

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 22 janvier 2014 à 14h30  
« Niveau des pensions et niveau de vie des retraités »

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

## **Les dispositifs de minima de pension et le minimum vieillesse**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Les dispositifs de minima de pension et le minimum vieillesse

Le texte ci-après reprend très largement des extraits du douzième rapport du COR (*Retraites : un état des lieux du système français*, janvier 2013), plus précisément des extraits du chapitre 3 de la partie I et du chapitre 4 de la partie II qui concernent les minima de pension et de revenus, actualisés des barèmes de 2013 et amendés des dispositions votées ou annoncées depuis.

\* \* \*

Les revenus des personnes à la retraite sont garantis par des minima de pension (minimum contributif, minimum garanti, ...), accordés sur une base contributive et individuelle par les régimes de retraite, et un minimum social, l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) – auparavant le minimum vieillesse –, est attribué à partir de 65 ans ou de l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'invalidité ou d'inaptitude (60 ans pour les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1951 et 62 ans à partir de la génération 1955), en fonction des ressources du ménage. Ces revenus se complètent pour offrir un niveau proche du seuil de pauvreté, parfois supérieur grâce à d'autres ressources telles que les aides au logement.

Si certaines des questions, que le COR avait soulevées dans son cinquième rapport (*Retraites : 20 fiches d'actualisation pour le rendez-vous de 2008*, novembre 2007), ont depuis trouvé réponses (en particulier, la question de l'attribution des minima de pension aux polypensionnés), d'autres telles que la revalorisation des minima de pension (actuellement selon l'inflation), l'articulation avec l'ASPA ou encore l'articulation entre régimes de base et complémentaires concernant les petites retraites restent d'actualité. Il en est de même de la question du conditionnement au taux plein pour l'attribution des minima de pension, examinée au point 3.

### 1. Les minima de pension

Les principaux régimes de base prévoient des pensions minimales, soit dans le cadre de leurs dispositifs de solidarité, en relevant les pensions « contributives » à un montant minimal, en fonction le plus souvent de la durée d'assurance validée dans le régime, soit dans un cadre purement contributif, en fixant une assiette minimale de cotisations qui permet d'atteindre un montant minimal de pension *via* un surcroît de cotisations.

Les évolutions récentes renforcent la dimension contributive des dispositifs visant à relever les pensions à un minimum en introduisant des critères de durée cotisée, tout en opérant une certaine convergence des règles entre les régimes.

Dans le régime général et les régimes alignés, le **minimum contributif** avait initialement pour objectif de permettre aux assurés ayant une longue carrière de bénéficier d'une pension

minimale. Le dispositif a évolué ces dernières années en regard de l'objectif de la loi du 21 août 2003 de garantir pour la pension totale un taux de remplacement net de 85 % après une carrière complète au SMIC : depuis 2004, une majoration est attribuée *au prorata* des trimestres cotisés et cette majoration a été revalorisée exceptionnellement de 3 % à chaque fois aux 1<sup>er</sup> janvier 2004, 2006 et 2008 ; depuis 2010, son octroi est restreint aux personnes justifiant d'au moins 120 trimestres cotisés ; et, depuis 2012, le minimum est attribué dans la limite d'un plafond de pension totale<sup>1</sup>.

Le plafond de pension totale, fixé à 1 028 € par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2013, sera augmenté de 9 % en 2014 pour le porter à 1 120 €, soit environ le montant du SMIC net.

Au 1<sup>er</sup> avril 2013, le montant du minimum contributif a été revalorisé de 1,3 %, comme les pensions. Le montant servi entier – non proratisé – s'élève à 628,99 € par mois hors majoration, la majoration intégrale étant de 58,33 €. Pour les bénéficiaires, s'y ajoute la pension – de droit commun – versée par les régimes complémentaires.

En 2011, le minimum contributif concernait près de 5 millions de retraités de la CNAV et 46 % des nouveaux retraités (environ 40 % au RSI et 75 % à la MSA salariés).

Les règles d'attribution du **minimum garanti** dans la fonction publique ont été rapprochées de celles du minimum contributif. L'octroi du minimum garanti est, depuis 2011, conditionné au taux plein et son versement se fera dans la limite d'un plafond de pension totale. Le minimum garanti reste néanmoins plus élevé que le minimum contributif du fait de l'absence de régime complémentaire dans la fonction publique, et il n'est pas strictement proportionnel à la durée de services. Au 1<sup>er</sup> avril 2013, le montant du minimum garanti est de 1 156,90 € par mois.

L'écèlement du minimum garanti, initialement prévu par la loi retraite du 9 novembre 2010 pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2012, a été reculé au 1<sup>er</sup> juillet 2013 par la loi du 12 mars 2012 sur la fonction publique. Cette date est repoussée *sine die*, dans l'attente de décret d'application.

En 2010, le minimum garanti concernait environ 40 % des nouveaux retraités de la fonction publique (29 000 personnes), davantage dans la fonction publique territoriale (45 %) et hospitalière (25 %) que dans la fonction publique d'État (environ 10 %).

Le régime de base des non-salariés agricoles prévoit également une **pension minimale de référence** (PMR), laquelle est accordée sous une condition de durée d'affiliation de 17,5 années et dans la limite d'un plafond de pension totale de 852,39 €<sup>2</sup>. Elle permet de porter la retraite agricole à 681,20 € mensuels au 1<sup>er</sup> avril 2013 pour une carrière complète de chef d'exploitation, et à 541,30 € pour les collaborateurs, les anciens conjoints participant aux travaux et les aides familiaux.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs, les règles de non-cumul des minima applicables aux polypensionnés ont été remplacées en 2004 par des règles de répartition des minima entre régimes.

<sup>2</sup> Pour une analyse comparée de la pension minimale de retraite et du minimum contributif, voir le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2012), *Évaluation d'un passage à un calcul sur les 25 meilleures années pour les retraites des non-salariés agricoles*.

L'article 33 de la loi de réforme des retraites 2014 prévoit la suppression de la condition de durée minimale pour les liquidations postérieures au 1<sup>er</sup> février 2014.

Afin de porter, à l'horizon 2017, la pension agricole à 75 % du SMIC net pour les chefs d'exploitation ayant effectué une carrière complète, l'article 35 de la loi prévoit également un complément différentiel à la retraite complémentaire agricole, appliqué aux retraités quelle que soit la date de liquidation de la pension.

Fin 2011, la PMR était versée à plus de 380 000 anciens non-salariés agricoles retraités.

## **2. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)**

En dehors du système de retraite, la solidarité nationale envers les personnes âgées s'articule autour d'un minimum social, l'ASPA, qui se substitue au « minimum vieillesse » depuis 2007, d'aides diverses, pour le logement ou la dépendance, et de la fiscalité.

L'ASPA est versée sous forme d'allocation différentielle pour garantir un niveau de vie proche du seuil de pauvreté<sup>3</sup> à toute personne âgée de 65 ans et plus (à partir de l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'invalidité ou d'inaptitude, soit 62 ans à compter de la génération 1955), résidant en France<sup>4</sup>, et ayant fait valoir l'ensemble de ses droits à pension.

L'ASPA est quérable et recouvrable sur succession, ce qui peut en limiter le recours pour des personnes potentiellement éligibles.

Pour réduire le « non-recours » à l'ASPA, l'article 40 de la loi de réforme des retraites 2014 vise à renforcer l'information délivrée par les organismes de retraite, qui devront aviser les bénéficiaires potentiels de l'ASPA qu'ils sont éventuellement éligibles à ce minimum social.

Entre 2007 et 2012, le plan de revalorisation de l'ASPA pour une personne seule a conduit à relever le plafond de 13 % hors inflation et a aligné le différentiel entre les barèmes applicables aux personnes seules et aux ménages sur celui retenu pour le calcul du niveau de vie<sup>5</sup>.

Pour les retraités ayant une carrière complète au SMIC, les niveaux de ressources assurés par les pensions minimales, auxquelles s'ajoutent les pensions complémentaires dans le secteur privé, sont proches de l'ASPA pour une personne seule (787,26 € par mois au 1<sup>er</sup> avril 2013)<sup>6</sup>. De fait, l'ASPA bénéficie aujourd'hui majoritairement à des personnes disposant d'une pension à titre personnel, mais pour deux tiers d'entre elles au terme d'une carrière incomplète ; l'ASPA reste alors le dernier filet de sécurité en termes de ressources.

---

<sup>3</sup> En 2011, 977 € par mois pour une personne seule (seuil à 60 % du revenu médian).

<sup>4</sup> Ces conditions de résidence ont été renforcées au cours des années récentes : depuis 2007, il faut au moins 180 jours par an de présence effective en France et, depuis fin décembre 2011, pour un étranger (hors espace économique européen, réfugiés, etc.), avoir obtenu depuis au moins 10 ans un titre de séjour l'autorisant à travailler (5 ans auparavant).

<sup>5</sup> Soit un rapport proche de 1,5 entre le plafond pour les couples et le plafond pour une personne seule contre 1,8 avant 2009. Voir Cour des comptes (2012), « La couverture vieillesse des personnes les plus pauvres », *Rapport sur la sécurité sociale pour 2012*, Chapitre XIV [document n°11 du présent dossier].

<sup>6</sup> Pour un couple (mariés, pacsés, concubins) : 1 222,27 €

Depuis les années 1960, le nombre d'allocataires du « minimum vieillesse », puis de l'ASPA, a baissé de façon continue grâce à la généralisation et l'amélioration des droits à retraite. Le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse a ainsi été divisé une première fois par deux entre 1959 et 1989, puis une deuxième fois entre 1989 et 2006 pour tomber à cette date à un peu moins de 600 000. Malgré le plan de revalorisation, cet effectif tend à se stabiliser depuis 2007 autour de 600 000 allocataires.

La loi de réforme des retraites 2014 confirme la revalorisation de l'ASPA, sur l'indice des prix, au 1<sup>er</sup> avril de chaque année. Pour l'année 2014, le Gouvernement a indiqué que la revalorisation de l'ASPA interviendrait en deux temps, avec une première revalorisation au 1<sup>er</sup> avril 2014 et une seconde revalorisation au 1<sup>er</sup> octobre 2014, date de revalorisation des pensions définie par la loi retraite. Le montant de l'ASPA pour une personne seule pourrait alors atteindre 800 € par mois.

Par ailleurs, ainsi que l'a rappelé le Gouvernement dans l'étude d'impact produite à l'appui du projet de loi, un mécanisme d'intéressement à la reprise d'une activité professionnelle pour les bénéficiaires de l'ASPA sera mis en place par décret, permettant le cumul partiel de leur allocation mensuelle avec des revenus d'activité.

### **3. Le conditionnement au taux plein pour l'attribution des minima de pension**

L'incidence effective des accidents de carrière sur le montant de la retraite est complexe. Lorsque ces accidents sont nombreux et entraînent un salaire de référence faible, ils peuvent en effet ne pas avoir d'incidence *in fine* sur le montant de la pension, puisque c'est finalement le mécanisme de minimum contributif (ou de minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) qui déterminera ce montant. La problématique renvoie donc aux conditions d'application du minimum contributif. Parmi celles-ci, le fait qu'il ne soit octroyé qu'en cas de départ au taux plein implique des écarts de pension importants selon les situations ; l'exemple ci-après invite à s'interroger sur la légitimité de ces écarts.

#### ***Exemple***

Considérons une personne à carrière quasi complète, mais qui ne dispose pas d'une durée d'assurance suffisante pour le taux plein et qui n'est pas en mesure d'attendre l'âge d'annulation de la décote (67 ans à partir de la génération 1955 depuis la réforme des retraites de 2010) : cette personne ne bénéficie pas du minimum contributif. À l'inverse, un assuré à carrière incomplète et liquidant à l'âge de 67 ans bénéficie de ce minimum, quelle que soit sa durée de carrière, donc y compris pour une durée de carrière très courte (sauf si le montant total de ses pensions tous régimes confondus dépasse le seuil d'écrêtement fixé par décret – 1 120 € au 1<sup>er</sup> janvier 2014). Entre ces assurés à carrière incomplète, la différence dépend principalement de la possibilité ou non pour les individus de repousser la liquidation jusqu'à l'âge d'annulation de la décote, laquelle renvoie à des circonstances *a priori* extérieures aux objectifs de solidarité du dispositif : situation conjugale, existence d'autres revenus...

Ces différences posent question quant à la finalité donnée au dispositif de minimum contributif. S'il s'agit de garantir une pension minimale à des assurés ayant travaillé un grand nombre d'années, mais ayant perçu des salaires faibles, il pourrait sembler justifié de conditionner le dispositif à un seuil de durée d'assurance minimale, la question de maintenir

la condition d'obtention du taux plein restant alors ouverte. Un tel seuil pourrait être inférieur à la durée requise pour le taux plein, dans l'optique de ne pas pénaliser les carrières « quasi complètes »<sup>7</sup>.

Néanmoins, plutôt qu'un dispositif portant sur le montant de pension proprement dit, le minimum contributif peut être vu comme un dispositif visant à assurer un salaire de référence minimum quelle que soit la durée d'assurance atteinte – et donc concourant entre autres à corriger les effets négatifs liés au mode de calcul annualisé de ce salaire de référence ainsi qu'à la non prise en compte d'un revenu porté au compte au cours des périodes assimilées<sup>8</sup>. Cette logique, elle aussi, existe déjà dans le système français : en particulier, le fait que l'application du minimum ne soit pas la dernière étape du calcul du montant de pension, mais qu'il intervienne avant prise en compte du coefficient de proratisation et, depuis 2009, de la surcote, vont dans ce sens. Dans cette optique, la question de conditionner l'application du minimum contributif au taux plein – ou à un seuil de niveau de pension tous régimes – peut également être posée. À l'instar de ce qui est réalisé pour la surcote, il pourrait être envisagé de porter toutes les faibles pensions au niveau du minimum, puis d'appliquer la décote à celles qui ne réunissent pas les conditions du taux plein.

Dans tous les cas, les mécanismes de minima de pension ne peuvent constituer une garantie de revenu minimal pour tous les retraités, du fait de leur proratisation selon la durée de carrière. L'application de ces minima à des retraités à carrière très courte pose donc par ailleurs la question de leur articulation avec le minimum vieillesse, seul à même de constituer une véritable garantie de niveau de vie minimum<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cette logique existe déjà dans le système de retraite français : le seuil de 120 trimestres d'assurance cotisés est par exemple retenu depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009 comme condition d'attribution de la majoration de minimum contributif pour périodes cotisées.

<sup>8</sup> Rappelons que le mode de calcul du salaire de référence ne distingue pas – et ne peut pas distinguer, pour des raisons techniques liées au mode de calcul de la durée au dénominateur – les effets des périodes de bas salaires de ceux des périodes d'interruption temporaire d'emploi.

<sup>9</sup> Voir le document n° 11.