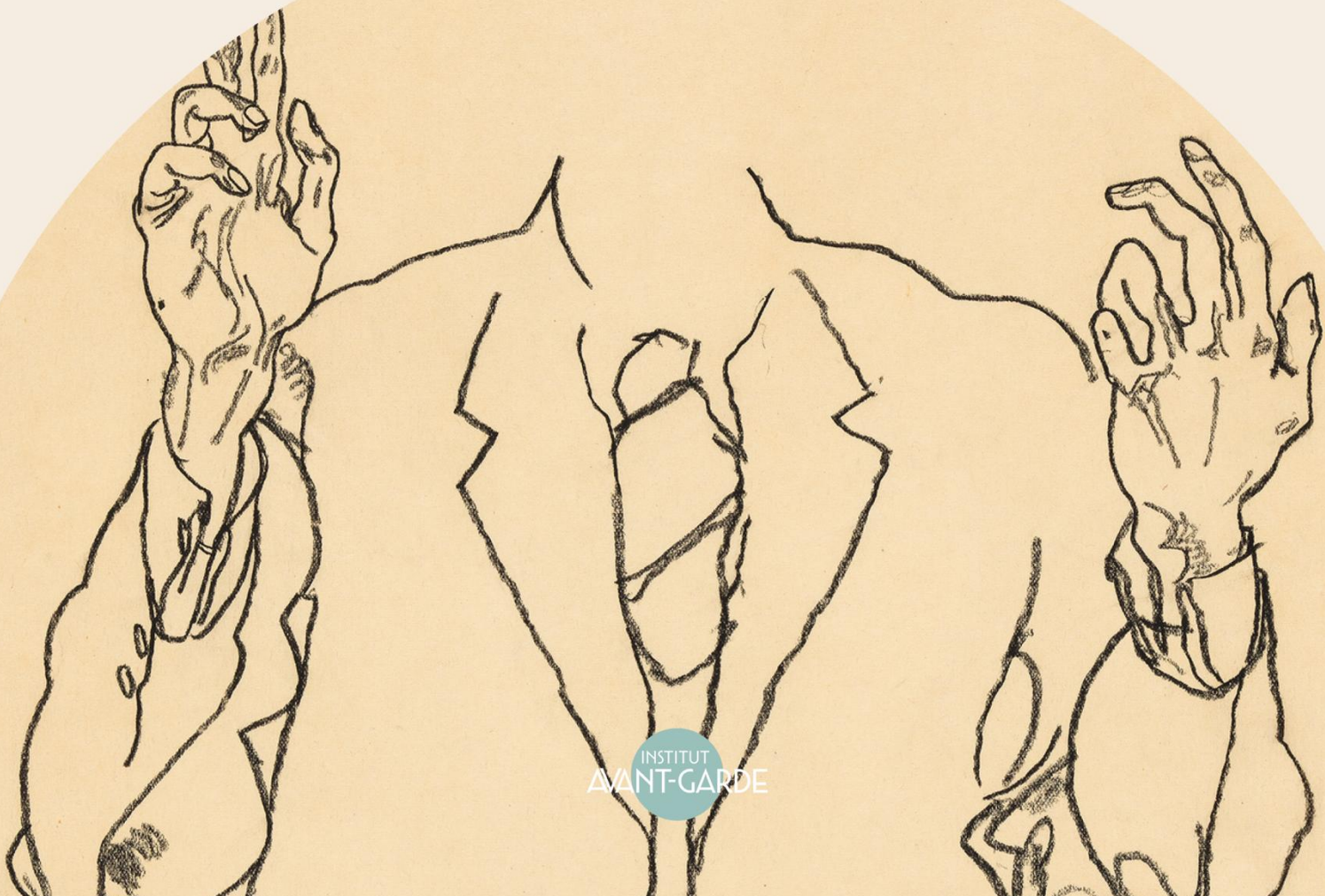


L'ajustement sans les larmes

Rétablir l'équilibre budgétaire
sans sacrifier l'avenir

RAPPORT

JUIN 2026





CHAPITRE 2

Les retraites

—

Remerciements et contributions

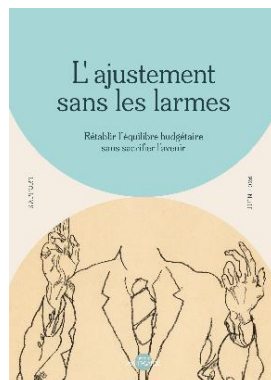
Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, dans le champ des retraites, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Anne LAVIGNE ; Éric WEIL ; et Pierre PRADY.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Les retraites

Synthèse :

Le système de retraite français repose sur le principe de répartition, les cotisations des actifs financent les pensions des retraités, et s'articule entre un régime de base obligatoire (géré par la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, CNAV) et un régime complémentaire (Agirc-Arrco), piloté par les partenaires sociaux. Ce modèle, fondé sur la solidarité intergénérationnelle, représente un poids considérable : 13,9 % du PIB en 2024, soit environ 3,5 points au-dessus de la moyenne européenne. Si les retraités français bénéficient aujourd'hui d'un niveau de vie proche de celui des actifs, les projections du COR anticipent une érosion progressive de cet avantage d'ici 2070, sous l'effet des réformes successives et de la dégradation du ratio cotisants/retraités.

Face à ce déséquilibre structurel, le chapitre identifie quatre grandes pistes de réforme. La première consiste à agir sur le niveau des pensions, soit en freinant leur croissance brute (désindexation des pensions les plus élevées, allongement de la durée d'assurance, introduction d'un taux de liquidation dégressif selon le revenu), soit en augmentant les prélèvements sur les retraités (suppression de l'abattement fiscal de 10 %, alignement de la CSG sur celle des actifs). Ces mesures pourraient dégager entre 1,3 et

9,7 milliards d'euros selon les options, mais comportent des risques redistributifs à surveiller, notamment pour les retraités modestes.

La deuxième piste porte sur la hausse des cotisations des actifs et employeurs, un levier à effet immédiat mais potentiellement néfaste pour la compétitivité des entreprises. Un point de cotisation supplémentaire rapporterait entre 4,8 et 7,6 milliards d'euros selon le périmètre retenu.

La troisième voie vise à reculer l'âge effectif de départ, non pas en relevant l'âge légal (jugé politiquement inacceptable), mais en jouant sur des leviers incitatifs : recul de l'âge d'annulation de la décote, neutralité actuarielle accrue de la décote viagère, encadrement des départs anticipés pour carrières longues, et développement de la retraite progressive. Ces ajustements supposent toutefois un accès élargi à l'emploi des seniors et une prise en compte réelle de la pénibilité.

Enfin, le chapitre plaide pour un pilotage automatique du système, indexé sur des indicateurs objectifs comme l'espérance de vie où le niveau de vie relatif entre actifs et retraités. Ce mécanisme, déjà adopté au Danemark ou en Italie, offrirait plus de prévisibilité, mais devrait intégrer les disparités sociales pour éviter d'aggraver les inégalités. Au-delà de la technique, le chapitre rappelle que réformer les retraites

relève d'un choix de société sur le partage des richesses et la solidarité entre générations.

1. Le système de retraite en France

1.1. La retraite par répartition : un pilier du système social français

Le système de retraite français s'est historiquement construit pour répondre à un risque social majeur : celui de vivre au-delà de sa capacité à tirer un revenu de son travail. Ce principe fondateur incarne l'une des pierres angulaires du modèle social français : la retraite par répartition, dans laquelle les cotisations des actifs financent les pensions des retraités. Le montant des droits acquis dépend des salaires portés sur le compte individuel, revalorisés chaque année, et calculés dans le régime général sur la base des 25 meilleures années de carrière. Le taux de remplacement, c'est-à-dire la part du salaire de fin de carrière remplacée par la pension, résulte d'un ensemble de paramètres (durée d'assurance, taux plein, décote/surcote, règles propres aux régimes complémentaires), articulés pour assurer un revenu stable à la fin de la vie active tout en préservant l'équilibre du système.

Loin d'un simple mécanisme d'épargne individuelle, il s'agit d'un dispositif de solidarité entre générations, parfois décrit comme un salaire différé, garantissant à chacun un revenu de remplacement à la fin de sa vie active. Plus qu'un dispositif d'assurance contre un risque ponctuel, il s'agit d'un mécanisme collectif de redistribution intertemporelle, assurant la continuité du revenu tout au long du cycle de vie. Ce caractère structurel en fait une composante essentielle de la cohésion sociale, au croisement des enjeux économiques, démographiques et politiques.

Le modèle français repose sur un principe de répartition : les cotisations des actifs financent les pensions des retraités. Il s'organise autour d'une pluralité de régimes articulés entre :

- **Un régime de base obligatoire, géré par des caisses publiques** (notamment la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la CNAV, pour les salariés du secteur privé), et
- **Un régime complémentaire obligatoire**, piloté par les partenaires sociaux à travers le régime de l'Agirc-Arrco, né de la fusion des anciens régimes Agirc et Arrco en 2019 ([Agirc-Arrco, Fonctionnement](#)).

Ce dernier constitue une spécificité forte du modèle français : il couvre près de 95 % des salariés du privé et verse des pensions à plus de 13,7 millions de retraités ([Agirc-Arrco, Retraités données 2024](#)). Sa gouvernance paritaire, assurée conjointement par les organisations syndicales et patronales, en fait un acteur central du dialogue social et un levier clé de régulation du système dans son ensemble. Cette cogestion témoigne du rôle structurant des partenaires sociaux dans la politique des retraites, au-delà du cadre strictement législatif et budgétaire.

Cette architecture, à la fois publique et contributive, explique la complexité et la sensibilité des réformes successives. Celles-ci, de 1993 à 2023, ont souvent suscité de vives résistances, tant elles touchent à un pilier identitaire du modèle social français. La réforme de 2023, portée par le gouvernement d'Élisabeth Borne, a cristallisé ces tensions. Adoptée sans vote final au Parlement via l'article 49.3 de la Constitution, elle a provoqué une forte crispation sociale et politique, ravivant un sentiment de défiance démocratique autour de la conduite des réformes structurelles.

Cette séquence a eu un impact durable : elle a remplacé la question des retraites au centre du débat budgétaire et du dialogue social. Aujourd'hui encore, la réforme Borne influence les négociations budgétaires à l'Assemblée nationale, les discussions entre partenaires sociaux et les arbitrages du gouvernement sur la trajectoire des finances publiques. En filigrane, elle interroge la manière dont l'exécutif entend concilier soutenabilité budgétaire, acceptabilité sociale et légitimité démocratique.

Dans ce contexte, la soutenabilité du système de retraite demeure un enjeu central pour assurer le maintien du modèle français par répartition. Les dépenses publiques de retraites représentaient 13,9% du PIB en 2024 et devraient rester relativement stables, autour de 14 % du PIB, à l'horizon 2030, soit près d'un quart des dépenses publiques (*Rapport annuel – COR 2025*). Cette stabilité apparente masque cependant des déséquilibres structurels : le ratio cotisants/retraités continue de se dégrader, la part des pensions dans la richesse nationale tend à se stabiliser au prix d'un ajustement sur les pensions moyennes, et les recettes demeurent sensibles aux conditions macroéconomiques.

Dans ce chapitre, nous analysons les fondements du déséquilibre du système français (démographiques, économiques et institutionnels) avant d'examiner les leviers d'ajustement envisageables pour en garantir la pérennité. L'objectif est de replacer la question des retraites dans sa finalité première : protéger les individus et assurer à toutes et tous une pension

permettant de vivre décemment, tout en maintenant un modèle soutenable, cohérent avec les contraintes budgétaires et fidèle à l'esprit de solidarité qui le fonde.

1.2. Les retraites : premier poste des dépenses publiques

1.2.1. *Un poids budgétaire significatif mais relativement stable*

Les dépenses publiques de retraite représentaient 13,9 % du PIB en 2024, soit près d'un quart de l'ensemble des dépenses publiques. Ce niveau de dépense traduit à la fois le degré de protection que la société française a choisi d'assurer à ses retraités et les tensions récurrentes entre équilibre budgétaire et équité sociale. En effet, les réformes récentes ont souvent privilégié la variable de l'âge d'ouverture des droits (AOD) comme levier principal d'ajustement, au prix d'une perception croissante d'injustice du système. Or, une réforme durable de celui-ci suppose de combiner deux impératifs : le contrôle du niveau de dépenses en part du PIB, afin de garantir la soutenabilité du système dans le cadre des finances publiques, et le renforcement de son équité, condition essentielle de son acceptabilité sociale.

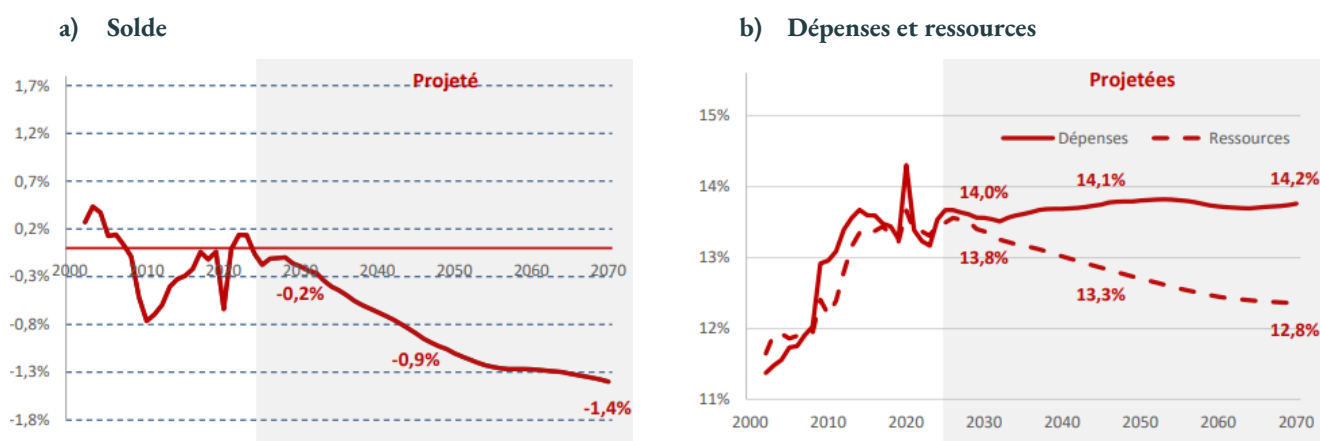
Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), à réglementation inchangée, la part des dépenses de retraites dans le PIB devrait rester globalement stable à moyen et long terme (*Rapport annuel – COR 2025*)¹. Cette stabilité apparente masque toutefois une érosion progressive des recettes liées à la

¹ Avec une croissance de la productivité horaire annuelle de 0,7 % et d'un taux de chômage de 7 % à long terme.

baisse du ratio cotisants/retraités et donc à une dégradation du solde du système de retraite (cf. Graphique 1). Ces projections doivent néanmoins être interprétées avec prudence : elles reposent sur des hypothèses macroéconomiques (croissance, productivité, chômage, solde migratoire, politiques d'emploi et de rémunération dans la fonction publique²) dont l'incertitude augmente avec l'horizon de prévision. De plus, la dégradation démographique sera

partiellement compensée, à moyen terme, par la hausse du taux d'emploi des seniors, le recul de l'âge effectif de départ à la retraite et la modération relative des pensions moyennes comparativement aux revenus d'activité. Cependant, le système devrait malgré tout enregistrer sur le long terme un léger déficit structurel, principalement en raison de la baisse des recettes, accentuée par la réduction progressive de la subvention d'équilibre du secteur public.

Graphique 1 : Solde, dépenses et ressources du système de retraite en part de PIB



Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFFP.

Sources : projections COR - juin 2025, comptes nationaux de l'Insee base 2020, rapports à la CCSS 2002-2024

L'ampleur exacte du déficit du système de retraite demeure difficile à estimer, en raison notamment des conventions comptables propres au *Compte d'affectation spéciale « Pensions »* (*Retraites des fonctionnaires de l'État – IPP 2025*) et aux insuffisantes « compensations démographiques » entre régimes. Compte tenu de ces limites, dans ce rapport, nous privilégions une analyse des dépenses en part de PIB, plus pertinente que le seul solde pour apprécier la soutenabilité du système dans son ensemble,

tout en reconnaissant la valeur complémentaire du suivi du solde dans une optique de pilotage macroéconomique à moyen et long terme.

1.2.2. *Un niveau de dépenses supérieur à la moyenne européenne et des retraités mieux lotis*

Le niveau de dépenses publiques consacrées aux retraites reste élevé en comparaison internationale : environ 3,5 points de PIB au-dessus de la

² Comité de Suivi des Retraites, Avis 2025.

moyenne européenne, et jusqu'à 4 points de plus que la moyenne OCDE³. Ce constat demeure valable lorsque l'on inclut la part privée des retraites (*cf. Graphique 2*). Ces comparaisons doivent toutefois être nuancées, car les choix socio-fiscaux nationaux influent sur la part publique apparente : par exemple, supprimer la CSG sur les pensions et baisser les retraites du même montant réduirait mécaniquement la part publique sans modifier l'équilibre global du système. De plus, alors que les dépenses publiques sont plutôt bien documentées par l'OCDE, les dépenses privées souffrent de différences en termes de couverture en fonction des pays réduisant de fait les comparabilités internationales⁴.

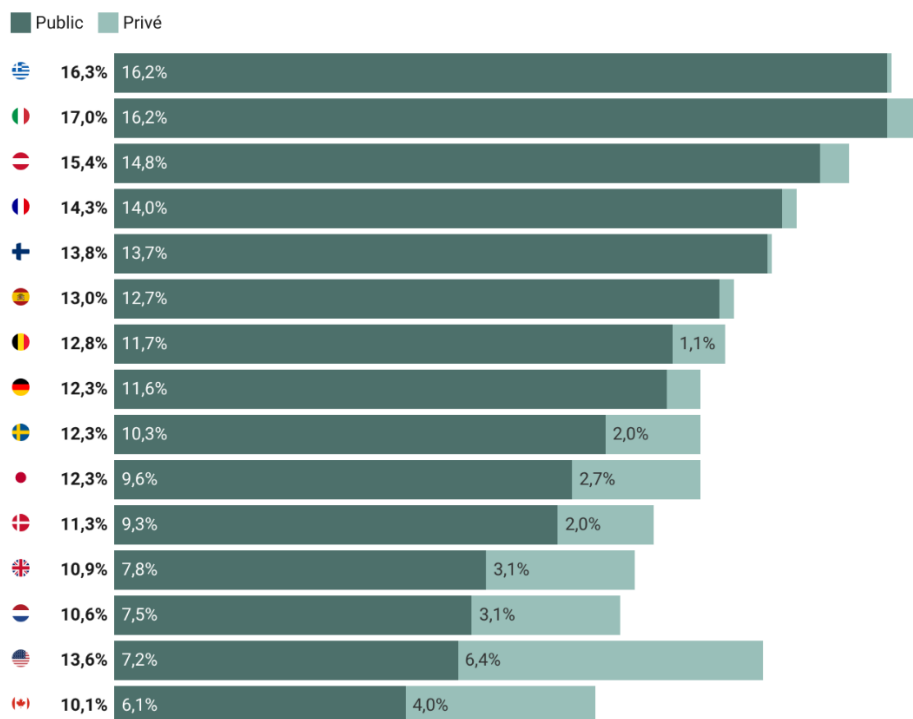
Si les retraités français disposent aujourd'hui, en moyenne, d'un niveau de vie proche de celui de l'ensemble de la population, situation qui s'explique en partie par un patrimoine net supérieur d'environ 35 % à celui des actifs et par les revenus qu'ils en tirent, cette configuration est appelée à évoluer progressivement au cours des prochaines

décennies. Selon le *COR (2025)*, leur niveau de vie moyen atteindrait 87,5 % de celui de l'ensemble de la population en 2070 (*cf. Graphique 3*) contre 97 % en 2022. Cette convergence résulte des réformes successives (notamment celle de 2023), du décrochage relatif des pensions vis-à-vis des salaires, du resserrement des règles de l'Agirc-Arrco, et d'hypothèses prudentes concernant l'évolution du point d'indice dans la fonction publique. L'ajustement attendu du niveau de vie des retraités s'opérerait principalement au détriment des retraités futurs, tandis que les retraités actuels conservent, en moyenne, une situation relativement favorable. En 2022, leur niveau de vie relatif, incluant les loyers imputés, restait supérieur de 4,8 points à celui de l'ensemble de la population, et seulement inférieur de 2,2 points à celui des actifs, faisant de la France l'un des pays européens où le niveau de vie relatif des personnes âgées de 65 ans ou plus est le plus élevé.

³ [OCDE SOCX Database](#). Attention néanmoins, ces comparaisons incluent les dépenses publiques et privées de retraite.

⁴ Voir [The OECD SOCX Manual 2019](#).

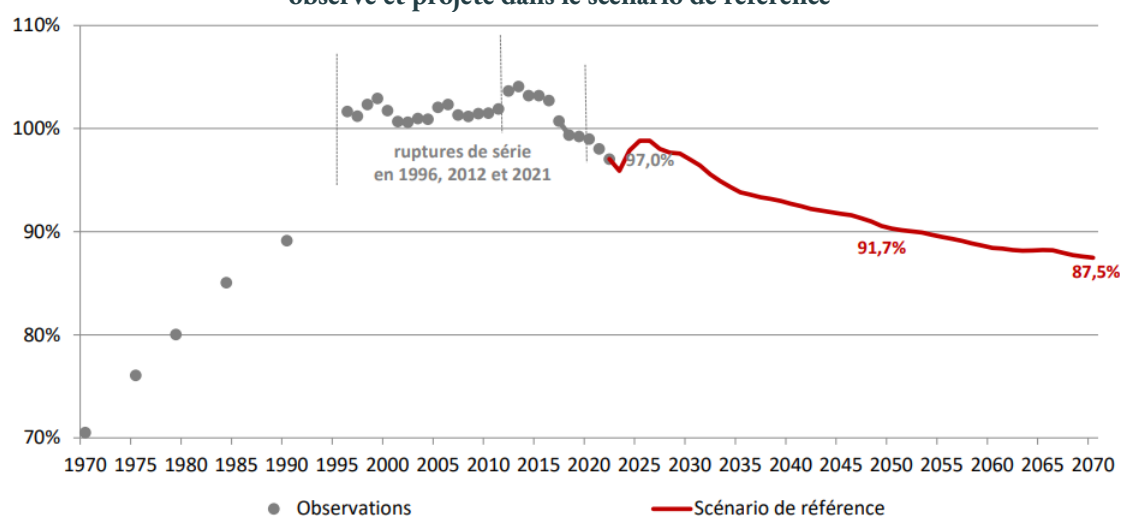
Graphique 2 : Part des dépenses de retraites (publiques et privées) en % du PIB dans un échantillon de pays membres de l'OCDE



Créé avec Datawrapper

Source : Institut Avant-garde, OECD

Graphique 3 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, observé et projeté dans le scénario de référence



Sources : COR 2025 : Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1996 ; Insee-DGI, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospolées de 1996 à 2004 ; Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2022 ; projections COR - juin 2025 ; Insee, modèle Destinie.

Historiquement, le système français de retraite a été conçu pour prévenir la pauvreté des personnes âgées au sortir de la Seconde Guerre mondiale et assurer un revenu de remplacement suffisant après la vie active. En 2022, le taux de pauvreté des retraités⁵ (10 %) restait nettement inférieur à celui de l'ensemble de la population (14,5 %)⁶, traduisant l'effet redistributif du modèle par répartition. Les plus de 65 ans disposent en moyenne d'un revenu médian équivalant à 94 % de celui de l'ensemble de la population (contre 83 % en Allemagne et 87 % en Suède)⁷, ce qui témoigne d'un système relativement protecteur au regard des standards européens.

Cette situation agrégée masque toutefois des disparités importantes. La pauvreté demeure plus fréquente parmi les femmes, les retraités isolés, les personnes en perte d'autonomie et les générations les plus anciennes⁸. Dès lors, le maintien d'un équilibre entre soutenabilité budgétaire et équité sociale suppose ainsi de cibler les ajustements sur les retraités et/ou futurs retraités disposant des revenus les plus élevés, notamment via la fiscalité, tout en protégeant les plus modestes.

⁵ Ici fixé conventionnellement à 60 % de la médiane des niveaux de vie individuels.

⁶ En effet, selon une étude publiée en Juillet 2025 par la DREES intitulé « [Le niveau de vie des retraités](#) » pour l'année 2022 montre que la part des prestations sociales dans l'ensemble des revenus perçues par les retraités décroît avec le décile de niveau de vie. Pour les déciles 1 à 8, les revenus de remplacement représentent plus de 87 % du revenu disponible moyen des ménages contre

2. Réformer le système : entre impératif budgétaire et équilibre de long terme

L'objectif de ce groupe de travail est de revenir sur l'univers des possibles, les marges de manœuvre disponibles pour assurer la soutenabilité du système, tout en assumant des choix dans les solutions retenues. Ces solutions ne peuvent se réduire à une logique comptable : elles doivent préserver la cohérence d'ensemble du modèle et sa fonction redistributive.

La gestion du système de retraites français, notamment dans sa composante complémentaire, repose en grande partie sur les partenaires sociaux, garants d'un équilibre fragile entre soutenabilité financière et justice sociale. Le rôle de ces acteurs, forts d'une expertise reconnue et d'une légitimité historique, s'inscrit dans un débat qui dépasse la seule technicité du financement : il engage des choix de société sur la répartition de l'effort entre générations et sur le sens même du contrat social.

2.1. Agir sur le niveau des pensions

Une première voie pour améliorer l'équilibre du système consiste à limiter la progression des pensions nettes. Cela peut se faire soit en freinant la croissance des pensions brutes, soit en augmentant les prélèvements qui leur sont appliqués.

Dans le premier cas, plusieurs leviers

seulement 66 % pour les deux derniers déciles. Il en vient mécaniquement que les ménages retraités les plus pauvres seraient plus impactés par une diminution du niveau des pensions.

⁷ [Pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU, European Commission, 2024.](#)

⁸ Voir [Pensions at a Glance 2023, OECD](#) et « [Le niveau de vie des retraités](#) », DREES Edition 2025.

existent. La modification des règles de revalorisation des pensions dans le régime général est la plus directe⁹, mais elle comporte des risques : ces règles ont précisément pour objectif de préserver le pouvoir d'achat des retraités. Lorsqu'elles ne sont pas respectées, comme ce fut le cas pour certaines générations passées, la perte de pouvoir d'achat au cours de la retraite s'est avérée sensible. Comme l'illustre le *Graphique 4*, l'érosion du pouvoir d'achat au cours de la retraite est loin d'être marginale : pour les générations nées entre 1937 et 1952, la pension nette perd entre 4 % et 6 % de pouvoir d'achat chez les non-cadres et entre 7 % et près de 10 % chez les cadres après une vingtaine d'années de retraite, conséquence directe des périodes où les règles de revalorisation n'ont pas entièrement compensé l'inflation et des années de désindexations totales ou partielles à la fois des pensions de base (CNAV) et complémentaires (Agirc-Arrco)¹⁰.

Une autre approche consiste à agir sur le niveau moyen des pensions des nouveaux retraités, en modifiant les paramètres de

calcul : durée d'assurance requise, prise en compte d'une carrière plus longue que les 25 meilleures années pour le calcul des pensions¹¹, réduction du taux de liquidation ou durcissement du barème de décote. Ces mesures, souvent impopulaires, ont néanmoins l'avantage d'exercer un effet redistributif et de décaler l'âge effectif de départ.

À plus long terme, une réforme structurelle pourrait consister à introduire un taux de liquidation dégressif, c'est-à-dire un taux de remplacement décroissant avec le revenu de carrière ou les tranches de pension.

Une telle mesure permettrait de réduire le niveau moyen des pensions les plus élevées tout en resserrant la distribution et en renforçant l'équité du système. Comme le souligne une note de France Stratégie¹², la dégressivité actuelle des taux de remplacement contribue déjà fortement à limiter les inégalités de patrimoine retraite ; son renforcement, via un barème à plusieurs tranches, pourrait constituer un levier de pilotage pertinent à moyen terme.

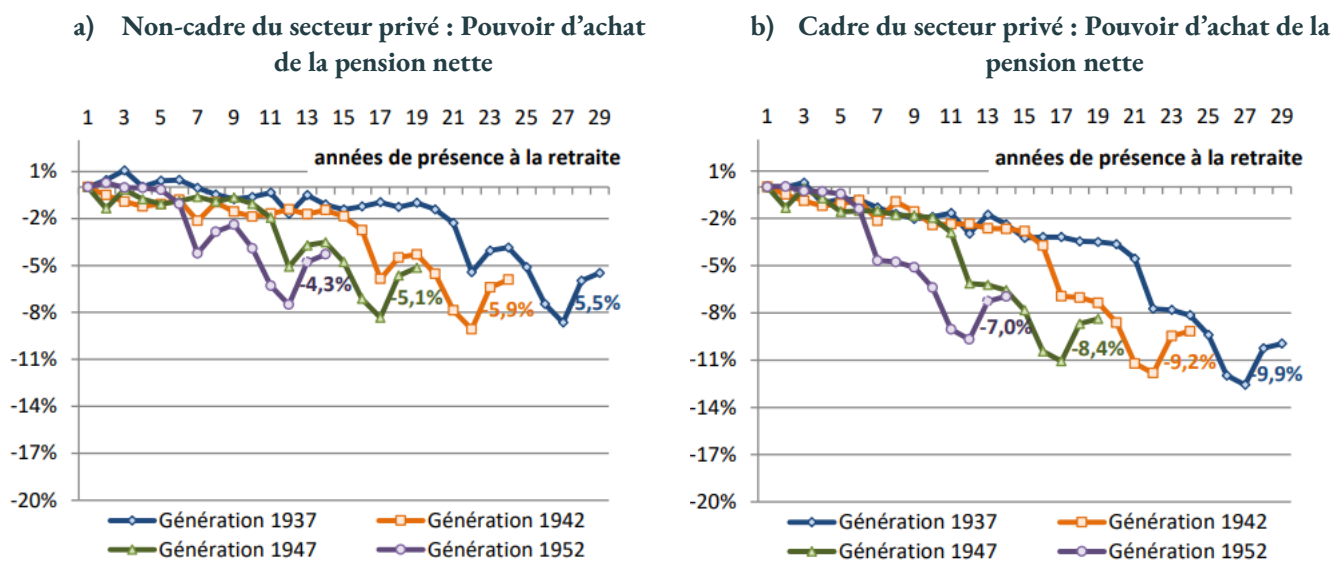
⁹ Depuis la réforme Balladur de 1993, les pensions de base, ainsi que les salaires portés au compte pour le calcul de celles-ci, sont indexées sur l'évolution des prix à la consommation (hors tabac). Depuis 2016, cette revalorisation est effectuée en fonction de l'inflation constatée entre les douze derniers mois connus et les douze mois de l'année précédente.

¹⁰ [Rapport Annuel du COR, Juin 2025](#).

¹¹ Les effets redistributifs d'une telle mesure resteraient néanmoins à surveiller, car elle pourrait entraîner un transfert des travailleurs aux carrières plus courtes (moins de 25 ans) vers ceux aux carrières plus longues, ainsi qu'accroître les écarts entre fonctionnaires et salariés du secteur privé.

¹² [Dherbécourt, C., Maigne, G., & Viennot, M. \(2020, mai\). La retraite, le patrimoine de ceux qui n'en ont pas ? \(La Note d'analyse n° 89\). France Stratégie.](#)

Graphique 4 : Évolution du pouvoir d'achat au cours de la retraite



Note : la dernière année (2025) est prévisionnelle.

Source : calculs SG-COR à partir des barèmes des régimes Cnav, Agirc-Arrco et Insee pour l'inflation y compris tabac.

Une seconde possibilité consiste à accroître les prélèvements sur les pensions. Les revenus de retraite ne sont pas imposés de la même manière que ceux du travail : ils bénéficient d'un abattement forfaitaire de 10 % (plafonné) et sont soumis à des taux réduits de CSG et des exonérations de CRDS plus courantes. Par ailleurs, certains revenus liés à la retraite (ASP, pensions d'invalidité, majorations pour tierce personne) sont partiellement ou totalement exonérés mais portent néanmoins un objectif de justice sociale. Dès lors, un rééquilibrage modéré de la fiscalité des retraités apparaît envisageable pour renforcer l'équité du financement. La suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions représenterait un gain annuel d'environ 5 milliards d'euros,

tandis qu'un rapprochement du taux de CSG des retraités (8,3 %) vers celui des actifs (9,2 %) dégagerait entre 1,3 et 1,9 milliards d'euros. Ces mesures contribueraient à répartir plus équitablement l'effort en le plaçant plutôt sur les retraités actuels, après plusieurs réformes ayant surtout pesé sur les actifs et les futurs retraités. Ces réformes peuvent toutefois produire des effets redistributifs non intentionnels. La suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions, souvent présentée comme ciblant principalement les retraités les plus aisés, affecterait en réalité aussi les ménages modestes : cet abattement entrant dans le calcul des aides au logement, sa suppression conduirait à une baisse des prestations pour certains retraités des premiers déciles¹³. Toute réforme de ce type doit donc s'accompagner

¹³ Quels effets d'une modification de l'abattement sur les pensions de retraite ? Le rôle discret mais charnière des aides au logement - Blog IPP

de mécanismes de compensation ciblés, ou d'une limitation de la suppression de l'abattement au seul calcul de l'impôt sur le

revenu, afin d'éviter des effets anti-redistributifs.

Mesures possibles pour limiter la croissance de la pension brute année par année

- Désindexation des 10 % des pensions les plus importantes : **1,4 Md€¹⁴**.
- Augmentation d'un an de la Durée d'assurance requise (DAR) : **9,7 Md€ à l'horizon 2035¹⁵**.
- Introduire un taux de liquidation dégressif : **5,3 Md€**.
- Instaurer un pilotage sur le niveau de vie relatif par une modulation des taux de remplacement : **5 Md€**.

Mesures possibles pour augmenter les prélèvements sur les retraités

- Suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions : **de 4,4 Md€ à 5 Md€¹⁶**.
- Harmoniser la CSG entre les actifs et les retraités. Rapprocher le dernier taux de CSG des retraités de 8,3 %, pour le rapprocher de celui des actifs, à 9,2 % : **de 1,3 Md€ à 1,9 Md€¹⁷**.

2.2. Augmenter les contributions des actifs et des employeurs

Une deuxième voie consiste à accroître les recettes du système en augmentant les contributions des salariés et des employeurs.

À court terme, une hausse de ces taux constitue un levier efficace pour générer des recettes immédiates, contrairement à des mesures démographiques ou

paramétriques dont les effets sont différés. Les retraites étant financées aux deux tiers par les cotisations sociales assises sur les salaires, avec un taux commun de 16,8 % sous le plafond de la Sécurité sociale et un taux déplafonné de 2,44 %. Cependant, ce type d'ajustement fait peser la charge sur les actifs et les entreprises, et pose donc la question de la compétitivité de l'économie française¹⁸ et, encore une fois, du partage de l'effort. L'augmentation d'un point du taux de cotisation employeur sous plafond

¹⁴ Chiffrage réalisé à partir du niveau de dépenses pour les 10 % des pensions les plus élevées en 2020 ([Retraites : qui reçoit combien ? Observatoire français des inégalités 2023](#)) puis en y appliquant les résultats d'inflation pour les années 2020, 2021, 2022, 2023 et 2024 ([L'essentiel sur ... l'inflation - Insee 2025](#)), enfin en appliquant le taux d'inflation estimé pour l'année 2025 ([Déclaration de politique monétaire - Banque de France 2025](#))

¹⁵ [Situation financière et perspectives du système de retraites - Cour des comptes 2025](#)

¹⁶ [Chapitre 2 : Effets budgétaires et redistributifs des mesures socio-fiscales - IPP 2025](#)

¹⁷ [Rapport particulier N°1 - Les différences de traitement entre catégories de revenus – V. Melot & S. Repetti-Deiana, Octobre 2024.](#)

¹⁸ [Chapitre 3 - Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? – IPP 2025](#)

rapporterait environ 4,8 milliards d'euros, et celle d'un point du taux déplafonné environ 6,2 milliards d'euros. Du côté des salariés, un point supplémentaire sous plafond générerait 6,2 milliards d'euros également, et un point déplafonné 7,6 milliards d'euros. La part de CSG affectée aux retraites pourrait également être relevée, avec des effets similaires mais avec une incidence légèrement différente.

Les écarts structurels entre régimes publics et privés, liés notamment aux déséquilibres démographiques dans la fonction publique et à des taux de cotisation insuffisants dans le privé, pourraient plaider pour une hausse modérée des cotisations employeurs

et/ou salariés afin d'améliorer l'équilibre global du système. Dans le secteur public, le nombre de cotisants a diminué relativement au nombre de pensionnés, ce qui exige une subvention d'équilibre croissante de la part de l'État via le budget général. À l'inverse, dans le secteur privé, le taux de cotisation global (employeur + salarié), bien qu'élevé, ne couvre pas entièrement le coût actuariel des pensions futures, ce qui contribue également à un déséquilibre structurel du système dans son ensemble. Une hausse modérée des cotisations pourrait renforcer l'acceptabilité des réformes et accompagner une universalisation des règles mais comporte toutefois un risque sur la compétitivité des entreprises¹⁹.

Mesures possibles pour augmenter les contributions des salariés et des employeurs²⁰

- + 1 point Taux de cotisation employeur sous plafond : 4,8 Md€.
- + 1 point Taux de cotisation employeur déplafonné : 6,2 Md€.
- + 1 point Taux de cotisation salarié sous plafond : 6,2 Md€.
- + 1 point Taux de cotisation salarié déplafonné : 7,6 Md€.

2.3. Reculer l'âge effectif de départ

Une troisième piste, plus classique, consiste à faire reculer l'âge effectif de départ à la retraite.

La réforme de 2023 a déjà repoussé l'âge d'ouverture des droits, augmentant mécaniquement les cotisations perçues,

réduisant la durée moyenne de retraite et décalant l'âge effectif de départ. Ses effets débordent toutefois le seul cadre du système de retraites : en allongeant la durée d'activité, elle modifie la trajectoire des recettes fiscales, des dépenses sociales et du marché du travail des seniors. L'impact redistributif du relèvement de l'âge d'ouverture des droits demeure limité : il touche peu les assurés les

¹⁹ Cela dépend du degré d'exposition des entreprises à la concurrence internationale, et du pouvoir de négociation des salariés sur le salaire net. Une hausse des cotisations pourrait dans ce cas entraîner une baisse des salaires nets.

²⁰ [Situation financière et perspectives du système de retraites - Cour des comptes 2025](#)

plus précaires, souvent déjà contraints de travailler jusqu'à des âges élevés, comme les plus aisés, qui prolongent leur activité au-delà de l'âge légal. Il affecte surtout les carrières intermédiaires et les générations proches du départ. Néanmoins, le décalage de l'âge d'ouverture des droits constitue pour beaucoup d'organisations syndicales et politiques une mesure aujourd'hui inacceptable. Étant donné notre objectif d'assurer un certain consensus, ces mesures ont été écartées volontairement.

Le débat sur le recul de l'âge légal ne peut être dissocié de la pluralité des trajectoires de départ à la retraite. En pratique, il n'existe pas un âge unique mais plusieurs âges de départ, et c'est bien l'âge effectif de liquidation, c'est-à-dire l'âge réel auquel les assurés font valoir leurs droits, qui détermine la soutenabilité du système. Près de 40 % des nouveaux pensionnés partent aujourd'hui avant l'âge d'ouverture des droits (AOD)²¹, principalement via des dispositifs dérogatoires tels que les carrières longues, l'invalidité ou l'inaptitude. Cette hétérogénéité souligne la nécessité d'un pilotage fondé sur des incitations cohérentes, plutôt que sur le seul relèvement de l'âge légal.

Plusieurs leviers peuvent être envisagés dans cette logique : reculer l'âge d'annulation de la décote (AAD), qui n'a pas évolué depuis la réforme de 2010 ; rendre la décote viagère plus neutre actuariellement, afin qu'elle incite réellement à prolonger l'activité ; ou encore introduire un âge pivot accompagné d'une décote temporaire. Un encadrement plus strict des dispositifs

dérogatoires, notamment les départs anticipés pour carrières longues, pourrait également être envisagé. Par exemple, une décote de 5 % par année d'anticipation en deçà de l'âge de droit commun, combinée à une bonification pour les durées validées au-delà de la carrière complète (via un coefficient de proratisation supérieur à 100 %), comme le propose Patrick Aubert (IPP)²², permettrait de rendre le système plus lisible et plus équitable. Une telle évolution impliquerait toutefois une révision approfondie des formules de calcul des pensions et du système de décote/surcote, afin de préserver la cohérence d'ensemble du dispositif.

Ces ajustements permettraient d'allonger la durée moyenne de cotisation et de réduire la période de retraite, tout en rendant le pilotage plus fin et plus soutenable. Ils comportent néanmoins des risques anti-redistributifs qu'il convient d'anticiper. À plus court terme, des mesures incitatives comme la prime senior ou la retraite progressive peuvent aussi encourager la prolongation d'activité, à condition d'en démontrer l'efficacité réelle et d'éviter les effets d'aubaine. Si des dispositifs incitatifs comme la retraite progressive ou la prime senior peuvent, en prolongeant l'activité, contribuer à relever l'âge effectif de départ, cet effet demeure inégal selon les profils. Pour qu'il soit significatif, il suppose un accès élargi à l'emploi des seniors, une amélioration des conditions de travail et un accompagnement renforcé des publics éloignés de l'emploi. De plus, ces dispositifs d'emploi senior restent concentrés dans les professions intermédiaires et les cadres et

²¹ « La diversité des âges de départ à la retraite », DREES, Juin 2023.

²² Carrières longues : devrait-on pouvoir partir à la retraite dès qu'on a cotisé la durée requise ? Mars 2023.

excluent logiquement les métiers les plus pénibles, encourager ces dispositifs doit donc aller de pair avec une juste prise en compte de

la pénibilité. Sans cela, le maintien en activité pourrait renforcer les inégalités plutôt que de les corriger.

Mesures possibles pour reculer l'âge effectif de départ

- Reculer l'âge d'annulation de la décote.
- Rendre la décote viagère plus neutre actuariellement en se concentrant sur la durée de cotisation, en revoyant les dispositifs de valorisations des trimestres en cas de départ anticipé ou tardif. Cela permettrait de mieux encadrer le dispositif pour départ anticipé en rendant ce dernier plus lisible et juste.
- Introduire un âge pivot accompagné d'une décote temporaire.

2.4. Vers un pilotage de long terme : entre soutenabilité et équité

Enfin, réformer le système suppose évidemment de repenser sa gouvernance et ses indicateurs de pilotage.

Une réforme d'ampleur pourrait reposer sur un pilotage automatique à long terme, indexé sur des indicateurs objectifs tels que l'espérance de vie ou une cible de niveau de vie relatif. Ce type de mécanisme, déjà expérimenté dans plusieurs pays européens, permettrait de rendre les ajustements plus prévisibles et d'offrir aux ménages une meilleure lisibilité des évolutions futures du système. Une telle gouvernance pourrait également fixer une boussole sociétale : déterminer le niveau de vie relatif que la collectivité souhaite garantir aux retraités par rapport aux actifs. Doit-on viser la parité de niveau de vie ? Ou accepter

une légère baisse du niveau de vie au moment du départ à la retraite²³ ? Ces questions traduisent un choix de société autant qu'un paramètre de soutenabilité. **Le défi des retraites en France ne réside pas tant dans la « dérive » des dépenses que dans leur pilotage : il s'agit moins de réduire que de mieux gouverner.**

Une première option consisterait à indexer l'âge d'ouverture des droits sur l'espérance de vie, afin de maintenir constante la durée moyenne de retraite. Si ce principe a déjà été partiellement introduit par la réforme Touraine, le rythme d'augmentation observé a souvent dépassé celui de la longévité, ce qui interroge sur la cohérence du pilotage.

Une seconde voie inviterait à déplacer la focale : plutôt que de piloter le système selon la seule contrainte budgétaire, il s'agirait de le calibrer sur un objectif de

²³ L'INSEE montre que la transition vers la retraite s'accompagne d'une légère baisse du niveau de vie moyen, mais d'un resserrement des écarts entre ménages. Selon [une étude menée sur les retraités partis en 2013](#), les niveaux de vie diminuent en moyenne de façon modérée au moment du départ. Les ménages des trois premiers

déciles enregistrent une amélioration relative de leur situation, tandis que les ménages appartenant aux derniers déciles tendent à y perdre. Le passage à la retraite contribue ainsi à une réduction des inégalités de niveau de vie.

niveau de vie relatif entre actifs et retraités, reflet d'un choix collectif sur la solidarité intergénérationnelle. Cette approche pose une question fondamentale : souhaite-t-on maintenir la parité de niveau de

vie entre actifs et retraités, ou accepter qu'un écart modéré s'installe ? Cette réponse, avant d'être comptable, est politique et normative. Elle conditionne la soutenabilité sociale du système autant que sa viabilité économique.

De réforme en réforme : la nécessité d'un pilotage automatique

Depuis trente ans, les réformes des retraites ont progressivement inscrit le système français dans une logique de pilotage manuel ou semi-automatique, visant à ajuster l'âge ou la durée d'activité à l'évolution de l'espérance de vie.

Frise synthétique des principales réformes :

- **1993 – Réforme Balladur** : allongement de la durée de cotisation dans le régime général de 37,5 à 40 ans et prise en compte des 25 meilleures années (contre 10 auparavant). Première inflexion structurelle : la soutenabilité devient un critère central.
- **2003 – Réforme Fillon** : alignement progressif des durées de cotisation public/privé, création du mécanisme de surcote et extension de la décote au secteur public. Le lien entre espérance de vie et durée d'activité est introduit.
- **2010 – Réforme Woerth** : recul de l'âge légal de 60 à 62 ans, et de l'âge du taux plein automatique de 65 à 67 ans.
- **2014 – Réforme Touraine** : programmation d'un allongement progressif de la durée de cotisation, d'un trimestre tous les trois ans entre 2020 et 2035, pour atteindre 43 annuités (172 trimestres) pour la génération née en 1973.
- **2023 – Réforme Borne** : relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans, sans modification de l'âge d'annulation de la décote (AAD), marquant une accentuation du volet démographique plutôt que paramétrique.

Au-delà des réformes : le pilotage automatique ?

Ce type de mécanisme offre une prévisibilité accrue et réduit la fréquence des réformes ponctuelles souvent impopulaires. D'autres pays ont mis en place des systèmes à pilotage automatique ou semi-automatique des âges d'ouverture des droits comme le Danemark (indexé sur les gains d'espérance de vie) ou l'Italie (ajustement des coefficients de conversion) mais aux dépens d'âges de départ à la retraite beaucoup plus élevés (jusqu'à 70 ans pour les générations post-1970 ou encore 67 ans en Italie) et des niveaux de pauvreté plus élevés.

Un tel système d'indexation pourrait à terme s'appuyer sur des indicateurs élargis comme l'espérance de vie en bonne santé ou encore le niveau de vie relatif des retraités, afin d'assurer un pilotage plus équilibré. Mais un tel automatisme comporte aussi des risques d'iniquité : l'espérance de vie varie de plusieurs années selon les professions, et

un allongement généralisé de la durée d'activité pourrait accentuer les écarts de conditions de vie s'il ne tient pas compte des écarts d'espérance de vie entre travailleurs et/ou groupes sociaux. De plus, un pilotage automatique rend les négociations plus rares, il serait donc possible d'accompagner un tel système de clauses de révision pour s'assurer que la formule de pilotage choisie reflète toujours la réalité de l'évolution du marché du travail et des emplois. L'enjeu est donc de trouver un pilotage qui combine soutenabilité, équité et acceptabilité, en tenant compte des disparités sociales et des priorités collectives.

3. Être à l'avant-garde ...

Les propositions présentées dans ce chapitre traduisent les travaux et échanges du groupe de réflexion de l'Institut Avant-garde, réunissant économistes, experts du système de retraite et praticiens des politiques publiques. Elles s'inscrivent dans une conviction commune : la question des retraites n'est pas seulement budgétaire – elle est avant tout sociale, redistributive et politique. Garantir la soutenabilité du système, c'est d'abord assurer que chacun puisse vieillir dignement, après une vie de travail justement rémunérée, dans un cadre de solidarité entre générations.

Ce chapitre ne constitue qu'une étape d'un raisonnement plus global : la soutenabilité du système de retraite dépend de l'équilibre de l'ensemble des politiques publiques. Elle se joue autant dans la santé que dans la revalorisation des salaires ou encore les politiques climatiques. C'est en agissant simultanément sur ces leviers que nous pourrions garantir la pérennité du modèle

social français sans renoncer à ses principes fondateurs. Le système de retraite est à la fois un pilier et un révélateur de notre contrat social : il reflète la place que notre société accorde au travail, à la redistribution et au temps. Réformer les retraites ne peut donc se résumer à un ajustement comptable ; cela doit être l'occasion d'un débat collectif sur le partage des richesses, la soutenabilité budgétaire et la dignité des parcours de vie.

Enfin, l'analyse menée ici s'inscrit dans une approche intégrée des finances publiques : les retraites ne doivent être ni le seul levier de redressement budgétaire, ni un domaine sanctuarisé. C'est dans la construction d'une stratégie d'ensemble, où les politiques sociales, fiscales et climatiques se renforcent mutuellement, que se joue l'avenir de notre modèle social. Réaffirmer cette cohérence, c'est aussi réhabiliter la confiance dans l'action publique : montrer qu'un équilibre entre sérieux budgétaire et ambition sociale, entre soutenabilité et justice, demeure non seulement possible, mais nécessaire pour bâtir un futur commun désirable.

LES AUTEURS



Cyprien Batut est économiste et responsable du pôle macroéconomie à l'Institut Avant-garde. Il est diplômé de l'École d'économie de Paris et docteur en économie de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Sur le terrain académique, il s'intéresse principalement aux politiques publiques françaises sur le marché du travail. Après sa thèse, il a rejoint la Direction Générale du Trésor pendant trois ans, notamment en tant que Conseiller en charge de la politique économique au sein du cabinet du directeur général du Trésor au côté de la Cheffe Économiste du Trésor.



Alexis Guillaume est économiste et chargé d'étude au sein du pôle macroéconomie de l'Institut Avant-garde. Docteur en économie de l'Université Paris-Dauphine, il a consacré sa thèse à l'étude de l'impact des politiques publiques dans la zone euro et en France, sous la direction d'Anne-Laure Delatte. Ses travaux portent notamment sur les politiques monétaires non conventionnelles et les politiques budgétaires, notamment sur les dépenses socio-fiscales. Il s'intéresse plus particulièrement aux transformations du cadre politico-économique européen depuis la crise des dettes souveraines.



Lison Brochet a effectué un stage au sein de l'Institut Avant-garde lors de la conduite de ce rapport. Elle est actuellement étudiante à l'ENSAE Paris en année de césure.

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique

Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décloisonner et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte

Une vision large ne doit pas omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines

Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens

Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Dezernat Zukunft : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

institutavantgarde.fr

45, rue de Sèvres, Paris VI^e

INSTITUT
AVANT-GARDE