

Réforme des retraites : une résorption partielle du déficit après 2030

La présente note établit une évaluation des conséquences financières de la réforme adoptée.

La réforme conduit à décaler le début de versement des pensions des futurs retraités (report progressif de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans) tout en accélérant l'allongement à 43 ans de la durée de cotisation prévu par la réforme Touraine. Elle génère une baisse des dépenses de retraites, mais celle-ci est très atténuée par les mesures au titre des départs anticipés (en priorité carrières longues, invalidité et inaptitude), de solidarité en faveur des retraités modestes et d'accompagnement vers l'emploi des séniors. Compte tenu de la hausse des dépenses sociales par ailleurs pour les séniors ni en emploi ni à la retraite, l'effet global de la réforme sur les dépenses publiques est limité.

Le principal effet positif attendu de la réforme est la hausse du PIB (+1,1 point en 2030) et de l'emploi (+300 000 en 2030), qui conduit à des recettes supplémentaires de prélèvements sur le travail et sur l'activité.

Au total, la réforme adoptée permettrait d'améliorer le solde financier du système de retraites de 0,4 point de PIB en 2030. Un déficit du système de retraites demeurerait, compris entre 0,2 et 0,6 point de PIB en 2030, et il persisterait après 2030 sous des hypothèses de croissance de la productivité de 1 % et de taux chômage de 7 %. En particulier, le régime général resterait déficitaire après 2030 malgré la réforme, alors que les complémentaires privées seraient proches de l'équilibre.

La réforme a un effet positif plus important sur le solde public (+0,6 point de PIB en 2030), qui ne suffit pas cependant à résorber durablement le déficit du système de retraites. Par conséquent, la situation des finances publiques resterait contrainte après la réforme.

François Ecalte, Fipaddict et Olivier Redoulès¹

Avant la réforme, une hausse progressive de l'âge moyen effectif de départ

Sous l'effet des réformes Woerth (2010) et Touraine (2014), les pensions de retraite peuvent être liquidées à partir de 62 ans (âge d'ouverture des droits ou AOD). En outre, il faut avoir cotisé (ou validé) un certain nombre de trimestres (la durée d'assurance requise ou DAR, selon l'année de naissance), pour avoir une pension à taux plein. La DAR, aujourd'hui de 42 ans pour les générations de 1961 à 1963 qui atteignent l'âge de liquidation, doit atteindre 43 ans (172 trimestres) en 2035, pour les générations nées après 1973, à raison d'un trimestre en plus tous les 3 ans. Les trimestres sont surtout acquis par des périodes travaillées (trimestres cotisés) mais d'autres situations (chômage, maternité, congé parental, bonifications pour enfants...) octroient des trimestres assimilés (non cotisés) pour atteindre la DAR. A défaut d'atteindre la DAR, une décote de 1,25 % s'applique par trimestre manquant, soit 5 % par année, dans la limite de 25 %. Outre la décote, la pension est réduite de 0,6 % par trimestre manquant, car elle est calculée au prorata de la DAR : un trimestre manquant coûte donc 1,85 % environ avec la décote et la proratisation. Lorsque l'assuré liquide sa retraite à 67 ans (âge d'annulation de la décote ou AAD), la décote est annulée mais la pension reste proratisée par rapport à la DAR. De manière symétrique, les assurés retardant la liquidation de leur retraite bénéficient d'une surcote de 1,25 % par trimestre travaillé après l'obtention du taux plein. Enfin, les assurés ayant une pension faible alors qu'ils ont atteint le taux plein ou l'AAD sont éligibles au minimum contributif (MiCo) pour leur pension de base : 684 € mensuels au maximum – calculé au prorata des trimestres validés – ou 748 € (MiCo majoré) s'ils ont cotisé au moins 120 trimestres. Avec les pensions complémentaires, le total peut atteindre 1 100 €.

¹ Les auteurs remercient Charles Dennerly pour sa contribution.

La France se distingue en Europe par un âge de départ effectif moyen en retraite relativement précoce et un faible taux d'emploi des séniors. Seuls 35 % des 60-64 ans sont en emploi, mais un certain nombre ne sont ni en emploi ni à la retraite : ils sont au chômage ou inactifs (ne cherchant pas d'emploi). Hors situation d'incapacité à travailler, le faible emploi des séniors peut s'expliquer par les décisions des séniors et des entreprises à l'approche de l'âge légal de la retraite : le report de l'âge de départ en retraite depuis 15 ans s'est ainsi accompagné d'une hausse de leur taux d'emploi. Par ailleurs, de nombreux assurés partent avant 62 ans, avec une pension relativement élevée : les fonctionnaires des catégories actives peuvent liquider leur pension à 57 ans – mais rarement à taux plein – tandis que ceux qui ont commencé à travailler avant 20 ans et ont cotisé 42 ans (43 en 2035) peuvent, avec la retraite anticipée carrières longues (RACL), liquider une pension à taux plein à 60 ans. Cela ne concerne pas que les métiers les plus pénibles : les carrières longues représentent environ un quart des départs (tous régimes) et les catégories actives 20 % des départs dans le public ; les départs plus précoces (carrières très longues, policiers...) sont plus anecdotiques. Si les diplômés commencent en général plus tardivement à accumuler des trimestres que les non-diplômés, nombre d'entre eux arrivent néanmoins à valider des trimestres leur permettant de partir à taux plein dès 62 ans voire avant en carrière longue. Les personnes qui poursuivent jusqu'à 67 ans ont en général eu des carrières hachées, de faibles salaires et une espérance de vie dégradée. Selon l'étude d'impact du gouvernement, sur la génération 1960, les carrières longues devraient passer 27,3 ans à la retraite, contre 26,2 pour ceux ayant atteint le taux plein, et 21,2 pour ceux partis à l'âge d'annulation de la décote.

Avec la réforme, un report de l'âge de départ à la retraite et un allongement accéléré de la durée de cotisation

Avec la réforme Touraine, mais aussi sous l'effet de débuts de carrière plus tardifs pour les générations partant à la retraite, l'âge moyen de départ en retraite devait déjà augmenter progressivement pour se rapprocher de 64 ans après 2040. Alors que la DAR devait augmenter de 42 à 43 ans entre 2023 et 2035 avec la réforme Touraine, la présente réforme la porterait à 43 ans dès 2027, à raison d'un trimestre par an. L'AOD progresserait aussi de 3 mois par an, pour atteindre 63 ans en 2026 et 64 ans en 2030. Néanmoins, la réforme ne relève pas l'AAD. Les carrières hachées sont ainsi relativement épargnées : elles pourront toujours partir à taux plein à 67 ans ou avec des décotes inchangées avant cet âge. L'accélération des 43 ans réduit certes les pensions de 0,6 % environ par trimestre

manquant supplémentaire soit au maximum 1,8 % pour les générations 1965 et 1966 (172 trimestres requis au lieu de 169) ; mais cette baisse est par ailleurs compensée pour les plus modestes par la hausse du minimum contributif (+25 € au maximum pour le MiCo de base et +100 € pour le MiCo majoré).

La réforme prévoit par ailleurs la mise en extinction de certains régimes spéciaux (électriciens-gaziers, RATP) pour les nouveaux entrants. Pour les affiliés actuels de ces régimes, l'AOD augmente de 2 ans (de 57 à 59 ans ou de 52 à 54 ans) mais leur AAD spécifique reste inchangé (62 ans ou 67 ans) ; la plupart partant déjà entre 59 et 62 ans (ou entre 54 et 57), ils sont en fait peu concernés.

Enfin, la réforme élargit les dispositifs carrières longues : ceux qui ont commencé à travailler entre 18 et 20 ans pourront partir entre 60 et 63 ans. Cet élargissement va contribuer à accroître la part des assurés, déjà élevée (30 %), pouvant partir avant l'âge de départ légal à la retraite. Pour améliorer l'emploi des séniors, les dispositifs de retraite progressive sont assouplis dans le privé et le public².

Une hausse de l'emploi dont l'effet positif sur les recettes ne se limite pas aux seules cotisations d'assurance vieillesse

Le report de l'âge légal et la hausse accélérée de la durée de cotisation, qui constituent le cœur de la réforme, ont pour effet de décaler l'âge effectif de départ à la retraite des générations concernées.

Sous l'hypothèse d'un maintien des séniors sur le marché du travail dans la situation dans laquelle ils se trouvaient avant la réforme comme il a été observé précédemment, le Gouvernement estime que le nombre de séniors en emploi augmenterait d'un peu plus de 300 000 en 2030 sous l'effet de la réforme, avec une hausse du taux d'emploi des 60-64 ans de 6 points. **Le PIB serait rehaussé de 0,7 point en 2027 et de 1,1 point en 2030.**

Pour les régimes de retraite, la hausse du taux d'emploi des séniors se traduirait par des cotisations d'assurance vieillesse supplémentaires. Sur le seul champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, elles sont estimées par le Gouvernement à 1,5 Md€ en 2027 et à 2,6 Md€ en 2030.

Les effets bénéfiques sur les recettes publiques ne se limitent toutefois pas aux seules cotisations d'assurance vieillesse supplémentaires. La hausse du taux d'emploi exerce également un effet positif sur les autres prélève-

² La réforme adoptée par le Parlement prévoyait l'obligation de publier un index sénior par les entreprises de plus de 300 salariés et la création d'un « CDI séniors » ouvrant droit à des exonérations de cotisations familiales mais ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel.

ments obligatoires (impôt sur le revenu, TVA, cotisations hors retraite, etc.). En retenant les élasticités historiques des recettes à l'activité observées en France, le choc positif sur l'emploi se traduirait par **une hausse totale des recettes publiques de l'ordre de 11 Md€ en 2027 (0,3 point de PIB) et de 18 Md€ en 2030 (0,5 point de PIB)**.

La réforme prévoit également une mesure d'harmonisation des taux de contribution sur les indemnités de rupture conventionnelle et de départ à la retraite, dont le rendement est estimé à 300 millions d'euros et l'affectation aux régimes de retraite de ressources supplémentaires issues des employeurs publics ou gagées par une diminution des ressources d'autres branches de la sécurité sociale, pour un effet neutre pour le solde public de l'ensemble des administrations publiques. En particulier, la réforme inscrit une hausse de 1,7 Md€ des cotisations d'assurance vieillesse, dont 0,7 Md€ au profit de la CNRACL et 1,0 Md€ au profit de la branche vieillesse du régime général, compensée par une baisse équivalente des cotisations à la branche des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), dont l'excédent est diminué d'autant.

Une baisse des dépenses au titre des pensions partiellement absorbée par les mesures d'exemption et d'accompagnement, et la hausse d'autres dépenses sociales

Le report de l'âge légal et l'accélération de la hausse de la durée de cotisation conduisent à une baisse des dépenses de pensions estimée, sur le seul champ des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), à 5,2 Md€ en 2027 et à 8,9 Md€ en 2030 par le Gouvernement. La dotation de l'État au titre de l'équilibrage du régime de la fonction publique d'État serait en outre réduite de 0,7 Md€ à l'horizon 2027 et de 1,2 Md€ en 2030. La baisse des dépenses pour les régimes complémentaires n'est pas précisée dans l'étude d'impact mais peut être estimée à environ 4 Md€. Au total, **la baisse des dépenses de pensions atteindrait donc près de 14 Md€ en 2030 avant mesures d'exemption et d'accompagnement**.

Pour atténuer les effets sociaux de sa réforme, le Gouvernement a tout d'abord prévu des mesures d'exemption et d'accompagnement, dont le coût est estimé à 5,9 Md€ en 2030, dont 3,1 Md€ au titre du maintien de l'âge légal à 62 ans pour les invalides et inaptes et 1,7 Md€ pour la revalorisation des petites pensions. À ces dispositifs figurant dans le projet de loi initial se sont ajoutées les mesures adoptées au fil du débat parlementaire, dont l'effet total sur les dépenses peut être estimé à environ 1 Md€.

En outre, **le report de l'âge légal et l'accélération de la durée de cotisation devraient se traduire par une hausse des dépenses sociales hors retraite (chômage et transferts sociaux)³**. La DARES estime ainsi que le report à 64 ans de l'âge légal conduirait à une hausse des dépenses d'assurance chômage, tandis que la DREES mesure une augmentation des autres transferts sociaux (hors pensions d'invalidité), pour un « effet d'éviction » total de l'ordre de 20 % des économies brutes attendues du report de l'âge légal, soit près de 3,5 Md€ en 2030.

Au total, **l'effet baissier sur l'ensemble des dépenses des administrations publiques apparaît donc limité (de l'ordre de 0,1 point de PIB à horizon 2030)**.

La réforme améliorerait le solde du système de retraite de 0,4 point de PIB et celui de l'ensemble des administrations publiques de 0,6 point de PIB à l'horizon 2030.

Effet de la réforme des retraites sur le solde du système de retraite et sur celui des administrations publiques en 2030 (en points de PIB et en Md€ courants)

	Système de retraites		Administrations publiques	
	pt PIB	Md€	pt PIB	Md€
Dépenses (D)	-0,2	-7	-0,1	-4
Recettes (R)	0,2	6	0,5	18
Solde (R - D)	0,4	13	0,6	22

Ces chiffrages sont réalisés sous l'hypothèse de maintien des seniors sur le marché du travail dans la situation dans laquelle ils se trouvaient avant la réforme, sans effet de substitution avec d'autres classes d'âge, le marché du travail « absorbant » le choc d'offre de travail lié au report de l'âge de départ à la retraite. Selon la conjoncture, des effets de substitution peuvent néanmoins se manifester à court terme et conduire à retarder l'effet positif sur l'emploi et sur le PIB.

Une résorption partielle du déficit des retraites à l'horizon 2030

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a présenté, dans son rapport annuel de septembre 2022, plusieurs scénarios d'évolution des régimes de retraite avant réforme qui se distinguent par les hypothèses relatives à la croissance de la productivité du travail (de 0,7 % à 1,6 % par an), donc des salaires réels qui en dépendent directement, et au taux de chômage de long terme (de

³ Par ailleurs, comme pour les dépenses sociales, l'augmentation de l'âge de départ à la retraite va entraîner une croissance des dépenses de protection sociale complémentaire (incapacité, invalidité, décès) à la charge des entreprises, le nombre et le coût des arrêts de travail ainsi que la mortalité augmentant mécaniquement avec l'âge des salariés.

4,5 % à 10,0 %), ainsi que par la convention de financement par l'Etat au titre des régimes spéciaux. Nous nous plaçons dans le scénario d'une croissance de la productivité de 1,0 % par an, soit sa tendance sous-jacente avant 2019, d'un taux de chômage de long terme à 7 % proche du niveau actuel et d'un financement par l'Etat des régimes spéciaux à hauteur de leurs besoins, sans aller au-delà (convention EPR, voir encadré).

Dans le scénario du COR correspondant, le déficit du régime des retraites avant réforme atteint 0,6 % du PIB en 2030. Après réforme, le déficit serait ramené à 0,2 % du PIB. Il se dégraderait au-delà, même si le gain financier de la réforme continuerait lui aussi à s'accroître. **Sous des perspectives macroéconomiques plus prudentes à l'horizon 2030, mais sans doute plus vraisemblables, le déficit des régimes de retraite atteindrait avant réforme 1 % du PIB en 2030 : le déficit après réforme serait alors de 0,6 % du PIB.**

Le déficit d'ensemble des régimes de retraite serait surtout imputable au régime général des salariés du secteur privé et aux régimes de la fonction publique hospitalière et territoriale. En revanche, les régimes complémentaires des salariés du secteur privé seraient proches de l'équilibre.

Une amélioration plus forte du solde de l'ensemble des administrations publiques

Le principal intérêt économique d'un recul de l'âge de départ en retraite est d'augmenter la population active et donc, à plus ou moins long terme, l'emploi et la production potentielle. La réforme permettrait une hausse du PIB potentiel de l'ordre de 1,1 point en 2030 et **1,4 point à long terme**. Il en résulte une hausse des recettes publiques pour l'État, les collectivités locales et les autres branches de la sécurité sociale, qui s'ajoute à l'amélioration du solde du système de retraites (voir supra).

Compte tenu des effets de la réforme, **le gain financier pour les administrations publiques atteindrait progressivement 0,6 point de PIB en 2030 et même 0,7 point à long terme, contribuant à réduire le déficit public sans toutefois suffire à combler durablement le déficit des retraites (compris entre 0,6 et 1 % du PIB en 2030 et de l'ordre de 1 % du PIB à long terme).**

La matérialisation de ce gain financier à un horizon de moyen terme dépend néanmoins de la vitesse d'adaptation des comportements. La conjoncture actuelle est favorable à une telle mesure, du fait des difficultés de recrutement rencontrées par les entreprises de nombreux secteurs. Les effets positifs de long terme sur l'emploi, la production et les finances publiques pourraient ainsi se manifester rapidement. Dans une conjoncture défavorable, avec notamment un taux de chômage plus élevé, cet horizon pourrait être plus lointain et, à court terme, des effets négatifs sur l'activité et l'emploi pourraient être observés.

Le financement du système de retraites et le rôle de l'État

En 2021, la branche vieillesse du régime général était à peu près équilibrée avec des ressources composées pour 70 % de cotisations sociales ou contributions analogues (forfait social) et pour 30 % d'impôts et taxes affectées (taxe sur les salaires, TVA, CSG...). En principe, les cotisations devraient équilibrer la composante des prestations liée à l'activité professionnelle alors que les impôts et taxes devraient financer les éléments de solidarité inclus dans les pensions (majorations pour charges de famille, périodes de chômage...). Il est cependant difficile de faire précisément cette distinction entre les dépenses et donc de vérifier que les prestations de nature contributive sont bien financées uniquement par des cotisations, et non par l'État et la solidarité nationale. L'État verse également environ 10 Md€ de subventions et taxes affectées aux régimes spéciaux.

Par ailleurs, l'État subventionne implicitement le système de retraites, car il prend à sa charge la démographie très dégradée de la Fonction Publique d'État (FPE), sans recevoir de soulte des caisses de retraites ayant une meilleure démographie. Il y a ainsi presque 1 cotisant par retraité dans la FPE, contre 1,7 en moyenne dans les autres régimes. L'État finance ce surcoût par une cotisation employeur (imputée) de 74 % sur les traitements, contre 16 % environ dans le privé. On peut estimer qu'avec un taux de cotisation employeur plus normal pour l'État, les retraites de la fonction publique d'État (FPE) – et donc l'ensemble du système de retraites – seraient en déficit. Le Haut-Commissaire au Plan François Bayrou estime ce déficit autour de 30 Md€, d'autres estimations sont plus proches de 15-20 Md€. L'écart entre les conventions " effort de l'État constant " et " équilibre permanent du régime " présentées dans le rapport du COR vient de là : dès lors que la démographie de l'État s'améliorera à l'avenir, il devrait naturellement baisser ses cotisations (convention EPR) à moins qu'elles soient transformées par une loi en subvention au systèmes de retraites (convention EEC).

Une problématique un peu similaire se pose d'ailleurs entre les régimes complémentaires et les régimes de base, ou entre les différents régimes de base ; les conventions du COR agrègent les dépenses et les recettes de l'ensemble des caisses, ce qui suppose que les excédents de l'une puissent financer les déficits de l'autre.