lenfant et V. Touzé, 2021, « Pension d'un salarié du secteur privé et transitions vers un système universel de retraite par points : étude d'impact sur des profils-types de carrière complète sous plafond », *Économie & prévision*, n° 218, pp. 1-22.
- Gannon F., G. Le Garrec et V. Touzé, 2018, « Réformer le système de retraite : pourquoi, comment ? », in : OFCE, *L'économie française 2019*, Paris, La Découverte, pp. 86-97.
- Gannon, F., Legros, F. et V. Touzé, 2020, « The French mandatory occupational pension scheme: History and properties of a point system », in : M. Peris-Ortiz, J. Álvarez-García, I. Domínguez-Fabián et P. Devolder (eds), *Economic challenges of pension systems*, Berlin, Springer, pp. 211-233.

- Gannon F., F. Legros et V. Touzé, 2023, « La réforme Borne 2023 des retraites : une mise en perspective », in : OFCE, *L'économie française 2024*, Paris, La Découverte, pp. 91-99.
- Gannon F. et V. Touzé, 2023, « Excédent (AGIRC-ARRCO) vs. déficit (CNAV) : une mutualisation entre régimes de retraite est-elle légitime ? », *OFCE le blog*, 18 octobre.
- Gouvernement Borne, 2023, « Pour nos retraites : justice, équilibre et progrès », dossier de presse.
- Guérin J.-L. et F. Legros, 2002, « Neutralité actuarielle : un concept élégant mais délicat à mettre en œuvre », *Revue d'économie financière*, n° 68, pp. 79-90.
- Guillemard A.-M., 2024, « Apories d'une réforme de la retraite reposant sur l'unique paramètre de l'âge pour prolonger la vie active », *Revue de l'OFCE*, n° 184.
- Guirric R., 2023, « Retraite : parmi les femmes bénéficiant de majorations de durée d'assurance pour enfants, trois sur quatre voient leur pension augmenter grâce à ces trimestres », *DREES – Études et résultats*, n° 1283, octobre.
- Laurent E. et V. Touzé, 2022, « La retraite : une question d'âge ou de température ? », *OFCE le blog*, 16 septembre.
- Laurent E. et V. Touzé, 2023, « Retraites : de quelle soutenabilité parle-t-on ? », *OFCE le blog*, 16 mars.
- Lavigne A., 2013, *Économie des retraites*, Paris, La Découverte.
- Le Garrec G. et V. Touzé, 2022, « Équilibrer le système de retraite en jouant sur la démographie des retraités : quels enjeux budgétaires ? », in : E. Heyer, M. Plane et X. Timbeau (eds), « Quelle trajectoire pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ? », *OFCE Policy brief*, n° 108, 21 juillet.
- Le Garrec G. et V. Touzé, 2024, « Maintien des seniors dans l'emploi en Europe : quel bilan face au défi posé par le recul de l'âge de la retraite ? », *Revue de l'OFCE*, n° 184.
- Legros F. et V. Touzé, 2022, « Retraites : "Le recul effectif est inférieur au recul théorique de l'âge de départ" », *Le Monde*, 21 octobre.
- Lubin M. et R.-P. Savary, 2021, *Réserves des régimes de retraites*, rapport d'information n° 747 (2020-2021), déposé le 7 juillet, Paris, Sénat.
- Marino A. et P. Meinzel (eds), 2023, *Les retraites et les retraités 2023*, Paris, Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.
- Masson A. et V. Touzé, 2019, « Vieillesse et épargne des ménages. Comment favoriser une meilleure accumulation du capital ? », *Revue de l'OFCE*, n° 161, pp. 225-286.
- Masson A. et V. Touzé, 2021, « Heurs et malheurs du système universel de retraite », *OFCE Policy brief*, n° 83, 19 janvier.

- Meinzel P., 2022, « Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules », *Les dossiers de la DREES*, n° 97, mai.
- Nortier-Ribordy F., 2016, « 20 ans d'évolution d'acquisition des droits dans les régimes complémentaires : quels effets sur le montant des retraites ? », *Retraite et société*, n° 74, pp. 21-52.
- OCDE, 2023, *Pension at a glance 2023: OECD and G20 indicators*, Paris, Organisation de coopération et de développement économiques.
- OFCE, 2023, « Le prix de l'inflation : Perspectives 2023-2024 pour l'économie française », *OFCE Policy brief*, n° 114, 13 avril.
- Pisani-Ferry J. et S. Mahfouz, 2023, *Les incidences économiques de l'action pour le climat, Rapport à la Première ministre*, Paris, France Stratégie.
- Rabaté S. et J. Rochut, 2020, « Employment and substitution effects of raising the statutory retirement age in France », *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 19, n° 3, pp. 293-308.
- Soulat L., 2024, « L'effet du passage à la retraite sur le bien-être des Français », *Questions Politiques Sociales*, n° 42, avril.
- Timbeau X., 2022, « Trois décennies de réformes fiscales en France », *L'Économie politique*, n° 96, pp. 8-19.
- Touzé V., 2017, « Vers un régime de retraite à points et par répartition : l'exemple AGIRC-ARRCO », in : OFCE, *L'économie française 2018*, Paris, La Découverte, pp. 112-116.
- Touzé V., 2023, « Augmenter les taxes sur le tabac pour financer les retraites : choix économique ou provocation politique ? », *OFCE le blog*, 6 juin.
- Zemmour M., 2024, « Les effets du report de l'âge minimal de la retraite à 62 ans : une approche par catégories socio-professionnelles », *LIEPP Working Paper*, n° 161.

