

LE SYSTEME DES RETRAITES EN FRANCE

Réformes, Déficits et Voies d'améliorations pour atteindre l'équilibre des comptes

Introduction

Le système de retraite français est sous tension. Sous l'effet de différents paramètres économiques et sociaux, les déficits se creusent et la pérennité du système n'est plus assurée. Depuis plus de 20 ans les réformes se succèdent sans résoudre le problème. Ce ne sont que des « patches » avec un effet à court terme.

Le dossier des retraites est un dossier socialement très sensible et les syndicats luttent contre toute évolution. La présentation des comptes publics est faussée ; elle minimise le problème et atténue l'impact des systèmes de retraite du secteur public sur l'économie française.

En 2024 le déficit du régime des retraites du public (agents de l'état et territoriaux) représente 2% du PIB. Il est impératif de trouver des solutions nous permettant de revenir à l'équilibre des comptes.

Les reformes en France

Au cours des dernières décennies plusieurs réformes visant à garantir la pérennité du système face aux enjeux démographiques, économiques et sociaux. Les plus significatives sont :

- **Réforme de 1993** : cette réforme instaurée sous le gouvernement E. Balladur a introduit un allongement de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein. La durée nécessaire est passée progressivement de 150 trimestres à 160 trimestres (1 trimestre supplémentaire par an jusqu'en 2003). La réforme a également modifié la période de référence pour le calcul du salaire moyen, le passant des 10 meilleures années aux 25 meilleures années, en augmentant d'une année par an jusqu'en 2010. En fin la réforme a supprimé l'indexation des pensions sur l'évolution des salaires et l'a remplacée par une indexation sur l'inflation.
- **Réforme de 2003** : sous le gouvernement J.P. Raffarin et du ministre des Affaires sociales, François Fillon, la durée de cotisation pour bénéficier d'un taux plein pour le secteur public a été alignée sur le secteur privé. La réforme a introduit un

dispositif pour carrières longues, permettant aux personnes ayant commencé à travailler avant 16 ans de partir à la retraite avant 60 ans.

- **Réforme de 2010** : cette réforme a été mise en place par le gouvernement de François Fillon. L'âge de départ à la retraite est passé de 60 à 62 ans, à raison de quatre mois supplémentaires par an à partir de 2011. La réforme a confirmé l'allongement progressif de la durée de cotisation pour une pension à taux plein, passant à 166 trimestres en 2020. La réforme a enfin augmenté progressivement l'âge de départ à la retraite à taux plein de 65 à 67 ans pour les personnes qui n'ont pas cotisé assez longtemps.
- **Réforme de 2013** : cette réforme menée sous la présidence de François Hollande a prévu l'augmentation de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein. Cette durée devait atteindre 172 trimestres en 2035. Elle a également créé un compte personnel de pénibilité et harmonisé certains régimes de retraites en tant que mesures de justice intergénérationnelle.
- **Réforme de 2019** : le projet de réforme de E. Macron visait à créer un régime de retraite universel remplaçant les 42 régimes existants. Cette réforme prévoyait la création d'un système universel de points, la fin de régimes spéciaux à partir de 2025 . Bien qu'un projet ambitieux ait été annoncé, sa mise en œuvre a été suspendue en raison de la crise liée à la pandémie de COVID 19 et des mouvements sociaux qui l'ont précédé.
- **Réformes post COVID** : en 2023 le gouvernement a continué à discuter de la réformes des retraites , notamment en raison des défis financiers liés à l'équilibre du système de retraite et du problème de départ anticipé

Ces réformes illustrent une évolution constante du système de retraite en France , souvent marquée par des tensions sociales et des débats sur l'équité et la durabilité. Les enjeux ont survécu a ces différentes réformes a cause de changements démographiques comme le vieillissement de la population et le système reste sous pression

Jean Pascal Beaufret a récemment publié pour FONDAPOL « Contribution à la Mission Flash de clarification du financement des retraites en France » que F. Bayrou a demandé de réaliser à la Cour des Comptes . La note détaille le besoin de financement actuel aux bornes du système de retraites et la contribution importante au déficit des administrations publiques :

- 69 milliards € pour l'exercice 2023
- 81 milliards € pour l'exercice 2024, **soit 45% du déficit présenté dans la loi de finance de fin de gestion** de Décembre 2024.

Ce rapport souligne également que l'écart entre le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) avec la réalité vient de la publication des comptes de l'Etat, comptes sociaux et

comptes de la nation qui ne permet pas d'identifier directement le poids de la protection sociale, en particulier des retraites, dans les déficits publics.

La vérité sur les déficits

Selon le COR, le déficit global du système de retraite français était estimé en 2023 à 3,8 milliards € soit 0,4% du PIB. Mais **le COR ne pas prend en compte les déficits de retraite publics subventionnés par l'Etat**. En 2023 par exemple le COR a occulté 56 milliards € ! Lorsque l'on corrige cette « omission » le système de retraite est déficitaire de 53 milliards € et non en excédent de 3,8 milliards comme l'annonce le COR.

Les régimes de retraites des fonctionnaires et des régimes spéciaux présentent un déficit significatif. L'institut économique Molinari estiment que ce déficit est compensé par des subventions d'équilibre de l'Etat, masquant ainsi l'ampleur réelle des déséquilibres. **Depuis 2022 ces subventions cumulées atteindraient environ 943 milliards €, soit un déficit annuel moyen de 2% du PIB**. Sur la période 2017-2023 les retraites du secteur public expliquent 71% de l'envol des dépenses de personnel de l'état Les pensions ont progressé de 42 milliards €, soit 2,5% de plus que l'inflation.

Les régimes de retraite du secteur privé sont également confrontés à des défis financiers, mais les mécanismes de financement sont différents. Les dispositifs de solidarité tels que la majoration de durée d'assurance et des départs anticipés représentent environ 13% de la masse de prestation pour les salariés du secteur privé, contre 22% pour la fonction publique.

On relève une disparité importante entre les régimes du secteur public et ceux du secteur privé. Les régimes publics dépendent largement de subventions d'équilibre de l'Etat, tandis que les régimes du secteur privé sont principalement financés par la cotisations des employeurs et des salariés. Ces différences soulèvent des questions sur l'équité et la pérennité du système de retraite français. Le financement des retraites par subventions a un impact important sur le déficit des administrations publiques.

Les charges des régimes de retraites du secteur public sont financés :

- par des cotisations à hauteur de 64%
- par des impôts affectés à hauteur de 14%
- et autres produits à hauteur de 2%.

On peut donc conclure que la communication publique sur les régimes de retraite n'informe pas vraiment l'opinion sur la « générosité » du système. Une simplification et une clarification des déficits est hautement souhaitable. Ces 3 types de ressources ne représentent que 80% du financement alors que le principe de protection sociale par répartition voudrait que les charges des régimes sociaux soient couvertes à 100%.

Les déficits des régimes de retraite, tant dans le secteur public que dans le secteur privé peuvent être expliqués par plusieurs facteurs. Les principaux sont :

- La démographie : le vieillissement de la population avec un nombre croissant de retraités par rapport au nombre de travailleurs actifs. Les progrès en matière de santé ont allongé la durée de vie ; les retraités perçoivent leur retraite sur une durée plus longue et augmentent ainsi le coût des régimes de retraite
- Le financement des cotisations : dans certains cas les taux de cotisations peuvent ne pas être suffisants pour garantir un financement adéquat des prestations à long terme
- Les facteurs économiques : dans les périodes de crise économique, le chômage augmente , réduisant ainsi la contribution des employés et des employeurs aux régimes de retraite

Rapport de la Cour des Comptes de Février 2024

Très récemment la Cour des Comptes a fait le point sur la situation financière des systèmes de retraite et prévoit une « nette dégradation » à venir , malgré la réforme de 2023. Néanmoins il est prévu que le contenu de la réforme 2023, notamment le chapitre reportant l'âge de départ à la retraite de 62 à 64 ans, va être rediscuté par les syndicats et le patronat d'ici l'été.

Cependant la Cour des Comptes affirme qu'il n'y a pas de déficit caché. Il est vrai que toutes les informations sont dans les comptes publics , mais la présentation de la COR masque ces déficits.

Selon le dernier compte général de l'Etat les promesses de retraite faites au personnel de l'Etat représentent une dette hors bilan de 1840 milliards €, soit 63% du PIB !

Age de départ à la retraite en Europe :

L'âge de départ à la retraite est l'âge à partir duquel un individu peut percevoir sa retraite sans pénalités. Quelle est la situation dans les principaux Etats européens :

- En Allemagne l'âge de départ à la retraite est de 67 ans dans le privé et dans le public. Dans le public il existe des possibilités de départ anticipé pour certaines professions
- En Espagne il est de 67 ans dans le privé avec possibilité de départ à partir de 63 ans avec des pénalités. Il en est de même dans le public mais il existe des exceptions pour certains fonctionnaires

- En Italie l'âge de départ à la retraite est de 67 ans dans le privé et le public. Il existe une possibilité de partir dès 62 ans avec des pénalités
- Au Royaume Uni l'âge de départ à la retraite est porté progressivement à 66 ans dans le privé. Dans le public il est généralement de 66 ans mais peut varier
- En Belgique l'âge de départ à la retraite est de 65 ans avec possibilité de départ anticipé moyennant des pénalités. Dans le public il y a des exceptions pour certains métiers
- Aux Pays Bas le secteur public et le secteur privé partent à 67 ans avec options pour un départ anticipé

Il est évident qu'avec un âge légal de départ à la retraite de 62 ans la France se pénalise lourdement et ne peut atteindre l'équilibre financier souhaitable de son système de retraites

Age légal de départ à la retraite ou durée de cotisations ?

Il est à noter que certains pays la tendance est maintenant de privilégier la durée de cotisation comme critère principal . Ce système apparait comme plus juste que celui d'un âge de départ fixe.

En 2019 **Ambition France** proposait de supprimer la notion d'âge légal de départ à la retraite et d'uniformiser le pourcentage de taux plein entre le privé et le public à 66%. Selon ce groupe de travail l'âge légal de départ à la retraite , source de débats incessants, ne tient pas compte des aspirations individuelles , ni du besoin des employeurs. La proposition déterminait le nombre d'annuité de cotisations pour l'octroi d'une pension à taux plein (de 162 à 173 trimestres selon son année de naissance). La législation actuelle tient peu compte de l'âge d'entrée au travail, de l'emploi des femmes et du degré de pénibilité.

Aujourd'hui les pourcentages de taux plein sont très sensiblement différents entre les secteurs public et le privé

- pour le public il peut atteindre 75% du dernier salaire
- pour le privé il varie en moyenne entre 50 et 60% et est calculé sur la base des 25 meilleures années de salaire
- ces chiffres peuvent varier selon les branches et les systèmes de retraite.

Répartition ou Capitalisation

Plusieurs pays européens ont déjà avancé sur ce dossier sensible.

Le système néerlandais de retraite combine un régime de répartition de base avec un système de capitalisation complémentaire. En Suède le système de retraites repose sur 3 piliers ; l'un d'eux est basé sur la capitalisation. Des systèmes de retraite par capitalisation existent au Royaume Uni .

En Estonie, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie les systèmes de retraite incluent des éléments de capitalisation

Un système mixte semble de nature à réduire efficacement l'effet de vieillissement de la population française.

Perspectives pour les 20 prochaines années :

La Cour des Comptes prévoit dans son rapport de Février 2025 une forte dégradation « malgré la réforme de 2023 » qui va être rediscutée par les syndicats et le patronat d'ici l'été.

Sur la base du rapport du COR de 2024 la Cour des Comptes prévoit que l'accumulation des déficits des régimes de retraite créerait une dette de 350 milliards € en 2045. Dans ce décompte le déficit du régime des agents publics n'interviendrait que pour 120 milliards ! Ce chiffre ne tient pas compte des subventions de l'Etat et il est totalement sous-estimé. La Cour des Comptes ne retient pas malheureusement l'approche de FONDAPOL selon laquelle il importe de comparer le taux de cotisation des entreprises privées au régime général avec le niveau de contribution de l'Etat au régime des retraites de ses fonctionnaires

Voies possibles pour équilibrer les systèmes de retraite

L'équilibre des systèmes de retraite en France est un enjeu complexe compte tenu du vieillissement de la population, de l'évolution des modes de travail et des attentes des retraités. Voici quelques mesures envisageables pour équilibrer le système de retraite :

- **augmentation de l'âge de départ à la retraite** : relever progressivement l'âge légal de départ à la retraite permet de réduire le nombre d'années pendant lesquelles les retraités perçoivent une pension. Cette mesure aurait, selon l'institut économique Molinari, un effet limité car l'essentiel des besoins de financement découle du ratio retraité par cotisant dans la fonction publique.
- **Augmentation progressive de la durée de cotisation** , mesure qui semble la plus équitable, tenant compte des carrières longues et de la situation des femmes

- **Augmenter le nombre d'heures travaillées :**

- Le nombre d'heures travaillées par semaine en France est en général légèrement inférieure à celui de ses principaux concurrents ,surtout dans le secteur public. Les allemands travaillent de 34 à 36 heures selon les branches. Les anglais travaillent en moyenne de 36 à 40 heures/semaine, comme les hollandais. Les Italiens et les espagnols travaillent de 36 à 40 heures.
- Les nombre de jours non travaillées est de 36 jours/an en France, 33 en Allemagne, 30 en Belgique, 31 en Italie, 29 aux Pays Bas. Seule l'Espagne travaille moins que nous (30 jours de congés payés auxquels s'ajoutent 14 jours fériés).

En général la France, avec en moyenne 1500 heures travaillées par an, se trouve légèrement en dessous de celle de certains pays voisins. L'Allemagne et l'Italie sont au même niveau, mais le Royaume uni travaille en moyenne ente 1700 et 1800 heures, l'Espagne 1600 heures . En augmentant le nombre d'heure par semaine à 37 ou 38 heures et en réduisant le nombre de jours non travaillés à 33 nous pourrions augmenter les salaires , donc les cotisations de retraite.

- **Harmoniser les différents régimes de retraite (public et privé)** pour créer un système plus équitable permettrait de réduire drastiquement le déficit global. Compte tenu du poids du déficit du système de retraite du secteur public dans le déficit global, cette mesure serait assurément la plus efficace.
- **Augmenter les cotisations** : une légère augmentation des cotisations sociales permettrait une augmentation des recettes, donc un réduction des déficits. Mais cette augmentation pèserait sur les employeurs qui ont déjà à faire face à une situation économique délicate.
- **Incitations à prolonger la carrière au delà de l'âge de retraite légal** en offrant des avantages fiscaux ou en permettant une augmentation des pensions pour ceux qui veulent travailler plus longtemps.
- **Provisionner les retraites des fonctionnaires** permettrait d'alléger la facture pour les finances publiques. Si l'état avait provisionné les retraites des fonctionnaires comme le fait le Sénat, il aurait réduit le déficit de 30% en

moyenne depuis 2018 et économiser 35 milliards € en 2023. La Banque de France a placé 14 milliards € permettant de provisionner la totalité des retraites de son personnel (Institut économique Molinari).

D'autres mesures, sans doute moins efficaces pourraient également contribuer à un meilleur équilibre des systèmes de retraite :

- Améliorer l'emploi des seniors afin de maintenir un plus grands nombre de cotisants dans le système de retraite
- Promotion de l'épargne retraite individuelle en encourageant les français à épargner davantage grâce à des produits d'épargne retraite attractifs et fiscalement avantageux
- Mieux informer les français sur la situation réelle et des enjeux des systèmes de retraite. Cette mesure faciliterait la prise de conscience des salariés et leur acceptation de réformes mal acceptées aujourd'hui

Synthèse

La situation des régimes de retraite en France est devenue totalement insupportable. Le déficit, notamment des régimes du secteur public, ont un impact beaucoup trop fort sur les comptes de l'état et leur contribution au déficit global de l'Etat est une épée de Damoclès pour toute l'économie française. Une réforme globale est urgente. Une sensibilisation, en toute transparence, sans tabou, des citoyens à la situation actuelle et a la recherche d'un équilibre est indispensable. La présentation actuelle des chiffres officiels, notamment par la COR, masque la véritable situation de notre système de retraite et il est urgent de « parler vrai ».

Les réformes successives mises en place au cours des 20 dernières années par les différents gouvernements n'ont pas permis d'atteindre l'objectif . Elle n'ont été que des mesures provisoires, sans atteindre l'effet attendu. Une grande réforme de fond, pérenne , équitable, doit être discutée. Elle ne sera acceptée par nos concitoyens que si elle est juste.

Il est devenu plus qu'urgent de prendre des mesures fortes pour réduire les déficits , en particulier du régime public, tout en prenant des mesures plus justes et répondant mieux aux attentes des salariés du secteur privé. Parmi les mesures souhaitables :

- Privilégier le nombre d'années de cotisation en supprimant le concept d'âge légal de départ à la retraite.
- Augmenter progressivement le nombre de trimestres nécessaires pour une retraite à taux plein.
- se rapprocher du nombre moyen d'heures travaillées par an en europe

- Uniformiser les conditions de retraite pour les actifs des secteurs privés et public. Le déficit causé par les conditions actuelles très privilégiées du régime de retraite du secteur public est responsable de la majeure partie du déficit global des systèmes de retraites. C'est à la fois injuste et insupportable.

Ouvrages cités

- ° Contribution à la mission de clarification de financement des retraites - Fondation pour l'innovation politique – FONDAPOL - Jean-Pascal Beaufret (Février 2025)
- ° Rapport de la Cour des Comptes : Situation financière et perspectives du système de retraites (Février 2025)
- ° Institut économique Molinari : Retraites, mécomptes et Déficit – Nicolas Marques (Juin 2024).
- ° Rapport annuel du COR : Evolution et perspectives des retraites en France (Juin 2024)
- ° Ambition France – Groupe Emploi : Pour une retraite à la carte (Septembre 2019)

