

Le dossier en bref

Préparé par le secrétariat général du Conseil, sous la direction du président du COR

Pourquoi ce sujet ? Lors de la séance du 22 mars 2018, le COR a abordé les mécanismes de redistribution du système de retraite français liés aux modes de calcul de la pension, ainsi que celles opérées par les dispositifs de solidarité. Ce dossier complète la réflexion en examinant plus précisément les solidarités induites par les dispositifs de minima de pension, de minimum vieillesse et de plafonnement des assiettes de cotisations et de prestations. Outre la présentation des dispositifs mis en œuvre en France et à l'étranger, le dossier s'interroge sur le devenir des minima et des plafonnements dans un système de retraite universel où « un euro cotisé ouvre les mêmes droits ».

I. Minima de pension et minimum vieillesse

- **Les dispositifs de minima de pension et de minimum vieillesse recouvrent des objectifs différents.** Dans le premier cas, il s'agit d'assurer une pension minimale à des affiliés partant à la retraite au taux plein, mais ayant eu une carrière rémunérée à des niveaux de salaire faibles, dans le second d'assurer aux personnes âgées de 65 ans et plus un revenu minimal dès lors qu'elles ont peu - ou pas - cotisé pour leur retraite. Le minimum contributif est un droit individuel, tandis que le minimum vieillesse est attribué sous condition de ressources en fonction de la situation conjugale, après prise en compte des droits à la retraite. Le premier réduit les inégalités de pension individuelle, le second les inégalités de niveau de vie entre personnes âgées. Le minimum vieillesse est quérable et récupérable sur succession : il relève de l'aide sociale et non de la sécurité sociale (*document n° 2*).
- **Qui sont les bénéficiaires de minima de pension et de minimum vieillesse ?** Après avoir fortement diminué entre 1960 et le milieu des années 2000, l'effectif des bénéficiaires du minimum vieillesse se stabilise pour atteindre 552 600 personnes fin 2016. Le MICO concerne quant à lui environ 4,9 millions de retraités du régime général à la même date, soit près de 37 % des prestataires de droits directs contributifs. Le minimum garanti a par ailleurs été versé à 6 % des liquidants de la fonction publique d'État civile. 70 % des bénéficiaires du MICO sont des femmes. En 2015, environ un quart des pensions liquidées au régime général ont été portées au minimum contributif (MICO). Avant la mise en place de la mesure d'écrêtement, la part des pensions portées au minimum était proche de 45 %. Parmi les prestataires d'un droit propre au régime général et allocataires du minimum vieillesse, plus de 8 sur 10 sont également bénéficiaires du MICO. Les hommes allocataires du minimum vieillesse se distinguent des bénéficiaires du MICO par une entrée plus tardive sur le marché du travail et des taux d'emploi plus faibles à tous les âges (*documents n° 3, 4 et 5*).
- **Quel est l'écart entre la pension perçue à l'issue d'une carrière faiblement rémunérée et le minimum vieillesse ?** Une carrière au SMIC, pour une personne seule, aboutit à des niveaux de retraite proches du minimum vieillesse. Pour les générations nées avant 1946, l'augmentation prévue de l'ASPA est telle que, même en cas de carrière complète, ces personnes seront amenées à bénéficier de cette prestation. Pour la génération 1955, dès que la carrière ne sera pas complète (moins de 163 trimestres), une carrière au SMIC conduira à bénéficier du minimum vieillesse (*document n° 6*).

II. Évolutions possibles des minima de pension : éléments de cadrage et comparaisons internationales

- **Quels sont les dispositifs de minima de pension à l'étranger ?** Au sein des pays suivis par le COR, seuls les États-Unis et l'Allemagne ne sont dotés d'aucun dispositif de minimum de pension. Dans les autres pays, il existe un ou plusieurs dispositifs de pension minimale,

éventuellement complétés par des prestations d'aide sociale. Ces dispositifs prennent diverses formes : soit une pension propre au système de retraite, ouverte aux seuls cotisants et proportionnelle à la durée de cotisation à l'instar du MICO en France (Belgique, Espagne, Italie) ; soit une pension forfaitaire, universelle et proportionnelle à la durée de résidence dans le pays (Canada, Pays-Bas, Suède) ou proratisée à une durée d'assurance (Japon et Royaume-Uni). La pension, forfaitaire ou minimale selon les pays étudiés, rapportée au salaire moyen varie entre 33,3 % en Espagne et 13,5 % au Canada, la France se situant dans une position médiane avec 21,7 % (il convient ici de souligner que le MICO ne concerne que le régime général de base et non les régimes complémentaires obligatoires). Outre ces minima de pension, il existe des dispositifs permettant de garantir un revenu minimum aux personnes âgées ([document n° 7](#)).

- **Faut-il conserver le minimum vieillesse en plus du minimum de pension dans le cadre de la réforme ?** On pourrait conserver les deux dispositifs, car l'objectif du minimum vieillesse (lutter contre la pauvreté des personnes âgées) est différent de celui du minimum de pension (réduire les inégalités de pension liées notamment aux écarts de rémunération). Or beaucoup de retraités ont des petites pensions sans être pauvres, notamment les femmes en couple. De surcroît, un minimum de pension valorise le travail contrairement au minimum vieillesse. Si les deux dispositifs devaient être maintenus, le minimum de pension pourrait être transposé dans un système en points ou en comptes notionnels à travers un dispositif qui garantirait un montant minimal de pension liée à la durée de carrière. Plusieurs pistes peuvent être proposées pour le fonctionnement de ce nouveau dispositif. Néanmoins, dans un but de simplification, il pourrait être également envisagé un dispositif unique de minimum, qui prendrait la forme d'une allocation dégressive, garantissant un revenu minimal et partiellement cumulable avec la pension ([document n° 8](#)).

III. Taux, assiette et plafond de cotisations

- **Comment s'articulent taux, assiette et plafonnement des cotisations dans les régimes de retraite en France ?** Les taux et assiettes de cotisation diffèrent selon le statut de l'assuré. L'assiette de cotisation exclut en règle générale l'ensemble des primes pour les agents des régimes spéciaux ; elle est constituée d'un revenu net (majoré de la CSG non déductible) pour les non-salariés et repose sur une rémunération brute pour les salariés. Pour un certain nombre de régimes, les cotisations et/ou les prestations sont en outre plafonnées. Le plafond de cotisation peut être dissocié du plafond de calcul des droits par la mise en place d'une cotisation déplafonnée ou le taux de cotisation effectivement payé par l'employeur et le salarié peut être majoré par rapport au taux de calcul des droits par le biais d'un taux d'appel ([document n° 9](#)).
- **Et à l'étranger ?** On peut distinguer trois catégories de pays, selon l'existence et le niveau relatif du plafond d'assiette génératrice de droits par rapport à la rémunération moyenne de l'économie : les pays sans plafonnement dans lesquels la pension est forfaitaire (Pays-Bas et Royaume-Uni) ; les pays avec des plafonds élevés, supérieurs à la moyenne observée dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Italie, Japon et États-Unis) ; les pays avec des plafonds faibles, proches de la rémunération moyenne (Allemagne, Espagne, Belgique, Canada et Suède) ([document n° 11](#)).
- **Comment concevoir le niveau du (ou des) plafond(s) dans un système universel ?** La mise en place d'un système universel conduira nécessairement à s'interroger sur le niveau auquel doit être fixé le ou les nouveaux plafonds. Si le nouveau système s'articule autour d'une séparation stricte entre ce qui relève des dispositifs contributifs et des mécanismes de solidarité, le niveau du plafond lié au cœur contributif n'a pas *a priori* d'influence sur la redistribution intragénérationnelle : le nouveau système sera alors d'autant plus redistributif que les prestations de solidarité seront financées sans plafond, voire avec des taux de prélèvement progressifs ([document n° 10](#)).