

Michaël Zemmour : « La manière dont François Bayrou présente le déficit du système des retraites est fantaisiste »

Le 16 Janvier 2025

Michaël Zemmour Enseignant-chercheur à l'Université Lyon 2, chercheur associé au LIEPP (Sciences Po)

La question des retraites figurait sans aucun doute parmi les sujets les plus attendus du [discours de politique générale de François Bayrou](#). Dès les premières minutes, le 14 janvier, le Premier ministre a donc abordé ce chapitre. Il a promis de le « *remettre en chantier* », mais a surtout insisté sur les déficits qu'entraînerait notre système. « *Sur les plus de 1 000 milliards de dette supplémentaires accumulés par notre pays ces dix dernières années, les retraites représentent 50 % de ce total* », s'est insurgé le chef du gouvernement.

Ses propos posent plusieurs problèmes : d'abord, la méthode de chiffrage choisie par François Bayrou est discutable. Ensuite, ce discours alarmiste participe à alimenter la « politique des caisses vides ». C'est ce qu'explique l'économiste spécialiste de la protection sociale Michaël Zemmour, qui tient également [un blog](#) sur notre site.

Chaque année, le Conseil d'orientation des retraites (COR) évalue la situation économique du système des retraites. Or, ses dernières estimations sont loin des chiffres évoqués par François Bayrou¹.
Pourquoi ?

Michaël Zemmour : Les partenaires sociaux, les présidents successifs de ce conseil – même s'ils n'ont pas la même sensibilité –, les économistes ou encore les journalistes ont tous une grille de lecture commune sur les retraites qui est fournie par le COR.

Mais le raisonnement de François Bayrou ne correspond pas du tout au cadre comptable de ce conseil. Ce dernier montre qu'il y a effectivement [un déficit modéré](#) du système de retraite [Un solde de - 0,2 % du PIB en 2024 et - 0,8 % du PIB en 2070, d'après le rapport annuel 2024, NDLR.]. Mais la convention retenue n'équivaut pas aux chiffres avancés par le Premier ministre. Toute comptabilité est conventionnelle, mais celle employée par François Bayrou est particulièrement fantaisiste.

Le financement de notre système de retraite est mixte, c'est-à-dire qu'il est très majoritairement financé par les cotisations mais aussi par l'Etat.

Les cotisations employeur de l'Etat sont particulièrement élevées (beaucoup plus que dans le privé). Pas parce que les retraites du public sont très élevées – elles sont comparables à celles du privé en moyenne –, mais parce que l'Etat doit compenser deux phénomènes : la baisse (relative) du nombre de fonctionnaires et le gel du point d'indice.

C'est donc parce qu'il a fait de sévères économies budgétaires sur la masse salariale du public (et non parce qu'il dépense sans compter !) que l'Etat doit cotiser (par fonctionnaire) un montant très élevé pour les retraites.

Par ailleurs, l'Etat concourt par différents mécanismes de solidarité aux financements de l'ensemble des retraites.

Le raisonnement utilisé par François Bayrou, qui avait circulé il y a quelque temps déjà [[comme nous l'expliquions dans cet article](#), ndlr] sans être reconnu par les économistes spécialistes de la retraite, consiste à dire que tout ce qui n'est pas financé par des cotisations, c'est de la dette. C'est absurde.

Pourquoi choisit-il de présenter le déficit du système de cette façon ?

M. Z. : Cela correspond à une dramatisation du déficit, dont l'objectif est de forcer à faire des économies, ce qu'on appelle « la politique des caisses vides ».

Objectivement, les retraites ne sont pas à l'origine du creusement de la dette ces dernières années, sauf à considérer que c'est une dépense particulièrement illégitime, mais elle ne l'est pas plus que les dépenses d'éducation ou les dépenses militaires. Ce discours sur la « dette cachée » des retraites vient complètement brouiller cette légitimité. C'est un élément qui n'est pas très favorable à ce que des solutions émergent.

Justement, pour aboutir à des solutions, François Bayrou a, dans un premier temps, demandé une mission flash à la Cour des comptes pour dresser un état des lieux du système des retraites. Que peut-on dire cette méthode ?

M. Z. : Rappelons qu'il y a deux instances dont le suivi du financement et des paramètres des retraites est le métier : le Conseil d'orientation des retraites, que j'ai déjà évoqué, qui a une vraie expertise dans le domaine, qui rend un rapport annuel et qui est un lieu de dialogue social². Et le comité de suivi des retraites (CSR), qui faisait des recommandations au gouvernement sur la base du rapport du COR, mais qui n'a pas été renouvelé depuis le mois de juin.

La Cour des comptes écrit aussi sur les retraites – elle peut le faire sur tous les sujets –, mais en l'occurrence c'est un peu étonnant de la mettre en avant comme base de discussion, surtout si l'on veut encourager la discussion sociale. La Cour des comptes n'est pas un haut lieu du diagnostic social partagé. On peut voir ce choix comme une forme de contournement et peut-être de défiance vis-à-vis des instances qui existent. Ça laisse perplexe.

Dans un deuxième temps, le Premier ministre propose que les partenaires sociaux négocient pendant trois mois pour trouver un « accord d'équilibre et de meilleure justice » au sujet des retraites. Est-ce une avancée ?

M. Z. : Depuis l'élection d'Emmanuel Macron, les partenaires sociaux ont été particulièrement maltraités et ignorés. De leur point de vue, être remis au centre du jeu est un point positif.

Néanmoins, cette discussion ressemble très fortement au [cadre de négociation qui était posé pour l'assurance chômage](#) : il laissait préjuger à l'avance qu'il n'y aurait pas d'accord parce que le patronat avait tout intérêt à ne pas en trouver, sachant que le gouvernement trancherait derrière.

Pour les retraites, c'est pareil : on ne voit pas très bien pourquoi le patronat, favorable à la réforme, changerait de position. Il s'est toujours opposé à l'augmentation des ressources du financement, les cotisations par exemple.

Le choix de ne pas arrêter la réforme de 2023 pendant les débats est un grand changement par rapport à ce que l'on a connu avec les négociations pour l'assurance chômage. Les conditions ne sont pas très propices à une évolution possible de la réforme car le temps joue en sa faveur, elle continue de s'appliquer. L'âge légal et la durée de cotisation progressent rapidement³.

Au fond, si un accord devait s'appliquer dans les prochains mois sans mise en pause, le changement ne porterait plus que [sur un tiers de la réforme](#) : savoir si on s'arrête à 63 ans ou si on va jusqu'à 64 ans (et sans plus discuter de la durée de cotisation portée à 43 ans de manière accélérée).

« Pas de totem, pas de tabou, pas même celui de l'âge », a dit le chef du gouvernement. Mais il a tout de même fixé une règle d'or : « ne pas dégrader l'équilibre financier ». Peut-on aboutir à une réforme plus juste, sans augmenter les recettes ?

M. Z. : La raison pour laquelle les gouvernements précédents n'ont trouvé aucun accord, c'est parce qu'ils refusaient d'affecter le moindre centime supplémentaire au système des retraites. Ils imposaient même l'idée que baisser les ressources était nécessaire. Si la proposition des partenaires sociaux doit réellement être à budget constant, ils ne vont pas pouvoir discuter de grand-chose.

D'autant que, face à un risque social qui augmente – plus de chômage, plus de maladies, plus de retraités –, cela paraît assez naturel de mettre des recettes supplémentaires. C'est le cas pour n'importe quelle assurance. Si l'assurance contre les intempéries fait face à davantage d'intempéries, on ne trouve pas absurde de se poser la question d'augmenter les cotisations.

Ne pas augmenter les recettes pour les retraites est une position relativement extrême. L'espace de négociation qui est, par ailleurs, réclamé par l'ensemble des organisations syndicales consiste justement à dire qu'il ne faut pas exclure des recettes supplémentaires du pilotage du système de retraites dans le futur.

Si François Bayrou les exclut une par une – ou dit que les recettes qui existent déjà ne sont pas des vraies recettes –, cela ferme une porte qui n'a même pas été tout à fait ouverte.

Propos recueillis par Audrey Fisné-Koch

- [1.](#) « Notre système de retraite verse chaque année quelque 380 milliards d'euros de pensions. [...] Les employeurs et les salariés privés et publics versent à peu près 325 milliards par an. Restent 55 milliards, versés par le budget des collectivités publiques, au premier chef de l'Etat, à hauteur de quelque 40 ou 45 milliards. »
- [2.](#) Les organisations professionnelles et syndicales en sont membres.
- [3.](#) L'âge légal de départ augmente progressivement de 3 mois par année de naissance jusqu'à atteindre 64 ans pour les générations nées à partir de 1968. Quant à la durée de cotisation, elle continue elle aussi de progresser jusqu'à 43 annuités requises.