

2 / La réforme Borne 2023 des retraites : une mise en perspective

Frédéric Gannon, Florence Legros et Vincent Touzé

L'année 2023 a été marquée par une nouvelle réforme des retraites. En pratique, le gouvernement Borne disposait de trois leviers pour restaurer l'équilibre financier¹ : 1) le taux de cotisation pour accroître les recettes ; 2) le montant des pensions pour maîtriser les dépenses ; 3) l'âge moyen de liquidation pour agir sur les deux.

À la suite à l'engagement électoral du président Macron, le choix gouvernemental a été de recourir à une augmentation progressive de l'âge de la retraite. Non sans difficultés politiques², la loi a été promulguée le 14 avril 2023. Outre des mesures connexes³, elle prévoit désormais : 1) un relèvement programmé et progressif de l'âge d'ouverture des droits à la retraite (AOD), ce dernier passant de 62 ans pour les générations nées avant 1961 à 64 ans pour les générations nées après 1968 ; 2) une accélération de la loi Touraine de 2014, l'objectif de 43 années cotisées devant désormais s'appliquer dès la génération 1965 alors que, initialement, seule les générations nées après 1973 étaient concernées.

1 Il s'agit ici d'une réforme dite paramétrique, qui ne touche pas le fonctionnement global du système, au rebours de la réforme systémique de régime universel par points envisagée et durant le quinquennat précédent.

2 À défaut d'une majorité à l'Assemblée nationale, la loi a été adoptée par l'activation de l'article 49.3 et malgré trois motions de censure qui ont échoué à réunir une majorité de députés.

3 Par exemple : le relèvement du minimum contributif permet d'augmenter la pension de base des petites retraites ; l'augmentation du seuil avant reprise sur héritage facilite le recours au minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées) pour ceux qui y ont droit ; un index « senior » mesurant la performance sociale des entreprises devait voir le jour, mais cette mesure a été rejeté par le Conseil constitutionnel.

Plusieurs questions se posent quant au bien-fondé de ces mesures [Legros et Touzé, 2022 ; Touzé, 2023] : la réforme était-elle urgente ? L'âge est-il le seul paramètre d'ajustement acceptable ? Quels sont les principaux points de vigilance ? À quoi pourraient servir les recettes socio-fiscales supplémentaires consécutives à l'accroissement de la population active ?

Était-il urgent de réformer ?

Le rapport du COR [2022] estime que le déficit du système de retraites devrait progressivement gonfler pour atteindre un niveau compris entre 0,7 % et 0,8 % du produit intérieur brut (PIB) d'ici une dizaine d'années, soit un sous-financement des dépenses de pension de l'ordre de 6 %. L'ampleur n'est pas négligeable mais en deçà de celles anticipées lors des précédentes réformes car ces dernières ont déjà joué un rôle crucial de rééquilibrage financier [Gannon et al., 2018]. Cette situation budgétaire s'inscrit aussi dans un contexte financier dégradé avec une dette publique de 111 % du PIB en 2022.

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. Mais deux considérations militaient en faveur d'une action précoce : 1) les changements paramétriques des retraites devant être anticipés suffisamment tôt par les travailleurs, il est important d'opérer sur un horizon long pour mettre en place ces changements de façon progressive ; 2) la procrastination a par nature un prisme générationnel car l'absence de décision reporte aux générations suivantes la charge d'endosser des réformes dans l'urgence, et donc plus douloureuses. 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.

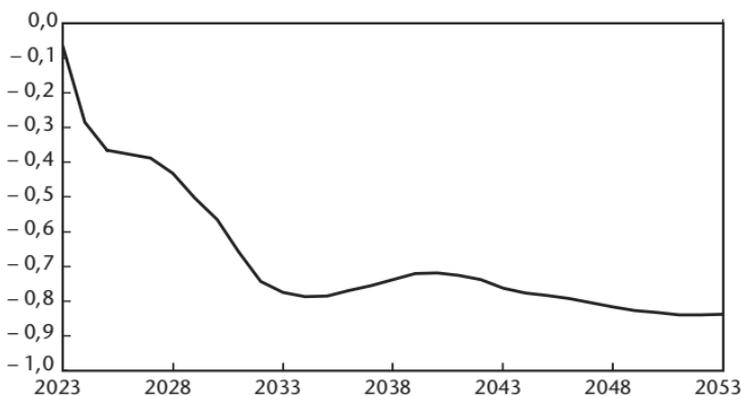
L'âge était-il le seul paramètre d'ajustement acceptable ?

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. Cette option est sujette à débat du fait d'un taux de prélèvement sur le travail déjà élevé en France. Certes, il permet de financer une protection sociale généreuse mais il peut présenter des limites. En effet, user de ce levier im-

Graphique 1. Solde budgétaire du système de retraites

En % du PIB



Sources : calculs des auteurs d'après COR [2022], moyenne scénarios (1 et 1,3 % de croissance).

plique 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 actuel. Quant à la hausse des cotisations patronales, elle soulève la question du coût du travail, source de controverses et sujet sensible dans le contexte actuel de chocs sur les prix des matières premières.

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.

Troisièmement, le gouvernement aurait pu réduire le montant 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 importantes. C'est le choix contraire qui a prévalu puisqu'en 2022, sur un an, les pensions de base ont été revalorisées d'environ 6 %⁴. Bien évidemment, la sous-indexation se heurte à la baisse du pouvoir d'achat des pensions et, plus particulièrement, à celle des petites retraites. Pour maintenir le pouvoir d'achat de ces dernières, une note publiée par Terra Nova [2022] défendait l'idée que la désindexation pourrait ne porter 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 contribution sociale généralisée (CSG) qui va d'une exonération à un taux majoré selon le montant de la pension. 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.

C'est finalement le contrôle de l'âge de liquidation qu'a retenu le gouvernement⁵. D'un point de vue budgétaire, augmenter l'âge offre le double avantage d'agir à la fois sur la masse de recettes qui augmente 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).

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 minimum⁶ 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

4 À titre comparatif, l'État a revalorisé de seulement 3,5 % le traitement indiciaire des fonctionnaires mais plus fortement le SMIC avec une hausse cumulée de 8 %.

5 Pour rappel, le programme électoral 2022 du candidat Macron prévoyait un report à 65 ans de l'âge minimum qui a été abaissé à 64 ans après sa réélection.

6 La réforme Woerth de 2010 avait déjà conduit à un relèvement de l'AOD de 60 à 62 ans.

source de préoccupations quant aux conséquences sociales d'un maintien plus long dans l'emploi des seniors.

Augmenter l'âge de liquidation : conséquences prévisibles

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. 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 (carrières longues) valident bien avant l'âge légal le nombre de trimestres requis. Un dispositif dérogatoire leur permet de bénéficier d'une retraite anticipée avant l'âge minimum. 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 de moins en moins de travailleurs réunissent les conditions requises : les départs pour « carrière longue » se font plutôt entre 60 et 62 ans.

Ensuite, les travailleurs particulièrement fragiles, en raison d'un handicap, d'une invalidité, incapacité ou 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 (retraite dite « pénibilité 2010 » dès 60 ans avec 4 176 nouveaux retraités en 2022) ou au titre du compte professionnel de prévention C2P (retraite dite « pénibilité 2014 »), ils permettent de liquider plus tôt. Concernant ces dispositifs, l'AOD n'augmente pas avec la réforme.

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

Quant aux seniors à la recherche d'un emploi, l'allongement de la durée d'activité est susceptible de se traduire par un allongement de la durée du chômage et donc par un risque du type « moins de retraités, plus de chômeurs ».

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 [Le Garrec et Touzé, 2023].

Selon toute vraisemblance, les seniors les plus impactés sont 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 2020, près de 57% des salariés du secteur privé ont pris leur retraite entre 62 et 64 ans. Il est raisonnable d'anticiper que de nouveaux travailleurs réuniront les conditions requises de carrières longues entre 62 et 64 ans. Ils seront donc impactés 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.

Quant à la situation des personnes aux carrières incomplètes, elles attendent en général 67 ans afin de 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 : 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.

Pour les petites retraites, la pension minimum de base (minimum contributif) va être relevée avec un objectif de pension totale⁷ à 85 % du SMIC net, soit environ 1 200 euros par mois pour une carrière complète.

Pour les plus pauvres, l'âge d'ouverture des droits au minimum vieillesse (961,08 euros par mois hors APL pour une personne seule) ne bouge pas et reste fixé à 65 ans avec une dérogation à 62 ans en cas de handicap.

Au-delà de la réforme : une opportunité budgétaire pour l'État

Les régimes de la fonction publique (État, collectivités territoriales, hôpitaux publics) et assimilés 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

7 Pour rappel, la pension totale d'un salarié du secteur privé comprend une pension de base versée par la CNAV calculée sur les vingt-cinq meilleures années de salaire sous plafond à laquelle s'additionne une pension complémentaire dont le montant dépend du nombre de points accumulés grâce aux cotisations versées pendant la carrière professionnelle.

la « juste » affectation de ces ressources financières publiques se pose. Plusieurs pistes sont envisageables [Legros et Touzé, 2023].

La première pourrait suivre 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 rapport aux salaires et à la croissance induit une perte de pouvoir d'achat relatif particulièrement sensible en fin de vie, alors que de nouveaux besoins se font sentir : gériatrie, aide aux 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 retraites 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. Aussi une troisième piste pourrait-elle être celle de l'investissement dans l'économie.

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 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 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.

Conclusion

La réforme devrait conduire la France à se rapprocher de la pratique européenne en termes d'âge moyen de départ à la re-

traite⁸. Malgré une pression accrue sur 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 telle que projetée va être remise en cause par l'urgence d'une politique d'actions en faveur du climat. D'après Laurent et Touzé [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 tant nos modes de consommation et de production que le partage de la valeur ajoutée, notamment entre les actifs et les retraités.

Repères bibliographiques

- COMMISSION EUROPÉENNE [2021], « Ageing 2021 report », Institutional Paper, n° 148.
- CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR) [2022], « Évolutions et perspectives des retraites en France », Rapport annuel, septembre.
- GANNON F., LE GARREC G. et TOUZÉ V. [2018], « Réformer le système de retraite : pourquoi, comment ? », in OFCE, L'Économie française 2019, La Découverte, « Repères », Paris.
- LAURENT É. et TOUZÉ V. [2023], « Retraites : de quelle soutenabilité parle-t-on ? », Blog de l'OFCE, 16 mars.
- LE GARREC G. et TOUZÉ V. [2023], « L'emploi des séniors en Europe », in OFCE, L'Économie européenne 2023-2024, La Découverte, « Repères », Paris.
- LEGROS F. et TOUZÉ V. [2022], « Réforme des retraites : une opportunité budgétaire », Le Monde, 21 octobre.
- PISANI-FERRY J. et MAHFOUZ S. [2023], Les Incidences économiques de l'action pour le climat, rapport à la Première ministre, mai.
- TERRA NOVA [2022], « Une autre réforme des retraites », Note, 22 décembre.
- TOUZÉ V. [2023], « La réforme Borne 2023 des retraites : quelques éléments d'analyse », Blog de l'OFCE, 18 janvier.

8 En 2019, l'âge moyen de départ en retraite était de 62,3 ans en France et de 63,4 ans en Union européenne, d'après la Commission européenne [2021].