

Article 11

Une revalorisation dynamique et responsable des pensions de retraite

L'article 11 du projet de loi précise les règles de revalorisation des pensions de retraite servies aux assurés.

Ces règles constituent un déterminant majeur pour maintenir le niveau de vie des retraités et contenir l'augmentation de la part des retraites dans la richesse nationale.

Tout en reprenant le principe actuellement en vigueur d'une indexation des retraites sur l'inflation, il ouvre la voie à une possibilité de revalorisation plus dynamique, à partir d'une décision de la Caisse nationale de retraite universelle, dans le respect de la trajectoire financière pluriannuelle.

Conjuguant garantie de pouvoir d'achat et soutenabilité financière, ce dispositif traduit le choix d'une gouvernance responsable et d'un pilotage unifié.

I. DES RÈGLES D'INDEXATION AMÉNAGÉES À DE NOMBREUSES REPRISES POUR CONTENIR LA PROGRESSION DES DÉPENSES

Revalorisées chaque année selon des modalités fixées par voie législative, les pensions de retraite sont indexées depuis trente ans sur l'inflation. Ce principe de revalorisation, auquel il a été dérogé à plusieurs reprises, a été l'un des principaux facteurs de maîtrise de la part de notre richesse nationale consacrée aux retraites.

A. UN PRINCIPE D'INDEXATION DES RETRAITES SUR L'INFLATION RETENU DEPUIS TRENTE ANS

- Les prestations d'assurance vieillesse sont revalorisées chaque année dans des conditions définies par la loi.

Cela n'a pas toujours été le cas :

- jusqu'en 1974, la revalorisation ne répondait à aucun critère formalisé, mais suivait le plus souvent le rythme d'évolution du salaire moyen ;

- cette revalorisation a ensuite suivi, dans des conditions définies par décret, l'évolution prévisionnelle du salaire moyen. Il s'agissait du salaire moyen brut à compter de 1982, puis du salaire moyen net à compter de 1984 ;

- le choix d'une indexation sur le niveau des prix à la consommation a été retenu à compter de 1987, reconduit chaque année par la loi ;

- la première réforme paramétrique des retraites, en 1993 ⁽¹⁾, a donné une base légale à cette indexation sur les prix – initialement pour une application

(1) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale.

temporaire. Cette réforme visait à contenir l’enveloppe des dépenses en substituant à l’indexation sur les salaires un étalon moins dynamique, dans le contexte d’une inflation maîtrisée.

- Cette règle de revalorisation sur les prix, définie par voie législative, vaut pour l’ensemble des prestations associées à l’assurance vieillesse.

Sont ainsi concernées :

- les prestations d’assurance vieillesse de base du régime général et des régimes alignés ;

- la plupart des prestations d’assurance vieillesse complémentaire : la retraite complémentaire des indépendants, la pension majorée de référence des exploitants agricoles, la retraite complémentaire des salariés du BTP, la retraite de l’Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l’État et des collectivités publiques (IRCANTEC) et les prestations du régime temporaire de retraite des enseignants du privé ;

- l’allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et les anciennes formes de minimum vieillesse ;

- le minimum contributif (MiCo) et ses équivalents dans d’autres régimes ;

- d’autres prestations associées au risque vieillesse : l’allocation de veuvage, l’allocation de congé-solidarité, le minimum de réversion, le plafond de ressources pour la majoration de la pension de réversion, la majoration de la pension de retraite pour conjoint à charge et la majoration forfaitaire pour enfant à charge.

- La revalorisation des pensions versées par le régime complémentaire AGIRC-ARRCO répond à des règles spécifiques, définies dans des accords nationaux interprofessionnels.

Le régime d'indexation de la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO

La couverture complémentaire des salariés – désormais unifiée dans le régime AGIRC-ARRCO – est régie par des dispositions spécifiques, négociées par les partenaires sociaux qui en assurent la gestion.

Le déséquilibre démographique et financier projeté du régime a justifié l'adoption de plusieurs mesures à compter de 2015, parmi lesquelles l'instauration d'un mécanisme de bonus-malus ou la mobilisation d'une partie des réserves financières.

Les modalités d'indexation des retraites complémentaires ont été modifiées, à ce titre, à plusieurs reprises :

- la revalorisation des retraites complémentaires au rythme de l'inflation a prévalu jusqu'en 2016 ;

- à compter de 2016, une sous-indexation temporaire a été appliquée, correspondant au taux d'inflation minoré d'un point, sans pouvoir diminuer la valeur de service en valeur absolue. En outre, la date de revalorisation annuelle a été repoussée d'avril à novembre ;

- depuis 2019, un nouveau coefficient de revalorisation s'applique, correspondant au rythme d'évolution du « *salaire annuel moyen des ressortissants du régime estimé pour l'année en cours moins un facteur de soutenabilité* ». Aux termes de l'article 1^{er} de l'ANI du 10 mai 2019 ⁽¹⁾, cette nouvelle règle de calcul doit conduire à une revalorisation des retraites :

- « *en pratique [...] au moins comme les prix à la consommation hors tabac* », et ce « *pour autant que l'évolution des prix ne soit pas supérieure à celle des salaires* » ;

- « *sans que l'écart entre l'évolution des prix et l'évolution de la valeur de service du point ne dépasse 0,2 point* ». Autrement dit, le conseil d'administration de l'AGIRC-ARRCO dispose d'une marge de manœuvre de 0,2 point pour revaloriser les pensions légèrement au-delà de l'inflation ;

- qui « *ne peut diminuer en valeur absolue* » la valeur de service du point.

● Le régime d'indexation sur l'évolution des prix est désormais codifié à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale. Il dépasse le seul champ de l'assurance vieillesse et s'applique à la plupart des prestations sociales.

(1) Accord national interprofessionnel du 10 mai 2019 sur la retraite complémentaire AGIRC-ARRCO.

Le régime d'indexation relevant de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale

Autrefois disparates, les règles d'indexation des prestations sociales sont désormais rassemblées dans un régime commun, défini à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

Ce régime prévoit un principe d'indexation sur l'inflation, calculée dans les conditions suivantes :

- le coefficient retenu est égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac ;
- il est calculé à l'avant-dernier mois précédant la date de revalorisation, à partir de l'inflation constatée, et non plus prévisionnelle. L'inflation constatée correspond à la moyenne des douze derniers indices mensuels publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;
- il ne peut être inférieur à 1. L'évolution en valeur ne peut donc pas être négative.

B. UN PRINCIPE DE REVALORISATION AMÉNAGÉ À DE NOMBREUSES REPRISES

● Ce principe de valeur législative n'est toutefois pas absolu. Il peut donc être contourné – à la hausse ou à la baisse – par des revalorisations différenciées, à condition d'être également prévues par la loi.

De la même manière, rien n'interdit de modifier l'agenda des revalorisations. Ainsi, la réforme des retraites de 2014 a repoussé d'avril à octobre la date de revalorisation des pensions de retraite de base du régime général et des régimes alignés.

Depuis 2019 ⁽¹⁾, les revalorisations sont opérées le 1^{er} janvier. Cette échéance a été harmonisée *via* le report d'octobre à janvier de la revalorisation des pensions de retraite de base et l'anticipation d'avril à janvier de celle de l'ASPA.

Le tableau *infra* recense les revalorisations intervenues depuis l'adoption du principe d'indexation sur le niveau des prix, en 1993.

(1) Article 41 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

**TAUX DE REVALORISATION DES PENSIONS SERVIES
PAR LE RÉGIME GÉNÉRAL DE RETRAITE DEPUIS 1993**

Année	Taux de revalorisation au régime général
1993	1,30 %
1994	2 %
1995	1,20 %
1996	1,20 % puis 0,50 %)
1997	1,20 %
1998	1,10 %
1999	1,20 %
2000	0,50 %
2001	2,20 %
2002	2,20 %
2003	1,50 %
2004	1,70 %
2005	2 %
2006	1,8 %
2007	1,8 %
2008	1,1 % puis 0,8 %
2009	1 %
2010	0,9 %
2011	2,1 %
2012	2,1 %
2013	1,3 %
2014	0 %
2015	0,1 %
2016	0 %
2017	0,8 %
2018	-*
2019	0,3 %
2020	De 0,3 % 1 %

(*) L'harmonisation des dates de revalorisation des retraites au 1^{er} janvier, opérée par la LFSS 2018, a conduit à l'absence de revalorisation en 2018.

Source : Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi instituant un système universel de retraite et le projet de loi organique relatif au système universel de retraite.

● Ainsi, aucun principe juridique de valeur constitutionnelle, organique ou conventionnelle n'impose la revalorisation des pensions ni, *a fortiori*, son alignement sur un coefficient d'indexation.

La revalorisation des retraites dépend donc librement du choix du législateur, dans le respect de l'ensemble des principes constitutionnels – notamment celui d'égalité – et comme expression des préférences collectives.

C. L'INDEXATION COMME LEVIER DE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE RETRAITES

- La règle de revalorisation retenue est un déterminant majeur du poids de la richesse nationale consacrée aux pensions.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le choix d'une indexation sur les salaires a sensiblement augmenté le niveau de vie des retraités, s'ajoutant à des carrières plus complètes et à la généralisation de la couverture complémentaire.

La dégradation du solde financier du système de retraite et l'arrivée projetée des générations de *baby boomers* à la retraite ont toutefois rendu indispensable de procéder à des réformes permettant de maîtriser la croissance des prestations d'assurance vieillesse.

Outre l'allongement paramétrique de la durée d'activité – passant par l'augmentation de la durée d'assurance et le relèvement de l'âge légal –, la modification des paramètres d'indexation a joué un rôle majeur pour contenir le poids de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cette modification a porté à la fois sur l'indexation des pensions versées et sur celle des droits portés au compte.

- Dans une étude publiée en 2014 ⁽¹⁾, l'INSEE a souligné le rôle majeur de cette indexation sur les prix, dont l'ampleur des effets dépend avant tout des hypothèses de productivité retenues.

À terme, cette étude évalue ces effets à une augmentation du poids des pensions dans le PIB inférieure de 3,6 points (dans la variante la moins favorable de gains de productivité à seulement 1 %) et de 6 points (dans le scénario le plus favorable de gains de productivité à 2 %) par rapport à un scénario sans modification de cette règle d'indexation.

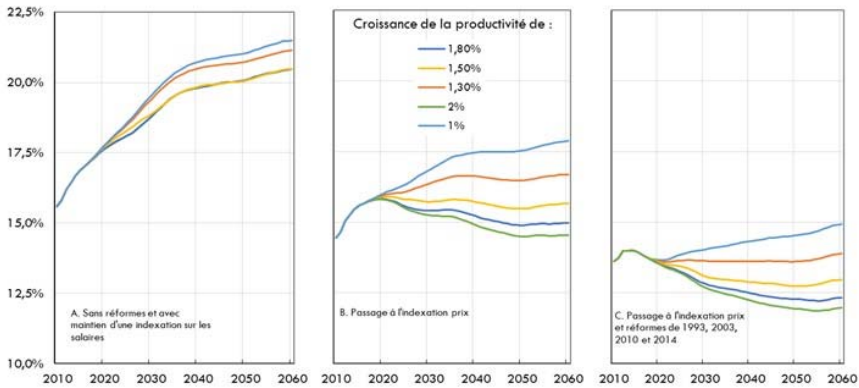
À l'inverse, les effets des mesures d'allongement de la durée d'activité sont indépendants de la croissance projetée, et évalués à – 2,5 points de PIB.

Au total, hors réformes – indexation comprise –, le poids des retraites dans le PIB serait aujourd'hui supérieur à 17,5 %, et augmenterait progressivement pour dépasser 20 % à l'horizon 2060.

Les schémas ci-dessous recensent ces différents scénarios, en distinguant le rôle spécifique joué par le choix d'une indexation sur les prix.

(1) INSEE Analyses, « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », n° 17, avril 2014.

EFFETS DES RÉFORMES MENÉES SUR LA PART DES DÉPENSES DE RETRAITE PROJETÉE DANS LE PIB, SELON LA LÉGISLATION ET LE SCÉNARIO MACROÉCONOMIQUE



Source : INSEE analyses, n° 17, avril 2014, à partir du modèle Destinie 2.

Le choix d'une indexation sur les prix a donc constitué un facteur déterminant de maîtrise de la croissance de la part des pensions dans la richesse nationale.

- L'indexation sur l'inflation des pensions servies traduit également un objectif de redistribution assigné à la règle d'indexation. Les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP) ont ainsi souligné son impact différencié, selon la règle d'indexation retenue, sur la répartition des gains entre niveaux de pensions.

De fait, si la croissance des prix est inférieure à celle des salaires – ce qui a été constaté sur l'ensemble des dernières années –, le choix d'une indexation sur les salaires implique des retraites plus faibles à la liquidation. Le principe de neutralité actuarielle explique cette minoration : afin d'égaliser la somme actualisée des cotisations et des pensions versées sur un cycle de vie en retraite, un lien direct existe entre le coefficient de conversion des droits retenu et l'indexation souhaitée.

Au total, l'indexation sur les salaires accroîtrait donc « *les inégalités liées à l'espérance de vie : les retraités vivant moins longtemps ne profitent pas de l'augmentation future des retraites, et sont donc lésés par rapport à ceux vivant plus longtemps* » ⁽¹⁾.

Les chercheurs de l'IPP en concluent qu'un choix d'indexation sur les prix garantit une plus grande stabilité de l'évolution des retraites, et évite d'avantager les seuls assurés dont l'espérance de vie à la retraite est la plus élevée.

(1) Antoine BOZIO, Simon RABATÉ, Audrey RAIN et Maxime TO, « Quelle réforme du système des retraites ? Les grands enjeux », Institut des politiques publiques, 2018.

II. LE CHOIX D'UNE REVALORISATION RESPONSABLE, CONJUGUANT GARANTIE DE POUVOIR D'ACHAT ET SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE

L'article 11 du projet de loi inscrit dans le code de la sécurité sociale un nouveau mécanisme de revalorisation des prestations d'assurance vieillesse ⁽¹⁾.

Le nouvel article L. 191-6 du code de la sécurité sociale porte un quadruple choix :

– le choix d'une revalorisation unifiée. La plupart des prestations de retraite servies répondent d'ores et déjà à une règle harmonisée d'indexation (*cf. supra*). Toutefois, le cas spécifique de la retraite complémentaire des salariés ou des revalorisations différenciées en 2019 et 2020 montrent que plusieurs modalités coexistent dans la pratique, nuisant à la cohérence d'ensemble et à la prévisibilité des revalorisations ;

– celui d'une revalorisation soutenable. Première dépense publique, à près de 14 points de PIB, le montant des pensions versées chaque année est un déterminant majeur de la soutenabilité de nos finances publiques. Plutôt que d'inscrire dans la loi une revalorisation ni réaliste, ni finançable, qui serait méconnue au premier retournement de conjoncture, il est proposé de maintenir dans la loi le renvoi à une indexation de principe sur les prix telle que définie à l'article L. 161-25 du même code. Cette indexation peut toutefois être modifiée dans les conditions définies *infra* ;

– celui d'une revalorisation dynamique. À condition de respecter la trajectoire financière pluriannuelle du système de retraite, la revalorisation des retraites pourra être supérieure à celle du niveau des prix. Un « coefficient de revalorisation annuelle », défini au 2° du nouvel article L. 19-11-2 du même code, pourra être délibéré par le conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU), sans pouvoir être inférieur à 1 ;

– celui d'une revalorisation responsable. À l'inverse, le conseil d'administration de la CNRU pourra proposer une délibération réduisant la revalorisation sous le niveau de l'inflation, dans l'unique situation où cette mesure serait nécessaire au respect de la trajectoire financière pluriannuelle. Cette sous-indexation devrait être validée par voie législative pour entrer en vigueur. En l'absence de délibération de la CNRU répondant au déséquilibre financier, ou en cas de rejet motivé de cette délibération par le pouvoir réglementaire, un décret pourra proposer cette même sous-indexation. En toute hypothèse, le coefficient de revalorisation retenu ne pourra être inférieur à 1.

(1) Contrairement au droit en vigueur dans le régime AGIRC-ARRCO, le droit proposé distingue la revalorisation de la valeur de service du point – commentée à l'article 9 du projet de loi – de celle des pensions servies. La valeur de service du point ne sera donc retenue qu'au seul stade de la liquidation des droits à retraite. Ultérieurement, lors de son versement, le niveau de la pension sera revalorisé suivant les règles définies au présent article.

Étroitement liée à la nouvelle gouvernance du système de retraite, la fixation d'une revalorisation conjuguant garantie de pouvoir d'achat et respect de la soutenabilité financière illustre un nouveau pilotage vertueux et responsable des retraites.

*

* *