PROJET 2027 · RÉUSSIR ENSEMBLE

La retraite, un nouveau contrat social

Rapport Retraites 2027 · 43 propositions

Un seul régime, des règles lisibles, aucun déficit caché

> Projet 2027 est la rédaction d'un programme pour la présidentielle 2027. Open source, ce programme est mis à disposition de tous les candidats à la présidentielle.

Philippe Agnelli
Président d'Élysée Conseils
Novembre 2026 · version 1 · document de travail

Sommaire

MOT DU PRÉSIDENT Dire la vérité, puis choisir ensemble
SYNTHÈSE Les 43 propositions en un coup d'œil
INTRODUCTION Un nouveau contrat social
CHAPITRE 1 Un seul régime universel à trois piliers
CHAPITRE 2 Le point : des règles du jeu stables et lisibles
CHAPITRE 3 Rendre les caisses aux partenaires sociaux, sans déficit
CHAPITRE 4 Les retraites du public : un coût connu, voté, puis décroissant
CHAPITRE 5 La capitalisation collective à la française
CHAPITRE 6 Solidarité : une pension minimale de 1 000 € net
CHAPITRE 7 L'équité entre retraités
CHAPITRE 8 Travailler mieux et plus longtemps
CHAPITRE 9 Femmes, familles, carrières hachées
CHAPITRE 10 Outre-mer : un diagnostic, puis un accompagnement
MISE EN ŒUVRE Le calendrier et la méthode
FINANCEMENT Les ordres de grandeur
QUESTIONS FRÉQUENTES Dix questions, dix réponses
CONCLUSION Un choix de société
GLOSSAIRE Sigles et notions
BIBLIOGRAPHIE Les sources de ce rapport

MOT DU PRÉSIDENT

Dire la vérité, puis choisir ensemble

Depuis 1993, la France a réformé six fois ses retraites. Six fois, on a déplacé un curseur. Jamais on n'a changé la machine.

Le résultat est sous nos yeux. Des dizaines de régimes dont personne ne comprend les règles. Des déficits que l'on comble par des lignes budgétaires que nul ne lit. Des jeunes qui cotisent sans croire qu'ils toucheront un jour quelque chose. Et des retraités à qui l'on promet tous les deux ans que « cette fois, c'est la dernière réforme ».

Je ne crois pas à la dernière réforme. Je crois à des règles stables, connues de tous, qui s'ajustent sans drame parce qu'elles ont été écrites pour cela. C'est ce que propose ce rapport : **un seul régime pour tous les Français**, à trois piliers. Une retraite par répartition, en points, que chacun peut suivre sur son compte. Une part de capitalisation collective, parce que les fonctionnaires en ont déjà une et qu'il n'y a aucune raison d'en priver les autres. Et un pilier de solidarité, financé par l'impôt, qui garantit une pension minimale à ceux qui ont travaillé toute leur vie.

Je propose aussi de rendre les caisses à ceux qui les ont créées : les partenaires sociaux. Avec une règle simple, celle de tout ménage et de toute entreprise : **pas de déficit**. L'État restera à la table, comme employeur, et il paiera ce qu'il doit à ses anciens agents. Mais il le paiera à découvert, par des subventions votées et publiées, que chaque Français pourra lire.

Je demande enfin un effort aux retraités qui en ont les moyens. Je ne le fais pas contre eux. Je le fais pour ceux d'entre eux, souvent des femmes, qui vivent avec moins de mille euros après une vie de travail. Il n'y a pas d'égalité possible entre des retraites qui reflètent des carrières différentes. Il peut y avoir de l'équité. C'est le mot que je retiens.

Ce document est un document de travail. Certains paramètres y sont donnés à titre d'exemple, parce qu'ils appartiennent à la négociation avec les partenaires sociaux. Le chiffrage détaillé fera l'objet d'un document séparé. Comme tout le Projet 2027, ce rapport est ouvert : chaque candidat, chaque citoyen peut le reprendre, le discuter, l'améliorer.

Philippe Agnelli, président d'Élysée Conseils

SYNTHÈSE

Les 43 propositions en un coup d’œil

Le rapport compte dix chapitres. Chacun part d’un constat chiffré et sourcé, puis présente les propositions. Le tableau ci-dessous les récapitule ; la pastille de gauche indique le chapitre.

Chapitres 1 à 5 — l’architecture, la gouvernance et le financement

Ch.	N°	Proposition
1	1	Un régime unique à trois piliers : répartition à points, capitalisation collective, solidarité.
1	2	Fusion de tous les régimes, avec une convergence sur 15 à 20 ans.
1	3	Application immédiate du nouveau régime aux nouveaux entrants.
1	4	Cotisations maintenues à leur niveau actuel (environ 28 %).
2	5	Deux types de points : des points de base et des points complémentaires.
2	6	Pas d’indexation automatique : chaque année, le Haut Conseil des retraites propose la revalorisation selon la productivité, la croissance et l’état des caisses.
2	7	Les points de base sont revalorisés en priorité ; les points complémentaires peuvent être gelés plusieurs années.
2	8	Un coefficient de pénibilité intégré au point.
2	9	Un ajustement automatique des paramètres à l’espérance de vie.
2	10	Une carrière complète exprimée en nombre de points.
3	11	Gestion des caisses de retraite par les partenaires sociaux.
3	12	Interdiction des déficits : l’État aide au démarrage, puis chaque caisse assume son équilibre.
3	13	L’État siège à la table comme employeur et paie ses subventions d’équilibre.
3	14	Un tableau de bord annuel unique de dix pages et des frais de gestion calculés selon une méthode commune.
4	15	Des subventions d’équilibre isolées, votées et publiées pour les régimes publics.
4	16	Un besoin de financement décroissant avec la fin du recrutement statutaire.
4	17	Des budgets de ministères présentés « hors pensions ».
5	18	Amorçage par le transfert, et non la vente, des participations de l’État.
5	19	Participation universelle des entreprises, en actions ou en numéraire.
5	20	Cinq ou six fonds publics, les mêmes pour tous les salariés.
5	21	Des parts détenues en usufruit viager, transmises aux salariés suivants.
5	22	Une diversification utile au pays : logement, terres agricoles, forêts.
5	23	Une orientation incitative, jamais forcée, de l’épargne vers ces fonds.

Chapitres 6 à 10 — la solidarité, l'équité, le travail, les familles, l'outre-mer

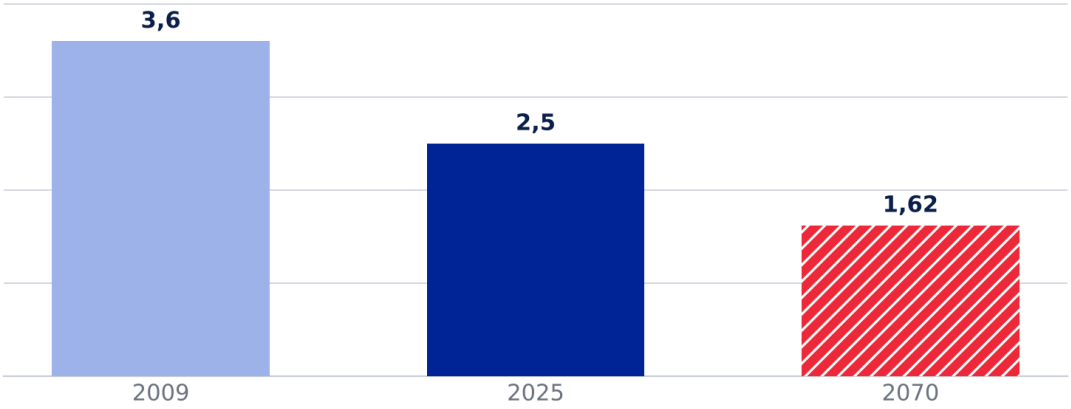
Ch.	N°	Proposition
6	24	Une pension minimale de 1 000 € net pour une carrière complète, avec la cible de 85 % du SMIC net sur le quinquennat.
6	25	La revalorisation des carrières hachées de celles qui ont accouché et de ceux qui ont élevé des enfants.
6	26	Le relèvement progressif des autres petites retraites.
6	27	Un socle de vie hors pension : ménage accompagné, socle vital d'eau et d'électricité, sécurité sociale de l'alimentation.
6	28	Un financement par une partie de la suppression de l'abattement de 10 %.
7	29	Suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions.
7	30	Une CSG des pensions à trois taux : 2 %, 4,5 % et 9,2 %.
7	31	Le minimum vieillesse (ASPA) épargné.
7	32	Un produit affecté à la revalorisation des petites retraites, au nom de l'équité.
7	33	À l'étude : la CRDS et la CASA visibles sur chaque bulletin de pension, intégralement compensées.
7	34	Un gel des points complémentaires pendant la transition, puis un retour à meilleure fortune.
8	35	Une seconde partie de carrière à partir de 55 ans.
8	36	Une indemnisation du chômage des 55-56 ans ramenée à 18 mois.
8	37	L'abrogation de la réforme du cumul emploi-retraite prévue au 1er janvier 2027.
9	38	Des droits familiaux attribués en points.
9	39	Une majoration des points dès le premier enfant, avec une part réservée à la mère et une part partageable.
9	40	Des points pendant les interruptions d'activité liées aux enfants.
9	41	Des règles de réversion communes à tous.
10	42	Un accompagnement de tous les régimes de retraite d'outre-mer, sur la base d'un diagnostic.
10	43	Des pistes par territoire mises à la discussion.

INTRODUCTION

Un nouveau contrat social

De moins en moins d’actifs pour chaque retraité

Personnes de 20 à 64 ans pour une personne de 65 ans ou plus · 2070 : projection (hachuré)



Source : Conseil d’orientation des retraites, rapport annuel, juin 2026.

422 Md€
de dépenses de retraite en 2025, soit 14,1 % du PIB (COR, juin 2026)

2,5 → 1,62
personnes de 20-64 ans pour une de 65 ans ou plus, de 2025 à 2070 (COR)

−2,4 points
de PIB : solde projeté du système en 2070 sans réforme (COR)

L’ESSENTIEL

Le système de retraite coûte 422 Md€ par an, le quart de la dépense publique.

Il y aura de moins en moins d’actifs pour chaque retraité : le déficit se creuse si rien ne change.

Nous proposons de changer la machine plutôt que de déplacer une septième fois le curseur.

Le constat de fond

En 2025, la France a consacré 422 Md€ à ses retraites, soit 14,1 % de son produit intérieur brut (PIB) et 24,3 % de sa dépense publique.[1] C’est le premier poste de dépense du pays. Fin 2023, 17,2 millions de personnes percevaient une pension de droit direct, pour un montant moyen de 1 666 € brut par mois, soit 1 541 € net.[2]

Ce système repose sur une promesse : les actifs d’aujourd’hui paient les pensions d’aujourd’hui. Or le rapport entre les deux populations se dégrade. On comptait 3,6 personnes de 20 à 64 ans pour une personne de 65 ans ou plus en 2009. On en compte 2,5 en 2025. Le Conseil d’orientation des retraites (COR) en projette 1,62 en 2070, avec une fécondité ramenée à 1,45 enfant par femme.[3]

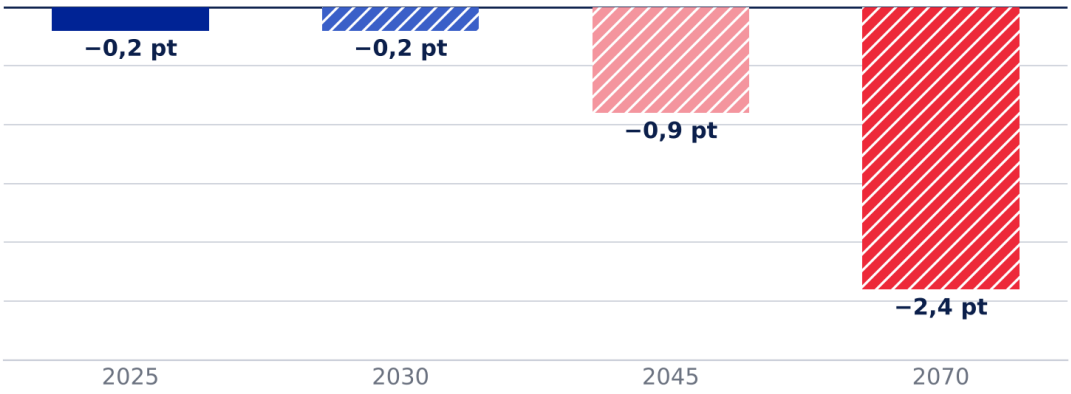
[1] Conseil d’orientation des retraites (COR), *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin 2026. Les projections citées sont celles du scénario de référence.

[2] Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (DREES), *Les retraités et les retraites*, édition 2025.

[3] Même source que la note 1.

Sans réforme, le déficit se creuse jusqu’en 2070

Solde du système de retraite, en points de PIB · constaté (2025) et projeté (hachuré), scénario de référence

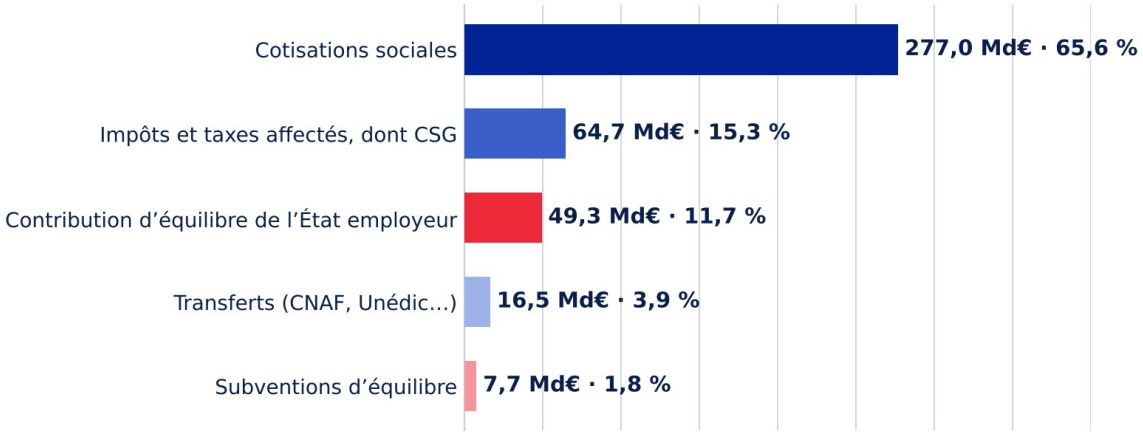


Source : Conseil d’orientation des retraites, rapport annuel, juin 2026.

Les comptes suivent la démographie. Le système est en déficit de 0,2 point de PIB en 2025. Dans le scénario de référence du COR, ce déficit atteindrait 0,9 point de PIB en 2045 et 2,4 points en 2070. Pour l’équilibrer par le seul levier de l’âge, il faudrait partir en moyenne à 64,2 ans en 2030, à 65,6 ans en 2045 et à 67,6 ans en 2070.[4] Plus largement, la mission sur la trajectoire des finances publiques estime qu’il faut un effort de 20 à 25 Md€ par an pour stabiliser la dette.[5]

D’où vient l’argent des retraites

Principales ressources du système de retraite en 2025, en milliards d’euros et en % du total (produits financiers compris)



Source : Conseil d’orientation des retraites, rapport annuel, juin 2026, tableau 2.2.

L’argent des retraites ne vient pas seulement des cotisations. En 2025, elles en fournissent 65,6 %, soit 277 Md€. Le reste provient d’impôts et de taxes affectés (64,7 Md€), de la contribution d’équilibre que l’État verse comme employeur (49,3 Md€), de transferts d’autres organismes et de subventions.[6] Le système n’est donc déjà plus purement contributif. Mais personne ne le dit clairement.

[4] Même source que la note 1.

[5] X. Ragot, J.-L. Tavernier, X. Jaravel et N. Valla, *Rapport de la mission sur la trajectoire des finances publiques*, remis au Gouvernement le 15 juillet 2026, cité par l’Institut des politiques publiques (Notes IPP n° 129).

[6] Même source que la note 1.

Le cap proposé

Nous proposons un nouveau contrat social en quatre engagements.

- **Un seul régime pour tous.** Le même euro cotisé ouvre les mêmes droits, que l'on soit salarié, fonctionnaire ou indépendant.
- **Des règles connues d'avance.** Chacun suit ses points sur son compte ; la revalorisation obéit à une procédure publique.
- **Aucun déficit caché.** Les caisses sont gérées à l'équilibre par les partenaires sociaux ; ce que l'État paie pour ses anciens agents est voté et publié.
- **L'équité entre retraités.** Ceux qui en ont les moyens contribuent davantage, pour relever les plus petites pensions.

Trois principes transversaux

Séparer ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité. La retraite par répartition est financée par les cotisations. La solidarité, c'est-à-dire la pension minimale et les droits familiaux, est financée par l'impôt. Les deux circuits ne doivent plus se mélanger.

Faire confiance à la démocratie sociale. Les partenaires sociaux gèrent déjà l'Agirc-Arrco, sans déficit durable et avec 91,2 Md€ de réserves.[7] Nous leur confions l'ensemble.

Rendre les comptes lisibles. Des rapports existent, nombreux et de qualité. Presque personne ne les lit. Nous voulons des formats que les citoyens lisent : un tableau de bord de dix pages, le même chaque année.

> **À SAVOIR**
>
> Ce rapport ne refait pas l'état des lieux du système : il s'appuie sur les travaux publics cités en notes et en bibliographie. Le chiffrage détaillé des propositions fera l'objet d'un document séparé ; les ordres de grandeur donnés ici sont signalés comme tels.

[7] Rapports annuels 2025 de l'Agirc-Arrco, de l'Ircantec, du RAFP et de la CARMF ; rapport de gestion 2025 de la CRPN ; Cour des comptes, certification des comptes 2025 du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

CHAPITRE 1

Un seul régime universel à trois piliers

6	17	28 millions
réformes des retraites depuis 1993, sans changement d'architecture	régimes spéciaux recensés par la Cour des comptes en 2025	de cotisants à l'Agirc-Arrco, régime à points géré par les partenaires sociaux

L'ESSENTIEL

Le système actuel empile des régimes aux règles différentes : il est illisible et injuste.

Un régime à points existe déjà et fonctionne : l'Agirc-Arrco, pour 28 millions de salariés.

Nous proposons de généraliser ce modèle et de l'adosser à deux autres piliers : capitalisation collective et solidarité.

Le constat : un empilement que personne ne maîtrise

Un salarié du privé relève de deux régimes : le régime général, qui calcule sa pension sur ses 25 meilleures années, et l'Agirc-Arrco, qui compte des points. Un fonctionnaire relève d'un régime qui retient ses six derniers mois de traitement. Un indépendant, un avocat, un marin ou un agent de la SNCF relèvent chacun d'autres règles. La Cour des comptes recensait encore 17 régimes spéciaux en 2025.[8]

Cette diversité a une histoire, et chaque régime a ses raisons. Mais elle produit trois effets. Elle rend le système incompréhensible : presque personne ne sait calculer sa future pension. Elle crée des inégalités entre des carrières comparables. Et elle interdit tout pilotage d'ensemble, puisque chaque réforme doit être déclinée régime par régime.

Un modèle plus simple existe pourtant en France. L'Agirc-Arrco couvre 28 millions de cotisants et 14 millions de retraités. Chaque euro cotisé y donne des points. La pension est égale au nombre de points multiplié par la valeur du point. Le régime est géré par les syndicats et le patronat, qui doivent l'équilibrer.[9] La commission présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole y voyait en 2021 le bon point de départ d'une unification du système.[10]

Nos propositions

Un régime unique à trois piliers. Le premier pilier est une retraite par répartition, en points, sur le modèle de l'Agirc-Arrco et de l'Ircantec. Le deuxième est une capitalisation collective, gérée par des fonds publics (chapitre 5). Le troisième est un pilier de solidarité, financé par l'impôt, qui porte la pension minimale et les droits familiaux (chapitres 6 et 9). Le rapport Delevoye proposait déjà en 2019 un régime

[8] Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, 20 février 2025. La Cour des comptes y rappelle sa recommandation de 2016 de créer une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État.

[9] Même source que la note 7.

[10] O. Blanchard et J. Tirole (dir.), *Les grands défis économiques*, commission internationale, France Stratégie, juin 2021. Le rapport propose « un système par points qui se caractérise par sa simplicité » et « sa transparence », et juge que le système Agirc-Arrco « fonctionne plutôt bien ».

universel par points ;[11] nous y ajoutons la capitalisation collective et une gouvernance rendue aux partenaires sociaux.

Une fusion progressive. Tous les régimes convergent vers le régime universel sur 15 à 20 ans. Les droits déjà acquis sont convertis en points, à leur valeur. Personne ne perd ce qu'il a cotisé.

Une application immédiate aux nouveaux entrants. Toute personne qui commence à travailler après l'entrée en vigueur de la réforme relève directement du régime universel. C'est la manière la plus simple d'éteindre les anciens régimes sans brutalité.

Des cotisations maintenues. Le taux de cotisation reste à son niveau actuel, environ 28 %. La réforme ne repose ni sur une hausse du coût du travail, ni sur une baisse du salaire net.

Aujourd'hui / Avec la réforme

	Aujourd'hui	Avec la réforme
Nombre de régimes	Des dizaines de régimes de base et complémentaires, dont 17 régimes spéciaux	Un régime universel
Calcul de la pension	25 meilleures années, 6 derniers mois, points : selon le régime	Nombre de points × valeur du point, pour tous
Lisibilité	Simulation complexe, plusieurs caisses	Un compte de points consultable à tout moment
Capitalisation	Réservée à certains (fonctionnaires, quelques professions)	Ouverte à tous les actifs
Solidarité	Mêlée aux droits contributifs	Un pilier distinct, financé par l'impôt

Réponse à une objection : « un régime à points ne règle pas le déficit »

C'est exact, et l'Institut Montaigne le rappelait dès 2016 : un régime par points rend le système lisible, il ne l'équilibre pas à lui seul.[12] C'est pourquoi nos propositions ne s'arrêtent pas à l'architecture. Les chapitres 2 et 3 fixent les règles de pilotage et l'interdiction des déficits ; le chapitre 7 finance la solidarité.

LA PROPOSITION

1. Un régime unique à trois piliers : répartition à points, capitalisation collective, solidarité.

2. Fusion de tous les régimes, avec une convergence sur 15 à 20 ans.

3. Application immédiate du nouveau régime aux nouveaux entrants.

4. Cotisations maintenues à leur niveau actuel (environ 28 %).

CONVICTION

« Le même euro cotisé doit ouvrir les mêmes droits à tous les Français. »

[11] J.-P. Delevoye, Haut-Commissaire à la réforme des retraites, *Pour un système universel de retraite*, préconisations, juillet 2019. Le rapport proposait déjà un régime universel par points et un minimum de retraite à 85 % du SMIC net pour une carrière complète.

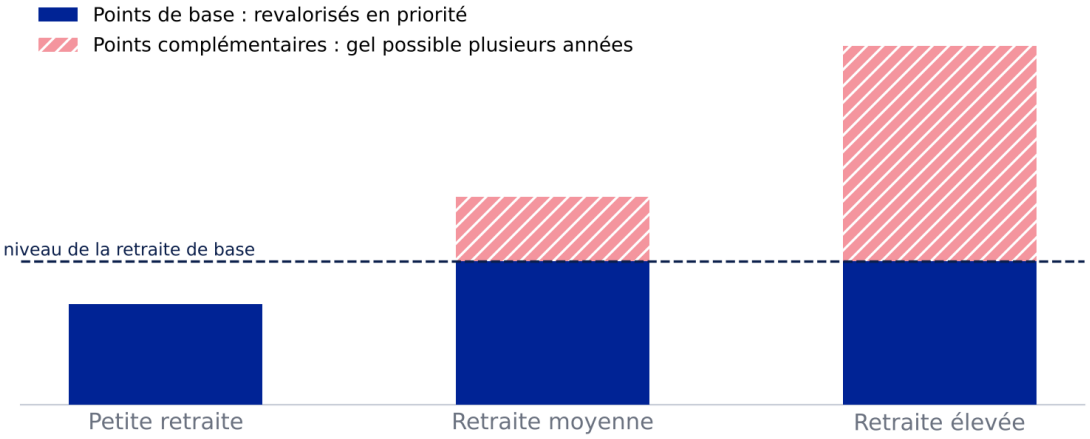
[12] Institut Montaigne, *Retraites : pour une réforme durable*, février 2016. La note souligne la lisibilité d'un régime par points et rappelle qu'il ne rééquilibre pas à lui seul les comptes : le pilotage reste nécessaire.

CHAPITRE 2

Le point : des règles du jeu stables et lisibles

Deux types de points : le socle protégé, le reste ajustable

Schéma de principe, non chiffré · points de base, puis points complémentaires au-delà



Source : schéma Élysée Conseils. Le niveau de la retraite de base est un paramètre ouvert.

−1,16 point
de sous-indexation annuelle retenue pour le point Agirc-Arrco de 2027 à 2037 (COR)

0,7 %
par an : hypothèse de gains de productivité du COR, contre 1 % auparavant

67,6 ans
âge de départ qui équilibrerait le système en 2070 par le seul levier de l'âge

L'ESSENTIEL

Dans un régime à points, tout dépend de la façon dont on revalorise le point.

Nous refusons l'indexation automatique : un Haut Conseil des retraites propose chaque année, les partenaires sociaux décident.

Deux types de points protègent le socle de chaque pension et laissent de la souplesse au-dessus.

Le constat : la règle d'indexation décide de tout

Un régime à points se pilote avec deux valeurs. La **valeur d'achat** dit combien il faut cotiser pour obtenir un point. La **valeur de service** dit combien de pension rapporte chaque point. Selon la façon dont on revalorise l'une et l'autre, le régime s'équilibre ou non, résiste ou non aux crises, et traite différemment les jeunes et les vieux retraités.

L'Institut des politiques publiques (IPP) l'a montré en septembre 2026 à partir des hypothèses que le COR retient pour l'Agirc-Arrco. De 2027 à 2037, la valeur de service du point progresserait comme les salaires moins 1,16 point par an. Après 2038, le rapport 2025 prévoyait la même règle ; le rapport 2026 retient

0,86 point, notamment parce que l'hypothèse de productivité a été abaissée de 1 % à 0,7 % par an.[13] D'un rapport à l'autre, la règle a donc changé.

L'IPP en tire deux leçons. Indexer sur les seuls prix protège les retraités quand l'inflation dépasse les salaires, mais creuse alors le déficit. Et aucune formule automatique ne dispense de décider : quand la démographie change, il faut de toute façon ajuster.[14]

Nos propositions

Deux types de points. Chaque pension se compose de **points de base**, jusqu'au niveau d'une retraite de base, puis de **points complémentaires** au-delà. Une petite retraite n'est faite que de points de base. Une retraite élevée comprend les deux. Le niveau de la retraite de base est un paramètre ouvert, à fixer avec les partenaires sociaux ; il pourrait, à titre d'exemple, correspondre à la pension d'une carrière complète au SMIC.

Pas d'indexation automatique. La valeur du point n'est indexée mécaniquement ni sur l'inflation, ni sur une formule. Chaque année, un **Haut Conseil des retraites** propose la revalorisation. Il se fonde surtout sur la productivité et la croissance du pays, et sur l'état des caisses. Les partenaires sociaux, gestionnaires du régime, décident dans le respect de la règle d'équilibre (chapitre 3). Ce Haut Conseil pourrait naître du rapprochement du Conseil d'orientation des retraites et du Comité de suivi des retraites, qui existent déjà.

Une priorité au socle. Les points de base sont revalorisés en priorité : quand ils montent, toutes les petites retraites montent avec eux. Les points complémentaires peuvent, eux, être gelés plusieurs années si les comptes l'exigent. Le résultat est assumé : un tassement de l'échelle des retraites, au bénéfice des plus modestes.

> **EN PRATIQUE**
>
> Une année difficile, le Haut Conseil propose de revaloriser les points de base de 1,5 % et de geler les points complémentaires. Une retraitée dont la pension ne comprend que des points de base voit toute sa pension augmenter de 1,5 %. Un retraité dont la moitié de la pension vient de points complémentaires voit la sienne augmenter de 0,75 %. Personne ne subit d'effet de seuil : chacun est revalorisé sur son socle. *Exemple illustratif, taux donnés à titre d'exemple.*

Un coefficient de pénibilité intégré au point. Pour un même euro cotisé, un métier pénible donne davantage de points. Un déménageur acquiert plus de points qu'un banquier. La pénibilité est ainsi reconnue tout au long de la carrière, sans dispositif séparé de départ anticipé.

Un ajustement à l'espérance de vie. Les paramètres d'âge et de durée suivent l'espérance de vie selon une règle écrite dans la loi, comme en Suède ou au Danemark. On ne rouvre plus le débat sur l'âge à chaque quinquennat.

Une carrière complète exprimée en points. Dans le nouveau régime, la « carrière complète » ne se compte plus en trimestres mais en nombre de points. Le seuil est une question ouverte, renvoyée à la négociation.

[13] Institut des politiques publiques (IPP), « Indexation dans les régimes de retraite par points : comment lire les hypothèses du dernier rapport du COR ? », billet, septembre 2026.

[14] Même source que la note 13.

Aujourd'hui / Avec la réforme

	Aujourd'hui	Avec la réforme
Revalorisation des pensions de base	Indexation légale sur les prix, suspendue ou rabotée selon les budgets	Proposition annuelle du Haut Conseil, décision des partenaires sociaux
Critères	Inflation	Productivité, croissance, état des caisses
Petites pensions	Revalorisées comme les autres	Priorité : les points de base montent d'abord
Effort demandé aux hautes pensions	Gel par seuil de pension, avec effets de seuil	Gel des seuls points complémentaires, sans effet de seuil
Pénibilité	Comptes et départs anticipés	Davantage de points pour le même euro cotisé

Réponse à une objection : « sans indexation sur les prix, le pouvoir d'achat n'est plus garanti »

L'indexation sur les prix est aujourd'hui une garantie de papier : la revalorisation a été limitée à 0,3 % en 2019, puis de nouveau en 2020 pour les pensions supérieures à 2 000 €.[15] Nous préférons une procédure honnête à une promesse intenable. Le socle de chaque pension est revalorisé en priorité, par une instance publique, selon ce que le pays produit réellement.

Réponse à une objection : « le gel des points complémentaires rompt le lien entre cotisations et pension »

L'IPP a formulé cette critique à propos des gels par seuil de pension.[16] Notre mécanisme y répond : la règle est la même pour tous les points d'une même catégorie. Chaque retraité, modeste ou aisé, est traité de la même façon sur son socle, et de la même façon au-dessus.

LA PROPOSITION

5. Deux types de points : des points de base et des points complémentaires.

6. Pas d'indexation automatique : chaque année, le Haut Conseil des retraites propose la revalorisation selon la productivité, la croissance et l'état des caisses.

7. Les points de base sont revalorisés en priorité ; les points complémentaires peuvent être gelés plusieurs années.

8. Un coefficient de pénibilité intégré au point.

9. Un ajustement automatique des paramètres à l'espérance de vie.

10. Une carrière complète exprimée en nombre de points.

[15] P. Aubert, S. Duchesne, M. Tô et T. Tochev, « Comment mettre à contribution les retraités pour le redressement des finances publiques ? », Notes IPP n° 129, septembre 2026. Simulations pour 2027 à l'aide du modèle TAXIPP.

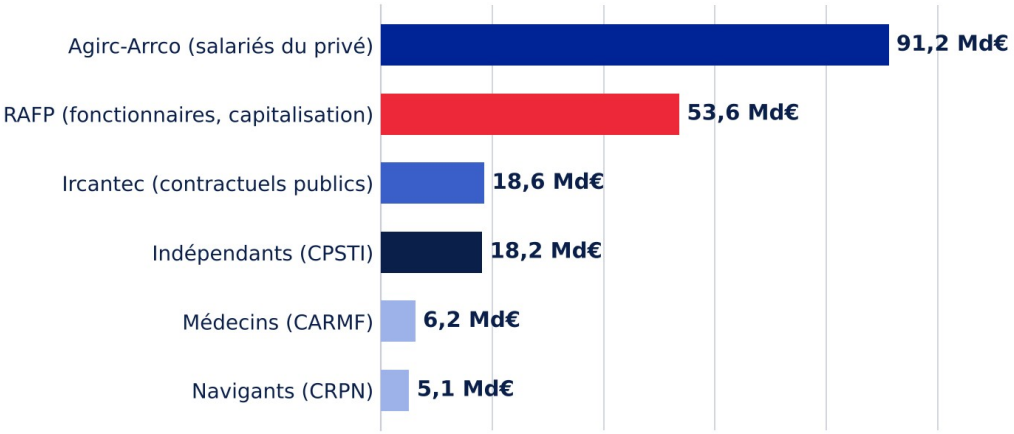
[16] Même source que la note 15.

CHAPITRE 3

Rendre les caisses aux partenaires sociaux, sans déficit

La capitalisation existe déjà : près de 200 milliards placés

Réserves et actifs des régimes qui en disposent, en milliards d'euros · fin 2025, sauf CARMF et CRPN (fin 2024)



Source : rapports annuels 2025 des régimes ; Cour des comptes, certification des comptes du CPSTI, 2026.

91,2 Md€
de réserves à l'Agirc-Arrco, géré par les partenaires sociaux

−6,6 Md€
solde 2025 du régime général, piloté par l'État (CCSS, mai 2026)

10 pages
pour le tableau de bord annuel que nous proposons

L'ESSENTIEL

Les régimes gérés par les partenaires sociaux ont des réserves ; le régime piloté par l'État est en déficit.

Nous proposons de confier toutes les caisses aux partenaires sociaux, avec une règle : pas de déficit.

L'État reste à la table comme employeur et rend ses comptes dans un tableau de bord de dix pages.

Le constat : là où les partenaires sociaux gèrent, les comptes tiennent

La Sécurité sociale de 1945 était gérée par les représentants des assurés. Au fil des décennies, l'État a repris la main sur le régime général : il en fixe les paramètres et en vote les comptes. Le résultat est un régime de base déficitaire de 6,6 Md€ en 2025, et de 7,6 Md€ en prévision pour 2026.[17]

À côté, les régimes que gèrent les partenaires sociaux ou les professions tiennent leurs comptes. L'Agirc-Arrco dégage un résultat positif et détient 91,2 Md€ de réserves. L'Ircantec, le régime des contractuels publics, en détient 18,6 Md€.[18] Ces régimes ne sont pas plus riches : ils sont tenus par une règle, celle de ne pas dépenser ce qu'ils n'ont pas, et ils ajustent leurs paramètres en conséquence.

[17] Commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport de mai 2026 (résultats 2025, prévisions 2026).

[18] Même source que la note 7.

Nos propositions

La gestion par les partenaires sociaux. Le régime universel est géré par les organisations syndicales et patronales, comme à l'origine de la Sécurité sociale. Ce sont elles qui décident chaque année de la valeur des points, sur proposition du Haut Conseil des retraites.

L'interdiction des déficits. Les caisses ne peuvent pas s'endetter pour payer les pensions courantes. L'État les aide au démarrage, le temps de la transition. Ensuite, chaque caisse assume seule son équilibre, en ajustant la valeur des points.

L'État à la table, comme employeur. L'État n'est plus le pilote du système. Il y siège au même titre que les autres employeurs. Il paie ses cotisations au taux commun et verse, à part, les subventions d'équilibre dues pour les retraites de ses anciens agents (chapitre 4).

Un tableau de bord de dix pages. Chaque année, un document unique de dix pages est annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Il donne, pour chaque composante du régime, les mêmes indicateurs : cotisants, pensionnés, cotisations, pensions, solde, réserves, frais de gestion. Ces frais sont calculés selon une méthode commune, pour être comparables.

Ce que chacun y gagne

Acteur	Aujourd'hui	Avec la réforme
Partenaires sociaux	Gèrent les complémentaires ; consultés sur le reste	Gèrent l'ensemble du régime et décident de la valeur des points
État	Pilote, garant et payeur en dernier ressort	Employeur parmi d'autres ; paie des subventions votées
Parlement	Vote des agrégats peu lisibles	Vote les subventions d'équilibre et reçoit le tableau de bord
Citoyens	Des centaines de pages de rapports	Dix pages, les mêmes chaque année

Réponse à une objection : « sans déficit possible, les pensions baisseront à la première crise »

La règle interdit de financer durablement les pensions par la dette ; elle n'interdit pas de constituer des réserves pour traverser les crises, ce que fait déjà l'Agirc-Arrco. Et les points de base sont revalorisés en priorité : l'ajustement porte d'abord sur les points complémentaires.

LA PROPOSITION

11. Gestion des caisses de retraite par les partenaires sociaux.

12. Interdiction des déficits : l'État aide au démarrage, puis chaque caisse assume son équilibre.

13. L'État siège à la table comme employeur et paie ses subventions d'équilibre.

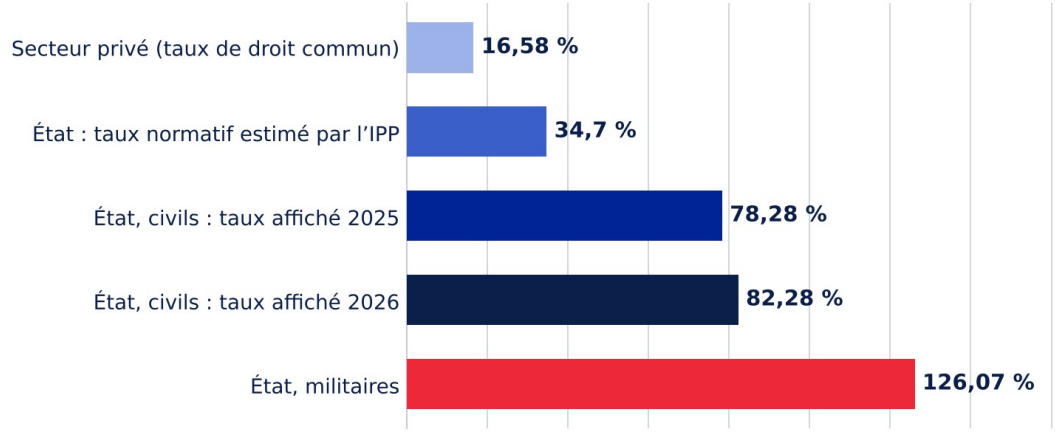
14. Un tableau de bord annuel unique de dix pages et des frais de gestion calculés selon une méthode commune.

CHAPITRE 4

Les retraites du public : un coût connu, voté, puis décroissant

Même métier d'employeur, cinq taux de cotisation

Taux de contribution de l'employeur pour la retraite, en % du traitement ou du salaire



Source : Direction du budget et Sénat, projet de loi de finances pour 2026 ; Institut des politiques publiques, 2025.

49,3 Md€
de contribution d'équilibre de l'État employeur en 2025 (COR)

82,28 %
taux de contribution de l'État pour ses agents civils en 2026

62,2 Md€
de mécanismes d'équilibrage en 2025, dont 58,2 Md€ pour les retraites de base (CCSS)

L'ESSENTIEL

L'État paie les retraites de ses anciens agents par un « taux de cotisation » de plus de 80 % : c'est en réalité une subvention.

Cette présentation gonfle le budget apparent des ministères et fausse les comparaisons internationales.

Nous proposons de l'isoler, de la voter et de la publier ; elle diminuera avec la fin du recrutement statutaire.

Le constat : une subvention déguisée en cotisation

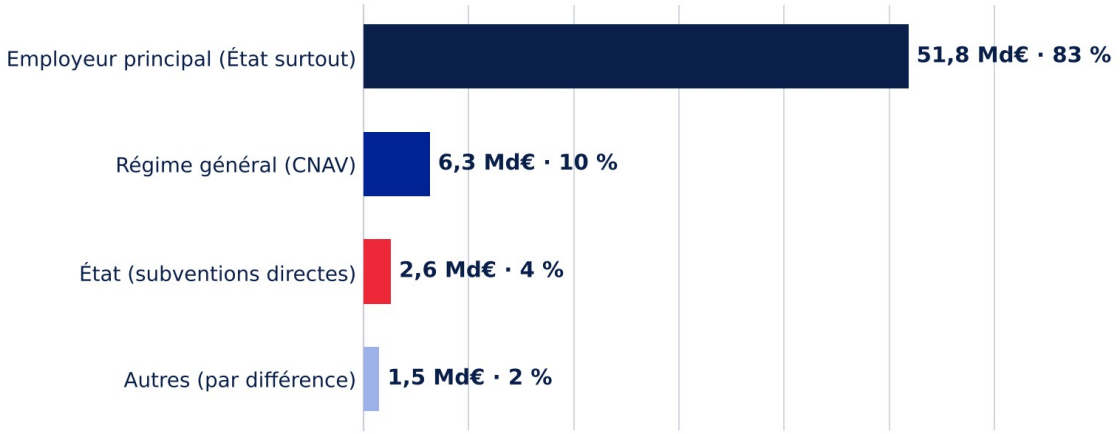
Le régime des fonctionnaires de l'État compte 1,96 million de cotisants pour 2,28 millions de pensionnés. Les cotisations n'y couvrent qu'une faible part des 64,4 Md€ de pensions versées. L'État comble l'écart par une « contribution employeur » dont le taux est fixé chaque année au niveau nécessaire : 78,28 % du traitement en 2025, 82,28 % en 2026, et 126,07 % pour les militaires. Dans le privé, le taux de droit commun est de 16,58 %.[19]

[19] Même source que la note 17.

L'Institut des politiques publiques a estimé ce que serait un taux « normal » : environ 34,7 %, une fois neutralisés les effets de la démographie et des règles propres au régime.[20] Tout ce qui dépasse ce niveau est une subvention d'équilibre. Elle est légitime : ces pensions sont celles des policiers, des enseignants, des infirmières et des agents qui ont fait fonctionner l'État. Mais elle est invisible.

62 milliards d'euros pour équilibrer les régimes

Mécanismes d'équilibrage de la Sécurité sociale en 2025, en Md€ (total : 62,2 ; retraites de base : 58,2)



Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, mai 2026.

Au total, les mécanismes d'équilibrage de la Sécurité sociale atteignent 62,2 Md€ en 2025, dont 58,2 Md€ pour les seules retraites de base ; 51,8 Md€ sont à la charge de l'employeur principal.[21] Cette présentation a deux effets pervers. Elle gonfle le budget apparent des ministères : à l'Éducation nationale, la contribution employeur atteint 25 Md€, dont environ 10,6 Md€ au-delà d'un effort d'employeur normal. Et elle fausse les comparaisons avec les autres pays, où cette charge n'apparaît pas dans le budget de l'école ou de la défense.

Nos propositions

Des subventions d'équilibre explicites. Ce que l'État verse au-delà du taux de cotisation commun est isolé sur une ligne distincte, votée par le Parlement et publiée dans le tableau de bord. Tous les Français paient ces retraites ; tous doivent en connaître le coût. La Cour des comptes recommande depuis 2016 de créer une caisse de retraite des fonctionnaires de l'État, qui rendrait ces flux visibles.[22]

Un besoin de financement décroissant. Le Projet 2027 propose de mettre fin au recrutement sous statut : les nouveaux agents publics sont recrutés par contrat de droit public et relèvent du régime général, donc du régime universel. Le mouvement est déjà engagé. De 2011 à 2021, le nombre de fonctionnaires titulaires de l'État a reculé de 0,2 % par an, tandis que celui de ses contractuels progressait de 3,6 % par an.[23] La caisse des agents des collectivités locales et des hôpitaux (CNRACL), déficitaire de 2,3 Md€ en 2025, est adossée au régime général avec une soulte. La subvention d'équilibre augmente d'abord pendant la transition, puis s'éteint avec les générations concernées.

[20] Estimation de l'Institut des politiques publiques reprise par le COR (rapport annuel, juin 2026, p. 16) : une fois neutralisés les effets démographiques et redistributifs, le taux employeur nécessaire s'établirait à 34,7 % en 2020, contre un taux affiché de 82,4 %.

[21] Même source que la note 17.

[22] Même source que la note 8.

[23] Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2025 (effectifs fin 2023, hors Mayotte).

Des budgets présentés « hors pensions ». Le budget de chaque ministère est présenté sans les subventions de retraite, pour dire ce qui va réellement au service public. Cette présentation s'appliquera aux ministères conservés dans la nouvelle organisation de l'État que prépare le Projet 2027.

Aujourd'hui / Avec la réforme

	Aujourd'hui	Avec la réforme
Financement des pensions de l'État	Un « taux de cotisation » de 82,28 % pour les civils	Cotisation au taux commun + subvention d'équilibre votée
Visibilité	Fondue dans le budget des ministères	Une ligne distincte, publiée chaque année
Budget des ministères	Gonflé par les pensions	Présenté hors pensions
Nouveaux agents	Affiliés au régime des fonctionnaires	Affiliés au régime universel
Trajectoire	Charge croissante, mal comprise	Charge connue, puis décroissante

LIEN AVEC LES AUTRES RAPPORTS

Ce chapitre se lit avec le rapport « Fin du recrutement statutaire » du Projet 2027, qui détaille le contrat de droit public et l'adossement de la CNRACL.

LA PROPOSITION

15. Des subventions d'équilibre isolées, votées et publiées pour les régimes publics.

16. Un besoin de financement décroissant avec la fin du recrutement statutaire.

17. Des budgets de ministères présentés « hors pensions ».

CHAPITRE 5

La capitalisation collective à la française

53,6 Md€	4,4 millions	25 %
d'actifs au RAFP, la retraite par capitalisation des fonctionnaires	de fonctionnaires cotisent déjà à ce régime par capitalisation	des pensions du privé : cible du pilier de capitalisation étudié par la Fondapol

L'ESSENTIEL

La capitalisation existe déjà en France : les fonctionnaires en bénéficient, pas les salariés du privé.

Nous proposons un pilier collectif, amorcé par le patrimoine de l'État, sans toucher aux cotisations de la répartition.

Les parts sont viagères : le capital des salariés ne s'hérite pas, il se transmet aux salariés suivants.

Le constat : ceux qui la refusent aux autres l'ont déjà

Le débat français oppose volontiers la répartition, vertueuse, à la capitalisation, suspecte. C'est oublier que 4,4 millions de fonctionnaires cotisent à la Retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), un régime obligatoire par capitalisation qui gère 53,6 Md€ d'actifs. Plusieurs régimes professionnels placent aussi leurs réserves : au total, près de 200 Md€ sont déjà investis pour payer des retraites (graphique du chapitre 3).[24]

L'idée d'associer les salariés au capital n'est pas davantage étrangère à notre histoire : c'est celle de la participation, instituée par l'ordonnance de 1967.[25] Des travaux récents en ont étudié une version moderne. La Fondapol a ainsi détaillé en novembre 2025 les modalités d'une transition vers un système mixte, avec un pilier de capitalisation couvrant en cible un quart des pensions du privé.[26]

Nos propositions

Un amorçage par le patrimoine de l'État. Les participations que l'État détient dans des entreprises sont **transférées**, et non vendues, dans un compartiment retraite sanctuarisé. Elles représentent un ordre de grandeur de 160 Md€ ; leurs dividendes alimentent le pilier dès la première année. L'État ne perd rien : il affecte un patrimoine qui dort à une dépense qui vient.

Une participation universelle des entreprises. Toutes les entreprises contribuent au pilier : en actions pour les sociétés cotées, en numéraire pour les autres. Le salarié d'une petite entreprise et le cadre d'un grand groupe détiennent ainsi des parts des mêmes fonds.

Cinq ou six fonds publics. La gestion est confiée à des acteurs publics : Caisse des Dépôts, Banque de France, Bpifrance. Les frais sont publiés dans le tableau de bord.

[24] Même source que la note 7.

[25] Ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.

[26] B. Martinot, R. Muret et P. Gravier, *Vers un système de retraite mixte répartition-capitalisation : quelques modalités concrètes de transition*, Fondapol, novembre 2025. La note vise un pilier de capitalisation pouvant couvrir, en cible, 25 % des pensions du secteur privé.

Des parts en usufruit viager. Le salarié reçoit le revenu de ses parts pendant sa vie active, comme un intéressement, puis pendant sa retraite, comme un complément de pension. À son décès, les parts reviennent aux salariés suivants. La clé de répartition est donnée à titre d'exemple : la moitié retourne aux salariés de l'entreprise, la moitié au fonds général. Elle reste modulable.

Une diversification utile au pays. Une part raisonnable des fonds est investie dans des actifs réels français. Dans le logement, par des sociétés publiques de placement immobilier. Dans les terres agricoles, par des groupements fonciers agricoles : les fonds de retraite achètent des terres, de jeunes agriculteurs s'y installent et paient un fermage. Dans les bois et forêts, par des groupements forestiers. Ces véhicules existent ; nous les ouvrons à l'épargne retraite pour diversifier les revenus et aider l'installation des jeunes.

Une épargne orientée, jamais contrainte. Les ménages français détiennent une épargne financière de l'ordre de 3 000 Md€ en assurance-vie et en livrets. Des incitations l'orientent vers ces fonds. Aucune obligation n'est créée.

Ce qui distingue notre capitalisation

	Capitalisation individuelle	Actionnariat salarié classique	Capitalisation collective viagère
Qui détient	Chaque épargnant	Le salarié, en pleine propriété	Des fonds publics, pour le compte des salariés
Financement	Épargne personnelle	Actions de l'entreprise	Patrimoine de l'État et participation des entreprises
Au décès	Transmis aux héritiers	Transmis aux héritiers	Revient aux salariés suivants
Effet sur l'entreprise	Aucun	Dilution durable du capital	Dilution limitée : le capital est recyclé
Accès	Selon la capacité d'épargne	Selon l'entreprise	Tous les actifs

Réponse à une objection : « la transition coûte trop cher »

L'objection est sérieuse quand on finance la capitalisation en détournant des cotisations : il faut alors payer deux fois, les pensions d'aujourd'hui et l'épargne de demain.[27] Ce n'est pas notre schéma. Les cotisations de la répartition ne sont pas touchées. Le pilier est amorcé par un patrimoine existant et par la participation des entreprises.

Réponse à une objection : « c'est jouer les retraites en Bourse »

Le pilier de capitalisation complète la répartition, il ne la remplace pas. La pension de base et la pension minimale n'en dépendent pas. Les fonds sont publics, diversifiés et investis en partie dans des actifs réels : logements, terres, forêts.

[27] É. Weil, « La retraite par capitalisation obligatoire : l'obstacle du coût de la transition », *La Grande Conversation* (Terra Nova), mai 2025. L'objection porte sur une capitalisation financée par des cotisations détournées de la répartition, ce que nous ne proposons pas.

LA PROPOSITION

18. Amorçage par le transfert, et non la vente, des participations de l'État.

19. Participation universelle des entreprises, en actions ou en numéraire.

20. Cinq ou six fonds publics, les mêmes pour tous les salariés.

21. Des parts détenues en usufruit viager, transmises aux salariés suivants.

22. Une diversification utile au pays : logement, terres agricoles, forêts.

23. Une orientation incitative, jamais forcée, de l'épargne vers ces fonds.

CONVICTION

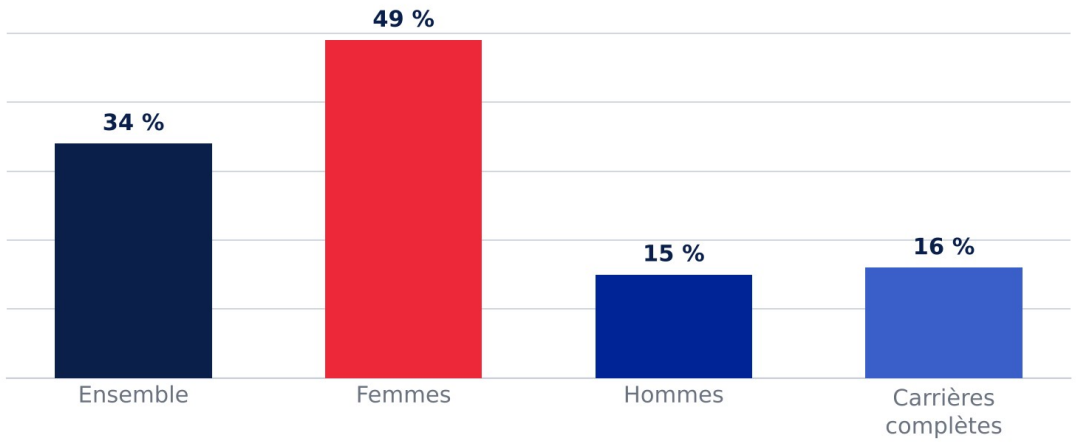
« Le capital des salariés ne s'hérite pas, il se transmet aux salariés suivants. »

CHAPITRE 6

Solidarité : une pension minimale de 1 000 € net

Une femme retraitée sur deux touche 1 000 € brut ou moins

Part des retraités dont la pension de droit direct ne dépasse pas 1 000 € brut par mois · fin 2020



Source : DREES, Les retraités et les retraites, édition 2025 (fiche 05).

6,6 millions
de retraités sous 1 200 € brut de pension de droit direct fin 2020 (Cour des comptes)

2 sur 6,6
millions : retraités à petite pension qui ont bénéficié de la réforme de 2023

1 226,64 €
net : 85 % du SMIC net au 1er janvier 2026, objectif légal pour une carrière complète

L'ESSENTIEL

Un retraité sur trois, et une femme retraitée sur deux, touche 1 000 € brut ou moins de pension de droit direct.

La loi promet déjà 85 % du SMIC net après une carrière complète : la promesse n'est pas tenue pour tous.

Nous proposons 1 000 € net tout de suite pour toute carrière complète, puis la cible de 85 % du SMIC net sur le quinquennat.

Le constat : une promesse légale qui laisse des millions de retraités de côté

Fin 2020, 34 % des retraités résidant en France percevaient une pension de droit direct inférieure ou égale à 1 000 € brut par mois : 49 % des femmes et 15 % des hommes. Même parmi ceux qui ont fait une carrière complète, 16 % étaient sous ce seuil.[28] La Cour des comptes compte 6,6 millions de retraités sous 1 200 € brut, soit 42 % d'entre eux, et relève que leur taux de pauvreté atteint 28 %, contre 10 % pour l'ensemble des retraités.[29]

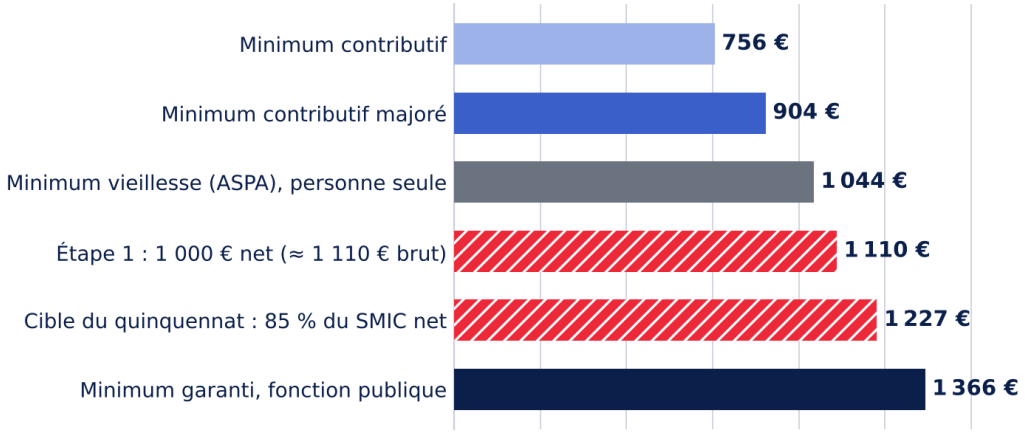
[28] Même source que la note 2.

[29] Cour des comptes, *La sécurité sociale 2026*, rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, chapitre IX « Les petites pensions de retraite : des revalorisations ciblées », 27 mai 2026.

La loi fixe pourtant un objectif : un salarié qui a fait une carrière complète au SMIC doit toucher 85 % du SMIC net, soit 1 226,64 € au 1er janvier 2026. La réforme de 2023 devait s'en approcher. Selon la Cour des comptes, elle a bénéficié à environ 2 millions de retraités sur 6,6 millions, pour un gain moyen de 45 € par mois, et a coûté 940 M€ en 2024 contre 1,4 Md€ prévus.[30] L'objectif ne vaut en effet que pour une carrière complète **cotisée à temps plein**. Les carrières complètes faites de temps partiels ou de petits salaires restent en dessous.

Où placer le curseur : les minima de pension en 2026

Montants mensuels en euros · bruts, sauf mention « net » · objectifs hachurés



Source : Cour des comptes, La sécurité sociale 2026, chapitre IX ; équivalent brut de 1 000 € net : estimation Élysée Conseils.

Les minima actuels dessinent une échelle peu cohérente. Le minimum contributif du régime général est de 756,29 € brut, ou 903,93 € avec sa majoration. Le minimum garanti de la fonction publique est de 1 366,35 € brut. Entre les deux, le minimum vieillesse, versé sans condition de carrière, atteint 1 043,59 € pour une personne seule.[31] Avoir cotisé toute sa vie peut donc rapporter moins que n'avoir pas cotisé.

Nos propositions

Étape 1 : 1 000 € net pour toute carrière complète. Toute personne qui a fait une carrière complète perçoit au moins 1 000 € net de pension, quels que soient ses salaires passés. C'est un point de départ, pas un plafond : l'objectif est de se rapprocher, sur les cinq ans du quinquennat, de **85 % du SMIC net**. La cible est exprimée en part du SMIC, puisque le SMIC évolue chaque année. Le calendrier est piloté par le Haut Conseil des retraites. Les cas particuliers relèvent pour l'essentiel de la négociation des partenaires sociaux.

Étape 2 : les carrières hachées des parents. Beaucoup de petites pensions sont celles de femmes qui ont interrompu ou réduit leur activité pour leurs enfants. Elles sont revalorisées par des points accordés à celles qui ont accouché et à ceux qui ont élevé des enfants (chapitre 9).

Étape 3 : les autres petites retraites. Nous avançons par étapes. Les autres petites pensions sont relevées progressivement, par la revalorisation prioritaire des points de base (chapitre 2), à mesure que les comptes le permettent.

[30] Même source que la note 29.

[31] Même source que la note 29.

Un socle de vie en plus de la pension. Le niveau de vie d'un retraité modeste ne dépend pas seulement de sa pension. Trois dispositifs du Projet 2027 le complètent : l'aide au logement du **ménage accompagné**, qui remplace les aides personnelles au logement ; un **socle vital** d'eau et d'électricité intégré au forfait ; et la **sécurité sociale de l'alimentation**, présentée dans le rapport Agriculture.

Le financement. Une partie du produit de la suppression de l'abattement de 10 % (chapitre 7) est affectée à ces revalorisations.

Trois étapes pour relever les petites retraites

Étape	Qui est concerné	Mesure	Financement
1	Carrières complètes	1 000 € net, puis cible de 85 % du SMIC net sur le quinquennat	Suppression de l'abattement de 10 %
2	Celles qui ont accouché, ceux qui ont élevé des enfants	Points familiaux (chapitre 9)	Suppression de l'abattement ; redéploiement des droits familiaux
3	Autres petites retraites	Revalorisation prioritaire des points de base	Selon l'état des caisses
En plus	Tous les retraités modestes	Ménage accompagné, socle vital, sécurité sociale de l'alimentation	Rapports Logement, Eau, Agriculture

LE CHIFFRE

1,5 à 4 Md€ par an : ordre de grandeur du coût de l'étape 1 pour les retraités actuels et futurs, selon la définition retenue de la carrière complète. Estimation Élysée Conseils à partir des données de la Cour des comptes et de la DREES ; le chiffrage détaillé figurera dans le document de chiffrage.

Réponse à une objection : « 1 000 € net, c'est moins que ce que promet déjà la loi »

La loi promet 85 % du SMIC net à ceux qui ont cotisé toute leur carrière à temps plein au SMIC. Notre plancher s'adresse à tous ceux qui ont une carrière complète, y compris à temps partiel ou avec de petits salaires : ce sont eux que la réforme de 2023 a laissés de côté. Et notre cible, à cinq ans, est bien celle de la loi.

LA PROPOSITION

24. Une pension minimale de 1 000 € net pour une carrière complète, avec la cible de 85 % du SMIC net sur le quinquennat.

25. La revalorisation des carrières hachées de celles qui ont accouché et de ceux qui ont élevé des enfants.

26. Le relèvement progressif des autres petites retraites.

27. Un socle de vie hors pension : ménage accompagné, socle vital d'eau et d'électricité, sécurité sociale de l'alimentation.

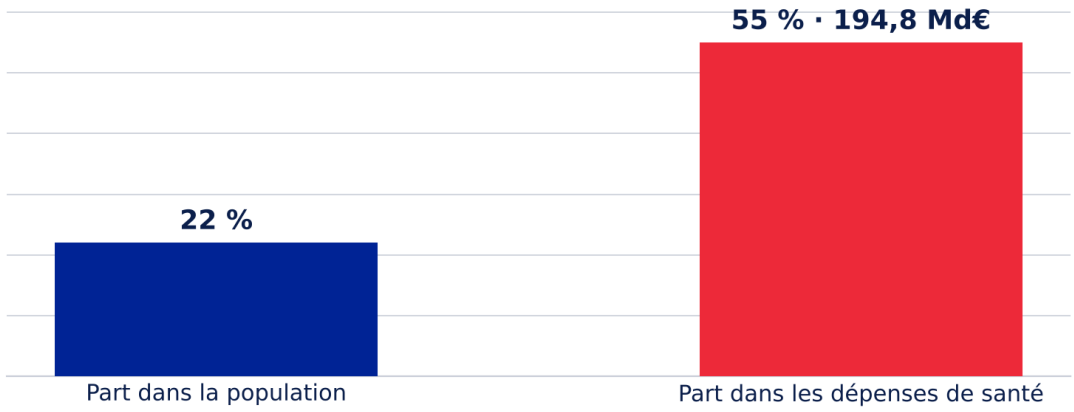
28. Un financement par une partie de la suppression de l'abattement de 10 %.

CHAPITRE 7

L’équité entre retraités

22 % de la population, 55 % des dépenses de santé

Part des 65 ans ou plus · dépense courante de santé : 353,2 Md€ en 2025, tous financeurs



Source : DREES, Les dépenses de santé en 2025, édition 2026 (fiche 31) ; Assurance maladie, rapport Charges et produits pour 2027.

5,4 Md€	4,2 Md€	55 %
rendement net de la suppression de l’abattement de 10 % (IPP, 2027)	rendement net de l’alignement à 9,2 % des taux médian et plein de CSG (IPP)	des dépenses de santé concernent les 65 ans ou plus, 22 % de la population

L’ESSENTIEL

Il ne peut pas y avoir d’égalité entre des retraites qui reflètent des carrières différentes ; il peut y avoir de l’équité.

Nous supprimons un avantage fiscal sans justification et rapprochons la CSG des retraités de celle des actifs.

Le produit sert à revaloriser les petites retraites ; le minimum vieillesse est épargné.

Le constat : deux avantages que rien ne justifie plus

Les retraités bénéficient à l’impôt sur le revenu d’un **abattement de 10 %** sur leurs pensions, créé par la loi de finances pour 1978 sur le modèle de l’abattement pour frais professionnels des salariés. Il est plafonné à 4 439 € par foyer pour les revenus de 2025.[32] Or un retraité n’a pas de frais professionnels. Et l’avantage, par construction, profite d’abord aux foyers imposables.

Les pensions supportent par ailleurs une **CSG** plus faible que les salaires. Les revenus d’activité sont soumis à 9,2 %. Les pensions relèvent de quatre taux selon le revenu du foyer : 0 %, 3,8 %, 6,6 % et 8,3 %.[33] À revenu égal, un retraité contribue donc moins qu’un actif au financement de la protection sociale.

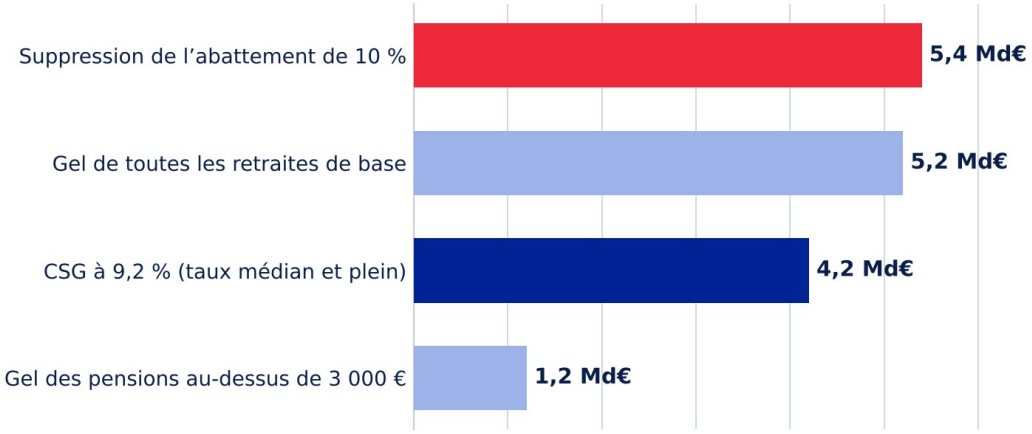
[32] Même source que la note 15.

[33] Même source que la note 15.

Or cette protection sociale bénéficie d'abord aux plus âgés, et c'est normal. En 2025, les personnes de 65 ans ou plus représentent 22 % de la population et 55 % des dépenses de santé, soit 194,8 Md€ sur 353,2 Md€, tous financeurs confondus.[34][35] Demander aux retraités qui en ont les moyens de contribuer comme les actifs, c'est leur demander de financer à égalité des soins dont ils sont les premiers bénéficiaires.

Ce que rapporte chaque levier, selon l'IPP

Rendement net pour les finances publiques en 2027, en milliards d'euros · mesures simulées séparément



Source : Institut des politiques publiques, Notes IPP n° 129, septembre 2026 (modèle TAXIPP).

L'Institut des politiques publiques a simulé ces leviers pour 2027. La suppression de l'abattement rapporterait 5,4 Md€ net. L'alignement à 9,2 % des deux taux de CSG les plus élevés rapporterait 4,2 Md€. Un gel des pensions par seuil rapporte beaucoup moins dès qu'on épargne les petites retraites : 1,2 Md€ au-dessus de 3 000 €, et il touche malgré tout des ménages modestes, parce qu'il vise la pension individuelle et non le revenu du foyer.[36]

Nos propositions

La suppression de l'abattement de 10 %. Les pensions sont imposées comme les autres revenus, sans abattement spécifique. Le projet de loi de finances pour 2027 prévoyait d'abaisser son plafond à 3 000 € ; l'Assemblée nationale a écarté cette mesure en première lecture. Nous proposons d'aller au bout de la logique.

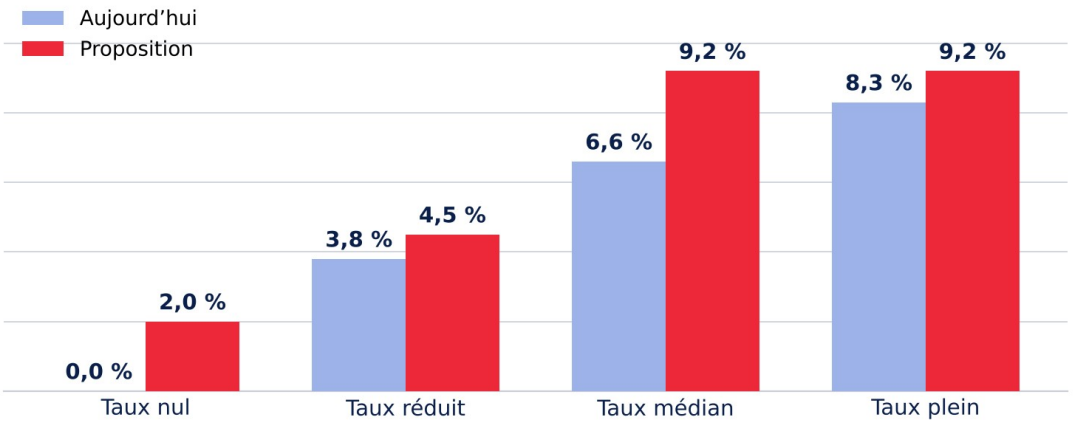
[34] DREES, *Les dépenses de santé en 2025*, édition 2026, fiche 31 « Les dépenses de santé par âge et sexe ». Le champ est la dépense courante de santé au sens international, tous financeurs confondus.

[35] Assurance maladie, *Améliorer la qualité du système de santé et maîtriser les dépenses : propositions pour 2027* (rapport « Charges et produits »), juillet 2026.

[36] Même source que la note 15.

CSG des pensions : quatre taux aujourd'hui, trois demain

Taux de CSG applicables aux pensions de retraite, en % · barème actuel et barème proposé



Source : article L. 136-8 du code de la sécurité sociale (barème actuel, cité par l'IPP) ; proposition Élysée Conseils.

Une CSG à trois taux. Le barème des pensions passe de quatre taux à trois. Le taux nul est porté à **2 %**. Le taux réduit passe de 3,8 % à **4,5 %**. Les taux médian et plein sont unifiés à **9,2 %**, le taux des actifs. Les plus modestes conservent ainsi un taux réduit, mais chacun contribue.

Le minimum vieillesse épargné. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) reste hors du champ de la CSG. Les plus pauvres des retraités ne sont pas concernés.

Un produit affecté à l'équité. Le produit de ces mesures revalorise les petites retraites (chapitre 6) et finance le pilier de solidarité. Les retraités modestes qui paient désormais 2 % ou 4,5 % sont ceux dont la pension est relevée en priorité.

À l'étude : la CRDS et la CASA visibles pour tous. Les retraités aujourd'hui exonérés de CSG le sont aussi de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS, 0,5 %) et de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA, 0,3 %). Pour l'instant, nous nous en tenons à la CSG. Nous étudions d'étendre ces deux contributions à tous, en échange d'une revalorisation équivalente de la pension. Le retraité ne perd rien, mais il voit apparaître les deux lignes sur son bulletin : il sait ce que coûtent la dette sociale et l'autonomie, dont il est le premier bénéficiaire.

Un effort de transition, puis un retour à meilleure fortune. Pendant la transition, les points complémentaires peuvent être gelés (chapitre 2) : c'est la forme que prend l'effort demandé aux pensions les plus élevées. Quand l'emploi et la croissance se redressent, les points sont de nouveau revalorisés, non pas forcément sur l'inflation, mais sur la productivité et selon l'état des caisses. Les partenaires sociaux en décident.

Aujourd'hui / Avec la réforme

	Aujourd'hui	Avec la réforme
Abattement de 10 % sur les pensions	Plafonné à 4 439 € par foyer (revenus 2025)	Supprimé
CSG, retraités les plus modestes	0 %	2 %
CSG, taux réduit	3,8 %	4,5 %

	Aujourd'hui	Avec la réforme
CSG, taux médian et plein	6,6 % et 8,3 %	9,2 %, comme les actifs
Minimum vieillesse (ASPA)	Hors CSG	Hors CSG
Usage du produit	—	Revalorisation des petites retraites

Réponse à une objection : « vous taxez les retraités »

Nous ne créons aucun prélèvement propre aux retraités : nous mettons fin à deux régimes dérogatoires, et l'argent reste entre retraités. L'effort demandé aux uns relève la pension des autres.

Réponse à une objection : « supprimer l'abattement pénalise les plus modestes »

L'IPP a montré que la suppression de l'abattement réduit les aides au logement de certains retraités modestes, parce que ces aides sont calculées sur le revenu après abattement.[37] Dans le Projet 2027, ces aides sont remplacées par l'aide du ménage accompagné, calculée sur la situation réelle du foyer : l'effet disparaît.

LA PROPOSITION

29. Suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions.

30. Une CSG des pensions à trois taux : 2 %, 4,5 % et 9,2 %.

31. Le minimum vieillesse (ASPA) épargné.

32. Un produit affecté à la revalorisation des petites retraites, au nom de l'équité.

33. À l'étude : la CRDS et la CASA visibles sur chaque bulletin de pension, intégralement compensées.

34. Un gel des points complémentaires pendant la transition, puis un retour à meilleure fortune.

CONVICTION

« Personne n'a eu la même carrière : il ne peut pas y avoir d'égalité des retraites. Il doit y avoir de l'équité. »

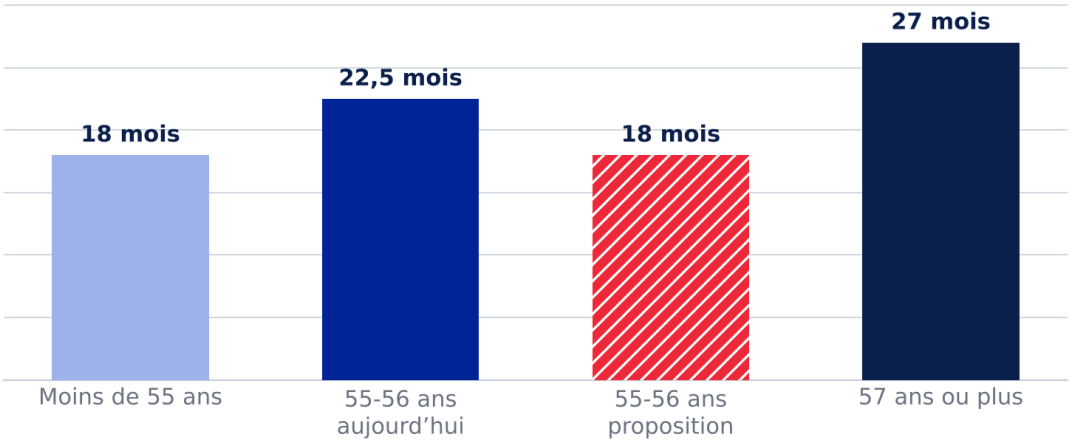
[37] Même source que la note 15.

CHAPITRE 8

Travailler mieux et plus longtemps

Plus on approche de la retraite, plus l’indemnisation dure

Durée maximale d’indemnisation du chômage selon l’âge, en mois · règles en vigueur et proposition (hachuré)



Source : règles d’assurance chômage rappelées par le Conseil d’analyse économique (note n° 90, avril 2026).

45,8 %
taux d’emploi des 60-64 ans au 2e trimestre 2026 (Insee)

17,7 Md€
gain attendu en 2030 d’une hausse de l’emploi des seniors (CAE, Focus n° 124)

7 000 €
par an : seuil envisagé au-delà duquel le cumul emploi-retraite serait écrêté en 2027

L’ESSENTIEL

Moins d’un Français de 60 à 64 ans sur deux travaille : c’est la première réserve de financement des retraites.

Nous proposons une seconde partie de carrière à partir de 55 ans et la fin des incitations à sortir tôt de l’emploi.

Nous abrogerons la réforme du cumul emploi-retraite prévue au 1er janvier 2027.

Le constat : on sort trop tôt de l’emploi, puis on décourage d’y revenir

Au deuxième trimestre 2026, 45,8 % des personnes de 60 à 64 ans occupaient un emploi.[38] Chaque point gagné améliore les comptes deux fois : des cotisations en plus, des prestations en moins. Le Conseil d’analyse économique évalue à 17,7 Md€ en 2030 l’effet d’un relèvement de l’emploi des seniors.[39]

[38] Insee, *Informations rapides* n° 192, 7 août 2026 : taux d’emploi des 60-64 ans au deuxième trimestre 2026.

[39] Conseil d’analyse économique (CAE), « Comment stabiliser la dette publique ? », Focus n° 124, octobre 2025 ; la suppression de la durée allongée à 55-56 ans est recommandée par la note du CAE n° 90 (avril 2026), connue ici par un compte rendu et à vérifier sur le texte d’origine.

Deux règles vont à contresens. La première allonge l'indemnisation du chômage avec l'âge : 18 mois au plus avant 55 ans, 22,5 mois à 55-56 ans, 27 mois à partir de 57 ans. Elle fait de la fin de carrière une préretraite qui ne dit pas son nom.[40]

La seconde vient d'être votée. L'article 102 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 met fin au cumul intégral d'une pension et d'un revenu d'activité pour ceux qui partiront à la retraite à compter du 1er janvier 2027. Entre l'âge légal et 67 ans, la pension serait réduite de la moitié des revenus qui dépassent un seuil fixé par décret, annoncé à 7 000 € par an. Une question écrite au Sénat s'inquiète de ses effets sur les petites retraites, notamment agricoles.[41] Les entrepreneurs que nous avons entendus y voient une erreur : elle pénalise ceux qui veulent continuer à travailler.

Nos propositions

Une seconde partie de carrière. À partir de 55 ans, dans le public comme dans le privé, chaque actif peut s'orienter vers des missions de transmission : tutorat, formation, enseignement, conseil en orientation. Cette seconde partie de carrière s'organise sans créer d'emplois publics supplémentaires.

La fin de l'indemnisation allongée à 55-56 ans. La durée maximale d'indemnisation des 55-56 ans est ramenée de 22,5 à 18 mois, voire moins, comme pour les autres actifs. Le détail figure dans le rapport Travail et emploi.

L'abrogation de la réforme du cumul emploi-retraite. Nous proposerons au Parlement d'abroger la réforme prévue au 1er janvier 2027. Nous ouvrirons ensuite la discussion avec les partenaires sociaux sur les règles du cumul et de la retraite progressive dans le régime universel.

Aujourd'hui / Avec la réforme

	Aujourd'hui	Avec la réforme
Fin de carrière	Sortie précoce, souvent par le chômage	Seconde partie de carrière dès 55 ans
Indemnisation chômage à 55-56 ans	22,5 mois	18 mois, voire moins
Cumul emploi-retraite	Écrêtement prévu au 1er janvier 2027	Réforme abrogée, règles renégociées
Pénibilité	Départs anticipés	Davantage de points tout au long de la carrière (chapitre 2)

LA PROPOSITION

35. Une seconde partie de carrière à partir de 55 ans.

36. Une indemnisation du chômage des 55-56 ans ramenée à 18 mois.

37. L'abrogation de la réforme du cumul emploi-retraite prévue au 1er janvier 2027.

[40] Même source que la note 39.

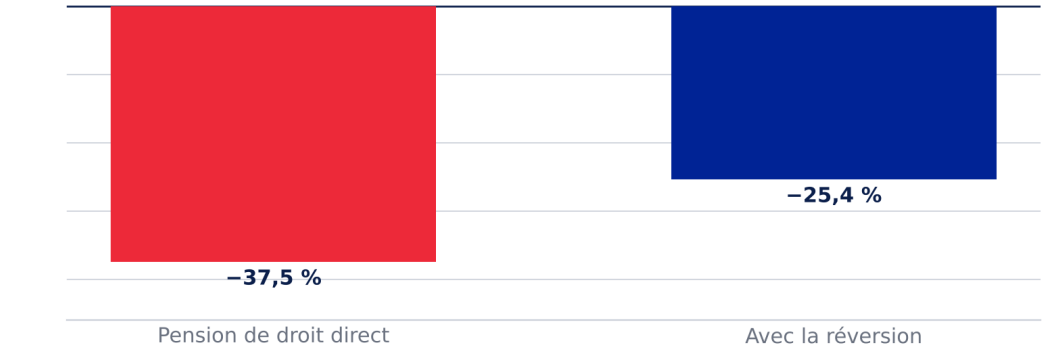
[41] Article 102 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 ; question écrite n° 07756 de Mme Marie-Jeanne Bellamy, sénatrice de la Vienne, Journal officiel du Sénat du 19 février 2026, p. 882.

CHAPITRE 9

Femmes, familles, carrières hachées

Les femmes touchent plus d'un tiers de pension en moins

Écart de pension moyenne des femmes par rapport aux hommes, en % · fin 2023



Source : DREES, Les retraités et les retraites, édition 2025.

−37,5 %
écart de pension de droit direct des femmes par rapport aux hommes (DREES)

8 Md€
coût en 2016 de la majoration de 10 % pour trois enfants (rapport Delevoye)

5 %
de points en plus par enfant, dès le premier : barème du rapport Delevoye

L'ESSENTIEL

Les femmes touchent une pension inférieure de plus d'un tiers à celle des hommes.

Les droits familiaux actuels aident surtout les familles de trois enfants et les pensions élevées.

Nous proposons des points dès le premier enfant, pour celles qui ont accouché et ceux qui ont élevé des enfants.

Le constat : des droits familiaux nombreux, mais mal ciblés

Fin 2023, la pension de droit direct des femmes est inférieure de 37,5 % à celle des hommes. L'écart reste de 25,4 % en comptant la réversion.[42] Il reflète les inégalités de salaire et, surtout, l'effet des enfants sur les carrières : interruptions, temps partiels, promotions manquées.

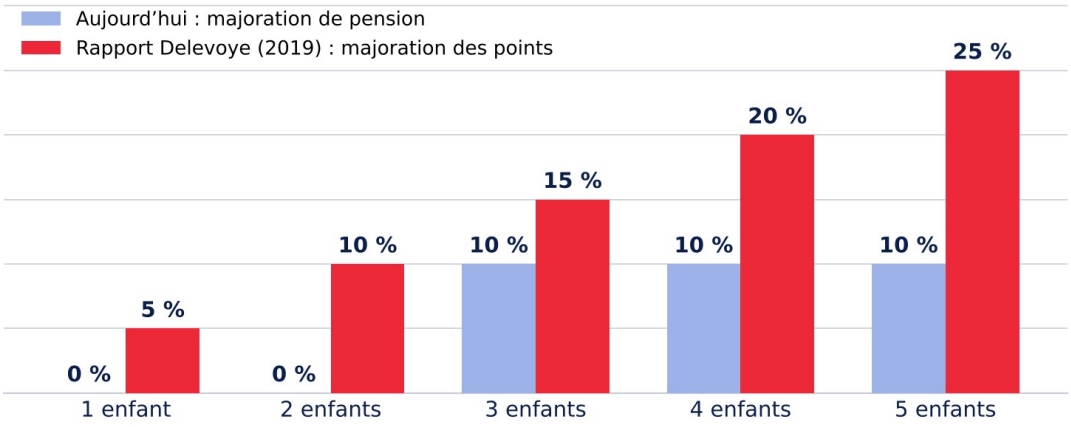
Le système actuel compense par plusieurs dispositifs : des trimestres accordés pour chaque enfant, une assurance vieillesse des parents au foyer, et une majoration de 10 % de la pension pour les parents de trois enfants ou plus. Cette majoration coûtait 8 Md€ en 2016.[43] Elle est proportionnelle à la pension : elle rapporte donc davantage aux pensions élevées, donc plus souvent aux pères. Et elle ne donne rien pour le premier et le deuxième enfant.

[42] Même source que la note 2.

[43] J.-P. Delevoye, rapport précité, p. 70 à 74 : majoration de 5 % des points par enfant dès le premier enfant, choix du parent bénéficiaire dans les quatre ans, attribution à la mère à défaut de choix ; points calculés sur 60 % du SMIC pendant les trois premières années de l'enfant en cas d'interruption ou de réduction d'activité. Le coût de la majoration de 10 % pour trois enfants (8 Md€ en 2016) figure p. 150.

Compter dès le premier enfant

Majoration liée aux enfants, en % · règle actuelle et barème du rapport Delevoye (5 % par enfant)



Source : Haut-Commissaire à la réforme des retraites, Pour un système universel de retraite, juillet 2019, p. 70-71.

Le rapport Delevoye proposait en 2019 de remplacer ces dispositifs par une majoration de 5 % des points par enfant, dès le premier. Les parents choisissaient lequel en bénéficiait, ou la partageaient ; à défaut de choix, elle revenait à la mère. Le rapport prévoyait aussi des points pendant les interruptions d'activité liées aux enfants, calculés sur 60 % du SMIC, pendant les trois premières années.[44]

Nos propositions

Des droits familiaux en points. Dans le régime universel, les droits liés aux enfants prennent la forme de points. Ils s'adressent à celles qui ont accouché et à ceux qui ont élevé des enfants. Un point familial rapporte toujours quelque chose, alors qu'un trimestre de plus est parfois sans effet sur la pension.

Une majoration dès le premier enfant. Chaque enfant donne droit à une majoration des points. Nous reprenons le principe du rapport Delevoye en le précisant : une part de la majoration est **réservée à la mère**, au titre de l'accouchement ; l'autre part est **partageable** entre les parents, au titre de l'éducation. Le barème de 5 % par enfant est donné à titre d'exemple, comme la répartition entre les deux parts ; ils seront discutés avec les partenaires sociaux.

Des points pendant les interruptions. Le parent qui interrompt ou réduit son activité pour élever un enfant continue d'acquérir des points pendant cette période, financés par le pilier de solidarité.

Une réversion aux règles communes. Les taux et les conditions de la pension de réversion varient aujourd'hui d'un régime à l'autre. Le régime universel applique une règle unique. Les droits des personnes déjà veuves ne sont pas modifiés.

Aujourd'hui / Avec la réforme

	Aujourd'hui	Avec la réforme
Premier et deuxième enfant	Des trimestres, parfois sans effet sur la pension	Des points, qui augmentent toujours la pension
Trois enfants et plus	+10 % de pension pour chaque parent, proportionnelle au revenu	Majoration des points pour chaque enfant

[44] Même source que la note 43.

	Aujourd'hui	Avec la réforme
Accouchement	Trimestres de maternité	Part de la majoration réservée à la mère
Interruption d'activité	Assurance vieillesse des parents au foyer, sous conditions	Points acquis pendant l'interruption
Réversion	Taux et conditions différents selon les régimes	Une règle commune

À SAVOIR

Cette réforme est d'abord un redéploiement : les sommes aujourd'hui consacrées aux droits familiaux, dont les 8 Md€ de la majoration pour trois enfants (chiffre 2016), financent les points familiaux. Le solde sera précisé dans le document de chiffrage.

LA PROPOSITION

38. Des droits familiaux attribués en points.

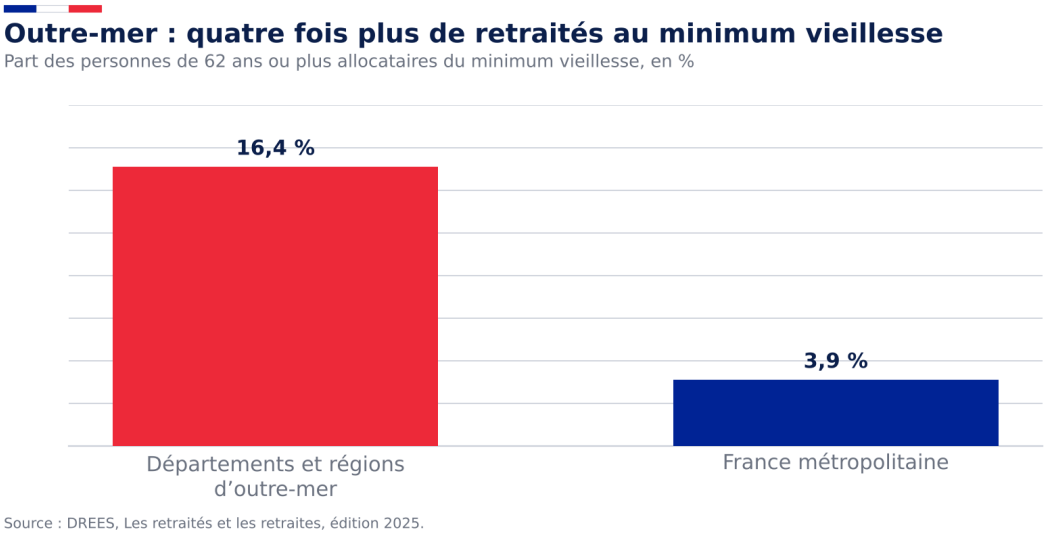
39. Une majoration des points dès le premier enfant, avec une part réservée à la mère et une part partageable.

40. Des points pendant les interruptions d'activité liées aux enfants.

41. Des règles de réversion communes à tous.

CHAPITRE 10

Outre-mer : un diagnostic, puis un accompagnement



16,4 %
des 62 ans ou plus au minimum vieillesse dans les DROM, contre 3,9 % en métropole

276 €
par mois : pension moyenne à Mayotte en 2023 (source de presse, à confirmer)

45 M€
coût d'une revalorisation de l'ASPA outre-mer proposée par une commission d'enquête du Sénat

L'ESSENTIEL

Les retraites sont beaucoup plus basses outre-mer, et les régimes y sont très différents d'un territoire à l'autre.

Nous proposons d'accompagner tous les régimes d'outre-mer, à partir d'un diagnostic régime par régime.

Plusieurs pistes sont mises à la discussion avec les élus et les partenaires sociaux de chaque territoire.

Le constat : des situations sans commune mesure avec la métropole

Dans les départements et régions d'outre-mer, 16,4 % des personnes de 62 ans ou plus perçoivent le minimum vieillesse, contre 3,9 % en France métropolitaine.[45] La commission d'enquête du Sénat sur les inégalités systémiques outre-mer constate que « le niveau des retraites est beaucoup plus bas outre-mer » et que certains territoires, comme les Antilles, affrontent un « mur du vieillissement ».[46]

Les régimes eux-mêmes diffèrent. La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion relèvent du régime général. Mayotte a sa propre caisse, dont les règles convergent lentement vers le droit

[45] Même source que la note 2.

[46] Sénat, commission d'enquête sur les inégalités systémiques outre-mer, *Les inégalités systémiques outre-mer : pour un nouveau paradigme*, rapport n° 810 (2025-2026), tome I, déposé le 30 juin 2026 (Mme Viviane Malet, présidente ; Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure).

commun ; la pension moyenne y était de 276 € par mois en 2023.[47] La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont des régimes autonomes, dont la situation financière est fragile.

Nos propositions

Accompagner tous les régimes d'outre-mer. L'écart avec la moyenne nationale ne se comblera pas en quelques années. Nous posons un principe : aucun régime d'outre-mer n'est laissé seul face à ses difficultés. L'accompagnement repose sur un **diagnostic régime par régime**, publié, et discuté avec les élus et les partenaires sociaux de chaque territoire.

Des pistes mises à la discussion. Plusieurs pistes sont versées au débat, sans être arrêtées à ce stade.

- **Le minimum vieillesse et le coût de la vie.** La commission d'enquête du Sénat propose de revaloriser l'ASPA outre-mer pour tenir compte des écarts de prix, pour un coût estimé à 45 M€.[48]
- **Mayotte.** Le calendrier de convergence des règles de retraite vers le droit commun pourrait être accéléré.
- **Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.** Un appui de l'État aux régimes autonomes pourrait être conditionné à un plan de retour à l'équilibre, dans le respect des compétences de chaque collectivité.
- **L'entrée dans le régime universel.** Les modalités d'application du régime à points sont à définir territoire par territoire.[49]

LA PROPOSITION

42. Un accompagnement de tous les régimes de retraite d'outre-mer, sur la base d'un diagnostic.

43. Des pistes par territoire mises à la discussion.

[47] Pension moyenne à Mayotte : chiffre de 2023 rapporté par l'Agence France-Presse ; une source primaire (caisse de sécurité sociale de Mayotte ou DREES) reste à réunir.

[48] Même source que la note 46.

[49] Assemblée nationale, rapport d'information n° 2667 sur les retraites outre-mer (XVe législature) : rapprochement probable, à vérifier sur le texte.

MISE EN ŒUVRE

Le calendrier et la méthode

Un président ne décide pas seul d'une réforme de cette ampleur. Il faut une majorité à l'Assemblée nationale et l'accord des partenaires sociaux. Le calendrier ci-dessous est donc indicatif.

Trois temps pour la réforme

Période	Ce que nous proposerons	Avec qui
Première année	Suppression de l'abattement de 10 % et nouveau barème de CSG ; pension minimale de 1 000 € net ; abrogation de la réforme du cumul emploi-retraite ; premier tableau de bord de dix pages	Parlement
Première année	Création du Haut Conseil des retraites ; ouverture de la négociation sur le régime universel : niveau de la retraite de base, carrière complète en points, barème des points familiaux	Partenaires sociaux
Deuxième et troisième années	Loi créant le régime universel à trois piliers ; transfert des participations de l'État dans le compartiment retraite ; subventions d'équilibre votées	Parlement, partenaires sociaux
Sur le quinquennat	Montée de la pension minimale vers 85 % du SMIC net ; affiliation des nouveaux entrants au régime universel ; diagnostics outre-mer	Haut Conseil des retraites
Sur 15 à 20 ans	Convergence de tous les régimes ; extinction progressive des subventions d'équilibre	Partenaires sociaux

LIEN AVEC LES AUTRES RAPPORTS

Le rapport « Démocratie directe » du Projet 2027 cite, à titre d'exemple, le régime universel de retraite parmi les grandes décisions qui pourraient être soumises au peuple.

FINANCEMENT

Les ordres de grandeur

Le chiffrage détaillé des 43 propositions fera l'objet d'un document séparé. Ce chapitre donne les ordres de grandeur déjà établis par des sources publiques, et signale ce qui reste à chiffrer.

Ce que l'on sait déjà (en Md€ par an ; + : gain pour les finances publiques)

Mesure	Ordre de grandeur	Source
Suppression de l'abattement de 10 % (proposition 29)	+5,4	IPP, Notes n° 129, simulation 2027
CSG à 9,2 % pour les taux médian et plein (proposition 30)	+4,2	IPP, Notes n° 129 ; non additif avec la ligne précédente
CSG : taux nul porté à 2 %, taux réduit à 4,5 % (proposition 30)	À chiffrer	Assiette par taux à réunir
Pension minimale de 1 000 € net, carrières complètes (proposition 24)	**−1,5 à −4**	**Estimation Élysée Conseils**
Cible de 85 % du SMIC net sur le quinquennat (proposition 24)	À chiffrer	—
Points familiaux (propositions 38 à 40)	Redéploiement	Majoration pour trois enfants : 8 Md€ en 2016 (rapport Delevoye)
Indemnisation chômage des 55-56 ans (proposition 36)	+0,1 à +0,2	Chiffrage du Projet 2027, octobre 2026
Emploi des seniors, effet global en 2030	+17,7	CAE, Focus n° 124 ; borne haute, toutes mesures
Revalorisation de l'ASPA outre-mer (piste)	−0,045	Sénat, rapport n° 810

Trois enseignements se dégagent. Les deux mesures d'équité du chapitre 7 dégagent de l'ordre de 9 Md€ par an, avant le relèvement des deux taux bas de CSG. Ce montant couvre la première étape de la pension minimale et laisse une marge pour les étapes suivantes. Enfin, la capitalisation collective ne pèse pas sur les comptes courants : elle affecte un patrimoine existant.

PRÉCAUTION DE LECTURE

Les simulations de l'IPP sont « statiques » : elles ne tiennent compte ni des changements de comportement, ni des effets sur l'activité. Elles portent sur chaque mesure prise isolément.

QUESTIONS FRÉQUENTES

Dix questions, dix réponses

1. Les retraités actuels vont-ils perdre des droits ?

Non. Les pensions liquidées sont converties en points à leur valeur. Ce qui change pour les retraités actuels, c'est la fiscalité des pensions (chapitre 7) et le mode de revalorisation (chapitre 2).

2. À quel âge partira-t-on à la retraite ?

Dans un régime à points, chacun voit ce que lui rapporte une année de plus. Les paramètres d'âge suivent l'espérance de vie selon une règle écrite dans la loi : le débat n'est plus rouvert à chaque élection.

3. Ma pension suivra-t-elle encore l'inflation ?

Elle ne sera plus indexée mécaniquement. Chaque année, le Haut Conseil des retraites proposera une revalorisation selon la productivité, la croissance et l'état des caisses. Les points de base, qui forment le socle de toute pension, seront revalorisés en priorité.

4. Qui paiera davantage ?

Les foyers de retraités imposables, par la suppression de l'abattement de 10 %, et les retraités aujourd'hui soumis à une CSG inférieure à celle des actifs. Le minimum vieillesse est épargné, et les petites pensions sont relevées.

5. Pourquoi demander 2 % de CSG aux retraités les plus modestes ?

Parce que chacun doit contribuer, même peu, à une protection sociale dont les 65 ans ou plus reçoivent 55 % des dépenses de santé. Ces retraités sont aussi ceux dont la pension est revalorisée en priorité.

6. Que deviennent les régimes spéciaux et les régimes des professions libérales ?

Ils convergent vers le régime universel sur 15 à 20 ans. Les droits acquis sont conservés. Le sort de leurs réserves sera négocié avec les professions concernées.

7. La capitalisation collective est-elle obligatoire ?

Le pilier est alimenté par le patrimoine de l'État et par la participation des entreprises : le salarié n'a rien à verser. L'épargne personnelle peut s'y ajouter, sur la base du volontariat.

8. Que se passe-t-il si un fonds perd de la valeur ?

La pension de base et la pension minimale n'en dépendent pas. Les fonds sont diversifiés et investis sur le long terme, en partie dans des actifs réels. Le complément de pension varie avec leurs revenus.

9. L'État se désengage-t-il des retraites de ses agents ?

Non. Il continue de payer les pensions de ses anciens agents, par des subventions d'équilibre. Ce qui change, c'est que ces subventions sont votées et publiées.

10. Et la prise en charge du grand âge ?

Une revalorisation moins automatique des pensions suppose une bonne prise en charge de la perte d'autonomie, comme le souligne l'IPP.[50] Ce sujet fera l'objet d'un rapport séparé du Projet 2027 ; l'idée d'une garantie de revalorisation aux âges élevés y sera étudiée.

[50] Même source que la note 13.

CONCLUSION

Un choix de société

La retraite n’est pas un problème comptable. C’est le contrat qui lie les générations entre elles.

Ce contrat, nous l’avons laissé se brouiller. Les jeunes n’y croient plus. Les retraités craignent chaque budget. Les actifs ne comprennent pas ce qu’ils paient. Et l’État comble les écarts par des lignes que personne ne lit.

Nous proposons de le réécrire en clair. Un seul régime, pour que le même euro donne les mêmes droits. Des points, pour que chacun sache où il en est. Des partenaires sociaux responsables, pour que les caisses ne vivent plus à crédit. Une capitalisation collective, pour que tous les salariés possèdent une part de la richesse qu’ils créent. Une pension minimale, pour qu’une vie de travail ne finisse pas dans la gêne. Et de l’équité entre retraités, pour que l’effort soit partagé par ceux qui le peuvent.

Rien de cela ne se fera sans le Parlement ni sans les partenaires sociaux. C’est pourquoi ce rapport laisse ouverts les paramètres qui leur reviennent. Mais la direction est donnée. Nous savons où aller.

> **CONVICTION**
>
> *« Des règles que chacun comprend, des comptes que chacun peut lire, un effort que chacun trouve juste : c’est cela, un nouveau contrat social. »*

Philippe Agnelli, président d’Élysée Conseils

GLOSSAIRE

Sigles et notions

Sigle ou notion	Signification
Agirc-Arrco	Régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés du privé, à points, géré par les partenaires sociaux
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées, ou minimum vieillesse, versée sans condition de carrière
CAE	Conseil d'analyse économique
CARMF	Caisse autonome de retraite des médecins de France
CASA	Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (0,3 % sur les pensions)
CCSS	Commission des comptes de la Sécurité sociale
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse, qui gère le régime général
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (agents territoriaux et hospitaliers)
COR	Conseil d'orientation des retraites
CPSTI	Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale (0,5 %)
CRPN	Caisse de retraite du personnel navigant de l'aéronautique civile
CSG	Contribution sociale généralisée
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DROM	Départements et régions d'outre-mer
IPP	Institut des politiques publiques
Ircantec	Régime de retraite complémentaire des agents contractuels du secteur public, à points
Minimum contributif	Montant minimal de la pension de base du régime général pour une carrière au taux plein
PIB	Produit intérieur brut
Point de base	Dans notre proposition, point acquis jusqu'au niveau de la retraite de base, revalorisé en priorité
Point complémentaire	Dans notre proposition, point acquis au-delà de la retraite de base, qui peut être gelé
RAFP	Retraite additionnelle de la fonction publique, régime obligatoire par capitalisation
Réversion	Part de la pension d'un assuré décédé versée à son conjoint survivant
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
Usufruit viager	Droit de percevoir les revenus d'un bien sa vie durant, sans en détenir la propriété transmissible
Valeur d'achat	Montant de cotisation nécessaire pour acquérir un point
Valeur de service	Montant annuel de pension auquel donne droit un point

BIBLIOGRAPHIE

Les sources de ce rapport

Statistique publique

- Conseil d'orientation des retraites, *Évolutions et perspectives des retraites en France*, rapport annuel, juin 2026.
- DREES, *Les retraités et les retraites*, édition 2025.
- DREES, *Les dépenses de santé en 2025*, édition 2026.
- DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2025.
- Insee, *Informations rapides* n° 192, 7 août 2026.
- Commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport de mai 2026.

Rapports et études publics

- Cour des comptes, *Situation financière et perspectives du système de retraites*, communication au Premier ministre, 20 février 2025.
- Cour des comptes, *La sécurité sociale 2026*, chapitre IX « Les petites pensions de retraite », 27 mai 2026 : https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-05/20260527-RALFSS-2026-9-Petites-pensions-de-retraite.pdf
- J.-P. Delevoye, *Pour un système universel de retraite*, juillet 2019.
- O. Blanchard et J. Tirole (dir.), *Les grands défis économiques*, France Stratégie, juin 2021.
- Conseil d'analyse économique, « Comment stabiliser la dette publique ? », Focus n° 124, octobre 2025.
- Mission sur la trajectoire des finances publiques, rapport remis au Gouvernement le 15 juillet 2026.
- Sénat, commission d'enquête sur les inégalités systémiques outre-mer, rapport n° 810 (2025-2026), 30 juin 2026 : https://www.senat.fr/rap/r25-810-1/r25-810-134.html
- Assurance maladie, rapport « Charges et produits » pour 2027, juillet 2026.

Institutions de recherche et acteurs

- Institut des politiques publiques, Notes IPP n° 129, « Comment mettre à contribution les retraités pour le redressement des finances publiques ? », septembre 2026.
- Institut des politiques publiques, « Indexation dans les régimes de retraite par points », billet, septembre 2026.
- B. Martinot, R. Muret et P. Gravier, *Vers un système de retraite mixte répartition-capitalisation*, Fondapol, novembre 2025.
- É. Weil, « La retraite par capitalisation obligatoire : l'obstacle du coût de la transition », *La Grande Conversation*, mai 2025.
- Institut Montaigne, *Retraites : pour une réforme durable*, février 2016.
- Rapports annuels 2025 de l'Agirc-Arrco, de l'Ircantec, du RAFP, de la CARMF et de la CRPN.

Textes juridiques

- Ordonnance n° 67-693 du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.

- Loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, article 102 (cumul emploi-retraite) ; Sénat, question écrite n° 07756, Journal officiel du 19 février 2026 : https://www.senat.fr/questions/base/2026/qSEQ260207756.html

Un document ouvert

Élysée Conseils est un think tank citoyen. Il rédige le Projet 2027, un programme pour l'élection présidentielle de 2027, publié en open source et mis à la disposition de tous les candidats. Chaque rapport de propositions s'appuie sur des sources publiques, citées en notes, et reste ouvert à la discussion.

Ce rapport Retraites sera suivi d'un document de chiffrage, qui reprendra les 43 propositions une à une. Les paramètres laissés ouverts ici, comme le niveau de la retraite de base, la carrière complète en points ou le barème des points familiaux, seront précisés au fil de la concertation.

CONTACT ET LICENCE

Ce rapport est un document de travail du Projet 2027. Il est appelé à évoluer avec les contributions de chacun. Pour proposer une correction, un chiffre ou une idée : **mesidees@elysee-conseils.fr**.

Licence. Ce document est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Partage dans les mêmes conditions 4.0 International (CC BY-SA 4.0). Vous pouvez le partager et l'adapter, à condition de citer Élysée Conseils et de diffuser vos adaptations sous la même licence.