

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 22 mars 2018 à 9h30

« Contributivité, redistributions et solidarité : une mise à plat »

| |
|----------------------|
| Document n° 8 |
|----------------------|

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

**Les redistributions opérées par le système de retraite français à deux étages
(base et complémentaire)**

*Yves GUÉGANO
Regards 2016/1 (N° 49), EN3S
pp 137-148*

Les redistributions opérées par le système de retraite français à deux étages (base et complémentaire)

Par Yves GUÉGANO, Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites (COR)



Yves GUÉGANO est administrateur de l'INSEE, diplômé de l'ENSAE et de l'École polytechnique (promotion 1985).

Il est Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites depuis février 2007, après en avoir été le secrétaire général adjoint depuis 2003.

Il a été auparavant chargé de mission auprès du directeur, économiste au service des études, de la Direction des retraites de la Caisse des dépôts et consignations (2000-2003) ; chef du bureau Emploi et salaires à la Direction de la prévision du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (1997-2000) ; directeur des études du CEPE, centre de formation continue rattaché à l'INSEE (1995-1997) ; chargé d'études au bureau Services et commerce puis au bureau Emploi et salaires, Direction de la prévision du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (1990-1995).

Les logiques de contributivité et de redistribution se retrouvent parmi les objectifs donnés au système de retraite français, respectivement par l'affirmation que « tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité » et par l'objectif de « solidarité intra-générationnelle »¹.

La notion de contributivité renvoie en effet au lien de proportionnalité entre les pensions perçues et les cotisations versées, c'est-à-dire au rendement des cotisations. La notion de redistribution renvoie, quant à elle, à un écart par rapport à une situation de stricte proportionnalité entre les pensions versées aux retraités et les salaires qu'ils avaient perçus au cours de leur carrière.

La redistribution est une notion plus large que la non-contributivité. En effet, une redistribution est opérée entre les assurés non seulement lorsque le système s'écarte de la contributivité pure (lorsque le rendement des cotisations varie d'un assuré à l'autre), mais aussi lorsque l'effort contributif est inégal selon les assurés (lorsque le taux de cotisation varie d'un assuré à l'autre, en fonction du niveau de salaire ou du régime d'affiliation). Dans ce dernier cas, les bénéficiaires de la redistribution ne profitent pas nécessairement d'un transfert en leur faveur, car ils obtiennent des pensions plus élevées en contrepartie de salaires nets plus faibles.

¹ Article L 161-17 A du code de la sécurité sociale, créé par la loi portant réforme des retraités du 9 novembre 2010.



En pratique, le caractère contributif du système de retraite s'exprime dans les formules de calcul des pensions notamment, pour ce qui concerne les régimes de base en annuités, par la prise en compte de la durée validée (via le mécanisme de proratisation) et par le calcul du salaire de référence en fonction des salaires et revenus d'activité perçus au cours de la carrière ainsi que, pour ce qui concerne les régimes complémentaires en points, par l'acquisition de points en proportion des cotisations assises sur les salaires.

Une redistribution entre assurés d'une même génération est opérée, de manière explicite, par les différents dispositifs de solidarité appelés également « droits non contributifs » (droits familiaux, périodes assimilées, minima de pension, etc.). Les dispositifs de réversion, qui attribuent une pension au conjoint survivant au titre des droits acquis par le conjoint décédé, ne sont pas retenus ici dans l'analyse des redistributions ; leur nature – solidarité ou contributivité (élargie au couple) – fait débat.

En outre, la redistribution entre assurés est également opérée, de manière implicite, sous l'effet des règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions, règles correspondant au cœur du système de retraite. Ces règles (formules de calcul des pensions en fonction du salaire et de la durée, définition du salaire de référence et de la durée cotisée, superposition des régimes de base et complémentaires, etc.) n'ont en effet pas été explicitement définies par rapport à une finalité de redistribution entre assurés, et les redistributions qu'elles opèrent en pratique n'étaient pas nécessairement spécifiquement visées.

L'INSEE a analysé les effets redistributifs de ces mécanismes explicites et implicites². Dans sa globalité, le système de retraite corrige les aléas de carrière, au sens où les pensions de retraite sont moins dispersées que les salaires perçus tout au long de la carrière.

Au-delà de ce résultat global, il est intéressant d'examiner plus particulièrement les effets redistributifs des principaux dispositifs de solidarité puis ceux du cœur du système pris isolément (donc hors dispositifs de solidarité), en portant une attention particulière aux rôles respectifs joués par les régimes de base et les régimes complémentaires.

I- Les redistributions explicites

On s'appuie dans cette partie sur les évaluations de la DREES réalisées à partir l'échantillon inter-régimes de retraités de 2012 et publiées dans le dossier Solidarité et Santé n° 72 de janvier 2016³. On pourra se reporter à cette publication pour les précisions méthodologiques.

2 Aubert P. et M. Bachelet (2012), « Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français », INSEE, L'Économie française, édition 2012, et document de travail n°G2012/06.

3 Solard G. (2016), « Les masses financières liées aux dispositifs de solidarité dans le système de retraite ».

I-1/ Les masses financières en jeu

Les dispositifs de solidarité du système de retraite français sont nombreux. Ils peuvent être classés en cinq catégories :

- ▼ les périodes assimilées à des périodes de cotisation dans les régimes de base ou intégrés⁴ et les points gratuits accordés dans les régimes complémentaires, alors que l'assuré n'est pas en emploi, notamment en cas d'interruption pour maladie, maternité, invalidité, accident du travail, chômage indemnisé (ou non indemnisé dans certains cas) ou encore préretraite ;
- ▼ les droits familiaux, principalement la majoration de durée d'assurance pour enfant (MDA) et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)⁵ dans les régimes de base ou intégrés, ainsi que la majoration de pension pour trois enfants et plus dans la plupart des régimes, y compris les régimes complémentaires ;
- ▼ les départs avant l'âge légal d'ouverture des droits, en particulier au titre du handicap et, à la fonction publique et dans d'autres régimes spéciaux, au titre des enfants ou des conjoints (notamment, le dispositif aujourd'hui fermé de départ anticipé pour parents de trois enfants et plus) ou encore au titre de certains emplois (catégories actives, insalubres ou militaires)⁶ ;
- ▼ des majorations de durée spécifiques dans certains régimes spéciaux, par exemple à la fonction publique (bonification du cinquième, bonification de dépaysement, bonification de durée pour campagne pour les militaires, etc.) ;
- ▼ les minima de pensions, qui existent dans certains régimes de base ou intégrés et sont proratisés en fonction de la durée validée par l'assuré (notamment le minimum contributif dans le régime général et le minimum garanti dans la fonction publique).

En 2012, le système de retraite obligatoire français a versé 244,4 milliards d'euros de pensions de droit direct⁷ à 15,4 millions de retraités, dont 45,9 milliards d'euros (18,8 %) au titre des dispositifs de solidarité. Les dispositifs de solidarité les plus importants en termes de masse financières sont les périodes assimilées (8,9 milliards d'euros), les minima de pension (8,4 milliards d'euros), les majorations de pension pour enfants (7,6 milliards d'euros sur les droits directs), les départs anticipés liés à la catégorie (6,4 milliards d'euros) et les MDA (5,1 milliards d'euros). Les autres dispositifs de solidarité représentent moins de 2,5 milliards d'euros chacun.

La retraite au sens large (281,3 milliards d'euros en 2012) s'obtient en ajoutant aux pensions de droit direct notamment les pensions de réversion (31,3 milliards d'euros) et les prestations du minimum vieillesse⁸ (2,6 milliards d'euros).

4 Les régimes intégrés ne distinguent pas deux étages (base et complémentaire) ; c'est le cas de la plupart des régimes spéciaux, dont ceux de la fonction publique.

5 L'AVPF permet aux parents bénéficiaires de certaines prestations familiales, sous certaines conditions, de valider des droits à la CNAV sur la base du SMIC, quel que soit leur régime d'affiliation.

6 Les départs anticipés au titre des enfants ou des conjoints pourraient également être classés parmi les droits familiaux. Les départs anticipés pour carrière longue ne sont pas intégrés aux dispositifs de solidarité, en considérant qu'ils relèvent plutôt de la logique contributive (en bénéficient ceux qui ont longtemps contribué au système de retraite).

7 C'est-à-dire liés à l'activité professionnelle passée du retraité.

8 Le minimum vieillesse – aujourd'hui, allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) – est un minimum social. Il ne fait pas partie intégrante du système de retraite et n'est donc pas retenu parmi les dispositifs de solidarité du système de retraite.

Décomposition de la masse des pensions en 2012, par sexe

en milliards d'euros

| | Ensemble | Femmes | Hommes |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Retraite au sens large | 281,3 Md€ | 127,6 Md€ | 153,6 Md€ |
| Dont pensions de droit direct | 244,4 Md€ | 94,9 Md€ | 149,6 Md€ |
| Dont droits directs liés à la solidarité | 45,9 Md€ | 24,5 Md€ | 21,3 Md€ |
| En % des pensions de droit direct | 18,8 % | 25,9 % | 14,3 % |
| Dont... | | | |
| Majorations de pension pour enfants | 7,6 Md€ | 2,7 Md€ | 4,9 Md€ |
| Départs anticipés pour motifs familiaux | 1,8 Md€ | 1,7 Md€ | 0,1 Md€ |
| Départs anticipés liés à la catégorie | 6,4 Md€ | 1,3 Md€ | 5,1 Md€ |
| Majorations liées aux minima de pension | 8,4 Md€ | 6,6 Md€ | 1,9 Md€ |
| Points gratuits | 1,6 Md€ | 0,6 Md€ | 1,0 Md€ |
| MDA pour enfant | 5,1 Md€ | 5,1 Md€ | 0,0 Md€ |
| Autres majorations de durée | 2,4 Md€ | 0,3 Md€ | 2,1 Md€ |
| AVPF | 1,9 Md€ | 1,8 Md€ | 0,1 Md€ |
| Périodes assimilées | 8,9 Md€ | 3,4 Md€ | 5,5 Md€ |
| Taux plein pour inaptitude | 1,8 Md€ | 1,0 Md€ | 0,8 Md€ |

Source : EIR 2012, DREES (calculs de l'auteur à partir du dossier Solidarité et Santé N° 72, janvier 2016).

Ces évaluations des masses de pension liées à la solidarité sont des ordres de grandeur. La difficulté pour isoler précisément la part des pensions qui relève de dispositifs de solidarité vient notamment du fait que ces dispositifs jouent par deux canaux : de manière directe par la prise en compte des droits non contributifs dans le calcul des pensions, mais aussi indirecte par leur effet possible sur l'âge de départ à la retraite et donc sur la pension, puisque cette dernière est modulée selon l'âge. La difficulté tient aussi à l'impossibilité de quantifier ex ante les droits acquis au titre d'un dispositif de solidarité ; ainsi, un trimestre validé au titre de la solidarité peut avoir ou non une incidence sur la pension, selon le profil de carrière et selon l'âge de départ à la retraite. Les chiffres de la DREES reposent sur l'hypothèse simple, mais forte, que les âges de départ à la retraite auraient été identiques en l'absence des dispositifs de solidarité⁹.

Les dispositifs de solidarité bénéficient davantage aux femmes, même si la pension moyenne de droit direct des femmes reste très inférieure à celle des hommes (-40 % fin 2012). Les femmes bénéficient ainsi en 2012 de 53 % de la masse des pensions de droits direct liée à la solidarité. Surtout, les dispositifs de solidarité représentent 25,9 % des pensions de droit direct des femmes contre 14,3 % de celles des hommes.

Par ailleurs, les femmes et les hommes ne bénéficient pas des mêmes dispositifs. En termes de masse financière, les femmes sont davantage concernées par les minima de pension (6,6 milliards d'euros), qui viennent compenser de faibles retraites, et par les MDA (5,1 milliards d'euros) ; les hommes bénéficient notamment des trimestres assimilés (5,5 milliards d'euros), des départs anticipés liés à la catégorie (5,1 milliards d'euros) et des majorations de pension pour enfants (4,9 milliards d'euros), compte tenu de leurs pensions plus élevées et du fait du caractère proportionnel de ces majorations.

⁹ En outre, les dispositifs de solidarité ont été retirés un par un, en estimant à chaque étape l'effet sur les pensions. L'ordre des dispositifs a une importance. Par exemple, si on calcule l'effet de la MDA avant de calculer l'effet des minima de pension, la masse liée à la MDA prendra en compte l'éventuelle perte d'un minimum de pension du fait de la perte du taux plein à la suite de la suppression de la MDA. À l'inverse, si on retire les minima de pension avant de calculer l'effet de la MDA (ce que fait la DREES), ce dernier effet ne prendra pas en compte le gain de la MDA sur la proratisation des minima de pension.

I-2/ Des dispositifs de solidarité différents selon les régimes

Les dispositifs de solidarité diffèrent entre les régimes de retraite, notamment entre les régimes du secteur privé et ceux du secteur public, compte tenu des différences d'emploi entre les secteurs.

Décomposition de la masse des pensions en 2012, par groupe de régimes en % de la masse des pensions de droit direct

| | Salariés du privé et non-titulaires du public | Fonction publique | Fonction publique d'État civile | Régimes de base et intégrés | Régimes complémentaires |
|--|---|-------------------|---------------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Retraite au sens large | 115,6 % | 110,4 % | 108,8 % | 114,3 % | 117,3 % |
| Dont pensions de droit direct | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| Dont droits directs liés à la solidarité | 18,5 % | 21,8 % | 14,2 % | 23,1 % | 6,9 % |
| En milliards d'euros | 28,5 Md€ | 12,8 Md€ | 5,0 Md€ | 41,4 Md€ | 4,5 Md€ |
| Dont... | | | | | |
| Majorations de pension pour enfants | 3,0 % | 3,4 % | 3,1 % | 3,5 % | 2,0 % |
| Départs anticipés pour motifs familiaux | 0,0 % | 2,9 % | 2,3 % | 1,0 % | 0,0 % |
| Départs anticipés liés à la catégorie | 0,0 % | 7,9 % | 3,6 % | 3,5 % | 0,0 % ⁽¹⁾ |
| Majorations liées aux minima de pension | 4,4 % | 2,4 % | 0,9 % | 4,7 % | 0,0 % |
| Points gratuits | 0,9 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 2,4 % |
| MDA pour enfant | 2,6 % | 1,6 % | 1,6 % | 2,7 % | 0,3 % |
| Autres majorations de durée | 0,3 % | 2,6 % | 1,5 % | 1,3 % | 0,1 % |
| AVPF | 1,2 % | 0,0 % | 0,0 % | 1,0 % | 0,1 % |
| Périodes assimilées | 5,2 % | 0,9 % | 1,1 % | 4,5 % | 1,5 % |
| Taux plein pour inaptitude | 1,0 % | 0,0 % | 0,0 % | 0,8 % | 0,5 % |

(1) Plus précisément 0,04 %.

Source : EIR 2012, DREES (calculs de l'auteur à partir du dossier Solidarité et Santé N° 72, janvier 2016).

Dans les régimes de retraite du secteur public, la solidarité relève surtout de départs anticipés, qu'ils soient liés à la nature de l'emploi (catégorie active ou super-active) ou à des motifs familiaux (pour les parents de trois enfants et plus notamment).

Pour les anciens salariés du privé et les non-titulaires de la fonction publique (relevant des régimes suivants : CNAV, MSA salariés, IRCANTEC, AGIRC, ARRCO), la solidarité passe d'abord par des majorations du nombre de trimestres validés, au titre des droits familiaux (MDA et AVPF) et des périodes assimilées (trimestres validés au titre du chômage par exemple). Les minima de pension ont également un effet plus important que pour les fonctionnaires.

Malgré ces différences, le poids total des dispositifs de solidarité dans chacun des deux secteurs ne sont pas très éloignés (18,5 % dans le privé¹⁰ et 21,8 % dans le public).

Les dispositifs de solidarité dans les régimes de base et intégrés sont plus variés que ceux dans les régimes complémentaires, mais leur poids diffère fortement d'un régime à l'autre : 51 % dans la fonction publique d'État militaire, 26 % à la CNAV, à la MSA salariés et à la CNRACL, 14 % dans la fonction publique d'État civile, 13 % au RSI commerçants et 9 % au RSI artisans.

Les régimes complémentaires sont à l'inverse plus contributifs au sens où le poids des dispositifs de solidarité y est plus faible (6,9 % contre 23,1 % dans l'ensemble des régimes de base et intégrés).

¹⁰ Y compris les non-titulaires du public.



La solidarité dans les régimes complémentaires passe par trois biais : l'attribution de points gratuits (2,4 %), les majorations de pension pour trois enfants et plus (2 %) et les dispositifs de solidarité des régimes de base ou intégrés qui rétroagissent sur les pensions complémentaires en jouant sur le taux de liquidation (2,4 %) – principalement via la modification de la durée validée tous régimes – ou en permettant des départs anticipés (0,04 %).

Ce résultat appelle deux remarques.

La première remarque est que le caractère contributif des régimes complémentaires est reconnu et assumé par les partenaires sociaux qui en ont la gestion – la solidarité étant essentiellement portée par les régimes de base¹¹. Il est confirmé par le dernier accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015, selon lequel « les organisations signataires posent les bases d'un nouveau régime unifié de retraite complémentaire à caractère principalement contributif ». Le choix de la technique des points et non des annuités s'inscrit d'ailleurs dans ce cadre puisque cette technique conduit à un rapport plus étroit entre les salaires touchés, les cotisations payées et le montant de la retraite, via les valeurs d'achat et de service du point – ce qui n'empêche pas une dose de solidarité, comme on l'a vu.

La seconde remarque est que la solidarité portée par les régimes complémentaires va au-delà de celle correspondant aux dispositifs explicites de solidarité prévus par ces régimes (points gratuits et majorations de pension pour trois enfants et plus). À cette solidarité s'ajoute celle liée aux dispositifs de solidarité des régimes de base (MDA, périodes assimilées, etc.) qui rétroagissent sur les pensions complémentaires par effet « ricochet ». Cet effet « ricochet », qui représente environ un tiers de la solidarité portée par les régimes complémentaires, transite notamment par le fait que les dispositifs de solidarité des régimes de base peuvent conduire à augmenter la durée validée tous régimes, et ainsi majorer les pensions complémentaire en réduisant, voire annulant les coefficients d'anticipation propres à ces pensions¹².

I-3/ Des dispositifs de solidarité qui réduisent les inégalités de revenus entre retraités

Pris dans leur ensemble, les dispositifs de solidarité jouent globalement dans le sens d'une nette réduction des inégalités de revenus entre retraités et au total, le système de retraite opère bien une redistribution en ce sens.

Selon une étude de l'INSEE datant de 2012¹³, les disparités s'avèrent en effet plus faibles parmi les pensions que parmi les salaires perçus au cours de la carrière ; plus précisément, pour les salariés nés entre 1955 et 1964, le ratio inter-décile¹⁴ est estimé à

11 Par exemple, l'objectif fixé en 2003 pour 2008 d'un montant total de pension (CNAV+ARRCO) à la liquidation d'au moins 85 % du SMIC net après une carrière complète cotisée et à temps plein rémunérée au SMIC a été atteint uniquement via des revalorisations exceptionnelles du minimum contributif servi par la CNAV, sans dispositions spécifiques à l'ARRCO.

12 Le coefficient d'anticipation est déterminé en fonction soit du nombre de trimestres validés (écart par rapport à la durée d'assurance tous régimes requise pour le taux plein), soit de l'âge (écart par rapport à l'âge d'annulation de la décote), en retenant la règle la plus avantageuse pour l'assuré.

13 Aubert P. et M. Bachelet (2012), op. cit.

14 Rapport entre le seuil de montant au-dessus duquel se situent les 10 % des retraités ayant les pensions les plus élevées (resp. les salaires cumulés de carrière les plus élevés) et le seuil en dessous duquel se situent les 10 % des retraités ayant les pensions les plus faibles (resp. les salaires cumulés de carrière les plus faibles).

4,10 pour les pensions à la liquidation et à 5,85 pour les salaires cumulés de carrière. La réduction des disparités se vérifie également pour les autres générations nées entre 1935 et 1974, est plus forte parmi les femmes que parmi les hommes, et se fait surtout dans la partie inférieure de la distribution des montants de pension (les écarts se réduisent davantage entre les faibles montants et les montants médians qu'entre ceux-ci et les montants élevés). La redistribution se fait globalement au bénéfice des femmes et les principaux mécanismes qui contribuent à cette réduction des inégalités sont les périodes assimilées, l'AVPF et les minima de pension.

De fait, le poids des dispositifs de solidarité est très important pour les deux premiers quartiles de pension de droit direct : respectivement 49,7 % et 34,2 % en 2012. En particulier, le premier quartile¹⁵ de pension bénéficie très fortement des minima de pensions (24 % des droits directs). Il est principalement composé de personnes ayant des carrières courtes et liquidant à l'âge d'annulation de la décote de manière à bénéficier de ces minima (femmes et personnes nées à l'étranger notamment) ; du fait de leurs carrières courtes, ces personnes bénéficient moins en proportion des périodes assimilées et des points gratuits. Les quartiles de pension les plus élevés bénéficient toutefois également de dispositifs de solidarité (16,1 % pour le troisième quartile et 11,7 % pour le dernier quartile). Ainsi les deux principaux dispositifs pour le dernier quartile sont les majorations de pension pour trois enfants et plus et les départs anticipés liés à la catégorie (qui représentent respectivement 3,0 % et 2,8 % des droits directs).

Les redistributions ainsi opérées sont le fait principalement des dispositifs de solidarité dans les régimes de base ou intégrés, qui représentent 90 % des 45,9 Md€ de pensions de droit direct versés au titre de la solidarité en 2012. Au total, les seuls dispositifs explicites de solidarité prévus par les régimes complémentaires (points gratuits et majorations de pension pour trois enfants et plus), compte tenu de leur poids et de leurs modalités, ne semblent pas opérer une forte redistribution contribuant à réduire les inégalités de revenus entre les retraités.

Décomposition de la masse des pensions en 2012, par quartile de pension tous régimes en % de la masse des pensions de droit direct

| | 1 ^{er} quartile | 2 ^e quartile | 3 ^e quartile | 4 ^e quartile |
|--|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Retraite au sens large | 209,3 % | 120,6 % | 105,8 % | 102,1 % |
| Dont pensions de droit direct | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| Dont droits directs liés à la solidarité | 49,7 % | 34,2 % | 16,1 % | 11,7 % |
| En milliards d'euros | 6,7 Md€ | 13,8 Md€ | 11,0 Md€ | 14,4 Md€ |
| Dont... | | | | |
| Majorations de pension pour enfants | 4,2 % | 3,5 % | 2,8 % | 3,0 % |
| Départs anticipés pour motifs familiaux | 0,1 % | 1,8 % | 0,8 % | 0,4 % |
| Départs anticipés liés à la catégorie | 0,1 % | 2,4 % | 2,8 % | 2,8 % |
| Majorations liées aux minima de pension | 24,0 % | 8,4 % | 2,1 % | 0,3 % |
| Points gratuits | 0,5 % | 1,1 % | 0,7 % | 0,5 % |
| MDA pour enfant | 9,8 % | 4,8 % | 1,6 % | 0,6 % |
| Autres majorations de durée | 0,4 % | 0,4 % | 0,5 % | 1,5 % |
| AVPF | 3,6 % | 2,8 % | 0,3 % | 0,1 % |
| Périodes assimilées | 2,8 % | 6,9 % | 4,0 % | 2,5 % |
| Taux plein pour inaptitude | 4,0 % | 2,1 % | 0,4 % | 0,1 % |

Source : EIR 2012, DREES (calculs de l'auteur à partir du dossier Solidarité et Santé N° 72, janvier 2016).

15 Seuil de montant en dessous duquel se situent les 25 % des retraités ayant les pensions les plus faibles.



II- Les redistributions implicites

Plusieurs mécanismes opérant une redistribution implicite sont à l'œuvre dans le cœur du système de retraite français. Leur résultante est complexe et rien ne garantit *a priori* qu'ils bénéficient aux plus défavorisés (en termes de durée de carrière ou de niveau de salaire).

Premièrement, la formule de calcul de la durée validée dans les régimes de base en annuités (hors dispositifs de solidarité) présente plusieurs non-linéarités et s'écarte pour cette raison de la contributivité pure. En particulier, la pension n'est pas proportionnelle à la durée lorsque celle-ci excède la durée exigée pour une carrière complète car le coefficient de proratisation est plafonné à 100 %. En outre, à la CNAV notamment, la durée prise en compte pour le calcul de la pension ne correspond pas à la durée effectivement travaillée, compte tenu de la règle des 150 (auparavant 200) SMIC horaires pour valider un trimestre au titre des droits à retraite. À cela s'ajoute le fait que la durée n'est pas comptabilisée de la même manière dans le coefficient de proratisation et au dénominateur du salaire de référence : selon une base trimestrielle dans le premier cas, annuelle dans le second.

Deuxièmement, le revenu d'activité de référence dans les régimes de base n'est, dans la plupart des cas, pas calculé sur l'ensemble de la carrière. Il ne retient que les 25 meilleurs revenus d'activité annuels (sous le plafond de la sécurité sociale) à la CNAV et dans les régimes alignés, et les six derniers mois (hors primes) dans la plupart des régimes spéciaux dont ceux de la fonction publique.

Troisièmement, le barème du taux de liquidation dépend à la fois de l'âge de départ à la retraite et de la durée d'assurance tous régimes – ainsi que, dans les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux, de la catégorie d'emploi –, alors qu'il ne dépendrait que de l'âge de départ à la retraite dans un régime purement contributif. À cela s'ajoute le fait que certains assurés peuvent bénéficier d'un âge d'ouverture des droits plus précoce. Ces facteurs sont susceptibles d'induire des redistributions en termes de durée de retraite.

Quatrièmement, la superposition des régimes de base et complémentaires dans le secteur privé induit également des redistributions.

Enfin, les différences de règles entre les régimes et l'existence de polypensionnés engendrent d'autres effets redistributifs.

On s'intéresse ici aux redistributions liées à la superposition du régime de base et des régimes complémentaires des salariés du secteur privé. Au préalable, il est utile de rappeler des résultats généraux relatifs aux redistributions implicites.

II-1/ Les transferts implicites de redistribution dans le cœur du système de retraite

Comme on l'a vu précédemment, pour les salariés nés entre 1955 et 1964, le ratio inter-décile est estimé à 4,10 pour les pensions à la liquidation et à 5,85 pour les salaires cumulés de carrière ; mais, il est estimé à 6,66 pour les pensions issues du seul cœur du

système, c'est-à-dire hors prise en compte des dispositifs de solidarité¹⁶. Cela signifie que le cœur du système de retraite opère une redistribution à l'envers, mais que la réduction des inégalités de pension liée aux dispositifs de solidarité l'emporte au total.

L'effet globalement anti-redistributif du cœur du système de retraite français provient principalement du fait que les règles de calcul des pensions et d'acquisition des droits sont plus favorables en cas de carrière complète qu'en cas de carrière courte, et du lien statistique entre carrières courtes et bas salaires – et réciproquement entre carrières complètes et salaires plus élevés. Cela explique notamment le fait que ce caractère anti-redistributif soit plus marqué parmi les femmes, dont les durées de carrière sont plus hétérogènes et pour lesquelles les carrières courtes sont plus fréquentes. Les redistributions implicites en défaveur des assurés à carrière courte passent plus particulièrement par les règles de calcul du salaire de référence (notamment la règle des 25 meilleures années au régime général et dans les régimes alignés) et de la durée cotisée dans les régimes de base¹⁷.

II-2/ Les transferts implicites de redistribution liés à la superposition du régime de base et des régimes complémentaires des salariés du secteur privé

La superposition du régime de base et des régimes complémentaires des salariés du secteur privé induit également des redistributions implicites.

En effet, la fraction du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale et celle supérieure à ce plafond n'engendrent pas les mêmes droits à la retraite, pour deux raisons :

- ▼ le taux global de cotisation (CNAV + ARRCO + AGIRC) est plus élevé sous le plafond qu'au-dessus, d'où un effort contributif plus important pour les bas salaires. L'écart entre les taux de cotisation sous plafond et déplafonné était important jusque dans les années 1990 (il est encore de plus de 2 points en 2016) ;
- ▼ le rendement global des cotisations est différent en dessous et au-dessus du plafond. D'une part, les droits sont ouverts dans des régimes différents (CNAV, ARRCO et AGIRC) qui n'offrent pas nécessairement les mêmes rendements. D'autre part, la cotisation CNAV déplafonnée n'engendre aucun droit sur la fraction du salaire supérieure au plafond.

Sont repris ici les résultats de travaux conduits en 2011-2012, visant à estimer, sur la base de cas types de salariés du secteur privé de la génération 1948, le taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport entre la pension totale (CNAV, ARRCO et AGIRC) à la date de liquidation des droits et le dernier salaire. Ce sont les derniers travaux publiés qui fournissent des résultats détaillés sur les redistributions opérées par la superposition des régimes de base et complémentaires.

Les évolutions de la réglementation intervenues depuis, qui concernent des générations plus jeunes que la génération 1948, conduiraient à modifier en partie les conclusions pour ces générations. Surtout, certains des effets mis en avant dans ces études, qui relèvent de différences de règles entre l'AGIRC et l'ARRCO, sont conduits à se réduire et à disparaître à terme avec la convergence des rendements à l'AGIRC et à l'ARRCO puis l'institution à partir du 1^{er} janvier 2019 d'un régime unifié de retraite complémentaire selon les termes de l'accord du 30 octobre 2015¹⁸.

16 Les résultats sont semblables pour les autres générations nées entre 1935 et 1974.

17 Pour une description plus détaillée de ces effets anti-redistributifs et l'examen de pistes d'évolution des règles de retraite visant à les corriger, voir le chapitre 3 de la deuxième partie du douzième rapport du COR, « Retraites : un état des lieux du système français », janvier 2013.

18 Mais il faudra attendre que les assurés aient été affiliés au régime unifié de retraite complémentaire pendant toute leur carrière (dans une quarantaine d'années) pour que disparaissent totalement les redistributions liées aux différences de règles à l'ARRCO et à l'AGIRC.



En septembre 2012, la direction de la sécurité sociale a estimé les taux de remplacement pour une cinquantaine de cas-types de salariés du privé nés en 1948¹⁹. Parmi ces cas types, ceux qui correspondent à des carrières plates et complètes permettent d'évaluer la redistribution liée à la superposition du régime de base et des régimes complémentaires.

Pour ces cas types, le taux global de cotisation et le rendement des cotisations sont plus élevés en dessous du plafond de la sécurité sociale. Les deux effets jouent dans le même sens, celui d'une légère réduction des inégalités de pension par rapport aux inégalités de salaires cumulés de carrière, et le taux de remplacement diminue généralement lorsque le niveau de salaire s'accroît. En particulier, dans le cas de carrières plates et complètes, le taux de remplacement brut (hors minimum contributif) est égal à 65 % pour des rémunérations (sur toute la carrière) allant de 1/4 du plafond de la sécurité sociale jusqu'au plafond²⁰, puis diminue régulièrement au-dessus du plafond : 62 % à 1 1/4 plafond, 58 % à 2 plafonds, 55 % à 3 plafonds (...) et 29 % à 12 plafonds. En dessous du plafond, il est indépendant du niveau de salaire, sauf pour les très bas salaires, qui ne permettent pas de valider quatre trimestres par année et conduisent à des taux de remplacement très faibles.

La DREES a également estimé des taux de remplacement sur la base de cas types de salariés du privé nés en 1948, en fonction de la pente de leur carrière salariale et de leur statut de cadre ou de non-cadre²¹. L'étude vise à mesurer les conséquences sur le taux de remplacement d'un profil plus ou moins ascendant de la carrière salariale ventilée par statut cadre/non-cadre de l'assuré. La question est de savoir si les différences de salaire se répercutent sur les niveaux de pension des retraités de la CNAV et des régimes complémentaires associés différemment selon le statut de l'assuré. Toutes les chroniques de salaires renvoient à des carrières plus ou moins ascendantes jusqu'à l'âge de 40 ans (première partie de vie active) ; au-delà de 40 ans, la croissance salariale est supposée s'infléchir.

Pour les cas types de non-cadre, le taux de remplacement net est décroissant en fonction de la pente de la carrière salariale de la première partie de vie active. Le pic de 88 % de taux de remplacement net pour la carrière la plus plate est principalement lié à l'attribution du minimum contributif dans le régime de base, qui permet de bénéficier d'un taux de remplacement nettement plus élevé que pour les autres profils. La baisse du taux de remplacement pour les carrières salariales les plus pentues s'explique essentiellement par l'effet plafond de la pension du régime de base. Quels que soient les profils salariaux, la répartition entre la CNAV et l'ARRCO est sensiblement identique, respectivement environ 2/3 et 1/3.

Pour les cas types de cadre, plus la carrière est ascendante, plus le taux de remplacement s'affaiblit, à l'instar des non-cadres. Le plafonnement de la pension de la CNAV explique en partie cette situation. En effet, plus la croissance du salaire est forte, plus la partie de la rémunération au-dessus du plafond de la sécurité sociale est importante, et donc plus faible est en proportion la pension servie par la CNAV. La protection contre les mauvaises années, qui consiste à ne considérer que les 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence à la CNAV, ne joue alors pas à plein, puisqu'elle n'intervient que sur moins de

19 Document n° 2 du dossier du COR du 25 septembre 2012.

20 77 % en termes nets.

21 Burricand C., C. Duc et H. Lermecchin, « Présentation et applications de l'outil CALIPER », DREES, série Études et Recherches N° 111, novembre 2011

la moitié de la pension totale. De plus, la pension versée par les régimes complémentaires dépend de l'intégralité des salaires perçus au cours de la carrière, donc y compris des salaires de début de carrière, qui sont d'autant plus faibles (relativement aux salaires de fin de carrière) que la carrière est pentue. La part de la pension servie par l'AGIRC dans la pension totale augmente alors avec la pente de la carrière mais cela ne compense pas le plafonnement de la pension de la CNAV.

Une autre estimation sur les cas types de non-cadre permet d'analyser l'impact d'un passage au statut de cadre lorsque le salaire dépasse un certain seuil (en l'occurrence 80 % du plafond de la sécurité sociale) : en deçà, l'assuré cotise à l'ARRCO mais pas à l'AGIRC ; au-delà, en tant que cadre, il cotise à la fois à l'ARRCO et à l'AGIRC, et, dans ce dernier régime, il est susceptible de percevoir la garantie minimale de points (GMP).

Il s'avère que le passage au régime complémentaire des cadres permet d'améliorer le taux de remplacement de 2 à 6 points selon le cas-type considéré. Le passage à l'AGIRC permet d'augmenter relativement plus les pensions des assurés à faibles salaires, via la GMP, mais également les pensions des assurés à hauts salaires (ayant de ce fait une proportion de la pension totale versée par l'AGIRC élevée par rapport à celle versée par l'ARRCO) via un taux de rendement instantané²² et des taux de cotisation au-dessus du plafond plus importants à l'AGIRC qu'à l'ARRCO. Ces deux phénomènes expliquent que le gain de pension lié au passage à l'AGIRC se traduit par une courbe en U en fonction de la pente de la carrière salariale, et donc du salaire atteint en fin de carrière.


Au total, on constate que le taux de remplacement est sensiblement différent selon le statut et la carrière salariale (*in fine* les points acquis dans les régimes complémentaires). Ce taux diminue à mesure que la pente de la carrière salariale – et donc le dernier salaire par construction des cas types – augmente. Au sein d'un statut donné (cadre ou non-cadre), les mécanismes liés au minimum contributif et à l'articulation base/complémentaire opère bien une redistribution dans le bon sens, puisqu'ils assurent un taux de remplacement plus élevé aux personnes à plus bas salaire. En revanche, le traitement différent des cadres et des non-cadres entraîne des exceptions à ce constat global de dégressivité des taux de remplacement en fonction des salaires passés : parmi les cas types étudiés, on constate qu'un cadre percevant à tout moment de sa carrière un salaire supérieur de 60 % à un non-cadre peut bénéficier au total d'un taux de remplacement net supérieur (en l'occurrence de 3 points).

III- Conclusion

Les redistributions opérées par le système de retraite français sont complexes. Au total, les pensions sont moins dispersées que les salaires perçus tout au long de la carrière, et ce résultat est dû aux nombreux dispositifs de solidarité mis en œuvre notamment pour corriger les aléas de carrière. Cependant, une redistribution est également opérée sous l'effet des règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions, de manière implicite et au détriment des plus faibles pensions. Une question est de savoir si l'on souhaite corriger cet effet qui vient atténuer la réduction des inégalités de revenus entre retraités entraînée par les dispositifs de solidarité.

La superposition des deux étages – base et complémentaire – ajoute à la complexité des redistributions opérées par le système de retraite. Les régimes complémentaires sont dans leur conception des régimes contributifs et la solidarité est portée par les régimes de base. Dans les faits, la situation est moins nette puisque des dispositifs de solidarité existent dans les régimes complémentaires et

22 Rapport entre la valeur d'achat du point et la valeur de service du point.



ceux mis en place dans les régimes de base rétroagissent sur les pensions complémentaires par effet « ricochet ». En outre, la superposition même des deux étages induit également des redistributions implicites, qui globalement tendent à réduire les inégalités de revenus à la retraite entre les anciens salariés du secteur privé. À l'inverse, les différences de traitement entre les cadres et les non-cadres conduisent dans certains cas à des redistributions au détriment des plus faibles pensions, ce qui n'aura plus lieu à terme avec la mise en place d'un régime unifié de retraite complémentaire, telle que prévue par l'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015.