

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 »

Document N° 12

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

**Variantes de revalorisation
du minimum contributif au régime général**

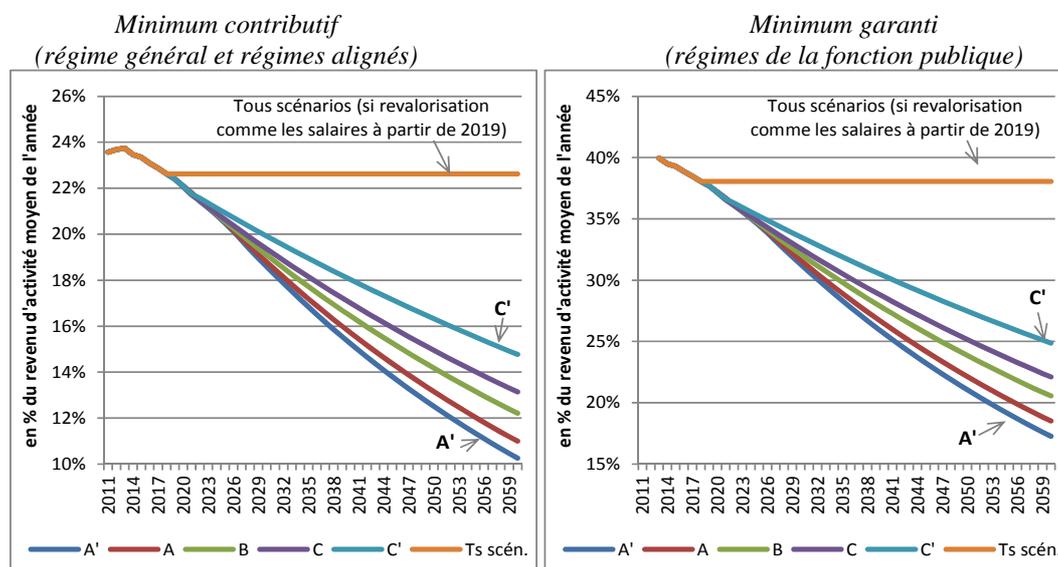
Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Variantes de revalorisation du minimum contributif au régime général

Dans les projections du COR à l'horizon de 2060, dont les résultats actualisés ont été présentés lors de la séance du 16 décembre 2014, les minima de pension (minimum contributif au régime général et dans les régimes alignés, minimum garanti dans les régimes de la fonction publique) sont supposés être revalorisés chaque année comme l'inflation¹. Cette hypothèse est susceptible d'avoir un effet sensible sur les résultats projetés, à la baisse en ce qui concerne les montants moyens de pension des retraités futurs et, corrélativement, à la hausse en ce qui concerne le solde financier des régimes qui versent ces minima. Elle contribue en outre à la sensibilité de la situation du système de retraite au rythme de croissance des salaires, car son impact est plus ou moins fort selon l'écart entre la dynamique des prix et celle des salaires.

En effet, en cas d'indexation des minima de pension sur l'évolution des prix jusqu'en 2060, le montant relatif de ces minima diminuerait régulièrement au cours du temps, pour atteindre en fin de période de projection (dans les scénarios A' et C' respectivement²) entre 10 et 15 % du revenu d'activité moyen pour le minimum contributif et entre 17 et 25 % pour le minimum garanti. Pour rappel, le montant annuel du minimum contributif³ s'élève à 8 247,85 euros au premier janvier 2015, soit 23 % du revenu d'activité moyen, et celui du minimum garanti à 13 882,8 euros, soit 39 % du revenu d'activité moyen⁴ (voir également le **document n°4** pour les évolutions du minimum contributif depuis 1984).

**Figure 1 – Montants annuels du minimum contributif et du minimum garanti
(en % du revenu d'activité moyen de l'année)**



Sources : législation et hypothèses des projections COR, décembre 2014.

¹ Cette hypothèse de revalorisation selon l'inflation est également réalisée pour le minimum vieillesse (voir document n°3 de la réunion du COR du 16 décembre 2014).

² Le revenu d'activité moyen est supposé augmenter à long terme, en termes réels (donc en sus de l'inflation), de 2 % par an dans le scénario A' et de 1 % par an dans le scénario C'.

³ Minimum contributif plein (i.e. pour une carrière complète au régime général), y compris majoration.

⁴ Le montant du minimum garanti est plus élevé que celui du minimum contributif, car les régimes de la fonction publique sont des régimes intégrés, jouant le rôle à la fois de la base et de la complémentaire.

La diminution régulière du montant relatif des minima se traduirait mécaniquement par une baisse progressive du nombre de nouveaux retraités éligibles à ces minima, ainsi que du montant de pension de ces retraités.

Afin de quantifier l'effet propre de l'hypothèse relative à la revalorisation des minima de pension, des variantes de projection ont été simulées, consistant à revaloriser le minimum contributif selon le taux d'évolution annuelle du revenu d'activité moyen à partir de 2019⁵. Cette hypothèse de revalorisation permet de stabiliser le niveau relatif du minimum à sa valeur en 2019, soit 23 % du revenu d'activité moyen.

Les variantes n'ont ainsi été réalisées que pour le minimum contributif et par la CNAV, et uniquement sous les hypothèses des scénarios économiques B (caractérisé notamment par un rythme de croissance du revenu d'activité moyen de +1,5 % par an à long terme) et C' (croissance du revenu d'activité moyen de +1 % par an à long terme) du COR⁶. Les effets de modalités alternatives de revalorisation des minima de pension – et plus précisément les effets sur la population éligible à ces minima – sont complexes à modéliser, du fait de leur non-linéarité⁷. En pratique, seuls les modèles de microsimulation – tel que le modèle PRISME de la CNAV – permettent de les modéliser pleinement. Le Service de retraite de l'Etat et la direction du Budget pour la fonction publique d'Etat ou encore la Caisse des Dépôts pour la CNRACL ne disposent pas aujourd'hui de tels modèles pour simuler précisément les effets de variantes de revalorisation du minimum garanti dans les trois fonctions publiques.

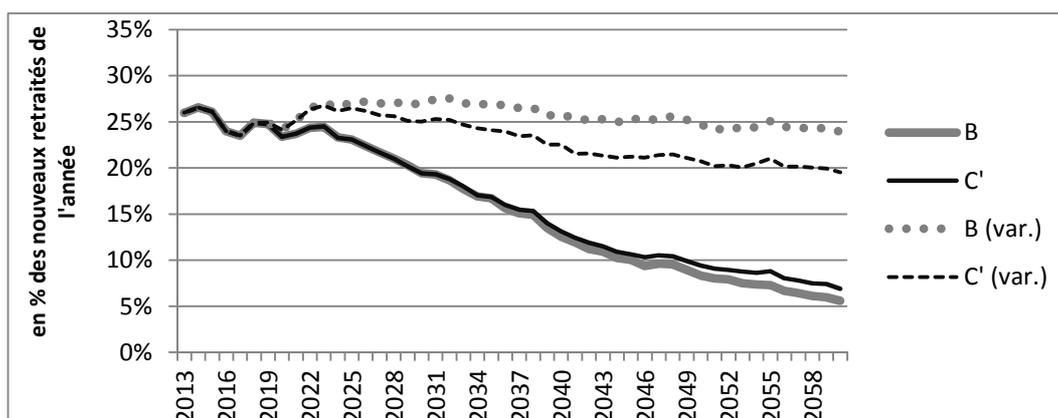
Alors que la part de nouveaux retraités éligibles au minimum contributif diminuerait progressivement en cas d'indexation sur l'inflation du montant de ce minimum (passant, au régime général, d'environ un sur quatre actuellement à moins d'un sur dix à l'horizon de 2060), elle resterait quasi-stable dans l'hypothèse où ce montant augmenterait parallèlement au revenu d'activité moyen. Dans la variante de revalorisation selon les salaires, la proportion de nouveaux retraités de la CNAV dont la pension est portée au minimum contributif resterait ainsi de l'ordre de 25 % dans le scénario de croissance des revenus d'activité de 1,5 % par an à long terme (scénario B) et diminuerait légèrement, pour atteindre 20 %, dans le scénario de croissance à 1 % par an à long terme (scénario C'). La part des nouvelles pensions portées au minimum contributif est en effet plus élevée en cas de croissance plus dynamique des revenus d'activité (donc en pratique plus élevée dans le scénario B que dans le scénario C'), du fait de la relation inverse entre dynamique du revenu d'activité moyen et montant relatif des pensions, liée à l'indexation sur les prix des salaires portés au compte.

⁵ À partir de 2019, et non à partir de la première année de projection (c'est-à-dire 2014), pour rester cohérent avec le fait que les divers scénarios économiques considérés dans les projections du COR ne se différencient qu'à partir de 2019 (un seul scénario étant considéré jusqu'en 2018, de manière à assurer le calage des projections du COR à cet horizon sur les prévisions du PLFSS).

⁶ Du fait des délais serrés de la séance, les projections n'ont pas pu être réalisées pour les autres scénarios économiques du COR (scénarios A, A' et C).

⁷ La non-linéarité signifie que ces effets ne sont pas du tout proportionnels à l'écart de montant du minimum de pension entre la variante et le scénario central. L'effet dépend de la distribution des niveaux de pension avant application du minimum, et peut varier sensiblement d'une génération à l'autre ou d'une année à l'autre.

Figure 2 – Part des bénéficiaires du minimum contributif parmi les nouveaux retraités de la CNAV



Lecture : En 2013, un peu plus de 25 % des nouveaux retraités de la CNAV voient leur pension majorée au titre du minimum contributif.

Source : projections CNAV ; calculs SG-COR.

L'indexation sur le revenu d'activité moyen du montant du minimum contributif se traduirait par des bénéficiaires plus nombreux, en proportion de l'ensemble des retraités, mais aussi par une pension plus élevée pour ces bénéficiaires.

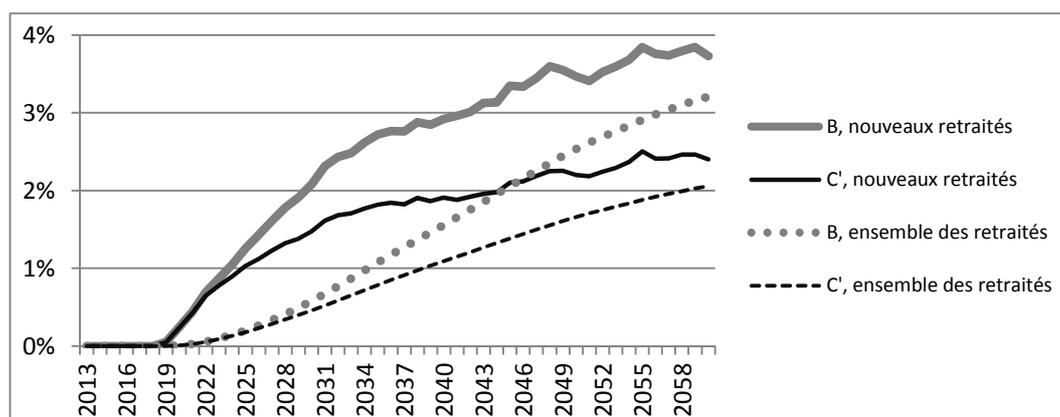
L'effet sur la pension moyenne de cette indexation – en écart à la situation de référence où le minimum contributif est revalorisé chaque année selon l'inflation – serait faible au début, puis augmenterait progressivement, au fur et à mesure que l'écart se creuserait entre le montant du minimum selon qu'il est revalorisé comme l'inflation ou comme le revenu d'activité moyen. En 2040, par exemple, la pension moyenne de droit direct versée par la CNAV serait de 2,9 % plus élevée dans le scénario B et de 1,9 % plus élevée dans le scénario C' pour les nouveaux retraités de l'année, et de 1,6 % et 1,1 % plus élevée (respectivement dans les scénarios B et C') pour l'ensemble des retraités⁸.

L'impact serait nettement plus fort parmi les bénéficiaires du minimum contributif, et notamment parmi ceux qui l'étaient même en cas d'indexation sur les prix de ce minimum : pour ces assurés, le montant de pension dans la variante de revalorisation serait de +53 % (scénario C') à +85 % (scénario B) plus élevé en 2060⁹.

⁸ La simulation de la CNAV est réalisée hors effet de la liquidation unique pour le régime général et les régimes alignés (mesure votée dans la loi du 20 janvier 2014 et devant prendre effet au plus tard en 2017). Dans les résultats des projections du COR présentés lors de la séance du 16 décembre 2014, l'effet propre de cette mesure avait été quantifié par la DREES, au moyen de son modèle de microsimulation tous régimes, TRAJECTOIRE.

⁹ Il serait même de +120 % dans le scénario A' (voir figure 1).

Figure 3 – Impact sur la pension moyenne de droit direct versée par la CNAV de l’hypothèse de revalorisation selon les salaires du minimum contributif



Lecture : la pension moyenne versée par la CNAV aux nouveaux retraités en 2060 serait, dans le scénario économique B, plus élevée de 3,7 % en cas d’indexation (à partir de 2019) du montant du minimum contributif sur l’évolution de revenu d’activité moyen plutôt que sur celle des prix.

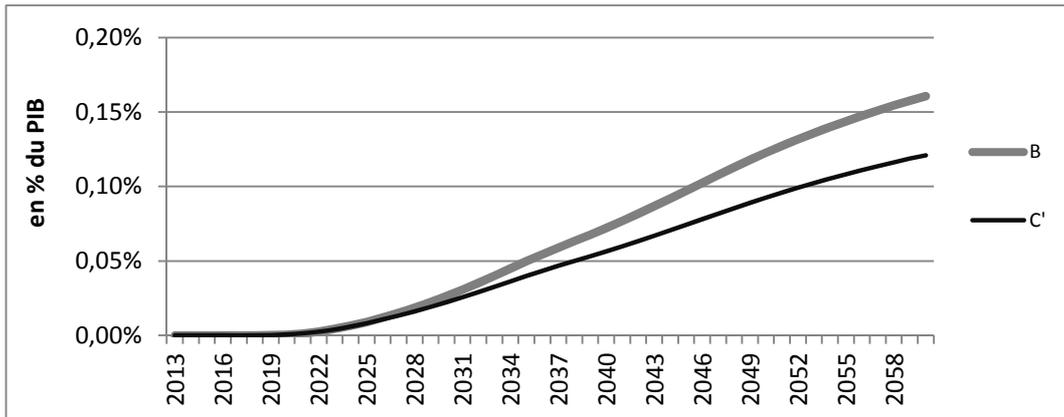
Champ : retraités de droit direct du régime général.

Sources : projections CNAV ; calculs SG-COR.

L’impact du mode de revalorisation du minimum contributif sur la pension moyenne tous régimes serait néanmoins plus faible que celui estimé sur la seule pension CNAV, notamment parce que plusieurs régimes – dont les régimes complémentaires – n’appliquent pas de minimum de pension (voir **annexe**). En l’absence de simulations pour les autres régimes que le régime général (parmi ceux qui appliquent des minima : régimes alignés, régimes de la fonction publique, régime agricole), cet impact tous régimes ne peut pas être quantifié. À titre d’illustration, on peut toutefois estimer l’effet sur la pension tous régimes de la variante appliquée uniquement à la CNAV : en 2040, la pension tous régimes serait de 0,6 % plus élevée dans le scénario B, et de 0,4 % dans le scénario C’, en cas d’indexation sur les salaires à partir de 2019, plutôt que sur les prix, du minimum contributif à la CNAV.

Au total, la revalorisation du minimum contributif à la CNAV, selon les salaires plutôt que les prix à partir de 2019, augmenterait la masse des pensions de droit direct du système de retraite d’un peu moins de 0,1 point de PIB à l’horizon de 2040 et d’environ 0,10 à 0,15 point de PIB à l’horizon de 2060.

Figure 4 – Impact sur les pensions de droit direct du système de retraite (en % du PIB) de l’hypothèse de revalorisation selon les salaires du minimum contributif à la CNAV



Champ : retraités de droit direct

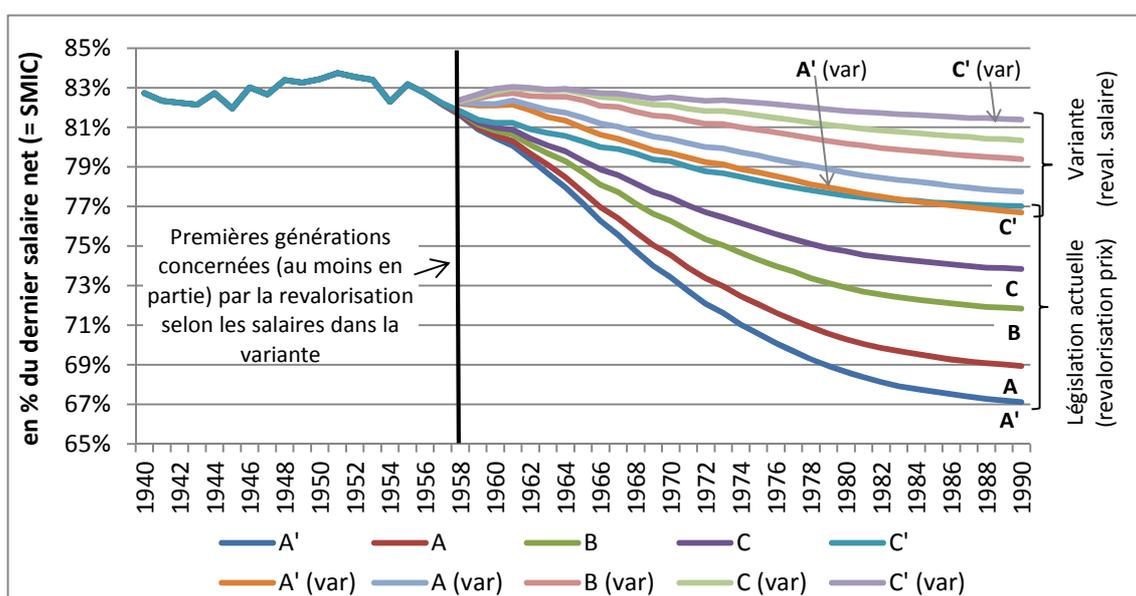
Sources : projections CNAV ; calculs SG-COR.

Annexe : Impact de la modalité de revalorisation du minimum contributif sur le taux de remplacement au terme d'une carrière complète au SMIC.

Pour étudier l'incidence du minimum contributif sur le taux de remplacement tous régimes des salariés du secteur privé, il est intéressant de suivre le cas type, certes conventionnel, d'un salarié du privé ayant une carrière entièrement cotisée au niveau du SMIC¹⁰. Le taux de remplacement pour ce cas type fait partie, en particulier, des indicateurs suivis par le COR dans son dernier rapport annuel¹¹.

Rappelons que, dans les hypothèses de projection, les gains de pouvoir d'achat du SMIC sont supposés être égaux à 50 % des gains de pouvoir d'achat du SMPT sur 2015-2018, puis à 100 % de ces gains à partir de 2028, avec un raccordement linéaire entre 2017 et 2027¹².

Figure 5 – Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière complète, entièrement cotisée au SMIC



Note : taux réduit de CSG.
Sources : modèle CALIPER (DREES) ; calculs SG-COR.

Les coups de pousse, portés à la partie majorée du minimum contributif au cours de la deuxième partie des années 2000, ont conduit à un taux de remplacement net à la liquidation proche de 85 % : par exemple, égal à 83,6 % pour un départ à la retraite en 2014 (génération née en 1953) et pour un retraité assujéti au taux réduit de contribution sociale généralisée (CSG).

À plus long terme, le taux de remplacement diminuerait au fil des générations sous l'hypothèse d'une revalorisation du minimum contributif selon l'inflation, et en l'absence de nouveaux coups de pousse. Cette diminution serait d'autant plus importante que la croissance

¹⁰ Par référence à l'article 4 de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, qui fixait pour cette carrière type un objectif pour 2008 de montant de pension au moins égale à 85 % du SMIC net.

¹¹ *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel du COR – juin 2014 (pages 43-44).

¹² Voir document n°3 de la réunion du COR du 16 décembre 2014, page 16.

du salaire moyen serait forte, portant le taux de remplacement à l'issue d'une carrière complète au SMIC, selon les divers scénarios économiques du COR, entre 70 et 78 % à l'horizon de 2040 (générations nées à la fin des années 1970).

En revanche, en cas de revalorisation du montant du minimum contributif selon les salaires à partir de 2019, le taux de remplacement serait plus élevé : il se situerait, par exemple, entre 78 et 82 % du dernier salaire – selon le scénario économique – pour les générations nées à la fin des années 1970. Ce taux de remplacement tous régimes se décompose comme 57 % au titre de la pension CNAV (contre entre 48 et 54 %, selon le scénario économique, en cas de revalorisation comme les prix du minimum contributif) et entre 21 et 24 % au titre de la pension ARRCO. Si elle atténue la diminution du taux de remplacement à long terme, l'indexation du minimum contributif sur les salaires ne l'atténue pas totalement, de même qu'elle n'annule pas totalement la dépendance du taux de remplacement au rythme de croissance des salaires à long terme, car ces effets restent observés dans les régimes complémentaires¹³.

¹³ Sous hypothèse de revalorisation annuelle selon les prix en projection de la valeur de service et du salaire de référence à l'ARRCO (voir document n°3 de la réunion du COR du 16 décembre 2014).