

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

Document n° 8

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

**Minima de pension
dans un système en points ou en comptes notionnels**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Minima de pension dans un système en points ou en comptes notionnels

Changer le mode d'acquisition des droits à la retraite conduit à modifier le mode de calcul des pensions et, de ce fait, à adapter les dispositifs de solidarité et les mécanismes de redistribution intragénérationnelle. Ce thème a largement été traité lors de la séance du 22 mars 2018¹, qui renvoyait toutefois à la présente séance la question de la redistribution opérée par les minima de pension. Cette question fait l'objet du présent document.

En préliminaire, il est utile de rappeler 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 »)². Cette logique renvoie notamment à trois propriétés des droits accumulés par les assurés, par rapport auxquelles les dispositifs de solidarité du système de retraite, à l'occasion du changement de technique, devraient être aménagés, voire repensés :

- 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 étudiés ici) 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).

Le présent document examine comment les minima de pension existant aujourd'hui dans les différents régimes (minimum contributif, minimum garanti, etc.) pourraient évoluer dans le cadre d'un nouveau système unifié en points ou en compte notionnels. La première partie présente l'objectif principal assigné à un minimum de pension : opérer une redistribution en faveur des assurés à faibles rémunérations. La deuxième partie analyse l'articulation du minimum de pension existants avec le minimum vieillesse : faut-il notamment conserver deux dispositifs distincts ? Dans l'optique où l'on conserve un dispositif de minimum de pension, la troisième partie étudie les voies possibles pour le calcul de son montant.

¹ Voir le document n°12 de la séance du 22 mars 2018.

² Voir le document n°12 de la séance du 22 mars 2018, page 2.

1. Un objectif de redistribution en faveur des faibles rémunérations

Un minimum de pension peut être défini comme un dispositif de solidarité inclus dans les pensions de droit propre, visant à garantir un montant minimal de pension aux assurés ayant cotisé sur la base d'un faible niveau de rémunération. Par rémunération, nous entendons ici le salaire, dans le cas de salariés, ou le revenu d'activité indépendante, dans le cas des non salariés, qui sont également concernés *a priori* par ce dispositif. Le montant minimal garanti augmente en principe en fonction de la durée de carrière, la formule la plus simple étant un montant proportionnel à la durée. Le dispositif peut être financé soit de façon interne au régime ou au système de retraite par une cotisation de solidarité incluse dans les cotisations retraite et prélevée sur tous les cotisants, soit par une contribution externe. Ainsi, le minimum fait partie des dispositifs de solidarité : il présente un caractère contributif dans la mesure où il est acquis aux assurés en contrepartie du versement de la cotisation de solidarité, en fonction de la durée de versement de cette cotisation ; mais il présente un caractère non contributif dans la mesure où tous les assurés financent un droit qui ne bénéficie qu'aux assurés à faible rémunération.

1.1. Un minimum de pension opère une redistribution vers les faibles rémunérations

En l'absence de minimum de pension et avec un taux de cotisation indépendant du niveau de rémunération, le montant de la pension versée par un système en points ou en comptes notionnels serait rigoureusement proportionnel, pour un même profil de carrière selon l'âge, au niveau de rémunération, c'est-à-dire au salaire (ou au revenu d'activité indépendante, dans le cas des non salariés) moyen de toute la carrière. Autrement dit, le taux de remplacement par rapport au salaire moyen de carrière serait constant, quel que soit le niveau de rémunération³. Le système, purement contributif, n'opèrerait aucune redistribution entre les assurés en fonction du niveau de rémunération. Les inégalités de montant de pension au cours de la retraite reproduiraient les inégalités de niveau de rémunération en cours de vie active.

L'introduction d'un minimum de pension a pour effet de rendre décroissant le taux de remplacement par rapport au salaire moyen de carrière : plus le niveau de rémunération est élevé, plus le taux de remplacement est faible. On opère ainsi une redistribution⁴ entre les assurés en fonction du niveau de rémunération, qui est financée par un transfert redistributif explicite. Cette redistribution va dans le sens d'une réduction des inégalités entre retraités : la distribution des montants de pension devient moins inégalitaire que la distribution des niveaux de rémunération.

Dans un système en points ou en comptes notionnels, le minimum de pension serait l'un des rares mécanismes opérant une redistribution directe⁵ en faveur des assurés à faible niveau de rémunération. A titre de comparaison, dans le système actuel de retraite, outre les minima de pension (voir document n° 2 du présent dossier), on peut identifier d'autres mécanismes de redistribution inhérents au cœur du système qui jouent, soit en défaveur des bas salaires (par

³ Le taux de remplacement par rapport au salaire de fin de carrière, indicateur utilisé habituellement, est en général décroissant en fonction du salaire de fin de carrière (ou du niveau de qualification), même si le taux de remplacement par rapport au salaire moyen de carrière reste constant. En effet, les salaires de fin de carrière élevés reflètent souvent des carrières ascendantes, où le salaire de fin de carrière est plus élevé que le salaire moyen de carrière.

⁴ La notion de redistribution est définie ici, comme lors de la séance de mars du COR, comme un écart à la proportionnalité entre pensions et salaires (voir le document n°2 de la séance du 22 mars 2018).

⁵ D'autres dispositifs de solidarité (droits accordés au titre du chômage, etc.) opèrent indirectement une redistribution en faveur des assurés à faible rémunération, car ils bénéficient de fait plus souvent à ces derniers.

exemple la règle des 25 meilleurs années⁶), soit en leur faveur (différence de rendement des cotisations en-dessous et au-dessus du plafond de la sécurité sociale, voir encadré). Ces mécanismes disparaîtront dans un système garantissant, par construction, le même rendement à tous les assurés.

Taux de remplacement en fonction du niveau de rémunération dans le cœur du système actuel

Dans le cœur du système actuel, le taux de remplacement par rapport au salaire moyen de carrière décroît en fonction du niveau de rémunération, du fait de l'architecture du système de retraite :

- s'agissant des salariés du secteur privé, l'architecture du système à deux étages (base et complémentaire) conduit à accorder des droits différents pour la fraction du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale et celle supérieure à ce plafond (voir le document n° 8 de la séance du 22 mars 2018). Ceci résulte non seulement d'un différentiel de taux de cotisation (voir document n° 9 du présent dossier), mais aussi d'un différentiel de rendement des cotisations : en effet, les droits sont ouverts dans trois régimes (CNAV, ARRCO et AGIRC) qui n'offrent pas les mêmes rendements, le différentiel de rendement évoluant au fil des générations (le rendement des régimes complémentaires baisse plus rapidement au fil des générations et il est devenu inférieur au régime de base pour les générations proches de la retraite) ; par ailleurs, la cotisation CNAV déplaçonnée n'engendre aucun droit sur la fraction du salaire supérieure au plafond. Ce différentiel de rendement devrait disparaître dans le nouveau système unifié, où le rendement des cotisations serait par construction identique pour tous ;
- s'agissant des fonctionnaires, l'exclusion des primes de l'assiette des cotisations et de la base de calcul des pensions (hors régime additionnel) conduit à des taux de remplacement décroissant en fonction de la part des primes. Or la part des primes augmente en général en fonction de la rémunération (voir le document n° 10), d'où des taux de remplacement décroissants en fonction du niveau de rémunération.

1.2. Pourquoi opérer une redistribution en faveur des faibles rémunérations ?

La question se pose de l'opportunité de maintenir dans le nouveau système une redistribution équivalente à celle du système actuel en faveur des assurés à faible niveau de rémunération. Deux raisons peuvent justifier que le taux de remplacement décroisse en fonction du salaire (ou revenu d'activité) moyen de carrière.

La première raison est la volonté de réduire les inégalités de pension parmi les retraités, ce qui permet d'atteindre plusieurs objectifs.

L'objectif peut d'abord être de lutter contre la pauvreté des retraités en leur garantissant une pension minimale. Cet objectif est proche de celui du minimum vieillesse, mais un minimum de pension est un dispositif de solidarité inclus dans les droits propres et non une allocation relevant de la solidarité, ce qui permet notamment de limiter le caractère stigmatisant de la prestation.

Un objectif plus spécifique au minimum de pension peut être de corriger les inégalités de salaires au moment de la retraite, en particulier les inégalités entre les femmes et les hommes. Ainsi, dans le système actuel, les minima de pension réduisent significativement les écarts de pension entre femmes et hommes⁷. Le minimum de pension complète alors les droits familiaux, qui ne peuvent corriger que les écarts de salaires directement liés au nombre

⁶ Voir le document n°4 de la séance du 22 mars 2018.

⁷ Le rapport entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes est de 59,4 % en 2012, mais il serait de 51,0 % sans les dispositifs de solidarité. Ainsi les dispositifs de solidarité contribuent à relever ce rapport de 8,4 points, dont 4,6 points pour les droits familiaux et 3,6 points par les minima de pension (voir le rapport annuel du COR de juin 2015).

d'enfants, et non ceux qui relèvent de la ségrégation des emplois masculins et féminins ou de la discrimination.

La seconde raison de rendre le taux de remplacement décroissant en fonction du niveau de rémunération est que l'objectif protecteur d'un système de retraite obligatoire, qui oblige les personnes en activité à cotiser suffisamment pour s'assurer un niveau satisfaisant de retraite, est plus pertinent pour les assurés à bas revenus que pour les autres assurés. Les assurés à bas revenus peuvent en effet accumuler moins facilement une épargne personnelle en vue de la retraite, qui leur permettrait de pallier un taux de remplacement faible. Effectivement, les ménages aisés épargnent une fraction plus importante de leur revenu disponible, soit parce qu'ils sont plus prévoyants, soit parce qu'ils disposent d'une capacité d'épargne plus importante. Cette épargne en vue de la retraite peut prendre la forme de produits d'épargne retraite, d'épargne financière, d'achat immobilier (notamment de la résidence principale) ou encore, pour les travailleurs non salariés, de l'acquisition du patrimoine professionnel nécessaire à l'exercice de leur activité indépendante.

1.3. A quel niveau fixer les montants des minima ?

Fixer les montants des minima et plafonds relève d'un arbitrage délicat entre l'objectif de redistribution et le coût des dispositifs.

L'objectif de redistribution est *a priori* d'autant mieux atteint que l'on fixe un montant élevé pour le minimum de pension garanti. En effet, un système en points ou en comptes notionnels n'opère aucune redistribution au-dessus de ce minimum. Ainsi, avec un minimum peu généreux bénéficiant à peu d'assurés, les effets redistributifs seraient limités au bas de la distribution des rémunérations.

Cependant, plus on fixe un montant élevé pour le minimum de pension garanti, plus le coût de ce dispositif de solidarité est élevé et, si l'on opte pour un financement interne, plus il faut fixer un taux élevé pour la cotisation de solidarité non génératrice de droits.

A dispositif donné de minimum de pension, l'efficacité redistributive de son financement dépendra du plafonnement ou non de la cotisation de solidarité, voire de sa progressivité en fonction du niveau de rémunération.

La question se pose aussi de fixer ou non un montant inférieur pour le minimum des non salariés. Le montant du plafond et le taux de la cotisation de solidarité devraient *a priori* être les mêmes pour les salariés et les non salariés. Cependant, comme ces derniers accumulent en général un patrimoine professionnel et ont tendance à épargner davantage en dehors du patrimoine professionnel, ils pourraient préférer des taux de remplacement plus faibles en contrepartie d'un taux de cotisation réduit, y compris en bas de la distribution, d'où un montant de minimum de pension inférieur en contrepartie d'un taux de cotisation de solidarité plus faible.

La fixation d'un minimum de pension moins généreux pour les non salariés pourrait néanmoins poser question. D'une part, elle irait à l'encontre d'un objectif de solidarité entre les assurés, dans la perspective d'un système unique couvrant l'ensemble des salariés et des non salariés, et elle pourrait entraîner des déséquilibres financiers si la démographie ou les rémunérations des indépendants évoluaient différemment de celles des salariés au fil des générations. D'autre part, l'application d'un minimum de pension différencié pour les salariés

et les non salariés rendrait le dispositif plus complexe. Enfin, il ne va pas de soi que les indépendants les moins favorisés puissent compenser leurs faibles pensions par leur patrimoine aussi souvent que les plus favorisés d'entre eux, notamment en cas de faillite.

2. Comment articuler le minimum de pension et le minimum vieillesse ?

Dans les deux parties qui suivent (2. et 3.), nous proposons à titre exploratoire différentes pistes possibles afin de redéfinir un minimum de pension dans un système unique en points ou en comptes notionnels. Ces propositions visent à alimenter le débat sans engager les membres du COR. La partie 2. propose des pistes pour articuler le minimum de pension et le minimum vieillesse en fusionnant éventuellement ces deux dispositifs, tandis que la partie 3. présente des pistes pour un nouveau dispositif de minimum de pension, dans l'optique où l'on conserverait ce dispositif en plus du minimum vieillesse existant.

Le minimum vieillesse (ASPA) a pour objectif de lutter contre les situations de pauvreté parmi les personnes âgées. La question se pose dès lors de savoir si l'on juge nécessaire de maintenir deux dispositifs complémentaires remplissant des objectifs distincts ou si, dans un but de simplification du système, on souhaite fusionner les deux dispositifs. Le minimum vieillesse pourrait-il faire office de minimum de pension ?

Pour répondre à cette question, il convient de revenir sur les objectifs que l'on peut assigner à chacun des deux dispositifs : outre l'objectif de redistribution présenté dans la 1^{ère} partie, le minimum de pension peut remplir un objectif d'incitation au travail ou de valorisation du travail ; le minimum vieillesse, quant à lui, vise à lutter contre la pauvreté des personnes âgées, en leur garantissant un niveau de vie minimal sous condition de résidence.

2.1. Minimum de pension et minimum vieillesse n'opèrent pas la même redistribution

Minimum de pension et minimum vieillesse se complètent en s'adressant à des publics différents (voir le document n°5 du présent dossier), car ils poursuivent deux objectifs distincts malgré leur ressemblance apparente. Alors que l'objectif du minimum vieillesse est de lutter contre la pauvreté des personnes âgées, l'objectif principal du minimum de pension est, comme on l'a vu précédemment (partie 1.), d'opérer une redistribution en faveur des assurés ayant cotisé sur la base de faibles niveaux de rémunération. Le premier réduit les inégalités de niveau de vie entre retraités, le second les inégalités de pension individuelle.

Le minimum de pension accorde des droits supplémentaires qui sont *a priori* fonction de la durée de carrière : le montant garanti reste insuffisant pour vivre en cas de carrière courte, et il ne protège de la pauvreté qu'en cas de carrière complète ou quasi-complète. Ainsi, certains assurés bénéficiaires du minimum de pension peuvent percevoir en plus le minimum vieillesse.

Le minimum de pension a vocation à bénéficier à tous les assurés dont le niveau de rémunération était faible durant les années d'activité et qui de ce fait perçoivent une faible pension personnelle de droit propre, peu importe qu'ils vivent ou non dans un ménage pauvre au moment de la retraite. Par contre le minimum vieillesse a vocation à bénéficier aux personnes âgées les plus pauvres, peu importe que la faiblesse de leur pension de droit propre (s'ils en perçoivent une) soit liée à de faibles niveaux de rémunération et/ou à une durée de carrière courte.

La plupart des retraités ayant une petite pension personnelle de droit propre ne vivent pas dans un ménage pauvre, parce qu'ils ont d'autres ressources que leur pension de droit direct : pension ou revenus d'activité du conjoint s'ils vivent en couple, pension de réversion s'ils sont veufs, revenus du patrimoine, etc.⁸. Parmi ces derniers on compte beaucoup de femmes mariées ou veuves.

Poser la question du maintien de deux dispositifs distincts de minimum de pension et minimum vieillesse implique de faire un choix concernant ces retraités ayant une petite pension personnelle de droit propre mais un niveau de vie satisfaisant. En maintenant deux dispositifs distincts, ces retraités bénéficient du minimum de pension (dont le montant est cependant faible s'ils ont peu travaillé) mais pas du minimum vieillesse. Si l'on supprimait le minimum de pension en ne conservant que le dispositif de minimum vieillesse, ces retraités n'auraient plus droit à aucune compensation de la faiblesse de leurs rémunérations ; ainsi le système ne corrigerait plus la faiblesse des rémunérations des femmes, et il ne réduirait pratiquement plus les écarts de pension entre femmes et hommes, si ce n'est *via* les droits familiaux.

Symétriquement, introduire dans le nouveau système un minimum de pension lié à la durée travaillée, sans conserver le minimum vieillesse, laisserait quasiment sans ressources les retraités vivant seul et n'ayant pas ou peu travaillé (femmes au foyer, handicapés de naissance, etc.).

Par ailleurs, le droit au minimum vieillesse est accordé selon une logique différente du minimum de pension. Le minimum de pension est un dispositif de solidarité qui est acquis en contrepartie de cotisations (le nouveau système pourrait rendre explicite une cotisation de solidarité incluse dans les cotisations retraite et finançant le minimum de pension) et qui fait partie intégrante des droits propres à la retraite : il est acquis indépendamment de la situation conjugale, patrimoniale et du lieu de résidence. Le minimum vieillesse est une allocation de solidarité, financée par la solidarité nationale, qui est attribuée aux résidents français et qui tient compte de la situation conjugale et patrimoniale ; cette allocation est quérable et récupérable sur succession. Le minimum vieillesse pose dès lors la question de l'éventuelle stigmatisation des bénéficiaires et du potentiel non recours à cette allocation.

2.2. Un minimum de pension préserve l'incitation au travail

Une propriété intéressante d'un dispositif de minimum de pension est qu'il préserve l'incitation au travail des assurés à faibles rémunérations. En effet, le droit au minimum est accordé en contrepartie des périodes cotisées ou validées, le montant garanti augmentant en fonction de la durée de la carrière. Il incite donc à allonger la durée de carrière. Au contraire, le minimum vieillesse est une allocation différentielle assurant un niveau de revenu indépendant des cotisations versées, ce qui n'incite guère au travail.

La question se pose de prendre en compte uniquement les périodes travaillées (durée cotisée) ou également les périodes assimilées au titre du chômage, de la maladie, de la maternité, de l'invalidité ou des droits familiaux (durée validée). Le système actuel mixe les deux logiques,

⁸ Au régime général, environ un tiers des femmes (et un sixième des hommes) ayant liquidé récemment leur pension bénéficient du minimum contributif (MiCo). Mais seulement un tiers des femmes (mais trois quarts des hommes) bénéficiaires du minimum contributif (MiCo) ont un niveau de vie suffisamment faible pour être exonérées de CSG, et moins d'un bénéficiaire du MiCo sur dix est allocataire du minimum vieillesse. En revanche la plupart des bénéficiaires de l'ASPA bénéficient également du MiCo (voir document n° 5).

avec un minimum contributif fonction de la durée validée, complété depuis la loi de 2003 par une majoration fonction de la durée cotisée. Si l'objectif est d'augmenter les pensions de ceux qui ont souhaité travailler sans pénaliser ceux qui ont été dans l'impossibilité de travailler durant certaines périodes, ou dont l'inactivité est justifiée par la présence d'enfants à élever, il conviendrait plutôt de retenir la durée validée. Si l'objectif est d'augmenter les pensions de ceux qui ont effectivement travaillé, il conviendrait plutôt de retenir la durée cotisée.

La question de l'incitation au travail se pose d'autant plus que le montant de pension d'un assuré ayant effectué toute sa carrière au SMIC est comparable, voire peut être inférieur au montant de l'ASPA pour une personne seule (voir le document n° 9 de la séance du COR d'avril 2018 et le document n° 6 de la présente séance)⁹. Ainsi, le risque existe qu'une personne vivant seule au moment de la retraite et dépourvue d'autres ressources que sa pension propre ne dispose pas à la retraite d'un revenu plus élevé en ayant travaillé toute sa vie au SMIC¹⁰ plutôt qu'en n'ayant pas ou peu travaillé. Ce risque est d'autant plus préoccupant que la proportion de personnes vivant seules à la retraite sans pension de réversion devrait augmenter avec la montée des divorces et séparations.

Si l'on souhaite maintenir deux dispositifs distincts de minimum de pension et de minimum vieillesse, il conviendrait de veiller à ce que le montant du minimum de pension pour une carrière complète au SMIC se situe et se maintienne au-dessus du montant du minimum vieillesse (ASPA) pour une personne seule, ceci afin de continuer à garantir une incitation au travail pour les personnes seules. Les montants de ces deux dispositifs devraient ainsi être fixés puis évoluer de façon coordonnée.

Avec un montant élevé du minimum vieillesse pour une personne seule, le coût d'un minimum de pension pourrait s'avérer dès lors important. Si en outre l'on souhaite se donner comme objectif que le minimum vieillesse évolue comme le seuil de pauvreté (c'est-à-dire comme le niveau de vie médian des français), afin de maintenir un faible taux de pauvreté parmi les personnes âgées, ceci conduirait à indexer également le montant du minimum de pension sur le niveau de vie médian (ou sur le SMPT¹¹), ce qui entraînerait un coût significativement élevé en projection.

Il convient donc de s'interroger sur le niveau adéquat du minimum vieillesse. Si l'on souhaite garantir un niveau de vie au moins égal au seuil de pauvreté aux personnes âgées qui recourent au minimum vieillesse, alors le montant de l'ASPA devrait être fixé de façon à ce que le total (ASPA + aide au logement) soit égal au seuil de pauvreté, sachant que la majorité des bénéficiaires du minimum vieillesse sont locataires de leur logement et ont droit à une aide au logement¹². La question se pose alors de savoir quel seuil de pauvreté retenir, sachant

⁹ Ces résultats concernent le système actuel, mais le nouveau système ne pourra pas assurer des niveaux de pension plus élevés tout en étant équilibré.

¹⁰ Il est certes rare qu'une personne effectue toute sa carrière en étant payée au SMIC horaire, mais la précarité de l'emploi et le temps partiel pourraient conduire à ce que certaines personnes gagnent moins que le SMIC à temps plein durant une partie importante de leur carrière, si bien que leur niveau de rémunération moyen sur toute leur carrière serait inférieur ou égal au SMIC mensuel.

¹¹ Le niveau de vie médian progresse en principe un peu moins vite que le SMPT, puisque le niveau de vie des actifs évolue à peu près comme le SMPT, tandis que le niveau de vie des retraités devrait selon les projections du COR progresser moins vite que celui des actifs.

¹² Avec une ASPA portée à soit 903,20 € par mois à compter du 1er janvier 2020 et un montant d'aide au logement de l'ordre de 100 à 200 €, on se situerait aujourd'hui un peu au-dessus du seuil de pauvreté à 60 % (1015 € en 2015 selon l'INSEE).

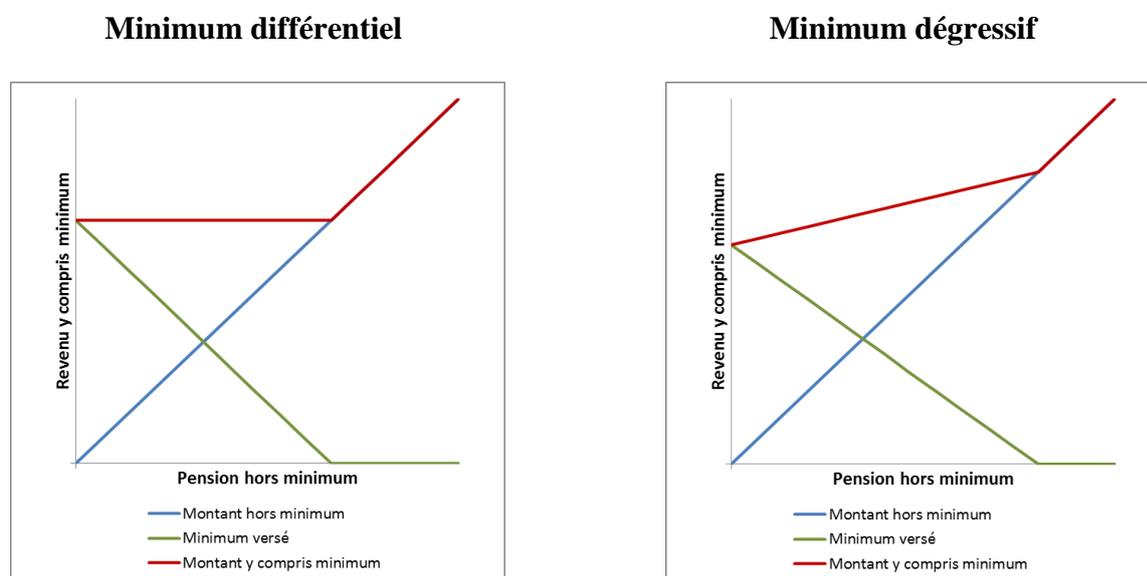
que l'INSEE ou Eurostat utilisent habituellement deux seuils à 50 % et 60 % du niveau de vie médian.

La question de l'incitation se pose également pour les personnes en couple. Cette question n'est pas liée au minimum vieillesse, qui concerne moins les couples : deux personnes en couple effectuant chacune une carrière complète au SMIC atteignent un niveau de vie nettement supérieur au minimum vieillesse. La question est ici celle de l'incitation au travail des femmes en couple, lorsqu'elles sont faiblement rémunérées. Cette question se pose d'autant plus que les femmes peu diplômées sont encore nombreuses à cesser ou à réduire leur activité suite aux naissances des enfants. Le minimum de pension a pour effet de les inciter au travail ou de valoriser leur travail.

2.3. Un dispositif unique de minimum ?

Dans une perspective de simplification des dispositifs de solidarité, on pourrait vouloir fusionner minimum vieillesse et minimum de pension en un dispositif unique de minimum remplissant si possible les deux objectifs de ces deux dispositifs (garantir une pension minimale aux assurés faiblement rémunérés et garantir un niveau de vie minimal à la retraite), tout en préservant l'incitation au travail. Cette fusion pourrait prendre la forme d'un dispositif unique de minimum dégressif. Au lieu de garantir un montant minimal (allocation différentielle), comme c'est le cas aujourd'hui avec le minimum vieillesse ou le minimum contributif, un minimum dégressif (voir schéma) pourrait mettre en œuvre un mécanisme d'intéressement sur le modèle du RSA-activité, en autorisant le cumul partiel du minimum et des pensions de retraite.

Montant garanti par le minimum



Un minimum unique dégressif présenterait plusieurs avantages par rapport aux minima différentiels actuels :

- le premier est celui de la simplicité : il n'existe plus qu'un seul dispositif, et le montant du minimum accordé se calcule en fonction du montant de la pension contributive, sans prendre en compte la durée de carrière (qu'il n'est alors plus nécessaire de calculer, le cœur d'un système en points ou en comptes notionnels ne faisant pas intervenir la durée

en principe), et donc sans opérer de distinction entre les faibles pensions qui résultent de faibles rémunérations (liées ou non au temps partiel) et celles qui résultent de faibles durée de carrière ;

- le cumul partiel préserve dans tous les cas l'incitation au travail : pour tout retraité concerné par le dispositif, chaque euro de droit propre supplémentaire (acquis au titre des cotisations ou des dispositifs de solidarité autre que le minimum) contribue à accroître son revenu total.

Le minimum unique pourrait se décliner selon deux versions :

- la première version, plus proche de la logique du minimum vieillesse, serait celle d'une allocation dégressive versée au niveau du ménage pour compléter l'ensemble de ses revenus (notamment les pensions de retraite du retraité et de son conjoint éventuel), le montant du revenu garanti étant plus élevé pour un couple que pour une personne seule ;
- la deuxième version, plus proche de la logique du minimum de pension, serait celle d'un minimum dégressif versé au niveau individuel, qui serait intégré à la pension de droit propre de chaque retraité, et qui lui serait acquis indépendamment de sa situation conjugale.

La première version privilégierait l'objectif de lutte contre la pauvreté (ou plus généralement de réduction des inégalités de niveau de vie parmi les retraités), tandis que la deuxième version privilégierait l'objectif de réduction des inégalités de pensions individuelles (notamment les écarts de pension entre femmes et hommes). Ces deux objectifs sont distincts (voir partie 2.1.) et restent malgré tout difficiles à concilier à travers la mise en œuvre d'un seul dispositif.

3. Mode de calcul du minimum de pension

Cette partie examine les modalités possibles pour le calcul d'un minimum de pension qui serait maintenu en plus du minimum vieillesse. Pour simplifier la présentation, on suppose que les droits s'expriment en points, mais on pourrait transposer les raisonnements qui suivent avec des droits exprimés en euros, dans le cadre d'un système en comptes notionnels.

3.1. Attribution année par année ou attribution globale

Deux modes de calcul du minimum de pension peuvent être proposés :

- « garantie annuelle de points » : le minimum de pension garantit que l'assuré acquiert un nombre minimal de points chaque année (ou chaque période infra-annuelle si l'on retient un pas trimestriel, mensuel ou journalier), dès lors qu'il a cotisé (ou validé des droits non contributifs) durant cette période ;
- « garantie globale de points » : le minimum de pension garantit que l'assuré acquiert sur l'ensemble de sa carrière un nombre minimal de points, proportionnel à sa durée de carrière (exprimée en années, en trimestres, en mois ou en jours).

Les deux modes de calcul poursuivent le même objectif conforme aux objectifs exprimés dans les parties 1 et 2 du présent document : garantir à ceux qui acquièrent peu de points, du fait de rémunération faibles, un montant minimal de pension qui augmente en fonction de la durée de carrière (par exemple : 100 points par an au minimum).

Les deux modes de calcul sont rigoureusement équivalents pour un assuré dont le niveau de rémunération est constant tout au long de la carrière. En revanche, les deux modes de calcul aboutissent à des résultats différents pour un assuré dont le niveau de rémunération varie fortement au cours de la carrière, avec un nombre de points acquis au titre des cotisations qui se situe tantôt en-dessous du minimum (100 points par an dans l'exemple retenu), tantôt au-dessus. Avec une garantie annuelle de points, toute période à faible rémunération ouvre droit au minimum, alors qu'une garantie globale de points se base sur la rémunération moyenne de toute la carrière.

Chaque mode de calcul présente des avantages et des inconvénients. Notons que, pour un même nombre de points garanti (par exemple 100 points par an), la garantie annuelle de points semble plus avantageuse pour les assurés puisqu'elle conduit à accorder davantage de droits aux assurés ayant des rémunérations variables ; mais cet avantage apparent serait contrebalancé, à enveloppe financière fixée, par un niveau plus faible du nombre de points garanti. Il convient donc de comparer les propriétés et les publics ciblés par les deux modes d'attribution, et non leur générosité globale.

Une garantie annuelle de points respecte mieux la logique d'un système en points ou en comptes notionnels, où les droits sont attribués en fonction du montant des cotisations versées, sans référence à la durée de carrière. Il n'est alors plus nécessaire de définir une notion de durée de carrière dans le nouveau système¹³. Au contraire une garantie globale de points nécessite que l'on continue à définir et à calculer pour chaque assuré une durée de carrière, qui sert uniquement au calcul du montant du minimum garanti.

En corollaire, une garantie annuelle de points respecte mieux les propriétés d'un système en points ou en comptes notionnels, où tout droit acquis une année donnée majore la pension perçue, indépendamment du passé ou de l'avenir professionnel de l'assuré (voir exemple 1).

¹³ Si le montant de la pension est calculé dans le nouveau système en fonction d'une décote/surcote liée uniquement à l'âge (et non à la durée), et si les droits non contributifs (périodes assimilées, droits familiaux) sont attribués sous forme de points supplémentaires (et non plus sous la forme de trimestres), la notion de durée cotisée ou validée n'est plus utilisée éventuellement que pour le calcul du minimum garanti.

Exemple 1 : garantie annuelle de points et indépendance des droits acquis durant les différentes périodes.

Le minimum de pension garantit 100 points par an (ce qui correspond plus ou moins au nombre de points cotisés en travaillant au SMIC à temps plein). Considérons un assuré travaillant pendant 40 ans, qui acquiert 50 points par an au titre des cotisations durant ses 20 premières années de carrière (effectuées à temps partiel), et entre 120 et 130 points par an selon le poste choisi durant ses 20 dernières années de carrière.

Avec une garantie annuelle de points, les droits de la première moitié de carrière sont portés au minimum (100 points par an, soit $20 \times 100 = 2000$ points), et ces points sont définitivement acquis quels que soient les choix effectués en seconde partie de carrière. Il percevra une pension plus élevée s'il choisit le poste le plus rémunérateur en seconde partie de carrière, puisqu'il obtiendra au total :

- $2000 + 20 \times 120 = 4400$ points s'il choisit le poste le moins bien rémunéré
- $2000 + 20 \times 130 = 4600$ points s'il choisit le poste le mieux rémunéré.

Avec une garantie globale de points, l'assuré cotise à hauteur de :

- $20 \times 50 + 20 \times 120 = 3400$ points s'il choisit le poste le moins bien rémunéré
- $20 \times 50 + 20 \times 130 = 3600$ points s'il choisit le poste le mieux rémunéré.

Sa pension sera donc portée au minimum (100 points par an, soit $40 \times 100 = 4000$ points), quels que soient les choix effectués en seconde partie de carrière. La faiblesse des rémunérations en début de carrière a pour conséquence que l'assuré n'est pas incité à choisir le poste le plus rémunérateur en fin de carrière : les cotisations versées en fin de carrière deviennent en quelque sorte « inutiles ».

Cependant, une garantie globale de points évite d'attribuer des droits au titre du minimum de pension à des assurés bien rémunérés durant la majeure partie de leur carrière : une garantie annuelle est susceptible d'attribuer des droits au titre du minimum à des assurés à revenus élevés choisissant de réduire momentanément leur activité (exemple 2). Aussi une garantie globale de points permet de mieux remplir l'objectif de compenser les carrières précaires en limitant les effets d'aubaine pour des assurés plus favorisés.

Exemple 2 : cas d'un assuré à revenus élevés choisissant momentanément de réduire son activité.

Le minimum de pension garantit 100 points par an (ce qui correspond à un peu plus que le nombre de points cotisés en travaillant au SMIC à temps plein). Considérons un cadre travaillant pendant 40 ans en cotisant à hauteur de 300 points par an, qui choisit d'exercer une activité très réduite (un jour par semaine) pendant 5 années supplémentaires (il cotise alors 60 points par an). Considérons également un non cadre ayant le même profil de carrière avec un salaire trois fois plus faible (100 points cotisés pendant 40 ans puis 20 points cotisés pendant 5 ans).

Avec une garantie globale de points, le cadre n'a pas droit au minimum de pension, puisqu'il a cotisé durant toute sa carrière à hauteur de :

$40 \times 300 + 5 \times 60 = 12\,300$ points,
soit bien plus que le montant garanti ($45 \times 100 = 4\,500$ points).

En revanche, le non cadre a droit au minimum, puisqu'il cotise 4 100 points, portés à 4 500 points.

Le minimum de pension remplit bien son objectif de compenser les faibles rémunérations.

Avec une garantie annuelle de points, les cinq années d'activité réduite ouvrent droit au minimum, y compris pour le cadre qui valide au total :

$40 \times 300 + 5 \times 100 = 12\,500$ points (dont 200 points au titre du minimum).

Pour éviter cette attribution du minimum que l'on pourrait juger inopportune, on pourrait ne pas attribuer le minimum aux assurés ayant une activité très réduite durant certaines périodes. Si le système d'information n'enregistre pas la quotité de travail, il faudrait alors conditionner l'attribution du minimum par un seuil minimal de cotisations (par exemple ne pas attribuer le minimum en deçà de 40 points cotisés, correspondant à environ 40 % du SMIC). Mais un tel filtrage s'avèrerait peu efficace dans notre exemple : le cadre en activité réduite bénéficierait quand même du minimum et validerait toujours 12 500 points ; en revanche, le non cadre perdrait le bénéfice du minimum et ne validerait que 4 100 points sur toute sa carrière, soit moins de 4 500 points.

Outre le mode d'attribution, se pose la question du « pas » retenu pour mesurer la durée : annuel, trimestriel, mensuel ou journalier. Mesurer la durée avec un pas de courte durée (journalier ou mensuel) semble préférable pour mieux refléter la durée effective de carrière. Au contraire, avec un pas annuel, on risque d'attribuer le minimum à des assurés n'étant actifs qu'une partie de l'année (entrées ou sorties du marché du travail, travail saisonnier, jobs d'étudiants, etc.), ce qui amène à fixer un seuil minimal de cotisations pour le calcul de la durée, sur le modèle des 150 heures SMIC (voir exemple 3).

Ainsi, la détermination de la durée est plus complexe avec un pas annuel qu'avec un pas journalier ou mensuel. Cependant, ce dernier choix requiert inévitablement un système d'information plus complet. Or on ne recueille pas actuellement d'informations infra annuelles sur les activités des non salariés.

Exemple 3 : cas d'un assuré travaillant une partie de l'année

Le minimum de pension garantit 100 points par an (ce qui correspond à un peu plus que le nombre de points cotisés en travaillant au SMIC à temps plein). Considérons un assuré qui travaille 4 mois par an avec un salaire un peu supérieur à 1,5 SMIC, ce qui lui permet de cotiser à hauteur de 50 points par an (avec un salaire de 1,5 SMIC, il aurait cotisé 150 points en travaillant toute l'année).

Avec un pas journalier ou mensuel pour la durée, le minimum de pension garantit 100/12 points par mois travaillé, de sorte que l'assuré se voit garantir $4 \times 100 / 12 = 33$ points. Il n'a donc pas droit au minimum. En revanche, s'il était payé avec un salaire égal au SMIC, il aurait cotisé un peu moins de 33 points et il aurait droit au minimum. Le minimum de pension remplit bien son objectif de compenser les faibles rémunérations.

Avec un pas annuel, l'assuré bénéficie de 50 points de minimum, puisque le minimum de pension lui garantit 100 points par an. On verse ainsi le minimum à un assuré dont la rémunération mensuelle est sensiblement supérieure au SMIC.

Pour éviter cette attribution du minimum que l'on pourrait juger inopportune, on pourrait ne pas attribuer le minimum (ou ne pas valider l'année dans le décompte de la durée) si l'assuré a cotisé sur l'année moins qu'un certain seuil (par exemple 40 points, correspondant à environ 40 % du SMIC, soit environ 4 fois 150 heures au SMIC). Mais un tel filtrage s'avérerait peu efficace dans notre exemple : l'assuré de l'exemple, avec 50 points cotisés, se situerait au-dessus du seuil et percevrait toujours le minimum ; en revanche, s'il était payé au SMIC, il n'aurait cotisé qu'un peu moins de 33 points sur l'année, si bien qu'il perdrait le bénéfice du minimum.

3.2. Décote et surcote pour le minimum de pension

Une autre question est celle du taux de liquidation des points attribués au titre du minimum contributif, autrement dit de la décote ou de la surcote appliquée à ces droits.

Le système actuel conditionne le droit aux minima de pension par le fait que l'assuré liquide sa retraite au taux plein (c'est-à-dire sans décote). Cette condition peut être jugée comme trop restrictive, car elle oblige les bénéficiaires potentiels à carrière incomplète à attendre 67 ans pour liquider leur pension au taux plein au titre de l'âge. Or il est plus facile à un assuré de retarder sa liquidation jusqu'à 67 ans s'il a d'autres ressources que ses revenus propres, par exemple s'il vit en couple et qu'il est le second apporteur de ressources. Ceci peut amener les assurés en situation d'emploi précaire et vivant seuls à liquider tôt leur pension, renonçant ainsi au minimum de pension.

Ainsi, on peut juger souhaitable que le minimum de pension soit liquidé dans des conditions analogues aux autres droits, c'est-à-dire en appliquant une décote ou une surcote (liée *a priori* à l'âge de liquidation) comme pour les droits du cœur du système.

La question peut alors se poser du taux de décote/surcote à appliquer au minimum de pension. Dans une optique de simplicité des règles, il suffirait d'adopter les mêmes règles de décote/surcote et ainsi le même taux de décote/surcote pour le minimum de pension et pour le cœur du système.

Toutefois, on pourrait envisager, au prix d'une complexification des règles, un taux de décote/surcote différent pour le minimum de pension que pour le cœur du système. En effet, le choix du taux de décote/surcote dans un système de retraite peut être vu comme un compromis entre l'incitation à la prolongation de l'activité et le souci d'éviter une augmentation des inégalités parmi les seniors : plus on fixe un taux de décote/surcote élevé (au-delà du taux actuariellement neutre pour le système de retraite), plus on incite les seniors à prolonger leur activité, ce qui engendre des externalités positives au système de retraite et à l'économie (plus de croissance, plus de recettes fiscales, moins de prestations sociales, etc.) ; cependant, plus on fixe un taux élevé, plus on accroît les inégalités entre ceux qui ont l'opportunité de prolonger leur activité avec des rémunérations élevées (ils acquièrent beaucoup de points et ils les liquident avec surcote) et ceux qui au contraire connaissent des fins de carrière difficiles. Pour le minimum de pension, il est ainsi nécessaire de s'interroger pour savoir si le souci d'éviter l'accroissement des inégalités parmi les seniors pourrait ou non être jugé prioritaire par rapport à l'objectif d'incitation au travail.

3.3. La prise en compte du travail à temps partiel

Dans un contexte où près d'une femme sur trois et un homme sur dix travaille à temps partiel, les faibles niveaux de rémunération relèvent souvent du temps partiel, et la question se pose de savoir comment appréhender le temps partiel.

Rappelons que le minimum contributif (MiCo) du régime général a été créé en 1983, dans un contexte où le temps partiel était peu fréquent. En 2003, alors que ce minimum bénéficie souvent aux femmes ayant travaillé à temps partiel, la loi portant réforme des retraites a créé une majoration du MiCo en se référant au temps plein : « *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* ». Selon cette logique, le minimum de pension devrait avant tout bénéficier aux assurés ayant travaillé à temps plein avec une rémunération proche du SMIC horaire.

Ainsi, les deux objectifs du minimum de pension (assurer une redistribution en faveur des assurés à faibles ressources et inciter au travail) peuvent se formuler selon deux logiques différentes :

- soit en réservant le bénéfice du minimum de pension aux travailleurs à temps complet plutôt qu'à temps partiel :
 - on cible alors les faibles niveaux de rémunération horaire (salaire horaire proche du SMIC horaire) ;
 - on incite au travail à temps plein, en rendant le montant du minimum garanti proportionnel au nombre d'heures travaillées ;

- soit étendant largement le bénéfice du minimum de pension aux travailleurs à temps partiel (qui en deviennent de fait les principaux bénéficiaires) :
 - on cible alors les faibles niveaux de rémunération mensuelle (salaire mensuel inférieur ou à peine supérieur au SMIC) ;
 - on incite au travail, quelle que soit la durée hebdomadaire du travail : le montant du minimum garanti est proportionnel à la durée travaillée (exprimée en années, en trimestres, en mois ou en jours), mais indépendant de la quotité de travail.

Le minimum contributif actuel (de même que le minimum garanti de la fonction publique) se réfère à la seconde logique, tandis que la majoration du minimum contributif introduite en 2003 se réfère à un objectif découlant de la première logique.

Des considérations d'ordre pratique rendent difficile la mise en œuvre de la première logique (montant garanti augmentant en fonction du nombre d'heures travaillées) et expliquent que le système actuel relève plutôt de la seconde logique (montant garanti indépendant du nombre d'heures travaillées) : les systèmes d'information des régimes ne collectent pas ou peu de données sur le nombre d'heures de travail ou la quotité de temps partiel. Si l'on voulait appliquer la première logique avec le système d'information actuel, on pourrait repérer le temps partiel de façon indirecte à partir du niveau de rémunération, et définir un seuil de rémunération en deçà duquel le minimum de pension ne serait pas accordé ou bien accordé avec un montant réduit. Mais ceci pourrait poser des problèmes de ciblage (voir exemple 2 ci-dessus).

Le choix entre les deux logiques est à relier au caractère contraint ou choisi du travail à temps partiel. D'une part, environ un tiers des emplois à temps partiel correspondent à du temps partiel subi (43% des hommes et 32 % des femmes selon l'enquête Emploi 2015), au sens où les personnes concernées déclarent souhaiter travailler davantage. D'autre part, dans le cas des femmes, le temps partiel choisi (au sens où la personne ne souhaite pas travailler davantage) relève souvent du rôle de genre assigné aux mères de famille ayant un enfant en bas âge, et peut être vu comme une conséquence des enfants sur les carrières féminines que le système de retraite devrait compenser.

3.4. L'articulation du minimum de pension avec les autres dispositifs de solidarité

Le minimum de pension vient compléter en dernier les autres dispositifs de solidarité inclus dans le système de retraite, en assurant une pension minimale. La question se pose donc de bien articuler le minimum de pension avec les autres dispositifs, afin d'éviter que certaines situations ne soient pas compensées, ou au contraire qu'il y ait surcompensation par l'empilement du minimum de pension et des autres dispositifs. Nous retenons ici deux exemples : la compensation des carrières précaires, et celles de l'éducation des enfants.

Les carrières précaires combinent souvent salaire horaire faible, emplois instables et travail à temps partiel subi. Si le minimum contributif ne bénéficie pas aux temps partiels (première logique), il y a un risque que le système compense bien les périodes de chômage où l'assuré est sans emploi, mais qu'il compense mal les périodes de sous-emploi où l'assuré travaille à temps partiel tout en cherchant à travailler davantage. Il conviendrait donc de bien articuler les droits validés en cas de chômage et le minimum contributif, en veillant à ce que les situations de sous-emploi puissent être compensées tout en s'assurant que l'assuré valide *in fine* d'autant plus de droits (contributifs et non contributifs) qu'il ne travaille.

La compensation de l'effet des enfants sur les carrières des femmes se pose également pour le temps partiel lié aux enfants. L'objectif de compenser le temps partiel lié aux enfants pourrait être rempli par deux dispositifs : les droits familiaux, et le minimum de pension à condition qu'il compense le temps partiel. Selon la façon dont on définit les modalités de ces deux dispositifs et selon la façon dont ils se cumulent, il y a un risque que le temps partiel des mères de famille ne soit pas assez compensé ou au contraire qu'il soit surcompensé par l'empilement des dispositifs. Il conviendrait donc d'articuler les dispositifs, en veillant à ce que l'impact des enfants sur les carrières des mères de famille donne lieu à des droits non contributifs quel que soit le choix effectué après une naissance (activité à temps plein, activité réduite ou inactivité), et que *in fine* une mère de famille valide d'autant plus de droits (contributifs et non contributifs) qu'elle choisit de travailler.