

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 24 mai 2018 à 9h30  
« Minima de pension et plafonnement »

<b>Document n° 1</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

## **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Minima de pension et plafonnement

Parmi les objectifs assignés par la loi au système de retraite et formulés dans l'article L.111-2-1 du code de la sécurité sociale, figure « [...] un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment [...] par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ».

La protection des assurés aux revenus d'activité les plus faibles et la lutte contre la pauvreté des personnes âgées s'appuie sur des dispositifs propres au système de retraite visant à assurer un minimum de pension aux affiliés d'une part, et sur des dispositifs non contributifs garantissant un niveau de vie minimal aux seniors qui en bénéficient d'autre part.

Les minima de pension et de vieillesse ont des logiques différentes. Dans le premier cas, il s'agit de valoriser la carrière des assurés partant à la retraite au taux plein, mais rémunérés à des niveaux de salaire faibles. Le complément de pension qui permet de la porter au niveau du minimum contributif est un droit qui s'apprécie au niveau de l'individu (et non de la famille) ; il constitue un élément de solidarité intégré dans le système de sécurité sociale.

Le minimum vieillesse a pour objectif 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. Il est attribué sous condition de ressources en fonction de la situation conjugale, après prise en compte des droits à la retraite. Il est récupérable sur succession. Il relève de l'aide sociale et non de la sécurité sociale.

L'existence de minima de pension et de vieillesse, conjugués aux autres dispositifs de solidarité (droits familiaux et conjugaux, validation des périodes de chômage et de maladie) protège assez efficacement les retraités français contre le risque de pauvreté comparativement à nos voisins européens : la France présente un taux de pauvreté des seniors (plus de 65 ans) parmi les plus faibles d'Europe (8,2 % contre 14,6 % dans l'UE en 2016<sup>1</sup>).

La première partie du dossier décrit les dispositifs en vigueur en France et analyse les profils comparés des bénéficiaires. La deuxième partie s'interroge sur les évolutions possibles des filets de sécurité pour les assurés d'un système de retraite réformé. La troisième partie complète l'analyse des mécanismes redistributifs en faveur des assurés aux revenus les plus modestes, en s'intéressant aux mécanismes de plafonnement des assiettes de cotisations et de prestations, en France et à l'étranger.

### 1. Minima de pension et minimum vieillesse

#### *1.1 Les dispositifs de minima de pension et de minimum vieillesse : cadrage juridique*

Le **document n° 2** rappelle les caractéristiques des dispositifs assurant une pension minimale dans les principaux régimes de base en France, ainsi que des dispositifs de minimum vieillesse.

---

<sup>1</sup> Le seuil de pauvreté retenu est de 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux (source : Eurostat).

- *Les dispositifs de minima de pension*

Les dispositifs de pension minimale consistent soit à relever les pensions « contributives » à un montant minimal, en fonction d'une durée d'assurance validée dans le régime concerné, soit à fixer une assiette minimale de cotisations qui permet d'atteindre un montant minimal de pension *via* un surcroît de cotisations.

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

Au régime général et dans les régimes alignés, sont éligibles au **minimum contributif** (MICO) les assurés qui partent à la retraite au taux plein en raison de leur durée d'assurance validée, de leur âge ou de leur situation d'ex-invalide ou d'inapte. Depuis 2003, il existe une majoration du MICO pour les assurés ; depuis 2009, cette majoration est attribuée aux assurés justifiant d'au minimum 120 trimestres cotisés. Le MICO est attribué aux assurés ayant liquidé l'ensemble de leurs droits à retraite (principe de subsidiarité), dans la limite d'un plafond de pension tous régimes. Il n'est pas intégré dans le calcul d'une pension de droit dérivé. Le minimum est versé entier si la durée d'assurance est égale à la durée requise, proratisé sinon. Le plafond de pension totale (de base et complémentaire, tous régimes confondus, français et étrangers) est de 1 160,04 € par mois au 1<sup>er</sup> octobre 2017, le montant versé est réduit jusqu'à ce que le plafond ne soit pas dépassé. Au 1<sup>er</sup> octobre 2017, le montant servi entier s'élève à 634,66 € par mois hors majoration (soit 42 % de la pension maximale versée par le régime général), la majoration intégrale étant de 58,85 €.

Les règles d'attribution du **minimum garanti** (MIGA) dans la fonction publique et à la CNRACL ont été rapprochées de celles du MICO. L'octroi du MIGA est conditionné à la liquidation au taux plein depuis 2011. Le MIGA qui varie selon la durée des services effectifs reste néanmoins plus élevé que le MICO du fait de l'absence de régime complémentaire dans la fonction publique.

Le régime de base des non-salariés agricoles prévoit également une **pension minimale de référence**.

- *L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)*

En dehors du système de retraite, la solidarité nationale envers les personnes âgées s'articule autour d'un minimum social, l'Allocation de Solidarité aux Personnes Agées (ASPA) qui se substitue au « minimum vieillesse » depuis 2007, d'aides diverses (pour le logement ou la dépendance), et de dispositifs spécifiques concernant le prélèvement des recettes fiscales-sociales.

L'ASPA est versée sous forme d'allocation différentielle pour garantir un niveau de vie proche du seuil de pauvreté à toute personne âgée de 65 ans et plus (ou dès l'âge légal de départ à la retraite en cas d'invalidité ou d'inaptitude), résidant en France<sup>2</sup>, et ayant fait valoir l'ensemble de ses droits à pension. Au 1<sup>er</sup> avril 2018, son montant s'élevait à 833,20 € par

---

<sup>2</sup> Depuis 2007, il faut au moins 180 jours par an de présence effective en France et, depuis fin décembre 2011, pour un étranger (hors espace économique européen, réfugiés, etc.), avoir obtenu depuis au moins 10 ans un titre de séjour l'autorisant à travailler (contre 5 ans auparavant).

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

### ***1.2 Les bénéficiaires de minima de pension et les allocataires du minimum vieillesse : éléments statistiques***

En 2015, environ un quart des retraités au régime général ont liquidé une pension portée au MICO. Avant la mise en place de la mesure d'écrêtement, la part des pensions portées au minimum était proche de 45 % entre 2009 et 2011. Le MIGA a été versé à 5,4 % des liquidants de la fonction publique d'Etat civile et à 19,6 % des liquidants de la CNRACL. A la MSA non-salariés, 15 % des nouveaux retraités ont bénéficié de la pension minimale de référence (**document n° 3**).

S'agissant du minimum vieillesse, après avoir fortement diminué entre 1960 et le milieu des années 2000, l'effectif des bénéficiaires de l'ASPA ou de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASV) se stabilise : fin 2016, 552 600 personnes percevaient un minimum vieillesse (**document n° 4**). Les allocataires relevant du régime général représentent 78 % du total des bénéficiaires, en progression depuis 2010. Les effectifs de bénéficiaires continuent de baisser fortement à la MSA et au RSI et représentent environ 47 000 allocataires en 2016. Les femmes seules (célibataires, veuves ou divorcées) représentent plus de la moitié des allocataires. De manière générale, les personnes seules et les personnes âgées de plus de 90 ans sont surreprésentées parmi les bénéficiaires.

Le **document n° 5** compare le profil des bénéficiaires du MICO et du minimum vieillesse au régime général. Depuis sa création en 1983, la part de retraités bénéficiaires du MICO n'a cessé d'augmenter. A fin 2016, le MICO concerne environ 4,9 millions de retraités du régime général, soit près de 37 % du stock de prestataires de droits directs contributifs. 70 % des bénéficiaires sont des femmes, en raison de leurs rémunérations plus faibles et de leurs carrières plus discontinues que celles des hommes. Alors que l'objectif initial du MICO était de valoriser les carrières longues à salaires modestes, près des deux tiers des bénéficiaires du MICO n'ont pas de carrière complète, ayant obtenu une liquidation au taux plein au titre de l'âge ou de l'inaptitude et perçoivent dès lors un montant réduit du MICO. Les hommes bénéficiaires du MICO sont majoritairement polypensionnés, les femmes davantage monopensionnées. Bien que le MICO ne soit que marginalement perçu entier, son bénéfice permet de relever le montant des pensions des femmes de 20 % et celui des hommes de 15 %. Enfin, le MICO réduit les inégalités de pension de droit propre, au sein de la population masculine, et plus encore, de la population féminine.

Parmi les prestataires d'un droit propre au régime général allocataire d'un minimum vieillesse, plus de 8 sur 10 sont également bénéficiaires du MICO. La comparaison des carrières des bénéficiaires du MICO et de l'ASPA permet de mettre en évidence que 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.

### ***1.3 Quel est l'écart entre la pension perçue à l'issue d'une carrière faiblement rémunérée et le minimum vieillesse ?***

Le **document n° 6** retient deux approches pour mesurer cet écart entre pensions perçues par les retraités modestes (caractérisés par le cas type du COR de salarié non-cadre du secteur

privé à carrière rémunéré au SMIC durant toute sa carrière) et le niveau de l'ASPA atteint en 2020 compte tenu des revalorisations annoncées pour cette dernière.

Dans la première partie, le montant de la pension servie aux retraités de plus de 65 ans en 2020 (i.e. les générations 1955 et antérieures) ayant effectué toute leur carrière au SMIC et liquidé à taux plein est comparée au montant de l'ASPA de cette année. La pension du cas type est supérieure à l'ASPA pour les générations 1945 à 1955, elle lui est inférieure pour les générations précédentes, ayant au moins 75 ans en 2020. Ces résultats proviennent essentiellement des évolutions respectives des pensions au fil des générations et de leur indexation, ainsi que des sur-revalorisations du montant de l'ASPA, notamment entre 2009 et 2012 et entre 2018 et 2020.

Dans un deuxième temps, la pension liquidée à 65 ans par la génération 1955 et calculée selon différentes hypothèses de durée d'assurance est comparée au montant de l'ASPA en 2020. La pension servie par l'ensemble des régimes (base et complémentaire) reste supérieure à l'ASPA, pour cette génération, tant que la durée d'assurance est supérieure à 163 trimestres (40,75 ans).

Une carrière au Smic, pour une personne seule, aboutit donc à des niveaux de retraite proches de l'ASPA. Pour les générations nées avant 1945, 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 les générations plus récentes, dès que la carrière ne sera pas complète (moins de 40,75 ans), une carrière au SMIC conduira à bénéficier de l'ASPA.

Dès lors que l'on considère un couple de retraités, le plafond de l'ASPA étant modulé en fonction de la composition familiale sans être multiplié par deux, une seule carrière au SMIC aboutit à une retraite inférieure au plafond de l'ASPA quand deux carrières au SMIC aboutissent à des montants de pension là supérieurs au plafond de l'ASPA.

## **2. Évolutions possibles des minima de pension : comparaisons internationales et éléments de cadrage**

### ***2.1 Comment les systèmes de protection sociale à l'étranger assurent-ils un minimum de pension aux assurés ou un minimum vieillesse aux personnes âgées ?***

Au sein des pays de l'OCDE, seuls les États-Unis, l'Allemagne, l'Autriche, la République Slovaque et la Corée ne sont dotés d'aucun dispositif de pension minimum pour les retraités. Dans tous les autres pays, il existe un ou plusieurs dispositifs de pension minimale, éventuellement complétés par des prestations d'aide sociale, universelles ou ciblées sur la population âgée. Le **document n° 7** présente un état des lieux de ces dispositifs dans les pays suivis par le COR<sup>3</sup>. Les dispositifs visant à garantir un montant de pension minimum prennent diverses formes :

- 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) ;

---

<sup>3</sup> C'est-à-dire l'Allemagne, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

- une pension forfaitaire, universelle, ouverte à tous les citoyens 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).

L'existence et les caractéristiques de dispositifs de pension minimale ne sont pas directement liées aux modes de calcul de la pension, en annuités, en points ou en comptes notionnels. Ainsi, le système de retraite allemand fonctionne en points sans qu'existe de minimum de pension ; il existe en revanche un minimum vieillesse sous condition de revenu et de patrimoine. L'Italie et la Suède ont instauré un système de retraite en comptes notionnels, avec un minimum contributif pour l'Italie et une pension minimale forfaitaire pour la Suède.

## ***2.2 Comment transposer les dispositifs de minima de pension dans un système en points ou en comptes notionnels ?***

La logique d'un système unique en points ou en comptes notionnels qui garantirait le même rendement des cotisations à tous les assurés (un euro cotisé donne les mêmes droits) invite à repenser les dispositifs de solidarité du système de retraite. Cette logique renvoie à trois propriétés des droits accumulés par les assurés qui sont analysées dans le **document n° 8** :

- les droits (entendons par là le nombre de points acquis dans un régime en points, ou bien le capital virtuel exprimé en euros dans un système en comptes notionnels) sont a priori fondés sur les cotisations versées (faisant masse des salaires et de la durée de cotisation), remettant en question le rôle central de la durée d'assurance dans le système actuel ;
- tout droit supplémentaire acquis au titre de l'activité ou de la solidarité apporte nécessairement un supplément de pension – contrairement au système actuel – en contrepartie de cotisations dont le montant est identifiable ;
- enfin, les dispositifs de solidarité (dont les minima de pension) ont un financement explicite, qui peut être interne au régime ou au système (sous la forme d'une cotisation de solidarité assise sur les revenus d'activité, versée par les assurés et/ou leurs employeurs), ou qui peut être externe (contribution versée par un organisme tiers).

Minimum de pension et minimum vieillesse se complètent en poursuivant des objectifs différents malgré leur ressemblance apparente. Alors que le minimum vieillesse a pour objectif principal de protéger les retraités du risque de pauvreté, le minimum de pension a pour vocation d'opérer une redistribution en faveur des assurés ayant cotisé sur la base de faibles niveaux de rémunération, afin notamment d'encourager la participation au marché du travail durant la vie active. Le premier réduit les inégalités de niveau de vie entre retraités, le second les inégalités de pension individuelle.

Dès lors, dans le cadre de l'évolution du système de retraite vers un système unifié, faut-il conserver deux dispositifs distincts, au motif qu'il faut utiliser un instrument pour chaque objectif de politique économique, ou bien est-il possible/souhaitable d'aller vers une fusion des dispositifs pour une plus grande simplification du système ?

Le maintien d'un minimum de pension peut conduire à conserver une notion de durée d'assurance, à laquelle le cœur d'un système en points ou en comptes notionnels ne fait plus référence *a priori*. Par ailleurs, il se pose la question de savoir dans quelle mesure le minimum contributif a vocation à bénéficier aux assurés travaillant à temps partiel, afin de compenser le sous-emploi et l'activité réduite des mères de famille.

### 3. Taux, assiette et plafond de cotisations

#### 3.1 Taux, assiette et plafonnement des cotisations dans les régimes de retraite en France

Le **document n° 9** présente les taux de cotisation en vigueur dans les régimes de base et complémentaires de retraite obligatoire ainsi que les assiettes et plafonds de cotisation et de calcul des droits retenues dans ces régimes. Les taux et assiettes de cotisation diffèrent en particulier selon le statut de l'assuré (salarié du secteur privé ou de la fonction publique, agent relevant d'un régime spécial ou non-salarié). 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 alors qu'elle repose sur un revenu brut pour les salariés. Pour un certain nombre de régimes, les cotisations et/ou les prestations sont en outre plafonnées.

Par ailleurs, il est possible de dissocier plafond de cotisation et plafond de calcul des droits. La CNAV limite ainsi le calcul des droits au plafond de la Sécurité sociale alors qu'il existe une cotisation déplafonnée de 2,30 % à la charge des salariés et des employeurs en supplément de la cotisation plafonnée. Un autre moyen, moins directement lié au plafond, est de majorer les taux de cotisation par rapport aux taux d'acquisition des droits par le biais d'un taux d'appel, comme cela est fait dans les régimes en points où les droits dépendent directement des cotisations (AGIRC-ARRCO et IRCANTEC par exemple).

Dans la fonction publique, il n'existe pas de plafond, mais seul le traitement indiciaire hors primes est pris en compte dans l'assiette des pensions. En 2015, la part des primes est de 22,0 % dans la rémunération totale des fonctionnaires de l'État, de 23,4 % dans celle des fonctionnaires territoriaux, et de 22,1 % dans celle des fonctionnaires hospitaliers. Cette part est très variable selon la catégorie et augmente en général en fonction du niveau de rémunération (annexe 4 du **document n° 9**).

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. Le **document n° 10** se propose de recenser les arguments qui pourraient être mobilisés dans le cadre de ce débat. Il revient notamment sur l'influence complexe que peut avoir le plafond sur les caractéristiques redistributives du système de retraite.

Si l'on analyse séparément recettes et prestations :

- plus le niveau du plafond est faible et plus le système de prélèvements pour la retraite pourra apparaître anti-redistributif (le taux de cotisation retraite étant d'autant plus faible pour les rémunérations les plus élevées) ;
- à l'inverse, le système de prestations retraite pourra apparaître quant à lui redistributif car le taux de remplacement diminuera pour les rémunérations les plus élevées.

Une analyse plus inclusive, incluant à la fois prélèvements et prestations, modifie ce résultat :

- si le système de retraite englobe à la fois des prestations contributives et des prestations de solidarité, et dès lors que les prestations de solidarité sont orientées vers les plus modestes, un plafond plus élevé se traduira par une contribution plus importante des revenus élevés à ces charges de solidarité et contribuera ainsi à la redistribution intragénérationnelle ;
- Si le système s'articule autour d'une séparation entre un « cœur contributif » et des dispositifs de solidarité, le niveau du plafond du cœur contributif n'a pas d'influence



sur la redistribution intragénérationnelle de « l'opération retraite » : chacun reçoit l'équivalent de ce qu'il a versé. Le système de retraite sera alors d'autant plus redistributif que les prestations de solidarité seront financées sans plafond, voire avec des taux de prélèvement progressifs.

### *3.2 Taux, assiette et plafonnement des cotisations dans les systèmes de retraite étrangers*

La plupart des pays de l'OCDE fixent des seuils plafonds de rémunération pour calculer les cotisations et les prestations dans leur système de retraite. Le **document n° 11** décrit les dispositifs de plafonnement en vigueur dans les régimes publics obligatoires de salariés des pays étrangers suivis par le COR.

L'existence de plafonds n'est pas conditionnée par la technique d'acquisition des droits (annuités, points ou comptes notionnels). Tout au plus peut-on relever que les pays versant une pension de base forfaitaire et universelle financée par l'impôt n'ont pas de plafond.

Deux types de plafonnement peuvent exister : le plafonnement de l'assiette génératrice de droits d'une part, et le plafonnement de l'assiette de cotisations d'autre part. Le plafonnement de l'assiette génératrice des droits limite le montant de la pension perçue, tandis que le plafonnement de l'assiette de cotisations limite le montant des cotisations versées. Dans la plupart des pays, les deux plafonds sont confondus, mais ce n'est pas forcément systématique.

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 d'assiette génératrice de droits : Pays-Bas et Royaume-Uni ; cette absence de plafonnement est caractéristique des pays dans lesquels la pension de base n'est pas liée à la rémunération acquise au cours de la carrière. Il convient cependant de noter que les Pays-Bas ont maintenu un plafond d'assiette pour les cotisations ;
- les pays avec des plafonds élevés (supérieurs à la moyenne observée dans l'ensemble des pays de l'OCDE, soit environ deux fois la rémunération moyenne) : Italie, Japon et États-Unis ;
- les pays avec des plafonds faibles : Allemagne, Espagne, Belgique, Canada et Suède.