

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 4 avril 2024 à 10 h 00

« Préparation du rapport annuel de juin 2024 et du rapport thématique de juillet 2024 »

Document n° 7

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

D'autres règles d'indexation sont-elles possibles ?

Annexe 6 du Dixième avis du Comité de suivi des retraites, 13 juillet 2023

Annexe 6 - D'autres règles d'indexation sont-elles possibles ?

Cet avis, comme les précédents et comme l'avait déjà fait en 2013 le Rapport de la commission sur l'avenir des retraites²⁴ a largement insisté sur la question de la sensibilité des projections aux hypothèses de croissance, découlant de l'indexation des barèmes sur les prix. Il s'agit d'un sujet qui concerne à la fois les assurés et les gestionnaires, puisque les projections de droits et du coût de leur financement sont soumis aux aléas de cette croissance. Cette sensibilité à la croissance n'aide pas non plus à la construction d'un diagnostic partagé, puisque chacun peut choisir de privilégier l'hypothèse de croissance qui va dans le sens du message qu'il veut porter.

Cependant, cette sensibilité ne concerne pas tous les régimes de la même manière. Les régimes complémentaires Agirc-Arrco ont adopté des règles qui rendent l'évolution de la pension relative totalement indépendante des hypothèses de croissance (cf figure 24 de l'avis), grâce à un arrimage aux salaires des valeurs d'achat et de service des points, compensé par une autre façon de prendre en compte les contraintes de la démographie. Par ailleurs, dans les nouvelles projections, l'application de l'indexation salaires aux minimas de pension rend leur évolution également indépendante des hypothèses de croissance, conformément aux engagements de la réforme. Faut-il et peut-on arriver au même résultat pour l'ensemble des retraites, en commençant par le cas du régime général ? Et les règles adoptées dans les régimes complémentaires sont-elles perfectibles de ce point de vue ? Peut-on envisager une convergence de cette dimension du pilotage qui n'impliquerait pas nécessairement d'intégrer l'ensemble des régimes.

Régimes de base : les règles actuelles

Dans le régime général, c'est dès la fin des années 1980 que s'est opéré le passage d'une indexation des droits à retraite sur les salaires à une indexation sur les prix, d'abord à titre provisoire puis de manière plus durable avec la réforme de 1993. L'indexation sur les prix y a deux composantes. C'est d'abord sur la base de l'évolution passée des prix que sont revalorisés les salaires pris en compte dans le calcul du salaire annuel moyen (SAM), celui qui sert de base au calcul de la pension : ce SAM sera d'autant plus bas en proportion des salaires courants qu'il y aura eu un gros écart entre évolutions passées des salaires nominaux et des prix. Le taux de remplacement du dernier salaire sera minoré d'autant. Puis, deuxième composante, c'est sur la base des prix que la pension est revalorisée annuellement jusqu'au décès de l'assuré. Si les salaires nominaux continuent de croître plus vite que les prix, la retraite qui est déjà plus basse à la liquidation continue donc de décrocher progressivement en proportion des salaires courants.

Dans les régimes de la fonction publique, la première de ces deux composantes n'intervient pas puisque la retraite est calculée sur la base du dernier salaire. En revanche, le taux de remplacement y est tiré à la baisse par la croissance de la part des primes dans la rémunération totale, dans la mesure où elles ne sont prises en compte que de manière très limitée, et seulement depuis la mise en place du Régime additionnel de la fonction publique.

A tout cela se sont ajoutées des mesures plus exceptionnelles. Il y a eu des gels en valeur nominale pour l'ensemble des retraités en 2018, et pour les retraités cumulant plus de 2000 euros de pension mensuelle en 2020. L'évolution de la fiscalité ou des autres prélèvements sociaux ont aussi affecté différenciellement actifs et retraités mais, dans ce cas, sans bénéfice direct pour l'équilibre du système de retraite pris isolément : cela a été le cas pour la fiscalisation des majorations pour enfant

²⁴ *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, rapport de la commission pour l'avenir des retraites, présidée par Y. Moreau, La documentation française, 2013.

en 2013 et la création de la Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) en 2013, ainsi que pour les bascules cotisations sociales/CSG à différentes périodes.

Même si tous ces leviers ont été mobilisés dans la même direction, leur caractère hétéroclite ne permet pas de dégager une logique d'ensemble et, à ce jour ils n'ont pas encore conduit à une baisse marquée du niveau de vie relatif moyen des retraités, car contrebalancés par l'arrivée à la retraite de générations à carrières plus complètes et de mieux en mieux couvertes. C'est à long terme qu'on en attend des effets plus prononcés. Leur ampleur dépendra néanmoins de la croissance à venir. A la limite, si la croissance devait s'interrompre, l'indexation prix équivaldrait à l'indexation sur les salaires, elle ne contribuerait pas du tout à l'équilibrage du système. A l'inverse, si la croissance redevenait très rapide, les retraites décrocheraient très fortement du niveau des salaires. On peut se demander s'il est normal que le niveau de vie relatif futur des retraités comme l'équilibre du système soient à ce point dépendant de la croissance économique.

Une règle alternative pour le régime général ?

Revenir à l'indexation pleine sur les salaires serait un moyen d'éviter tous ces problèmes : actifs comme retraités seraient exposés de la même manière aux aléas de la croissance et à ses changements de cap. Mais on perdrait alors une des voies d'adaptation au changement démographique : l'ensemble de la réponse au vieillissement aurait à passer par la hausse de l'âge de liquidation et/ou la hausse de l'effort de financement.

Pour éviter le report sur ces deux seuls leviers, on peut envisager de combiner indexation sur les salaires et prise en compte directe de la contrainte démographique dans la règle d'indexation. Le principe de base est très simple. Il découle de l'équation d'équilibre de la retraite par répartition. A taux de cotisation donné, la retraite moyenne doit suivre l'évolution du salaire moyen, diminuée de l'évolution du ratio retraités/cotisants. Si marge il y a sur l'évolution du taux de cotisation, on peut ensuite augmenter ce terme d'indexation du taux de croissance qu'on pense pouvoir appliquer à cet effort contributif. Appelons « salaire corrigé » le facteur d'indexation qui serait ainsi retenu.

Comment mettre en œuvre ce principe dans le régime général ? Suffit-il d'appliquer cette règle du salaire corrigé à la revalorisation des pensions en cours de service et à celle des salaires entrant dans le calcul du SAM ? Les choses sont un peu plus compliquées que cela. Supposons par exemple une population qui redeviendrait stationnaire mais avec une espérance de vie plus élevée, donc un ratio de dépendance plus élevé. Dans ce nouveau régime stationnaire on voit que l'indexation sur le salaire corrigé reviendrait progressivement à une indexation pleine et entière sur les seuls salaires : tous les ajustements qui auraient été consentis en période de transition seraient donc progressivement oubliés, obligeant à agir de nouveau sur l'âge de la retraite et/ou le taux de cotisation.

Le problème vient de ce que la règle d'indexation se contente de cumuler les effets des évolutions démographiques sur une fenêtre glissante, celle qui s'étend entre la période de constitution des droits et celle de leur perception, elle n'est donc pas un moyen de répondre durablement à un changement pérenne de structure démographique.

Une façon d'éviter cela est la suivante, dans l'hypothèse où on voudrait durablement stabiliser le taux d'effort à celui d'une année de référence t_0 .

- D'abord revaloriser les salaires portés aux comptes sur la base des seuls salaires : ceci garantit un ancrage complet du SAM sur le salaire moyen qui prévaut au moment de la liquidation, quelles qu'aient été les évolutions passées de la démographie et de la croissance économique.
- Puis, à la liquidation, appliquer à ce SAM un taux de remplacement qui prend en compte la façon dont la démographie courante se situe par rapport à celle de l'année de référence : si le

ratio de dépendance du moment est x % plus élevé que celui de l'année t_0 , le taux de remplacement est réduit de x %. C'est cet ancrage qui permet de prendre durablement en compte la façon dont la structure démographique s'éloigne de celle de l'année de référence. Le taux de remplacement qui est offert est, en revanche, indépendant de la croissance économique.

- Pour les pensions en cours de service, une fois assuré cet ancrage à la liquidation, on peut se contenter de l'indexation glissante sur le salaire corrigé.

Avec ce système, l'ajustement à la démographie et le partage des fruits de la croissance économique sont assurés de manière complètement homogène entre nouveaux et anciens retraités. Si marge il y a pour accroître l'effort contributif des actifs, cette règle en équilibre répartit le bénéfice entre anciens et nouveaux retraités. À l'inverse, elle permet d'équilibrer entre eux le supplément d'effort que requerrait un besoin de réduire l'effort contributif des actifs.

Sa transposition dans d'autres régimes

Cette règle se transpose directement aux régimes de la fonction publique dans lesquels le taux de remplacement s'applique au dernier salaire plutôt qu'à une moyenne de salaires passés, ce qui irait dans le sens de la convergence entre régimes, à condition bien sûr que soit neutralisé l'effet de l'évolution du taux de prime : si ce n'était pas le cas, le taux de remplacement des fonctionnaires cumulerait deux facteurs de baisse.

Transcrire la même règle dans les régimes par points suppose de d'abord revenir au principe originel d'indexation de la valeur d'achat des points sur le salaire courant : à taux de cotisation donné, ceci permet à chaque génération d'arriver à la retraite avec à peu près le même nombre moyen de points, quelle qu'ait été l'évolution démographique et économique tout au long de sa vie active. C'est d'ailleurs ce qu'avait prévu le projet de Système universel. C'est par la valeur de service que se fait ensuite l'ajustement. L'indexer sur le salaire corrigé suffit à prendre en compte le cumul de l'ensemble des évolutions de la structure démographique entre la date de référence et la date courante, sans le phénomène d'effacement progressif qu'on avait dans le régime par annuités. Cette règle est aussi celle qu'envisageait le rapport Blanchard-Tirole²⁵ qui proposait, du reste, de relativiser la distinction entre points et annuités.

C'est dans cette direction que sont déjà allés les régimes Agirc-Arrco, au fait près que, dans l'accord de 2017, la correction qui est appliquée aux salaires est une correction forfaitaire, de -1,16 % par an, calibrée pour assurer l'équilibre financier sur l'ensemble de la période qui était visée par cet accord. Au-delà, les projections que ces régimes fournissent au COR divergent actuellement de ce principe. Plutôt que de faire évoluer la correction en fonction des évolutions ultérieures de la démographie, elles étendent la correction forfaitaire de -1,16% à la valeur d'achat des points. Ceci permet certes une stabilisation progressive du rendement, valeur d'achat et de service se remettant à évoluer parallèlement, mais au terme d'une phase au cours de laquelle les pensions continuent de décrocher plus fortement que requis pour l'équilibrage du système, ce qui doit expliquer une partie des excédents de très long terme actuellement prévus pour ces régimes.

Des questions qu'il faudrait approfondir

Au total, on voit qu'on dispose d'un principe d'indexation qui permettrait de rationaliser et rendre plus homogène le pilotage du niveau de vie relatif des retraités, et sans avoir à passer par une

²⁵ *Les grands défis économiques*, rapport de la commission présidée par O. Blanchard et J. Tirole, France Stratégie, 2021.

unification complète des régimes. Néanmoins, outre les problèmes d'acceptabilité, cette règle peut soulever de nombreuses questions de détail qui devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi :

- Ses propriétés équilibrantes valent uniquement au terme d'une phase de transition au cours de laquelle d'autres leviers d'ajustement pourraient être requis (voir sur ce point les simulations de Blanchet, Bozio et Rabaté²⁶, qui nécessiteraient bien sûr d'être mises à jour).
- Si elle est plus favorable que l'indexation prix en cas de croissance économique assez soutenue, l'indexation sur les salaires corrigés est en revanche plus défavorable si la croissance devient très faible et peut devenir très problématique en cas de choc conjoncturel très négatif, si elle conduit à une revalorisation inférieure à l'inflation. Il n'est pas forcément souhaitable qu'actifs et retraités soient exposés de manière similaire à des chocs qui ne sont que conjoncturels, surtout si ceci contribue à faire perdre à la protection sociale une partie de son rôle de stabilisateur automatique. En cas de choc très négatif on peut préférer que les retraités continuent de bénéficier du plancher prix dont ils profitent dans le système actuel, en échange d'une indexation moins favorable lors du retour à meilleure conjoncture. Le problème est toutefois, dans ce cas, de savoir à quel moment mettre en œuvre un tel rattrapage : le risque est d'attendre en vain le retour à un niveau de croissance d'avant choc qui peut ne jamais se concrétiser, si le choc marque l'entrée dans un régime de croissance durablement plus basse.
- Si la croissance devient durablement trop basse, le plancher prix peut aussi s'imposer de manière pérenne pour protéger les catégories de retraités les plus défavorisés. Ceci recréerait à nouveau une forme de dépendance à la croissance tendancielle, mais plus limitée que dans le système actuel. L'indexation différenciée qui en résulterait aurait pour effet d'accentuer la dimension redistributive du système. Une telle évolution peut être nécessaire : une croissance ralentie rend plus sensible les questions de répartition et accroît le besoin de redistribution.

La réflexion sur tous ces sujets pourrait aussi s'appuyer sur l'examen des dispositifs mis en place à l'étranger. La proposition du rapport Blanchard-Tirole s'inspirait beaucoup du modèle allemand. Des mécanismes d'ajustement automatiques existent dans beaucoup d'autres pays. Il faut évidemment que ces automatismes soient débrayables, dans les cas où circonstances particulières conduiraient à des évolutions de droits ou de situation financières qui ne seraient pas acceptables. Mais, en temps normal, ils permettent des adaptations plus fluides sans le coût politique de réformes plus discrétionnaires. Dans sa dernière édition, le *Panorama des pensions* de l'OCDE²⁷ consacre un chapitre à ces mécanismes. Ceux-ci peuvent aussi porter sur d'autres paramètres de la liquidation, par exemple l'indexation des critères d'âge sur les évolutions courants de l'espérance de vie, comme la France l'avait partiellement et temporairement fait en 2003.

²⁶ Blanchet D., Bozio A. et Rabaté S., « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, 67(4) : 879-912. Voir également Dubois Y. et Koubi M., « Règles d'indexation des pensions et sensibilité des dépenses de retraites à la croissance économique et aux chocs démographiques », *Document de travail Insee*, n° G2017-02, 2017.

²⁷ OCDE, *Pensions at a glance*, édition 2021.