

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 11 février 2015 à 9 h 30

« La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection »

<b>Document N° 7</b>
----------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---

## **La revalorisation des pensions et les faibles pensions**

*Rappel du quatrième rapport du COR (2007).  
Extrait du chapitre 2 de la deuxième partie (pages 138 à 154)*



## II – La revalorisation des pensions et les faibles pensions

Le dispositif de la réforme de 2003 conduit à aborder deux sujets relatifs à l'évolution des pensions à l'horizon de 2008 :

- le premier est celui des modalités d'indexation des pensions : la loi prévoit une indexation sur les prix des pensions des principaux régimes de retraite de base mais évoque, par dérogation, la possibilité d'une correction du taux de revalorisation de l'année suivante ;
- le second a trait à l'évolution des plus faibles pensions au regard de l'objectif de 85 % du SMIC net pour une carrière complète fixé par la loi.

Le second sujet renvoie à la situation des bénéficiaires des minimums dits contributifs, prévus dans le cadre des régimes pour les assurés ayant cotisé sur de faibles rémunérations.

Un troisième thème, dans le prolongement des deux précédents, mérite également d'être étudié ; il concerne le niveau et l'évolution du minimum vieillesse, lequel est, depuis la réforme de 2003, revalorisé comme les pensions des principaux régimes de base.

Ces sujets sont abordés successivement. Pour chacun d'entre eux, un rappel des termes de la loi est suivi d'éléments de problématique.

### 1. La revalorisation générale des pensions

#### • Les termes de la loi

*La loi de 2003 prévoit le principe général de revalorisation des pensions sur les prix. Par dérogation, une correction du taux de revalorisation des pensions peut être proposée par une conférence tripartite, qui doit se réunir en 2007*

La loi du 21 août 2003 pose le principe d'une indexation des pensions sur les prix dans les principaux régimes de base : régime général, régimes alignés et régimes de fonctionnaires. L'index retenu pour revaloriser les pensions liquidées sert aussi à actualiser les salaires ou revenus d'activité pris en compte pour le calcul de la pension, dans le régime général et les régimes alignés.

Pour le régime général, les régimes alignés et les régimes de fonctionnaires, la loi prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, le coefficient annuel de revalorisation des pensions est fixé par arrêté pour les deux premiers, par décret en

41. Struillou Y. (2003), *Pénibilité et retraite*, rapport remis au Conseil d'orientation des retraites.

42. Voir l'annexe 8 du deuxième rapport du Conseil d'orientation des retraites.

Conseil d'État pour les derniers, conformément à l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l'année considérée, avec possibilité d'ajustement l'année suivante, en fonction de l'évolution effectivement constatée.

La loi précise également dans son article 27 relatif à la revalorisation des pensions du régime général et des régimes alignés que « par dérogation [...] et sur proposition d'une conférence présidée par le ministre chargé de la sécurité sociale et réunissant les organisations syndicales et professionnelles représentatives au plan national, dont les modalités sont fixées par décret, une correction du taux de revalorisation de l'année suivante peut être proposée au Parlement dans le cadre du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale ».

Dans l'exposé des motifs de l'article de loi, qui reprend les termes du relevé de décision du 15 mai 2003, il est précisé que cette conférence devrait se tenir tous les trois ans et que les propositions devront tenir compte de la santé financière des régimes de retraite. Le relevé de décision du 15 mai 2003 indique également que « dans la fonction publique, selon la même périodicité, des modalités particulières de discussion seront mises en place ».

Le texte réglementaire permettant d'organiser la conférence tripartite n'était jusqu'à présent pas nécessaire, puisque le rythme triennal envisagé conduit à une première réunion de la conférence trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit en 2007 comme annoncé par le gouvernement. Le texte réglementaire qui doit être pris d'ici là devrait, outre la composition de la conférence et ses modalités de fonctionnement, prévoir le champ des régimes de base concernés.

### • **Le contexte d'une éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions : la situation financière des régimes et la situation relative des retraités**

L'appréciation sur l'opportunité d'une correction du taux de revalorisation des pensions, permettant une revalorisation générale des pensions au-delà de ce que prévoit la loi, devrait être portée en tenant compte, non seulement des éléments de comparaison de la situation des actifs et des retraités, mais aussi de la situation financière des régimes, comme le précise l'exposé des motifs de la loi.

*L'opportunité d'une telle correction doit être appréciée en tenant compte de la situation des retraités par rapport à celle des actifs et de la situation financière des régimes*

#### **La situation des retraités par rapport à celle des actifs**

Les réformes mises en œuvre depuis la fin des années 1980 ont conduit, dans la plupart des régimes, à passer d'une revalorisation des pensions sur les salaires à une revalorisation sur les prix. Celle-ci assure les retraités contre le risque d'inflation en garantissant le pouvoir d'achat des pensions

servies à la date de la liquidation. Elle leur permet de bénéficier d'un revenu stable, non soumis aux aléas de la conjoncture, contrairement aux revenus des actifs. Si les salaires augmentent plus vite que les prix, l'indexation sur les prix entraîne cependant un décrochage, au cours de la période de retraite, du pouvoir d'achat des pensions par rapport à celui des salaires : les pensions augmentent au cours de la période de retraite mais moins que les salaires<sup>43</sup>. Dans l'hypothèse d'une hausse du salaire moyen net de prélèvements sociaux de 1 % par an en euros constants, qui est un ordre de grandeur compatible avec les dernières projections à long terme réalisées pour le Conseil, la perte de pouvoir d'achat relatif des pensions de chaque retraité, par rapport au salaire moyen net, serait par exemple de 22 % après vingt années passées en retraite.

*Le niveau de vie moyen des retraités est proche de celui des actifs, même si la tendance à l'amélioration du niveau relatif des retraités s'est interrompue entre 1998 et 2003*

En régime permanent<sup>44</sup>, quel que soit le mode d'indexation retenu, la pension moyenne des retraités augmente néanmoins, sous l'effet du renouvellement des générations, exactement au même rythme que le revenu d'activité professionnelle moyen (effet noria).

Cependant, le passage à un mode d'indexation sur les prix se traduit par un écart transitoire entre le taux de croissance des pensions et celui des salaires, cet écart étant négatif si le pouvoir d'achat des salaires augmente. Plus précisément, dans ce cas, la transition entraîne une baisse, d'une part du niveau relatif des pensions par rapport aux salaires, d'autre part de la pension relative des retraités les plus anciens par rapport à celle des plus jeunes. Cet écart temporaire entre la progression des salaires et celle des pensions est d'autant plus important que la croissance des salaires par rapport au prix est forte et que l'espérance de vie à la retraite est longue.

Afin de comparer les niveaux de vie des actifs et des retraités, il convient de prendre en compte, au-delà des salaires et des pensions, toutes les composantes du revenu (transferts sociaux, revenus du patrimoine...), y compris les incidences de la fiscalité.

Les données récentes attestent d'un niveau de vie moyen des retraités comparable à celui des actifs. Ces niveaux de vie ont connu des évolutions proches sur la période récente, quoique légèrement moins favorables pour les retraités. Il faut toutefois distinguer, parmi les actifs, les personnes en emploi et les chômeurs, dont le niveau de vie moyen est le plus faible, et il est encore difficile de faire la part des phénomènes conjoncturels dans les évolutions récentes.

43. Ceci n'est vrai que si les prélèvements sur les retraites (et les salaires) n'augmentent pas trop, pour financer, par exemple, les dépenses de l'assurance maladie ou du risque dépendance.

44. Le terme « régime permanent » caractérise une situation où les revenus d'activité croissent à un taux constant, la structure par âge de la population est stable et l'espérance de vie est constante.

Au total, les écarts entre l'évolution des pensions et celle des revenus d'activité ne peuvent être appréciés que prudemment et sur longue durée.

On rappellera que, dans le scénario de base du Conseil dans lequel le pouvoir d'achat des pensions individuelles est maintenu constant après la liquidation <sup>45</sup>, le ratio de la pension moyenne nette sur le salaire moyen net passerait d'un indice 100 en 2003 à 90 en 2020 et 82 en 2050 <sup>46</sup>.

### Les enjeux financiers pour les régimes

Les enjeux financiers associés à une correction du taux de revalorisation des pensions sont importants puisque la mesure a un impact direct et immédiat sur les pensions de toutes les générations de retraités (à l'exception de celle qui vient de liquider ses droits).

Accorder un « coup de pouce » de 1 %, par exemple, augmente d'autant la masse des pensions. À cet effet direct s'ajoutent les conséquences sur la masse des pensions, plus étalées dans le temps, de la revalorisation plus forte des salaires portés au compte pour le régime général et les régimes alignés.

Ces effets doivent être rapportés aux masses de prestations de retraite servies par les régimes, prévues, pour l'année 2006, aux alentours de 75 milliards d'euros pour le régime général et de 50 milliards d'euros pour les régimes de la fonction publique (soit un coût annuel immédiat de l'ordre de 750 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique dans le cas d'un « coup de pouce » de 1 %, ce qui correspond à un ajout instantané de 0,1 point de PIB de dépense publique).

*Une correction de +1 % du taux de revalorisation des pensions représenterait un coût annuel immédiat d'environ 750 millions d'euros pour le régime général et 500 millions d'euros pour les régimes de la fonction publique*

---

Des variantes d'indexation des pensions ont été étudiées dans le cadre du dernier exercice de projection à long terme du Conseil, notamment celle d'une indexation sur les prix majorés de 0,9 point par an (ce qui correspond globalement à une indexation sur les salaires nets dans le scénario avec bouclage financier *via* des hausses de cotisation). Les résultats obtenus donnent ainsi des ordres de grandeur des conséquences financières à terme d'une règle permanente de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte plus rapide que les prix.

Cette règle d'indexation conduirait, par rapport à l'hypothèse d'indexation sur les prix, à augmenter la masse des pensions des principaux régimes de base de l'ordre de 10 % à l'horizon 2020. À l'horizon 2050, le surcroît de masse de pensions serait de l'ordre de 15 % pour les régimes de la fonction publique et de près de 30 % pour le régime général, compte

---

45. Les pensions sont en effet indexées sur les prix conformément à la législation en vigueur.

46. Voir le troisième rapport du Conseil d'orientation des retraites (2006), *Retraites : perspectives 2020 et 2050*, Paris, La Documentation française.

tenu de l'hypothèse de revalorisation également plus forte des salaires portés au compte. Selon les projections du Conseil publiées en mars 2006, avec les hypothèses du scénario de base<sup>47</sup>, l'indexation sur les salaires nets plutôt que sur les prix conduirait à doubler le besoin de financement des régimes de retraite obligatoires en 2050, qui passerait de 3,1 à 6,5 points de PIB.

Les déséquilibres à long terme des régimes, tels qu'ils ressortent par exemple de ces projections, militent contre l'engagement de dépenses nouvelles sans prévoir leur mode de financement. À court terme, selon le

*Toute mesure générale de correction du taux de revalorisation des pensions devrait être accompagnée de mesures de financement afin de ne pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes*

rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006, la CNAV enregistre en 2005 un déficit, pour la première fois depuis 1998, à hauteur de 1,9 milliard d'euros et le déficit se creuserait en 2006 (-2,4 milliards d'euros) et en 2007 (-3,5 milliards d'euros).

Au total, compte tenu de la situation financière actuelle et projetée des régimes de retraite, toute mesure générale de correction du taux de revalorisation des pensions devrait être accompagnée de mesures de financement afin de ne pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes.

### • *Les questions complémentaires associées à la revalorisation des pensions*

Au-delà des questions qui relèvent de la conférence tripartite, peuvent notamment être évoquées :

- la question de l'actualisation des rémunérations portées au compte des assurés du régime général et des régimes alignés ;
- la question de l'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires ;
- la question des prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions.

### **L'actualisation des rémunérations portées au compte**

Dans le régime général et les régimes alignés, l'index de revalorisation des pensions sert également à actualiser les rémunérations servant de base au calcul de la pension.

*La question pourra se poser de distinguer entre la revalorisation des pensions déjà liquidées et celle des rémunérations portées au compte*

La question pourra se poser de distinguer entre la revalorisation des pensions déjà liquidées, qui concerne les retraités actuels, et l'actualisation des rémunérations portées au compte, qui affecte le niveau à la liquidation des pensions des futurs retraités.

47. Scénario élaboré avec un taux de chômage de 4,5 % de la population active à partir de 2015.

Le principe d'indexation sur les prix des pensions et des rémunérations portées au compte au régime général et dans les régimes alignés est observé depuis le milieu des années 1980.

Compte tenu des règles de liquidation actuelles applicables à la génération âgée de 60 ans en 2006 <sup>48</sup> et de la chronique passée des coefficients de revalorisation, le taux de remplacement de la dernière rémunération par la pension du régime général ou d'un régime aligné est estimé à 46,5 % en termes bruts (environ 55 % en termes nets de prélèvements sociaux) dans le cas d'une personne liquidant ses droits en 2006 et ayant eu une carrière complète au plafond de la sécurité sociale. À terme, dans l'hypothèse où les salaires portés au compte restent revalorisés selon l'inflation et où le salaire moyen brut augmente de +1,8 % par an en termes réels conformément au scénario de base des dernières projections réalisées pour le Conseil, le taux de remplacement brut après une carrière complète au plafond de la sécurité sociale représenterait environ 40 % <sup>49</sup> (soit 47 % environ en termes nets de prélèvements sociaux). Ce taux de remplacement concerne uniquement le régime général et ne tient pas compte des pensions servies par les régimes complémentaires obligatoires.

Les effets du mode d'actualisation des rémunérations portées au compte sur le niveau des pensions sont mal connus des assurés. Nombreux sont ceux qui assimilent le taux de remplacement après une carrière complète (sous le plafond de la sécurité sociale) au taux de liquidation de 50 % qui apparaît dans le barème de la pension <sup>50</sup>, ce qui est source de confusion et d'incompréhension. En outre, les différences de prélèvements sociaux entre les salaires et les pensions introduisent des écarts importants entre les taux de remplacement bruts et les taux de remplacement nets.

Afin d'accroître la transparence et l'équité des règles de calcul de la pension tout en maintenant les taux de remplacement effectifs à leurs niveaux moyens actuels, une option pourrait être de modifier la règle de revalorisation des salaires portés au compte, en passant d'une revalorisation sur les prix à une revalorisation sur les salaires, tout en diminuant parallèlement le taux de liquidation de 50 % à près de 40 %. Les niveaux des taux de remplacement effectifs seraient ainsi en moyenne proches de ceux du système actuel et, pour des carrières complètes (sous le plafond de la sécurité sociale), proches du taux de liquidation (environ 40 % en termes bruts) ; la pénalisation financière pour les polypensionnés, les personnes ayant interrompu leur carrière et celles ayant des fins de carrière difficiles, serait réduite, au détriment des assurés pour lesquels les règles actuelles sont les plus favorables.

---

48. Calcul du salaire annuel moyen sur les vingt-trois meilleures années.

49. Si les salaires augmentent de +1 % en termes réels, le taux de remplacement brut à terme serait d'environ 45 %.

50. Ce résultat est vérifié si les rémunérations portées au compte sont actualisées en fonction de l'évolution des salaires.

*La remise en cause de la revalorisation des salaires portés au compte sur les prix, si elle n'était pas compensée par une baisse du taux de liquidation, accroîtrait sensiblement les charges des régimes*

Toutefois, il faut constater que la remise en cause de la revalorisation des salaires portés au compte sur les prix, si elle n'était pas compensée par une baisse du taux de liquidation, accroîtrait sensiblement les charges des régimes.

En effet, si ses effets à la hausse sur la masse des pensions seraient de faible ampleur à court terme puisque la mesure ne concerne dans un premier temps que les nouveaux retraités, à plus long terme, en revanche, son impact financier serait très important : le surcroît de masse des pensions consécutif à une plus forte revalorisation des rémunérations portées au compte devrait être du même ordre de grandeur que celui consécutif à une modification analogue de l'indexation des pensions liquidées <sup>51</sup>.

### L'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires

*La décision de corriger le taux de revalorisation des pensions de base semble difficile à prendre indépendamment des perspectives d'évolution des paramètres d'indexation dans les régimes complémentaires*

Pour les salariés du secteur privé et les non salariés, l'évolution du niveau de la retraite résulte non seulement de l'évolution de la pension du régime de base mais aussi de l'évolution des pensions servies par les régimes complémentaires. De ce fait, la décision de corriger le taux de revalorisation des pensions des régimes de base semble difficile à prendre indépendamment des perspectives d'évolution des paramètres d'indexation dans les régimes complémentaires.

Sur ce point, la méthode est difficile à définir. Il est, en effet, logique que des régimes qui interviennent en complément des régimes de base décident de leurs évolutions une fois les paramètres de ces derniers fixés. Il serait, en revanche, peu légitime que les régimes de base soient conduits à s'ajuster pour compenser les effets sur le niveau de vie des retraités des décisions prises au niveau des régimes complémentaires.

Cette dernière réflexion renvoie notamment à la question de l'évolution à long terme des paramètres de l'ARRCO et de l'AGIRC, dans la mesure où les derniers accords AGIRC-ARRCO se sont traduits par des baisses de rendement, qui entraînent progressivement une diminution des taux de remplacement offerts par ces régimes.

*La question de l'évolution à long terme des paramètres des régimes complémentaires se pose au regard notamment des baisses de rendement consécutives aux derniers accords AGIRC-ARRCO*

Des simulations sur cas-types présentées dans le précédent rapport du Conseil en donnent des ordres de grandeur en projection.

Selon l'accord AGIRC-ARRCO de novembre 2003 qui couvre la période 2004-2008, la valeur d'achat du point

51. Selon les projections du Conseil de mars 2006, le solde technique de la CNAV serait doublé en 2050 dans l'hypothèse de revalorisation des pensions et des salaires portés au compte sur les prix +0,9 point par an, par rapport à l'hypothèse de revalorisation sur les prix.

(salaire de référence) est indexée sur les salaires et la valeur de service du point, dont dépend le niveau des pensions au cours de la retraite, est indexée sur les prix. La valeur de service du point évolue de ce fait moins vite que la valeur d'achat du point et les rendements de l'ARRCO et de l'AGIRC sont décroissants.

Dans l'hypothèse d'une poursuite de ces règles d'indexation après 2008, les taux de remplacement nets des régimes complémentaires ne cesseraient de diminuer au fil des générations (par rapport à l'hypothèse de rendements constants avec indexation sur les prix après 2008, les écarts de taux de remplacement seraient relativement faibles à l'horizon 2020 mais de l'ordre de -1/3 à l'horizon 2050 <sup>51</sup>).

### Taux de remplacement nets à la liquidation à l'ARRCO et à l'AGIRC selon différentes hypothèses d'indexation après 2008 et à taux de cotisation constants <sup>1</sup>

Génération	1938	1955		1985	
Année de liquidation	2003	2020		2050	
Règles d'indexation après 2008*	-	Prix	Accord actuel	Prix	Accord actuel
<b>Cas-type « non-cadre du secteur privé »</b>					
ARRCO	27,6 %	25,0 %	23,8 %	23,3 %	14,3 %
<b>Cas-type « cadre du secteur privé »</b>					
ARRCO	11,8 %	10,1 %	9,8 %	8,9 %	5,9 %
AGIRC	25,4 %	22,8 %	21,9 %	21,2 %	13,7 %

1. À partir de 2006.

\* – Prix : indexation sur les prix des valeurs d'achat et de service du point.

– Accord actuel : indexation sur les salaires de la valeur d'achat du point et sur les prix de la valeur de service du point.

Source : troisième rapport du COR, 2006.

Dans les deux hypothèses toutefois, les pensions complémentaires de chaque retraité évoluent comme les prix (en fonction de la valeur de service du point).

La question de l'évolution des paramètres des régimes complémentaires se pose d'autant plus que les pensions complémentaires représentent une part importante de la retraite totale, de l'ordre d'un tiers et de la moitié respectivement pour les cas-types de non-cadre et de cadre considérés ici.

### Les prélèvements sociaux et fiscaux sur les pensions

Il est certain que les prélèvements sociaux et fiscaux peuvent jouer de façon significative sur l'évolution effective du niveau de vie des retraités.

51. Ils seraient même un peu accentués si l'on prenait en compte les contraintes d'équilibre financier des régimes et si ces contraintes étaient intégralement supportées par les salariés.

*Il serait utile de suivre l'évolution des prélèvements sociaux et fiscaux par catégorie de ménage, car ces prélèvements ont un impact significatif sur le niveau de vie des retraités*

À cet égard, il serait utile qu'un suivi de l'évolution de ces prélèvements par catégorie de ménages soit assuré (tous les retraités, notamment, ne sont pas concernés par les hausses de CSG ou les évolutions du barème de l'impôt sur le revenu - voir le chapitre 2 de la première partie -), permettant d'éclairer l'appréciation portée sur la situation des uns et des autres et les perspectives d'évolution future.

On notera ici que la Cour des comptes évaluait, dans son rapport public particulier de novembre 2005 sur les personnes âgées dépendantes, à environ 7 milliards d'euros les dépenses fiscales de l'État consacrées en 2003 aux personnes âgées de plus de 60 ans, dépendantes ou non. Ce chiffre ne comptabilisait pas les exonérations et plafonnements d'impôts locaux, le dégrèvement de la redevance télévisuelle, ni l'exonération des prestations d'assistance de l'impôt sur le revenu. Sur ce périmètre des dépenses fiscales de l'État, la Cour posait alors la question du « ciblage » des objectifs en considération de critères d'ordre sanitaire et de redistribution sociale.

## 2. Les minimums dits contributifs

Des minimums dits contributifs sont prévus dans le cadre des régimes pour les assurés qui ont cotisé sur de faibles rémunérations. Dans le cas du régime général et des régimes alignés, il s'agit du dispositif de « minimum contributif » ; dans le cas des régimes de la fonction publique, il s'agit du dispositif de « minimum garanti ».

Des dispositions relatives à l'évolution de ces minimums ont été prises dans le cadre de la loi du 21 août 2003, traduisant dans les régimes l'objectif d'un niveau minimum de pension fixé par la loi à hauteur de 85 % du SMIC net pour une carrière complète en 2008.

### • *L'objectif de minimum de pension après une carrière complète en 2008*

L'article 4 de la loi de 2003 portant réforme des retraites dispose que « la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein, un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance ».

Au moment de l'adoption de la loi, la question de la portée de l'engagement ainsi pris a été posée lors des débats parlementaires. La disposition a fait l'objet d'amendements à l'Assemblée nationale, visant à remplacer la notion « d'objectif » par celle de « garantie ». Ces amendements ont été rejetés au motif que le Gouvernement ne pouvait s'engager à la place des partenaires sociaux, compétents en matière de régimes complémentaires.

Le rapport du Sénat précise, dans le même sens, que l'article 4 de la loi « est dépourvu de caractère normatif, et donc contraignant, puisqu'il ne s'agit que d'un objectif et ne porte pas en soi la création d'un minimum contributif global ».

Dès lors, les 85 % du SMIC net fixés dans la loi apparaissent comme un objectif. Celui-ci s'applique à la pension totale (base et complément), au moment de la liquidation. Des dispositions particulières de la loi relatives au régime général sont prises pour assurer qu'il soit atteint d'ici 2008 pour les ressortissants de ce régime. La loi ne prévoit aucune mesure particulière au-delà de 2008, l'indexation sur les prix s'appliquant alors aux minimums contributifs ou garantis comme à l'ensemble des pensions.

*La loi de 2003 fixe un objectif en 2008 de 85 % du SMIC net comme montant total de pension à la liquidation après une carrière complète, à temps plein et rémunérée au SMIC*

---

L'exposé des motifs de l'article 4 de la loi précise que « l'objectif sera réexaminé dans cinq ans en tenant compte des perspectives financières des régimes de retraite et des réformes intervenues ».

Pour garantir l'objectif fixé par la loi, il a été décidé de revaloriser le minimum contributif servi par le régime général de 3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et 3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette revalorisation porte uniquement sur le minimum attribué au titre des périodes cotisées<sup>53</sup>. Le minimum est attribué à tous les assurés faisant liquider une pension à taux plein (soit parce qu'avant 65 ans ils totalisent la durée d'assurance ouvrant droit au taux plein, soit parce qu'ils attendent 65 ans pour faire liquider leur pension, soit parce qu'ils appartiennent à l'une des catégories ouvrant droit au taux plein à partir de 60 ans notamment en raison de l'inaptitude au travail). Le minimum est proratisé, s'il y a lieu, en fonction de la durée d'assurance totalisée par l'assuré. Le minimum, enfin, est garanti à la liquidation de la pension, cette dernière étant ensuite, pour les bénéficiaires du minimum contributif comme pour les autres pensionnés, indexée sur les prix.

Concernant le minimum garanti dans les régimes de la fonction publique, à la suite de la réforme de 2003, l'indice de référence passe progressivement de l'indice majoré 216 à fin 2003 à l'indice majoré 227 au 1<sup>er</sup> janvier 2013. En contrepartie, le taux plein du minimum garanti est acquis pour une durée de service de 40 ans et non plus de 25 ans, selon un barème qui évolue progressivement jusqu'en 2013. En particulier, en 2008, pendant la phase transitoire, le taux de liquidation après quinze années de service correspondra à 58,5 % du montant maximum ; il progressera ensuite de 3,1 points par an entre 15 ans et 27 ans ½ de service et de 0,22 point

---

53. Selon une étude de la CNAV portant sur le flux des bénéficiaires du minimum contributif en 2005 hors retraites anticipées, la part de la durée cotisée dans la durée validée (tous régimes) était égale à 55 % pour les monopensionnés et 83 % pour les polypensionnés (dans le cas des femmes, respectivement 52 % et 76 %).

par année supplémentaire au-delà et jusqu'à quarante années pour atteindre 100 %<sup>54</sup>.

• *Simulations sur cas-types à l'horizon de 2008*

Pour apprécier la situation en 2008 des assurés visés par la loi (assurés titulaires de faibles rémunérations ayant effectué une carrière complète), il est nécessaire de faire diverses hypothèses : des hypothèses sur l'évolution du SMIC net d'une part, des hypothèses sur les pensions servies par les régimes complémentaires et les prélèvements supportés par les retraités concernés, d'autre part.

Des cas-types ont été construits à cet effet, permettant d'apprécier les conditions dans lesquelles l'objectif fixé par l'article 4 de la loi de 2003 sera atteint en 2008.

Ces cas font référence à une personne sans enfant qui, après une carrière continue de quarante années rémunérées au SMIC<sup>55</sup>, liquide ses droits à la CNAV et à l'ARRCO en 2008.

Toutes les périodes validées sont des périodes réellement cotisées, donnant droit au minimum contributif majoré c'est-à-dire au minimum contributif majoré en euros constants de +3 % en 2004, en 2006 puis en 2008. Le montant du minimum contributif majoré après une carrière complète s'élève, en ce cas, à 7 172,54 euros en 2006 ; en 2008, il représentera 7 387,72 euros 2006 compte tenu de la hausse annoncée de 3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les calculs sur cas-type prennent en compte cette hausse.

Le SMIC brut en euros constants est supposé progresser d'ici 2008, conformément à la loi et *a minima*, à hauteur de 50 % des gains de pouvoir d'achat du salaire horaire. Les cotisations sociales au niveau du SMIC sont supposées stables et il est fait l'hypothèse que l'assuré a cotisé au taux de cotisation moyen de l'ARRCO tout au long de sa carrière.

Enfin, les trois cas possibles ont été envisagés pour la CSG sur les pensions, en fonction des revenus imposables du foyer auquel appartient le retraité : taux plein (6,6 %), taux réduit (3,8 %) et exonération totale (0 %). Rappelons que le taux de cotisation maladie est nul sur la pension de base ; il est de 1 % sur la pension complémentaire dans le cas où le salarié cotise au taux plein de la CSG et nul dans le cas contraire (exonération totale ou partielle de CSG).

54. À terme, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le taux de liquidation obtenu après quinze années de service correspondra à 57,5 % du montant maximum ; il progressera ensuite de 2,5 points par an entre quinze et trente ans de service et de 0,5 point par année supplémentaire au-delà et jusqu'à 40 années pour atteindre 100 %.

55. Pendant la phase transitoire qui a suivi la mise en œuvre des 35 heures, on a considéré la garantie minimale de rémunération (GMR) 5.

**Taux de remplacement net en 2008 après une carrière complète au SMIC, avec le taux moyen de cotisation à l'ARRCO**

Taux de CSG sur la pension	Taux de remplacement net en 2008
6,6 %	80,8 %
3,8 %	83,5 %
0,0 %	87,3 %

Ces cas-types montrent que l'objectif serait quasiment atteint en 2008 pour les assurés du régime général ayant cotisé par le passé sur la base du taux moyen de cotisation ARRCO et bénéficiant du taux réduit de CSG (3,8 % au lieu de 6,6 %) ; il serait même dépassé pour les retraités exonérés totalement de CSG.

Il existe en revanche des cas, dont la fréquence est difficile à apprécier, dans lesquels l'objectif ne serait pas atteint (assurés ayant cotisé par le passé sur la base du taux de cotisation minimum ARRCO ou soumis, en raison des revenus imposables de leur foyer, au taux normal de CSG).

En première approche, on peut penser que les personnes bénéficiant du minimum contributif sont surreprésentées parmi les personnes exonérées de CSG ou soumises au taux réduit, qui représentent environ 60 % des retraités (voir le chapitre 2 de la première partie).

Une revalorisation importante du minimum contributif majoré, qui s'ajouterait aux trois majorations de 3 % déjà prévues, apparaît particulièrement coûteuse au regard de l'objectif énoncé dans la loi, puisqu'elle porterait sur une population *a priori* bien plus large que celle visée par l'article 4 de la loi de 2003. En bénéficieraient, en effet, non seulement les personnes ayant effectué une carrière complète avec de faibles rémunérations mais aussi les personnes ayant une carrière incomplète, dans certains cas très courte, qui voient leur pension portée au minimum proratisé et qui constituent la majorité des bénéficiaires du minimum contributif. Parmi le flux des bénéficiaires du minimum contributif à la CNAV en 2005, environ les deux tiers des femmes et un peu plus de la moitié des hommes ont validé une durée d'assurance tous régimes inférieure à la durée nécessaire pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

• **Le minimum garanti dans la fonction publique**

L'objectif de 85 % est atteint en toute hypothèse pour les ressortissants des régimes de fonctionnaires, compte tenu du barème spécifique du minimum dit « garanti » qui leur est appliqué. Le montant du minimum garanti à taux plein représente actuellement environ 100 % du SMIC net. Cette estimation renvoie en fait à un cas théorique puisque la liquidation sur la base

*L'objectif serait presque atteint, voire dépassé, pour les assurés ayant cotisé au taux moyen ARRCO et n'étant pas soumis, à la retraite, au taux plein de CSG ; il ne le serait pas dans d'autres cas, dont la fréquence est difficile à apprécier*

*Le minimum garanti (à taux plein) dans la fonction publique représente environ 100 % du SMIC net ; ses modalités d'attribution et son barème mériteraient un examen particulier*

de l'indice terminal pour une carrière complète accomplie au sein du grade le moins élevé de la fonction publique aboutit à une pension supérieure au minimum garanti.

De fait, le minimum garanti bénéficie à des agents ayant eu des carrières incomplètes dans la fonction publique, dont notamment des agents radiés des cadres pour invalidité et des polypensionnés. Ainsi, l'analyse des flux des retraités de la fonction publique (État et collectivités locales) en 2005 souligne la faiblesse des durées de carrière dans le régime concerné pour les bénéficiaires du minimum garanti : 22,1 ans en moyenne contre 32,9 ans pour l'ensemble des retraités considérés.

Le dispositif du minimum garanti présente par ailleurs certaines particularités qui mériteraient d'être examinées dans la perspective du rendez-vous de 2008. Contrairement au minimum contributif, l'attribution du minimum garanti n'est pas subordonnée à l'obtention du taux plein et son calcul n'est pas linéaire en fonction de la durée de cotisation. En effet, alors qu'un barème linéaire conduirait à accorder 2,5 % du minimum garanti pour chaque année de service (soit 100 % pour quarante années de service), le dispositif mis en place par la loi de 2003 prévoit, par exemple pour les pensions liquidées en 2008, d'accorder 3,9 % du minimum garanti par année de service pour quinze années de service (soit au total 58,5 % du minimum garanti), 3,1 % du minimum garanti par année de service comprise entre la 15<sup>e</sup> et la 27<sup>e</sup> ½ année et seulement 0,22 % du minimum garanti par année de service comprise entre la 27<sup>e</sup> ½ et la 40<sup>e</sup> année<sup>56</sup>. Ce barème est particulièrement favorable aux personnes, généralement polypensionnées, ayant eu une faible durée de cotisation dans un régime de la fonction publique. Il n'incite pas ceux qui ont validé une durée plus longue (entre 27 ans ½ et 40 ans en 2008, entre 30 ans et 40 ans à partir de 2013) à prolonger leur activité dans la fonction publique au-delà de l'âge minimum de liquidation, compte tenu de sa faible progressivité.

### • *Les questions ouvertes par l'objectif de pension minimale*

#### **La nature de l'objectif social poursuivi**

Cette première appréciation peut conduire à approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social poursuivi par les mesures prises.

En effet, selon les termes de la loi, la cible visée est celle d'assurés ayant une carrière complète avec de très faibles salaires. Il s'agit, suivant l'intention du législateur de 1983, d'assurer aux personnes ayant travaillé toute leur vie

56. À terme, pour les pensions liquidées à partir de 2013, le barème sera le suivant : 57,5 % du minimum garanti pour quinze années de service (soit 3,83 % par année de service), puis 2,5 % et 0,5 % par année de service comprise respectivement entre la quinzième et la trentième année et entre la trentième et la quarantième année.

une retraite totale sensiblement supérieure au minimum vieillesse attribuée à tous au titre de la solidarité nationale.

Or, dans les faits, les minimums de pension bénéficient très majoritairement à des assurés ayant une carrière incomplète. Il peut difficilement, d'ailleurs, en être autrement dès lors que des salariés travaillant toute leur vie à temps complet connaissent généralement des progressions de rémunération qui font qu'*in fine* leur salaire s'écarte du SMIC, cependant que les personnes dont la rémunération reste toujours proche du SMIC et, de fait, titulaires des plus faibles pensions ont souvent des carrières heurtées marquées par des interruptions ou des périodes d'activité à temps partiel.

L'approfondissement de la réflexion peut ainsi porter à la fois sur le critère de faible pension, sur le public que l'on vise par des mesures de rattrapage dans les régimes et sur les barèmes de calcul des minimums.

### Quel objectif après 2008 ?

Des questions relatives à la mise en œuvre de l'objectif de 85 % du SMIC net par les différents régimes au-delà de 2008 doivent, en outre, être mentionnées :

- la loi n'évoque pas le devenir de l'objectif au-delà de 2008. Si l'on s'en tient à la lettre du texte, au-delà de cette date, les minimums de pension évoluent comme l'ensemble des pensions, c'est-à-dire comme les prix. Ceci signifie qu'au-delà de cette date, dès lors que le SMIC net évoluerait plus vite que les prix, les pensions portées au minimum dans les différents régimes de base décrocheraient de nouveau de l'objectif atteint en 2008. La question de base décrocheraient de nouveau de l'objectif atteint en 2008. La question des mesures éventuelles à prendre dans les régimes au-delà de 2008 est ainsi posée ;

- la loi indique que l'objectif s'applique au montant total des pensions de chaque assuré. Elle n'indique toutefois pas comment la responsabilité du respect de cet objectif est partagée entre les différents régimes et, notamment, comment les efforts doivent être répartis entre régimes de base et complémentaires. Jusqu'en 2008, elle fait le choix de revalorisations ne concernant que les régimes de base. Au-delà, la question des engagements des différents régimes au regard de l'objectif est ouverte.

*Le Conseil propose d'approfondir la réflexion sur la nature de l'objectif social poursuivi car les personnes dont la rémunération reste toujours proche du SMIC ont rarement une carrière complète*

---

*Une éventuelle mise en œuvre, au-delà de 2008, de l'objectif de 85 % du SMIC net pose notamment la question de la répartition des efforts entre régimes de base et régimes complémentaires*

---

Quelques observations peuvent être faites à propos de ces questions.

Si la référence au-delà de 2008 est exprimée en pourcentage du SMIC net, les mesures à prendre en matière de retraite pour garantir son respect sont notamment conditionnées par l'évolution du SMIC sur longue période. La loi prévoit un mécanisme d'indexation du SMIC en termes réels sur la moitié des gains de pouvoir d'achat du salaire horaire mais des coups de pouce sont possibles et, dans le passé, sur longue période, le SMIC a plutôt bénéficié de l'intégralité des gains de pouvoir d'achat des salaires.

Certains membres du Conseil considèrent qu'une répartition des efforts entre régimes de base et régimes complémentaires après 2008 devrait être que chacun garantisse, après une carrière complète au SMIC, le niveau du taux de remplacement net offert par le régime en 2008. Ce critère suggère que la répartition des efforts en 2008 est jugée « équitable ».

Dans cette perspective, à prélèvements sur les pensions inchangés, le minimum contributif devrait être revalorisé comme le SMIC net (au titre des périodes cotisées) pour que la pension servie par la CNAV aux assurés ayant eu une carrière complète au SMIC, nette de prélèvements sociaux, puisse représenter un même pourcentage du SMIC net au fil des générations de nouveaux retraités.

Pour l'ARRCO, garantir le niveau de taux de remplacement offert en 2008 pourrait être relativement aisé à atteindre à moyen terme (2020) si l'objectif retenu fait référence au cas d'une personne ayant cotisé pendant toute sa carrière au taux de cotisation minimum obligatoire (mais, en contrepartie, le taux de remplacement de référence - celui offert par l'ARRCO en 2008 - serait relativement plus faible). En effet, la hausse du taux de cotisation minimum, entre 1995 et 1999, et l'allongement au fil des générations de la durée cotisée correspondant à une carrière complète compenseraient à cet horizon, pour une large part, la baisse du rendement de l'ARRCO décidée dans le cadre des derniers accords. Ce serait moins le cas avec la chronique du taux de cotisation moyen et, à plus long terme, le respect de l'objectif pour l'ARRCO exigerait au minimum de stabiliser le rendement du régime, donc de revenir sur les termes de l'accord en cours.

En tout état de cause, d'autres membres du Conseil et, en particulier, les partenaires sociaux responsables de la gestion des régimes complémentaires considèrent que l'objectif est du ressort du seul régime de base.

À l'inverse, d'autres membres du Conseil estiment qu'il ne pourrait être demandé d'effort supplémentaire au régime de base au-delà des trois relèvements du minimum contributif prévus par le relevé de décision du 15 mai 2003.

Pour éclairer le débat sur les diverses questions ayant trait à l'objectif fixé par l'article 4 de la loi de 2003, le Conseil juge utile de pouvoir disposer des caractéristiques et du niveau de pension totale liquidée (en distinguant la base et le complément) pour les personnes dont la pension de base est portée au minimum contributif, ainsi que d'éléments de chiffrage des impacts sur les finances publiques.

### 3. Le minimum vieillesse

Le minimum vieillesse est attribué à partir de 65 ans (ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail) à l'ensemble des personnes âgées, au titre de la solidarité nationale.

La loi de 2003 pose la règle d'une revalorisation du minimum vieillesse comme l'ensemble des pensions, c'est-à-dire en fonction de l'évolution des prix.

Si une correction du taux de revalorisation était accordée aux pensions du régime général et des régimes alignés, elle devrait l'être également au minimum vieillesse puisque l'article 27 de la loi de 2003 dispose que ce dernier est revalorisé chaque année aux mêmes dates et selon les mêmes conditions que celles prévues pour les pensions de base.

L'évolution du minimum vieillesse renvoie cependant à une problématique spécifique, liée à un objectif de solidarité nationale. Si l'on s'en tient à une revalorisation sur les prix, le minimum vieillesse risque de progressivement décrocher du seuil de pauvreté défini en pourcentage du niveau de vie médian. Des corrections du taux de revalorisation du minimum vieillesse seraient alors justifiées si l'on souhaitait éviter, sur longue période, ce décrochage.

Le sujet n'est toutefois pas simple car le minimum vieillesse est, en droit, lié à l'évolution d'autres minima sociaux (l'allocation aux adultes handicapés et l'allocation supplémentaire invalidité) et les allocataires bénéficient de façon plus ou moins automatique de droits connexes qui améliorent leurs conditions de vie.

Un recensement de ces droits, aussi précis que possible, des éléments d'appréciation sur les besoins des allocataires, et des éléments de chiffrage financier sont certainement des préalables pour approfondir les réflexions sur le niveau souhaitable du minimum vieillesse.

*La réflexion sur le niveau et l'évolution souhaitable du minimum vieillesse, en regard du seuil de pauvreté, doit tenir compte des droits connexes, dont les allocataires du minimum vieillesse peuvent bénéficier*

---

#### 4. Synthèse sur les questions posées par la loi de 2003 liées à la revalorisation et au minimum des pensions

Le gouvernement a confirmé que la conférence tripartite qui examinera la question de la revalorisation des pensions se réunirait en 2007. Il paraît aujourd'hui souhaitable que le texte réglementaire permettant d'organiser cette conférence soit rapidement pris.

Pour pouvoir examiner dans les meilleures conditions la question des règles relatives à la revalorisation des pensions, les membres de la conférence devront disposer d'éléments généraux de contexte relatifs, d'une part, à la situation financière des régimes et, d'autre part, à la situation des retraités et des actifs. Sur ce dernier point, il s'agit, comme cela a commencé à être fait dans le présent rapport, de rassembler des données permettant d'avoir une vision complète de la situation relative des retraités, sur les revenus, le logement, la santé ou encore les prélèvements sociaux et fiscaux.

*Au total, le choix peut se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des mesures ciblées vers les petites pensions et des ajustements de portée plus générale*

---

Toute éventuelle correction du taux de revalorisation des pensions ne devant pas compromettre le nécessaire retour à l'équilibre financier des régimes, le Conseil estime qu'en pareil cas, des mesures supplémentaires de redressement seraient d'autant plus nécessaires. Au demeurant, les analyses précédentes montrent que le choix peut se poser en termes d'équité et d'efficacité entre des mesures ciblées vers les petites pensions et des ajustements de portée plus générale.

Les objectifs affichés au moment de la réforme de 2003 doivent être respectés. Ceci n'exclut pas qu'il faille préciser la nature de l'objectif social poursuivi dans le cadre de l'article 4 de la loi de 2003 faisant référence à l'objectif de pension minimum égale à 85 % du SMIC net. En effet, les salariés au SMIC à temps plein ne sont pas les seuls à percevoir le minimum contributif. Pour mieux cibler les bénéficiaires de la mesure souhaitée, il est nécessaire de rassembler davantage de données concernant les personnes dont la pension de base est portée au minimum contributif, notamment des données relatives à leurs carrières professionnelles (niveau de rémunération, temps plein ou temps partiel, carrière continue ou discontinue...) et le niveau de leur pension totale, en distinguant la base et le complément.

Enfin, la question du niveau et de l'évolution du minimum vieillesse doit également être posée. Elle nécessite là encore de pouvoir rassembler des données, notamment sur les droits connexes dont peuvent bénéficier les allocataires du minimum vieillesse.