

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ?

Les modalités de revalorisation des pensions (après liquidation) et des droits à la retraite (avant liquidation) sont un élément central pour le pilotage des objectifs de niveau de vie des retraités et de pérennité financière du système de retraite.

Le dossier rappelle l'historique des évolutions des modalités de revalorisation et les problématiques associées, et présente des résultats de simulations visant à quantifier l'effet propre de revalorisations selon l'évolution des salaires plutôt que selon les prix.

Il ne s'agit pas de simuler un scénario de réforme (la revalorisation sur les salaires entraînerait une hausse des dépenses de pension qui appellerait des mesures compensatrices pour assurer la soutenabilité du système de retraite) mais de documenter les effets de différentes règles de revalorisation.

I – Les modalités de revalorisation des pensions et des droits à la retraite dans le système de retraite français

- **Quelles sont les modalités actuelles de revalorisation dans les principaux régimes de retraite ?** Les pensions et les droits à la retraite (notamment les salaires portés au compte au régime général) sont revalorisés sur les prix, dans les régimes de base et dans la plupart des régimes complémentaires, alors qu'ils étaient revalorisés sur les salaires à l'origine. Le principe de revalorisation sur les prix est entré dans le droit en 1993 dans les régimes alignés (et en 2003 dans les régimes de la fonction publique), mais il était appliqué *de facto* depuis le milieu des années 1980 (cf. [documents n° 2, 3 et 4](#)). La date des revalorisations annuelles a été progressivement reportée, du 1^{er} janvier au 1^{er} avril puis au 1^{er} octobre. Exceptionnellement, a été décidé en 2014 un gel des pensions, qui a correspondu en fait à l'application de la règle actuelle au 1^{er} octobre, en raison de la faiblesse de l'inflation et de l'application d'un correctif négatif au titre de la surestimation de l'inflation en 2013.
- **Qu'en est-il à l'étranger ?** Le principe de revalorisation sur les prix est appliqué dans plusieurs pays parmi ceux suivis par le COR, mais il n'est pas systématique. Certains pays le modulent en fonction des évolutions de la situation financière des retraites ou du rapport démographique, tandis que d'autres lient la revalorisation des pensions aux évolutions des salaires plutôt que des prix. En outre, certains pays appliquent des indices de revalorisation différents pour les droits en cours de carrière et pour les pensions liquidées, contrairement à ce qui est fait en France (cf. [document n° 6](#)).

II – Les problématiques liées aux modalités de revalorisation

- **En quoi cette thématique est-elle importante ?** Les revalorisations des pensions et des droits à la retraite sont un déterminant important du pouvoir d'achat des retraités, du niveau de vie comparé des retraités et des actifs, mais aussi de la situation financière des régimes de retraite – donc au croisement des objectifs de niveau de vie des retraités et de pérennité financière du système de retraite. La problématique des revalorisations doit être articulée avec celle de tous les autres déterminants des taux de remplacement (taux de liquidation, calcul du salaire de référence, durée de référence pour une carrière complète, etc.), ce d'autant qu'un arbitrage existe entre niveau des taux de remplacement et revalorisation des pensions après liquidation (cf. [document n° 7](#)).

- **Quelles sont les conséquences pour les retraités ?** Les revalorisations actuelles sur les prix permettent de maintenir globalement constant le pouvoir d'achat des retraités – mais c'est sans tenir compte des hausses de prélèvements sociaux sur les pensions – et conduisent à diminuer le revenu relatif des retraités. Outre ces questions de pouvoir d'achat et de niveau de revenu relatif, et celles spécifiques liées aux revalorisations des minima de pension, se posent des questions de lisibilité des règles : outre les différences de règles entre le public et le privé, la revalorisation sur les prix des salaires portés au compte à la CNAV a des conséquences mal connues des assurés et l'articulation entre les revalorisations des pensions de base et complémentaires ne va pas de soi (cf. [document n° 7](#)).
- **Quel est l'impact des modalités de revalorisation dans la situation actuelle du système de retraite en France ?** D'après une étude de l'INSEE (cf. [document n° 10](#)), le passage au cours des années 1980 à la revalorisation sur les prix des pensions et des droits à la retraite dans les régimes de base conduirait à réduire le poids des pensions de retraite dans le PIB de 3,6 à 6 points (selon le scénario économique) en 2060, soit plus que l'effet cumulé (2,5 points) de toutes les autres mesures des réformes de 1993, 2003, 2010 et 2014.
- **Pourquoi l'effet dépend-il du scénario économique ?** La revalorisation sur les prix conduit à creuser les écarts entre pensions et salaires d'autant plus fortement que la croissance des salaires (et donc la croissance économique) est élevée. Le système de retraite français pourrait ainsi, à législation inchangée, présenter à long terme des excédents importants ou bien des besoins de financement persistants – ce qui pose question pour le pilotage du système.
- **Pourrait-on remédier à cette situation ?** Rendre le système de retraite moins sensible à long terme à la croissance suppose de le faire dépendre de l'évolution des salaires. La Commission pour l'avenir des retraites a évoqué en 2013 plusieurs pistes en ce sens qui s'articulent autour de deux schémas : soit une revalorisation de la forme « prix + (salaires réels) – 1,5 ou 1,3 % », soit une revalorisation des salaires portés au compte sur les salaires couplée à un abattement sur le salaire moyen jouant le rôle de « correcteur démographique » (cf. [documents n° 8](#) et [9](#)).

III – Les simulations de variantes de revalorisation (cf. [documents n° 11](#) et [12](#))

- **En quoi consistent les simulations réalisées par le COR ?** Les principaux régimes et la DREES ont simulé des revalorisations à partir de 2019 sur les salaires, plutôt que les prix, pour le montant du minimum contributif, les pensions liquidées, les valeurs d'achat et de service du point dans les régimes complémentaires, et/ou les salaires portés au compte.
- **Quels seraient les effets sur les taux de remplacement ?** Pour un non cadre du secteur privé (cas type n° 2 du COR) né en 1990, le taux de remplacement net à la liquidation s'élèverait à 83 % en cas de revalorisation sur les salaires (à partir de 2019), contre entre 63 % (scénario A') et 72 % (scénario C') à législation inchangée, donc avec revalorisation sur les prix. La revalorisation sur les salaires plutôt que sur les prix conduirait plus précisément à augmenter le montant de pension CNAV de 13 à 27 % (selon le scénario) et celui de la pension ARRCO de 21 à 43 %.
- **Et sur la situation financière des régimes de retraite ?** Sous l'hypothèse de revalorisation des pensions et des droits à la retraite sur les salaires à partir de 2019 (les autres paramètres de retraite étant laissés inchangés en projection), la masse des pensions de droit direct versées par les principaux régimes de retraite serait, en proportion du PIB, de 2 à 3 points plus élevée en 2060 selon les scénarios étudiés. Le solde financier du système de retraite en 2060 serait en outre moins sensible à la croissance économique (écart de 0,4 point de PIB entre les scénarios B et C', au lieu de 1,7 point de PIB sous l'hypothèse de revalorisation sur les prix – donc à la législation actuelle).