



Le système de retraite : 30 ans de réformes

 19/04/2024

Les réformes dans les années 1990

1993 : réforme Balladur

Le gouvernement d'Édouard Balladur modifie le régime général et les régimes alignés sur 3 points principaux :

- allongement de la durée de cotisation nécessaire pour liquider sa retraite à taux plein, de 37,5 ans à 40 ans ;
- allongement de la durée de référence pour le calcul du Salaire annuel moyen ([SAM](#)), sur la base duquel est calculée la pension de retraite, qui passe des 10 aux 25 meilleures années ;
- la réévaluation des pensions et des années de salaire passées se fait désormais sur la base de l'évolution des prix, et non plus sur celle des salaires. Cette mesure se traduit par une diminution importante des pensions de retraite car les prix augmentent généralement moins vite que les salaires.

Cette réforme marque également la création du [Fonds de solidarité vieillesse](#) (FSV), qui prend à sa charge une part importante des dépenses de solidarité (minimum vieillesse, majoration de trimestres pour enfants, périodes de chômage, maladie, maternité, etc.). Il est financé en partie par une part de la Contribution sociale généralisée (CSG) et d'autres taxes : contribution sociale de solidarité sur les sociétés, forfait social, prélèvement social sur les revenus de capitaux, taxe sur les « retraites chapeaux ».

1999 : création du Fonds de réserve des retraites et du COR

Le gouvernement de Lionel Jospin crée le Fonds de réserve des retraites (FRR). Il a pour vocation de faire face au choc démographique lié à l'arrivée à l'âge de la retraite des baby-boomers. Il est alimenté par des recettes exceptionnelles (privatisation des entreprises publiques...), des recettes fiscales et les excédents éventuels des régimes sociaux.

Fin 2022, le fonds disposait de 21,3 Mds € de réserve, une somme très éloignée des 152 Mds € originellement prévus à l'horizon 2020.

La même année, [le Conseil d'orientation des retraites \(COR\)](#) a vu le jour. Cet organisme est chargé de réaliser des projections sur l'équilibre du système de retraite à long et très long terme. La participation des partenaires sociaux permet de disposer d'un diagnostic partagé sur la situation.

Les réformes des années 2000

2003 : réforme Fillon

Avec la réforme Fillon, la durée de cotisation nécessaire pour les fonctionnaires est alignée sur celle des salariés du privé (40 ans).

Cette réforme met en place un dispositif dédié aux [carrières longues](#), pour permettre à ceux qui ont commencé à travailler très jeunes de partir plus tôt à la retraite.

Une [surcote](#) est créée pour inciter les assurés à travailler au-delà de la durée d'assurance requise pour atteindre le taux plein.

La réforme met en place 2 nouveaux produits d'épargne retraite pour permettre aux assurés de compléter leur pension : le Plan d'épargne retraite populaire ([Perp](#)), accessible à tous, et le Plan d'épargne retraite collective ([Perco](#)), souscrit dans le cadre de l'entreprise.

2008 : réforme des régimes spéciaux

Les régimes spéciaux sont souvent des régimes très anciens, propres à certaines professions ou entreprises publiques et parapubliques (RATP, SNCF, mineurs, [militaires](#), clerks de notaires, Assemblée nationale et Sénat...). Leurs conditions de départ en retraite et de calcul de pension sont très variables et souvent plus avantageuses que dans le régime général.

Dans la continuité de la réforme de 2003, des négociations ont été engagées avec les principaux régimes spéciaux en 2007, débouchant sur une série de décrets publiés au 1er semestre de 2008 et affectant la plupart des régimes spéciaux (SNCF, RATP, IEG, CRCPEN, Opéra national de Paris, Comédie française). Celui de la Banque de France avait déjà été réformé en 2007.

Sans qu'il soit possible d'harmoniser totalement les règles de ces régimes, les régimes spéciaux se sont rapprochés du régime général sous plusieurs aspects :

- alignement de la durée de cotisation sur celle du privé et du public ;
- instauration d'un mécanisme de surcote / décote ;
- revalorisation des pensions indexée sur les prix et non plus sur les salaires ;
- la période de référence pour le calcul de la pension devient les 6 derniers mois de carrière, au lieu du dernier mois auparavant dans la plupart des régimes spéciaux.

C'est également en 2007-2008 que la décision est prise de confirmer le choix, fait en 2003, de prolonger la durée de cotisation requise pour liquider sa retraite à taux plein, de 40 à 41 ans, en l'allongeant d'un trimestre par an entre 2009 et

2012.

Les réformes depuis 2010

2010 : réforme Woerth

Cette réforme est surtout connue pour ses mesures d'âge :

- l'âge légal de départ à la retraite est relevé de 60 à 62 ans pour les personnes nées à partir de 1955 ;
- l'âge permettant de bénéficier du taux plein est relevé de 65 à 67 ans à l'horizon 2021.

La convergence des régimes public et privé se poursuit :

- le taux de cotisation salariale du secteur public est augmenté (pour se rapprocher de celui des salariés du privé), passant progressivement de 7,85 % jusqu'à 11,20 % à l'horizon 2020 ;
- les conditions pour bénéficier du minimum garanti sont alignées sur celles du régime général.

La pénibilité fait son apparition dans le système de retraites : sous certaines conditions, un individu qui subit une incapacité permanente en raison des conditions de travail peut partir à la retraite à 60 ans.

Des décrets publiés en 2011 étendent les principales mesures aux régimes spéciaux.

2012 : retour partiel à la retraite à 60 ans

Le décret du 2 juillet 2012, adopté par le gouvernement Ayrault, élargit les possibilités de partir à la retraite plus tôt de 2 manières.

Premièrement, le recours au dispositif « carrières longues » est facilité. Il permet aux personnes ayant commencé à travailler avant 20 ans et qui ont suffisamment cotisé, de partir à la retraite avant l'âge légal, à la condition d'avoir cotisé 2 ans de plus que la durée d'assurance requise. Cette exigence de 2 ans est supprimée par la réforme de 2012, facilitant les départs à la retraite dès 60 ans (au lieu de 62 ans). La part de départs anticipé pour carrières longues dans les départs en retraite a augmenté suite à cette réforme, passant (au régime général), de 6,7 % en 2011 à plus de 27 % en 2016, avant de redescendre autour de 20 % en 2021.

Les « trimestres assimilés » sont des périodes d'inactivité (maternité, chômage, maladie...) qui sont comptées dans la durée d'assurance requise. La prise en compte de ces trimestres est limitée à un certain plafond, qui a été relevé par la réforme de 2012. Ainsi, les carrières accidentées seront moins souvent synonymes de départ à la retraite retardé.

[En savoir plus sur les trimestres assimilés.](#)

2014 : réforme Touraine

La durée de cotisation est allongée progressivement, jusqu'à 43 ans pour la génération 1973. La réforme s'applique à tous les régimes, y compris les régimes spéciaux.

Le Compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) est créé, pour chaque salarié, et abondé par des points de pénibilité sur la base de conditions objectives de pénibilité prédéfinies par les textes. Ces points peuvent être convertis en

période de formation, en périodes de temps partiel avec maintien de salaire ou en trimestres de départ anticipé en retraite.

Ce compte a été transformé par les « ordonnances Macron » de 2017. Devenu « [Compte personnel de prévention](#) » (C2P), il a été allégé d'un certain nombre de ses critères dans un souci de simplification.

2019 : création du Plan Epargne Retraite (PER)

La loi Pacte du 22 mai 2019 unifie les produits d'épargne retraite existants, en créant le Plan épargne retraite (PER).

Le PER existe en 3 versions :

- le PER Collectif s'inscrit dans le cadre de l'entreprise et remplace l'ancien Perco ; il permet aux salariés de verser de l'épargne volontaire pour leur retraite.
- le [PER Obligatoire](#) est également souscrit dans le cadre de l'entreprise, en remplacement de l'ancien dispositif « article 83 ». Les versements sont obligatoires.
- le [PER Individuel](#) remplace le Perp, le dispositif « Loi Madelin » et Préfon. Il permet aux particuliers de se constituer une épargne retraite sur une base volontaire.

La réforme vise à rationaliser et à clarifier l'épargne retraite pour la rendre plus accessible.

Les réformes des années 2020

2020 : la réforme abandonnée

Dès 2018, une nouvelle réforme est envisagée, visant à pérenniser le système. Un haut commissariat à la réforme des retraites est créé, confié à Jean-Paul Delevoye. Celui-ci remet son rapport à l'été 2019. [Une réforme ambitieuse est élaborée](#). Elle prévoit de transformer de fond en comble le système, en fusionnant les différents régimes, et en instituant un système unique en points. L'âge minimal reste fixé à 62 ans, mais un âge « pivot » ou « âge d'équilibre » de 64 ans serait institué, en dessous duquel la pension ferait l'objet d'une décote.

Un projet de loi est soumis au Parlement en janvier 2020, mais l'épidémie de Covid conduit le président Emmanuel Macron à annoncer le 16 mars 2020 le report de la réforme. En réalité, la réforme est abandonnée.

2023 : la 2nde réforme Macron

Début 2023, la réforme est relancée, mais sur des bases différentes de celle de 2020. Dans l'après-Covid, la priorité est désormais le retour rapide et durable à l'équilibre financier du système par répartition. La fusion des régimes et le régime unique en points sont abandonnés, au profit de l'élévation de l'âge de la retraite. De façon inhabituelle, la réforme est discutée sous la forme d'un projet de loi rectificative de la loi des finances.

Après un mouvement social d'ampleur et un débat complexe au Parlement, la loi est finalement adoptée via l'article 49.3 le 16 mars 2023, puis promulguée le 14 avril 2023 après validation par le Conseil constitutionnel. La réforme inclut les mesures suivantes :

- L'âge de la retraite passe progressivement de 62 ans à 64 ans pour les personnes nées en 1968 ou après.
- L'allongement de la durée de cotisation s'accélère : les personnes nées en 1965 ou après cotiseront 172 trimestres (43 ans) pour un taux plein, au lieu des personnes nées à partir de 1973 auparavant.

- L'âge du taux plein sans condition de durée de cotisation reste fixé à 67 ans.
- Les conditions de départ en retraite anticipée sont adaptées. La retraite anticipée pour carrière longue devient accessible aux personnes ayant commencé à travailler avant 21 ans (et non plus seulement 20 ans). Un nouveau dispositif de départ anticipé pour inaptitude à 62 ans est créé. Les âges minimum de départ anticipé pour handicap et incapacité permanente restent fixés à respectivement 55 ans et 60 ans.
- 5 régimes spéciaux sont supprimés pour les nouveaux cotisants (Industries électriques et gazières (IEG), RATP, clerks et employés de notaires, Banque de France, Conseil économique, social et environnemental).
- La retraite minimale s'élève à 85 % du Smic pour une carrière complète à compter du 1er septembre 2023.
- La retraite progressive est étendue aux fonctionnaires et aux indépendants.
- L'assurance vieillesse des aidants (AVA) est créée pour les parents d'enfants handicapés et les proches aidants de personnes en situation de handicap.

À RETENIR : le système de retraite : 25 ans de réformes

Une succession de mesures ont visé à rendre le système de retraite financièrement soutenable :

- allongement de la durée de cotisation (1993, 2003, 2007, 2014),
- report de l'âge de la retraite (2010, 2023),
- réévaluation du mode de calcul des pensions (1993).

Pour que cet effort soit mieux réparti – et donc mieux accepté –, ces différentes réformes ont conduit à réduire les spécificités des régimes publics (2003, 2010, 2023) et à supprimer progressivement des régimes spéciaux (2007, 2023).

La création du Fonds de solidarité vieillesse (1993) et du compte pénibilité (2014) rappelle que le système de retraite, malgré ses difficultés financières, n'oublie pas de faire preuve de solidarité envers les plus fragiles.