INSTITUT Montaigne

RETRAITE

Garantir un système équitable et pérenne

VIVRE ENSEMBLE

les REPÈRES de MONTAIGNE

Notre système de retraites repose sur un équilibre démographique aujourd'hui éprouvé. Le pacte entre générations, conçu dans un monde de plein emploi et de croissance, est fragilisé.

Il est donc impératif de repenser notre modèle, afin de garantir un système équitable et pérenne.

les REPÈRES de MONTAIGNE

RETRAITE

La question des retraites concerne l'ensemble de la société, au-delà des seuls retraités : elle structure le rapport au travail tout au long de la vie et constitue un pilier central du modèle social français. Aujourd'hui, le système est menacé, du fait des déséquilibres démographiques et économiques.

Mais le débat public sur les retraites passe à côté de l'essentiel. Trop souvent réduit à une simple équation comptable centrée sur le recul de l'âge légal, il passe à côté d'enjeux profonds : comment répartir l'effort entre générations, quelle place accorder au travail aujourd'hui et quelle conception de la solidarité nationale voulons-nous porter ?

Une réflexion plus large sur le contrat social français et la place du travail dans nos vies doit présider à une refondation de notre système de retraite.

Définition



En France, le système de retraite, hérité de 1945, repose principalement sur la répartition. En 2025, les cotisations versées par près de 29,4 millions d'actifs en emploi financent les pensions de 17,2 millions de retraités (et de 750 000 nouveaux bénéficiaires chaque année). Il est structuré autour de 42 régimes pour les fonctionnaires, les indépendants, les agriculteurs ou les salariés du secteur privé.

Ses modalités et son financement sont votés chaque année lors du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale. On constate aujourd'hui un déséquilibre croissant entre les cotisations versées et les prestations reçues.

Cette note fait partie d'une collection de 25 notes thématiques publiées par l'Institut Montaigne pour l'élection présidentielle 2027 :

Les repères de Montaigne
25 recommandations pour la France

L'Institut Montaigne traite ici une vingtaine de thèmes interdépendants jugés cruciaux. Ils s'organisent autour des 4 ambitions qui doivent animer une campagne présidentielle :

- ↘ **Protéger la nation**
- ↘ **Créer de la richesse pour tous**
- ↘ **Garantir le vivre ensemble**
- ↘ **Mettre en œuvre efficacement les politiques publiques**

Par souci de priorisation, certains thèmes ne font pas l'objet de note dédiée malgré leur importance (culture, sport, politique de la ville, transports, etc.).



SE PROTÉGER

SÉCURITÉ NATIONALE
Protéger nos intérêts vitaux

SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE
Renforcer notre résilience

DÉFENSE NATIONALE
Faire face aux nouvelles menaces

POLITIQUE ÉTRANGÈRE
Assurer la crédibilité et le rayonnement de la France

FRANCE-EUROPE
Développer nos intérêts communs

SÉCURITÉ INTÉRIEURE
Garantir la sécurité sur l'ensemble du territoire

JUSTICE
Réconcilier les Français avec leur justice



CRÉER DE LA RICHESSE

COMPÉTITIVITÉ
Combattre à armes égales

TRAVAIL ET POUVOIR D'ACHAT
Vivre mieux de son travail

INNOVATION ET TECHNOLOGIES
S'adapter en continu

ÉDUCATION
Une école qui instruit et émancipe

ÉNERGIE
Produire une énergie compétitive, souveraine et durable

AGRICULTURE
Relancer notre modèle agricole



VIVRE ENSEMBLE

ACCÈS AUX SOINS
Être bien soigné partout en France

RETRAITE
Garantir un système équitable et pérenne

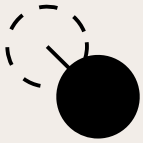
LOGEMENT
Rendre le logement accessible

POLITIQUE FAMILIALE
Répondre aux nouvelles réalités

PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉS
Agir pour les plus fragiles

IMMIGRATION ET INTÉGRATION
Piloter, intégrer et apaiser

ENVIRONNEMENT ET CLIMAT
Faire de la transition écologique une force



METTRE EN ŒUVRE

RÉFORME DE L'ÉTAT
Rationaliser et responsabiliser

FONCTION PUBLIQUE
Moderniser pour mieux servir

DÉMOCRATIE
Restaurer la confiance politiques

FINANCES PUBLIQUES
Financer nos ambitions

DÉBUT DE MANDAT
Passer à l'action

SOMMAIRE

p.08

MIEUX COMPRENDRE

p.10
En quelques chiffres
|
p.11
Comment en est-on arrivé là ?
|
p.14
Que se passe-t-il si on ne fait rien ?
|
p.15
Nos atouts
|
p.16
Vu de nos territoires
|
p.18
Et ailleurs ?
|
p.20
Le champ de contraintes
|
p.22
Les idées reçues du débat

p.24

DANS LE DÉBAT

p.28
Idée N°1
|
p.36
Idée N°2
|
p.48
Idée N°3
|
p.60
Idée N°4

p.70

LE CHOIX DE MONTAIGNE

p.72
Nos principes d'arbitrage
|
p.75
Ce qui a motivé notre choix
|
p.79
Feuille de route
|
p.82
Coût et ressources
|
p.83
Indice d'acceptabilité

p.84

SOURCES

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 1



MIEUX COM-PRENDRE

EN QUELQUES CHIFFRES

422 Md€

SOIT 1/4 DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

alloué chaque année aux retraites, l'équivalent de :
3x les dépenses allouées à **l'enseignement**
14x les dépenses allouées à **l'environnement**
30x les dépenses allouées à **la justice**

Depuis 1990

+4 ans

d'espérance de vie à 60 ans

+1 ans

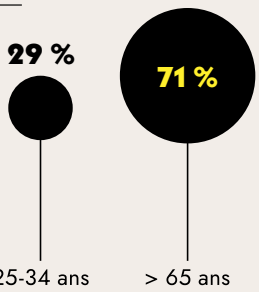
d'âge moyen de départ en retraite

750 000

NOUVEAUX RETRAITÉS CHAQUE ANNÉE



Une cohésion intergénérationnelle menacée



Satisfaction vis-à-vis du système actuel

+6 %

différence de niveau de vie d'un retraité par rapport au reste de la population

25 ANS

passés à la retraite en moyenne en France, soit 5 ans de plus que dans le reste de l'OCDE

Qu'est-ce que cela dit ?

UN SYSTÈME GÉNÉREUX, UN FINANCEMENT COMPROMIS

Le système de retraite français est confronté à un déséquilibre financier structurel lié au vieillissement de la population. Jusqu'à présent, cet écart a été absorbé par des hausses de cotisations, des transferts budgétaires supplémentaires et un report très progressif de l'âge de départ à la retraite, sans remise à plat de la structure du système ou de son caractère parfois généreux au regard de nos voisins européens. Or, parce qu'il constitue le premier pilier de notre protection sociale, garantir sa pérennité impose désormais une nouvelle réforme, au-delà des ajustements ponctuels.

COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

UN VIEILLISSEMENT QUI S'ACCÉLÈRE

La génération du *baby-boom* (personnes nées entre 1946 et 1964) est arrivée en retraite au moment où la natalité reculait. Notre pays compte désormais davantage de personnes de plus de 80 ans que de nourrissons de moins d'un an. Et ce bouleversement démographique s'accélère plus rapidement que prévu : le taux de fécondité a chuté à 1,5 enfant par femme – loin des prévisions récentes, qui anticipaient un maintien autour de 2 enfants par femme.

En conséquence, le nombre de Français cotisant pour chaque retraité diminue de plus en plus vite et la soutenabilité du système est menacée.

UNE GESTION À COURT-TERME DEPUIS LES ANNÉES 1980

Les recettes permises dans les années 1980 par la hausse du nombre d'actifs issus du *baby-boom* n'ont pas été mises en réserve en prévision du vieillissement. Elles ont été consacrées à augmenter le montant des pensions et à permettre un départ à la retraite dès 60 ans, pour une espérance de vie des *baby-boomers* proche de 85 ans. Sans cette réforme, le système de retraites serait aujourd'hui à l'équilibre et le niveau de la dette inférieur de plusieurs centaines de milliards d'euros.

Le choix de la retraite à 60 ans, ancré dans la perception du travail comme une contrainte, a nourri l'imaginaire collectif d'un droit irrévocable à une retraite précoce et confortable comme marque de progrès social.

LE REFUS DE RÉFORMES D'AMPLEUR, AU PRIX D'UNE FUITE EN AVANT BUDGÉTAIRE

De nombreuses réformes ont été engagées depuis 1993. Trop timides et prises en retard par rapport aux évolutions démographiques, elles n'ont pas permis de restaurer l'équilibre du système.

Ces réformes ont aussi évité de mettre à contribution les retraités, si bien que ceux-ci disposent désormais d'un niveau de vie moyen supérieur à celui des actifs.

La seule réforme structurelle a concerné la suppression progressive de certains régimes dits « spéciaux » (SNCF, Banque de France, etc.), qui octroyaient des conditions de départ plus avantageuses à leurs salariés.

•••

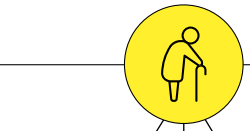
Mieux comprendre

40 %
des retraités

partent avant l'âge légal, grâce aux nombreux dispositifs de départ anticipé

140 Md€
par an

C'est l'écart entre les prestations reçues et les cotisations versées - soit un tiers des dépenses de retraite





Baisse du nombre de cotisants pour chaque retraité

Chronologie d'un système sous tension

1945

↘ Un compromis social fondateur

Créé à la Libération, le système de retraite par répartition est l'un des piliers du nouveau contrat social français. Il repose sur un compromis politique clair : garantir un revenu aux personnes âgées en échange d'une solidarité entre générations. Ce choix est rendu possible par une démographie favorable et une forte croissance.

1983

↘ Le choix non financé de la retraite à 60 ans

François Mitterrand ouvre le droit de partir à la retraite à 60 ans sans décote, soit cinq ans plus tôt qu'avant. Au même moment, la démographie commence à se dégrader.

1993 2014

↘ Ajuster sans trancher

Quatre réformes sont successivement engagées par des gouvernements de gauche et de droite pour contenir les coûts du système, sans toutefois en modifier la structure : modération du niveau des pensions (réforme Balladur en 1993), allongement de la durée de cotisation (Fillon en 2003, Touraine en 2014), relèvement de l'âge de départ de 60 à 62 ans et de l'âge du taux plein de 65 à 67 ans (Woerth en 2010). Ces ajustements ont réduit le déséquilibre du système, mais temporairement et sans trancher la question du partage de l'effort entre générations.

2023

↘ Une réforme inaboutie

Après l'échec de l'introduction d'un système à points en 2019, le report de l'âge légal à 64 ans intervient dans un contexte de forte contestation sociale. Voté en 2023 (réforme Borne), il est suspendu deux ans plus tard.

QUE SE PASSE-T-IL SI ON NE FAIT RIEN ?

UN FINANCEMENT REPORTÉ SUR LES ACTIFS, ENTREPRISES ET GÉNÉRATIONS FUTURES

Le déséquilibre du système pourrait être financé par une nouvelle hausse de cotisations. Cela réduira la rémunération du travail et alourdira le transfert de richesse vers les retraités, sans offrir aux actifs de meilleures conditions de retraite en retour.

Cette fuite en avant pourrait affaiblir le consentement à l'impôt. Avec la pression fiscale nécessaire au maintien du système de retraite actuel, l'impôt pourrait cesser d'être perçu comme un investissement collectif équitable mais plutôt comme le moyen d'absorber la dette d'un passé mal géré.

Pour les entreprises, la hausse des prélèvements pour absorber le déséquilibre du système pourrait accentuer la perte de compétitivité, alors que plus d'un quart des impôts de production sont déjà alloués aux retraites.

Par ailleurs, les effets financiers d'une réforme des retraites se matérialisent sur le long-terme. Toute inaction aura donc un coût durable, condamnant pour de longues années les ressources disponibles pour d'autres dépenses d'avenir.



28 %
du salaire
alloué au paiement des pensions actuelles dans le régime général



x2
par rapport aux années 1970
pour des conditions de retraite pourtant moins favorables

NOS ATOUTS POUR RENVERSER LA TENDANCE

Premier pilier de notre protection sociale, le sujet des retraites polarise les débats depuis plus de 30 ans. Ces échanges ont toutefois permis d'aboutir à une prise de conscience progressive : l'âge moyen auquel les Français souhaitent partir à la retraite a ainsi augmenté de 7 ans depuis les années 2000.

Cette intégration des contraintes du système est d'autant plus marquée chez les jeunes. Une majorité se déclare ouverte à des réformes ambitieuses, allant jusqu'à des mécanismes alternatifs au système par répartition.

Par ailleurs, l'intégration des jeunes sur le marché du travail progresse. Le taux d'activité des 15-24 ans a progressé à 42,3 %, contre 37,6 % en 2000, ce qui atténue partiellement les effets de la chute de la natalité.



46 %

des Français

souhaitent partir à la retraite avant 60 ans, contre 94 % en 2000



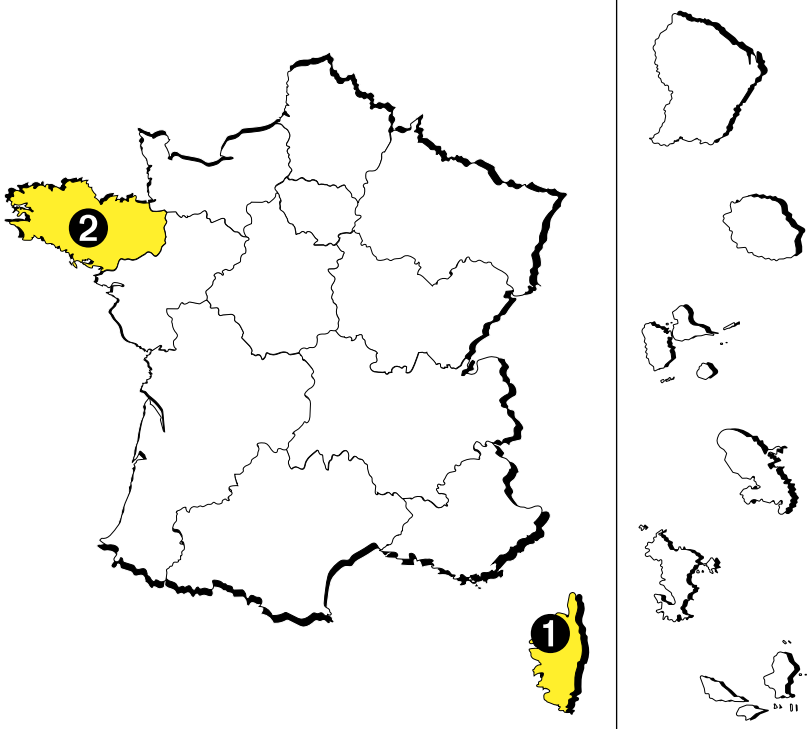
65 %

des 18-24 ans

sont ouverts à un système alternatif au système par répartition

VU DE NOS TERRITOIRES

Parce que les politiques publiques concernent les Français dans toute la France, l'Institut Montaigne a souhaité faire entendre le point de vue d'acteurs clés des territoires sur les grands enjeux du débat présidentiel.



Près d'une soixantaine d'élus, de responsables économiques, de représentants associatifs, d'universitaires ou d'acteurs culturels engagés dans la vie locale ont été interrogés et ont partagé leurs perceptions, leurs attentes ou d'éventuelles expérimentations mises en œuvre dans leurs régions *(ci-contre, 3 extraits.)*

Ces auditions ont été réalisées en partenariat avec l'*Institut Enterritoires*, expert des enjeux territoriaux.



Jean-Louis Albertini
Président du Medef Corse,
PDG du Groupe L'Olivier Bleu

Notre système de retraite a 80 ans aujourd'hui : il faut le replacer dans le contexte où il a été imaginé, avec le profil de ceux qui allaient le financer et de ceux qui allaient en bénéficier.

Aujourd'hui, tout a changé. Le discours de raison commence à infuser : le système ne tient plus, et la réforme est inévitable. C'est mathématique. Nous comptons aujourd'hui 1,7 cotisant pour un retraité, un ratio qui tombera à 1,5 en moins de vingt ans. Ce déséquilibre démographique est encore plus marqué en Corse, où les seniors représentent près d'un tiers de la population.

Cela dit, le système est bon dans son principe : un système de solidarité et d'entraide, qui restitue à chacun ce qu'il a apporté durant sa vie active.



Marie-Laure Collet
Présidente de l'APEC, Présidente du groupe Kalicea et de la société Calder & Partners

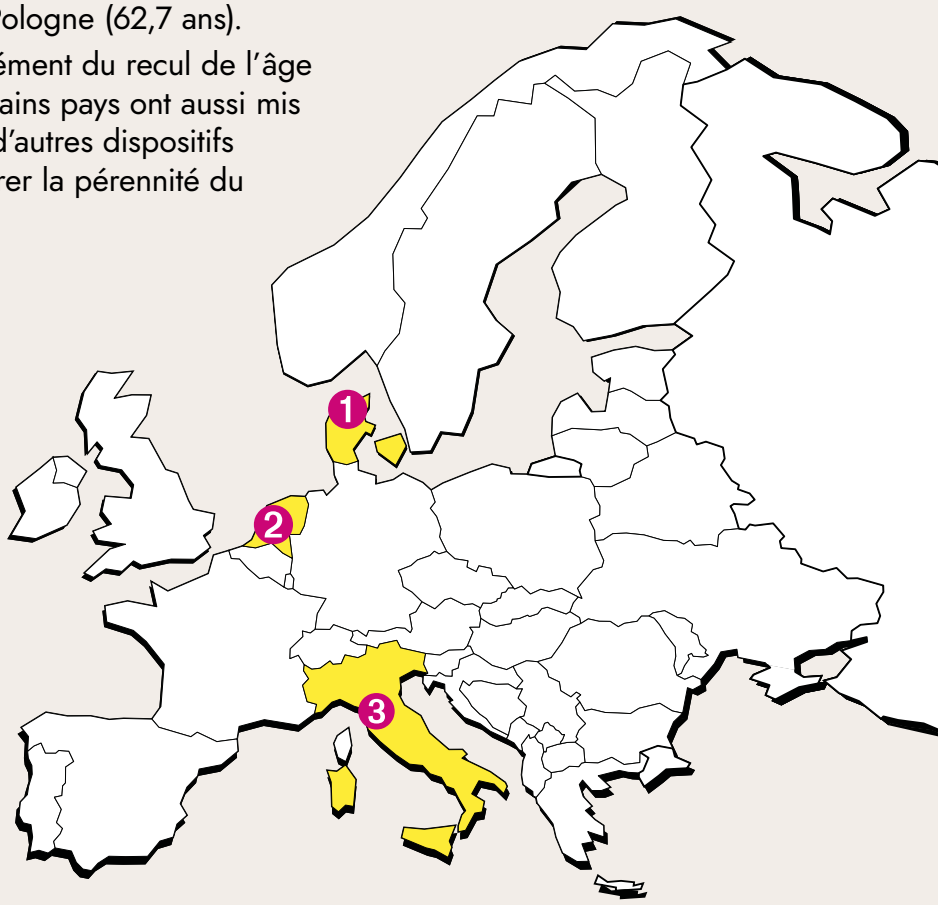
Le choc démographique — le papy-boom — était anticipé de longue date par les statisticiens de l'INSEE : nul n'ignorait que les départs massifs surviendraient entre 2020 et 2025. L'on a préféré s'en accommoder plutôt que de l'affronter avec honnêteté. Le véritable frein aura été de réduire tout le débat à une question d'âge. Or l'âge, en lui-même, ne signifie rien : c'est mêler les choux et les carottes. Faire monter un couvreur sur un toit à cinquante ans devient périlleux ; pour ma part, travaillant avec ma tête, j'espère poursuivre jusqu'à soixante-dix ans, fût-ce à quatre cinquièmes — la France ne s'en trouvera pas appauvrie. Chaque métier, chaque parcours diffère.

Notre atout est un outillage territorial déjà existant, et qui fonctionne. Chaque branche professionnelle, via les OPCO, dispose d'une commission paritaire régionale de l'emploi et de la formation, où siègent ensemble syndicats de salariés et employeurs. Dans ces instances de terrain, je puis en témoigner, l'on débat, l'on diverge parfois, mais l'on finit par s'accorder et par formuler des propositions. Là réside l'opportunité : hormis le régalien, les sujets devraient émerger des territoires, plutôt que se déployer en toile d'araignée depuis Paris, uniformisant des politiques dépourvues de cohérence. Aujourd'hui, du reste, l'intelligence artificielle et les actuaires nous permettent de modéliser une infinité de cas particuliers. Les moyens d'une approche fine, au plus près des réalités, sont à notre portée.

ET AILLEURS ?

La quasi totalité des pays développés ont durci les conditions de départ à la retraite. L'âge moyen de départ se situe désormais entre 64 et 66 ans dans de nombreux pays, comme au Portugal (65,6 ans), en Irlande (65,6 ans), en Suède (65 ans), en Estonie (64,8 ans), aux Pays-Bas (64,5 ans) ou encore en Allemagne et au Danemark (64,2 ans). En France, l'âge moyen se situe autour de 63 ans, proche du niveau de la République Tchèque (63,1 ans) ou de la Pologne (62,7 ans).

En complément du recul de l'âge légal, certains pays ont aussi mis en place d'autres dispositifs pour assurer la pérennité du système.



1 Danemark

MODE AUTOMATIQUE

L'âge de départ est indexé sur l'espérance de vie et révisé tous les cinq ans, pour éviter des réformes répétées. Le débat sur les retraites s'est ainsi dépolitisé : il porte sur l'accompagnement des carrières et non sur le relèvement de l'âge lui-même.

2 Pays-bas

PRIORITÉ À LA CAPITALISATION

La moitié des pensions versées repose sur de la capitalisation, contre moins de 2 % en France. Les cotisations sont investies via de grands fonds professionnels qui leur permettent de financer l'économie et d'ajuster le versement des pensions selon les rendements obtenus.

3 Italie

TRAVAILLER PLUS, GAGNER PLUS

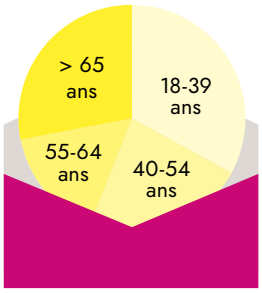
Les salariés ayant atteint l'âge de départ peuvent continuer à travailler en percevant leurs cotisations retraite directement en salaire, plutôt que de les verser au système. Cela rend le maintien en emploi plus attractif que le départ immédiat.

Définition

RÉGIME PAR CAPITALISATION

Système dans lequel les cotisations sont confiées à des acteurs financiers qui ont la charge de les investir dans l'économie afin de constituer un complément d'épargne exclusivement destiné à la retraite. Cette approche permet de choisir le rendement attendu en fonction du niveau de risque. La disponibilité des sommes au moment de la retraite ne dépend donc pas de la démographie, mais de la performance des fonds - qu'ils soient publics (comme en Norvège ou au Canada) ou privés (comme au Royaume-Uni).

LE CHAMP DE CONTRAINTES



Composition du corps électoral

LE POIDS ÉLECTORAL DES RETRAITÉS

Les 65 ans et plus représentent près d'un tiers des 49 millions d'électeurs. Leur poids électoral est encore plus élevé si l'on tient compte de leur participation aux élections, plus importante que celle des moins de 30 ans.

Les réformes tendent ainsi à refléter les préférences de ce groupe électoral dominant, qui privilégie le report de l'âge légal des actifs pour sécuriser leurs acquis. Ainsi, depuis trente ans, aucune réforme d'ampleur n'a fait porter l'effort principalement sur les retraités.

LA MÉCONNAISSANCE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME

Plus d'un quart des Français ignore que les cotisations qu'ils versent financent les pensions des retraités actuels, et non leur propre retraite future. Plus de la moitié pense aussi que le niveau de vie moyen des retraités est inférieur à celui de la population générale, alors qu'il est légèrement supérieur.

Cette méconnaissance empêche toute prise de conscience sur la faible équité intergénérationnelle du système actuel, et donc l'émergence d'une potentielle remise en cause de ses paramètres.

LA MOITIÉ

des jeunes

ignore que les cotisations qu'ils versent financent les pensions des retraités actuels, et non leur retraite future

LA SENSIBILITÉ POLITIQUE DU SUJET

Les cinq réformes majeures depuis trente ans (1993, 2003, 2010, 2014, 2023), mais aussi les tentatives avortées (réforme Juppé en 1995, réforme Dussopt en 2019), ont toutes entraîné des conflits sociaux et des manifestations massives.

En outre, ces réformes portent des bénéfices financiers visibles à moyen-terme, ce qui n'incite pas les gouvernements à mener des transformations d'ampleur conflictuelles et dont ils bénéficieront peu des avantages financiers du temps de leur mandat.

76 %

des Français

ont le sentiment de « cotiser pour un système dont ils ne bénéficieront jamais »

LES INÉGALITÉS ENTRE RETRAITÉS

Les réformes à mener devront prendre en compte les disparités entre les retraités :

- Les 10 % des retraités les plus modestes ont un niveau de vie trois fois inférieur aux 10 % des retraités les plus aisés.
- Les femmes sont trois fois plus représentées dans la catégorie des retraités avec une pension inférieure à 1 000 € par mois, surtout du fait de carrières plus courtes. À l'inverse, parmi les 1 % des retraités ayant la pension la plus élevée, 93 % sont des hommes.
- Malgré un départ à la retraite plus précoce, les ouvriers passent 2 ans de moins à la retraite que les cadres du fait d'une espérance de vie plus courte.

LES IDÉES REÇUES DU DÉBAT

J'AI COTISÉ TOUTE MA VIE, IL EST NORMAL QUE JE TOUCHE CE NIVEAU DE PENSION

À NUANCER

Dans un système par répartition, personne ne finance sa propre retraite. Les cotisations versées au cours de la vie active servent à payer les pensions des retraités actuels. Le droit à la retraite repose donc sur un pacte de solidarité entre générations : chacun peut bénéficier d'une pension, sous réserve que le système permette aux générations suivantes d'accéder, le moment venu, à ce droit dans des conditions comparables.

Or ce pacte de solidarité s'est progressivement déséquilibré. Le départ à la retraite à 60 ans, puis le report trop tardif de l'âge légal, ont conduit certaines générations à percevoir bien davantage – jusqu'à trois fois plus – que ce que leurs cotisations permettaient de financer. Cet avantage ne pourra pas être reproduit pour les générations actuelles. Le système actuel de retraite par répartition ne peut donc être pensé comme un « droit » individuel intangible, mais comme un équilibre collectif à préserver entre générations.

LA RETRAITE PAR CAPITALISATION EST RISQUÉE

À NUANCER

Les rendements d'un système de retraite par capitalisation peuvent effectivement connaître des chutes brutales lors des crises. Mais sur le long terme, la diversification des placements lisse les crises (les pertes d'une année sont compensées par les gains des suivantes), tandis que le capital peut être garanti. Par ailleurs, la retraite par répartition n'est pas non plus dépourvue de risque : depuis 1990, six réformes ont réduit les droits futurs par rapport aux cotisations versées. C'est l'équivalent d'un « krach » progressif : une baisse continue et silencieuse du rendement des cotisations.

Au total en France, le rendement de la capitalisation est plus stable et élevé que celui de cotisations placées dans un système par répartition. Le principal risque n'est donc pas tant de « tout perdre » que de dépendre d'un seul système de financement.

LE DÉFICIT DU RÉGIME DE RETRAITES RESTERA SUPPORTABLE

FAUX

Le déficit projeté en 2030 (6,8 milliards d'euros) ne représente qu'environ 1 % des dépenses totales de retraite, ce qui semble supportable. Sauf que cette prévision se fonde sur l'affectation massive d'impôts et de subventions budgétaires de l'État vers le système de retraites. Sans ces transferts, le déficit du système serait proche de 140 milliards d'euros, soit un tiers des dépenses de retraite. Dire que le déficit est supportable revient donc à considérer comme acquise une mobilisation croissante des ressources de l'État pour financer les pensions, au détriment d'autres priorités et à rebours du principe d'un système contributif (où les cotisations équilibrent les prestations).

Le véritable enjeu n'est donc pas tant le déficit affiché que le poids croissant des retraites dans la dépense publique. Or elles constituent déjà un quart des dépenses totales, au détriment du financement d'autres priorités d'avenir.

PARTIR À LA RETRAITE PLUS TÔT PERMET DE LAISSER LA PLACE AUX JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

FAUX

Cet argument, très répandu dans les années 1980, a conduit à des politiques coûteuses de pré-retraites sans effet positif sur l'emploi des jeunes. Le marché du travail n'est pas un « gâteau » à parts fixes : plus de seniors en emploi ne signifie pas moins de jeunes au travail. Au contraire, les pays qui ont un taux d'emploi élevé des seniors (Suède, Allemagne, Pays-Bas) sont aussi ceux où l'emploi des jeunes est le plus dynamique. À l'inverse, les pays avec un fort taux de chômage des jeunes ont des taux d'emploi des seniors également faibles (Grèce, Italie, Roumanie). Autrement dit, un marché du travail performant l'est pour toutes les classes d'âge.

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

PARTIE 2



DANS LE DÉBAT

L'IMPÉRATIF D'UNE STRATÉGIE POLITIQUE

Le vieillissement, la chute historique de la natalité et le ralentissement de la productivité fragilisent le financement d'un système de retraite qui représente déjà près d'un quart de la dépense publique. Malgré six réformes majeures depuis trente ans, la France reste décalée par rapport à ses voisins européens – qui ont relevé leurs âges de départ, diversifié leurs modes de financement et introduit des mécanismes automatiques d'ajustement. Alors que le niveau d'endettement français est le troisième le plus élevé de la zone euro, l'ajustement du système ne peut plus être différé sans compromettre la soutenabilité des comptes publics et le financement des autres priorités collectives de la nation.

Le déséquilibre intergénérationnel s'est par ailleurs accentué. Les retraités actuels bénéficient d'un niveau de vie supérieur à la moyenne de la population et de pensions qui dépassent parfois fortement les montants cotisés. À l'inverse, les actifs supportent des taux de cotisation records pour des droits futurs moins favorables. Ils sont également mis à contribution indirectement via des impôts et des subventions budgétaires affectés au régime pour équilibrer ses comptes, au détriment d'autres dépenses d'avenir. Cette situation alimente un sentiment d'injustice chez les jeunes générations et fragilise le principe d'une solidarité intergénérationnelle, pourtant au fondement du système par répartition.

LE PROCHAIN PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, CONFRONTÉ À CETTE ÉQUATION DÉFAVORABLE, DEVRA OPÉRER TROIS CHOIX DÉCISIFS :

1. Décider d'abord s'il veut ou non rétablir l'équilibre financier du système. Il pourra assumer le maintien d'un système déséquilibré au nom de la préservation d'un droit au repos précoce, en faisant financer implicitement ce choix par la dette et donc par les générations futures. Il pourra aussi choisir de le rééquilibrer. Mais, dans ce cas, il devra trancher sur la répartition de l'effort entre les retraités – par une modération de leurs pensions – et les actifs – par davantage de cotisations ou une hausse du nombre d'années travaillées.

2. Déterminer ensuite le dimensionnement même du système, c'est-à-dire la part de la richesse nationale que la France souhaite consacrer aux retraites. Au-delà du seul retour à l'équilibre, la véritable question est celle du niveau de dépense global que le pays veut allouer aux retraites : faut-il continuer d'allouer un quart de la dépense publique aux retraites ou en réallouer une partie vers d'autres priorités collectives ?

3. Décider enfin s'il faut seulement ajuster les paramètres du système actuel, ou en réformer plus profondément l'architecture. Cela suppose de trancher entre le maintien d'un système éclaté, peu lisible et très différencié selon les statuts, ou une évolution vers un cadre plus unifié. Ce choix sur la structure du système concernera aussi l'introduction ou non d'une part de capitalisation.

Ces arbitrages ne détermineront pas seulement la soutenabilité du système de retraites. En agissant sur la répartition de l'effort entre générations, la place du travail dans le financement du modèle social et la capacité de l'État à investir dans l'avenir, ils détermineront le modèle social et productif de la France pour les décennies à venir.

TOUR D'HORIZON DES **IDÉES QUI ANIMENT LE DÉBAT PUBLIC**

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°1

PRIORITÉ AU T
PARTIR TÔT À

Quel parti pris ?

Cette première idée repose sur le choix de préserver les caractéristiques distinctives du système français de retraite : un départ relativement précoce et un niveau de pension élevé.

Elle part du principe que la retraite constitue l'horizon de libération de l'individu à l'égard du travail, perçu moins comme une source d'épanouissement que comme une contrainte. À ce titre, la générosité du système français constitue un acquis social majeur du XXe siècle, qu'il convient de préserver malgré le vieillissement démographique et le ralentissement de la croissance.

Une telle orientation implique donc d'assumer, au vu de la démographie, qu'une part plus importante de la richesse nationale soit consacrée aux retraites par une **hausse des prélèvements obligatoires et la baisse des moyens alloués à d'autres politiques publiques.**

Elle conduit également à **faire peser une part significative de l'ajustement sur les actifs,** au nom de la préservation d'un droit au repos. Celui-ci est donc considéré comme supérieur à l'ambition de prospérité nationale liée à une meilleure valorisation du travail ainsi qu'à l'objectif d'une meilleure équité entre les générations.

Dans ce cadre, rétablir l'équilibre financier du système de retraites passe par une hausse des recettes plutôt que par une baisse des dépenses. Aucune réforme n'est engagée sur la structure du système.

EMPS LIBRE : LA RETRAITE

IDÉE N°1 DU DÉBAT

RÉINSTAURER LA RETRAITE À 60 ANS

ABROGER LES RÉFORMES DES RETRAITES DE CES VINGT DERNIÈRES ANNÉES

La réforme de 2023, qui relève l'âge légal à 64 ans et dont l'application est aujourd'hui suspendue, sera abrogée. Le scénario d'un retour à 60 ans imposera aussi de revenir sur la réforme Woerth de 2010, qui a porté l'âge légal de 60 à 62 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans. Pour que ce retour soit effectif et ne se traduise pas par une multiplication des départs avec décote,
La durée d'assurance requise sera abaissée de 43 à 40 annuités pour les générations nées à partir de 1973. Les régimes complémentaires s'aligneront sur ces nouvelles conditions en ajustant les règles de décote ou de bonus appliquées aujourd'hui.

La baisse de l'âge légal et de la durée de cotisation s'appliquera également aux agents publics. En outre, pour les 20 % d'agents relevant des catégories dites « actives » ou « super-actives » au titre d'une exposition particulière à la pénibilité ou au risque (soignants, douaniers, policiers, égoutiers, etc), les bornes dérogatoires seront elles aussi abaissées : l'âge d'ouverture des droits passerait de 59 à 57 ans pour les catégories actives, et de 54 à 52 ans pour les catégories super-actives. Enfin, l'âge limite de maintien en fonction dans le secteur public sera ramené de 70 à 68 ans.

Pour les indépendants et les professions libérales, l'abaissement de l'âge légal aura un effet modéré. Leurs régimes reposent en partie ou en totalité sur un système par points. La pension étant proportionnelle au volume de points acquis, un abaissement de l'âge légal aura donc peu d'effet sur l'âge effectif de départ, qui dépend davantage du nombre d'années travaillées. Toutefois, s'ils décidaient d'appliquer la réforme, il leur faudra hausser les cotisations retraites. Étant leur propre employeur, les indépendants et les libéraux devront assumer l'intégralité de cette hausse, même si elle ampute directement leurs revenus et ceux de leur entreprise.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

PERMETTRE UN DÉPART EN RETRAITE IMMÉDIAT POUR LES 1,2 MILLION D'ACTIFS AYANT DÉPASSÉ LE NOUVEL ÂGE LÉGAL

La baisse de l'âge légal et de la durée d'assurance ouvrira un droit immédiat à la retraite pour toutes les personnes remplissant déjà ces nouvelles conditions. Avec un retour à 60 ans et 40 annuités dès 2028, toutes les personnes encore en emploi tout en ayant dépassé ces bornes pourront faire valoir immédiatement leurs droits, soit environ 1,2 million de personnes éligibles.

À ce total s'ajouteront les agents publics bénéficiant de bornes d'âge dérogatoires au titre des catégories actives et super-actives. Si ces bornes étaient également abaissées dans la même proportion (de 59 à 57 ans pour les catégories actives, de 54 à 52 ans pour les catégories super-actives), près de 50 000 agents publics supplémentaires pourraient faire valoir immédiatement leurs droits à la retraite.

L'effet sur le chômage sera probablement limité. Un départ à la retraite ne se traduit pas mécaniquement par une embauche : les postes peuvent être supprimés, réorganisés ou transformés, surtout dans un contexte de diffusion de l'intelligence artificielle.

Au total, le retour à la retraite à 60 ans augmentera les dépenses allouées au système de retraites de plus de 50 Md€ par an du fait de l'annulation des réformes de 2010, 2014 et 2023.

Le coût total de la réforme sur les finances publiques sera toutefois bien supérieur. **En effet, la réduction de l'âge de départ diminuera le taux d'emploi des 60-64 ans - lequel avait pourtant triplé ces vingt dernières années.** Cette contraction de la population active entraînera une moindre croissance et une diminution des recettes fiscales et sociales, les revenus d'activité étant plus élevés et plus taxés que les pensions. Au global, le coût total d'un retour à 60 ans pourrait dépasser les 80 Md€ par an d'ici 2030 - l'équivalent d'un quart des dépenses de retraites. Les cotisations couvriront alors moins de la moitié des pensions versées : le système cessera de relever principalement d'une logique contributive et pourra davantage être considéré comme un mécanisme de solidarité destiné à subventionner le niveau de vie des retraités.

AFFECTER DE NOUVELLES RESSOURCES AU SYSTÈME DE RETRAITES POUR LE FINANCER

RENONCER À LA HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA DÉFENSE, PRÉVUE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE

Les dépenses de défense seraient gelées à leur niveau de 2027 (64 Md€), soit 31 Md€ d'économies annuelles à horizon 2030. La France devra ainsi annoncer à ses partenaires de l'OTAN que, forte de sa dissuasion nucléaire, elle renonce à l'engagement pris à La Haye (2025) de consacrer 3,5 % du PIB à la défense d'ici 2035. La Loi de programmation militaire (LPM) sera revue en conséquence.

HAUSSER DE 2 POINTS LA CSG SUR LES ACTIFS ET DE 2 POINTS LE TAUX DE COTISATION RETRAITE

Ces hausses de prélèvements, destinées à financer le retour à 60 ans, feront baisser de 110 € par mois le salaire net médian (2190 € par mois).

Dans le secteur public, l'équilibre du régime des retraites publiques implique déjà un taux de cotisation très supérieur à celui observé dans le secteur privé. Celui-ci serait ainsi encore relevé pour permettre l'abaissement de l'âge de départ. Il en résultera une forte hausse des charges de personnel dans le budget de l'État, des collectivités et des hôpitaux – au détriment d'autres dépenses destinées à investir dans le service public ou à hausser les salaires.

Un retour à 60 ans profitera donc essentiellement aux générations proches de la retraite : elles bénéficieront d'un départ anticipé avec des droits stabilisés, tandis que le coût sera supporté par les générations plus jeunes via une hausse des prélèvements sur le travail et des renoncements assumés sur d'autres dépenses. Cette stratégie politique renonce donc à toute forme d'équité intergénérationnelle ou à une meilleure rémunération immédiate du travail, en échange d'un départ plus tôt à la retraite.

Au global, les dépenses allouées aux retraites passeront de 25 € à plus de 28 € pour 100 € de dépenses publiques. La place singulière de la France parmi les pays consacrant le plus de moyens aux dépenses de retraite sera renforcée.

La mesure phare de cette stratégie

Revenir à la retraite à 60 ans

Le retour à la retraite à 60 ans, tout en préservant le niveau actuel des pensions, vise à rétablir un acquis social historique.

Cette mesure s'appliquera à l'ensemble des actifs des secteurs privé et public. Elle impliquera l'abrogation des réformes ayant reculé l'âge de départ pour 27 millions de Français. Parmi eux, 1,2 million d'actifs pourront immédiatement partir à la retraite.

L'État serait contraint de faire des efforts budgétaires pour compenser le coût de la mesure, à travers une augmentation des cotisations et une réallocation des enveloppes budgétaires existantes. Les Français auront en contrepartie l'espoir de bénéficier, le moment venu, de ce droit au repos précoce.

Le retour à la retraite à 60 ans permettra à chacun d'organiser plus d'un tiers de sa vie comme il le souhaite, pour davantage se consacrer à sa vie personnelle et familiale ou s'investir dans la vie associative.

Enfin, il permettra de soulager les personnes exerçant un métier pénible en leur offrant la possibilité de préserver leur santé par un départ dérogatoire plus précoce.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En France

En 1982, le gouvernement de Pierre Mauroy a engagé une réforme faisant passer l'âge du taux plein de 65 à 60 ans et introduisant en parallèle une durée de cotisation minimale de 37,5 ans. Son objectif était d'améliorer la condition des travailleurs et de lutter contre le chômage en libérant des postes.

La réforme, couplée à une dynamique démographique ralentie, s'est soldée par un déséquilibre rapide du système : en 10 ans, le nombre de cotisants par retraité s'est effondré (de 2,6 à 1,6). En outre, le départ des seniors n'a eu que peu d'effets sur le taux d'emploi des jeunes, et a eu tendance à faire chuter celui des actifs de plus de 55 ans. Dans les années qui ont suivi, ce déséquilibre a contraint l'État et les partenaires sociaux à signer des accords actant une hausse des cotisations et une progression ralentie du niveau des pensions.

À partir de la réforme Balladur de 1993, un retour en arrière progressif a été mis en place par l'augmentation de la durée de cotisation, puis par un recul de l'âge légal à 62 ans lors de la réforme Woerth en 2010.

En Italie

En 2018, le gouvernement de Matteo Salvini a suspendu pour trois ans la réforme prévoyant un recul de l'âge légal à 67 ans, adoptée 7 ans plus tôt en pleine crise de la zone euro. Cette suspension a été suivie par l'introduction du dispositif « Quota 100 », permettant un départ à 62 ans avec 38 années de cotisations. Mais, faute de recettes nouvelles, le creusement du déficit public a finalement contraint le gouvernement à engager un retour en arrière progressif.

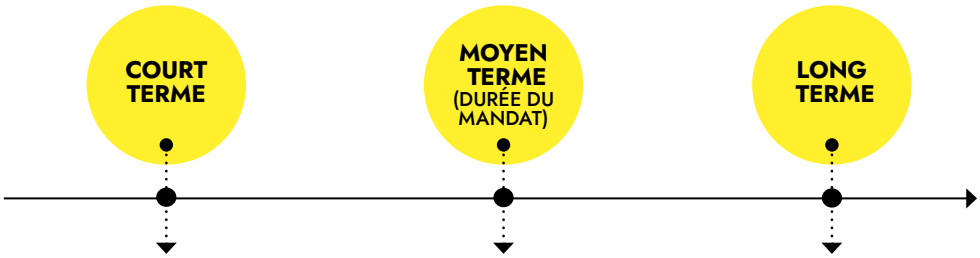
En dix ans, le coût du « Quota 100 » est estimé à près de 30 Md€ pour 400 000 bénéficiaires (75 000 € par retraité). Par ailleurs, l'objectif affiché par le gouvernement en 2018 de réduire le chômage grâce aux départs des seniors a eu des résultats limités, avec 0,4 à 0,5 nouvel emploi libéré pour chaque départ.

À l'échelle européenne

Ces cas de retour en arrière ou d'abaissement de l'âge légal demeurent des exceptions à l'échelle européenne, où l'âge effectif de départ se situe aux alentours de 65 ans dans la majorité des pays.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



L'enjeu sera d'abord de rendre effectif, sans délai, le choix politique d'un retour à 60 ans. Cela passera par une loi ordinaire abrogeant la réforme de 2023 et revenant sur les principaux paramètres issus des réformes antérieures : âge légal, durée d'assurance et bornes applicables pour les régimes dérogatoires de la fonction publique.

Une loi rectificative de financement de la sécurité sociale en tirera immédiatement les conséquences sur les dépenses, pour ouvrir ces nouveaux droits aux personnes éligibles.

Les lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale organiseront, sur le mandat, la hausse progressive des prélèvements nécessaires – en particulier sur la CSG et les cotisations retraite.

Une révision de la loi de programmation militaire permettra d'assumer explicitement le gel des crédits de défense.

La dette accumulée par le déséquilibre du système ne sera pas traitée. Les ressources allouées au système de retraite continueront d'amputer le financement d'autres priorités.

La logique du système se transformera progressivement : les pensions seront de moins en moins financées par les cotisations et de plus en plus par des ressources fiscales ou budgétaires.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela coûterait approximativement ?

Au moins

80 Md€

par an

L'annulation de la réforme de 2023 représenterait un coût de 9,7 Md€ pour le système de retraites à horizon 2030. Le retour sur les réformes de 2003, 2010 et 2014 porterait le coût direct total à un peu plus de 50 Md€ par an. Les dépenses de retraite se rapprocheraient alors d'un tiers de la dépense publique, plaçant la France très au-dessus de ses partenaires européens.

À cela s'ajouteraient des effets indirects majeurs : la baisse du taux d'emploi des 60-64 ans réduirait les cotisations, la CSG et, plus largement, l'ensemble des recettes liées au travail. En retenant une hypothèse prudente pour ces effets de bord, le coût total pour les finances publiques approcherait 80 Md€ par an à l'horizon 2030. À ce niveau, les cotisations financeraient moins de la moitié des pensions versées.

Ce chiffrage est cohérent avec une reconstruction paramétrique opérée à partir des données de la Cour des comptes. Les données du Conseil d'orientation des retraites suggèrent une borne encore plus élevée mais en agrégeant d'autres effets de réformes passées (indexation sur les prix, certaines évolutions des régimes complémentaires).

Ce chiffrage n'inclut pas l'éventuel renchérissement de la charge d'intérêt lié à une défiance accrue des investisseurs. Même avec une hausse modérée (+1 point), le surcroît d'intérêts à verser serait de 20 Md€ par an au bout de 5 ans. Par ailleurs, il dépend étroitement de l'évolution de la situation démographique. Or celle-ci est aujourd'hui moins favorable que dans les hypothèses jusqu'ici retenues et fondées sur une moyenne de 1,8 enfant par femme (contre 1,54 observé en 2025). Les montants présentés ici doivent donc être regardés comme prudents.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

Sur le plan juridique, revenir sur les réformes de ces vingt dernières années en reculant l'âge légal nécessitera l'adoption d'une loi par une majorité simple au Parlement.

Cela nécessite donc l'obtention d'une majorité à l'Assemblée nationale par le parti du Président élu, ou l'existence d'une coalition favorable à cette mesure.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie priorise le départ précoce à la retraite sur le financement d'autres priorités collectives, comme la défense ou la transition énergétique. La montée des menaces extérieures ou l'impératif d'adaptation au changement climatique sont ainsi considérés comme négligeables ou d'une moindre importance que le droit à un repos précoce.

Certains secteurs reposant sur les financements publics (recherche, défense, transition écologique...) seraient directement affectés par la réallocation des dépenses publiques vers le financement du système de retraites.

Cette stratégie assume également un transfert de charge vers les actifs, appelés à financer davantage un système dont ils bénéficieront plus tard dans des conditions moins favorables.

POINTS DE TENSION

Avec la fiscalisation croissante de ses recettes, le système sera davantage perçu comme relevant de la solidarité nationale que d'une logique contributive. Ne percevant plus la logique de « revenu différé » dans le paiement des cotisations retraite, les actifs pourraient contester le niveau et la légitimité de celles-ci.

Le choix d'une telle stratégie aurait également des conséquences majeures sur les finances publiques. Interprété comme le signe d'une incapacité à maîtriser durablement la dépense publique, il renforcerait les doutes sur la crédibilité de la trajectoire budgétaire française et tendrait les relations avec nos partenaires - en particulier l'Allemagne. Dans une union monétaire où la crédibilité budgétaire de chaque État membre influence la confiance dans la zone euro, il nourrirait les interrogations sur la solidité de la monnaie unique. Si ces risques se matérialisent, la France serait probablement contrainte de revenir en arrière pour éviter une mise sous tutelle.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°2

PRIORITÉ À LA ACTIFS : REPO

Quel parti pris ?

Cette deuxième idée vise un retour à l'équilibre financier du système par répartition sans en modifier l'architecture. Elle prolonge la logique des réformes conduites depuis trente ans : le système par répartition est maintenu ; ses paramètres sont progressivement adaptés pour absorber le vieillissement démographique ; les retraités sont préservés pour des raisons politiques et l'effort se concentre sur les générations en emploi.

Cette stratégie **priorise donc la simplicité institutionnelle et la prévisibilité,** laissant volontairement de côté les limites tenant à la structure du système — multiplicité de régimes, coexistence de règles de liquidation différentes ou intergénérationnelle.

Cette stratégie reconnaît toutefois que le dimensionnement actuel du système de retraites n'est pas compatible avec la capacité du pays à le financer. Elle fait donc, à l'inverse de la précédente, le choix de rétablir l'équilibre financier du système en agissant prioritairement sur le niveau des dépenses de retraite plutôt que par une hausse des prélèvements obligatoires. Elle vise ainsi à stabiliser la part de la richesse nationale consacrée aux retraites et à éviter que leur financement ne continue de réduire les marges disponibles pour d'autres priorités collectives.

CONTRIBUTION DES
RTER L'ÂGE LÉGAL



REPOUSSER L'ÂGE DE DÉPART À LA RETRAITE POUR ÉQUILIBRER LE SYSTÈME

REPRENDRE LA RÉFORME DE 2023 PRÉVOYANT UN ÂGE LÉGAL DE 64 ANS EN 2030

La trajectoire prévue par la réforme de 2023 sera rétablie, avec un relèvement progressif de l'âge légal à 64 ans et de la durée d'assurance à 43 annuités. Afin d'atteindre cette cible dès 2030 conformément au calendrier initial, la montée en charge sera accélérée pour compenser les effets de la suspension intervenue en 2025. Ainsi, à compter du 1er janvier 2028 :

· La durée d'assurance sera immédiatement relevée de deux trimestres (contre un trimestre par an dans la trajectoire initialement prévue).

· L'âge légal sera relevé de 5 mois par an (contre 3 mois dans la trajectoire initialement prévue) pour atteindre 64 ans en 2030.

À L'HORIZON 2036, METTRE EN PLACE LA RETRAITE À 66 ANS APRÈS 44 ANS DE COTISATION

Ramener durablement le système à l'équilibre suppose de porter l'âge effectif de départ autour de 66 ans. Pour ce faire, la trajectoire accélérée prévue jusqu'en 2030 sera prolongée au-delà de cette échéance. L'âge légal sera porté à 65 ans en 2033 et 66 ans en 2036. Le choix d'un recul de l'âge légal se justifie par son efficacité :

· Il permet de ne pas augmenter les cotisations, qui pèsent sur le coût du travail, le salaire net et la consommation – entraînant des effets récessifs sur l'économie.

· C'est aussi le levier qui agit le plus directement sur le maintien en emploi des seniors, en créant un « effet d'horizon » : les salariés et les employeurs intègrent dans leurs anticipations que la sortie du marché du travail interviendra plus tardivement, ce qui retarde les ruptures de trajectoire avant la retraite. Le taux d'emploi des seniors augmente, ce qui soutient la croissance.

· Le recul de l'âge légal est enfin le levier dont le rendement budgétaire est le plus rapide : il contraint immédiatement les actifs à différer leur départ, ce qui accroît les recettes de cotisations tout en réduisant le nombre de pensions à verser.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

En parallèle, la durée de cotisation sera allongée d'un trimestre par an, afin d'atteindre 44 annuités en 2034. Ce levier est complémentaire du critère d'âge. Il incite une partie des assurés à prolonger leur activité pour éviter la décote ou la proratisation, tout en réduisant le niveau des pensions servies à ceux qui partent sans avoir validé la durée requise. Les économies générées sont toutefois moindres que pour le recul de l'âge légal et se manifestent à plus long terme.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

RÉDUIRE LES DÉROGATIONS AUX RÈGLES COMMUNES DE DÉPART

En contrepartie des réformes passées, des dispositifs dérogatoires à l'âge légal de départ ont été introduits puis élargis : carrières longues, départs anticipés pour les catégories « actives » de la fonction publique, etc. Aujourd'hui, 40 % des départs à la retraite ont ainsi lieu avant l'âge légal. Du fait de ces dispositifs, la réforme de 2023 repoussait l'âge légal de 2 ans en théorie, mais de seulement 6 mois en pratique. Augmenter efficacement l'âge effectif de départ suppose de réinterroger certains de ces dispositifs.

SUPPRIMER LE DISPOSITIF DES CATÉGORIES ACTIVES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce dispositif permet aux agents publics de certains corps, dits "actifs" ou "super-actifs" (aides-soignants de l'AP-HP, policiers, personnel pénitentiaire, etc), de partir 5 à 10 ans avant l'âge légal. Or cette classification, ancienne, n'a pas été actualisée selon l'évolution des conditions réelles d'exercice - les agents concernés n'ont d'ailleurs pas une espérance de vie inférieure à la moyenne. Ils passent ainsi jusqu'à 8 années de plus à la retraite que les femmes aux carrières hachées, contraintes d'attendre l'âge d'annulation de la décote pour bénéficier du taux plein.

Pour les nouveaux entrants, ces catégories seront supprimées et remplacées par un dispositif unifié de prise en compte de la pénibilité, commun au public et au privé et centré sur la prévention. Son fonctionnement est détaillé plus loin.

RESSERRER FORTEMENT LES RETRAITES ANTICIPÉES POUR CARRIÈRES LONGUES

Ce dispositif permet à ceux ayant commencé à travailler avant 21 ans de partir à la retraite jusqu'à 6 ans avant l'âge légal. Le dispositif s'est imposé comme solution à la pénibilité parce qu'il offre un critère simple à manier politiquement, là où la mesure de la pénibilité réelle est plus complexe. Mais il manque largement sa cible : il bénéficie majoritairement à ceux qui n'ont pas eu une carrière hachée, notamment les professions intermédiaires et les ouvriers qualifiés, qui ont une espérance de vie et un niveau de pension plus élevé que la moyenne. À l'inverse, les agents de nettoyage ou les ouvriers du bâtiment ne sont souvent pas éligibles au dispositif du fait de carrières hachées et partent plus tard (souvent à l'âge d'annulation de la décote, soit 67 ans).

Ce dispositif, qui fonctionne aujourd'hui comme une forme de préretraite de masse et est faussement présenté comme une réponse générale à la pénibilité, sera donc resserré. Le départ anticipé ne viendra ainsi plus compenser une durée de cotisation plus élevée (qui donne déjà droit à un surcroît de pension) ; il sera maintenu seulement en cas d'incapacité à poursuivre un travail – ce qui est déjà prévu via le dispositif de départ anticipé pour inaptitude ou incapacité qui ne sera, lui, pas remis en cause.

D'autres dispositifs de solidarité peu justifiés pourront être revus. Les majorations de durée d'assurance pour enfants, notamment, ne relèvent pas d'une logique de compensation de carrières interrompues (comme le fait déjà la validation de périodes non travaillées pour élever des enfants) mais viennent récompenser ex post un certain comportement, ce qui n'est pas l'objectif d'un système de retraite.
Il vaudrait mieux aider les familles quand elles en ont besoin, à la naissance et durant l'enfance, plutôt que de récompenser les parents plusieurs décennies plus tard, lorsqu'ils partent à la retraite. En outre, ce dispositif profite surtout à des ménages aisés avec des carrières complètes. La moitié des économies permises par la suppression de ce dispositif (12 Md€) pourra être allouée à une hausse des prestations d'aide aux familles au moment où elles ont un nouvel enfant ; l'autre moitié ira à la réduction du déficit du système.

La mesure phare de cette stratégie

PORTER L'ÂGE D'OUVERTURE DES DROITS À 64 PUIS 66 ANS ET LA DURÉE DE COTISATION À 44 ANS

S'inscrivant dans la continuité des réformes passées, le recul de l'âge légal de départ à la retraite permettra de stopper la dérive budgétaire sans remettre en cause le modèle actuel. Il augmentera le nombre d'actifs tout en réduisant le nombre de retraités. En n'augmentant pas les cotisations sociales, il évitera d'alourdir davantage les charges d'entreprises déjà fortement ponctionnées, préservant ainsi leur compétitivité.

Le recul de l'âge de départ permettra en outre d'augmenter le taux d'emploi et de générer un surcroît de croissance.

Toutefois, même après cette réforme, l'écart entre les cotisations collectées et les pensions versées restera massif.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

ACCOMPAGNER L'ALLONGEMENT DE LA DURÉE DU TRAVAIL EN PROTÉGEANT CERTAINS PUBLICS EXPOSÉS

PROTÉGER LES CARRIÈRES MODESTES OU PÉNIBLES DE CERTAINS EFFETS DES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES

Si elles contribueront à rééquilibrer le système de retraite, les mesures prévues pénaliseront aussi certains publics.

Le recul de l'âge légal pénalisera les personnes entrées tôt sur le marché du travail : même en ayant déjà validé tous leurs trimestres, elles devront attendre plus longtemps avant de pouvoir prendre leur retraite.

L'allongement de la durée de cotisation touchera, à l'inverse, les personnes entrées tard dans la vie active, notamment les plus diplômées. Mais il frappera aussi les carrières hachées, souvent féminines. Aujourd'hui déjà, beaucoup de ces assurés n'atteignent pas la durée de cotisation requise et doivent attendre 67 ans, l'âge d'annulation de la décote, pour liquider leur retraite sans pénalité. Si la durée d'assurance passe de 43 à 44 ans, ils partiront toujours au même âge mais avec une pension plus faible, car celle-ci sera calculée sur une durée de référence plus longue et donc davantage proratisée.

Pour limiter ces effets sur les publics les plus fragiles, deux précautions pourront être prises.

- L'âge d'annulation de la décote ne sera pas relevé, contrairement à ce qui avait été fait en 2010 lorsqu'il était passé de 65 à 67 ans.
- Pour les assurés qui partent à cet âge, souvent précaires, le nombre de trimestres validés ne sera plus pris en compte pour réduire le montant de la pension. Autrement dit, il n'y aura plus de double pénalité (proratisation et décote) en cas de durée d'assurance insuffisante. L'âge d'annulation de la décote jouera pleinement comme une véritable borne de protection pour ceux qui n'ont pas pu accomplir une carrière complète.

AMÉLIORER LA PRISE EN CHARGE DE LA PÉNIBILITÉ

Le report de l'âge de départ rend indispensable un traitement adéquat de la question de la pénibilité.

Aujourd'hui, le compte personnel de prévention (C2P) impose aux employeurs de déclarer l'exposition de leurs salariés à six facteurs de pénibilité, ce qui ouvre des droits convertibles en formation, en temps partiel ou en trimestres de retraite. Ce dispositif reste toutefois peu effectif en raison du manque d'information des salariés, de la sous-déclaration des entreprises et de contrôles limités. Deux options d'évolution sont envisageables :

1. Conserver et élargir la logique du C2P, tout en simplifiant son usage pour les entreprises

Certains des critères de pénibilité supprimés en 2018 seront réintégrés afin de mieux couvrir des formes d'usure professionnelle aujourd'hui mal prises en compte. En contrepartie, la charge administrative pesant sur les entreprises sera allégée en passant à une déclaration qui n'aurait pas à être

renouvelée annuellement, mais seulement en cas de changement significatif.

En parallèle, le C2P sera recentré sur sa vocation première : prévenir l'usure professionnelle pendant la vie active, plutôt que financer des départs anticipés. Les points accumulés doivent servir prioritairement à financer des adaptations de poste, des reconversions ou des passages à temps partiel en fin de carrière, et non des départs anticipés. Pour cela, le seuil réservant les 20 premiers points accumulés à la formation sera relevé.

Enfin, une meilleure information des salariés sera assurée via un affichage du nombre de points acquis sur le bulletin de paie et un accès donné au médecin du travail sur le solde de points acquis.

2. Supprimer le C2P et responsabiliser les employeurs par une logique de « pénibleur-payeur »

Le Fonds d'investissement créé pour financer des actions de prévention (le « FIPU ») demeure sous-utilisé et l'obtention de subventions est aléatoire. Il sera remplacé par une contribution fléchée, calculée en fonction de la sinistralité observée dans l'entreprise ou la branche, et affectée à un compte individuel « Prévention » ouvert pour chaque employeur. Les sommes versées ne seront ainsi pas perçues comme une taxe supplémentaire, mais comme un capital mobilisable à tout moment pour financer des investissements réduisant effectivement la pénibilité. Ce compte pourra être surabondé par la CNAM sur la base de critères prédéfinis, afin de soutenir des projets de prévention plus ambitieux. Pour en faciliter l'usage, un remboursement automatique sera prévu pour une liste d'investissements éligibles.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

AUGMENTER L'EMPLOI DES JEUNES ET DES SENIORS

Les Français travaillent moins longtemps que leurs homologues européens. Si la France affichait un taux d'emploi comparable à l'Allemagne, elle dégagerait 40 Md€ de recettes supplémentaires – plus de trois fois ce que devait rapporter la réforme de 2023.

Contrairement à une idée répandue, la majeure partie de ce retard ne vient pas d'une durée du travail trop faible chez ceux qui travaillent déjà, mais d'un nombre insuffisant de personnes en emploi. Cette situation a un coût direct : l'absence d'activité réduit les cotisations collectées. Pour équilibrer le système, la priorité n'est donc tant de faire travailler davantage les actifs en poste que d'augmenter le nombre d'actifs.

METTRE FIN À LA « SURDIPLOMATION » EN FRANCE

La France est l'un des pays d'Europe où la part des jeunes encore en études à 22 ans a le plus progressé, sans que cela n'améliore leur insertion sur le marché du travail. Résultat : les jeunes travaillent moins qu'ailleurs, et ce retard pèse désormais davantage sur le déficit français de travail que celui lié au faible emploi des seniors. Faire entrer plus tôt les jeunes dans l'emploi constitue un levier important de soutenabilité du système, car chaque année passée en études longues est une année sans cotisations.

- Inciter financièrement à l'entrée précoce en emploi. Jusqu'à 23 ans, un quart des cotisations retraite ne seront pas dues à l'État mais conservées par le jeune travailleur – soit un « bonus » de 4 000 € pour un bac +2 rémunéré

30 000 € net par an. Le dispositif sera financé par une contribution sur les diplômés de niveau supérieur lors de leurs premières années d'activité. Le bilan budgétaire sera positif pour l'État : en effet, l'entrée précoce dans l'emploi ne génère pas seulement des cotisations retraite mais aussi des recettes de CSG, d'IR, de TVA, tout en réduisant les dépenses liées à la poursuite d'études ou au non-emploi.

Mettre fin à la surdiplomation suppose une action dépassant les seuls enjeux de retraite : revaloriser les BTS et BUT comme des diplômes d'insertion directe et non des voies préparant au master, sortir du droit implicite à la poursuite d'études en rendant plus sélectif l'accès aux masters, ou encore rompre avec l'idée que le nombre d'années d'études conditionne la compétence. Sur ce point, l'État doit montrer l'exemple en supprimant toutes les exigences formelles de diplôme pour présenter les concours publics.

RENDRE PLUS LISIBLES LES DISPOSITIFS DESTINÉS À FAVORISER L'EMPLOI DES SENIORS

Un des leviers les plus efficaces pour accroître le taux d'emploi des seniors demeure le décalage de l'âge légal de départ à la retraite. Celui-ci agit comme un repère social qui incite les individus à prévoir leur fin de carrière sur le même rythme et les employeurs à davantage investir en faveur de salariés dont ils anticipent le départ plus tardif. Outre cet « effet d'horizon », les dispositifs de maintien en emploi des seniors doivent être rendus plus accessibles et mieux lisibles. Près de 4 nouveaux retraités sur 10 déclarent n'avoir jamais entendu parler de la surcote ou de la retraite progressive (23 % pour le cumul emploi-retraite). Pour mieux informer les assurés et diffuser ces dispositifs, leur mention sera obligatoire lors de l'envoi de l'Estimation Indicative Globale à partir de 55 ans par l'Union Retraite.

RÉDUIRE LES RÈGLES DÉROGATOIRES POUR L'ASSURANCE CHÔMAGE DES SENIORS

Aujourd'hui, l'assurance chômage permet aux plus de 55 ans de bénéficier d'une durée d'indemnisation prolongée (jusqu'à 27 mois, contre 18 mois pour les autres assurés). Certains avantages relatifs des seniors ont même été récemment renforcés avec l'abaissement récent de 57 à 55 ans de l'âge à partir duquel la dégressivité de l'allocation ne s'applique plus. Ce régime dérogatoire peut, dans certains cas, fonctionner comme une sorte de « pré-retraite » de masse.

Dans une logique cohérente avec le report de l'âge effectif de départ, ces règles devront être décalées, puis progressivement alignées sur le droit commun, afin que l'assurance chômage redevienne pleinement un dispositif de retour à l'emploi et non une préretraite implicite. Une telle évolution renforcera l'effet horizon, en allongeant réellement la perspective d'activité des salariés comme des employeurs.

IDÉE N°2 DU DÉBAT

DÉVELOPPER LES DISPOSITIFS DE CAPITALISATION INDIVIDUELLE, DE FAÇON COMPLÉMENTAIRE ET FACULTATIVE

La France est le pays qui a le moins ouvert son système de retraite à la capitalisation : la répartition représente près de 98 % des pensions versées, contre moins de la moitié au Canada ou aux Pays-Bas.

La mise en place d'une capitalisation obligatoire impliquerait toutefois une hausse des cotisations pendant la période de transition. Une voie plus progressive et respectueuse des préférences individuelles consiste donc à organiser une **montée en puissance de dispositifs volontaires, en levant les freins à leur diffusion** et en orientant davantage l'épargne existante vers la préparation de la retraite. La capitalisation renforcerait également la mobilisation de l'épargne privée vers des investissements innovants – la faible part de celle-ci en Europe étant identifiée comme une source majeure du décrochage par rapport aux États-Unis.

DÉVELOPPER L'ÉPARGNE RETRAITE LÀ OÙ IL EST LE MOINS INSTALLÉ : CHEZ LES JEUNES ACTIFS ET LES MÉNAGES MODESTES

Seuls 13 % des actifs ont actuellement ouvert un dispositif de capitalisation – principalement des cadres de grandes entreprises bénéficiant de plans collectifs. À l'inverse, elle est peu diffusée parmi les jeunes actifs, alors même que plus de la moitié d'entre eux déclare préférer un système mixte incluant de la capitalisation plutôt qu'un système seulement par répartition.

Cette situation tient moins à un refus de principe qu'à une barrière d'accès : les jeunes et les ménages modestes disposent rarement d'une capacité d'épargne suffisante pour alimenter un PER, tandis que les incitations fiscales ne profitent pas à ceux qui ne sont pas imposables. Plusieurs mesures permettraient de faire diffuser l'épargne retraite à ces publics.

- Co-abonder les PER ouverts avant l'âge de 30 ans. Pendant deux ans, l'État complétera chaque versement à hauteur d'un euro pour un euro épargné, dans la limite de 100 € par mois. Au total, un jeune qui épargnera régulièrement pourra ainsi recevoir jusqu'à 2 000 € d'abondement public sur deux ans. L'objectif est de faire entrer plus tôt les jeunes actifs dans une logique d'épargne de long terme, au moment où le rendement du capital joue le plus fortement, et faire de l'épargne retraite un réflexe dès le début de la vie active, plutôt qu'un placement tardif.
- Flécher la moitié de l'intéressement et de la participation vers les PER collectifs (contre 10% aujourd'hui, le reste étant perçu immédiatement ou placé sur de l'épargne de plus court-terme) : 10 Md€ par an seront ainsi redirigés vers l'épargne retraite longue. Cette mesure ne demande pas d'effort d'épargne supplémentaire aux salariés, puisqu'elle réoriente des flux déjà distribués, et permet de transformer progressivement l'épargne salariale en véritable pilier complémentaire de retraite.

  Une partie du « bonus » d'entrée précoce en emploi détaillé précédemment pourra aussi être obligatoirement fléché sur un PER.

FAIRE DU PER UN VÉRITABLE COMPLÉMENT DE PENSION, ET NON UN PRODUIT D'ÉPARGNE COMME LES AUTRES

Les plans d'épargne retraite sont aujourd'hui davantage utilisés comme un outil de placement permettant de bénéficier d'avantages fiscaux, notamment pour les ménages aisés, que comme complément au régime obligatoire. Ils doivent donc être recentrés sur leur finalité : compléter durablement les revenus à la retraite, par deux mesures :

- Interdire la sortie en capital au profit d'une sortie en rente, afin d'éviter que ces dispositifs ne soient utilisés pour des projets patrimoniaux. C'est aussi un levier d'efficacité économique : le passif est immobilisé sur une plus longue période et les sommes peuvent être davantage investies à long-terme.
- Fixer un âge limite de détention du PER à 67 ans pour contraindre la liquidation des droits et réaffirmer leur vocation de revenu différé et non d'outil de transmission successorale.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

À l'échelle européenne

16 pays sur les 27 de l'UE appliquent un âge légal de départ à la retraite supérieur ou égal à 64 ans (Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie). Le Royaume-Uni a aussi repoussé son âge de départ à 66 ans et le portera progressivement à 68 ans.

En Italie

L'Italie a relevé l'âge de départ à la retraite de 62 à 67 ans en 2012. Suspendue par le gouvernement de Matteo Salvini en 2018 pour trois ans, la réforme a été rétablie en 2025 face au déséquilibre du système, après 30 Md€ de dispositifs transitoires au profit de 400 000 personnes.

En Finlande

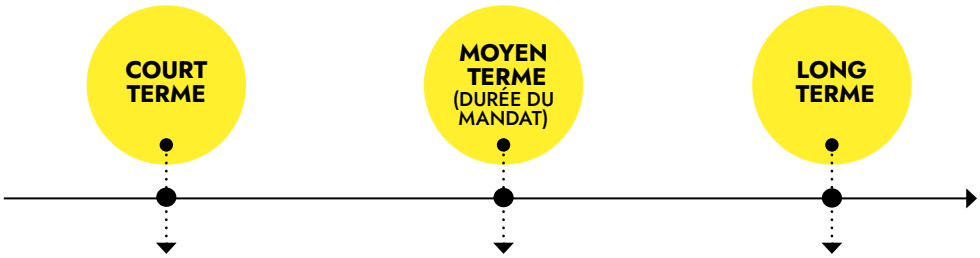
La Finlande présente un des taux d'emploi des 60-64 ans les plus élevés de l'UE, conséquence directe d'une politique volontariste sur l'emploi des seniors menée depuis les années 90. Les dispositifs de préretraite financés par l'assurance chômage ont été durcis, et remplacés par un taux de surcote très incitatif. À partir de travaux de recherche universitaire, les réformes se sont concentrées sur le bien-être des employés seniors, notamment par la formation des dirigeants d'entreprise aux enjeux du vieillissement.

En Allemagne

La rente Riester a créé un système incitatif à la capitalisation. Ce dispositif incite les salariés à placer au moins 4 % de leur salaire brut annuel dans des produits d'épargne retraite en échange d'une allocation étatique annuelle (175 euros) et d'une incitation fiscale.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



La première séquence rétablira la trajectoire de la réforme de 2023 et enverra un signal clair sur le relèvement de l'âge de départ.

Une loi ordinaire instaurera le relèvement de l'âge légal à 64 ans d'ici 2030 tout en accélérant la montée en charge pour compenser la suspension intervenue en 2025. Cette même loi posera le principe du resserrement des principaux dispositifs dérogatoires, afin que le report de l'âge légal produise effectivement un report de l'âge de départ réel.

La logique sera d'obtenir un rendement budgétaire rapide.

La deuxième séquence visera à prolonger l'effort au-delà de 2030 pour ramener durablement le système à l'équilibre.

L'âge légal sera porté à 66 ans à l'horizon 2036 et la durée d'assurance à 44 annuités dans une loi de financement de la sécurité sociale. Pour les nouveaux entrants, les catégories actives et super-actives de la fonction publique seront supprimées.

Elle devra aussi réformer les dispositifs de pénibilité, l'assurance chômage des seniors et les règles de solidarité peu cohérentes avec une logique contributive.

À long terme, la soutenabilité du système dépendra de l'évolution du ratio entre cotisants et retraités.

Si le vieillissement démographique se prolonge, de nouveaux ajustements paramétriques seront nécessaires pour éviter un creusement du déficit. Cela pourra conduire à relever à nouveau l'âge de départ ou la durée d'assurance.

La question de l'équité entre les générations restera un sujet en débat, en l'absence de traitement du sujet par cette stratégie.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela rapporterait approximativement ?

Au moins

52 Md€

par an

À horizon 2032, la reprise de la réforme de 2023, puis le report supplémentaire de l'âge légal à 66 ans et l'allongement de la durée d'assurance à 44 annuités, amélioreraient d'environ 23 Md€ le solde du système de retraites et de 52 Md€ celui de l'ensemble des finances publiques.

En effet, la seule reprise de la réforme de 2023 représenterait déjà respectivement 9,7 Md€ et 24,2 Md€. À cela s'ajouterait la montée en charge des deux paramètres supplémentaires, estimée à environ 14 Md€ pour le système et 28 Md€ pour les finances publiques en 2032. Par hypothèse, leurs effets sont considérés comme approximativement additifs.

L'essentiel du rendement viendrait du relèvement de l'âge légal, qui maintient davantage de seniors en emploi, accroît les recettes fiscales et sociales et réduit le nombre de pensions versées. L'allongement de la durée d'assurance produirait un effet complémentaire, plus progressif mais plus durable, en retardant certains départs et en minorant les pensions liquidées avec une carrière incomplète.

Une telle réforme ferait plus que compenser les déficits conventionnels projetés à moyen terme. Elle ne suffirait toutefois pas à combler l'écart beaucoup plus large entre les pensions versées et les cotisations retraite, ce qui imposerait de maintenir une partie des subventions budgétaires et recettes fiscales aujourd'hui affectées au système.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

L'acceptabilité d'une nouvelle réforme portant sur l'âge de départ est incertaine au lendemain de la suspension de la réforme de 2023.

Sans dissolution parlementaire - offrant une majorité stable au nouveau gouvernement dans la foulée d'une élection présidentielle gagnée très largement -, cette stratégie n'a aucune chance d'aboutir.

À l'inverse, une forte adhésion à la capitalisation semble plausible. 72 % des Français se disent favorables au développement d'un système complémentaire par capitalisation, tandis que seuls 7 % y sont tout à fait opposés.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie propose de rétablir l'équilibre financier du système sans pour autant traiter la dette accumulée des déficits passés.

En faisant peser l'effort sur les actifs, la stratégie creuse en outre le déséquilibre avec les générations précédentes, qui ont pu partir à la retraite plus tôt avec un niveau de pension élevé.

POINTS DE TENSION

La volonté effective des entreprises à maintenir les salariés seniors en emploi reste débattue. À défaut, le risque est un transfert partiel du coût pour les finances publiques vers les indemnités chômage ou d'invalidité.

La réduction des exemptions aux règles communes de départ à la retraite, notamment dans la fonction publique, se heurtera à une vive opposition des partenaires sociaux.

Enfin, la poursuite du vieillissement démographique pourrait déséquilibrer à nouveau le système et nécessiter un nouvel ajustement paramétrique.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°3

PRIORITÉ À L'É
RÉÉQUILIBRER
LES GÉNÉRATI

Quel parti pris ?

Cette troisième stratégie part du constat que le pacte intergénérationnel au fondement du système par répartition s'est progressivement déséquilibré.

Les actifs supportent aujourd'hui des cotisations parmi les plus élevées d'Europe pour financer les pensions de retraités dont le niveau de vie est équivalent voire légèrement supérieur au leur. Dans le même temps, les retraités détiennent un patrimoine nettement plus élevé et ont, pour une partie d'entre eux, bénéficié d'un rendement de leurs cotisations qu'il n'est plus possible de garantir aux générations suivantes. Le système a ainsi cessé d'apparaître comme un mécanisme de réciprocité pour devenir, aux yeux d'une part croissante de la jeunesse, un transfert de richesse de plus en plus unilatéral. Ce basculement nourrit une défiance profonde : 80 % des 18-34 ans se disent insatisfaits du système actuel et près de la moitié des moins de 30 ans s'attend à ne pas percevoir de pension ou seulement une pension très faible.

L'objectif est donc de recréer un pacte social viable. Si la France a fait le choix d'un système de retraite par répartition fondé sur la solidarité entre les générations, celle-ci ne peut aller qu'en sens unique, des actifs vers les retraités actuels. Cette idée qui anime le débat fait ainsi le choix de rétablir l'équilibre du système non par une nouvelle hausse des prélèvements pesant sur les actifs, ni par une augmentation de la part de richesse nationale allouée aux retraites, mais par une mise à contribution des retraités actuels.

Cet effort aurait vocation à financer le rééquilibrage du système, une amélioration immédiate de la rémunération du travail, mais aussi l'amorçage d'un pilier de capitalisation au bénéfice des actifs les plus jeunes.

QUITÉ : L'EFFORT ENTRE ONS



Prérequis

RENDRE PLUS TRANSPARENT LE DÉFICIT DU SYSTÈME DE RETRAITE ET LE COÛT QU'IL FAIT PESER SUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Le système français de retraite ne fonctionne plus comme un système de répartition au sens strict : les cotisations ne financent plus que deux tiers des pensions versées. Le financement du tiers restant a progressivement été couvert par trois autres canaux, défavorables aux actifs et aux générations futures :

· l'impôt, qui s'ajoute à des cotisations retraite déjà parmi les plus élevés d'Europe pour les actifs ;

· des subventions budgétaires, qui amputent d'autant les marges disponibles pour financer d'autres priorités collectives tournées vers l'avenir ;

· l'endettement, qui revient à reporter sur les générations futures le coût d'un déséquilibre non assumé dans le présent.

Dans ces conditions, rétablir une équité durable entre les générations suppose d'abord de rendre visible le véritable report de charge supporté par les actifs et les générations futures, aujourd'hui très peu compris du fait d'un financement opaque du système de retraite.

CLARIFIER LE FINANCEMENT DES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE, POUR DONNER UNE LECTURE TRANSPARENTE DES MOYENS RÉELLEMENT ALLOUÉS AUX DÉPENSES D'AVENIR

Le financement des retraites de la fonction publique repose sur des taux de cotisation employeur très supérieurs à ceux observés dans le secteur privé. Ces montants, qui permettent d'équilibrer le régime de retraite de la fonction publique, sont comptabilisés comme des dépenses de personnel des ministères. Autrement dit, une partie de ce qui est présenté comme de la dépense d'éducation, de justice, de sécurité ou de défense ne finance pas l'action publique d'aujourd'hui, mais les retraites des anciens agents publics. Ce choix comptable donne donc une image artificiellement gonflée des moyens réellement alloués aux politiques publiques. Par exemple, sur les 60 milliards

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

d'euros affichés pour la défense, près de 10 milliards correspondent en réalité à l'équivalent de subventions d'équilibre pour le régime de retraites.

Une présentation plus transparente consisterait à ramener, pour les employeurs publics, le taux de cotisation affiché à un niveau comparable à celui du privé - après prise en compte de la part « légitime » de ces surcotisations (déséquilibre démographique du régime, financement de droits spécifiques comme les départs anticipés pour certaines fonctions régaliennes, dépenses relevant d'autres branches dans le régime général comme les pensions d'invalidité ou les majorations pour enfants). Le surplus serait requalifié explicitement en ce qu'il est en pratique : une subvention d'équilibre de l'État au financement des retraites. Cette clarification montrerait que la France consacre en réalité moins de moyens qu'il n'y paraît à certaines politiques essentielles. Ainsi, un quart des dépenses « d'éducation » sont des pensions de retraite. En les excluant, la dépense d'éducation par élève en France ne serait plus au-dessus de la moyenne européenne, mais dans le dernier quart des pays de l'OCDE. De même, l'effort de défense de la France n'est pas de 1,8 % du PIB, mais de 1,6 %.

Institutionnellement, cette clarification supposerait la création d'une caisse de retraite dédiée aux agents publics et distincte du budget de l'État. Elle retracerait séparément les cotisations versées par les ministères employeurs, les droits spécifiques financés au titre de la solidarité et la subvention d'équilibre versée par l'État.

FAIRE APPARAÎTRE DANS LES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES LE VÉRITABLE DÉFICIT DU SYSTÈME DES RETRAITES

Aujourd'hui, les projections du Conseil d'orientation des retraites font apparaître un déficit du système de retraite limité à 6,8 Md€ en 2030. Toutefois, ce chiffre est calculé après avoir mobilisé, en plus des cotisations, des impôts affectés et des transferts budgétaires. Présenté ainsi, le système semble presque équilibré ; en réalité, il ne tient que par un recours massif à des ressources extérieures aux seules cotisations. Cette présentation entretient l'idée fausse d'un déséquilibre marginal, susceptible d'être absorbé sans réforme de fond : avec une telle présentation, il suffirait par exemple de réaffecter quelques milliards d'euros supplémentaires de TVA pour refermer le sujet.

Or, dans un système par répartition, les pensions ont vocation à être financées par les cotisations. La seule exception concerne les dispositifs qui relèvent de la solidarité nationale (minima de pension, avantages familiaux, pénibilité, départs anticipés) et qui peuvent, à ce titre, être financés par l'impôt. Dans une logique contributive, le reste devrait être couvert par les seules cotisations collectées. Sur cette base, le déficit réel du système atteint près de 90 Md€, soit l'équivalent des deux tiers du déficit public du pays.



RÉÉQUILIBRER LA CONTRIBUTION DE CHAQUE GÉNÉRATION POUR RÉSORBER LE DÉFICIT DU SYSTÈME

Plusieurs éléments plaident en faveur d'un rééquilibrage du système par une contribution accrue des retraités actuels. Un quart de la dépense publique est déjà consacrée aux retraites en France : il s'agit de la proportion la plus élevée de l'OCDE après l'Italie. En y ajoutant les dépenses de santé - elles aussi concentrées sur les âges élevés -, près de la moitié de la dépense publique bénéficie prioritairement aux plus de 60 ans.

Cette concentration croissante de la dépense publique sur les âges élevés s'est accompagnée d'un basculement plus large des niveaux de vie et des patrimoines. Le niveau de vie des retraités a progressé près de deux fois plus vite que celui du reste de la population au cours des trente dernières années. Il leur est aujourd'hui légèrement supérieur, tandis que leur patrimoine net dépasse en moyenne de 35 % celui des actifs : ces situations sont uniques en Europe. Ces éléments ont contribué à déplacer la précarité qui se concentre désormais - et de façon inédite dans l'histoire récente - non plus sur les âges avancés, mais sur les jeunes.

À cet écart de niveau de vie s'ajoute un écart de rendement des cotisations entre les générations. Les cohortes du baby boom perçoivent près de deux fois ce qu'elles ont cotisé. Un tel rendement n'a été possible qu'au prix d'une hausse continue des cotisations et des impôts affectés au système, supportée par les actifs des générations suivantes. **Or ce modèle n'est pas généralisable : les actifs d'aujourd'hui ne pourront pas, à leur tour, bénéficier durablement de pensions supérieures à leurs contributions,** sauf à pousser les prélèvements à des niveaux insoutenables. Pire encore, lorsqu'ils partiront à la retraite, ils subiront les effets d'un système déjà durci : âge de départ plus élevé, durée de cotisation allongée, rendement moindre et décrochage du niveau des pensions par rapport aux actifs.

C'est cette "double peine" qui nourrit aujourd'hui l'idée de générations sacrifiées, qui auront connu des cotisations parmi les plus élevées d'Europe tout au long de leur vie active, puis un système devenu moins généreux au moment de percevoir leur pension.

Tous ces éléments justifient une mise à contribution accrue des retraités, via plusieurs leviers.

SUPPRIMER LES AVANTAGES FISCAUX DONT BÉNÉFICIENT LES RETRAITÉS PAR RAPPORT AUX ACTIFS

Le taux de CSG des retraités s'établit de 0 % pour les foyers modestes à 8,3 % pour les plus aisés, contre 9,2 % pour les actifs quel que soit leur salaire.

Les retraités imposables jouissent également d'un abattement de 10 % sur leur impôt sur le revenu. Mis en place il y a cinquante ans, ce dispositif visait à limiter la perte de revenus au moment du passage à la retraite, à une époque où le niveau de vie des retraités était bien inférieur à celui des actifs. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La suppression de ces deux avantages fiscaux dégagerait 16,5 Md€ de recettes.

De façon complémentaire, les avantages seniors dans les tarifs des services publics indexés sur des critères d'âge et non de

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

revenu pourraient être interdits (gratuité des transports publics pour les plus de 65 ans, carte de réduction seniors, etc).

L'effet négatif de ces mesures sur la consommation serait limité ; l'ajustement se traduirait plutôt par une baisse du taux d'épargne des retraités, lequel est particulièrement élevé.

SOUS-INDEXER LES PENSIONS JUSQU'À LES RAMENER AU NIVEAU QUI AURAIT DÉCOULÉ DE L'APPLICATION DES RÈGLES ACTUELLES

La mise à contribution des retraités est souvent envisagée à travers une sous-indexation des pensions, selon des modalités qui apparaissent peu satisfaisantes. Cibler les pensions les plus élevées permet certes de mieux protéger les retraités modestes, mais au prix d'un affaiblissement de la logique contributive du système : une pension plus élevée reflète souvent des cotisations plus importantes, elles-mêmes liées à un salaire plus élevé ou à une carrière plus longue. Il serait donc contestable de faire peser un effort plus important sur ceux qui ont davantage contribué. Par ailleurs, le seul montant de pension ne renseigne pas fidèlement sur le niveau de vie réel du retraité, qui peut disposer de revenus du patrimoine élevés. Un autre ciblage, fondé sur le taux de CSG du foyer, corrigerait cette limite (puisqu'il est calculé selon la quasi-totalité des ressources du ménage) mais au prix, là encore, d'une déconnexion entre effort demandé et cotisations versées.

La mise à contribution des retraités doit donc être pensée autrement. Aucune pension ne peut être considérée comme « excessive » dans l'absolu ; le problème est plutôt que les générations aujourd'hui à la retraite ont liquidé leurs droits selon des paramètres devenus incompatibles avec le vieillissement démographique et le ralentissement durable des gains de productivité. La méthode la plus juste de révision consiste donc à recalculer le niveau de pension qui aurait dû résulter, au moment de la liquidation, de paramètres compatibles avec l'équilibre de long terme du système, puis à corriger progressivement l'écart par des sous-indexations ciblées. Plus une pension aura été liquidée tôt au regard de ces paramètres, plus l'ajustement sera important. La mesure ne sera donc pas présentée comme une baisse uniforme ou arbitraire des droits, mais comme la correction progressive d'un niveau initialement accordé à des conditions manifestement trop favorables. Cette correction sera encadrée par un plafond de baisse cumulée afin d'éviter des ajustements peu soutenables ou risquant de faire basculer un retraité sous le seuil de pauvreté.

À titre indicatif, si ce recalcul conduisait à rapprocher le niveau moyen des pensions françaises de celui observé en moyenne en Europe, cela correspondrait à une baisse relative de l'ordre de 8,3 %, mise en œuvre par des sous-indexations successives, pour un gain estimé à 42 Md€ par an à terme.

FAIRE REMBOURSER UNE PARTIE DE LA DETTE SOCIALE PASSÉE PAR CEUX QUI EN ONT BÉNÉFICIÉ, ET NON LES JEUNES GÉNÉRATIONS

Le problème ne tient pas seulement au déficit courant du système, mais aussi à la dette accumulée pour financer les pensions passées. Celle-ci est en partie centralisée au sein de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). La CRDS et une fraction de CSG – des impôts payés par l'ensemble des Français – sont affectées à la Cades jusqu'à son remboursement total, prévu en 2033.

Par ailleurs, une partie du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) amortit aussi cette dette. Créé en 1999, il devait accumuler des réserves afin d'amortir le choc démographique des années 2020-2040. À partir de 2010, le fonds a toutefois été mobilisé pour alimenter la Cades et rembourser la dette sociale passée. Autrement dit, un instrument conçu pour préparer les retraites futures a servi à financer celles d'hier.

Une refonte du pacte intergénérationnel consistera à faire contribuer uniquement les retraités au remboursement de cette dette sociale. Cela impliquera que le taux de CRDS payé par les retraités soit relevé de 0,5 % à 3,5 % afin de compenser :

· la suppression de la même CRDS sur les revenus d'activité ;

· la part de CSG payée par les actifs et versée à la CADES ;

· les versements du FRR.

Cette solution peut paraître radicale ; elle constitue en réalité un choix minimal. Le stock total de dette sociale est bien supérieur à ce qui est aujourd'hui centralisé au sein de la CADES. Il serait toutefois illusoire de prétendre faire rembourser intégralement cette dette par ceux qui ont bénéficié des prestations passées : une partie d'entre eux a disparu, et les montants en cause sont tels qu'aucun rattrapage intégral ne serait politiquement ou socialement soutenable. Mais, pour préserver le contrat social face aux efforts budgétaires à consentir, ce premier geste de rééquilibrage – consistant donc à faire porter aux retraités, et non plus indistinctement à l'ensemble des Français, le remboursement de la dette sociale déjà cantonnée dans la CADES – sera un premier pas nécessaire.

IDÉE N°3 DU DÉBAT

CRÉER UNE RÈGLE D'OR INTERGÉNÉRATIONNELLE : TOUT EFFORT DEMANDÉ AUX RETRAITÉS SERA FLÉCHÉ VERS L'AMÉLIORATION DU NIVEAU DE VIE DE LEURS ENFANTS ET PETITS-ENFANTS

L'acceptabilité d'un effort accru demandé aux retraités suppose qu'il ne soit pas perçu comme une mesure de redressement budgétaire, mais surtout comme la contrepartie explicite d'un nouveau pacte entre les générations. Dans cette perspective, une règle d'or de niveau organique posera le principe suivant : « tout nouveau prélèvement sur les pensions de retraite, ou toute mesure de sous-indexation appliquée à compter du 1er janvier 2028, ne pourra être affecté que pour moitié à la réduction du déficit du système de retraite, et pour moitié à l'amélioration du niveau de vie des actifs ».

Ce mécanisme sera maintenu jusqu'à ce que le niveau de vie moyen des retraités revienne à 80 % de celui des actifs (contre un peu plus de 100 % aujourd'hui).

Deux modalités principales peuvent être envisagées pour organiser ce transfert des retraités vers les actifs.

1 - Utiliser la mise à contribution des retraités pour améliorer la rémunération du travail par une baisse ciblée des cotisations retraites pesant sur les actifs

Cette option permettra d'améliorer la rémunération du travail à hauteur de 35 Md€..

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Cela se traduira par une baisse des cotisations retraite, ciblant prioritairement les plus jeunes. Ceux de moins de 30 ans bénéficieront d'une baisse des cotisations de 8 points en moyenne (soit un gain de 152 € par mois en moyenne) tandis que le reste des actifs bénéficiera d'un allègement de 3 points (soit un gain de 80 € par mois au salaire médian).

2 - Utiliser la mise à contribution des retraités pour financer l'amorçage d'un fonds de capitalisation au bénéfice des actifs

Dans cette option, l'effort demandé aux retraités servira à reconstituer, pour les générations plus jeunes, des droits que le système par répartition ne permet plus de garantir. Concrètement, grâce à la baisse des dépenses consacrées au paiement des pensions, une fraction des cotisations retraite actuelles sera réorientée vers l'amorçage d'un fonds de capitalisation, de même que les parts de CRDS et de CSG qui étaient payées par les actifs pour abonder la Cades. L'ensemble des réserves du FRR (21 Md€), ainsi qu'une partie de celles des régimes de retraite complémentaire existants, seront aussi affecté à cet amorçage. Ce fonds valorisera les contributions des actifs en les investissant dans l'économie réelle, et permettra aux retraités futurs de bénéficier des fruits de la croissance pour s'assurer une pension plus élevée.

Cela représentera, pour un salarié au salaire médian, l'équivalent de 1 000 € par an versé sur un compte de capitalisation, et près de 1 800 € par an pour un jeune actif bénéficiant du ciblage renforcé.

En parallèle, dans chacun de ces deux scénarios, la moitié de la mise à contribution des retraités (35 Md€ par an) est allouée à la baisse du déficit du système de retraite. Le déficit public est ainsi réduit d'un quart.

ASSURER UNE GOUVERNANCE GARANTISSANT UN ÉQUILIBRE DURABLE ET ÉQUITABLE DU SYSTÈME

Le retour à l'équilibre du système ne suffira pas, à lui seul, à garantir sa soutenabilité dans la durée. En l'absence de règles de pilotage stables, de nouveaux déséquilibres pourront rapidement réapparaître sous l'effet de décisions ponctuelles favorables aux retraités actuels, dont le poids électoral est plus élevé. Une réforme durable suppose donc non seulement un ajustement initial, mais aussi une gouvernance capable d'empêcher que le système ne soit de nouveau déformé au détriment des actifs et des générations futures.

SORTIR LA REVALORISATION DES PENSIONS D'UNE LOGIQUE POLITIQUE POUR LUI SUBSTITUER UNE LOGIQUE DE SOUTENABILITÉ ET D'ÉQUITÉ DANS LE TEMPS

Ces dernières années, les pensions de retraite ont augmenté plus vite que les salaires qui les financent. Cela peut s'expliquer par le fait que le niveau des salaires dépend de la conjoncture, tandis que celui des retraites obéit à une logique politique via la décision du gouvernement de ne pas les désindexer de l'inflation.

Le retour à l'équilibre du système ne suffira donc pas à garantir la soutenabilité et l'équité du système dans la durée. De nouveaux déséquilibres pourront réapparaître sous l'effet de décisions ponctuelles favorables aux retraités actuels, dont le poids électoral est structurellement plus élevé.

Pour éviter ce biais, la revalorisation des pensions devra être dépolitisée en plusieurs étapes :

1. Prévoir une nouvelle règle de revalorisation des pensions, compatible avec l'équilibre et l'équité du système dans la durée : les pensions ne seront plus indexées sur l'inflation mais sur les salaires, diminués d'un coefficient démographique reflétant l'évolution du rapport entre cotisants et retraités. Si l'application de cette formule conduisait à une revalorisation négative, celle-ci sera ramenée à zéro, son effet étant reporté dans le temps par des revalorisations ultérieures plus faibles. Concrètement, si les salaires augmentent de 3 % mais que la dégradation démographique appelle un ajustement de 1 %, les pensions ne progresseront que de 2 %. Une telle règle stabilisera dans le temps le partage de l'effort entre actifs et retraités, tout en alignant l'évolution des pensions de retraite sur celle de l'assiette qui les finance. Autrement dit, recettes et dépenses évolueront enfin selon une logique commune.

2. Confier au Conseil d'orientation des retraites (COR) le soin de rendre chaque année un avis public sur l'application de cette règle, sur le modèle du Groupe d'experts sur le SMIC. Il pourra également se prononcer, le cas échéant, sur la nécessité d'une sous-revalorisation complémentaire si la trajectoire financière ou démographique l'exige. Le gouvernement sera ainsi forcé d'assumer explicitement toute décision compromettant l'équilibrage du système.

ASSURER UNE REPRÉSENTATION ADÉQUATE DE LA JEUNESSE DANS LES DÉCISIONS PRISES SUR LE SYSTÈME DE RETRAITE

La difficulté à préserver l'équité intergénérationnelle tient aussi à la faible représentation des jeunes dans les cadres actuels de négociation. Le conclave sur les retraites, réuni en 2025 par F. Bayrou, en a fourni une illustration nette : il réunissait des organisations syndicales et patronales alors que seuls 2,7 % des moins de 30 ans sont syndiqués. L'engagement de cette tranche d'âge passe par d'autres formes de participation : ils sont trois fois plus nombreux à s'engager dans des associations plutôt que des syndicats.

Une réforme de gouvernance rendra donc obligatoire d'associer, à titre consultatif, des représentants de la jeunesse aux discussions sur les retraites (associations étudiantes, collectifs de jeunes actifs, think tanks spécialisés, chercheurs travaillant sur les enjeux générationnels). Cette représentation pourra prendre la forme d'une formation dédiée au sein du COR, chargée d'évaluer systématiquement les effets de chaque réforme sur l'équité entre générations et de publier cet avis.

Aucune réforme des retraites ne pourra ainsi être discutée sans que les générations qui en supporteront durablement le coût aient été formellement associées au débat.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

En Suède

En Suède, le principe d'équité intergénérationnelle est garanti par un partage du risque économique et démographique entre les retraités actuels et les jeunes actifs. Pour cela, la conversion des droits acquis dans le système par répartition et la valeur de liquidation de l'épargne issue des dispositifs de capitalisation dépendent essentiellement de l'âge du retraité et de l'espérance de vie de sa génération. Pour tenir compte de la situation économique du pays, la pension est ensuite revalorisée en prenant en compte le niveau de croissance du revenu moyen des cotisants.

Aux Pays-Bas

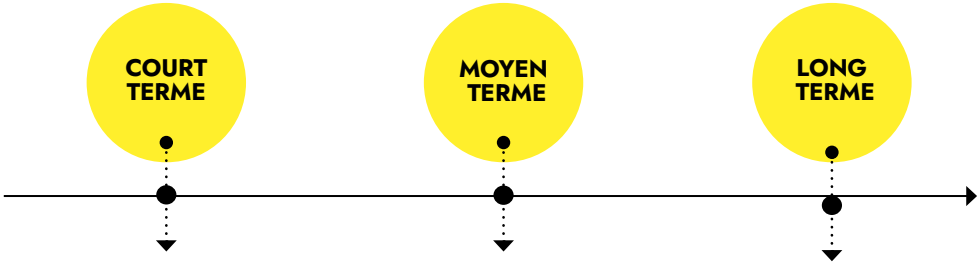
La loi néerlandaise oblige les fonds de pension à intégrer des jeunes dans la gouvernance du fonds : au moins une personne de moins de 40 ans doit siéger au conseil d'administration et au sein des organes de contrôle.

En France

Si l'ajustement a déjà porté sur les pensions servies via un gel de la revalorisation (2014, 2016) ou une sous-indexation (2019, 2020), ce ne fut le cas que de façon exceptionnelle et limitée. Dernièrement, la tentative de M. Barnier de limiter la revalorisation des pensions a contribué à la censure du gouvernement, après quoi a été décidé le retour à une revalorisation pleine sur l'inflation.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



Les lois organiques relatives aux lois de finance et de financement de la sécurité sociale seront adaptées pour faire apparaître dans les documents budgétaires le véritable déficit du système et mettre en place la règle d'or.

La loi de programmation 2027 - 2032 fixera le principe d'un ajustement progressif du niveau des pensions, afin de les ramener à un niveau cohérent avec celui qui aurait découlé de l'application des règles actuelles.

Les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale suivront chaque année des règles de sous-indexation des pensions.

Les avantages fiscaux (réduction du taux de CSG, abattement sur l'impôt sur le revenu) accordés aux retraités seraient supprimés et le taux de CRDS appliqué aux retraités serait relevé pour ne plus amoindrir le poids du remboursement de la dette sociale pesant sur les actifs.

La désindexation des pensions est une mesure au rendement transitoire, qui diminue au fur et à mesure de l'arrivée de nouvelles générations de retraités n'ayant pas connu cette désindexation. Le système ne serait donc pas ramené durablement à l'équilibre. L'écart actuel entre cotisations et prestations serait réduit dans un premier temps, avant d'augmenter de nouveau ensuite.

Pour garantir un équilibrage durable du système sans agir sur les conditions de départ en retraite, il faudrait désindexer de façon permanente les pensions. L'assurance retraite se transformerait progressivement en dispositif de solidarité assurant une pension forfaitaire de faible montant, indépendante du niveau des cotisations acquittées.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela rapporterait approximativement ?

Au moins

70 Md€

par an

Sur ce total, 16,5 Md€ proviendraient de la suppression des avantages fiscaux dont bénéficient aujourd'hui les retraités par rapport aux actifs, en particulier l'alignement de leur CSG sur le taux actuel des actifs et la suppression de l'abattement de 10 % à l'impôt sur le revenu. Le retour progressif du montant moyen des pensions à un niveau compatible avec l'équilibre du système est ici approché via un retour de leur niveau relatif à la moyenne européenne ce qui dégagerait, à terme, 42 Md€ par an. Enfin, le transfert aux retraités du remboursement de la dette sociale déjà cantonnée au sein de la CADES représente 14,5 Md€. Au total, l'effort demandé aux retraités approcherait donc, à terme, 70 Md€.

L'interaction entre la suppression des avantages fiscaux des retraités et la baisse des pensions est intégrée au calcul. Les autres effets de bord – notamment la baisse des recettes d'impôt sur le revenu et l'effet des planchers de variation des pensions – sont compensés par un temps de désindexation supplémentaire.

Dans l'architecture proposée, ces gains seraient partagés selon la règle d'or intergénérationnelle :

- 35 Md€ irait à la réduction du déficit du système de retraite, ce qui entraînerait à une baisse d'un quart du déficit public. La contribution des retraités au rééquilibrage budgétaire serait ainsi cohérente avec le poids des pensions dans la dépense publique.
- 35 Md€ irait à l'amélioration du niveau de vie des actifs, soit par une baisse directe des cotisations retraite, soit par l'amorçage d'un fonds de capitalisation.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

La contribution des retraités à la réduction du déficit demeure un choix politiquement difficile. Malgré tout, une marge de manœuvre existe : près de la moitié des retraités se déclarent désormais favorables à une baisse de leurs pensions pour stabiliser la dette.

Sur le plan de la faisabilité juridique d'une revalorisation différenciée des pensions, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'au regard de la nature contributive du système de retraite, une différence de traitement entre pensionnés ne pouvait se justifier que de manière exceptionnelle et limitée.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie fait le choix, inédit depuis plus de trente ans, de cibler l'effort sur les seuls retraités au profit des actifs.

En particulier, le coût d'amorçage d'un pilier de capitalisation repose sur les retraités. En effet, un tel pilier nécessite des financements dédiés ou de demander aux actifs de cotiser deux fois, pour financer les retraites actuelles et constituer leur propre épargne retraite. Même avec un objectif limité – 15 % des dépenses de retraite par capitalisation pour les salariés du privé – à terme, un effort de 20 Md€ par an est requis, s'ajoutant aux plus de 400 Md€ annuels consacrés aux retraites.

Cette stratégie fait aussi le choix, par la mise à contribution des retraités, de diminuer temporairement une part importante du déficit du système et de rembourser très progressivement une petite partie de la dette sociale passée.

POINTS DE TENSION

La contribution des retraités au retour à l'équilibre du système de retraite demeure un sujet sensible politiquement. Leur poids démographique et leur fort taux de participation en font un électorat pivot et fortement mobilisé politiquement.

Le risque de faire peser une partie de l'effort sur les retraités les plus modestes pourrait également créer un point de tension.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

DANS LE DÉBAT

IDÉE DU DÉBAT N°4

PRIORITÉ À LA POUVOIR FAIR SES CHOIX

Quel parti pris ?

Cette quatrième idée part du constat que le système actuel cumule deux défauts majeurs : il est à la fois peu lisible et peu responsabilisant.

La retraite y apparaît ainsi moins comme un arbitrage personnel que comme un paramètre collectif uniforme, fixé par des **règles complexes, fragmentées et peu compréhensibles.** L'objectif de cette stratégie est d'inverser cette logique : rendre d'abord le système plus simple et plus transparent, en unifiant les règles via la création d'un système universel, puis redonner à chacun la possibilité de choisir librement entre revenu présent, durée d'activité et niveau de retraite future. Elle conduit ainsi à faire du départ à la retraite une décision économique lisible et davantage assumée individuellement, dans le cadre d'un socle de solidarité clairement défini.

Cette stratégie politique fait ainsi le choix de rétablir l'équilibre financier sans augmenter la part de la richesse nationale consacrée aux retraites. En outre, à l'inverse des autres stratégies, elle ne se limite pas à un ajustement des paramètres mais engage une réforme majeure de la structure même du système de retraites.

RESPONSABILISATION : E LIBREMENT

IDÉE N°4 DU DÉBAT

CRÉER UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE, PLUS LISIBLE

L'éclatement des systèmes de retraite est une spécificité française. On dénombre 42 régimes, dont pas moins de 12 régimes pour les professions libérales, des régimes spécifiques pour les débitants de tabac, les salariés du port autonome de Strasbourg ou encore un régime pour les marins, créé en 1673.

Cette complexité entretient des écarts difficilement justifiables : à carrière et salaire identiques, un actif ayant alterné entre public et privé percevra une pension différente de celle d'un collègue au parcours inverse, du seul fait de **règles de calcul hétérogènes.** Selon les régimes, un euro cotisé génère également des droits à pension allant du simple au triple entre un fonctionnaire d'État et un travailleur libéral. À l'inverse, dans le système universel, chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits pour tous, quel que soit le statut.

En plus d'être inéquitable, cette fragmentation nuit à la lisibilité du système. La quasi totalité des Français sont rattachés à au moins deux régimes, et un sur cinq le sont à plus de cinq régimes. Le calcul des droits est donc rendu très complexe, avec 70 % des Français déclarant avoir du mal à anticiper ce que sera le montant de leur retraite. Cette complexité entraîne des décisions sous-optimales en matière de choix de carrière ou d'âge de départ.

FUSIONNER LES DIFFÉRENTS RÉGIMES EN LES ADOSSANT À L'AGIRC-ARRCO

Le régime complémentaire Agirc-Arrco, qui couvre déjà la quasi-totalité des salariés du privé et fonctionne selon une logique de points, pourra constituer le support technique d'un système universel issu d'une double unification : verticale, entre retraite de base et retraite complémentaire, et horizontale, entre les différents régimes. Une telle évolution supposera :

- d'aligner les assiettes de cotisation des fonctionnaires, indépendants et salariés des régimes spéciaux sur ceux du secteur privé ;
- de modifier la gouvernance du régime pour accueillir des représentants des fonctionnaires au sein des instances Agirc-Arrco.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Cette unification permettra de sortir d'une situation où les droits sont très inégaux selon les régimes, avec des écarts qui tiennent moins à des différences de métier ou d'effort contributif qu'à des déséquilibres démographiques entre les régimes.

Ces écarts ont par ailleurs des effets concrets : dans la fonction publique territoriale par exemple, la dégradation du rapport entre cotisants et retraités conduit à une hausse continue des taux de cotisation employeur, qui réduit d'autant les marges de manœuvre des collectivités.

Une convergence vers un cadre unique mettrait fin à ces distorsions, tout en sécurisant la portabilité et la lisibilité des droits pour les individus tout au long de leur carrière.

ASSURER LA TRANSITION VERS LE NOUVEAU SYSTÈME UNIVERSEL

Deux modalités de transition peuvent être envisagées.

1. Affilier au régime universel seulement les nouveaux entrants sur le marché du travail « clause du grand-père », avec un droit d'option ouvert aux actifs en cours de carrière souhaitant rejoindre le nouveau système.

2. Intégrer l'ensemble des actifs dans le nouveau système, via une opération de conversion des droits à retraite constitués avant l'entrée en vigueur de la réforme. Les trimestres validés et salaires cotisés dans les anciens régimes seraient traduits en un stock initial d'euros cotisés dans le régime universel, selon des paramètres définis à l'avance par une conférence avec les partenaires sociaux.

La première option est la plus réaliste politiquement, mais elle ralentit fortement la montée en charge de la réforme. La seconde permettrait une unification plus rapide, mais soulève une difficulté majeure pour certaines catégories, notamment les enseignants. Ceux-ci bénéficient aujourd'hui d'une pension calculée sur les six derniers mois hors primes, dans un contexte où leurs primes sont faibles ; un basculement vers un calcul sur l'ensemble de la carrière (primes incluses) les pénaliserait donc nettement. Une telle option ne serait donc soutenable qu'à la condition d'être articulée à une revalorisation salariale d'ampleur pour ces fonctions (Cf. **note Fonction publique**)

La mesure phare de cette stratégie

CRÉATION D'UN RÉGIME UNIVERSEL DE RETRAITE

La création d'un régime universel de retraite s'inscrit dans une logique de refonte globale visant à remplacer la complexité des 42 régimes actuels par un système unique par points.

L'objectif serait la suppression à terme des régimes existants au profit d'un système par répartition unifié auquel seraient rattachés l'ensemble des actifs.

Le principe directeur de cette réforme serait la simplicité et la lisibilité du système. Le système universel reposerait sur la règle selon laquelle un euro cotisé donne les mêmes droits à tous, quel que soit la profession ou le statut. L'ensemble serait traduit, à la retraite, en pension.

Un tel système gagnerait en clarté et permettrait de responsabiliser les individus, qui pourraient suivre tout au long de leur carrière le montant de pension déjà acquise.



PRÉSERVER LES SPÉCIFICITÉS DE CERTAINES PROFESSIONS

L'échec de 2019 a montré qu'un système universel ne peut être imposé sans tenir compte des **professions qui ont objectivement le plus à perdre à court terme.** C'est le cas, donc, des enseignants, mais aussi de certaines professions libérales comme les avocats, qui bénéficient aujourd'hui d'un régime particulier à la démographie favorable et ont refusé d'en partager l'avantage dans un cadre interprofessionnel.

Pour sécuriser la transition, certaines règles dérogatoires (taux de cotisation réduits, assiettes adaptées) seront donc maintenues uniquement à titre temporaire et à la suite d'une négociation avec les partenaires sociaux, qui définira les modalités de la convergence progressive vers les paramètres communs.

Pour les travailleurs indépendants, la dégressivité actuelle des cotisations pourra également être conservée dans le nouveau système pendant la phase de transition.



LAISSER L'ASSURÉ OPÉRER SES PROPRES CHOIX, EN RENDANT LES ARBITRAGES VISIBLES

REDONNER DE LA LIBERTÉ DE CHOIX EN ASSOUPLISSANT LES CRITÈRES D'ÂGE EXISTANTS

Le système français repose aujourd'hui sur trois paramètres distincts (durée de cotisation, âge d'ouverture des droits, âge d'annulation de la décote) qui encadrent de manière rigide le départ en retraite. Cette architecture sera remplacée par un âge de référence. En cas de départ avant cet âge, les droits à pension accumulés seront réduits afin de tenir compte d'une durée de perception plus longue. Après cet âge, ils seront majorés par une surcote, afin de rémunérer la prolongation d'activité.

L'âge de référence aura vocation à évoluer avec l'espérance de vie. À titre indicatif, pour revenir à l'équilibre du système, cet âge pivot devra d'emblée être fixé à 65 ans a minima. La fixation de cet âge de référence est toutefois une réforme distincte de la création d'un système universel – lequel sert avant tout des objectifs d'équité et de lisibilité, et non d'équilibrage budgétaire.

Les dispositifs de minima de pension seront maintenus, mais leur accès sera fermé avant d'atteindre l'âge de 62 ans. Les dispositifs de départs anticipés pour inaptitude ou invalidité seront conservés selon leurs modalités actuelles.

Ce cadre sera favorable à certains assurés aujourd'hui pénalisés par la logique de durée d'assurance, notamment ceux dont les carrières sont plus courtes ou plus heurtées et qui doivent attendre 67 ans pour annuler leur décote. Personne ne sera obligé de travailler jusqu'à 65 ans, mais chacun assumera les conséquences de son arbitrage entre un départ plus précoce et une pension plus élevée.

DÉVELOPPER UN PILIER DE CAPITALISATION POUR ASSURER UNE LIBERTÉ SUPPLÉMENTAIRE DE GESTION

À l'entrée sur le marché du travail, chaque assuré sera automatiquement inscrit à un dispositif de capitalisation, sur lequel il pourra cotiser un montant qu'il choisira. Un droit de retrait du dispositif (*opt-out*) serait garanti mais supposera d'en faire la demande explicite.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Comme pour les PER actuels, ce système permet une liberté totale de gestion de son épargne : modulation du montant fléché vers ce compte par capitalisation, définition de son profil de risque parmi 4 stratégies de gestion pilotée ou choix d'une gestion libre afin de piloter ses investissements de manière autonome.

Le système de gestion par défaut reposera sur la création d'un fonds public avec une gestion passive investie exclusivement en fonds indiciels cotés (ETF) pour concilier faibles frais de gestion et performance, sur le modèle du NEST britannique.

RENDRE LES DROITS À LA RETRAITE LISIBLES ET INDIVIDUALISÉS

Sur le modèle du compte Info-retraite déjà existant, chaque assuré disposera d'un espace consolidant l'ensemble des droits acquis au titre de la répartition et, le cas échéant, les droits accumulés dans le pilier de capitalisation. Ce relevé présentera aussi une projection du revenu de retraite. Cette information ne sera pas exprimée en points comme le prévoyait la réforme de 2019, mais en euros de droits acquis et en pension mensuelle correspondante. Le relevé distinguera explicitement la part relevant de la répartition de celle relevant de la capitalisation, et mettra en évidence les effets d'un départ anticipé, d'une prolongation d'activité ou d'un effort d'épargne supplémentaire.

Cette information fera l'objet d'un envoi papier annuel systématique dès l'entrée sur le marché du travail. Une telle évolution, inspirée du modèle suédois de l'*orange envelope*, permettra d'ancrer plus tôt une culture de compréhension des droits à la retraite et de rendre le système plus transparent dans ses effets concrets, notamment concernant un meilleur abondement du compte par capitalisation.

IDÉE N°4 DU DÉBAT

AJUSTER AUTOMATIQUEMENT LE SYSTÈME AUX ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES ET DÉMOGRAPHIQUES

Une fois le système revenu à l'équilibre, ses principaux paramètres auront vocation à évoluer selon des règles fixées à l'avance, afin d'éviter le retour périodique de réformes brutales et conflictuelles. L'enjeu est de rendre enfin explicite le contrat passé avec les cotisants. Aujourd'hui, le système fonctionne au contraire par à-coups successifs qui modifient en cours de route les règles applicables, alors que les assurés cotisent depuis parfois plusieurs décennies sur la base d'un engagement d'âge de départ et de pension précis. Par exemple, un salarié du privé entré sur le marché du travail en 1984 à 22 ans pouvait initialement espérer partir au taux plein à 60 ans avec une pension calculée sur ses 10 meilleures années ; après les réformes successives, il ne pourra finalement partir qu'à 64 ans et 3 mois avec une pension calculée sur les 25 meilleures années.

↘ La France a déjà tenté d'introduire une logique de pilotage automatique : la loi Fillon de 2003 prévoyait d'indexer la durée de cotisation sur les deux tiers des gains d'espérance de vie. Cette règle, de facto abandonnée, pourra être reprise et appliquée automatiquement comme c'est déjà le cas aux Pays-Bas, en Italie, au Portugal ou au Danemark (où l'âge légal atteindra 69 ans en 2035).
L'âge de référence serait ainsi indexé sur l'espérance de vie.

L'âge de référence serait ainsi indexé sur l'espérance de vie.

Une option plus prudente consiste à fonder cette indexation sur l'espérance de vie sans incapacité calculée chaque année par la DREES.

- Un second mécanisme automatique d'ajustement portera sur la revalorisation des pensions et des droits acquis indexés sur les salaires diminués d'un coefficient démographique. Le minimum de pension, en revanche, continuera d'être indexé sur le salaire minimum afin de garantir son maintien à 85 % du SMIC.

L'intérêt de ces deux mécanismes est de substituer à des réformes politiques ponctuelles un cadre de pilotage prévisible, compréhensible et permanent. L'âge de départ évoluera selon la longévité ; le niveau relatif des pensions évoluera selon la dynamique démographique et salariale. Le système gagnera ainsi en lisibilité et en soutenabilité.

Les partenaires sociaux pourront s'écarter de ces règles de pilotage par défaut, à condition de respecter une contrainte stricte d'équilibre financier sur les cinq années suivantes. Ils pourront ainsi proposer un arbitrage différent sous réserve qu'il soit soutenable. Une loi encadrera cette faculté, en prévoyant notamment un avis obligatoire du COR sur l'équilibre à terme des ajustements proposés, avant leur transposition parlementaire dans la loi de financement de la sécurité sociale.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Ce qu'on a déjà su mettre en place, en France ou ailleurs

À l'échelle européenne

Dans l'Union européenne, 6 pays ont adopté un système de retraite par points (Allemagne, Croatie, Chypre, Estonie, Roumanie, Slovaquie). Par ailleurs, tous les États membres ont intégré des mécanismes de capitalisation facultatifs ou obligatoires.

Au Royaume-Uni

Le régime de base par répartition est complété par un système de capitalisation fondé sur le mécanisme de l'*auto-enrolment*. Il s'applique de manière automatique aux salariés, par un prélèvement sur leur salaire pour financer un fonds de pension. Toutefois, ce dispositif demeure facultatif, les salariés disposant d'un droit de retrait (*opt-out*) s'ils souhaitent gérer individuellement leur épargne.

En Suède

La crise économique de 1992 a accéléré le passage d'un système par répartition structurellement déséquilibré à un système mixte par répartition et capitalisation. Celui-ci repose sur un taux de cotisation de 18,5 % dont 16 points financent le régime par répartition et 2,5 points un régime par capitalisation. Dans le volet capitalisation, les assurés peuvent choisir de placer leur épargne parmi les fonds de pension agréés par l'État. À la retraite, il est ensuite possible de choisir entre une rente fixe, garantie à vie, ou une pension dont le montant varie selon le rendement des placements du fonds choisi.

En outre, chaque année, les assurés reçoivent un bilan de leur compte de cotisation (« l'enveloppe orange »), garantissant leur bonne information sur leurs droits et leur permettant d'anticiper le montant de leur future retraite selon l'âge de départ choisi.

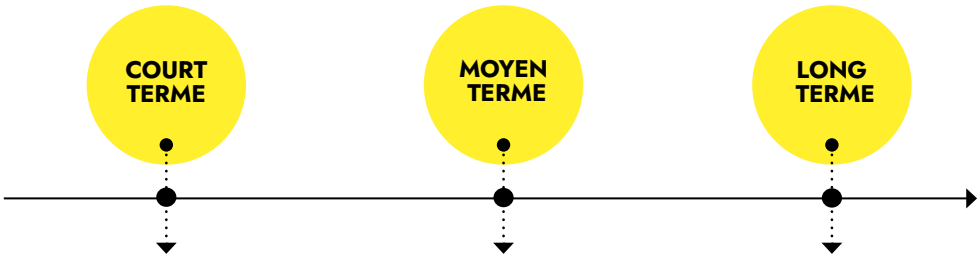
En Allemagne

L'Allemagne a instauré dès 2004 un mécanisme d'ajustement automatique pour stabiliser son régime par répartition. Ainsi, chaque année, la hausse des pensions des retraités est automatiquement limitée en cas de déséquilibre du ratio entre actifs et retraités.

L'Italie a aussi instauré une règle automatique d'indexation, fondée sur l'espérance de vie : elle fait que les Italiens ne pourront prendre leur retraite à taux plein qu'à 67 ans et trois mois à partir de 2028, et 70 ans en 2050.

GOUVERNANCE ET FAISABILITÉ

Quelle gouvernance et temporalité ?



Le nouveau gouvernement soumettra un projet de loi afin de définir les règles et les principes du nouveau système universel.

Une conférence réunissant les partenaires sociaux définira les modalités de transition vers le nouveau régime et la convertibilité des droits issus du système actuel.

Un second projet de loi sera soumis au Parlement pour instaurer un pilier de capitalisation. Une fois le texte adopté, les assurés seront automatiquement inscrits à ce pilier, avec la possibilité de s'en retirer s'ils en font la demande explicite.

Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale accompagneront la fusion des 42 régimes existants au sein du nouveau système. Cette fusion s'appuiera sur le support technique de l'Agirc-Arrco.

Conformément au calendrier prévu par la loi portant réforme du système de retraite, l'âge légal sera remplacé par le critère de l'âge pivot.

Une loi organique sera adoptée afin de mettre en place un mécanisme automatique d'ajustement du système aux évolutions démographiques.

La lisibilité du système et la liberté de choix des assurés deviendront une priorité. La bonne information des assurés passera notamment par l'envoi annuel d'un courrier récapitulatif des droits acquis dans les piliers répartition et capitalisation du nouveau système.

Le pilier de capitalisation montera en charge progressivement, permettant aux premiers retraités ayant capitalisé de toucher les rendements associés.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

Combien cela coûterait approximativement ?

Au moins

5 Md€

par an

En elle-même, la création d'un système universel n'est pas une réforme d'équilibrage budgétaire. En revanche, une bascule complète de l'ensemble des actifs dans le nouveau système pourrait entraîner un coût de transition élevé pour certaines catégories (notamment les enseignants). Une compensation de l'ordre de 5 Md€ par an en 2032 (et 10 Md€ en rythme de croisière, à l'horizon 2037) serait nécessaire et avait déjà été évoquée lors de la réforme de 2019-2020.

Faisabilité et arbitrages

FAISABILITÉ

Une réforme systémique du système de retraite nécessiterait l'adoption de plusieurs lois, y compris un loi organique, par une majorité simple au Parlement. La mise en oeuvre d'un projet aussi ambitieux s'inscrit sur le temps long, nécessitant une stabilité politique durable qui pourrait limiter sa faisabilité dans le contexte actuel.

En outre, la transition vers un système universel par points pourrait poser des défis techniques importants et une période de moindre lisibilité pour les assurés, notamment dans l'hypothèse d'une convertibilité des droits existants.

ARBITRAGES MAJEURS

Cette stratégie fait le choix de supprimer une partie des spécificités historiques liées à certaines professions pour y substituer le principe d'un euro cotisé donnant les mêmes droits.

POINTS DE TENSION

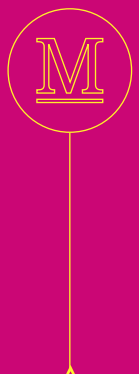
En 2019, 64 % des Français étaient favorables au principe création d'un système universel de retraite par points pour les salariés du public, les salariés du privé et les indépendants. Toutefois, l'échec du projet Delevoye de 2019 a illustré la difficulté de faire converger des régimes aux règles hétérogènes.

Encore aujourd'hui, la suppression des avantages de certaines professions disposant d'un régime distinct et d'une démographie jeune pourrait entraîner des oppositions majeures.

Ces idées sont celles qui animent le débat public. Vous trouverez la recommandation de Montaigne en partie 3.

LES REPÈRES DE MONTAIGNE

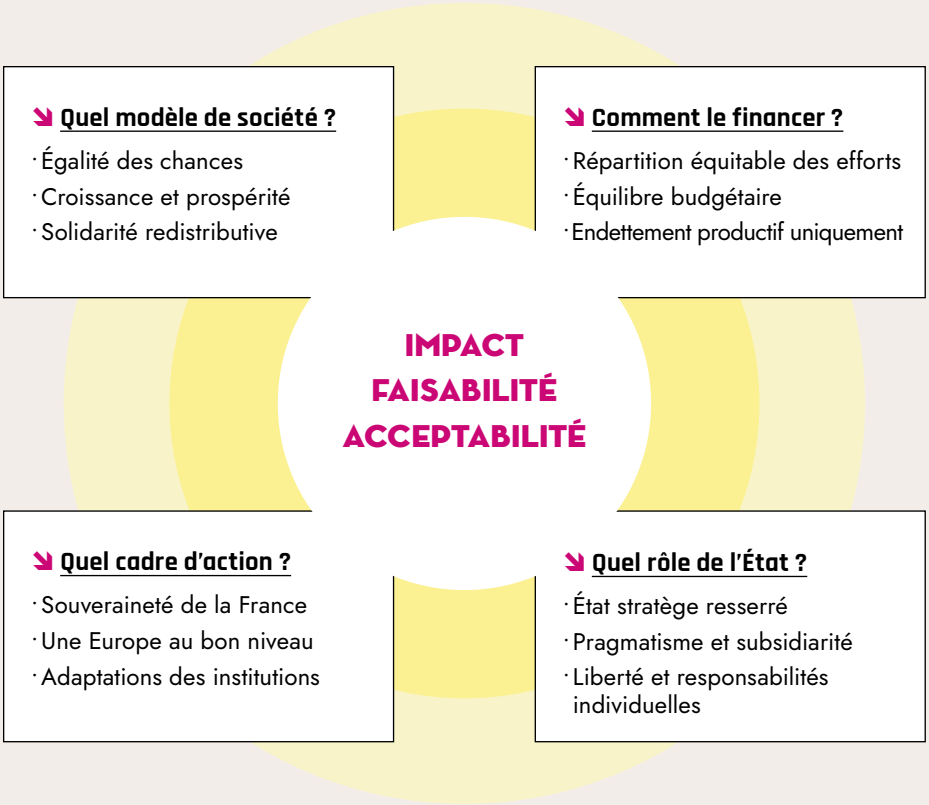
PARTIE 3



LA RECOM-MANDATION DE MONTAIGNE

NOS PRINCIPES D'ARBITRAGES

Pour ses propres recommandations, l'Institut Montaigne a structuré sa grille de réflexion selon les principes suivants :



LA VOIE CHOISIE PAR L'INSTITUT MONTAIGNE

NOTRE RECOMMANDATION

UN NOUVEAU PACTE INTER-GÉNÉRATIONNEL, LISIBLE ET RESPON-SABILISANT

POURQUOI CETTE VOIE ?

RETRAITE UNIVERSELLE, RESPONSABILISATION INDIVIDUELLE

Depuis 30 ans, les réformes des retraites butent sur les mêmes impasses : elles corrigent à la marge un déséquilibre structurel, éludent la question du niveau de dépense que la France souhaite consacrer aux pensions et font peser l'effort sur les seuls actifs. Cette logique arrive à son terme. Le vieillissement, la chute accélérée de la natalité et le ralentissement durable de la productivité imposent un redressement d'ampleur. Dans ce contexte, la recommandation de l'Institut Montaigne poursuit quatre objectifs :

1 RÉTABLIR DURABLEMENT L'ÉQUILIBRE DU SYSTÈME DE RETRAITE PAR RÉPARTITION,

et dégager à terme des moyens budgétaires supplémentaires pour financer les priorités d'avenir. Ce choix conduit à écarter d'emblée un retour à la retraite à 60 ans.

2 MIEUX RÉPARTIR L'EFFORT DE REDRESSEMENT ENTRE LES GÉNÉRATIONS,

en cessant de le faire reposer exclusivement sur les actifs et en mettant à contribution les retraités actuels, qui ont bénéficié de règles plus favorables que ce que le système pouvait durablement financer.

3 RENDRE LE SYSTÈME PLUS LISIBLE

et donner davantage de liberté aux assurés, en leur permettant de choisir entre partir plus tôt ou plus tard dans un cadre simple, commun et transparent.

4 MIEUX PRÉPARER LE NIVEAU DES PENSIONS FUTURES,

en complétant le système par répartition par un étage de capitalisation.

Ces principes conduisent à combiner plusieurs stratégies pour garantir un système de retraites équitable et pérenne.

L'architecture cible du système est celui de la stratégie « *Priorité à la responsabilisation* » : un système universel, lisible et responsabilisant.

Le rééquilibrage financier repose principalement sur une mise à contribution des retraités, à partir du diagnostic posé par la stratégie « *Priorité à l'équité entre les générations* » : un déficit masqué par les subventions budgétaires et dont le financement a, depuis trente ans, pesé principalement sur les actifs.

Mais l'ampleur du redressement nécessaire conduit aussi à mobiliser certains leviers de la stratégie « *Priorité à la contribution des actifs* », afin d'augmenter la durée d'activité – sans faire d'un nouveau recul uniforme de l'âge légal le cœur de la réforme.

AXE 1

CRÉER UN SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE, COMPLÉTÉ PAR UNE ÉPARGNE RETRAITE OBLIGATOIRE

Un régime universel par répartition se substituera aux 42 régimes existants par une double unification : verticale, entre retraite de base et retraite complémentaire, et horizontale, entre les différents régimes professionnels. Chaque euro cotisé ouvrira les mêmes droits pour tous et le montant de la pension deviendra strictement proportionnel aux cotisations versées. Cette architecture rendra le système plus simple, plus transparent et plus équitable : chacun pourra connaître à tout moment les droits qu'il a acquis, les différences injustifiées entre régimes disparaîtront et les changements de métier ne pourront plus entraîner de perte de droits.

Ce système universel sera complété par un pilier d'épargne retraite obligatoire par capitalisation, destiné à mieux financer l'économie et améliorer le niveau des pensions futures. Son amorçage sera financé par la mise à contribution des retraités actuels, comme détaillé plus loin.

Enfin, un troisième étage sera constitué des plans d'épargne retraite individuels, dont la souscription restera facultative. Souvent considérés comme un produit de défiscalisation ou de transmission patrimoniale, ils seront r**ecentrés sur leur seule vocation de complément de pension** en prévoyant une sortie en rente, la fixation d'un âge limite de détention et le fléchage d'une part de l'intéressement et de la participation.

Par ailleurs, les filets de sécurité existants seront maintenus. Un minimum vieillesse d'environ 1 000 euros continuera d'être garanti aux personnes âgées dont les ressources sont insuffisantes, avec récupération sur succession.

AXE 2

SIMPLIFIER LES RÈGLES ET DONNER PLUS DE LIBERTÉ DE CHOIX

Le régime universel substituera à l'empilement actuel des statuts, des paramètres et des modes de calcul un cadre commun. Pour donner plein effet à cette transparence, **un relevé retraite unifié, exprimé en euros de pension et regroupant les droits acquis en répartition comme en capitalisation, sera adressé chaque année à tous les assurés.**
Il fera apparaître de façon simple les effets d'un départ anticipé, d'une année travaillée en plus ou d'un effort d'épargne supplémentaire sur son compte par capitalisation.

Cette transparence permettra de responsabiliser les assurés, en leur donnant les moyens d'arbitrer en connaissance de cause. Une certaine liberté sera ainsi donnée sur le choix de l'âge de départ, à condition d'en assumer les conséquences sur sa pension. **Chaque assuré pourra liquider sa pension à l'âge qu'il souhaite,** sans attendre de dépasser un âge légal. Afin de garantir une pension suffisante et l'équilibre du système, **le départ ne sera possible que lorsque le montant de la pension atteindra un seuil minimal.** Surtout, **en-deçà de l'âge d'annulation de la décote, toute liquidation entraînera une minoration de la pension, d'autant plus forte que le départ est précoce** (et inversement, une surcote exponentielle en cas de départ retardé). En contrepartie, l'âge d'annulation de la décote, aujourd'hui fixé à 67 ans pour les assurés n'ayant pas suffisamment cotisé, sera ramené à 65 ans pour tous. Les personnes ayant connu des carrières interrompues ou incomplètes, en particulier les femmes, bénéficieront ainsi d'une meilleure protection.

INTERGÉNÉRATIONNEL, LISIBLE ET RESPONSABILISANT

Ces règles contribueront à rééquilibrer le système en relevant l'âge moyen de départ à la retraite, notamment pour éviter une décote substantielle sur le niveau de la pension. En outre, pour accroître la durée d'activité, les **principaux dispositifs de retraites anticipées (carrières longues et catégories actives de la fonction publique) seront resserrés.** Le taux d'emploi des seniors sera également soutenu par la **suppression de leurs règles dérogatoires à l'assurance chômage.**

AXE 3

METTRE À CONTRIBUTION LES RETRAITÉS ACTUELS ET FLÉCHER CET EFFORT VERS LES ACTIFS

Le rééquilibrage du système ne peut continuer à peser uniquement sur les actifs. Il doit aussi mobiliser les retraités actuels, qui ont bénéficié de règles trop favorables au regard des évolutions démographiques et économiques.

Leur mise à contribution reposera sur trois leviers complémentaires :

· **la suppression de leurs principaux avantages fiscaux** (taux réduit de CSG, abattement sur l'IR) ;

· le transfert vers eux d'une part du remboursement de la dette sociale - aujourd'hui supportée indistinctement par l'ensemble des Français - via **une hausse de la CRDS** ;

· l'instauration **d'une trajectoire de modération des pensions.** Celle-ci reposera sur un recalcul du niveau de pension qui aurait été compatible, au moment de la liquidation de la retraite, avec les paramètres d'équilibre du système. Elle sera mise en œuvre par des sous-indexations successives et encadrée par un plafond destiné à éviter des variations cumulées excessives. De fait, **sur le prochain quinquennat, la quasi-totalité des pensions sera donc totalement désindexée.**

Une règle d'or intergénérationnelle prévoira que l'effort demandé aux retraités soit affecté, pour moitié, à la réduction du déficit du système de retraite. L'autre moitié sera fléchée vers l'amélioration du niveau de vie des actifs, via une baisse des cotisations retraite qui ponctionnent aujourd'hui plus d'un quart du salaire brut. Modulée selon l'âge, cette baisse atteindra jusqu'à 8 points pour les moins de 30 ans - correspondant à un gain moyen de 152 euros par mois. **Ce supplément de revenu sera orienté vers le pilier de capitalisation : il sera versé sur des plans d'épargne retraite gérés par des fonds agréés par l'État** et destinés à constituer un complément de pension. L'assuré conservera la liberté de retirer une part des fonds accumulés sur son compte par capitalisation pour le premier achat de sa résidence principale, ce qui facilitera l'accès à la propriété des jeunes actifs.

AXE 4

ASSURER L'ACCEPTABILITÉ ET LA PÉRENNITÉ DE LA RÉFORME

Un prérequis pour assurer l'acceptabilité de cette réforme est de rendre transparent le déséquilibre réel du système de retraites. Aujourd'hui, les impôts et subventions budgétaires qui lui sont affectés donnent l'image d'un déficit limité, alors même qu'il mobilise des ressources qui pourraient être consacrées à d'autres priorités collectives ou aux dépenses d'avenir. La première loi de finances du quinquennat identifiera donc les subventions versées par les ministères

au système de retraite, révélant les moyens réellement disponibles pour les politiques d'aujourd'hui. Elle distinguera également le financement assuré par les cotisations de celui reposant sur d'autres recettes, afin de faire apparaître le besoin réel de financement du système - proche des deux tiers du déficit public total. Cette clarification permettra de fixer une trajectoire de rééquilibrage fondée sur une situation financière objectivée et de rendre plus acceptable les ajustements nécessaires.

La création d'un régime universel fera des perdants, au premier rang desquels les enseignants de l'Éducation nationale. Le passage à un système prenant en compte les cotisations de l'ensemble de la carrière, et non le salaire des 6 derniers mois, conduira à une baisse sensible de leur pension. Pour l'éviter, un plan de revalorisation de leurs rémunérations, incluant une hausse des salaires d'entrée des professeurs du primaire (Cf. note Éducation), et d'un coût entre 3 et 5 Md€ sur le quinquennat, accompagnera la convergence vers le nouveau système.

Afin d'assurer l'équilibre du système dans la durée et d'éviter le retour périodique de réformes conflictuelles, l'évolution des paramètres sera rendue automatique pour garantir son équilibre.

· **L'âge d'annulation de la décote évoluera strictement avec l'espérance de vie,** ce qui l'amènera vers 65 ans et demi à la fin du quinquennat.

· **Les pensions ne seront plus indexées sur les prix comme actuellement ;** elles évolueront comme les salaires, corrigés d'un coefficient reflétant l'évolution du rapport entre cotisants et retraités. Cette règle assurera une évolution des pensions cohérente avec le dynamisme économique et démographique.

INTERGÉNÉRATIONNEL, LISIBLE ET RESPONSABILISANT

FEUILLE DE ROUTE

DANS LES 100 PREMIERS JOURS

RÉTABLIR LA VÉRITÉ DES COMPTES ET ACTER LES PRINCIPES DE RÉÉQUILIBRAGE CHOISI

Une telle réforme ne peut réussir qu'à la condition d'être strictement séquencée dans le temps. Il importe notamment de distinguer la mise en place du système universel de la prise des mesures de rééquilibrage - afin de ne pas reproduire l'erreur de la réforme avortée de 2019 qui, en voulant simultanément refonder et rééquilibrer le système, avait fait échouer les deux objectifs.

Dans les cent premiers jours, le gouvernement devra donc rétablir la vérité sur le déficit des retraites. Il ne s'agira pas encore de refondre l'ensemble du système, mais de rendre visibles ses déséquilibres, de sanctuariser les nouvelles règles de transparence et d'inscrire dans le droit la logique de rééquilibrage intergénérationnel retenue. Cette première séquence reposera sur quatre instruments complémentaires.

Un projet de loi organique relatif à la LOLF et à la LOLFSS imposera d'abord une présentation sincère du financement des retraites. Dans la LOLFSS, il rendra obligatoire une annexe distinguant, pour l'ensemble des régimes, dépenses contributives, dépenses de solidarité, subventions d'équilibre, ressources fiscales affectées, transferts entre administrations publiques et flux liés à la dette sociale. Dans la LOLF, il imposera que le rapport annexé au projet de loi de finances retrace les crédits budgétaires et prélèvements affectés finançant les retraites. Ce texte inscrira aussi un principe d'équité intergénérationnelle : tant que le niveau de vie moyen des retraités restera supérieur à un certain pourcentage de celui de l'ensemble de la population, toute économie nouvelle sur les pensions devra être affectée pour moitié à la réduction du déficit et pour moitié à l'amélioration du niveau de vie des actifs. Le suivi annuel en sera assuré par le PLFSS, sur la base d'un avis du COR.

La loi de programmation des finances publiques 2027-2032 fixera ensuite la trajectoire de rééquilibrage sur l'ensemble du quinquennat. Elle définira la trajectoire d'ajustement du niveau relatif des pensions et les bornes de protection applicables à cet ajustement. Elle précisera les principes de la modération différenciée des pensions. Celle-ci sera fondée non sur leur baisse uniforme, mais sur une correction plus forte des pensions liquidées dans les conditions les plus favorables au regard de la soutenabilité du système. En miroir, elle fixera aussi la trajectoire de revalorisation des carrières publiques pénalisées par la réforme - notamment des enseignants.

Une loi de finances rectificative et une loi de financement rectificative de la sécurité sociale assureront l'application immédiate de ce cadre. Elles auront pour objet de mettre en œuvre sans délai la nouvelle convention de vérité des comptes, en faisant apparaître explicitement la subvention publique aux régimes de retraite, notamment via la normalisation du taux de cotisation affiché des employeurs publics et l'isolement des impôts affectés ou transferts ne finançant pas clairement des dépenses de solidarité identifiables. Elles permettront, d'autre part, d'engager dès la première année les premières mesures de rééquilibrage : suppression des avantages fiscaux des retraités qui ne se justifient plus, amorce du transfert du remboursement de la CADES et mise en œuvre de la première annuité de la trajectoire de modération des pensions.

Enfin, une décision du Premier ministre assortie d'un document de cadrage convoquera une conférence de transition avec les partenaires sociaux. Cette concertation n'aura pas pour objet de remettre en cause l'objectif politique d'unification du système et de retour à l'équilibre, mais d'en sécuriser les modalités de mise en œuvre. Le document de cadrage précisera le champ de la discussion, les principes non négociables de la réforme et les conditions dans lesquelles pourront être envisagées, à titre transitoire, certaines compensations sectorielles. Toute exception catégorielle à la trajectoire de convergence vers le système universel devra être temporaire, financée explicitement et mise en extinction dans un délai maximal de dix ans.

DURANT LE MANDAT

METTRE EN PLACE LE NOUVEAU SYSTÈME UNIVERSEL ET SÉCURISER LA TRANSITION

Une fois la vérité des comptes rétablie et la trajectoire de rééquilibrage fixée, la première année du mandat doit être celle de la refondation du système. Il ne s'agit plus de corriger un déséquilibre financier, mais de faire adopter par le Parlement les règles durables d'un système unifié et plus lisible. Cette séquence doit permettre de dissocier clairement ce qui relève du redressement budgétaire, traité dès le début du mandat, et ce qui relève de la transformation structurelle du système.

Cette séquence reposera sur le vote de deux lois ordinaires. Une première loi portant adaptation du système de retraite aux enjeux du XXIe siècle aura pour objet de fixer l'architecture générale du régime universel. Elle prévoira notamment l'adossement progressif des régimes existants à une architecture unifiée, en s'appuyant sur l'Agirc-Arrco comme support technique du futur régime cible ; la convergence progressive des assiettes de cotisation des fonctionnaires, des indépendants et des régimes spéciaux vers celles du secteur privé ; l'adaptation de la gouvernance du régime cible, afin d'y intégrer les représentants des catégories aujourd'hui situées hors du champ de l'Agirc-Arrco ; les principes de transition vers le nouveau système ; la correction des dispositifs dérogatoires peu justifiés, avec le resserrement du dispositif des carrières longues et l'extinction progressive des catégories actives et super-actives pour les nouveaux entrants.

INTERGÉNÉRATIONNEL, LISIBLE ET RESPONSABILISANT

Une seconde loi portera le développement de la capitalisation comme pilier complémentaire du système de retraites et levier d'orientation des capitaux vers l'investissement productif. Elle précisera les modalités de fléchage de l'épargne retraite par capitalisation. Elle prévoira l'inscription automatique, à l'entrée sur le marché du travail, dans ce dispositif de capitalisation par défaut.

Par ailleurs, cette loi recentrera le PER sur sa vocation de complément de pension, notamment en limitant la sortie en capital au profit d'une sortie en rente et en fixant un âge de liquidation minimal cohérent avec sa finalité de revenu différé.

À PLUS LONG TERME

FAIRE MONTER EN PUISSANCE LA RÉFORME TOUT EN ATTÉNUANT SES EFFETS REDISTRIBUTIFS

Une fois l'architecture du nouveau système adoptée, le reste du mandat devra être consacré à sa montée en charge effective. Cette séquence poursuit trois objectifs :

· D'abord, faire produire à la réforme ses effets financiers réels : les lois financières annuelles traduiront dans le temps les engagements arrêtés en début de mandat, en particulier la baisse progressive du niveau relatif des pensions et la convergence des paramètres entre régimes.

· Ensuite, traiter politiquement les catégories objectivement perdantes de la réforme, notamment dans la fonction publique, afin de rendre soutenable dans la durée le basculement vers des règles communes.

· Enfin, achever l'harmonisation technique du système : les décrets d'application de la loi ordinaire et les accords issus de la conférence de transition préciseront le calendrier de convergence des assiettes et des taux de cotisation, des règles de liquidation et de validation des droits, ainsi que les modalités transitoires applicables aux professions conservant temporairement des paramètres dérogatoires.

COÛT ET RESSOURCES

+84 Md€

par an

La recommandation de l'Institut Montaigne dégagerait un rendement budgétaire de l'ordre de 84 Md€ par an en 2032.

Le système universel serait calibré pour porter l'âge moyen de départ de 63,6 ans aujourd'hui à 65,5 ans en 2032, grâce à un âge d'annulation de la décote – équivalent, ici, à un âge de référence – fixé à 65 ans puis indexé sur l'espérance de vie, à une décote/surcote suffisamment incitative, mais aussi au resserrement progressif du dispositif des carrières longues. L'extinction progressive des catégories actives et super-actives, si elle était réservée aux nouveaux entrants ou aux générations les plus jeunes, n'aurait qu'un effet budgétaire à très long terme.

En retenant plusieurs hypothèses établies par la Cour des comptes, un tel décalage représente un gain de 34 Md€ pour les finances publiques d'ici 2035. Ce rendement doit toutefois être minoré par le choix de ramener l'âge d'annulation de la décote de 67 à 65 ans, afin de protéger les carrières hachées ; en appliquant une décomposition DREES, le coût retenu est d'environ 6 Md€. En supposant une montée en charge linéaire des effets de la réforme, l'effet net serait de 17,1 Md€ en 2032. Les coûts de transition liés à la mise en place du système universel auraient vocation à être globalement neutralisés dans le cadre de la concertation avec les partenaires sociaux. La principale exception tiendrait aux revalorisations salariales nécessaires dans la fonction publique pour accompagner la convergence vers le nouveau système, pour un coût pouvant approcher 3 Md€ à l'horizon 2032.

Par ailleurs, dès le début du mandat, la suppression des avantages fiscaux accordés aux retraités, le transfert vers eux d'une partie du remboursement de la dette sociale et la première annuité de modération des pensions produiraient un rendement brut proche de 30 Md€. Ce montant augmenterait ensuite progressivement pour converger vers 70 Md€ par an en 2032, avec la montée en charge de la trajectoire de modération des pensions. Ce rendement étant par nature transitoire, il

INTERGÉNÉRATIONNEL, LISIBLE ET RESPONSABILISANT

devra être rendu pérenne par une calibration adéquate des règles de calcul de valeur du point dans le système universel, pour assurer le caractère pérenne de la baisse des cotisations prévue par ailleurs et chiffrée à 35 Md€. La montée en charge de l'effet budgétaire du décalage de l'âge de départ réduirait toutefois l'ampleur de ce recalibrage.

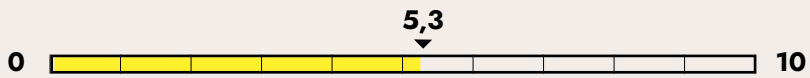
Le rendement total de cette réforme, de près de 3 points de PIB, est d'une ampleur comparable aux grands plans de redressement des finances publiques conduits à l'étranger après des crises budgétaires. Il dépasse très largement le rendement des précédentes réformes des retraites en combinant simultanément une réforme systémique, un relèvement de l'âge effectif de départ vers les standards européens et une contribution exceptionnelle des retraités actuels.

INDICE D'ACCEPTABILITÉ CITOYENNE

Afin de mesurer l'acceptabilité des réformes proposées, **l'Institut Montaigne et Verian** ont développé un Indice d'Acceptabilité Citoyenne, noté de 0 à 10.

Cet indice synthétise trois dimensions essentielles de l'acceptabilité d'une réforme : son impact perçu pour la société, sa légitimité et son acceptabilité morale, ainsi que l'adhésion personnelle qu'elle suscite.

RETRAITE :
UN NOUVEAU PACTE INTERGÉNÉRATIONNEL, LISIBLE ET RESPONSABILISANT



Il est calculé à partir des réponses des Français à trois questions posées après présentation de chaque projet de réforme. **Plus le score est élevé, plus la réforme est jugée acceptable par les citoyens.**

Les résultats sont issus d'une enquête en ligne réalisée en août et septembre 2026 auprès d'un échantillon de 1 500 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

SOURCES

Agirc-Arrco. (2025, avril). *Chiffr'AA 2025 : Les chiffres clés du régime de retraite complémentaire.*

Assemblée Nationale. (2024). *Rapport d'information déposé en annexe au Projet de loi de finances pour 2025 – Mission Défense.*

Business.gov.nl. (consulté en juillet 2026). *The New Pension Act: This is what it means for you in the Netherlands.*

Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales (CNAVPL). (consulté en juillet 2026). *Présentation institutionnelle et missions de la CNAVPL*.

Code du travail numérique. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique : Le compte professionnel de prévention (C2P)*.

Commission des comptes de la *Sécurité sociale (CCSS). (2025, juin). Rapport annuel de la Commission des comptes de la Sécurité sociale*.

Commission Européenne. (2024). *The Draghi Report: The future of European competitiveness*.

Conseil d'orientation des retraites (COR). (2019). *Document technique d'analyse des trajectoires de revalorisation (Réf. doc-4439)*.

Conseil d'orientation des retraites (COR). (2025, juin). *Rapport annuel du COR – Édition de juin 2025 : Évolutions et perspectives des retraites en France*.

Conseil d'orientation des retraites (COR). (2026, juillet). *Rapport annuel du COR – Édition de juillet 2026 : Évolutions et perspectives des retraites en France.*

Conseil d'orientation des retraites (COR). (consulté en juillet 2026). *Les systèmes de retraite à l'étranger : structures et comparaisons.*

Conseil d'orientation des retraites (COR). (consulté en juillet 2026). *Départs anticipés, pré-retraites, ruptures conventionnelles et carrières longues.*

Cour des comptes. (2025, 20 février). *Rapport thématique : Situation financière et perspectives du système de retraites.*

Cour des comptes. (consulté en juillet 2026). *Rapport d'évaluation de la gestion de l'épargne retraite en France.*

Cour des comptes. (consulté en juillet 2026). *Les pensions de retraite des fonctionnaires : constats et leviers.*

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares). (2021). *Léger repli de la syndicalisation en France entre 2013 et 2019.*

Direction générale des Finances publiques (DGFiP). (2025). *DGFiP Analyses n° 8 : L'utilisation du Plan d'Épargne Retraite (PER) pour l'optimisation fiscale.*

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). (2025, juillet). *Les retraités et les retraites – Édition 2025.*

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). (2025). *Panoramas de la DREES : Données de cadrage sur les flux de nouveaux retraités.*

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES). (2025). *Avantages familiaux, trimestres acquis et majorations de pension pour 3 enfants (Rapport d'étape).*

Fondation pour l'innovation politique (Fondapol). Bertrand Martinot. (2023). *La capitalisation : Un moyen de sortir par le haut de la crise des retraites.*

Fondation pour l'innovation politique (Fondapol). Bertrand Martinot. (2024). *Retraites : Optimiser les dépenses, introduire une part de capitalisation.*

Fondation pour l'innovation politique (Fondapol). Jean-Pascal Beaufret. (2025). *Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites.*

Eurostat. (consulté en juillet 2026). *Fertility statistics across the European Union – Statistics Explained.*

Eurostat. (consulté en juillet 2026). *Database on European population and general demography.*

Fondation pour l'innovation politique (Fondapol). (2023). *La capitalisation : Un moyen de sortir par le haut de la crise des retraites.*

Fondation pour l'innovation politique (Fondapol). (2024). *Retraites : Optimiser les dépenses, introduire une part de capitalisation.*

Fondation pour l'innovation politique (Fondapol). (2026). *Étude d'opinion : Les Français jugent leur système de retraite et sa viabilité.*

Fonds de Réserve pour les Retraites (FRR). (2026). *Rapport d'activité, de gestion financière et de durabilité du FRR.*

GOV.UK. (consulté en juillet 2026). *Workplace pensions setup and employer contributions regulations in the UK.*

Haut Commissariat aux Retraites. (2019). *Rapport Delevoye : Préconisations pour un système universel de retraite.*

L'Assurance Retraite. (consulté en juillet 2026). *Retraite anticipée pour carrière longue : les modalités pratiques de départ.*

Légifrance. (1982). *Décret n° 82-290 du 26 mars 1982 relatif à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général (Texte JORFTEXT000000601793).*

Légifrance. (2010). *Décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010 relatif au régime d'assurance vieillesse complémentaire des professions libérales (Texte JORFTEXT000023022127).*

Légifrance. (2023). *Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (Texte JORFTEXT000047445077).*

Légifrance. (consulté en juillet 2026). *Le service public de la diffusion du droit – Portail d'accueil général.*

Légifrance. (consulté en juillet 2026). *Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine social (Texte JORFTEXT000037847585).*

Légifrance. (consulté en juillet 2026). *Article 83 du Code général des impôts : dispositions relatives aux abattements fiscaux sur les pensions.*

Institut Montaigne. (2023). *Retraites : le conclave se referme, la jeunesse reste à la porte.*

Institut Montaigne. (2025). *Budget base zéro : décider sous la contrainte.*

Institut National d'Études Démographiques (INED). (consulté en juillet 2026). *France 2022 : L'écart entre les naissances et les décès se réduit – Population et Sociétés.*

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). (consulté en juillet 2026). *Indicateurs d'espérance de vie et de mortalité en*

SOURCES

France (Référence 2416631).

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). (consulté en juillet 2026). *Données statistiques de cadrage macroéconomique et démographique (Référence 7457170).*

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). (consulté en juillet 2026). *Séries temporelles et pyramide des âges de la population (Référence 5432517).*

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). (consulté en juillet 2026). *Indicateurs de natalité et taux de fécondité par département (Référence 5893969).*

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). (consulté en juillet 2026). *Données démographiques comparatives de long terme (Référence 6037739).*

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). (consulté en juillet 2026). *Composition, participation et répartition du corps électoral par tranche d'âge (Référence 8888278).*

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). (consulté en juillet 2026). *Niveaux de vie, indicateurs de pauvreté et inégalités monétaires entre retraités (Référence 8612538).*

Ministère des Armées. (2023). *Loi de programmation militaire 2024-2030 : les grandes orientations stratégiques.*

Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion. (consulté en juillet 2026). *Rapport sur l'évolution structurelle des régimes de retraite – Annexes explicatives.*

OpinionWay. (2026). *Sondage d'opinion : Les Français, la viabilité du système de retraites et l'investissement.*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2023). *Panorama des pensions 2023 : Analyse des réformes et version abrégée.*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2025). *Panorama des pensions 2025 : indicateurs internationaux de remplacement.*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2025). *Pensions at a Glance 2025: OECD indicators and global comparative tables.*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2025). *Education at a Glance 2025: OECD indicators on education and employment outcomes.*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (consulté en juillet 2026). *Asset-backed pensions and private savings infrastructure guidelines.*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (consulté en juillet 2026). *Global indicators database: Life expectancy at birth.*

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (consulté en juillet 2026). *Working Better with Age: Structural reports on older workers employment.*

Pensionsmyndigheten. (consulté en juillet 2026). *Le fonctionnement structurel du système de pension et de comptes notionnels en Suède.*

Retraites de l'État. (consulté en juillet 2026). *Les prélèvements sociaux obligatoires, CSG et critères d'exonérations applicables aux pensions.*

Service-Public.fr. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique F12395 : Conditions de rachat de trimestres de retraite pour études supérieures.*

Service-Public.fr. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique F12842 : Calcul de la décote et minoration de pension au régime général.*

Service-Public.fr. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique F13243 : Modalités de calcul de la surcote pour trimestres additionnels.*

Service-Public.fr. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique F13845 : Fonctionnement et conditions du cumul emploi-retraite.*

Service-Public.fr. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique F15504 : Facteurs de pénibilité éligibles au Compte professionnel de prévention.*

Service-Public.fr. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique F2971 : Règles d'accès et mise en œuvre de la retraite progressive.*

Service-Public.fr. (consulté en juillet 2026). *Fiche pratique F14044 : Âge d'annulation automatique de la décote pour carrière incomplète (67 ans).*

Sécurité Sociale / Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFIPS). (consulté en juillet 2026). *Note d'impact sur les effets macroéconomiques des réformes des finances sociales.*

Sécurité Sociale. (consulté en juillet 2026). *Statistiques annuelles sur l'âge effectif de départ à la retraite en France.*

Sécurité Sociale / MECSS. (consulté en juillet 2026). *Rapport d'évaluation : perspectives financières d'extinction de la CADES.*

United Nations / Department of Economic and Social Affairs. (consulté en juillet 2026). *World Population Prospects: The demographic database.*

Unedic. (2025). *Publication de la circulaire n° 2025-03 relative à la nouvelle réglementation d'assurance chômage.*

World Bank. (consulté en juillet 2026). *World Development Indicators: Life expectancy at birth, total (years).*

World Bank. (consulté en juillet 2026). *World Development Indicators: Population, total global database.*

les REPÈRES de MONTAIGNE

Cette note, publiée par l'Institut Montaigne, fait partie de la collection :
Les repères de Montaigne, 25 recommandations pour la France
Dépôt légal : Octobre 2026
Sous la direction générale de Marie-Pierre de Bailliencourt
Enquête territoriale : Institut Enterritoires
Enquête d'acceptabilité : Verian

Design graphique : Élodie Ruiz ; Studio Nathalie Bastide
Mise en page : Pauline Faure

Imprimé en France par Maqprint
ISSN : 1771-6756

Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tel. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

INSTITUT Montaigne

MÉTHODOLOGIE

Chaque note est le produit d'une réflexion collégiale. Celle-ci mobilise **25 années d'expertise en politiques publiques, plusieurs mois de revue de littérature scientifique et d'analyses de données officielles sourcées.** Elle s'appuie sur des auditions de chercheurs, d'économistes et d'experts indépendants, ainsi que sur des échanges réguliers avec les entreprises adhérentes de l'Institut Montaigne, des élus et des personnalités œuvrant au quotidien dans les territoires.

Nous avons tenu compte des idées présentes dans le débat politique et des attentes exprimées par les Français, telles qu'elles ressortent des enquêtes et sondages de ces derniers mois. Les mesures que nous proposons découlent ainsi d'arbitrages pris dans l'intérêt de la France en conciliant efficacité, faisabilité opérationnelle et acceptabilité citoyenne.

MERCI !

L'Institut Montaigne remercie chaleureusement son comité directeur, ses équipes internes, les experts permanents et associés, les entreprises adhérentes ainsi que l'ensemble de ses partenaires, qui ont contribué pendant 18 mois à l'élaboration de ces notes.

INSTITUT Montaigne

REPÈRES POUR LA FRANCE

L'Institut Montaigne, espace de réflexion indépendant et apartisan, au service de l'intérêt général, s'engage dans la préparation de l'élection présidentielle 2027.

Parce que nous pensons qu'il est indispensable de favoriser un débat démocratique sur le fond, réaliste et nuancé, **nous publions 25 notes thématiques pour informer les citoyens et inspirer les candidats.**
En diffusant un contenu accessible à tous, nous souhaitons **donner des repères sur l'état réel de la France, poser un diagnostic et encourager les arbitrages nécessaires** au service de 4 ambitions : créer de la richesse, vivre ensemble, se protéger et mettre en œuvre nos politiques publiques.

Cette initiative vise à restaurer la confiance politique et à dessiner pour la France un futur désirable.