

# études et analyses

Novembre 2025

N°65

## L'arlésienne de la réforme des retraites à l'aune de la crise des finances publiques

Il n'est de pire aveugle que celui qui ne veut pas voir. Pour rassurer les marchés et pouvoir continuer à emprunter, l'État et ses satellites administratifs s'emploient depuis des décennies à nier l'évidence du gigantesque déficit des retraites, qui creuse une dette publique devenue hors de contrôle.

Depuis le début du siècle, sous tous les présidents de la République, des réformes paramétriques ont été entreprises, à l'issue desquelles les gouvernements affirmaient que, cette fois, le problème des retraites était réglé. À chaque fois, il a fallu remettre le métier sur l'ouvrage, faute d'avoir réalisé la grande réforme de fond nécessaire.

Aujourd'hui, c'est l'affolement. La situation budgétaire catastrophique, à laquelle s'ajoute le vieillissement de la population qui ruine le dogme du « tout-repartition », commence à inquiéter les créanciers et l'État est pris dans le cercle vicieux de l'effet « boule de neige » de l'endettement. On arrive à la situation prévue par Michel Rocard dès 1991 : augmentation des prélèvements sociaux, réduction du pouvoir d'achat et de la capacité d'épargne des ménages, perte de la compétitivité des entreprises françaises... et chute des gouvernements.

Pour éviter ce désastre, il eût fallu prendre dès alors les mesures nécessaires. Ça ne fut pas le cas et ne l'est toujours pas ; car une vraie réforme des retraites passe par la suppression des régimes spéciaux de la fonction publique. En effet, les dépenses de retraite des fonctionnaires, qui ont augmenté de plus de 60 % en vingt ans, constituent le premier facteur d'accroissement des dépenses de l'État. Mais, pour sauver le système de retraite du public, ce même État sacrifie les régimes du privé, qui sont pourtant parvenus à équilibrer leurs budgets et à créer des réserves au prix de réformes structurelles et d'ajustements qui ont demandé à leurs affiliés de réels efforts. Ainsi l'État, mauvais maître, punit les bons élèves pour favoriser les cancrels !

*Une comédie de grand Guignol, censée rassurer les marchés que l'État sollicite de plus en plus pour financer ses dépenses courantes, à crédit.*

Il existe des autruches en France. On les trouve la tête enfouie dans le sable jusqu'au nombril, rue de Bercy, avenue Duquesne, rue de Grenelle, etc. Là où siègent les ministères financiers ou leurs satellites. Là où depuis des décennies, les rapports « technos » s'empilent comme des legos pour nous expliquer, le plus doctement du monde, que les systèmes de retraite sont peu ou prou à l'équilibre.

Bien sûr, de temps à autre, une voix grave s'élève pour confesser que, si rien n'est fait, les comptes basculeront dans le rouge et que les déficits pourraient même atteindre une dizaine de milliards d'euros d'ici cinq à dix ans ! Le président de la Cour des comptes sort même de sa boîte, le sourcil froncé, pour accréditer la menace. Les syndicats ont alors beau jeu de rétorquer en chœur que ces milliards ne sont qu'une goutte d'eau dans l'océan de la dilapidation budgétaire... Même pas peur ! Bref, cette comédie de grand Guignol nous est servie à volonté depuis des lustres. Elle est censée rassurer les marchés que l'État sollicite de plus en plus pour financer ses dépenses courantes à crédit, et conforter les professionnels de la politique dans leurs prébendes.

Toutefois, depuis quelque temps, la comptine s'enraye et la réalité financière finit par percer. Il faut dire que la dette publique atteint aujourd'hui des sommets : 3 400 milliards d'euros ; et qu'elle semble hors de contrôle. La charge de la dette, c'est-à-dire ses seuls intérêts annuels, a déjà plus que doublé, passant de 25 milliards d'euros à 55 milliards d'euros depuis 2020 ; et l'on sait déjà qu'elle va atteindre les 75 milliards d'euros au cours des prochains exercices. Un tel emballlement est forcément inquiétant mais, en revanche, il n'est pas du tout surprenant puisque, dans les faits, la dette n'est, jusqu'ici, jamais remboursée. Dès que les emprunts arrivent à terme, ils sont immédiatement reconduits avec des intérêts à la hausse. Pis, les

taux d'intérêt sont désormais supérieurs au taux de croissance. Résultat : la dette s'auto-alimente par un effet « boule de neige ». Or, l'on sait évidemment que, même dans les pays les plus fertiles, les arbres ne poussent pas jusqu'au ciel...

Il faut dire également que depuis le début de ce siècle, pas un mandat présidentiel ne s'est passé sans que le gouvernement ne soit contraint d'ouvrir le dossier explosif des retraites et, ce, quelle que soit sa couleur politique. À chaque fois, on nous jure la main sur le cœur que c'est la « der des ders », la grande réforme qui règlera tout et qui vaut donc bien quelques sacrifices : hausse des cotisations, augmentation de la durée d'activité, recul de l'âge de la retraite, etc... Mais, patatras ! Le mandat suivant à peine entamé, on nous ressert aussitôt le plat. Mieux, comme cela ne suffit jamais, chaque loi de finances votée à l'automne prévoit également son petit lot de mesquineries à l'égard des retraités : gel des pensions, baisse des droits familiaux, augmentation de la CSG (ce qui revient indirectement à baisser les pensions). Or, ces coups de canifs électoralement périlleux, puisque perçus comme autant de mesures vexatoires par les intéressés, seraient bien inutiles si tout allait bien...

Mais comment pourrait-il en être autrement ? La plupart des régimes de retraite du secteur public sont structurellement déficitaires, déjà fondés sur le fameux « quoi qu'il en coûte » bien avant qu'Emmanuel Macron ne rentre au collège de la Providence. Dans un langage plus technique, ces régimes sont dits à « prestations définies », ce qui signifie qu'ils s'engagent par avance, et coûte que coûte, sur le montant des pensions à servir à un horizon qui dépasse désormais quarante ans<sup>1</sup>. Aujourd'hui, tous les experts de la retraite s'accordent à dire qu'à grande échelle, sur des masses d'actifs et de retraités aussi importantes, ces dispositifs sont ingérables. Or, lorsqu'ils ont été généralisés au sein de la fonction

*Les régimes du secteur public, dits à « prestations définies », sont structurellement déficitaires et fondés sur le fameux « quoi qu'il en coûte ».*

1. À l'inverse, un régime à cotisations définies ne fait pas de plan sur la comète ou de promesses inconsidérées. Il s'engage à répartir selon des règles convenues ce qui rentre dans ses caisses.

publique par une loi impériale de 1853, cela ne concernait que 150 000 fonctionnaires contre 8,4 millions aujourd’hui, actifs et retraités confondus. Et encore, c'est sans compter tous les autres agents des services publics : cheminots, employés de la RATP, électriciens et gaziers, etc., qui bénéficient de régimes de retraite à la « gestion » tout aussi hasardeuse. En les comptant, le chiffre s'élève alors à 9,15 millions. Le différentiel est considérable et ces régimes ne manquent alors pas de charrier des déficits massifs en flots continus, qui viennent directement alimenter les déficits publics et, *in fine*, la dette publique.

#### Effectifs des régimes spéciaux à « prestation définie » (2024)

RÉGIMES SPÉCIAUX	Actifs	Retraités	Total
Fonctionnaires civils de l'État	1 631 532	1 984 939	3 616 471
Militaires	320 617	547 534	868 151
Fonctionnaires territoriaux	1 346 132	931 631	2 277 763
Fonctionnaires hospitaliers	805 562	693 538	1 499 100
Ouvriers d'État (FSPOEIE)	16 079	90 148	106 227
SNCF	108 877	226 744	335 621
RATP	37 258	52 123	89 381
Industries Électriques et Gazières (IEG)	133 091	182 396	315 487
Autres	11 987	29 034	41 021
<b>TOTAL</b>	<b>4 411 135</b>	<b>4 738 087</b>	<b>9 149 222</b>

Source : *jaune budgétaire et commission des comptes de la Sécurité sociale*

Quant aux autres régimes, on savait déjà qu'un long hiver démographique allait frapper le pays et que la Sécurité sociale, telle qu'elle a été conçue au lendemain de la Guerre sous la férule des communistes, ne pourrait faire face à ce vieillissement sans précédent de la population, surtout sa branche vieillesse qui repose sur une logique du « tout répartition », puisqu'aucune dépense à venir n'a été sérieusement provisionnée. Dès le début des années 1960 – c'était le début de l'ORTF ! – , le célèbre économiste et professeur au

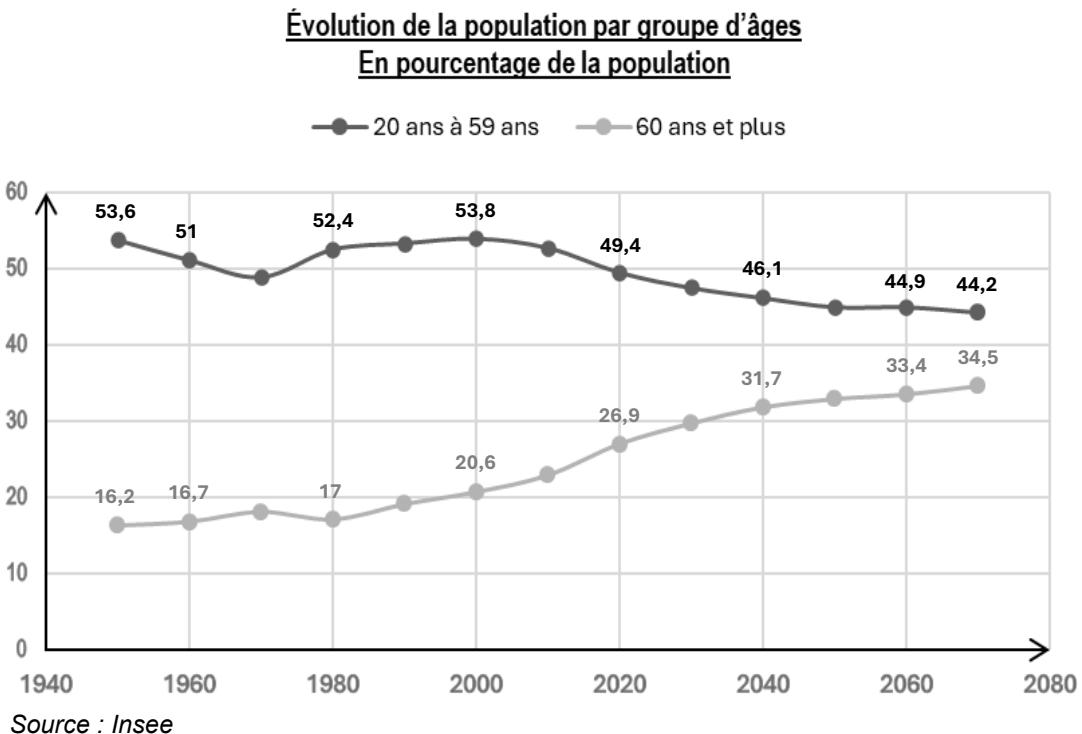
*La Sécurité sociale ne peut faire face au vieillissement sans précédent de la population, surtout la branche vieillesse qui repose sur une logique du « tout répartition ».*

Collège de France, Alfred Sauvy, parcourait inlassablement les médias à ce sujet, affirmant que si la population allait considérablement vieillir – ce qui, selon lui, était une bonne nouvelle, puisque cela signifiait que de plus en plus de personnes allaient vivre jusqu'à un âge certain – il fallait, en revanche, savoir regarder cette réalité en face et en tirer toutes les conséquences sur les plans politique et économique, à commencer par le domaine des retraites. Il ne prétendait nullement jouer les madame Irma ou les Cassandre, ses analyses très fines s'accompagnaient toujours de solutions concrètes porteuses d'espoir, mais son constat n'en demeurait pas moins aussi prosaïque qu'implacable : « *La démographie est une science fort simple*, disait-il, *qui consiste à prévoir que des enfants âgés de douze ans en auront vingt, huit ans plus tard. Mais l'évidence de ce calcul intéresse rarement les hommes politiques, dont l'horizon est souvent limité à la prochaine échéance électorale plutôt qu'à l'avenir, et à la popularité des décisions prises plus qu'à leurs conséquences* ». C'est peu dire que ce grand professeur voyait clair !

Puis, en 1987 – il y a déjà trente-huit ans ! –, un comité de six personnalités, dont Pierre Laroque lui-même, père de la Sécurité sociale actuelle, remettait très officiellement au premier Ministre, Jacques Chirac, lors des états généraux de la Sécurité sociale – rien que ça ! –, un rapport où tout était déjà consigné : le régime général des salariés du privé, qui comptait quatre cotisants pour un retraité dans les années 1960, devait en compter à peine plus d'un pour un dans les années 2030. Or, ces prévisions étaient malheureusement exactes. Nous y sommes... Quelques années plus tard, en 1991, le Premier ministre socialiste, Michel Rocard, avait même enfoncé le clou dans le « *Livre blanc sur les retraites* » qu'il préfaçait, en affirmant que « *ne rien faire conduirait à subir une augmentation inéluctable des prélèvements sociaux à la charge des ménages et des entreprises, réduisant en même temps le pouvoir d'achat espéré par les actifs, pesant sur la capacité d'épargne des ménages et des entreprises, mettant finalement en péril la compétitivité des entreprises et aggravant le chômage* » ; et de déclarer conjointement que « *le sujet aurait de quoi faire chuter plusieurs gouvernements* ». Il ne récolta alors que des ricanements de la part des

*En 1991, le Premier ministre Michel Rocard annonçait, dans sa préface au "Livre blanc sur les retraites", que « le sujet aurait de quoi faire chuter plusieurs gouvernements ». Nous y sommes !*

camarades de son parti. Or, là aussi, nous y sommes. Notre économie subit de plein fouet ces entraves et plus personne ne se bouscule pour aller s'assoir sur le siège éjectable de Matignon... Cinq Premiers ministres en moins de deux ans, on se croirait revenu à la quatrième République !



La vérité, c'est qu'aujourd'hui la « gestion » des systèmes de retraite nous pousse au précipice. Les dépenses incontrôlées qu'ils engendrent s'élèvent à quelques 389 milliards d'euros, ce qui représente plus d'un quart de la dépense publique totale et 40 % des dépenses de la protection sociale. Au surplus, l'inflation de ces dépenses est galopante, puisque 389 milliards d'euros, c'est 80 milliards d'euros de plus qu'il y a dix ans. Rendez-vous compte : ce simple surcroît de dépenses représente à lui seul plus que les dépenses annuelles de l'enseignement scolaire (60 milliards d'euros). C'est vertigineux ! Au nouveau pays des soviets, les retraites sont devenues le premier poste de dépenses publiques, et de loin. Elles représentent six fois le budget de la Défense et trente fois celui de la Justice. Enfin, cerise sur le gâteau, sur ces 389 milliards, au moins 80 milliards ne sont pas couverts par les cotisations. Autrement dit, une retraite sur cinq n'est plus du tout financée. Plus que partout ailleurs, il faut donc recourir massivement à l'emprunt.

Avec  
389 milliards  
d'euros  
(80 milliards de  
plus qu'il y a dix  
ans),  
les retraites sont  
le premier poste  
de dépenses  
publiques.  
Une retraite sur  
cinq n'est plus  
financée  
et il faut donc  
recourir  
massivement à  
l'emprunt.

Le plus fort, c'est que ce gouffre n'apparaît nulle part dans la comptabilité publique. Par un savant jeu de bonneteau budgétaire, les technocrates réussissent à en gommer la trace. Bien sûr, aucune institution privée ne pourrait s'adonner à de telles pratiques sans être redressée et lourdement sanctionnée. Mais là, il s'agit de l'État, qui bénéficie de règles comptables « exorbitantes du droit commun », pour reprendre le jargon euphémique de l'administration, et qui s'auto-contrôle avec un « zèle » à nous faire bayer aux corneilles. En somme, rien ne vient brider l'imagination sans borne de nos grands argentiers pour embrouiller les comptes. Jugez vous-même : les fonctionnaires de l'État n'ont même pas de caisse de retraite. Tout est financé directement par le Budget. Or, cette année, il est prévu que l'État dépense 445 milliards d'euros, dont 65 milliards pour les seules pensions des retraités de la fonction publique. Sachant que ses recettes atteindront 308 milliards d'euros (prévisions), il faudra donc emprunter plus de 30 % du Budget pour boucler les comptes, c'est-à-dire 137 milliards d'euros. Un gouffre ! Et cependant les retraites ne participeraient en rien à le creuser... Qui veut le croire ? Et il n'y a rien à faire : objectez que les dépenses retraite des fonctionnaires ont augmenté de plus de 60 % en vingt ans et que c'est très clairement le premier facteur d'accroissement des dépenses d'un État qui était déjà en situation de déficit chronique à l'époque, ces bons arracheurs de dents vous répéteront inlassablement que cela n'a rien à voir... Circulez !

Ce miracle est d'autant plus fabuleux que l'astuce pour y parvenir est bête comme chou. Par une simple « *convention d'écriture* » (sic), il est prévu que l'État abonde le compte retraite de l'ensemble de ses anciens agents, quoi qu'il en coûte. Par conséquent, le compte d'affectation spéciale « pensions » est toujours présenté à l'équilibre sur le papier, et le gouffre des déficits, de plus en plus important au fil des exercices, est noyé, ni vu ni connu, dans le passif du budget général. Bien évidemment, tout bon citoyen est prié de croire à la fable et que dans le meilleur des mondes social il n'y a pas d'effet malgré les causes...

*Les dépenses retraite des fonctionnaires ont augmenté de plus de 60 % en vingt ans et constituent le premier facteur d'accroissement des dépenses de l'État.*

Heureusement, quelques esprits libres, de plus en plus nombreux, tentent de rétablir la vérité et n'hésitent pas à mettre les pieds dans le plat. Ils peuvent être universitaires, parlementaires, inspecteurs des finances ou même ancien Premier ministre, car, reconnaissions-le, François Bayrou avait au moins eu le courage de se mouiller sur le sujet.

Si l'on présente une comptabilité des retraites plus en phase avec le principe de sincérité budgétaire, il en ressort que pour les régimes de fonctionnaires, l'État et les collectivités territoriales surcotisent à hauteur de 49 milliards d'euros. Or, il est indéniable que ces subventions déguisées pèsent de tout leur poids sur le déficit public consolidé et concourent ainsi à l'accroissement de la dette.

De surcroît, bien d'autres exemples de cavalerie peuvent être évoqués tant ils foisonnent. Parmi les principaux, on peut citer :

- Les 7,9 milliards de subventions publiques qui sont transférés aux autres régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP, industries électriques et gazières, etc.). Là encore, les comptes de ces régimes sont présentés à l'équilibre alors que, dans les faits, leurs déficits sont massivement reportés sur l'État, lui-même déficitaire.
- Les 11,9 milliards d'euros siphonnés dans les caisses d'allocations familiales pour renflouer le régime général des salariés (CNAV) ; caisses qui ont été redressées un peu plus tard *via* le plafonnement des allocations familiales.
- Les 3,9 milliards d'euros puisés dans la branche chômage.
- Les transferts de charges sur le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui lui-même est venu alimenter la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) au cours de ces dernières années, etc.

À cette échelle et dans ces proportions, ce n'est même plus de la cavalerie, c'est carrément un grand *steeple-chase* budgétaire. Un concours permanent où la France de demain sort systématiquement perdante. Un grand tabou qu'il est inconvenable de dénoncer pour au moins trois raisons :

*Pour les régimes de fonctionnaires, l'État et les collectivités locales surcotisent à hauteur de 49 milliards d'euros.*  
*Et de nombreux autres exemples de cavalerie budgétaire peuvent être évoqués.*

- Ces dérives massives marquent l'échec cuisant du socialisme. Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, l'État a fait main basse sur les caisses de retraite. Il les a extirpées, une à une, des différents secteurs professionnels et placées sous sa tutelle, quand il n'en a pas pris directement les commandes. Tant que la pyramide démographique reposait sur une base solide, ce fut une aubaine. Politiques et syndicats ne se sont pas gênés pour abuser de promesses démagogiques dans le cadre des élections, la plus emblématique étant le recul de l'âge de la retraite de 65 ans à 60 ans au début du mandat de François Mitterrand, en 1981. Mais maintenant que cette pyramide s'est inversée et que rien n'a été provisionné, nos dirigeants ne savent plus où donner de la tête, acculés comme de vulgaires Ponzi ou Madoff à la veille de leur disgrâce.
- Présenter clairement les déficits des retraites dans la comptabilité nationale reviendrait à avouer que l'État emprunte massivement pour financer des dépenses courantes et non pas de l'investissement. Cette rupture avec la ligne officielle aurait un impact négatif sur les conditions d'emprunt. Ce, même si les créanciers sont de moins en moins dupes, ce qui oblige chaque gouvernement à multiplier les mesures d'ajustement au fil de l'eau, en lois de finances ou dans le cadre de réformes paramétriques.
- Enfin, cela mettrait en lumière le fait que, contrairement à ce que répète à l'envi les communiqués de l'administration, « le système de retraite français » n'existe pas en tant que tel. En réalité, il existe plusieurs systèmes de retraite dont la nature et les modes de gestion et de fonctionnement sont très différents. Or, si les régimes spéciaux du secteur public sont structurellement déficitaires et qu'il semble que certains d'entre eux n'aient même jamais été à l'équilibre, d'autres régimes, au contraire, sont structurellement à l'équilibre. C'est-à-dire que le niveau de leurs charges est ajusté en fonction des recettes qu'ils perçoivent – et non l'inverse –, qu'ils n'ont juridiquement pas la possibilité de recourir à l'emprunt et qu'ils ne reçoivent pas de

*Présenter  
clairement  
le déficit des  
retraites dans la  
comptabilité  
nationale  
reviendrait à  
avouer que l'État  
emprunte  
massivement  
pour financer  
des dépenses  
courantes,  
ce qui affecterait  
les conditions  
d'emprunt.*

subventions de l'État. C'est le cas, en particulier, de tous les régimes des professions libérales et du régime complémentaire des salariés du privé (AGIRC-ARRCO). Ce point est tout à fait essentiel, puisque cela signifie que si les premiers sont à l'origine de la très grosse partie du déficit retraite, les seconds, au contraire, ont engagé des réformes structurelles et des ajustements sans commune mesure pour maintenir leurs comptes à flot. Au pays de l'égalité, certains régimes sont plus égaux que d'autres... Pour tenter de rétablir les comptes publics, une première piste est donc toute trouvée : supprimer les régimes spéciaux de retraite !

*À la différence des régimes spéciaux du secteur public, les régimes des professions libérales et l'AGIRC-ARRCO ont engagé des réformes structurelles et des ajustements pour maintenir leurs comptes à l'équilibre.*

Pierre-Edouard du Cray

---

## SAUVEGARDE RETRAITES

Crée en janvier 1999 par un ingénieur agronome à la retraite, l'Association Sauvegarde Retraites est un groupe de pression qui mène son combat pour que soit instaurée une véritable équité entre tous les régimes de retraite, notamment entre ceux des secteurs privé et public.

L'association regroupe aujourd'hui plus de 131 000 membres qui, par leurs dons, financent ses actions. Afin de préserver sa totale indépendance, elle s'interdit de demander la moindre subvention.

Ses moyens d'action sont divers : pétitions, sensibilisation de la presse et des élus, publications, etc.

*Contact : Marie-Laure Dufréche, Déléguée Générale*

*Tél. : 01 43 29 14 41 - Fax. : 01 43 29 14 64*

*Site Internet : [www.sauvegarde-retraites.org](http://www.sauvegarde-retraites.org)*

### NOS DERNIÈRES PUBLICATIONS

#### Livres

- « Retraites : l'impossible réforme » de Pierre-Edouard du Cray
- « La retraite en liberté » de Jacques Bichot
- « Retraites : le dictionnaire de la réforme » de Jacques Bichot
- « Retraites : les priviléges de la fonction publique » de Pierre-Edouard du Cray

#### Études, moyennant 3 timbres à l'unité (tarif lettre en vigueur)

- Etudes et analyses N°36 : « Retraite des fonctionnaires : en finir avec les idées reçues »
- Etudes et analyses N°37 : « La retraite par répartition aux Etats-Unis : une inconnue « very exciting » »
- Etudes et analyses N°38 : « Retraite des fonctionnaires : l'Etat hors-la-loi »
- Etudes et analyses N°39 : « TITANIC DEBT Dettes publiques : n'oublions pas les engagements retraite »
- Etudes et analyses N°41 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (III)
- Etudes et analyses N°42 : « Les retraites en Allemagne... »
- Etudes et analyses N°43 : « Régimes spéciaux, combien ça coûte encore ? »
- Etudes et analyses N°44 : « Retraites : les sept erreurs du projet socialiste »
- Etudes et analyses N°45 : « Commission Moreau : comment la « réflexion nationale » a été confisquée »
- Etudes et analyses N°46 : « Réforme des retraites : un nouveau rendez-vous manqué »
- Etudes et analyses N°47 : « La retraite au Canada »
- Etudes et analyses N°48 : « Allongement de la durée d'activité et décote : un creuset d'inégalités »
- Etudes et analyses N°49 : « La réforme suédoise des retraites »
- Etudes et analyses N°50 : « Réforme des retraites : le « match » France-Suède »
- Etudes et analyses N°51 : « Les mille et une astuces mises en œuvre pour baisser les retraites »
- Etudes et analyses N°52 : « La retraite des salariés : analyse de son évolution entre générations » (IV)
- Etudes et analyses N°53 : « Accord sur la réforme des régimes ARRCO/ AGIRC»
- Etudes et analyses N°54 : « Aiguilleurs du ciel : une retraite de fonctionnaires « super premium » »
- Etudes et analyses N°55 : « La vérité sur la retraite des sénateurs »
- Etudes et analyses N°56 : « Pension de réversion : les inégalités public-privé persistent »
- Etudes et analyses N°57 : « Handicapés : les parents pauvres du système de retraite »
- Etudes et analyses N°58 : « Histoire d'un malentendu : la vraie-fausse retraite des fonctionnaires »
- Etudes et analyses N°59: « Les retraites « Première Classe » de la SNCF »
- Etudes et analyses N°60 : « Retraite des fonctionnaires : toujours plus ! »
- Etudes et analyses N°61 : « Les enjeux originels de la réforme des retraites »
- Etudes et analyses N°62 : « Retraites : trente ans de réformes pour le privé»
- Etudes et analyses N°63 : « Retraite des fonctionnaires : des primes et des consolations »
- Etudes et analyses N°64 : « Retraite des fonctionnaires : le mensonge continue »

**Les opinions exprimées dans les publications de Sauvegarde Retraites sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de l'Association.**