

Sous-indexer les retraites : impacts redistributifs et enjeux de pilotage



Auteurs:

Patrick Aubert, Maxime Tô, Todor Tochev

Pourquoi ce sujet ?

- Un **besoin de financement persistant des régimes de retraite de base** à court comme à long terme (cf. rapport du COR publié récemment)

Pourquoi ce sujet ?

- Un **besoin de financement persistant des régimes de retraite de base** à court comme à long terme (cf. rapport du COR publié récemment)
- À très court terme, un choix restreint de **mesures de rééquilibrage pour obtenir des effets rapides et substantiels** :
 - Augmenter les ressources → hausse des taux de cotisation
 - Modérer les dépenses → **sous-indexation des pensions ?**

Pourquoi ce sujet ?

- **Trois types de justifications des sous-indexations dans le débat public :**
 1. **Redistributivité** : « les retraités actuels bénéficient d'un niveau de vie relativement favorable par rapport aux actifs, et peuvent donc être mis à contribution »
 2. **Équité entre les générations** : « les retraités actuels sont avantagés par des règles de retraite qui leurs donnent un meilleur rendement »
 3. **Impact économique** de la taxation du travail : « les prélèvements sur le travail sont déjà très élevés et peuvent difficilement être encore augmentés »

Pourquoi ce sujet ?

- **Trois types de justifications des sous-indexations dans le débat public :**
 1. **Redistributivité** : « les retraités actuels bénéficient d'un niveau de vie relativement favorable par rapport aux actifs, et peuvent donc être mis à contribution »
 2. **Équité entre les générations** : « les retraités actuels sont avantagés par des règles de retraite qui leurs donnent un meilleur rendement »
 3. **Impact économique** de la taxation du travail : « les prélèvements sur le travail sont déjà très élevés et peuvent difficilement être encore augmentés »
- On illustre ici, par des simulations, les effets redistributifs d'une sous-indexation, avant de l'inscrire dans la problématique plus générale du pilotage des niveaux de pension

L'approche

- Comparaison des effets différenciés de **mesures calibrées pour avoir toutes le même rendement budgétaire pour le système de retraite**
→ Rendement fixé par convention à 1 Md€

L'approche

- Comparaison des effets différenciés de **mesures calibrées pour avoir toutes le même rendement budgétaire pour le système de retraite**
→ Rendement fixé par convention à 1 Md€
- Deux types de comparaisons :
 1. **Sous-indexation** des pensions vs. **hausse des cotisations**
 2. Sous-indexation **uniforme** vs. **ciblées** sur certaines catégories de retraités seulement
+ selon divers critères de ciblage : pension totale, salaire de référence, taux de CSG

L'approche

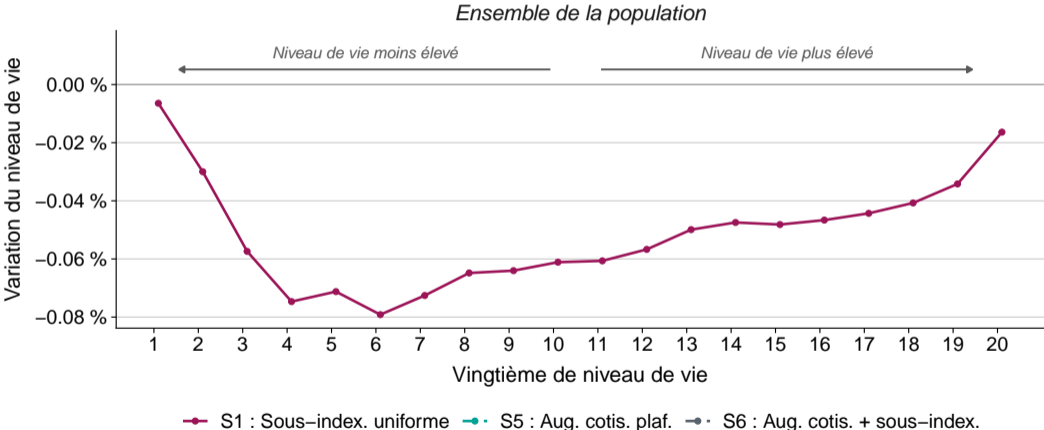
- Comparaison des effets différenciés de **mesures calibrées pour avoir toutes le même rendement budgétaire pour le système de retraite**
 - Rendement fixé par convention à 1 Md€
- Deux types de comparaisons :
 1. **Sous-indexation** des pensions vs. **hausse des cotisations**
 2. Sous-indexation **uniforme** vs. **ciblées** sur certaines catégories de retraités seulement
+ selon divers critères de ciblage : pension totale, salaire de référence, taux de CSG
- Simulation de l'**impact sur le niveau de vie**, selon le niveau de vie initial (hors mesure) des retraités et des actifs
 - Mobilisation du modèle **Taxlpp**, enrichi d'une ventilation des retraites entre régimes de base et complémentaire

L'approche

- Comparaison des effets différenciés de **mesures calibrées pour avoir toutes le même rendement budgétaire pour le système de retraite**
→ Rendement fixé par convention à 1 Md€
- Deux types de comparaisons :
 1. **Sous-indexation** des pensions vs. **hausse des cotisations**
 2. Sous-indexation **uniforme** vs. **ciblées** sur certaines catégories de retraités seulement
+ selon divers critères de ciblage : pension totale, salaire de référence, taux de CSG
- Simulation de l'**impact sur le niveau de vie**, selon le niveau de vie initial (hors mesure) des retraités et des actifs
→ Mobilisation du modèle **Taxlpp**, enrichi d'une ventilation des retraites entre régimes de base et complémentaire
- Une analyse complémentaire : **analyse des effets par génération**, sur la base d'un cas type conventionnel de salarié du privé non-cadre

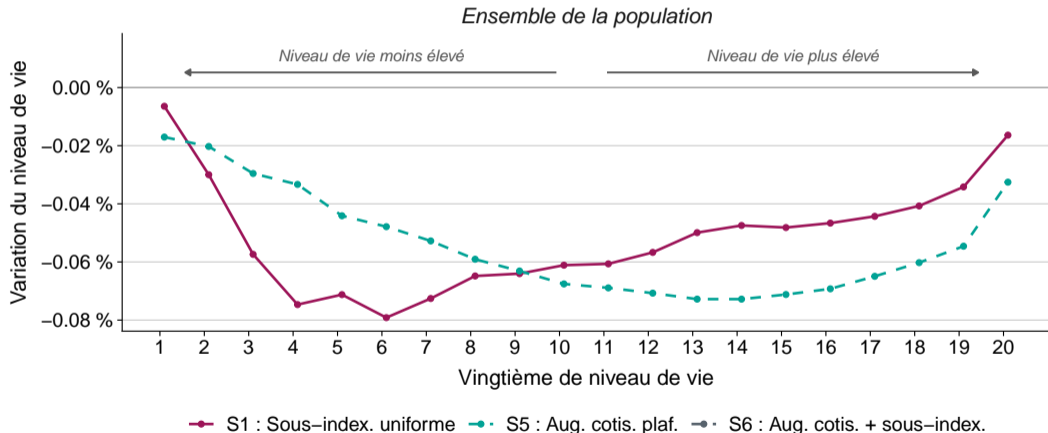
Résultats des simulations

Une sous-indexation des retraites de base touche davantage les catégories modestes



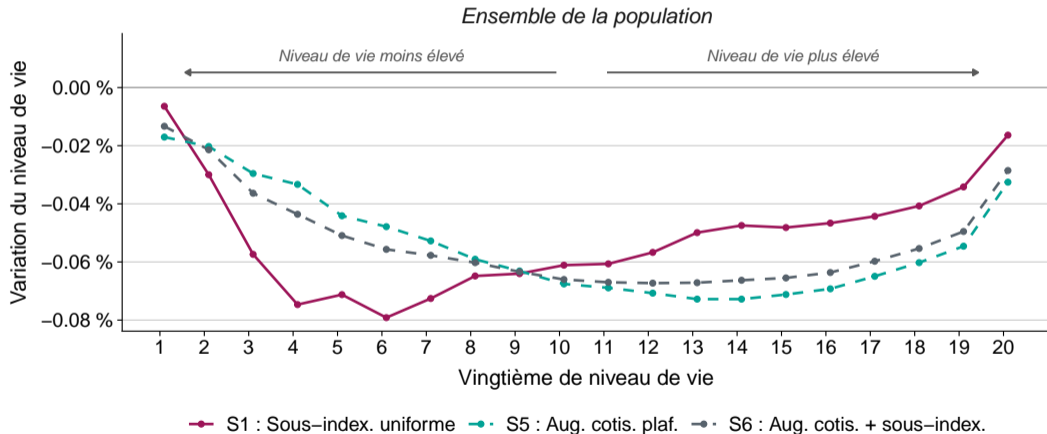
Source : Taxipp 2.4.2
Institut des politiques publiques, 2026

Une sous-indexation des retraites de base touche davantage les catégories modestes, une hausse des cotisations davantage celles relativement aisées



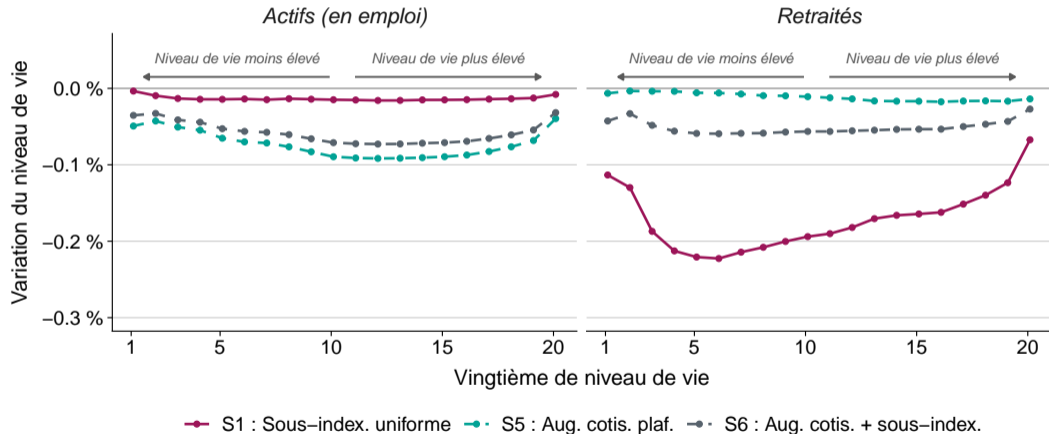
Source : Taxipp 2.4.2
Institut des politiques publiques, 2026

Une sous-indexation des retraites de base touche davantage les catégories modestes, une hausse des cotisations davantage celles relativement aisées



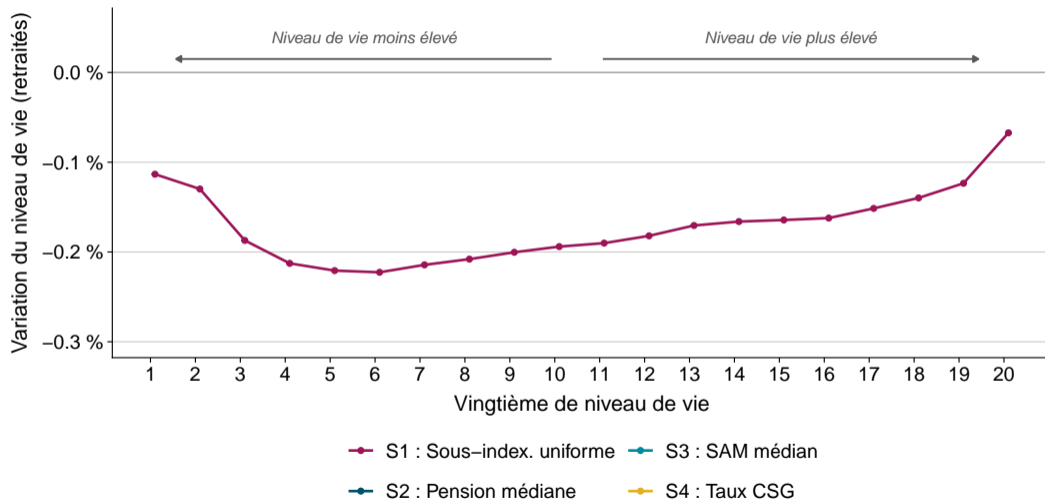
Source : Taxipp 2.4.2
Institut des politiques publiques, 2026

Un impact d'ampleur plus marquée de la sous-indexation, car l'effort est réparti entre moins de personnes qu'une hausse de cotisation

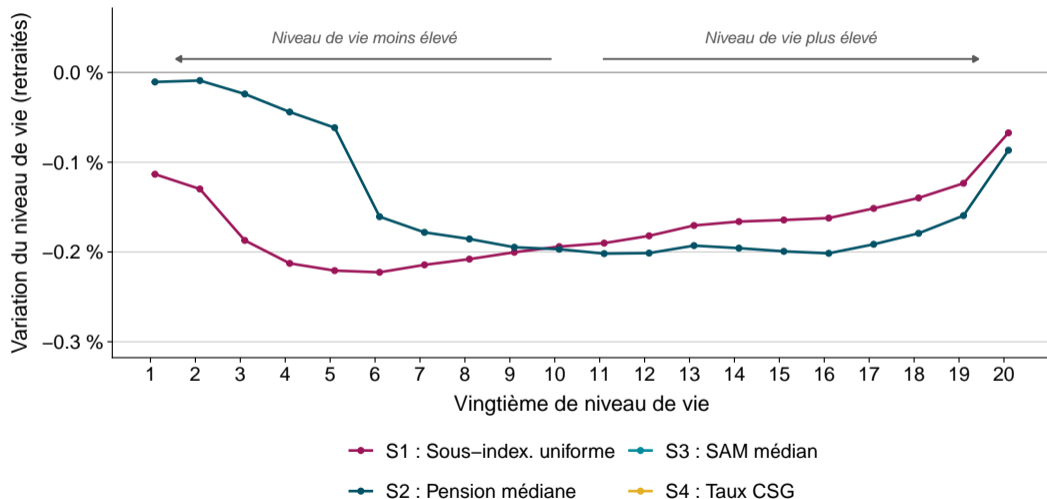


Source : Taxipp 2.4.2
Institut des politiques publiques, 2026

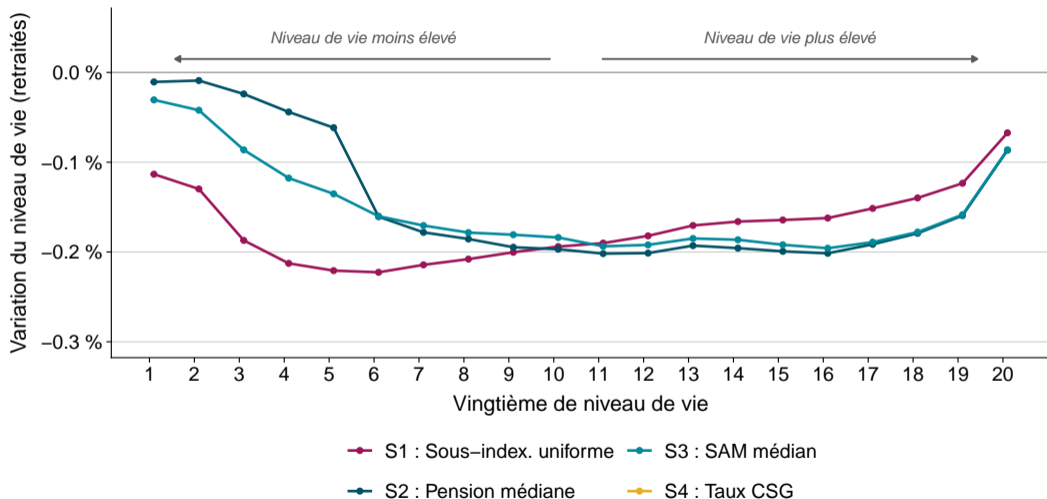
Une sous-indexation *différenciée* permet de protéger les retraités les plus modestes



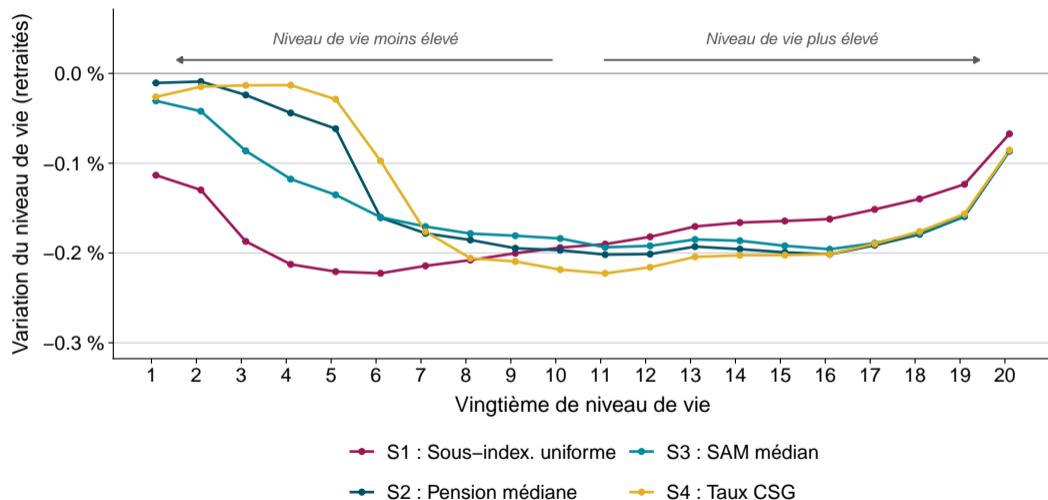
Une sous-indexation *différenciée* permet de protéger les retraités les plus modestes, mais l'efficacité du ciblage dépend du critère de revenu retenu



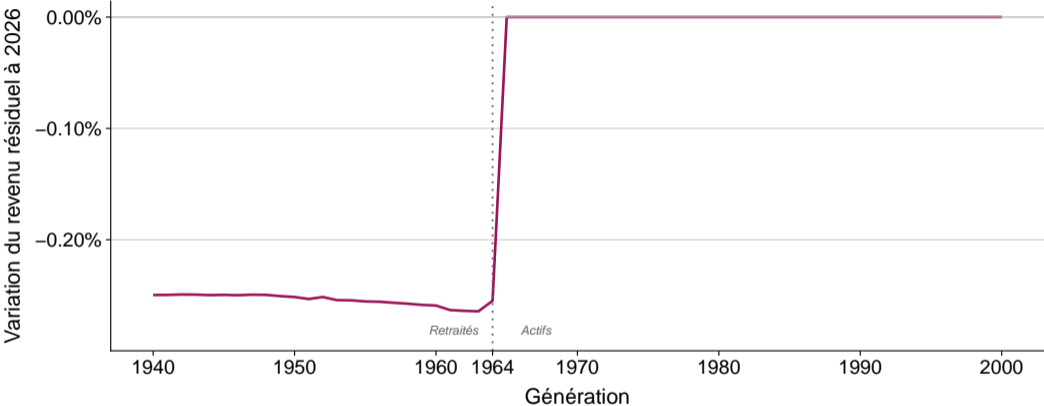
Une sous-indexation *différenciée* permet de protéger les retraités les plus modestes, mais l'efficacité du ciblage dépend du critère de revenu retenu



Une sous-indexation *différenciée* permet de protéger les retraités les plus modestes, mais l'efficacité du ciblage dépend du critère de revenu retenu



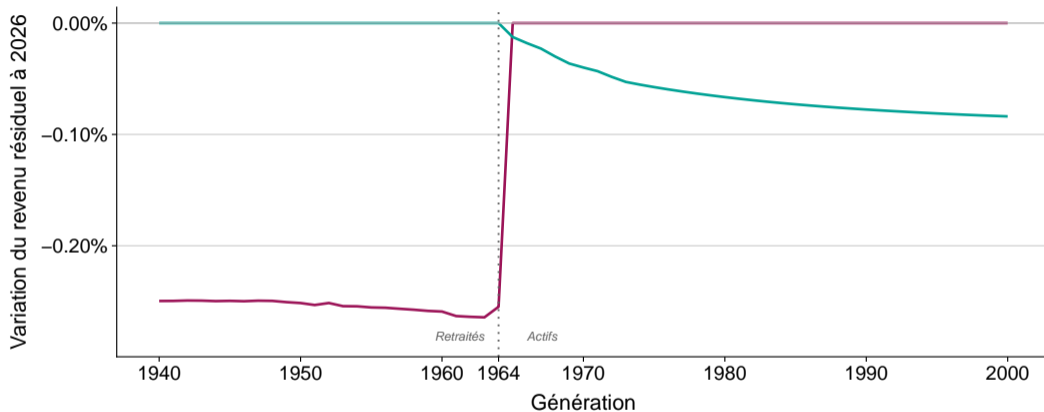
Une nécessaire lecture au prisme des effets par génération



- S1 : Sous-index. uniforme
- S1bis : Sous-index. + baisse niveau initial
- S5 : Aug. cotisations plaf.
- S6 : Aug. cotisations + sous-index.

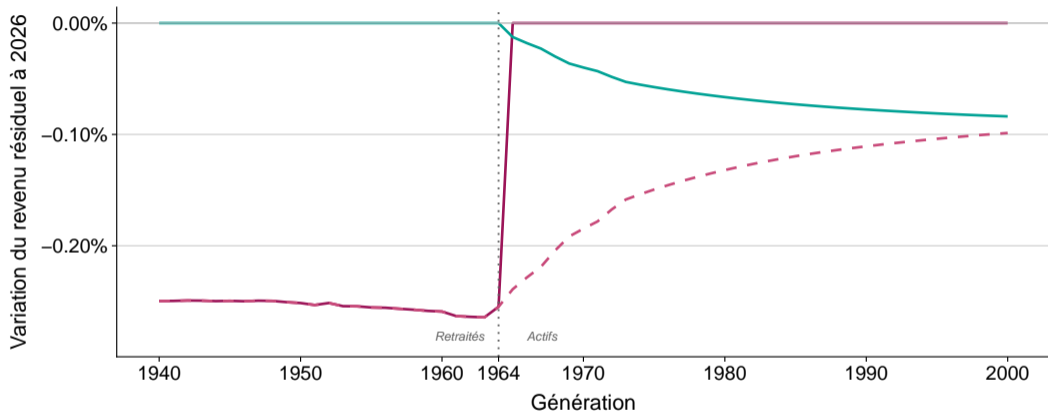
Source : Trajectoire (DREES), mortalité INSEE
Institut des politiques publiques, 2026

Une nécessaire lecture au prisme des effets par génération



Source : Trajectoire (DREES), mortalité INSEE
Institut des politiques publiques, 2026

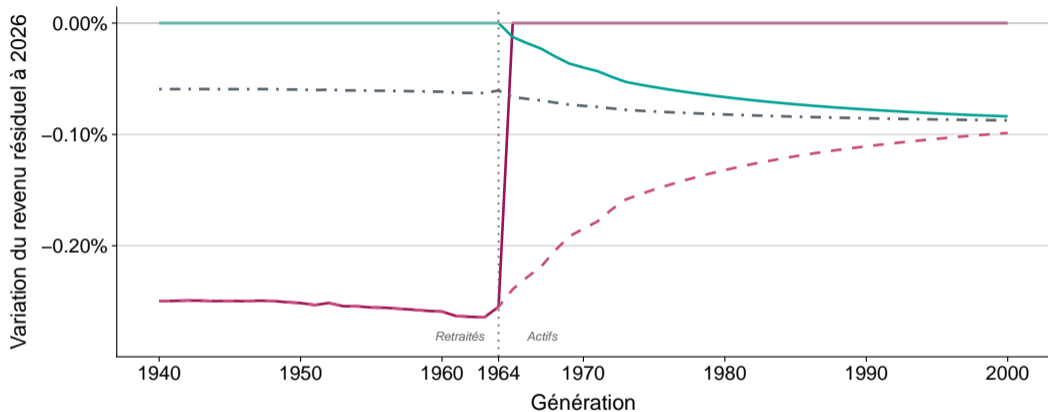
Une nécessaire lecture au prisme des effets par génération



- S1 : Sous-index. uniforme
- - S1bis : Sous-index. + baisse niveau initial
- S5 : Aug. cotisations plaf.
- - S6 : Aug. cotisations + sous-index.

Source : Trajectoire (DREES), mortalité INSEE
Institut des politiques publiques, 2026

Une nécessaire lecture au prisme des effets par génération



- S1 : Sous-index. uniforme
- - S1bis : Sous-index. + baisse niveau initial
- S5 : Aug. cotisations plaf.
- - S6 : Aug. cotisations + sous-index.

Source : Trajectoire (DREES), mortalité INSEE
Institut des politiques publiques, 2026

**Quel pilotage des niveaux de
retraite ?**

La sous-indexation est-elle le meilleur moyen de modérer les dépenses de retraite ?

- Une question pertinente, vu les besoins de financement à long terme du système

La sous-indexation est-elle le meilleur moyen de modérer les dépenses de retraite ?

- Une question pertinente, vu les besoins de financement à long terme du système
- Recours aux sous-indexations potentiellement pendant des décennies

La sous-indexation est-elle le meilleur moyen de modérer les dépenses de retraite ?

- Une question pertinente, vu les besoins de financement à long terme du système
- Recours aux sous-indexations potentiellement pendant des décennies
- Le **pilotage des niveaux de pension sur toute la période de retraite a deux dimensions** :
 1. Le niveau initial (taux de remplacement)
 2. L'évolution pendant la retraite (revalorisation)

La sous-indexation est-elle le meilleur moyen de modérer les dépenses de retraite ?

- Une question pertinente, vu les besoins de financement à long terme du système
- Recours aux sous-indexations potentiellement pendant des décennies
- Le **pilotage des niveaux de pension sur toute la période de retraite a deux dimensions** :
 1. Le niveau initial (taux de remplacement)
 2. L'évolution pendant la retraite (revalorisation)
- Dans l'idéal, les ajustements devraient passer **en premier lieu par le niveau initial** pour donner davantage de visibilité aux retraités

Retenir le levier de pilotage le plus efficace : une question de présentation

- Une focalisation sur le levier des revalorisations d \hat{u} e pour partie \grave{a} la pr \acute{e} sentation usuelle du calcul des pensions dans les r \acute{e} gimes de base :

Retenir le levier de pilotage le plus efficace : une question de présentation

- Une focalisation sur le levier des revalorisations d \hat{u} e pour partie \grave{a} la pr \acute{e} sentation usuelle du calcul des pensions dans les r \acute{e} gimes de base :
 - Pension initiale = 50 % \times *prorata* de dur \acute{e} e de carri \grave{e} re \times salaire de r \acute{e} f \acute{e} rence

Retenir le levier de pilotage le plus efficace : une question de présentation

- Une focalisation sur le levier des revalorisations dûe pour partie à la **présentation usuelle du calcul des pensions** dans les régimes de base :
 - Pension initiale = 50 % x *prorata* de durée de carrière x salaire de référence
 - Puis : Pension = pension initiale x revalorisations

Retenir le levier de pilotage le plus efficace : une question de présentation

- Une focalisation sur le levier des revalorisations d \hat{u} e pour partie \grave{a} la pr \acute{e} sentation usuelle du calcul des pensions dans les r \acute{e} gimes de base :
 - Pension initiale = 50 % \times *prorata* de dur \acute{e} e de carri \grave{e} re \times salaire de r \acute{e} f \acute{e} rence
 - Puis : Pension = pension initiale \times revalorisations
- Donne l'impression (factice) que le niveau initial de pension est un invariant du syst \grave{e} me, qu'il n'est pas possible d'ajuster (taux de 50 % inchang \acute{e} depuis 1971)

Le calcul des retraites dans les régimes de base

- Un pilotage du taux de remplacement qui passe aujourd'hui par l'**allongement de la durée légale d'une carrière complète** :

$$\text{Pension} = 50\% \times \underbrace{\left(\frac{\text{Durée validée}}{\text{Durée carrière complète}} \right)}_{\text{prorata de durée}} \times \text{Salaire de référence} \times \text{sous-index.}$$

Le calcul des retraites dans les régimes de base

- Un pilotage du taux de remplacement qui passe aujourd'hui par l'**allongement de la durée légale d'une carrière complète** :

$$\text{Pension} = 50\% \times \underbrace{\left(\frac{\text{Durée validée}}{\text{Durée carrière complète}} \right)}_{\text{prorata de durée}} \times \text{Salaire de référence} \times \text{sous-index.}$$

- ... qui masque le **véritable levier d'ajustement** : la **valeur d'un trimestre de retraite, en % du salaire de référence**, c'est-à-dire le **taux d'annuité** :

$$\text{Pension} = \text{Durée validée} \times \underbrace{\left(\frac{50\% \times \text{sous-index.}}{\text{Durée carrière complète}} \right)}_{\text{taux d'annuité}} \times \text{Salaire de référence}$$

Le calcul des retraites dans les régimes de base

- Un pilotage du taux de remplacement qui passe aujourd'hui par l'**allongement de la durée légale d'une carrière complète** :

$$\text{Pension} = 50\% \times \underbrace{\left(\frac{\text{Durée validée}}{\text{Durée carrière complète}} \right)}_{\text{prorata de durée}} \times \text{Salaire de référence} \times \text{sous-index.}$$

- ... qui masque le **véritable levier d'ajustement** : la **valeur d'un trimestre de retraite, en % du salaire de référence**, c'est-à-dire le **taux d'annuité** :

$$\text{Pension} = \text{Durée validée} \times \underbrace{\left(\frac{50\% \times \text{sous-index.}}{\text{Durée carrière complète}} \right)}_{\text{taux d'annuité}} \times \text{Salaire de référence}$$

→ Les ajustements pourraient être rendus plus transparents et plus efficaces dans le cadre d'un **pilotage par le taux d'annuité**

Conclusions

Conclusions

1. Une **sous-indexation des retraites de base touche davantage les catégories modestes** qu'une hausse des cotisations
→ le débat public devrait se concentrer sur d'autres justifications que les effets en termes de redistribution verticale
2. Une sous-indexation *différenciée* permet un meilleur ciblage, mais :
 - touche les **retraités de niveau de vie intermédiaire davantage que les plus aisés**
 - **remet en cause le fondement de la retraite** comme un droit contributif individuel
3. Le recours à des sous-indexations n'est **cohérent que s'il s'accompagne d'un ajustement similaire du niveau initial des pensions**, dans le cadre d'une stratégie plus globale de pilotage des niveaux de retraite
4. Un débat souvent biaisé par le manque de transparence sur les leviers véritables d'ajustement des pensions
→ un pilotage qui serait **clarifié par la visibilisation du taux d'annuité**