

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 11 février 2015 à 9 h 30

« La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

Document N° 8

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**La revalorisation des salaires portés au compte : les pistes envisagées par la
Commission pour l'avenir des retraites en 2013**

*Section 1.3.3. de la troisième partie du rapport de la
Commission pour l'avenir des retraites – juin 2013*

Rapport au Premier ministre

Nos **retraites demain** : équilibre financier et **justice**

Yannick Moreau

Présidente de section au Conseil d'État

Membres de la Commission

Didier Blanchet

Anne-Marie Brocas

Daniel Cohen

Sylvie François

Dominique Libault

Florence Parly

Didier-Roland Tabuteau

Cécile Van de Velde

Serge Volkoff

Rapporteurs de la Commission

Philippe Laffon, *rapporteur général*

Marie Daude

Pierre Lenel

Anthony Marino

Emmanuelle Prouet

Juin **2013**

1.3.3. Définir a priori les leviers conjoncturels à activer selon la nature de l'écart à la trajectoire et aux objectifs

Une fois les objectifs définis, le pilotage peut s'appuyer sur différents instruments et revêtir un caractère plus ou moins automatique mais qui doit être anticipé et réactif.

La commission ne préconise pas d'évoluer vers un système d'équilibrage totalement automatique, au demeurant difficile à concevoir.

Elle constate qu'il existe déjà un dispositif d'ajustement qui fonctionne jusqu'en 2020 et prévoit de faire évoluer la durée d'assurance requise pour l'accès au départ à la retraite à taux plein dans les différents régimes en fonction des gains d'espérance de vie. Cette approche est la base sur laquelle il paraît à la commission possible d'asseoir le pilotage des âges de départ à la retraite.

¹⁴³ Il est de 74,3% en 2010. Source : PQE, PLFSS 2013.

La commission propose de compléter ces éléments déjà existants qui, en l'état, ne concernent que la durée d'activité par des instruments qui manquent au système actuel et permettraient un meilleur contrôle du rapport entre niveau des pensions et revenu d'activité. Les instruments qui manquent au système actuel sont ceux qui pourraient permettre un meilleur contrôle du rapport entre niveau des pensions et revenu d'activité.

Actuellement, ce rapport évolue d'une manière qui découle des règles d'indexation mises en place depuis 1993, et en particulier de la règle d'indexation des salaires portés aux comptes dans le régime général. Depuis cette date, et même depuis 1987, chaque salaire annuel est revalorisé comme les prix entre l'année au cours de laquelle le salaire a été perçu et l'année où la retraite est liquidée. A titre purement illustratif, si l'augmentation des prix est de 2% par an, et l'augmentation des salaires nominaux de 3,5% par an, le salaire moyen des 25 dernières années avec une indexation sur les prix vaut 84% du salaire moyen des 25 dernières années calculé avec une indexation sur les salaires. Avec la même augmentation des prix, mais une augmentation des salaires nominaux de 4% par an, le salaire moyen des 25 dernières années indexé sur les prix ne vaut plus que 80% du salaire moyen indexé sur les salaires : plus la croissance des salaires est élevée, plus la pension « décroche » donc par rapport aux salaires.

Jusqu'à présent, ces règles ont permis de limiter la croissance des engagements qui aurait naturellement découlé de l'amélioration des droits acquis dans les différents régimes. C'est ainsi que, depuis le début des années 1990, le maintien de la parité des niveaux de vie entre ménages actifs et ménages retraités a été préservé, au lieu de se déformer en faveur des seconds.

Mais, à l'avenir, la capacité de ces règles à faire face à la nouvelle donne démographique s'avère très tributaire de la croissance économique. Lorsqu'on compare les différents scénarios du COR, le ratio entre pension moyenne et revenu d'activité moyen est d'autant plus dégradé que la croissance économique est forte ; ce qui signifie qu'on redistribue relativement moins aux retraités lorsque le pays s'enrichit davantage.

Il est normal de souhaiter remédier à cette contradiction.

Le faire par un retour à la situation antérieure à 1987, c'est-à-dire une indexation des salaires portés au compte sur les salaires, sans autre réforme n'est pas crédible ; cela conduirait à annuler une partie des économies de la réforme de 1993, ce que les perspectives financières du système de retraite ne permettent pas. Le ré-ancrage aux salaires doit tenir compte de cette contrainte. Deux façons de procéder ont été envisagées par la commission.

- ♦ Piloter la trajectoire par une indexation des salaires portés au compte qui neutralise les aléas de la croissance

La première façon s'appuie sur le constat que deux des scénarios macroéconomiques du COR apparaissent approximativement équilibrés à long terme, les scénarios B et C, après couverture des besoins de financement de court-terme et ajustement des âges effectifs de départ à la retraite couvrant les gains d'espérance de vie. Dans ces scénarios, le ratio pension moyenne/revenu moyen d'activité se stabiliserait à un niveau plus faible que le niveau élevé aujourd'hui atteint par les générations de retraités les plus jeunes.

La commission ne s'est pas prononcée sur l'acceptabilité de ce niveau qui relève d'un choix politique. Elle n'a notamment pas envisagé les hausses de recettes ou mesures supplémentaires à prendre sur les âges de départ à la retraite dans l'hypothèse où l'on souhaiterait retenir un objectif de niveau de pension différent. Se plaçant dans l'hypothèse où

l'on retiendrait ce niveau comme cible elle a étudié des dispositifs permettant qu'il soit garanti quelle que soient notamment les aléas de la croissance.

Pour ce faire, il est possible de proposer une première méthode empirique qui repose sur un mécanisme d'indexation lié aux salaires mais conduisant exactement au même résultat que l'indexation sur les prix si l'un ou l'autre des deux scénarios B ou C se réalisait. Il suffit pour cela de substituer à l'indexation prix une indexation de la forme :

$$\text{Prix} + (\text{salaires réels} - 1,5 \text{ ou } 1,3\%)$$

Supposons par exemple qu'on veuille se caler sur la trajectoire de taux de remplacement du scénario B. Toujours sous l'hypothèse faite plus haut d'une inflation annuelle de 2%, le salaire moyen des 25 dernières années calculé avec les règles actuelles serait de 82% de la valeur atteinte avec indexation sur les salaires dans le scénario A et de 86% dans le scénario C ; Avec la règle proposée, il serait de 84% dans tous les cas de figure, identique à celui du scénario B.

Sur le plan budgétaire, ce mécanisme se traduit par :

- un coût pour les régimes si le scénario économique est plus favorable (une redistribution des fruits de la croissance est effectuée au profit des retraités),
- un gain si le scénario est moins favorable (les retraités contribuent alors au besoin de financement lié à une moindre croissance).

◆ Piloter la trajectoire par l'introduction d'un facteur démographique

L'autre piste consiste à adopter la réindexation complète des salaires portés aux comptes sur les salaires, mais à la contrebalancer par un abattement sur le salaire moyen ainsi calculé, avant application du taux d'annuité. La logique est la suivante. A démographie inchangée, il est normal de souhaiter un accrochage complet des premières pensions par rapport au niveau des salaires courants, quelle que soit la croissance économique. C'est ce qui justifie la revalorisation complète sur les salaires. Mais quand le ratio actifs/retraités se dégrade, il faut que cet ancrage aux salaires soit rectifié en proportion. Le principe de ce correcteur démographique découle de l'équation comptable qui détermine l'équilibre du système.

Cette seconde méthode a deux avantages. Le premier est que la correction démographique peut s'appliquer identiquement quel que soit le mode de calcul du salaire de référence, que celui-ci soit calculé sur 25 ou 10 années ou même sur les six derniers mois de la carrière alors que la méthode précédente produit des effets différents selon la durée prise en compte, et reste sans effet en cas de calcul sur la seule fin de la carrière. Par ailleurs, cette seconde méthode permet aussi de gérer l'incertitude de type démographique, même si celle-ci est plus faible que l'incertitude sur le rythme de la croissance économique.

- ◆ Dans les délais qui lui étaient impartis, la commission n'a que partiellement instruit les conséquences de ces deux nouveaux modes d'indexation mais les premières simulations sont convergentes

La mise en œuvre de l'un ou l'autre de ces deux mécanismes peut-être assez rapide, mais elle suppose que soient préalablement résolues diverses questions techniques : choix de l'indice de salaire approprié (la référence la plus naturelle est le salaire moyen par tête de la comptabilité nationale), utilisation de cet indice sur une période de temps mobile plus ou

moins longue, pour éviter de trop exposer les retraites aux chocs conjoncturels, et enfin le choix du correcteur démographique le plus pertinent dans la seconde des deux options.

Mais les premières simulations montrent que l'une comme l'autre des deux pistes ont bien l'effet attendu de conduire à des évolutions comparables aux règles actuelles dans les scénarios B et C, et de partiellement réduire les écarts de trajectoire dans le cas des scénarios A', A et C'.

A titre indicatif, le tableau 30 montre le résultat de simulations réalisées avec la règle actuelle et avec l'indexation prix+ (salaires réels - 1,5%)¹⁴⁴ dans les scénarios B, C et C'.

Tableau 30 : Impact sur le solde d'une nouvelle modalité d'indexation des salaires portés au compte (SPC) à compter de 2020

Scénario	2012	2015	2020	2030	2040	2050	2060
B	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,1 %	0,1 %
B + minima	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-0,7 %	-0,6 %	-0,2 %	-0,0 %
B + minima + SPC	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,2 %	-0,0 %
C	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-1,1 %	-1,1 %	-0,9 %	-0,7 %
C + minima	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-1,1 %	-1,2 %	-1,0 %	-0,9 %
C + minima + SPC	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-1,0 %	-1,1 %	-0,8 %	-0,7 %
C'	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-1,5 %	-1,9 %	-1,9 %	-1,9 %
C' + minima	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-1,5 %	-2,0 %	-2,0 %	-2,1 %
C' + minima + SPC	-0,8 %	-0,7 %	-0,7 %	-1,4 %	-1,7 %	-1,6 %	-1,6 %

Source : INSEE. Soldes tous régimes - Scénarios B, C et C' avec évolution plus dynamique des minima, allongement de la durée d'assurance après 2020, accord AGIRC-ARRCO de 2013 et pilotage par les salaires portés au compte - en % du PIB

Comme attendu, les résultats sont pratiquement inchangés pour le scénario B.

En revanche, pour les scénarios C et C' (productivités respectives de 1,3 % de 1 %), ce mode d'indexation diminue le besoin de financement de respectivement 0,15 et 0,3 points de PIB en 2040 (soit un peu moins de 15 % du déficit) et respectivement 0,2 et 0,45 points de PIB en 2060 (soit un peu plus de 20 % du déficit). Les calculs intègrent les variantes prévoyant des modes d'indexation plus favorables des minima présentés supra et prennent en compte un allongement de la durée de cotisation au-delà de 2020, selon les règles de partage de la loi de 2003. En revanche, ils ne prennent pas en compte le rétablissement à court terme des comptes à 2020, proposé par ailleurs par la commission, et dont il convient de déduire les effets (0,7 points de PIB en base): en conséquence, **l'addition de ces mesures (allongement, nouvelle indexation des SPC, rééquilibrage de court terme) permet d'équilibrer la trajectoire, y compris dans le scénario C.**

¹⁴⁴ L'impact n'est pas tout à fait nul car le chemin de productivité diffère à court terme de la tendance de 1,5 %.

Comme on le verra *infra*, la **commission ne propose pas de mettre en œuvre de manière automatique cet indexation** : le choix d'y recourir devra être pris dans le cadre du pilotage annuel du système, qui inclura une phase de concertation pouvant aboutir à retenir des mesures portant sur d'autres paramètres mais d'effet équivalent. En cas de mise en œuvre dès 2015, les résultats seraient de l'ordre de 550M€ pour le régime général en 2020, l'efficacité comme l'équité exigeant que le mécanisme puisse s'appliquer, selon leurs règles de calcul propres, dans les autres régimes de base.

La mise en œuvre d'un suivi d'objectifs relatifs au niveau de pensions et des taux de remplacement reste quant à elle à construire. Elle suppose une coordination entre régimes de base et régimes complémentaires permettant de définir la responsabilité de chacun d'eux dans l'atteinte de l'objectif global et d'en assurer le suivi. Elle ne suppose pas nécessairement que ces différents régimes appliquent les mêmes règles, mais elle requiert que, pour les uns et les autres, des mécanismes de pilotage tels que ceux évoqués ci-dessus fonctionnent de manières relativement homogènes. On peut en effet aujourd'hui faire le constat d'une certaine proximité des taux de remplacement assurés par les différents régimes de salariés.

Le pilotage mis en place dans chacun d'eux doit viser à maintenir cette situation.