

## POINT SUR LES REGLES D'INDEXATION DES PENSIONS

---

La présente fiche met en rapport l'évolution des prix et la revalorisation des pensions des principaux régimes de base et complémentaires depuis le début des années 1990.

Il convient de noter que cet exercice n'est en aucun cas représentatif de l'évolution de la pension moyenne des retraités, qui est dans la plupart des régimes et notamment à la CNAV plus dynamique que le seul indice de revalorisation des pensions. En effet, le montant moyen de retraite augmente surtout par le renouvellement des retraités : chaque génération connaît de meilleures carrières que la génération précédente, bénéficie de gains de productivité et dispose donc de meilleurs droits, de sorte que la pension moyenne s'élève en permanence en termes réels.

### Une meilleure indexation des pensions du régime général

Du fait de leurs modes d'indexation spécifiques, les pensions servies par les principaux régimes de retraite ont connu des évolutions contrastées par rapport à l'indice des prix à la consommation (*cf.* graphique et encadré).

Entre 1990 et 2007, les pensions du régime général et des régimes alignés ont globalement été revalorisées au-delà de l'inflation hors tabac observée sur la même période. En effet, le principe d'indexation sur les prix hors tabac est effectif depuis le milieu des années 1980. Toutefois, des « coups de pouce » ont été accordés aux retraités à plusieurs reprises ; de plus, l'ajustement permettant de corriger un éventuel écart entre le taux prévisionnel et le taux réel d'évolution annuelle des prix n'a pas été systématiquement appliqué dès lors qu'il était défavorable. Ces mesures ont conduit à une revalorisation des pensions du régime général et des régimes alignés quasiment au rythme de l'inflation avec tabac.

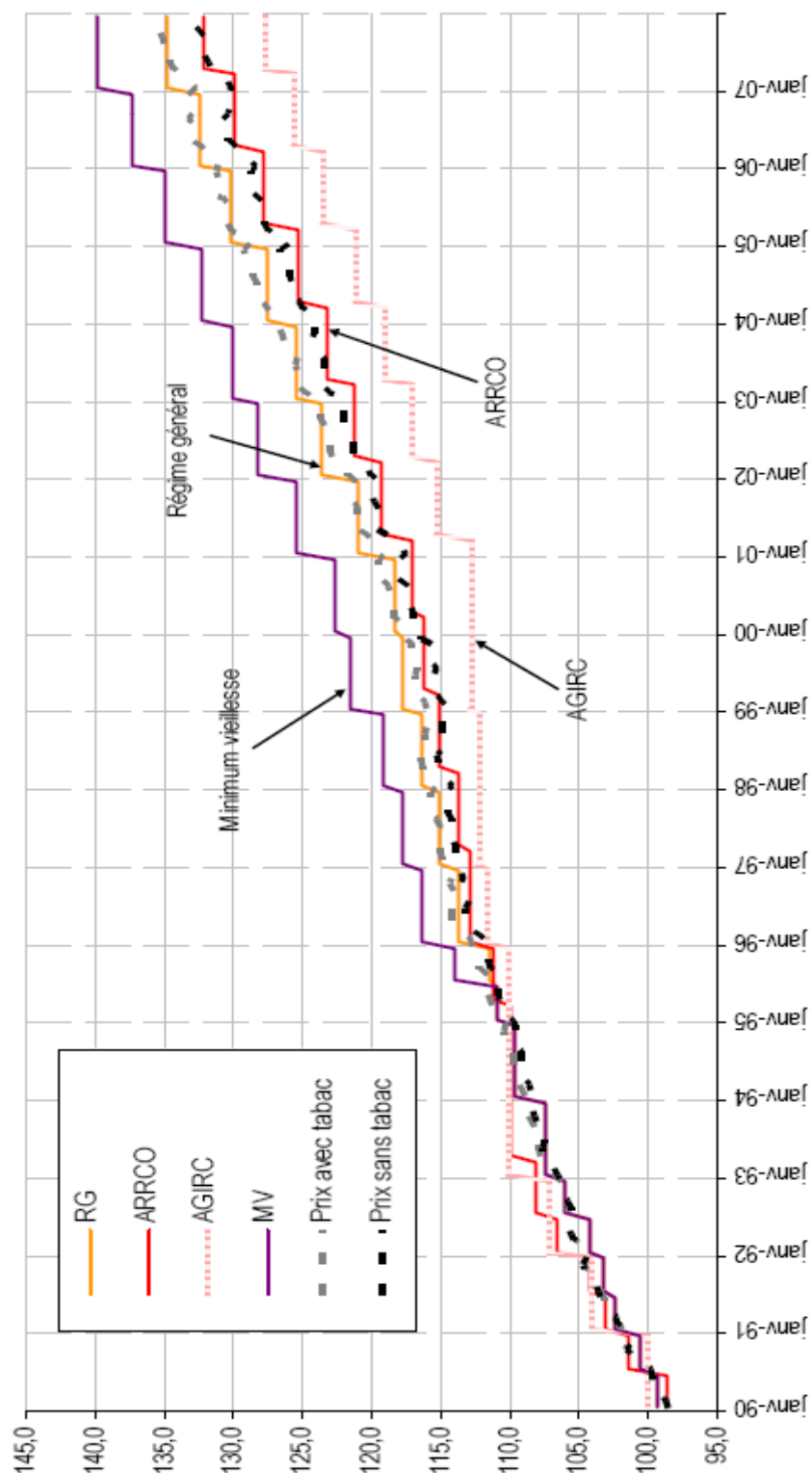
Les pensions de la Fonction publique étaient, jusqu'en 2003, non seulement indexées sur la valeur du point d'indice mais bénéficiaient également des mesures générales ou catégorielles décidées, telles l'attribution de points supplémentaires, qu'il n'est par définition pas possible de retracer. Si l'on se restreint à l'évolution de la première composante – à savoir la valeur du point d'indice –, il apparaît que les pensions servies par les régimes de la Fonction publique ont connu un décalage dans la période antérieure à 2004, qui se traduit, en 2007, par un indice de revalorisation inférieur d'environ 2 points à l'indice des prix sans tabac<sup>88</sup>. Ce phénomène s'explique, pour l'essentiel, par une revalorisation de la valeur du point d'indice moins dynamique que le rythme d'inflation au début des années 2000. Depuis 2004, conformément à la loi du 21 août 2003, l'évolution des pensions des fonctionnaires ne suit plus celle de la valeur du point d'indice, mais celle des prix hors tabac ; l'écart par rapport à l'indice des prix (hors tabac) s'est donc stabilisé à partir de cette année.

Les pensions servies par l'ARRCO ont, à peu de choses près, suivi la progression des prix hors tabac. Leur revalorisation a été supérieure à l'inflation en début de période. Un léger écart est apparu à la fin des années 1990, qui est depuis resté relativement stable du fait de l'indexation sur l'indice des prix hors tabac décidée dans le cadre des accords de 2001 et 2003.

---

<sup>88</sup> Cette évolution est conforme avec le constat que dresse le Conseil d'orientation des retraites dans son quatrième rapport (« Retraites : questions et orientations pour 2008 », janvier 2007, p. 58).

Graphique – Indice des prix et revalorisation des pensions (base 100 en 1990)



**Note de lecture** : les assurés du régime général partis à la retraite avant 1990 ont vu leur pension revalorisée de 34,9% entre 1990 et 2007, contre une progression des prix de 31,9% sans tabac et 34,6% avec tabac observée sur la même période.

Source : DSS.

Enfin, les pensions servies par l'AGIRC ont été revalorisées, en moyenne, très en deçà des prix. En effet, la valeur de service du point a pratiquement été gelée entre 1994 et 2001, hormis la revalorisation intervenue en 1996, dans le contexte d'une situation financière dégradée. Depuis, le différentiel par rapport à l'indice des prix (sans tabac) s'est stabilisé – à environ 5 points – du fait de l'indexation des pensions sur l'inflation, au même titre que celles de l'ARRCO.

### **Des « coups de pouce » significatifs pour les plus démunis**

Créé en 1956, le minimum vieillesse a pour objet de garantir à toutes les personnes âgées d'au moins 65 ans – 60 ans en cas d'inaptitude au travail – un niveau minimal de ressources. Ce dispositif a été simplifié en 2007 avec la création d'une prestation unique, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cependant, les bénéficiaires des anciennes allocations constitutives du minimum vieillesse peuvent continuer à percevoir ces prestations.

Depuis la loi du 21 août 2003, le montant du minimum vieillesse est revalorisé selon les mêmes règles que les pensions du régime général ; auparavant, le taux de revalorisation était fixé annuellement par décret, pouvant ainsi donner lieu à une augmentation spécifique par rapport aux pensions contributives. Les bénéficiaires du minimum vieillesse ont par ce biais bénéficié de plusieurs « coups de pouce » depuis le début des années 1990, se traduisant par un écart positif de 5 points par rapport à l'indice de prix avec tabac en fin de période.

Le nombre de bénéficiaires de ce dispositif décroît régulièrement à mesure de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations validant des droits en constante amélioration, notamment parmi les femmes, et se situait à moins de 600 000 personnes fin 2006. Toutefois, la tendance à la diminution des effectifs risque d'être temporairement contrecarrée avec l'augmentation programmée du minimum vieillesse de 25% d'ici la fin de la présente législature : les personnes dont les revenus sont compris entre l'ancien et le nouveau plafond de ressources pourront désormais bénéficier du dispositif (effet de champ).

### **La revalorisation tiendra désormais compte de l'inflation réelle**

La règle de revalorisation actuelle, avec ajustement l'année suivante en fonction des erreurs passées de prévision, qui a été pérennisée par la loi du 21 août 2003, a assuré une revalorisation des pensions globalement conforme à l'évolution des prix. Toutefois, de légers écarts peuvent apparaître compte tenu de ses imperfections : l'inflation réalisée pour une année donnée n'étant définitivement constatée qu'au début de l'année suivante, l'ajustement actuel demeure fondé sur une prévision d'inflation et ne permet pas de garantir une revalorisation stricte sur les prix (cf. encadré). Ainsi, en 2005 comme en 2006, l'inflation s'est établie à 1,7% alors que les dernières prévisions tablaient sur 1,8%, soit un écart de 0,1 point – jamais corrigé – au titre de chaque année ; à l'inverse, l'inflation pour 2007 a été sous-estimée de 0,2 point et ce n'est que par le biais de la revalorisation exceptionnelle de 0,8 point, dont 0,2 point au titre de 2007, qui est intervenue le 1<sup>er</sup> septembre 2008 que cet écart a pu être compensé (cf. tableau).

Compte tenu de ces insuffisances, qui se sont amplifiées en 2008 dans un contexte d'accélération de l'inflation, le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2009 prévoit de décaler la date de revalorisation des pensions du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril. En effet, ce décalage permettra d'obtenir une information de meilleure qualité sur l'année écoulée – l'inflation définitive sera dorénavant prise en compte – et vise à réduire les écarts entre inflation prévisionnelle et réelle, la prévision pour l'année en cours – en l'occurrence celle de la Commission économique de la Nation – étant plus récente.



### Encadré – Règles de revalorisation dans les régimes de base et complémentaires

En l'état actuel des textes, les principaux régimes de retraite obligatoires peuvent être répartis en trois catégories au regard du mode de revalorisation retenu :

- le régime général et les régimes alignés – artisans, commerçants, salariés agricoles – ainsi que les régimes de la Fonction publique ont adopté le principe d'une revalorisation des pensions sur les prix (hors tabac). La revalorisation intervient au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, avec ajustement l'année suivante en fonction des erreurs passées de prévision (cf. ci-dessous). Plusieurs autres régimes sont alignés sur le régime général sur ce point. Il s'agit en particulier de la CNAVPL, la CRPCEN, la CNBF, l'ENIM, la CANSSM, la CAVIMAC, la Banque de France et l'IRCANTEC ;
- les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ont également adopté le principe d'une revalorisation de la valeur du point sur les prix (hors tabac). Toutefois, la revalorisation intervient au 1<sup>er</sup> avril de chaque année, et non au 1<sup>er</sup> janvier, avec ajustement l'année suivante en fonction des erreurs passées de prévision. Il est à noter que la prévision d'inflation qui est retenue pour l'année en cours peut s'écarter des prévisions officielles du fait notamment des négociations entre patronat et syndicats, gestionnaires de ces régimes ;
- enfin, les régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, de la Comédie française, de l'Opéra de Paris et des IEG prévoient une indexation des pensions sur le traitement indiciaire des actifs (y compris éléments catégoriels), à laquelle peuvent s'ajouter des revalorisations non réglementaires mais actées par un accord d'entreprise. Cependant, la réforme dont ces régimes ont fait l'objet à l'automne 2007 modifie ces dispositions en les harmonisant avec celles applicables dans les régimes de la Fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

S'agissant plus spécifiquement du régime général (et des régimes qui appliquent la même règle de revalorisation), le coefficient de revalorisation des pensions est égal à l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour l'année N prévue dans le rapport économique, social et financier (RESF) associé au projet de loi de finances pour N, corrigé, le cas échéant, de la révision de la prévision d'inflation pour l'année N-1. C'est la loi du 22 juillet 1993 qui avait introduit ce mode d'indexation, pour une durée de cinq ans. Entre 1999 et 2003, chaque loi de financement de la Sécurité sociale fixait une revalorisation des pensions en gardant la référence à ce mécanisme, mais sans nécessairement l'appliquer. La loi du 21 août 2003 a pérennisé le dispositif.

Toutefois, il convient de noter que cette règle de revalorisation ne permet pas de tenir compte de l'évolution réelle des prix hors tabac, en dehors des éventuels « coups de pouce ». En effet, elle consiste simplement à corriger l'erreur entre deux prévisions d'inflation pour l'année en cours (c'est-à-dire N) : celle figurant dans le RESF associé au PLF pour l'année N (publié fin septembre ou début octobre N-1) et celle figurant dans le RESF associé au PLF pour l'année N+1 (publié fin septembre ou début octobre N). Tout écart entre cette deuxième estimation et l'inflation effective n'est pas, par construction, pris en considération (cf. tableau). C'est la raison pour laquelle le PLFSS pour 2009 prévoit de décaler la date de revalorisation des pensions du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril.

**Tableau – Bilan des revalorisations intervenues au titre des quatre dernières années**

en %

		2004	2005	2006	2007
Revalorisation au titre de l'année N (application des textes)	(1)	1,7	1,8	1,8	1,3
Prix hors tabac définitifs pour l'année N (INSEE)	(2)	1,7	1,7	1,7	1,5
Rattrapage exceptionnel	(3)	0,0	0,0	0,0	0,2
Erreur au titre de l'année N	(4) = (1) – (2) + (3)	0,0	0,1	0,1	0,0

Note de lecture : la revalorisation au titre de 2005 a au final été de 1,8% (revalorisation de 2% au 1<sup>er</sup> janvier 2005 dont 0,2 point de correction au titre de 2004 ; pas de correction au 1<sup>er</sup> janvier 2006 au titre de 2005), alors que les prix ont augmenté de 1,7%. Il en découle une erreur de 0,1 point en faveur des retraités, qui n'a jamais été corrigée.

Note : le rattrapage exceptionnel de 0,2 point au titre de 2007 est intervenu le 1<sup>er</sup> septembre 2008, en même temps que la revalorisation anticipée de 0,6 point au titre de 2008.

Source : DSS.