

Indexation des pensions

Le Conseil d'orientation des retraites a considéré dans son premier rapport que, dans le cadre de l'évolution future du système de retraite, la fixation d'un objectif relatif au montant des pensions était nécessaire. Un tel objectif suppose de se prononcer sur deux éléments :

- le taux de remplacement des revenus d'activité par les pensions au moment du passage à la retraite ;
- la revalorisation des pensions tout au long de la retraite.

Après avoir analysé les objectifs possibles d'un mécanisme de revalorisation des pensions, la présente note décrit les mécanismes de revalorisation actuellement en vigueur dans les régimes de retraite français et présente des pistes d'évolution possible.

Ces évolutions doivent être discutées en examinant leur cohérence avec les orientations générales retenues par le Conseil. Les éléments de chiffrage aujourd'hui disponibles sont par ailleurs présentés et devront être complétés pour éclairer la discussion sur les conséquences financières des différentes options envisageables.

La réflexion présentée englobe les mécanismes de revalorisation des pensions liquidées et ceux des droits en cours d'acquisition, dans la mesure où ils sont souvent liés par la réglementation.

I – LES OBJECTIFS POSSIBLES D'UN MECANISME DE REVALORISATION DES PENSIONS.

Ces objectifs divers varient notamment selon les caractéristiques générales du système de retraite ou du régime considéré : universel ou professionnel, contributif ou non, ouvrant droit à des prestations forfaitaires ou à des pensions calculées en fonction des revenus d'activité...

1. En ce qui concerne les pensions liquidées

Les objectifs possibles sont les suivants :

- maintenir dans le temps le niveau de vie absolu des retraités ;
- maintenir dans le temps le niveau de vie relatif des retraités par rapport à celui des actifs : ensemble des actifs, actifs du régime dont relèvent les retraités considérés, actifs de leur catégorie professionnelle... ;
- corriger des inégalités entre retraités en traitant différemment, par exemple, les plus faibles pensions.

2. En ce qui concerne les droits en cours de constitution

Le principal objectif est de maintenir la valeur des droits en question au cours du temps. Les choix faits en la matière ont une incidence sur le taux de remplacement et leur discussion renvoie aussi à la réflexion sur l'objectif de taux de remplacement

3. En ce qui concerne, pensions liquidées et droits en cours de constitution

Aux objectifs précédemment recensés peuvent s'ajouter des objectifs complémentaires :

- lisibilité pour les assurés et les retraités ;
- pilotabilité du dispositif au cours du temps par les gestionnaires et ajustements éventuels en fonction de la conjoncture ;
- respect de contraintes financières globales.

II – LES MECANISMES AUJOURD'HUI EN VIGUEUR

1. Dans le régime général et les régimes alignés

Règle permanente posant le principe d'une indexation en fonction de l'évolution des prix, des droits en cours d'acquisition (salaires ou revenus reportés au compte) et des pensions liquidées.

2. Dans les régimes complémentaires de salariés

Indexation des droits en cours d'acquisition et des pensions liquidées en fonction de l'évolution des prix.

3. Régimes de la fonction publique et régimes spéciaux

- indexation des pensions liquidées sur l'évolution des traitements d'activité (plus précisément en fonction de la valeur du point d'indice donc hors « GVT » par définition) ;
- répercussion des mesures catégorielles sur les retraités des catégories concernées ;
- pas de nécessité d'actualisation des droits en cours d'acquisition du fait du calcul de la pension en fonction du dernier revenu d'activité.

4. Régimes des professions libérales

- régimes de base : évolution alignée sur l'AVTS (minimum vieillesse) ;
- régimes complémentaires : fixé dans le cadre de chaque régime.

5. Minimum vieillesse

Revalorisation annuelle à la discrétion du gouvernement. En pratique : indexation sur les prix.

Il faut souligner que dans tous les cas où s'applique une indexation sur les prix, elle est généralement assortie de coups de pouce, décidés notamment lorsque la conjoncture est favorable. Ces coups de pouce peuvent être différents selon les prestations.

III – LES EVOLUTIONS POSSIBLES

1. Pistes de réflexion

1.1 – Choix de l'index de revalorisation pour les pensions liquidées.

a) prix :

L'index retenu est l'index d'évolution des prix à la consommation.

Cet indicateur, simple et lisible garantit le pouvoir d'achat des retraités. Cependant, en cas de croissance du pouvoir d'achat des revenus d'activité professionnelle, il conduit à une dégradation de la situation des retraités par rapport à celle des actifs et à une dégradation de la situation des retraités les plus anciens par rapport aux plus récents. En cas de dégradation du pouvoir d'achat des revenus d'activité professionnelle, il conduit en sens inverse à une meilleure situation des retraités comparée à celle des actifs.

b) Salaires

Si le principe d'une indexation sur l'évolution des salaires est retenu, plusieurs index sont susceptibles d'être choisis :

- . index d'évolution du salaire brut moyen par tête ou du salaire net moyen par tête (b1).
- . index d'évolution du salaire moyen par tête global, ou corrigé du GVT (b2).

b1) Salaire brut ou salaire net

Pour se prononcer sur ce choix il faut prendre en considération les prélèvements pesant sur les revenus d'activité et les pensions de vieillesse. Si l'on s'est donné pour objectif de maintenir dans un certain rapport pensions moyennes nettes et revenus moyens d'activité nets, deux manières de faire sont possibles :

- la première consiste à fixer un taux de remplacement rapportant la pension brute au revenu brut d'activité, à indexer l'évolution de la pension brute sur celle du revenu brut d'activité et à appliquer les mêmes prélèvements aux revenus d'activité et aux pensions.
- la deuxième consiste à fixer un taux de remplacement rapportant la pension au revenu net d'activité et à indexer l'évolution de la pension sur celle du revenu net d'activité.

Dans un système où les pensions et les revenus d'activité sont pour partie soumis aux mêmes prélèvements (CSG) et pour partie non (cotisations vieillesse et chômage) une telle option pourrait conduire à calculer un taux de remplacement sur un salaire net des cotisations vieillesse et chômage et à indexer les pensions liquidées en fonction de l'évolution du salaire moyen net de ces cotisations (et plus généralement net de toutes les cotisations non supportées par les pensionnés).

b2) Salaire moyen global ou corrigé du GVT

L'utilisation d'un index de salaire corrigé du GVT a parfois été évoquée. Elle est de fait appliquée dans les régimes spéciaux lorsqu'ils effectuent une revalorisation en fonction de l'évolution d'un « point d'indice ».

Elle correspond au choix d'un partage limité des gains de productivité entre actifs et retraités. Elle soulève toutefois de délicats problèmes de mesure. On note que dans les régimes du secteur public elle s'accompagne d'une répercussion de l'effet des mesures salariales catégorielles sur les retraités des catégories concernées.

L'examen des dispositifs existants montre qu'une diversité de choix en la matière est possible.

c) Index alternatifs aux prix ou aux salaires.

Il peut être utile d'examiner des hypothèses d'indexation sur des index alternatifs :

- Ces index peuvent être dérivés des index de prix ou de salaires : on trouve à l'étranger des index retenant une combinaison entre prix et salaires en fixant une évolution suivant l'évolution des salaires diminuée d'un certain pourcentage. Un tel choix peut être dicté par des considérations de

soutenabilité financière ou par une option privilégiant dans un cadre financier contraint le maintien d'un niveau relativement élevé pour le taux de remplacement au moment de la liquidation et une moindre garantie en termes de revalorisation des pensions.

- Ces index peuvent être autres : ainsi retenir un index d'évolution du PIB/tête peut permettre d'intégrer en partie dans l'index l'effet de l'évolution démographique. Un tel indicateur pourrait conduire à des évolutions proches de celles obtenues avec une indexation sur les salaires nets.

1.2 – Choix du mode d'actualisation des droits en cours de constitution

Dans les régimes où une telle actualisation est nécessaire le choix aujourd'hui fait est celui de l'utilisation d'un même index pour l'actualisation des droits en cours de constitution et pour l'évolution des pensions, en l'occurrence les prix.

La question est aujourd'hui posée de revenir notamment sur l'indexation sur les prix des salaires ou revenus portés au compte dans le régime général et les régimes alignés. Diverses hypothèses sont possibles analogues à celles balayées s'agissant de l'indexation des pensions liquidées. Les choix pour l'indexation des droits en cours de constitution et pour celle des pensions liquidées peuvent techniquement être différents, s'agissant de régimes en annuités.

Dans les régimes en points en revanche l'option retenue pour indexer la valeur du point s'applique aussi bien aux pensions liquidées qu'aux droits en cours de constitution.

1.3 – Règle permanente ou révisable dans le temps.

La préoccupation de lisibilité conduit à retenir des règles permanentes d'indexation, qui doivent alors être conçues de manière à assurer dans le temps, quel que soit le contexte économique notamment, le respect des objectifs fixés et des contraintes financières.

En sens inverse le souci de conserver des marges d'adaptation à un contexte évolutif peut conduire à fixer une règle a minima avec des possibilités d'ajustements en fonction des circonstances à la hausse ou la baisse (dans un cadre organisé) ou à prévoir une règle pour un temps donné et des clauses de rendez-vous.

1.4 – Modulation des revalorisations en fonction des catégories de retraités.

La question d'une revalorisation différenciée en fonction du niveau des pensions peut être posée. Dans le cas où un principe d'indexation en fonction d'un index de salaire est retenu, elle peut se poser par exemple pour le minimum contributif (par référence aux règles d'évolution du salaire minimum).

2 – Éléments de chiffrage

Les éléments de chiffrage aujourd'hui disponibles sont joints en annexe, complètes d'une actualisation du chiffrage des hypothèses d'indexation distinguant évolution des salaires portés au compte et des pensions liquidées du régime général.

ANNEXE

Incidences respectives de l'indexation des salaires portés au compte et de l'indexation des pensions sur le solde de la CNAV

Une nouvelles variante de projection réalisée par la CNAV permet de comparer les résultats des 3 projections suivantes

- Indexation sur les prix à la fois des salaires portés au compte et des pensions
- Indexation des salaires portés au compte sur les prix+0,8% et des pensions sur les prix
- Indexation sur les prix+0,8% à la fois des salaires portés au compte et des pensions

Effet des types d'indexation sur le solde technique.

	2000	2010	2020	2030	2040
Solde en milliards Euros 2000					
Salaires et pensions sur les prix,	-1,5	-0,8	10,9	26,7	39,7
Salaires sur les prix + 0,8%, Pensions sur les prix	-1,5	0,1	15,3	35,9	53,2
Salaires et pensions sur les prix + 0,8%	-1,5	4,3	24,7	51,0	74,1
Incidences en milliards d'Euros 2000					
Incidence de l'indexations des salaires	0	1,0	4,3	9,1	13,5
A Incidence de l'indexations des pensions	0	4,2	9,5	15,2	20,9
Incidence totale	0	5,2	13,8	24,3	34,4
Incidences en % des prestations					
B Incidence de l'indexations des salaires	0,0%	1,3%	4,5%	7,3%	8,9%
C Incidence de l'indexations des pensions	0,0%	5,6%	9,3%	11,3%	12,7%
D Incidence totale	0,0%	7,0%	14,2%	19,5%	22,8%

L'incidence de l'indexation des pensions à +0,8%(ligne A) part d'une base où les salaires sont déjà indexés à 0,8%. Cela conduit à une incidence supérieure à ce qu'aurait donné la seule majoration de 0,8% de l'indexation des pensions.

Pour avoir une appréciation comparable des deux types d'indexation on rapporte le solde au total des prestations :

- ligne B et ligne D le solde est rapporté aux prestations avec indexation des salaires portés au compte et des pensions sur les prix
- ligne C le solde est rapporté aux prestations avec indexation des salaires portés au compte sur les prix +0,8%, et des pensions sur les prix

L'incidence totale ne correspond pas à une somme mais à un produit.

La majoration de l'indexation des pensions liquidées a une montée en charge rapide. La majoration de l'indexation des salaires portés au compte, intervenant sur le flux des nouveaux liquidants, a une montée en charge plus lente.

Effet des types d'indexation sur le solde technique.
Projections avec une majoration de 1,2 % par an

	2000	2010	2020	2030	2040
Solde en milliards Euros 2000					
	-1,5	-0,8	10,9	26,7	39,7
	Salaires et pensions sur les prix, Salaires sur les prix + 1,2%				
	-1,5	0,6	17,6	40,8	60,6
	Pensions sur les prix				
	-1,5	7,0	32,4	65,1	94,6
	Salaires et pensions sur les prix + 1,2%				
Incidences en milliards d'Euros 2000					
	0	1,5	6,6	14,1	20,9
	Incidence de l'indexations des salaires				
A	0	6,4	14,8	24,3	34,0
	Incidence de l'indexations des pensions				
	0	7,9	21,4	38,3	54,9
	Incidence totale				
Incidences en % des prestations					
B	0,0%	2,0%	6,8%	11,3%	13,8%
	Incidence de l'indexations des salaires				
C	0,0%	8,5%	14,2%	17,4%	19,7%
	Incidence de l'indexations des pensions				
D	0,0%	10,7%	22,0%	30,8%	36,3%
	Incidence totale				