

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 24 mai 2018 à 9h30
« Minima de pension et plafonnement »

Document n° 10
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Éléments de réflexion concernant le débat sur le niveau du (ou des)
plafond(s)**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Éléments de réflexion concernant le débat sur le niveau du (ou des) plafond(s)

Le système de retraite se caractérise actuellement par des plafonds multiples, divers selon les régimes. La mise en place d'un système universel conduira nécessairement à questionner cette situation sans pour autant que le principe « un euro cotisé ouvre les mêmes droits » n'implique une unification des plafonds pour l'ensemble des régimes. Elle conduira également à s'interroger sur le niveau auquel doit être fixé le ou les plafonds.

Le débat sur le niveau des plafonds se pose dans des termes différents selon que le cœur contributif et les dispositifs de solidarités sont financés par une même cotisation prélevée dans la limite du plafond ou si le financement du système de retraite distingue d'une part une cotisation contributive plafonnée et d'autre part une contribution finançant les dispositifs de solidarité éventuellement non plafonnée :

- dans le premier cas, plus le plafond est élevé et plus les rémunérations supérieures sont mises à contribution pour le financement des dépenses de solidarité, *a priori* au bénéfice des actifs à revenus modestes ; un plafond élevé organise ainsi de fait un transfert redistributif vertical.
- dans le second cas, la cotisation contributive ouvre les mêmes droits pour chacun des assurés et le niveau du plafond est de prime abord sans influence sur le degré de redistribution verticale opérée par le système de retraite. Celui-ci dépend pour l'essentiel d'une part, de l'ampleur et de la nature des droits ouverts au titre de la solidarité, d'autre part, des caractéristiques de la contribution de solidarité (plafonnée ou non, taux unique ou progressif...). Il reste toutefois que même dans un dispositif où un euro cotisé donne les mêmes droits, une redistribution peut s'opérer si les espérances de vie à la retraite sont liées positivement aux revenus (les personnes à revenu élevé bénéficient alors d'un retour plus important sur leur cotisations) et, dans ce cas, un plafond plutôt bas limite cette redistribution verticale inverse.

La seconde hypothèse semble plus conforme a priori à la logique du système envisagé (cf. dossier de la séance de mars 2018).

Le débat sur le niveau du plafond¹ ne peut s'envisager que dans les limites induites par le système actuel. D'une part, le système à venir devra financer les engagements du système actuel, d'autre part, les évolutions de revenu net induites par le nouveau dispositif de cotisation ont certainement vocation à être limitées.

Le niveau du plafonnement à venir devrait être ainsi proche des niveaux connus actuellement (cf. **document n° 9**). Si le spectre des choix possibles en matière de plafond est donc fortement contraint, on peut s'interroger néanmoins sur les conséquences du choix d'un plafond plus ou moins élevé.

¹ Pour simplifier, nous raisonnons dans l'hypothèse d'un plafond unique alors qu'ils peuvent être multiples (multiples pour un même régime avec des taux décroissants puis nuls, multiples selon les régimes).

L'objet de cette note se limite à recenser certains arguments qui pourraient être mobilisés dans ce débat autour du niveau du plafond :

1/ Plus le plafond sera « faible »², plus le taux de remplacement du système de retraite public baissera avec le niveau de la rémunération pendant la vie active. Les inégalités de revenus issus de la retraite publique seront ainsi moins marquées que les inégalités de rémunérations pendant la vie active³.

Pour autant, on ne peut en conclure que cela contribuera nécessairement à réduire le degré des inégalités de revenus entre les retraites comparées aux inégalités constatées pendant la vie active.

En effet, les personnes concernées par le plafond pourront compenser sa faiblesse par un effort d'épargne en vue de la retraite. L'effet du plafond sur les inégalités à la retraite dépendra dès lors :

- d'une part du comportement des actifs concernés et de leur choix entre consommation et épargne pour la retraite ;
- d'autre part du rendement de cette épargne éventuelle par rapport au rendement de la répartition.

L'effet du plafond sur la réduction des inégalités entre retraités est donc incertain. Ainsi, si les actifs soumis à un plafond faible opèrent le même effort d'épargne total (public plus privé) que s'ils avaient été soumis à un plafond élevé et si le rendement de l'épargne privé est équivalent à celui de la répartition, alors plafonds faible et élevé sont équivalents.

2/ Dès lors que dans l'hypothèse considérée, les effets redistributifs du plafond sont limités, le niveau auquel celui-ci sera fixé aura un impact circonscrit aux personnes concernées par le plafond (une minorité d'actifs bénéficiant de revenus relativement élevés). Dans le cadre d'un objectif de maximisation du bien-être, la décision sur le niveau du plafond devrait donc correspondre autant que possible aux préférences des personnes concernées.

Ces préférences ne sont pas connues mais elles peuvent *a priori* varier en fonction de deux paramètres :

- la valeur attachée à la liberté de choix entre consommer et épargner pendant la vie active ; un plafond faible est approprié si les actifs concernés attachent du prix à cette liberté. Si les actifs concernés craignent leur propre inconséquence par rapport à leur comportement d'épargne (crainte de ne pas consentir librement à l'effort d'épargne nécessaire pour s'assurer un revenu adéquat pendant la retraite) ou s'ils valorisent peu

² Le terme de « faible » doit s'entendre dans le contexte des contraintes évoquées précédemment : même « faible », seule une très faible minorité des actifs devrait avoir une rémunération supérieure au plafond. Un peu moins de 90 % des salariés du privé sont concernés par un plafond à un PASS et pratiquement 99 % par un plafond à trois PASS (cf. **document n° 9**).

³ Indépendamment de la réduction des inégalités de revenus à la retraite induite par les dispositifs de solidarité.

la liberté de choix entre consommation et épargne, ils peuvent préférer la politique « paternaliste bienveillante » qui consiste à fixer un plafond élevé.

- les anticipations des actifs concernés sur les rendements respectifs de l'épargne privée et le rendement de la répartition ; s'ils anticipent que l'épargne privée a un moindre rendement que celui offert par les régimes en répartition, ils seront alors plus enclins à préférer un plafond élevé (et inversement).

3/ Le niveau du plafond peut s'analyser aussi en fonction de ses impacts macroéconomiques. Un plafond faible par rapport à un plafond élevé se traduit du moins à terme⁴ par des ratios dépenses publiques/PIB et prélèvements obligatoires/PIB moins élevés. Un plafond faible est a priori favorable au développement de l'épargne privée même si la réaction (consommer ou épargner) des actifs concernés par le plafond est incertaine.

4/ Le niveau du plafond peut enfin être appréhendé dans une perspective plus symbolique : un plafond élevé plutôt qu'un plafond faible rend plus consistante l'idée que l'ensemble des actifs sont pour l'essentiel engagés en ce qui concerne la retraite dans un dispositif commun fondé sur la répartition.

⁴ « À terme » car à court terme, les ratios dépenses publiques/PIB et donc, dans l'hypothèse de l'équilibre, le ratio prélèvements obligatoires/PIB sont déterminés par les engagements passés du système de retraite.