

Le dossier en bref

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

Pourquoi ce sujet ? Entre 1993 et 2023, les réformes ont retardé l'âge de départ à la retraite, mais aussi modifié l'indexation des droits et des pensions, passant des salaires aux prix. Depuis quelques années, les pensions n'ont pas toujours été non plus totalement indexées sur les prix. Ces mesures ont contribué à contrecarrer les effets du vieillissement démographique sur l'équilibre financier des régimes *via* la baisse de la pension relative qu'elles ont induites. Elles posent néanmoins deux problèmes : une sensibilité accrue des projections financières aux hypothèses démographiques et économiques et un manque d'équité entre générations face aux fluctuations économiques. Des simulations revenant à une indexation sur les salaires corrigés d'un coefficient démographique sont ainsi envisagées pour pallier ces inconvénients sans remettre en cause la soutenabilité financière du système de retraite.

1. Les modalités de revalorisation des pensions et des droits à la retraite dans le système de retraite français

- ***Comment ont évolué les règles d'indexation des droits et des pensions en France ?*** Depuis la fin des années 1980, les pensions des régimes de base sont indexées sur les prix hors tabac alors qu'elles étaient auparavant indexées sur les salaires. Depuis plusieurs années, des gels de revalorisation ou des sous-indexations ont été également mises en œuvre dans tous les régimes (2014, 2018, 2019, 2020 et 2021). Le système de retraite français prévoit que les droits acquis dans les régimes alignés (dont le régime général) sont revalorisés selon les mêmes règles que les pensions déjà versées. Cependant, avec les désindexations répétées un écart entre ces deux revalorisations est apparu et de 2018 à 2022, les droits ont continué à être revalorisés sur les prix hors tabac. À l'Agirc-Arrco, les pensions évoluent comme les prix hors tabac diminué de 0,4 point (sans pouvoir baisser en valeur nominale) jusqu'en 2026 après avoir été gelées entre 2013 et 2018 (*document n° 2*).
- ***Quels effets ont ces mesures sur le pouvoir d'achat des retraités ?*** L'indexation des pensions sur les prix vise en théorie à préserver le pouvoir d'achat des retraités. Cependant, avec les désindexations récentes, la pension brute d'un cas type de non-cadre à carrière complète né en 1939 a baissé de 5,8 % en euros constants entre 1999 (date de son départ à la retraite) et 2024. La baisse est de 6,8 % pour un cadre, en raison de la part plus importante de la pension Agirc-Arrco dans sa retraite totale, moins revalorisée que le régime général (*document n° 3*).
- ***Une sous-indexation différenciée des pensions de retraite peut-elle être durablement envisagée ?*** Une sous-indexation durable des pensions peut être jugée nécessaire pour modérer les dépenses de retraite et maintenir la solidarité intergénérationnelle dans un contexte de faible croissance. Elle pourrait cependant être jugée trop pénalisante pour les petites retraites. À cet égard, des mesures ciblées ont déjà eu lieu, comme la sous-indexation limitée aux pensions supérieures à 2 000€ en 2020, ou la prime de 40€ en 2014. Si de telles mesures devaient perdurer, il serait toutefois préférable d'intégrer cette différenciation dès le calcul initial des pensions *via* des taux de liquidation progressifs selon le salaire de référence (*document n° 4*).
- ***Quelles indexations dans les pays suivis par le COR ?*** Dans la plupart des pays (Allemagne, Canada, États-Unis, Japon, Suède), les droits sont revalorisés sur les salaires ou le PIB, alors

qu'en Belgique, Espagne et France, ils le sont sur l'inflation. Les pensions liquidées sont généralement indexées sur les prix, sauf en Allemagne et aux Pays-Bas où elles sont revalorisées comme les salaires. Des coefficients démographiques peuvent aussi être intégrés (Allemagne, Suède Italie). Certains pays (Canada, Japon) prévoient en outre des sous-indexations ou gels pour garantir la soutenabilité financière. En pratique, des dérogations sont possibles en cas de crise, comme au Royaume-Uni en 2022 par exemple (document n° 5).

2. Les enjeux concernant les règles d'indexation : l'arbitrage entre niveau de vie des retraités et soutenabilité financière du système de retraite

- ***Quels effets l'indexation sur les prix a-t-elle sur le niveau de vie des retraités et sur l'équilibre financier du système de retraite ?*** Avec une indexation sur les prix, le niveau de vie relatif des retraités baisse en période de forte croissance, ce qui améliore les finances du système de retraite. À l'inverse, en cas d'inflation ou de stagnation économique, leur pouvoir d'achat est protégé, mais au prix d'une détérioration du solde du système de retraite. L'indexation doit ainsi concilier deux objectifs distincts : la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités et la pérennité financière du système de retraite.
- ***A-t-elle permis de contrebalancer les effets du vieillissement démographique ?*** Oui, le passage à l'indexation sur les prix a été un levier majeur de maîtrise des dépenses de retraite depuis 35 ans. Sans réformes ni accords dans les régimes complémentaires, et avec une croissance de la productivité de 0,7 % par an, les dépenses auraient été supérieures de +3,7 points de PIB en 2018. L'écart atteindrait même 6,3 points de PIB en 2070, dont 2,6 seraient imputables à l'indexation sur les prix. Cette maîtrise des dépenses a pour contrepartie une baisse du niveau de vie relatif des retraités qui atteindrait environ 90 % en 2070 alors qu'il est globalement équivalent à l'heure actuelle (document n° 7).
- ***Pourquoi la situation financière du système de retraite est-elle très sensible aux hypothèses économiques et démographiques ?*** En répartition, les droits et les pensions doivent intégrer à la fois le rendement naturel de la répartition (croissance de la masse salariale à taux de cotisation constant) et l'allongement de l'espérance de vie afin de garantir la pérennité financière du système de retraite. Mais en s'écartant de ces règles avec une indexation sur les seuls prix, les dépenses deviennent fortement sensibles aux hypothèses économiques et démographiques. L'écart peut ainsi aller jusqu'à 1,2 point de PIB en 2070 pour la mortalité et 0,6 point entre scénarios de productivité. Cette forte dépendance aux hypothèses rend délicat le diagnostic financier qui peut être porté sur le système de retraite (document n° 6), ce qui est régulièrement mis en exergue par le COR et le CSR.

3. Comment envisager le retour à une indexation sur les salaires ? Résultats de simulations

- ***Quelle indexation retenir pour stabiliser les dépenses en part de PIB ?*** Les simulations montrent qu'une indexation des droits sur les salaires et des pensions sur les salaires corrigés du ratio cotisants / retraités, assortie d'un coefficient de soutenabilité dès la liquidation, stabiliserait durablement les dépenses de retraite en % du PIB (documents n° 8 à 12).
- ***Quels effets sur les taux de remplacement et l'équité inter et intra-générationnelle ?*** Ces règles d'indexation garantiraient une évolution cohérente entre pensions à la liquidation et pensions en cours de versement, évitant les inégalités entre générations de retraités induites par l'indexation sur les prix. Néanmoins, en cas de faible croissance, les pensions pourraient évoluer moins rapidement que les prix. Les inégalités de pension (D9/D1) augmenteraient davantage en cas de croissance forte, quel que soit le mode d'indexation retenu. Ce résultat serait lié au fait que l'Aspa, qui concerne les ménages les plus pauvres, resterait indexée sur les prix, contrairement au reste des pensions.