



Réformer les retraites : un impératif face à la réalité budgétaire et à l'ampleur de notre endettement

À propos des auteurs

Pierre Danon



Pierre Danon est un chef d'entreprise français qui a connu une activité internationale soutenue. En France, il a notamment exercé les fonctions suivantes : Directeur Général adjoint de Cap Gemini (2005), Président Directeur Général de Numericable-Completel (2008) et Président du Conseil d'administration de Solocal (2017). Aujourd'hui, il est l'un des principaux actionnaires et Président du Conseil d'administration de ProContact, Centre d'appel pour les PME françaises. Il a toujours été impliqué dans des entreprises à vocation sociale. A l'heure actuelle, il est actionnaire actif dans ProActive Academy, ESS qui a pour mission de rapprocher les jeunes sans emploi des entreprises. De 2014 à 2017, il a été Directeur adjoint de la campagne présidentielle de François Fillon.

Jean-Pascal Beaufret



Ancien haut fonctionnaire au sein du gouvernement français (1977-1997, Trésor, Impôts) et directeur financier de sociétés cotées et privées (Alcatel-Lucent en France et NBN Co en Australie), Jean-Pascal Beaufret a été conseiller auprès de Goldman Sachs à Paris de 2013 à 2023. Il est également business angel et membre d'une société de gestion de capital-risque (Ring et Aurinvest).



A propos de l'Institut Sapiens

L'Institut Sapiens est un *think tank* (laboratoire d'idées) indépendant et non partisan réfléchissant aux nouvelles conditions d'une prospérité partagée à l'ère numérique. L'humanisme est sa valeur fondamentale. Son objectif est d'éclairer le débat économique et social français et européen.

Il fédère un large réseau d'experts issus de tous horizons, universitaires, avocats, chefs d'entreprise, entrepreneurs, hauts fonctionnaires, autour d'adhérents intéressés par les grands débats actuels. Sapiens s'attache à relayer les recherches académiques les plus en pointe.

Les travaux de Sapiens sont structurés autour de **onze observatoires thématiques** : développement durable ; agriculture ; IA et éthique ; science et société ; santé et innovation ; travail, formation et compétences ; politiques, territoire et cohésion sociale ; innovation économique et sociale ; droit social ; immobilier ; échanges internationaux.

Pour en savoir plus, visitez notre site internet : institutsapiens.fr





Le Premier ministre a fait preuve d'un réel courage en affirmant, lors de son discours de politique générale, que le déficit des retraites s'élevait en réalité à 55 Mds€.

Le rapport de la Cour des Comptes vient d'être publié. Fondé sur les mêmes chiffres, Il ne confirme pourtant pas le montant annoncé par le Premier ministre. Les différences proviennent du fait que la Cour des comptes refuse d'identifier ou de prendre en compte l'impact sur les déficits publics des subventions que reçoivent les régimes des fonctionnaires ou les régimes spéciaux. Elle ne prend pas non plus en compte les subventions que versent les autres branches de la protection sociale au régime général de retraites (base et complémentaires) des salariés. C'est une omission manifeste liée à une présentation institutionnelle de nos comptes qui montre que le Premier ministre avait raison.

Cela dit, l'important, c'est que l'ampleur actuelle de la contribution des retraites aux déficits publics actuels et futurs ait été mentionnée ce qui permettra au moins d'éclairer les travaux du conclave.

Il est intéressant de noter que le débat reste centré sur l'âge de départ à la retraite. La loi l'a fixée à 64 ans et certains participants en demandent l'abrogation. Pourtant, cette question mérite d'être nuancée, car, en réalité, les Français partent déjà aujourd'hui à la retraite à l'âge moyen de 63,2 ans en fonction du nombre de trimestres requis pour la cotisation. En effet, une personne, ayant

commencé à travailler à 22 ans et cotisé 42 annuités, doit atteindre l'âge de 64 ans au moment de son départ. Reste la question des carrières longues : ceux qui ont commencé à travailler tôt, par exemple à 20 ans, jugent injuste de devoir attendre 64 ans pour partir, après avoir cotisé davantage que les autres.

Il est vrai que cette situation révèle une injustice. La demande actuelle consiste à permettre à ces travailleurs de partir dès 62 ans, dès lors qu'ils ont atteint le nombre de trimestres requis pour leur retraite. Cependant, dans un pays où le principal enjeu du redressement économique est le taux d'activité et donc entre autres le travail des seniors, il est légitime de s'interroger sur d'autres manières de corriger cette injustice.

En effet, une personne ayant commencé à travailler à 20 ans et cotisé 42 ans atteint les 62 ans, âge auquel elle devrait théoriquement pouvoir partir. Mais si elle fait l'effort de travailler 2 années supplémentaires, elle valide des trimestres supplémentaires et améliore nettement sa retraite, déjà. On pourrait envisager en plus un autre mode d'incitation à travailler plus longtemps. Par exemple, les dernières années de travail pourraient être encouragées par une surcote très incitative des droits ouverts par les revenus du travail acquis pendant cette période.

Mais l'issue des négociations du Conclave ne réglera en rien le problème soulevé par le Premier ministre : une contribution majeure des retraites au déficit public et l'augmentation considérable de la dette qui en découle. Comment en serait-il autrement d'ailleurs puisque, depuis 2000, la seule augmentation des dépenses de retraites est évaluée par l'Insee à 2 % du PIB, expliquant avec la maladie, la totalité de l'accroissement des dépenses publiques ? Pour bien appréhender les enjeux de cette situation, il est utile de s'interroger sur quelques faits fondamentaux.

Tout d'abord, il est essentiel de corriger une perception largement répandue parmi les Français. Beaucoup pensent que les retraites qu'ils perçoivent résultent directement des cotisations versées tout au long de leur vie active. Or, cette idée est erronée. En réalité, sur les 400 Mds€ de prestations de retraites en 2024, seuls deux tiers sont financés par les cotisations, une part de 14% provient d'impôts affectés, 57 Mds€, et 83 Mds€ sont couverts par des subventions destinées à assurer l'équilibre du système. Ainsi, lorsque certains affirment que toute réforme des retraites revient à leur 'voler' le fruit de leurs cotisations, cela ne reflète pas la réalité : leurs cotisations ne financent qu'environ deux tiers de leur pension et on ne leur dit pas suffisamment.

Ces subventions proviennent essentiellement du budget de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux publics, mais peuvent aussi être versées par d'autres caisses sociales, où elles prennent la forme de mécanismes de compensation entre régimes. Quoi qu'il en soit, l'élément clé est que, dans le contexte actuel de nos finances publiques, toute subvention, équilibrant des régimes de retraites entraîne mécaniquement une augmentation de la dette publique, spécifiquement dû au poids élevé de la protection vieillesse. C'est d'ailleurs l'une des raisons principales pour lesquelles cette dette ne cesse de croître depuis de nombreuses années.

Mais le financement par subventions a aussi un effet pernicieux sur la compréhension de nos finances publiques. Dans le cas des agents publics, elles sont comptabilisées comme des cotisations et intégrées à la masse salariale des administrations concernées. Cette présentation est problématique, car elle fausse l'évaluation réelle de nos dépenses publiques.

Prenons l'exemple du budget du ministère des Armées : on considère que notre effort de défense représente 2% du PIB. Or, cette estimation est trompeuse, car, en réalité, seuls 1,7% du PIB sont effectivement consacrés aux dépenses opérationnelles. Le reste est la subvention aux pensions des personnels militaires retraités : l'effort de défense que nous faisons est en réalité en dessous de ce que nous revendiquons.

Ce même phénomène se retrouve dans tous les budgets publics avec des effectifs nombreux, notamment celui de l'Éducation nationale ou celui des Universités, où les montants affichés donnent une illusion d'investissement 25% supérieure à la réalité opérationnelle. Les coûts par élève ou étudiants sont faussés.

De manière générale, les 80 Mds€ de déficit des retraites imputés à l'État et aux autres collectivités publiques faussent l'analyse de la situation budgétaire. En 2024, on estime le déficit public à 175 Md€, en considérant que les administrations de Sécurité sociale sont à l'équilibre et que l'essentiel du déséquilibre provient de l'État. Or, une fois cette distorsion corrigée, on constate que le déficit se répartit en réalité à parts égales entre l'État et les collectivités locales d'une part, et les régimes de retraites d'autre part.

- Cette mauvaise lecture des comptes publics a eu des conséquences lourdes au cours des 30 dernières années. La pression exercée pour résorber un déficit artificiellement surévalué de l'État a conduit à un retard chronique dans certaines dépenses essentielles, notamment celles liées à la défense, la sécurité et la justice. En effet, face à cette contrainte

budgétaire et au caractère intouchable des dépenses sociales, l'État a été contraint de réduire ses dépenses régaliennes, affaiblissant ainsi ses missions fondamentales ou d'accroître le déficit public.

Il est également nécessaire de corriger la perception qu'ont les Français de leur système de retraites. Comparé aux autres systèmes européens, le modèle français est généreux. Plusieurs éléments le montrent : en effet le niveau des retraites reste relativement proche du salaire des actifs, avec un taux de remplacement élevé de 72% nettement supérieur à ce qu'il est dans la plupart des pays comparables. Les revenus d'ensemble des retraités sont équivalents en France à ceux des actifs ce qui est rare dans les pays développés et les retraités en France sont nettement moins sous le seuil de pauvreté que les actifs.

| | Taux de remplacement net pour un salarié au salaire moyen (en % du dernier salaire) | Revenu par tête des personnes entre 66 et 75 ans en % du revenu moyen de la population totale | Espérance de la durée de la retraite (en années) pour les hommes |
|---------------|--|---|---|
| France | 71,9 | 103,9 | 23,3 |
| Allemagne | 55,3 | 90,2 | 18,8 |
| Royaume-Uni | 54,4 | 90,5 | 20,9 |
| Moyenne OCDE | 61,4 | 93,2 | 18,4 |

Source : OCDE, "Pensions at a Glance", édition 2023 , cité par Bertrand MARTINOT, Fondapol novembre 2024

Cette générosité s'explique par des choix historiques, souvent financés par l'endettement. Elle a aussi créé une profonde inégalité entre les générations. Les retraités dits 'boomers', partis au cours des 20 dernières années, ont bénéficié de conditions très avantageuses, tandis que les générations futures devront cotiser plus longtemps pour un taux de remplacement plus faible. 20 générations se sont vu accorder 3 ans de retraites de plus avec des pensions 20% supérieures à celles des générations précédentes ce qui pour 0,8 million de personnes par génération a représenté 1.700 Mds€ de dette publique additionnelle¹ . Cette situation soulève une véritable injustice qu'il devient de plus en plus difficile d'accepter.

¹ Calcul effectué à partir des données du COR par Sylvain Catherine, économiste, assistant professor of finance à la Wharton School

Face à l'ampleur du déficit, il est impératif d'envisager des solutions. Celles-ci doivent être ambitieuses, car l'ampleur du déséquilibre budgétaire exige des mesures structurelles.

La première piste consiste à introduire un nouveau pilier, accessible à tous, qui viendrait compléter le système actuel de retraite par répartition : un volet de capitalisation. La plupart des pays développés ont adopté ce modèle hybride, combinant répartition et capitalisation, et les résultats sont édifiants. En effet, les cotisations capitalisées ont généré un rendement moyen de 4% à 5% par an, contre environ 1% dans un système exclusivement basé sur la répartition. Sur une période de 40 ans, le décalage est considérable.

Une telle réforme ne produira ses effets qu'à long terme, avec un horizon de plusieurs dizaines d'années. Mais il est essentiel de se rappeler que si cette réforme avait été engagée il y a quatre décennies, nous ne serions pas confrontés à l'ampleur du problème actuel. Regardons les chiffres : on estime ainsi que si un salarié, au salaire minimum, avait consacré la moitié des cotisations de sa vie active à un compte capitalisé de retraites, il percevrait une pension de 300 € supérieure par mois soit +25% de ce que lui attribue le mécanisme de pure répartition dans lequel nous avons vécu. Ceci allègerait sensiblement la contrainte financière d'aujourd'hui sur le système².

La principale difficulté de la mise en place d'un système de capitalisation réside dans la transition. Comment l'amorcer sans alourdir les cotisations, alors que le contexte économique et social rend toute augmentation difficilement acceptable ? Trouver des mécanismes de transition adaptés sera un défi mais aussi un chantier incontournable. L'inaction ne ferait qu'aggraver la situation. Il est donc urgent d'engager ce travail dès maintenant.

Que faire à court terme ? La réponse est évidemment complexe. Reporter l'âge légal de départ à la retraite, par exemple de 64 à 65 ans, semble difficilement acceptable dans le contexte des 3 réformes des retraites de 2010, 2014 et 2023 qui n'ont joué que sur l'âge des actifs tout en augmentant la générosité du système pour les retraités.

En revanche, une alternative moins brutale a déjà été adoptée par certains pays : l'augmentation progressive de la durée de cotisation en l'indexant sur l'espérance de vie.

² Voir, du même auteur, <https://www.lefigaro.fr/vox/economie/que-toucheraient-les-retraites-si-la-reforme-de-1982-avait-introduit-une-part-de-capitalisation-20250129>

C'est la voie qu'a récemment choisie la Suède. Cette mesure peut être appliquée chaque année ou à des intervalles choisis, permettant ainsi un allongement en douceur de la durée de cotisation sans provoquer de blocage social majeur. Une telle approche garantirait une meilleure adaptation du système de retraite aux évolutions démographiques tout en évitant un choc brutal pour les actifs.

Ce mécanisme d'indexation permet sans doute de mieux adapter le système aux évolutions démographiques, mais il ne constitue pas une réponse suffisante pour combler un déficit de 70 Mds€. Il est donc nécessaire d'explorer d'autres solutions.

L'un des aspects méconnus du système de retraite concerne la part des dépenses, non financées par les cotisations. Sur les 400 Mds€ de prestations de retraites versées chaque année, un montant non connu précisément mais pouvant aller jusqu'à 80Mds€ relève d'avantages non contributifs ou « distributifs ». Ces dispositifs, instaurés au fil des 40 dernières années pour des raisons de solidarité, et qui concernent 94% des retraités au moins à un titre, ne sont pas censés être couverts par les cotisations des actifs.

Si la plupart de ces mesures répondent à de réels enjeux sociaux, leur montant est largement méconnu du grand public et manque de transparence. De plus, ces dispositifs ne sont jamais remis en question et s'accumulent année après année. Or, il est frappant de constater que leur coût total correspond précisément au déficit du système de retraite. Cette réalité mérite d'être mise en lumière et débattue.

Bien sûr, aborder ces sujets suscitera des débats difficiles mais nécessaires.

Prenons l'exemple d'un avantage non contributif souvent méconnu : lorsqu'un actif se retrouve au chômage, l'UNEDIC, endettée au niveau de 58 Mds€ avec la garantie de l'Etat prend néanmoins en charge, via une subvention, ses cotisations de retraites complémentaires. Autrement dit, la période de chômage est comptabilisée comme une période de cotisation. Il est légitime de s'interroger sur l'équité de ce dispositif et sur sa générosité dans le contexte déjà évoqué de la nécessaire remontée du taux d'activité.

Un autre exemple concerne la majoration de pension accordée aux retraités ayant eu trois enfants, financée par une subvention de la caisse d'allocations familiales. Cette mesure vise-t-elle réellement à encourager la natalité ? Peut-on raisonnablement penser qu'un individu, à 30 ans, décide d'avoir des enfants en prévision d'un avantage sur sa retraite 34 ans plus tard ? Rien n'est moins sûr. Il est sans doute plus pertinent d'investir une partie de ces ressources dès aujourd'hui pour soutenir directement la natalité.

Ces questions méritent un débat transparent. Il serait d'ailleurs sain que de telles discussions aient lieu régulièrement au Parlement, afin d'évaluer l'efficacité et la pertinence de ces dispositifs dans un cadre démocratique.

De la même manière, il est légitime de s'interroger sur le niveau des retraites des agents publics, qui bénéficient d'avantages distributifs spécifiques (professions actives ou majorations familiales) et de règles de liquidation plus favorables : alors que, dans le privé, la pension est calculée sur la base des 25 meilleures années de salaire et sur les points AGIRC ARRCO, dans le public, elle est déterminée à partir des six derniers mois d'activité, ce qui revalorise beaucoup plus la base de calcul. Et on sait qu'en fin de carrière, les fonctionnaires bénéficient souvent de hausses significatives de traitements. Ce mode de calcul favorise donc l'obtention de pensions plus élevées que celles du secteur privé. Dès lors, la question d'un alignement des règles de calcul entre les 2 régimes mérite d'être posée. Une telle réforme contribuerait à davantage d'équité entre les retraités du public et du privé.

Mais même en combinant l'ensemble de ces dispositifs, qui nécessiteront un immense courage politique pour être adoptés, ils ne suffiront pas à combler un déficit de 70 Mds€. Il faut donc envisager d'y ajouter une autre solution et, à bien y réfléchir, il n'en reste qu'une.

Aujourd'hui, les retraites sont majoritairement indexées sur l'inflation. Il va de soi que les pensions les plus modestes – celles situées autour de 1000€ à 1100€, incluant les minimas des caisses de retraite, liés au revenu total connu du bénéficiaire – doivent continuer à suivre l'inflation. Mais au-delà de ces situations particulières (4% des retraites), la question d'une désindexation partielle mérite d'être posée.

L'impact d'une telle mesure serait spectaculaire : en réduisant l'indexation d'un point par an sur les pensions supérieures au minimum retraite, on comblerait le déficit à hauteur de 40 Mds€ en seulement dix ans. On voit donc clairement que cette solution est non seulement efficace, mais qu'elle constitue probablement la seule véritable réponse au problème.

Des régimes de retraites l'ont fait dans une gouvernance plus efficace. Les retraites complémentaires des salariés (25% du total), fondées sur un calcul par points qui ne garantit pas l'indexation absolue des retraites, ont, sous l'égide des syndicats et du patronat, réduit de manière mesurée et graduelle les prestations versées par rapport à l'inflation.

Faisons leur confiance sur la base de leurs réalisations : adossons à ce processus de décision, celui des régimes de base des salariés et celui des fonctionnaires avec des compensations budgétaires maintenues mais décroissantes.

Ces réformes sont difficiles mais indispensables. Si nous voulons réellement résoudre le problème du déficit d'ensemble des administrations publiques, nous devons traiter le déficit des retraites. Ne rien faire reviendrait à reporter toujours plus de dette sur les générations futures, hypothéquant leur avenir et leur capacité à financer leur propre retraite. Il est plus que temps d'agir.

