

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 25 mai 2011 à 9 h 30
« Les redistributions au sein du système de retraite »

Document N°5
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le minimum contributif : réglementation et évolutions récentes

Sylvie Chaslot-Robinet

CNAV, Direction juridique et réglementation nationale, N° 047-2011

Note interne

Direction juridique et réglementation nationale
Département réglementation national
961 - N047-2011 - SCR/NL
Dossier suivi par : Sylvie CHASLOT- ROBINET
Tél : 01.55.45.66.87

Le 10 mai 2011

<p>Le minimum contributif au régime général : réglementation et évolutions récentes</p>
--

Objet : Le minimum contributif au régime général : réglementation et évolutions récentes

Résumé :

L'objet de cette note est de rappeler brièvement l'historique du minimum contributif et de présenter les évolutions juridiques récentes du dispositif, ainsi que son financement. La note reprend pour partie un article publié dans la revue CNAV « Retraite et Société » (S.Chaslot-Robinet, I.Bridenne, J.Couhin) n°59-Aout 2010.

Sommaire :

- I - Historique.
- II - Evolutions récentes : la majoration du minimum contributif.
- III - Un minimum contributif coordonné entre régimes au plus tard le 1er janvier 2012.
- IV - Le financement du minimum contributif

Au Régime général, le montant annuel de la pension de vieillesse de base s'inscrit entre un maximum (50% du plafond de la sécurité sociale, soit 1 473 € en 2011) et un minimum de pension. La loi du 31 mai 1983 ratifiant l'ordonnance du 26 mars 1982 a ainsi institué dans le régime général et les régimes alignés, un montant minimum de pension, dit « minimum contributif » (MICO). Il s'agit de relever le montant de la retraite des assurés qui, bien qu'ils réunissent les conditions du taux plein, perçoivent une faible pension compte tenu de la base salariale servant à son calcul. Une prestation différentielle complète le droit ainsi calculé au taux de 50%, pour le porter à ce minimum. Au 31 décembre 2010, près de 4,75 millions de retraités du Régime général (à 70 % des femmes) percevaient le minimum contributif, soit environ 40 % de cette population. En termes de masses versées par le régime au titre du minimum contributif, cela représente pour l'année 2009 5 Mds d'euros. Parmi les bénéficiaires du minimum contributif, 50 % sont polypensionnés. La population des polypensionnés éligibles au minimum de pension est composée d'environ un homme sur 5 nouvellement retraité et 1 femme sur 4.

A noter que ce minimum de pension se distingue du minimum vieillesse qui est, par essence, non contributif et destiné à garantir un minimum vital. L'Allocation de solidarité aux personnes âgées (742,27 € mensuels pour une personne seule au 1^{er} avril 2011) est versée sous conditions d'âge et de ressources.

En 2008, les pouvoirs publics ont réaffirmé « leur objectif de revaloriser les petites pensions » (Gouvernement, 2008)¹. Des mesures avaient déjà été mises en place en 2003 à cette fin concernant les pensions de droit personnel : revalorisation des pensions agricoles et du minimum contributif (+3 % tous les deux ans jusqu'en 2008). Plus récemment, cet objectif a visé le minimum vieillesse (revalorisation en euros courants de 25 % à l'horizon 2012²).

Dans le prolongement de ces évolutions, les pouvoirs publics, à travers la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009, ont pris des mesures concernant le minimum contributif prévoyant de nouvelles conditions d'attribution interrégimes.

I – Historique.

Avant le 1^{er} avril 1983³, la pension de vieillesse était comparée au minimum de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS) à 65 ans, âge du taux plein, ou à compter de 60 ans au titre de catégories particulières⁴. Le minimum AVTS était servi entier si l'assuré justifiait de 60 trimestres d'assurance. Dans le cas contraire, il était réduit proportionnellement⁵. Les pensions attribuées à taux minoré avant le 1^{er} juin 1983 pouvaient être révisées pour être portées au minimum AVTS, au 65^{ème} anniversaire de l'assuré ou entre 60 et 65 ans si l'assuré était reconnu inapte au travail.

A compter du 1^{er} avril 1983, le minimum contributif est créé. Il était servi entier si l'assuré réunissait au Régime général la durée d'assurance maximum prévue pour le calcul de la pension. Si l'assuré ne réunissait pas cette durée d'assurance, le minimum était réduit proportionnellement⁶. Bien que la réforme de 1993 impliquait une progression de la durée d'assurance pour avoir le taux plein de 150 à 160 trimestres, la durée de proratisation du calcul du minimum contributif était restée fixée à 150 trimestres.

A compter du 1^{er} décembre 1984, des règles de limitation de cumul ont été mises en place lorsque l'assuré avait droit à une pension portée au minimum dans plusieurs régimes de

¹ « Rendez-vous 2008 sur les retraites » - document du gouvernement du 28/04/2008.

² Voir à ce sujet l'article de N.Augris et C.Bac (2009), « L'évolution de la pauvreté des personnes âgées et le minimum vieillesse », *Retraite et société*, CNAV, n° 56, pp. 14-40.

³ Ordonnance 45/2454 du 19/10/1945 art. 119.

⁴ Au titre de l'inaptitude au travail, de l'inaptitude au travail substituée à pension d'invalidité, de déporté, interné politique ou de la résistance, d'ancien combattant, de travailleur manuel salarié, de mère de famille ouvrière.

⁵ Loi 75/3 du 03/01/1975 art. 13.

⁶ Article L351-10 du Code de la sécurité sociale ancien.

base⁷ : le total des pensions portées au minimum ne pouvait pas dépasser une certaine limite, dite « de cumul ». La limite de cumul constituait le minimum entier le plus élevé susceptible d'être servi par le régime le plus favorable⁸. A compter du 1^{er} janvier 2004, les règles de limitation de cumul ont été supprimées⁹ (cf infra).

II - Evolutions récentes : la majoration du minimum contributif.

Au Régime général et dans les régimes alignés, le minimum de pension est calculé en fonction de la durée d'assurance¹⁰. Il est, depuis sa mise en place en 1983, destiné à garantir que les pensions acquises par les salariés ayant cotisé sur des rémunérations modestes perçoivent une pension minimale.

La réforme de 2003 a fixé, en matière de minimum de pension, l'objectif général d'assurer en 2008 « un montant global de pension (y compris régimes complémentaires) égal à 85% du SMIC net à un assuré ayant une carrière complète cotisée à temps plein et rémunérée au SMIC »¹¹.

Pour remplir cet objectif, la loi a instauré une majoration de ce minimum, à compter du 1^{er} janvier 2004, au titre des seules périodes ayant donné lieu au versement de cotisations à la charge de l'assuré¹², renforçant alors la contributivité du dispositif¹³. Le minimum comprend ainsi le minimum calculé compte tenu de la durée d'assurance et la majoration au titre des périodes cotisées. D'autre part, le minimum contributif majoré a été revalorisé de 3 % tous les deux ans entre 2004 et 2008, en plus de la revalorisation effectuée en fonction de l'indice des prix.

Du 1^{er} janvier 2004 au 30 juin 2005, devant la difficulté à séparer les périodes réellement cotisées de celles ayant donné lieu à validation, un dispositif transitoire a été mis en place. Le minimum majoré est servi entier à l'assuré qui a été affilié uniquement au Régime général et réunit la durée d'assurance maximum prévue pour le calcul de la pension. Si l'assuré ne réunit pas cette durée d'assurance, le minimum majoré est réduit proportionnellement. Si l'assuré a été affilié à plusieurs régimes obligatoires, le minimum dépend de la durée totale d'assurance tous régimes confondus¹⁴. Ainsi, le minimum contributif majoré est calculé en fonction de la durée d'assurance validée sans distinction entre périodes cotisées et non cotisées. A compter du 1^{er} juillet 2005, la mise en œuvre de la distinction entre périodes cotisées et non cotisées est effective. La majoration du minimum contributif au titre des périodes cotisées est déterminée compte tenu des trimestres cotisés par rapport à la durée d'assurance maximum.

En 2007, alors que les pouvoirs publics ont réaffirmé leur volonté de verser une pension de retraite totale égale à 85% du SMIC net à un assuré ayant une carrière complète cotisée à temps plein et rémunérée au SMIC, les objectifs poursuivis par le minimum contributif ont suscité des interrogations.

⁷ Article L173-2 du Code de la sécurité sociale ancien.

⁸ Article R173-7 CSS ancien.

⁹ CSS art. D351-2-1.

¹⁰ CSS art. L351-10.

¹¹ Article 4 de la loi du 21/08/2003.

¹² CSS art. D351-2-1

¹³ Article 26 de la loi du 21/08/2003 par opposition aux périodes assimilées, c'est à dire les périodes d'affiliation à l'Assurance Vieillesse des Parents au Foyer (AVPF), les périodes assimilées (PA) ainsi que les trimestres de Majoration de Durée d'Assurance pour enfants (MDA) n'y sont pas intégrés.

¹⁴ Si la durée totale d'assurance ne dépasse pas 160 trimestres, le minimum est calculé comme si l'assuré avait été affilié seulement au Régime général / si la durée totale d'assurance dépasse 160 trimestres, le minimum est réparti entre les régimes, proportionnellement à leur durée d'assurance.

Reprenant les travaux de la DREES¹⁵, le COR constate dans son rapport de novembre 2007, que le minimum contributif « ne vise plus essentiellement les carrières longues mal rémunérées et concerne une proportion importante de retraités ». La moitié des retraités ayant liquidé un droit direct aux régimes général ou alignés, entre 2001 et 2004, voient leur pension assortie du minimum contributif, avec un total de pensions compris entre 500 et 2500 euros¹⁶. De même, la Cour des Comptes a relevé dans son rapport de septembre 2008, un défaut de ciblage du minimum contributif : « Le dispositif a vu sa signification progressivement modifiée...en raison de l'incidence croissante des nombreuses possibilités de validation de périodes non cotisées...rendant le dispositif encore moins contributif ».

Revenant aux objectifs initiaux de 1983, la LFSS pour 2009¹⁷ a prévu de servir un minimum contributif majoré aux seuls salariés ayant eu de longues carrières professionnelles faiblement valorisées dans le cadre d'une coordination interrégimes.

Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2009, la partie majorée du minimum contributif au titre des périodes cotisées est attribuée si l'assuré justifie d'une durée d'assurance cotisée minimale de 120 trimestres¹⁸. Dans le cas contraire, le droit à cette majoration n'est pas ouvert. Le montant calculé de la retraite peut néanmoins être porté au premier niveau du minimum contributif, c'est-à-dire au montant non majoré.

Le montant calculé de la retraite, porté au minimum contributif, éventuellement majoré au titre des périodes cotisées, peut être assorti des majorations pour enfants, pour conjoint à charge, de la rente ROP¹⁹, ainsi que de la majoration retraite anticipée des travailleurs handicapés et de la surcote pour les retraites à compter du 1^{er} avril 2009²⁰.

Au 1^{er} avril 2011, cette majoration s'élève à 56,39 € par mois pour une carrière complète au Régime général et représente 8,5% du minimum contributif majoré, qui est de 664,54 € par mois.

Tableau 1 - Montant entier non majoré et majoré du Minimum Contributif (montants mensuels en euros courants)

	Montant non majoré	Evolution annuelle	Montant de la majoration	Evolution annuelle	Montant majoré	Evolution annuelle	Part de la majoration / montant non majoré.
1 ^{er} janvier 2004	542,58		16,28		558,86		3,0 %
1 ^{er} janvier 2005	553,44	2 %	16,60	2 %	570,04	2 %	3,0%
1 ^{er} janvier 2006	563,40	1,8 %	34,31	106,7 %	597,71	4,9 %	6,1%
1 ^{er} janvier 2007	573,54	1,8 %	34,93	1,8 %	608,47	1,8 %	6,1%
1 ^{er} janvier 2008	579,85	1,1 %	53,76	53,9 %	633,61	4,1 %	9,3%
1 ^{er} septembre 2008	584,48	0,8 %	54,20	0,8 %	638,68	0,8 %	9,3%
1 ^{er} avril 2009	590,33	1,0 %	54,74	1,0 %	645,07	1,0 %	9,3%
1 ^{er} avril 2010	595,64	0,9 %	55,23	0,9 %	650,87	0,9 %	9,3%
1 ^{er} avril 2011	608,15	2,1 %	56,39	2,1 %	664,54	2,1 %	9,3%

Source : CNAV.

L'instauration d'une condition de durée cotisée minimale pour bénéficier de la majoration du minimum contributif réduit le champ des bénéficiaires, en le restreignant aux assurés ayant eu au moins 30 années d'activité. Sur les retraites attribuées en 2008, 3 % des bénéficiaires

¹⁵ Séance COR du 19 décembre 2007 : « Minimum vieillesse, petites retraites et minimum contributif : enjeux et coûts d'une revalorisation » DREES.

¹⁶ Sur la base de l'échantillon interrégimes 2004 (EIR), la DREES distingue quatre populations bénéficiaires du minimum contributif : les polypensionnés régime général – fonction publique, ne réunissant que quelques trimestres au régime général, les polypensionnés régime général – régimes alignés, les bénéficiaires de pension attribuées au titre de l'invalidité, les femmes monopensionnées au régime général à carrière incomplète. Voir *Etudes et résultats*, n° 639, 2008

¹⁷ Article 80.

¹⁸ Article D351-2-2 CSS.

¹⁹ Articles L351-12, L351-13 CSS.

²⁰ Articles L351-1-3 et L351-1-2 CSS.

du minimum contributif ne percevaient pas la majoration du minimum. Depuis le 1^{er} avril 2009, date d'entrée en vigueur du nouveau dispositif, 57 % des retraites attribuées avec le minimum contributif ne sont pas augmentées de la majoration (CNAV, 2009). Les femmes sont davantage concernées par cette mesure : 6 femmes bénéficiaires du minimum contributif sur 10 ne perçoivent pas la majoration, contre 3 hommes sur 10.

III - Un minimum contributif coordonné entre régimes au plus tard le 1er janvier 2012.

1 . Les mesures de la LFSS pour 2009²¹

Renforçant la dimension interrégimes, la LFSS pour 2009 soumet le minimum contributif, à une double condition d'ouverture de droit inter-régimes : une condition de subsidiarité et une condition « de ressources » tous régimes. Pour l'examen de ces deux conditions, sont visés tous les régimes de base et complémentaires français et étrangers légalement obligatoires ainsi que des régimes des organisations internationales²². Initialement prévue au 1^{er} janvier 2011, l'entrée en vigueur du dispositif a été modifiée par la LFSS pour 2011²³ et fixée par le décret du 14 mars 2011²⁴ au 1^{er} janvier 2012.

Le principe de subsidiarité signifie que l'assuré ne pourra bénéficier du minimum contributif, éventuellement majoré que s'il a fait valoir ses droits à toutes les retraites personnelles auxquelles il peut prétendre²⁵.

La condition de « ressources » tous régimes signifie que le minimum de pension contributif sera attribué aux seuls assurés dont le montant total des pensions de vieillesse n'excède pas un certain seuil.

A cet égard, il convient de préciser qu'entre 1984 et 2003, un assuré bénéficiaire de pensions personnelles de retraite attribuées au titre de plusieurs régimes de base et portées au montant minimum prévu éventuellement par chacun de ces régimes ne pouvait percevoir, du fait du cumul de telles pensions, une somme supérieure au montant de la pension minimale la plus élevée²⁶.

La réforme de 2003 a abrogé ces règles, dites de cumul des minima, et a prévu de nouvelles modalités de calcul du minimum contributif pour les polypensionnés²⁷. La législation en vigueur permet ainsi à certains retraités ayant une courte durée d'assurance validée au sein du régime général et de faibles rémunérations, de percevoir le minimum contributif au régime général alors même qu'ils bénéficient d'une pension dans un régime autre que le régime général, quel qu'en soit son montant.

Désormais, à compter du 1^{er} janvier 2012, un assuré ayant relevé du régime général ou d'un ou plusieurs régimes alignés (régime social des indépendants, régime des salariés agricoles) ou de la CAVIMAC²⁸ bénéficiera du minimum contributif sous réserve que le montant

²¹ Loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

²² Article L351-10-1 du code de la sécurité sociale : cela comprend donc la pension « totale » de l'assuré tous régimes confondus de retraite visés ci dessus.

²³ LFSS pour 2011 n°2010-1594 du 20 décembre 2010.

²⁴ Décret n°2011-270 du 14 mars 2011 pris pour l'application de l'article L173-2 du CSS et relatif aux conditions d'attribution du minimum contributif.

²⁵ Le principe de subsidiarité n'est pas nouveau. Il a été mis en œuvre en 2004, en matière d'ASPA, aux termes de l'ordonnance simplifiant le minimum vieillesse (ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 - articles L815-5 et R. 815-2-1 du code de la sécurité sociale), ainsi qu'à la majoration des pensions de réversion depuis le 1^{er} janvier 2010.

²⁶ Décret 84/995 du 05/11/1984.

²⁷ Article L173-2 abrogé le 01/01/2004 par la loi 2003/775 du 21 août 2003 (article 26).

Ces modalités, qui visent à répartir le minimum contributif entre les régimes dont relève l'assuré, sont présentées dans le document n° 4 de la séance du COR du 27 juin 2006, « Minimum contributif - Etat des lieux », note CNAV-DPCE, n° 2006-053.

²⁸ Le champ d'application du dispositif a été étendu par la LFSS pour 2011 au régime d'assurance vieillesse des ministres des cultes et membres des congrégations et collectivités religieuses (CAVIMAC).

mensuel total de ses pensions personnelles de base et complémentaires français et étrangers ainsi que des régimes des organisations internationales n'excède pas un certain montant²⁹.

2 - Les nouvelles modalités de calcul de la pension portée au minimum contributif.

Le décret du 14 mars 2011 précise les conditions d'attribution du minimum contributif³⁰ et détermine les nouvelles modalités de calcul de la pension portée au minimum contributif.

L'assuré ne peut bénéficier du minimum contributif que si le total de ses pensions est inférieur à un seuil³¹. L'appréciation des montants de pensions retenus s'effectue selon les modalités prévues pour l'ASPA, soit pour leur montant brut. La surcote est exclue expressément du montant des avantages de retraite à retenir.

La pension portée au minimum contributif peut ensuite être complétée, le cas échéant, des majorations suivantes : surcote (L.351-1-2), majoration de pension au titre des assurés handicapés (L.351-1-3), majoration pour enfants (L.351-12), majoration pour conjoint à charge (L.351-13) et rente des retraites ouvrières et paysannes.

En outre, le texte détermine de nouvelles modalités de versement de la pension portée au minimum contributif de manière à ce que l'instruction du droit au minimum contributif ne retarde pas le paiement de la pension. En principe, tant que l'ensemble des montants des retraites personnelles n'est pas connu, le minimum contributif ne peut être déterminé et donc attribué. Désormais pour éviter toute rupture de ressources, le décret met en place un dispositif d'avance, via un seuil de versement (dont le montant sera fixé par arrêté) : si le montant du minimum contributif est égal ou supérieur à ce seuil, l'assuré se voit verser à titre provisoire le montant du minimum contributif. Ce montant est ensuite régularisé lors du calcul définitif du minimum contributif.

Enfin, le décret précise la date à partir de laquelle le minimum contributif est attribué ainsi que la date à partir de laquelle il est révisé lorsque le montant des avantages personnels a varié.

Pour assurer sa mise en œuvre, la loi prévoit des échanges dématérialisés entre organismes et services chargés de la gestion des régimes de retraite de base et complémentaires légaux ou rendus légalement obligatoires³². Seront concernées les informations nécessaires à la détermination de l'ouverture du droit et du calcul des prestations de retraite, notamment l'appréciation des ressources tous régimes³³.

Un décret en Conseil d'Etat³⁴ définit, à cet effet, les finalités poursuivies par le dispositif d'échanges interrégimes de retraite (EIRR) : simplifier les démarches des bénéficiaires grâce à la mise en commun d'informations liées à leurs pensions et apprécier les droits à majorations de pension de réversion, de pensions des exploitants agricoles et le minimum contributif.

²⁹ Article L173-2 du code de la sécurité sociale nouveau.

³⁰ Décret du 14 mars 2011 modifiant les articles R173-5 à R173-7 du code de la sécurité sociale.

³¹ Un autre décret non paru à ce jour doit préciser le montant du seuil, sachant qu'en cas de dépassement, le minimum est réduit à due concurrence. Ledit décret doit également préciser les modalités de répartition de l'écrêtement lorsque l'assuré a cotisé au régime général, au régime des salariés agricoles et au RSI et à la CAVIMAC.

³² Article L. 161-1-4 du code de la sécurité sociale.

³³ Les catégories de données à caractère personnel et les informations relatives à chaque bénéficiaire des prestations que comporte le traitement sont notamment les données communes d'identification, le NIR, le nom de famille et les prénoms, les données et informations relatives aux affiliations et avantages.

³⁴ Décret n° 2009-1553 du 14 décembre 2009 portant création du traitement informatisé relatif aux échanges inter-régimes de retraite.

IV - Le financement du minimum contributif

Les dépenses de solidarité prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) sont regroupées en trois catégories³⁵:

- Les allocations du minimum vieillesse ;
- Les majorations de pensions pour enfants et pour conjoint à charge ;
- Les dépenses liées à la prise en charge des cotisations retraite.

La prise en charge du minimum contributif par le FSV nécessite d'examiner si cette prestation peut entrer dans la catégorie des prestations non contributives au même titre que les périodes de chômage ou de service national légal SNL ou les avantages familiaux. En tout état de cause, cela implique de modifier le code de la sécurité sociale, les dépenses de solidarité étant expressément prévues par l'article L135-2 du CSS.

Le minimum contributif repose sur une redistribution solidaire au sein du régime : au montant du minimum contributif, éventuellement majoré, peut s'ajouter le minimum vieillesse (ASPAs) financé par le FSV qui est attribué sous condition de ressources. Le dispositif de minimum contributif majoré répond à une logique de contributivité (et non de minimum de ressources comme l'ASPAs) et était jusqu'ici à la seule charge du régime.

Aussi, l'exposé des motifs de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a justifié la proposition de faire participer le FSV au financement du minimum contributif, de la façon suivante : « son ciblage vers les retraités les plus modestes en fait un élément de solidarité qui justifie de le faire entrer dans le périmètre des missions du FSV. ».

Ainsi la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011³⁶ a prévu que le FSV prendra en charge, à compter de l'exercice 2011, une fraction des sommes correspondant au service du minimum contributif par le régime général, le régime des salariés agricoles et les régimes de professions artisanales, industrielles et commerciales.

Cette fraction sera déterminée par arrêté ministériel. Pour l'exercice 2011, la prise en charge a été fixée à 3 Mds d'euros pour le RG (0,4 Md d'euros pour la MSA et 0,1 Md d'euros pour le RSI).

³⁵ Le FSV a financé 15,4 % de la charge des prestations vieillesse versées par le RG (89,56 Mds d'euros), soit 13,82 Mds d'euros en 2009 (dont 3,40 Mds d'euros au titre des majorations pour enfants) - Source Rapport d'activité FSV 2009.

³⁶ Articles 109 et 110.

