



FINANCEMENT DES RETRAITES

7 mai 2026

Manque de sincérité dans les comptes publics : le rapport sur les retraites qui met les points sur les i

Alors que le COR présente encore les retraites comme proches de l'équilibre, Jean-Pascal Beaufret dénonce une « insincérité » des comptes publics. Sans vision consolidée et transparente du financement des retraites, il est impossible d'évaluer réellement le poids du modèle social français ni de préparer des réformes acceptables.

 Jean-Pascal Beaufret ↗

8 min de lecture

 PARTAGER

 CLASSER

 Écoutez cet article 12:41min

Atlantico : Dans votre publication pour la Fondapol ("[Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites Note pour le premier président de la cour des comptes](#)"), vous aviez détaillé le besoin de financement actuel aux bornes du système des retraites et sa contribution importante (-69 Mds d'euros en 2023 et -81 Mds d'euros prévus en 2024) au déficit des administrations publiques alors que les chiffres du Conseil d'orientation des retraites évoquent un excédent. Comment expliquer concrètement cet écart de lecture, et en quoi les conventions comptables actuelles masquent-elles la réalité ?

Jean-Pascal Beaufret : Il n'y a pas de « convention » comptable. C'est une invention ancienne du COR. Il y a une règle européenne qui oblige à calculer un taux de contribution mais le compte, nécessairement à l'équilibre, pourrait être couvert par d'autres [moyens](#) qu'un équilibrage seulement exprimé en fonction des rémunérations.

En revanche, il y a bien une contribution des retraites aux déficits publics. Celle-ci correspond aux dépenses publiques moins les recettes publiques (les cotisations et les impôts) affectées par le Parlement aux retraites. Peu importe d'ailleurs qu'il s'agisse de cotisations ou d'impôts, le Parlement peut substituer des impôts aux cotisations.

À lire aussi

56 % des Français reçoivent plus de la puissance publique qu'ils n'y contribuent : et bim, l'Insee balaye brutalement le discours sur l'enfer inégalitaire français

Pierre Bentata

En revanche, dès lors que le financement est assuré par des subventions d'autres administrations, qui ne peuvent être comptées deux fois avec la dépense publique finale de retraites, ceci révèle un besoin de financement et une contribution des retraites aux déficits d'ensemble des administrations.

Il faut raisonner toutes administrations combinées car les financements des retraites se retrouvent dans des administrations différentes.

En 2024 par exemple, il y a eu environ 410 Md€ de dépenses de retraites obligatoires.

Les cotisations, auxquelles s'ajoutent les impôts affectés par le Parlement, n'ont représenté que 330 Md€. L'écart est de 80 milliards. Il est financé par des subventions de l'État, ainsi que par celles des collectivités locales, des hôpitaux publics et d'autres caisses de la Sécurité sociale.

À lire aussi

Déclaration d'impôt 2027 : comment déclarer or, cryptos et métaux précieux ?

Anthony Busco

Par exemple, la caisse famille consacre 11 Md€ de ses excédent au financement des avantages familiaux des retraites.

C'est peut être légitime. Mais lorsqu'on établit des comptes, on ne peut pas compter deux fois la dépense finale de retraites et la dépense de la caisse famille qui subventionne la caisse de retraites.

Il faut donc enlever de la branche retraites les 11 Md€ qu'elle reçoit de la caisse famille ce qui fait bien apparaître alors un besoin de financement lié aux retraites.

Même chose pour les sur-cotisations très importantes de l'Etat pour les retraites de ses fonctionnaires et des autres organismes publics employeurs d'agents statutaires qui représentent 53 Md€ en 2024. Comment définit-on une sur-cotisation ? C'est le supplément de contribution (82 % ou 126 % des traitements actuellement) , par rapport au taux de cotisation , déjà très élevé, appliqué au reste des salariés (17%)

À lire aussi

Pourquoi les prix du pétrole flambent-ils alors qu'on n'en manque pas ?

Jean-Marc Sylvestre

Un autre exemple est celui de la CNRACL (Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales), qui verse des prestations de 30 Md € par an avec des cotisations fonctionnaires qui vont atteindre bientôt 55% pour les employeurs locaux et hospitaliers contre 28 % pour les contractuels. C'est un surcoût de près de 10 Md€ à leur charge.

Rappelons-nous qu'une cotisation est le coût d'un droit à la retraite. Ce coût est normalement d'environ 25% des rémunérations qui servent au calcul de la pension, comme dans la plupart des autres pays.

Au-delà, il s'agit d'une subvention. En effet, quand une personne travaille 43 ans, puis est en retraite pendant 22 ans, si la pension représente environ 70 % du revenu cotisé, un taux de cotisation de 25 % suffit à équilibrer le système ($0,7 \cdot 22 / 65$), hors tout impact de la démographie ou d'éléments légaux de [solidarité](#).

À lire aussi

Pologne, Italie, Finlande : ces pays dont les succès économiques devraient nous inspirer alors que le PIB français / habitant passe sous la moyenne européenne pour la 4e année consécutive

Michel Ruimy, Don Diego De La Vega et Gabriel A. Giménez Roche

Mais l'État, jusqu'à présent, refuse de distinguer ce qui relève d'une cotisation de ce qui relève d'une subvention couvrant l'insuffisance de financement liée à la démographie ou aux dispositifs non contributifs.

Au total, il y a un écart de 80 Md€ qui correspond bien à un déficit généré par les dépenses de retraites. Le COR ne les prend pas en compte car il considère que les régimes qui reçoivent des subventions sont équilibrés. SI le COR établissait aussi un compte avant subventions, ils constateraient un déficit de 80 Md€. Avec François Bayrou, en septembre 2023, nous sommes allés devant le Conseil d'orientation des retraites en séance plénière et lui avons proposé de produire deux comptes : le compte traditionnel et un compte avant subventions de l'ensemble des administrations publiques (État, collectivités locales, hôpitaux et autres caisses de sécurité sociale). Ils ont refusé ce qui traduit une absence de [transparence](#).

Votre analyse montre qu'environ un tiers des ressources du système des retraites provient d'impôts et de subventions. Peut-on encore parler d'un système fondé sur les cotisations, ou sommes-nous déjà dans un modèle largement fiscalisé et ponctionné ?

À lire aussi

David Lisnard, seul contre tous à défendre le libéralisme

Jean-Marc Sylvestre

Environ 80 % des recettes du système de retraites proviennent soit des cotisations (66 %), soit des impôts affectés par le Parlement (14 %). Si le Parlement décide de réduire les cotisations et d'augmenter la part des impôts, cela revient au [même](#). Il s'agit d'une substitution entre impôts payés par l'ensemble des contribuables et cotisations payées par les salariés. Il n'y a pas d'impact sur les déficits publics

En revanche, les 20 % restants sont financés par des subventions d'autres administrations, lesquelles ne peuvent pas être comptabilisées deux fois dans le déficit public global.

Or les comptes budgétaires de l'Etat et de la Sécurité sociale sont présentés sans les combiner entre eux . C'est pourquoi les besoins de financement créés par les dépenses des régimes sociaux n'apparaissent pas dans les lois financières que vote le Parlement.

À lire aussi

Paris n'a pas de problème de dette selon Emmanuel Grégoire, vraiment ?

Serge Federbusch

On le voit bien dans l'article de cadrage (articles dits "liminaires") des lois de financement. La totalité des déficits y est concentrée sur l'Etat, bien que celui-ci ne réalise qu'un tiers des dépenses finales (500 Md€ environ), alors que les régimes sociaux sont présentés en excédent bien qu'ils réalisant la moitié des dépenses publiques finales (850 Md€). C'est manifestement faux.

Lorsqu'ils ne sont plus au pouvoir, les responsables politiques ont tendance à communiquer davantage sur la réalité des chiffres et du système. Pourquoi ne le font-ils pas lorsqu'ils sont au pouvoir ? Comment expliquer ce décalage entre une liberté de parole hors du pouvoir et une incapacité à agir ou à trouver des solutions lorsqu'ils sont en fonction ?

Pour certains, ce n'est pas le cas : prenez par exemple la déclaration de politique générale de François Bayrou, Premier Ministre, le 14 janvier 2025.

Elle a été claire sur les retraites, responsables de la moitié de la dette nouvelle depuis 10 ans, a-t-il déclaré, avec un constat chiffré très nouveau. Elle a été ultérieurement privée de toute conséquence, d'abord par le déni de réalité des syndicats, très critiques devant cette approche pourtant réfléchie et aussi par l'absence de réalisme du rapport de la Cour des comptes de février 2025, prétendant que les retraites étaient en excédent financier, en 2023.

Pour d'autres hommes politiques, votre observation est exacte. Il faudrait demander, par exemple, à un ancien ministre de l'Economie et des Finances pourquoi il n'a pas indiqué, avant de quitter ses fonctions, que les retraites représentaient une part importante des déficits publics, ce qu'il a dit après.

Pourquoi, en septembre 2023, c'est lui qui a annoncé une indexation des retraites de 5,2 %, ce qui a représenté un coût très important, dont il rejette la responsabilité sur une décision du Président de la République.

Pourquoi n'a-t-il pas fait part alors publiquement de son désaccord ?

Face à cette attitude de court terme des gouvernements, je crois que la solution est à trouver dans des mécanismes, telles qu'une règle d'or d'automatisme de baisse des dépenses sociales, quand elles excèdent les prélèvements obligatoires déjà très élevés que le Parlement leur affecte.

En Allemagne, depuis 2004, il existe un mécanisme appelé « coefficient de soutenabilité », structurel et très prévisible pour les retraites.

Les pensions sont indexées, mais l'augmentation du nombre de retraités vient en déduction de cette indexation. Le retraités et pas seulement les actifs participent donc à la stabilité du système.

Les dépenses de retraite publiques y sont proportionnellement beaucoup plus faibles qu'en France.

L'autre point est que les comptes publics doivent donner une image fidèle de l'origine réelle des déficits public.

Ce n'est pas le cas depuis 1996 quand il a été décidé de faire voter par le Parlement les comptes de la Sécurité sociale. Mais on a omis de présenter des comptes budgétaires consolidés, toutes administrations confondues.

Il faut donc que le certificateur des comptes publics, la Cour des comptes, sous le contrôle du Parlement, garantisse une image fidèle des comptes dans la communication financière publique. Or actuellement la Cour ne certifie pas de comptes consolidés. C'est une lacune.

Tous ces éléments figurent à nouveau dans un article [publié par la Revue Commentaire n°193, en mars 2026](#). qui concerne non seulement les retraites mais aussi l'ensemble des comptes de la sécurité sociale et notamment les transferts entre régimes sociaux qui faussent la compréhension de leurs soldes.

Comment envisager un retour à l'équilibre des retraites ? Cela signifie-t-il que les marges de manœuvre passent nécessairement par une baisse des prestations ou un recul supplémentaire de l'âge de départ à la retraite ?

Cela signifie que la transition sera longue. Elle ne sera pas brutale. Mais il est clair qu'un relèvement de l'âge de départ à la retraite, par exemple de 62 à 64, 65, ou même 67 ans, bien que très utile pour accroître la quantité de travail, ne résoudra pas à lui seul le problème : cela ne représente qu'une partie limitée du rétablissement des comptes.

Il ne sera pas possible de redresser les finances publiques françaises sans une désindexation graduelle des prestations, à l'image de ce qu'ont fait les Allemands pendant 20 ans.

Vous proposez plusieurs réformes techniques pour améliorer la lisibilité des comptes, notamment la création d'un compte consolidé des retraites. Quelles seraient, selon vous, les résistances politiques ou institutionnelles à une telle transparence ?

Je propose de publier, non seulement des comptes budgétaires de chaque institution comme aujourd'hui, mais aussi des comptes budgétaires avant les mouvements de fonds entre administrations centrales, locales et sociales (transferts). C'est simple à réaliser et ne nécessite pas de disposition législative nouvelle. Sera ainsi clairement déterminée la contribution des grands types de dépenses au déficit global officiel.

En dehors des conséquences en termes de décision politique à prendre sur le niveau de la protection sociale, beaucoup craignent de se voir reprocher de ne pas l'avoir fait avant.

Mais c'est une question de sincérité. Aucune entreprise ne pourrait présenter des comptes non consolidés comme le fait l'État entre le niveau central, local et social. Toutes les sociétés qui agiraient ainsi seraient sanctionnées par les régulateurs.

Vous écrivez que le manque de clarté nuit à la qualité du débat démocratique. Pensez-vous que les réformes des retraites récentes ont échoué en partie pour cette raison ?

Les réformes des retraites ont échoué en partie pour cette raison. Un constat réaliste, aurait modifié la perception de la nécessité des réformes. Un nombre significatif de personnes aurait compris que l'enjeu financier impliquait des ajustements progressifs, notamment sur l'indexation des retraites, de manière lente et non brutale.

Par ailleurs, de plus en plus de personnes prennent conscience du débat intergénérationnel : celui des « baby-boomers » bénéficiant de retraites jugées élevées par rapport aux revenus des actifs après cotisations sociales. Ce débat est aujourd'hui bien réel en France.

En quoi une meilleure information pourrait-elle changer l'acceptabilité des futures réformes ? Peut-on espérer un changement d'attitude de la part des responsables politiques ?

Les dirigeants n'auront pas le choix, car la dette continuera d'augmenter à des niveaux trop élevés. Chaque année, la situation se reproduit : il ne s'agit pas d'un ajustement ponctuel, mais d'une dynamique structurelle.

Il ne sera pas possible de redresser les finances publiques uniquement en réduisant les dépenses d'avenir. Il existe des besoins importants en matière de défense, d'éducation et d'investissement. Ces dépenses relèvent de l'État central.

Il est désormais largement admis qu'on ne redressera pas les finances publiques sans modifier de manière significative – mais progressive et non brutale – le modèle social français et son niveau de générosité.

Même le gouverneur de la Banque de France, dans une lettre adressée au Président de la République, a récemment indiqué qu'il fallait éviter une gestion assimilable à une gérontocratie, c'est-à-dire trop orientée en faveur des retraités.

MOTS-CLES

financement , retraites , Budget , dépenses publiques , France , bilan , classe politique , erreurs , échecs , Cour des comptes , Bruno Le Maire , François Bayrou , Emmanuel Macron , réforme , réforme des retraites

THEMATIQUES

Economie