



HAL
open science

Glissement de la norme de contributivité au régime général d'assurance-vieillesse : une estimation des effets potentiels sur le niveau des pensions

Catherine Bac, Samia Benallah

► To cite this version:

Catherine Bac, Samia Benallah. Glissement de la norme de contributivité au régime général d'assurance-vieillesse : une estimation des effets potentiels sur le niveau des pensions. *Economie et institutions*, 2016, 10.4000/ei.5749 . hal-02968979

HAL Id: hal-02968979

<https://hal.science/hal-02968979>

Submitted on 16 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Glissement de la norme de contributivité au régime général d'assurance-vieillesse : une estimation des effets potentiels sur le niveau des pensions

Catherine Bac et Samia Benallah



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ei/5749>

DOI : 10.4000/ei.5749

ISSN : 2553-1891

Éditeur

Association Économie et Institutions

Référence électronique

Catherine Bac et Samia Benallah, « Glissement de la norme de contributivité au régime général d'assurance-vieillesse : une estimation des effets potentiels sur le niveau des pensions », *Économie et institutions* [En ligne], 24 | 2016, mis en ligne le 30 juin 2016, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ei/5749> ; DOI : 10.4000/ei.5749

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Revue Économie et institutions

Glissement de la norme de contributivité au régime général d'assurance-vieillesse : une estimation des effets potentiels sur le niveau des pensions

Catherine Bac et Samia Benallah

Nous remercions les participants au colloque « Les enjeux économiques, sociologiques et politiques du vieillissement » organisé par le CLERSE, au séminaire Santé et protection sociale du laboratoire Regards ainsi qu'aux XXXVe journées de l'Association d'Economie Sociale pour leurs commentaires sur des versions antérieures de l'article. Nous remercions également les deux rapporteurs anonymes de la revue pour leurs remarques qui nous ont permis d'améliorer sensiblement notre travail. Nous restons seules responsables des erreurs et omissions qui subsistent.

Introduction

- 1 Les « réformes » des retraites mises en œuvre depuis le début des années 1990 en France ont principalement cherché à générer des économies pour les régimes de retraite dans le but de garantir leur équilibre financier face au vieillissement de la population. Ces réformes semblent atteindre leur but : elles pourraient en effet contribuer à diminuer fortement la part des prestations retraite dans le PIB à l'horizon 2060. Ainsi, selon Cuvilliez *et alii*, (2015), le poids des dépenses liées aux pensions de retraite dans le PIB pourraient diminuer de 2,8 points entre 2013 et 2060.
- 2 Outre les économies qu'elles ont permis de générer pour les régimes publics de retraite, ces réformes ont également contribué à redéfinir la place de la solidarité et de la contributivité dans le barème des prestations. S'appuyant sur des impératifs gestionnaires, les paramètres modifiés dans le cadre de ces réformes ont en effet

remodelé plus profondément les principes fondateurs du système de retraite français, et en particulier le principe de contributivité (Concialdi, 1999). Alors qu'il était initialement conçu comme une condition d'inscription dans le statut d'emploi préalable à l'ouverture de droits à prestation (Dupeyroux *et alii*, 2011), celui-ci est désormais entendu par le législateur dans un sens plus restrictif, comme une règle de stricte proportionnalité, au niveau individuel, entre les cotisations versées et les prestations reçues.

- 3 Encouragés par ce glissement de la norme de contributivité vers une acception plus restreinte, certains économistes ont proposé de faire évoluer les régimes publics d'assurance-vieillesse vers une gestion en comptes notionnels (Bozio et Piketty, 2008). Ces comptes reposent sur un usage encore plus restrictif du principe de contributivité, selon lequel « chaque individu récupère, à sa retraite, un montant de prestations équivalent au cumul des contributions qu'il a versées durant sa vie active, quels qu'aient été son profil de carrière et/ou ses choix de vie » (Aubert et Blanchet, 2011, p. 3). Les travaux évaluant les conditions de mise en œuvre d'une telle réorganisation structurelle du système de retraite français ou proposant des pistes pour son application se sont ainsi multipliés ces dernières années (Conseil d'Orientation des retraites, 2010, Chojnicki et Magnani, 2010, Albert et Oliveau, 2011, ou encore Blanchet *et alii*, 2016).
- 4 Les évolutions de l'usage du principe de contributivité en matière de retraite interrogent à la fois sur les justifications d'un tel glissement mais également sur ses effets. En quoi ce glissement de la norme de contributivité redéfinit-il la place de la solidarité au sein du système de retraite ? Par quelles considérations est-il motivé ? Comment ce glissement s'est-il traduit concrètement ? Quels effets, notamment sur le niveau de vie des retraités, peut-on attendre de la poursuite d'un tel mouvement ?
- 5 Nous proposons précisément, dans cet article, d'apporter des éléments de réponse à cette série de questions, en nous concentrant sur le régime général d'assurance-vieillesse. Celui-ci nous semble particulièrement représentatif des évolutions que nous venons d'esquisser. Il a ainsi été l'objet de transformations profondes au cours de ces vingt dernières années, et le champ des assurés qu'il couvre est le plus important parmi les régimes publics de retraite. Par ailleurs, nous disposons des données issues des fichiers administratifs de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) qui nous permettent de discuter les effets que pourraient produire à terme, le renforcement du caractère contributif du barème des pensions pour les retraités de ce régime.
- 6 La suite de l'article est organisée comme suit. Après avoir présenté les enjeux liés à la redéfinition de la norme de contributivité pour le régime général d'assurance vieillesse (section 1), nous proposons d'évaluer les effets que pourraient produire, sur le montant des retraites perçues par les assurés de la CNAV, la recherche d'un barème de pensions toujours plus contributif (section 2).

1. Enjeux d'une redéfinition de la norme de contributivité au régime général d'assurance vieillesse

- 7 Bien que présentés comme incompatibles voire contradictoires, les principes de contributivité et de solidarité sont tous deux inhérents au régime général d'assurance vieillesse (Blanchet, 1995). La place respective occupée par ces derniers a nettement évolué au cours des deux dernières décennies, notamment sous l'effet des réformes des

retraites. Ces dernières ont contribué à déplacer la norme de contributivité vers une acception plus étroite (1.1.) et à définir la solidarité en dehors du contributif (1.2.).

1.1. Un déplacement de la norme de contributivité vers une acception plus stricte...

- 8 Quelle que soit l'acception retenue, la notion de contributivité est intimement liée à celle de contrepartie. Dans son sens strictement juridique, la contributivité est définie comme une condition de contrepartie pour l'ouverture d'un droit. La nature de cette contrepartie est historiquement la cotisation sociale (Rebérioux, 1996) mais son ampleur n'est pas nécessairement délimitée. Suivant cette acception une prestation est dite contributive simplement si elle est versée conditionnellement à une contribution préalable, la cotisation sociale (El Moudden-Bajram, 2000). Comme le précisent Dupeyroux *et alii* (2011), le principe de contributivité impose donc essentiellement l'inscription dans le statut d'emploi et par conséquent la perception d'un salaire. Suivant cette définition, il semble évident que le régime général d'assurance vieillesse est soumis à une telle logique. La contributivité est en fait un principe inhérent au système de retraite, depuis sa création (Borgetto, 2007). Les prestations vieillesse sont dites contributives en opposition aux prestations familiales dont le versement est indépendant du paiement préalable de cotisations.
- 9 La principale contrainte qui pèse sur la détermination de la contrepartie est une contrainte d'équilibre financier du système de retraite. Aussi, en reprenant la terminologie proposée par Lechevalier (1997), cette acception de la contributivité pose une condition d'équivalence globale entre la prestation et la contre-prestation. Cela suppose qu'il y ait une équivalence, au niveau macro-économique, « entre la valeur de la totalité des primes (des cotisations) et la valeur de la somme des indemnités à verser (des prestations) » (p. 100).
- 10 Au régime général d'assurance-vieillesse, comme dans n'importe quel régime de retraite géré en répartition, les cotisations sont prélevées sur les salaires individuels des actifs occupés et servent immédiatement au paiement des pensions des retraités. Les niveaux de prestations y sont, pour l'essentiel, définis en fonction du montant du revenu salarial, les prestations retraite étant entendues comme un revenu de remplacement du salaire. Ce principe aboutit à considérer de manière plus étroite le lien qui unit, au niveau individuel, les cotisations et les prestations. Ce lien peut être appréhendé à travers la notion « *d'équivalence relative* » qui renvoie à « une équivalence entre les cotisations versées et les prestations à recevoir, relativement au revenu salarial assuré » (Lechevalier, 1997, p. 101).
- 11 Les évolutions à la hausse des dépenses des régimes de retraite, liées au vieillissement démographique, ainsi que la dégradation du contexte économique, à l'origine d'un chômage massif et durable, ont perturbé les possibilités de garantir la contrainte d'équivalence entre prestations et contreprestations. La volonté de garantir cette équivalence, c'est-à-dire de maintenir l'équilibre financier des régimes de retraite, conjointement au choix de ne pas modifier substantiellement le taux de cotisation, a conduit à une série de questionnements sur l'articulation entre prestation et contrepartie, et par conséquent sur la place de la solidarité dans l'assurance vieillesse.

- 12 Cela a conduit à envisager cette articulation de manière plus étroite, en lien avec la fonction assurantielle des régimes de retraite (Blanchet, 1996). C'est à travers un glissement de la norme de contributivité que ces questionnements ont été tranchés. En effet, dans un rapport de 1986, le Commissariat Général du Plan propose une définition beaucoup plus restrictive de la contributivité. Aussi, d'après les auteurs du rapport « dans un régime strictement contributif, le salaire servant de base au calcul de la pension serait le salaire moyen de toute la carrière, et la durée d'assurance prise en compte serait la durée au cours de laquelle des cotisations ont effectivement été versées » (p. 68). Les notions de contributivité et de stricte proportionnalité y deviennent équivalentes¹. Les auteurs de ce rapport prônent d'ailleurs d'orienter les futures réformes de manière à converger vers une telle configuration des régimes de retraite².
- 13 Cette définition de la contributivité est également reprise dans le Livre Blanc sur les Retraites (1991) par la distinction entre « les dépenses qui sont directement proportionnées à l'effort de cotisation (part dite contributive) et les droits acquis sans contrepartie de cotisations ou non proportionnels aux cotisations acquittées (part dite non-contributive) » (p. 137).
- 14 Toujours selon la terminologie de Lechevalier (1997), cette acception plus restrictive de la contributivité provoque un glissement de la contrainte d'équivalence. Alors que la norme de contributivité large, celle que nous avons considéré comme « juridique », impose uniquement une contrainte d'équivalence globale entre prestations et contreprestations, la norme de contributivité « restreinte », telle qu'envisagée dans les rapports cités ci-dessus et préalables aux réformes des retraites, impose non seulement une contrainte d'équivalence relative mais surtout un renforcement de celle-ci³. Ce glissement de la norme de contributivité aboutit en effet à considérer de manière plus étroite la distribution des prestations à proportion des salaires cotisés.
- 15 Outre les considérations liées à l'équilibre financier des régimes de retraite, le renforcement du caractère contributif des pensions trouve différentes justifications. Il peut s'agir de corriger la formule de calcul des pensions qui est susceptible de générer certains mécanismes anti-redistributifs (c'est par exemple une des justifications retenues dans le Livre blanc sur les Retraites pour proposer un allongement de la durée d'assurance requise). Il peut également s'agir de garantir une meilleure « acceptabilité » des efforts à fournir pour financer les retraites, dans la mesure où les prélèvements trouvent leur équivalent en termes de prestations.

1.2. ... qui aboutissent à une redéfinition de la place de la solidarité au régime général

- 16 Quelle que soit la justification invoquée, l'usage d'une norme de contributivité stricte aboutit à redéfinir la place que la solidarité est supposée occuper au sein du régime général d'assurance vieillesse⁴ :
- 17 Dans le cadre de la contributivité au sens large, la solidarité peut aussi bien se situer à l'intérieur et hors de la contributivité ou, dit autrement, la contributivité n'est pas exclusive de la solidarité : la première est un droit d'entrée⁵ et la seconde un principe de

détermination du montant des prestations. Toutes deux sont, à ce titre, constitutives du régime général d'assurance vieillesse. On y retrouve ainsi de la solidarité à deux niveaux :

- Elle s'adresse en premier lieu aux individus qui ne répondent pas à la condition de contrepartie, c'est-à-dire à l'inscription dans le statut d'emploi, inhérente au principe de contributivité au sens large. L'assurance-vieillesse des parents au foyer est ainsi représentative de cette forme de solidarité. Elle permet en effet de percevoir une prestation malgré l'absence du statut de salarié.
- La solidarité s'opère également parmi les « contributeurs », c'est-à-dire entre les individus qui se sont acquittés de leur droit d'entrée au régime de retraite, à savoir la perception d'un salaire et le paiement d'une cotisation sociale. Cette forme de solidarité s'illustre de diverses manières et, comme le souligne Legros (1996), peut s'apprécier de manière diachronique (en référence au principe de répartition, entre contributeurs de générations différentes) ou de façon synchronique en appréhendant les mécanismes qui permettent de s'écarter de la logique assurantielle pure (réduction de l'écart entre niveaux de retraite et revenus d'activité, absence de « tarification » variable suivant l'espérance de vie). La majoration de durée d'assurance pour les mères de famille peut, par exemple, s'inscrire dans cette forme de solidarité.

- 18 Dans le cadre de la contributivité au sens restreint, la solidarité s'entend nécessairement comme tout ce qui n'est pas contributif (Arnaud, 2009). Cela implique que la solidarité ne peut être envisagée qu'en dehors de la contributivité : un régime de retraite ne peut être qualifié à la fois de « purement » contributif et de solidaire (El Moudden-Bajram, 2000). La contributivité devient alors le mode de détermination des prestations, et la solidarité un mode de complément pouvant garantir un certain niveau de pensions.
- 19 Pour le régime général d'assurance vieillesse, ce glissement de la norme de contributivité vers une acception stricte a eu des conséquences aussi bien pour son financement que pour les droits versés à ses assurés.
- 20 En matière de financement, cela a conduit à tenter de séparer la solidarité de la contributivité en distinguant les sources de financement : la solidarité devant être financée par l'impôt et le contributif par la cotisation sociale (Lechevalier et Palier, 2006). La création du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) en 1993 s'inscrit bien dans cette perspective (Castel, 2010). Ainsi, « avec la création du Fonds de Solidarité Vieillesse, la réforme de retraites de 1993 a introduit une distinction majeure entre les dépenses relevant d'une logique assurantielle, imputables à l'assurance vieillesse et financées par les cotisations sociales, et les dépenses de retraite à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, dont le financement doit être assuré par l'impôt » (FSV, 2010, p. 4). Cependant, la mise en place du FSV est loin d'avoir réglé la question des limites entre solidarité et contributivité (Bonnet *et alii*, 2002) pour au moins deux raisons. En premier lieu, si les missions du FSV sont clairement définies, les dispositifs qui correspondent à ces missions ne le sont pas forcément et le classement des dispositifs évolue au cours du temps. En effet, une distinction des sources de financement suppose de pouvoir séparer *a priori* ce qui relève du contributif et ce qui n'en relève pas. Cette distinction est délicate car « en pratique, on ne peut concevoir le non-contributif indépendamment de ce que sont les droits contributifs » (Livre Blanc sur les Retraites, 1991, p. 138), ce qui implique que cette distinction est nécessairement conventionnelle. Ainsi, le financement par le FSV a été initialement réservé à deux aspects de la solidarité traités par le régime général d'assurance vieillesse, les bonifications de pension et les périodes assimilées. Les missions du FSV ont depuis été élargies. Par exemple, depuis 2011, il finance désormais une partie

du minimum contributif. Cet élargissement pose question car comme son nom l'indique, le minimum contributif est conditionné à l'obtention d'une importante durée d'assurance, ce qui n'est pas le cas des dispositifs initialement pris en charge par le FSV. Pourtant, la loi de financement de la Sécurité Sociale de 2011 (LFSS 2011) justifie ce transfert du financement d'une partie du minimum contributif par « Son ciblage vers les retraités ayant travaillé avec des salaires faibles [qui] en fait un élément de solidarité qui justifie de le faire entrer dans le périmètre des missions du FSV » (exposé des motifs de l'article 57 de la LFSS 2011)⁶. En réalité, cet élargissement au minimum contributif fait suite à une augmentation des ressources du FSV. La LFSS 2011 a ainsi élargi les missions du FSV « en contrepartie de cet apport de nouvelles ressources »⁷. L'exemple du minimum contributif illustre donc combien la distinction entre solidarité et contributivité revêt un caractère conventionnel et dépend de l'environnement financier.

- 21 En second lieu, l'étude des ressources du régime général fait ressortir une diversification des sources de financement qui va bien au-delà du FSV. Deux évolutions expliquent cette diversification. D'une part, les politiques d'emploi visant à alléger le coût du travail ont conduit à adopter de nombreuses mesures d'exonérations de cotisations sociales pour les employeurs. Indépendamment de leur efficacité en matière de lutte contre le chômage, ces mesures reportent la charge d'une partie des cotisations sociales sur l'Etat. Ainsi, comme le souligne Borgetto (2007), « la protection sociale se trouve financée, finalement, non plus par des cotisations sociales assises sur le travail mais tout simplement par... l'impôt » (p. 15). D'autre part, les besoins de ressources accrus du régime général d'assurance vieillesse combinés à l'absence de relèvement substantiel du taux de cotisation ont conduit à un recours de plus en plus important à l'endettement pour financer les prestations retraite. Au total, selon des travaux récents (Conseil d'Orientation des Retraites, 2013 et Couhin et Grave, 2014), près de 40 % des ressources participant au financement de la CNAV ne sont pas assises sur les cotisations sociales. Les finalités de cette diversification sont indépendantes des prestations servies. Aussi, cette diversification ne permet pas de distinguer les droits contributifs des dispositifs de solidarité.
- 22 En matière de droits versés aux assurés, la notion de contributivité restreinte peut conduire à une hiérarchisation entre les droits ouverts au titre de la contributivité et ceux obtenus à partir des mécanismes de solidarité. En effet, le principe de contributivité restreinte pose comme prioritaires les droits proportionnels aux cotisations et comme subsidiaires ceux atténuant ce lien de proportionnalité. Cela rend ces derniers plus aisément « excluables » ou « amendables », dans la mesure où ils ne sont plus considérés comme étant au cœur du régime général (Aubert et Bachelet, 2012).
- 23 Cette « hiérarchisation » des droits et ses effets sur la place de la solidarité dans le système de retraite se retrouvent de manière très claire dans l'esprit de la réforme des retraites de 2003⁸. Pour la première fois, celle-ci distingue en effet explicitement la durée cotisée par les assurés, c'est-à-dire la « durée contributive », et la durée validée au titre des périodes non travaillées (ou « durée solidaire ») pour l'éligibilité à une mesure. Ainsi, l'accès au dispositif de retraite anticipée pour carrières longues ou encore à l'ouverture du droit à la majoration du minimum contributif, deux dispositifs créés lors par la loi de 2003, prennent en compte les périodes cotisées et les périodes assimilées⁹ de manière différenciée, les deuxièmes n'étant prises en compte que dans une certaine limite. Ces nouvelles dispositions réglementaires renvoient ainsi implicitement à une hiérarchie

entre droits « contributifs » et droits « solidaires » : les droits acquis au titre des mécanismes de solidarité sont désormais considérés comme des droits inférieurs.

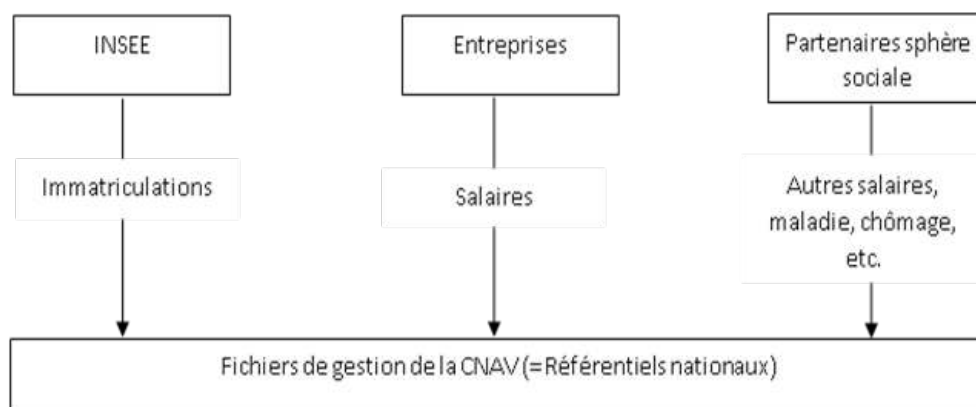
2. Une évaluation économique des effets de la contributivité stricte sur le montant des pensions de la CNAV

- 24 Nous proposons ici d'évaluer les effets, sur le niveau des prestations versées par le régime général d'assurance vieillesse, du glissement vers une définition plus stricte du principe de contributivité. Plus précisément, nous procédons à des simulations, à partir des données de la CNAV, afin de mesurer les effets que pourraient produire l'application d'une contributivité stricte au barème des pensions du régime général (2.1.). Nous nous intéressons en particulier à deux éléments essentiels dans le calcul de la pension de base : le salaire annuel moyen (2.2.) et le « minimum contributif » (2.3.).

2.1. Données et méthodes mobilisées pour l'évaluation

- 25 Nous évaluons les effets que pourraient produire, à terme, un renforcement du caractère contributif du barème des pensions au régime général d'assurance vieillesse. Pour cela, nous proposons de simuler, sur des assurés de la CNAV, l'application de différentes législations répondant plus fortement à la norme de contributivité stricte et de comparer le niveau de pension ainsi obtenu à celui effectivement perçu en application de la législation actuelle. Nous nous basons sur les fichiers de gestion de la CNAV pour mener ces simulations, et notamment sur le fichier exhaustif des départs à la retraite de l'année 2010.
- 26 La CNAV gère les droits à la retraite des salariés du secteur privé et à ce titre est le régime de retraite le plus important en France. En 2011, il regroupait 69,1 % des actifs, 17,8 millions de cotisants et 13,1 millions de retraités.
- 27 Les fichiers de gestion de la CNAV contiennent l'intégralité des personnes affiliées à la Sécurité sociale, soit plus de 90 millions d'individus. Comme le précise le schéma 1, les bases de gestion sont alimentées par l'INSEE (s'agissant des données relatives à l'immatriculation, et en particulier la date de naissance), par les employeurs via les déclarations annuelles de données sociales (principalement les informations concernant les salaires) et les différents partenaires de la sphère sociale (notamment pour les périodes de chômage, de maladie, etc.). Les bases de données que nous utilisons regroupent donc l'ensemble des données administratives utiles au calcul de la pension servie au régime général.

Schéma 1. Circuit simplifié d'alimentation des fichiers de gestion de la CNAV



- 28 Ces données concernent essentiellement l'activité professionnelle des salariés. Chaque assuré dispose ainsi d'un compte carrière qui retrace, année par année, les périodes prises en compte, la nature de cette période (périodes cotisées au régime général avec le montant du salaire associé, périodes cotisées dans un autre régime, périodes validées au titre de la maladie, du chômage, etc...). Ces périodes sont comptabilisées en trimestres de validation, dans la mesure où, au régime général, les durées sont exprimées en trimestres. Ces informations permettent au moment du départ en retraite de calculer le montant de la pension qui sera versée par le régime général.
- 29 Nous disposons ainsi de données permettant de retracer l'ensemble de la carrière et de calculer les droits à pensions selon différentes législations, réelles ou fictives. Le principe général de la simulation est de reconstituer la pension des personnes ayant liquidé leur retraite à la CNAV en 2010, selon les différentes hypothèses envisagées en matière de législation. Ces montants sont comparés aux pensions réellement perçues par les nouveaux retraités de 2010 afin d'évaluer l'impact de ces législations fictives.
- 30 Une des principales limites de cet exercice tient évidemment au fait que les simulations portent sur la seule pension du régime général sans prise en compte des autres pensions perçues par l'assuré. Cependant, la pension moyenne de droits propre, c'est-à-dire hors pension de réversion, est composée à près de 60 % par la retraite versée par le Régime général (Mette, 2009). Elle représente donc une part importante de la pension globale. Une autre limite importante est que les montants de pension sont simulés sans modifications des comportements de départ en retraite. Or, les assurés qui subissent une modification du montant de leur pension peuvent modifier leur âge de départ en retraite pour compenser cette modification. Ce cas de figure n'est pas considéré dans les évaluations réalisées. Enfin, compte tenu des données que nous utilisons, nous nous concentrons exclusivement sur les montants individuels de la pension de base, sans considération des pensions de réversion. Cela conduit, à l'évidence, à occulter un élément fortement « non-contributif » du barème des pensions du régime général d'assurance vieillesse.
- 31 Nous nous intéressons à deux éléments centraux du barème de pension du régime général d'assurance vieillesse : le nombre de salaires retenus pour le calcul de la pension de base (encore appelé salaire de référence ou salaire annuel moyen) et le minimum contributif. Nous simulons, pour ces deux dispositifs, des législations certes fictives mais ayant déjà été discutées lors de réunions du Conseil d'Orientation des Retraites. Les simulations sur le salaire annuel moyen ont été discutées à deux reprises : lors des réunions du 13 mai

2009 et du 25 septembre 2012¹⁰. Pour le minimum contributif, la simulation s'appuie sur les modifications législatives de 2003 et de 2009 ainsi que sur les réflexions concernant les évolutions possibles des dispositifs de solidarité évoquées lors de la réunion du Conseil d'Orientation des Retraites du 24 octobre 2012. Y était envisagée la possibilité d'ouvrir le dispositif non plus en cas de départ à taux plein mais sous condition d'un seuil d'assurance minimal.

2.2. D'une pension « rétributive » à un salaire annuel moyen « contributif » : quels effets sur le montant des retraites ?

- 32 Comme nous l'avons dit précédemment, l'acceptation restreinte de la contributivité impose une contrainte d'équivalence au niveau individuel. Cela sous-tend que les prestations perçues par un assuré sont proportionnelles aux cotisations versées par ce même assuré durant son activité. Pour se rapprocher de cette acceptation de la contributivité, le régime général d'assurance vieillesse devrait donc servir des pensions proportionnelles à l'ensemble des salaires perçus ayant donné lieu à versement de cotisations au cours de la carrière. Les modalités de calcul de la pension de base au régime général ne répondent pas à une telle logique, même si les contraintes financières qui pèsent sur le régime ont conduit à s'en rapprocher.

Le salaire de référence : des 10 dernières années de salaire aux 10 meilleures salaires annuels

- 33 Depuis son origine, le régime général d'assurance vieillesse verse des pensions calculées sur la base des revenus salariaux. En effet, l'article 63 de l'ordonnance du 19 octobre 1945, qui fonde le régime général, prévoit que la pension de retraite est calculée comme une proportion du « salaire annuel de base ». Cette proportion varie selon l'âge de l'individu, d'un minimum fixé à 20 % à l'âge de 60 ans à un maximum égal à 40 % à partir de 65 ans. En ce qui concerne le « salaire annuel de base », celui-ci est initialement défini comme la moyenne des salaires perçus au cours « des dix dernières années d'assurance accomplies avant l'âge de soixante ans ou avant l'âge servant de base à la liquidation, si ce mode de calcul est plus avantageux pour l'assuré » (article 71 de l'ordonnance du 19 octobre 1945).
- 34 Ce mode de calcul pose implicitement le principe d'une pension de retraite calculée comme un revenu de remplacement du salaire de fin de carrière. Ce principe vient de la construction du système de retraite, qui s'est faite suivant une logique professionnelle. En cela, le régime général en annuités s'inspire des régimes de retraite d'entreprise à prestations définies. On peut ainsi considérer, à l'instar de Sterdyniak (2009), que dans ses fondements, le régime général est supposé verser des pensions à caractère « rétributif », c'est-à-dire qu'il récompense la carrière des individus, en leur garantissant un maintien de leur niveau de vie. Cependant, à l'origine, le maintien du niveau de vie n'est pas réellement assuré car le taux de remplacement des salaires de fin de carrière est fixé au maximum à 40 %. Mais, comme le souligne Bozio (2006), « dans l'esprit du législateur de l'époque, ce faible taux de remplacement est susceptible d'évoluer au fur et à mesure que le développement économique le permet » (p. 42). Le contexte économique et financier est favorable durant la phase de montée en charge du régime général. Aussi, la réforme des retraites de 1971 « portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité » va effectivement augmenter le niveau garanti de remplacement du salaire par la pension en augmentant le taux de la pension à 50 % et en définissant le salaire

annuel de base comme la moyenne des 10 meilleurs salaires annuels revalorisés (cf. encadré 1). On est loin ici de l'idée d'une pension calculée comme la moyenne des salaires de toute la carrière ayant donné lieu à des cotisations.

Le passage aux 25 meilleures années de salaire

- 35 Le tournant en matière de législations sur le salaire de référence est la loi portant réforme des retraites de 1993, qui introduit des mesures visant à réduire le montant des prestations versées, dans un contexte économique et financier moins favorable. Cette réforme est précédée du Livre Blanc sur les retraites de 1991, qui liste une série de mesures pouvant garantir à terme le financement des retraites. Le rapport discute, entre autres, l'idée d'un salaire annuel de base « plus contributif », c'est-à-dire assis sur un nombre plus élevé de salaires ayant donné lieu à cotisations. « Un calcul de la pension sur la base du salaire moyen des 25 meilleures années » y est présenté comme une « évolution qui tendrait à faire davantage de la prestation reçue le reflet de l'effort de cotisation fourni tout en laissant subsister une logique de solidarité professionnelle puisque les plus mauvaises années de la carrière, liées en particulier aux difficultés d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail, seraient neutralisées et ne pénaliseraient donc pas l'assuré lors de la liquidation de ses droits » (p. 151).

Encadré 1. Les règles de calcul de la pension de droit propre¹¹ au régime général d'assurance vieillesse

La pension de base du régime général est calculée comme une fraction des meilleurs salaires perçus durant la carrière suivant la formule ci-dessous :

- Le *salaire annuel moyen* est la moyenne des meilleurs salaires annuels perçus par l'individu
- Le *taux* est la fraction du salaire annuel moyen. Il est plafonné à 50 % et est dit plein lorsqu'il atteint ce niveau plafond. C'est le cas lorsqu'un salarié (i) valide un nombre suffisant de trimestres, (ii) s'il prend sa retraite à partir de l'âge du taux plein automatique, ou encore (iii) dès l'âge minimum légal au titre de l'inaptitude. Si aucune de ces trois conditions n'est réunie, une pénalité s'applique, appelée « décote ». Elle est proportionnelle à la distance qui sépare l'individu de la condition qui lui est le plus favorable.
- Le *coefficient de proratisation* rapporte la durée validée au régime général à celle requise. Il est plafonné à 1.

- 36 Suite à ce rapport, la législation issue de la réforme de 1993 augmente le nombre de salaires annuels pris en compte dans le calcul du salaire annuel moyen. Celui-ci passe progressivement, par génération, de 10 à 25, comme précisé dans le Tableau 1. En tenant compte d'un nombre de salaires plus grand, le montant de la pension de retraite est ainsi représentatif d'un intervalle plus large de la carrière. En cela, le mode de calcul de la pension du régime général se rapproche de la contributivité stricte.

Tableau 1. Evolution du nombre de salaires annuels retenus dans le calcul du SAM

Tableau 1. Evolution du nombre de salaires annuels retenus dans le calcul du SAM

Génération	Nombre de salaires entrant dans le SAM
1933 et précédentes	10
1934	11
1935	12
1936	13
1937	14
1938	15
1939	16
1940	17
1941	18
1942	19
1943	20
1944	21
1945	22
1946	23
1947	24
1948 et suivantes	25

Source : Base législative de la CNAV

Source : Base législative de la CNAV

- 37 Malgré des dispositifs amortisseurs introduits par la réforme des retraites de 2003¹², le resserrement du principe de contributivité a des conséquences négatives sur le montant des pensions, en particulier pour les personnes ayant des carrières longues et ascendantes (Bridenne et Brossard, 2008).

Les effets d'un salaire annuel moyen strictement contributif

- 38 Le salaire de référence servant de base au calcul de la pension de retraite est ainsi, dans l'état actuel de la législation, plus contributif qu'il y a vingt ans, puisqu'il reflète davantage la carrière passée des assurés. En d'autres termes, il semble bien y avoir eu un glissement vers une contributivité plus stricte s'agissant de ce paramètre de calcul de la pension.
- 39 Pour illustrer ce qu'entraînerait, en termes de perte de pension, le passage à un salaire de référence strictement contributif, nous comparons les montants de pension selon deux règles alternatives de calcul : la première consiste à appliquer la règle des 25 meilleurs salaires (comme prévu à terme par la réglementation en vigueur) ; la seconde consiste à prendre en compte la totalité des salaires portés au compte et permettant de valider au moins un trimestre¹³. Les cas comparés sont synthétisés dans le tableau 2. Nous appliquons ces deux modalités de calcul alternatives sur le flux exhaustif de nouveaux retraités d'un droit propre du régime général en 2010¹⁴, et distinguons les résultats par genre et selon le statut de pensionné.

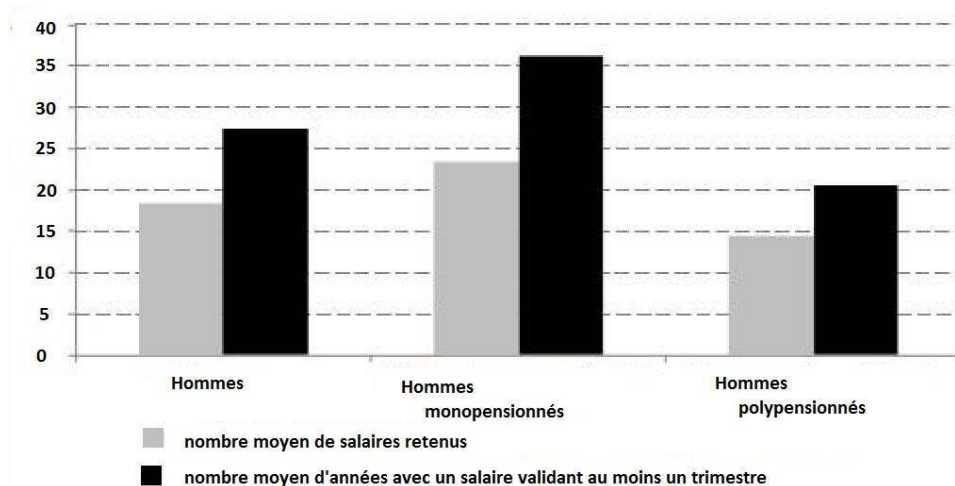
Tableau 2. Résumé des cas comparés concernant le nombre de salaires retenus

	Nombre de salaires annuels retenus	Exclusion des faibles salaires	Proratization pour les polypensionnés	Revalorisation des salaires portés au compte
« 25 meilleurs salaires »	25 meilleurs	OUI	OUI	Législation en vigueur
« Ensemble des salaires »	Tous	OUI	OUI	Législation en vigueur

Lecture : Dans le cadre de la simulation « Ensemble des salaires », tous les salaires portés au compte validant au moins un trimestre sont retenus dans le calcul du salaire annuel moyen. La règle de proratisation des salaires pour les assurés polypensionnés des régimes alignés est appliquée. Les salaires portés au compte sont revalorisés comme la réglementation en vigueur le prévoit.

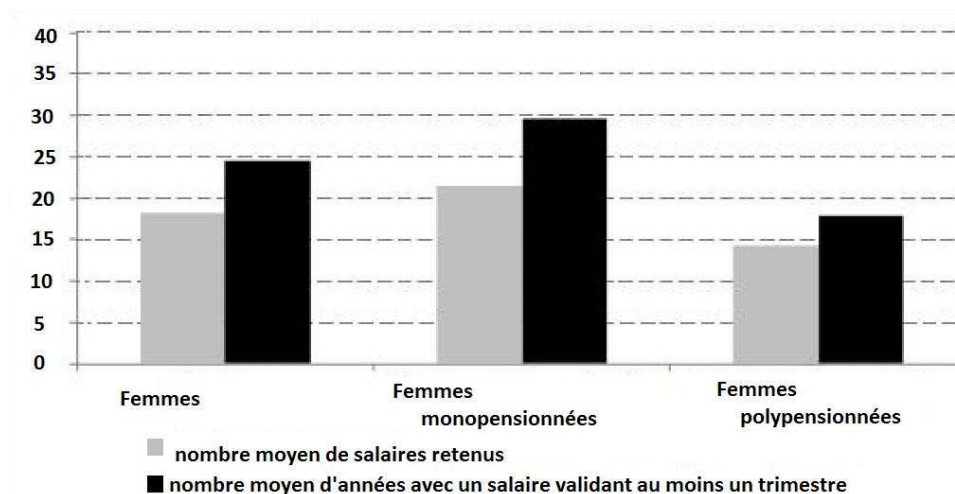
- 40 Le nombre moyen de salaires retenus selon ces deux modalités de calcul du SAM est présenté dans le graphique 1. Suivant la règle des « 25 meilleurs salaires », 18 salaires sont effectivement retenus en moyenne dans le calcul du SAM, pour les hommes comme pour les femmes. Les retraités de droit propre de 2010 ont pourtant en moyenne 27 salaires validant au moins un trimestre pour les hommes et 24 pour les femmes. En d'autres termes, la règle « Ensemble des salaires » impliquerait la prise en compte de respectivement 9 et 7 salaires supplémentaires pour les hommes et pour les femmes ayant pris leur retraite en 2010.
- 41 Le resserrement du principe de contributivité s'agissant du salaire de référence produirait potentiellement plus d'effets sur les pensions des monopensionnés, c'est-à-dire les personnes ayant fait toute leur carrière en tant que salarié du secteur privé. Les monopensionnés hommes et femmes ont en effet respectivement 36 et 30 salaires validant un trimestre et ont un nombre moyen de salaires retenus proches du maximum retenu (respectivement 24 et 21 salaires retenus). Les polypensionnés ont moins de salaires validant un trimestre que les monopensionnés, 21 pour les hommes et 18 pour les femmes, et avec la règle de proratisation pour les polypensionnés alignés, ils ont un nombre moyen de salaires retenus égal à 14.

Graphique 1. Nombre moyen de salaires pris en compte dans le calcul de la pension – Ensemble des retraités de droit propre de 2010 - Hommes



Source : Caisse nationale d'assurance-vieillesse.

Graphique 1. Nombre moyen de salaires pris en compte dans le calcul de la pension – Ensemble des retraités de droit propre de 2010 - Femmes



Champ : Ensemble des retraités de droit propre de 2010 ayant un SAM non nul.

Lecture : Suivant la règle des 25 meilleurs salaires annuels, le nombre moyen de salaires retenus pour le calcul du SAM est de 18,4 pour les hommes retraités de droit propre de 2010.

Source : Caisse nationale d'assurance-vieillesse.

- 42 Tous les assurés ne verraient pas nécessairement leur pension baisser suite à l'application de ce mode de calcul du SAM. Ainsi les assurés monopensionnés disposant d'une carrière au régime général inférieure ou égale à 25 années ne seraient pas affectés par les modifications de la règle de calcul du SAM. Dans les autres situations, le SAM serait réduit avec le nouveau mode de calcul, d'autant plus que la carrière est longue.
- 43 Pour les bénéficiaires du minimum contributif, le montant de la pension demeurerait inchangé, malgré une baisse du SAM. Par ailleurs, certains assurés pourraient, en conséquence de la baisse de leur SAM, devenir bénéficiaires du minimum contributif.

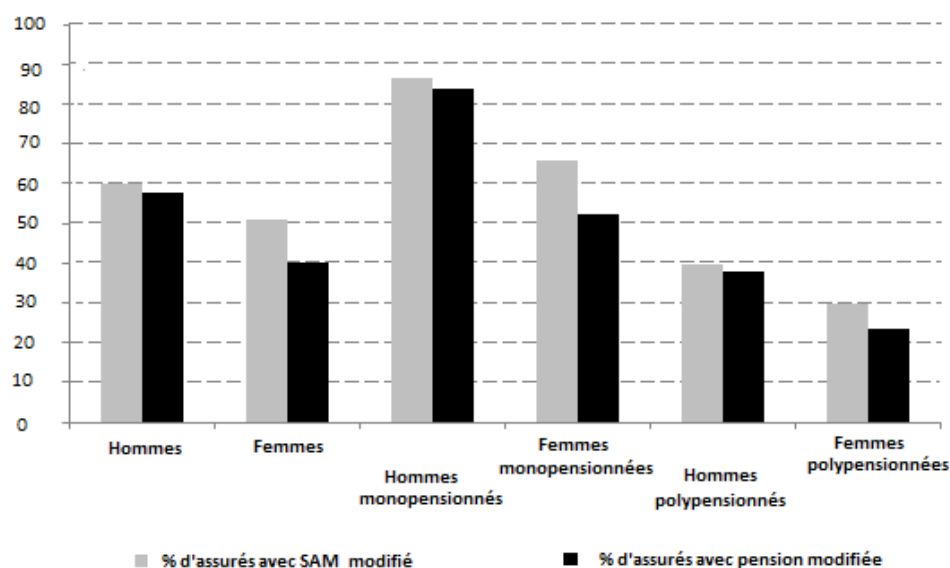
L'effet moyen sur le niveau de la pension devrait par conséquent être plus limité que celui sur le niveau du SAM. Les effets attendus sont résumés dans le Tableau 3.

Tableau 3. Bilan des effets attendus sur la pension de la prise en compte de tous les salaires dans le calcul du SAM

	Bénéficiaire du minimum contributif	Non Bénéficiaire du minimum contributif
SAM inchangé	Pension inchangée	Pension inchangée
SAM inférieur	Pension inchangée	Pension inférieure

- 44 Le principe de contributivité restreinte conduirait à une baisse du SAM pour 60 % des hommes et 50 % des femmes ayant pris leur retraite au régime général en 2010, pour une baisse moyenne respective de 15 % et 16 % (cf. graphiques 2 et 3).

Graphique 2. Part (en %) des retraités dont le SAM et la pension seraient modifiés par la règle « Ensemble des salaires »



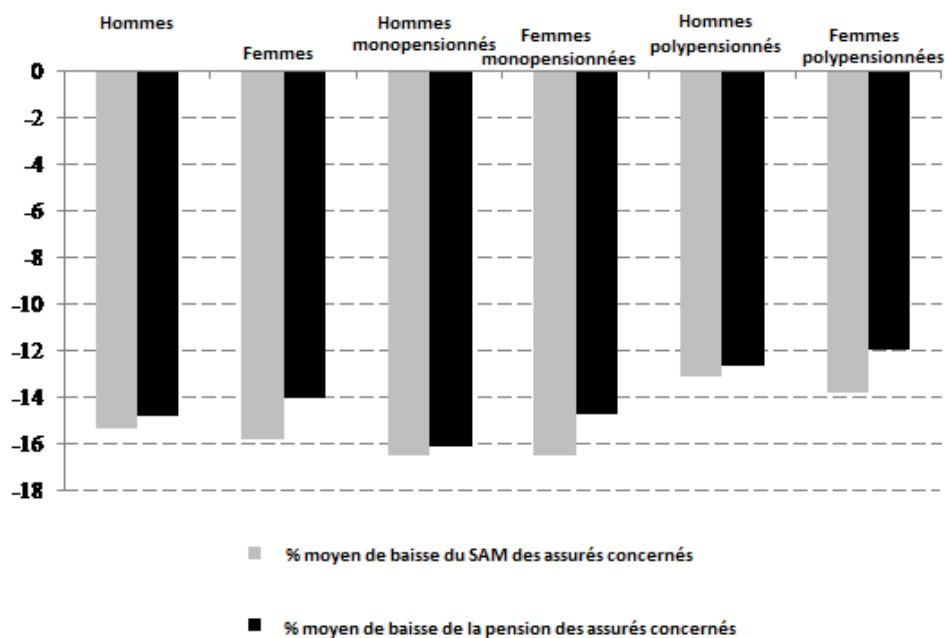
Champ : Ensemble des retraités de droit propre de 2010 ayant un SAM non nul.

Lecture : 60 % des hommes retraités de droit propre ont un SAM modifié avec la règle « Ensemble des salaires ».

Source : Caisse nationale d'assurance-vieillesse.

- 45 Une proportion comparable d'hommes aurait également à supporter une baisse de leur pension de même ampleur. En revanche pour les femmes, le minimum contributif amortirait l'effet négatif de cette mesure. Elles seraient alors 40 % à voir le montant de leur pension réduit de 14 % en moyenne. Les effets seraient les plus forts pour les monopensionnés, en particulier ceux ne bénéficiant pas du minimum contributif. Entre 24 et 38 % des polypensionnés auraient une pension plus faible, pour une baisse moyenne de 12 %.

Graphique 3. Baisse relative moyenne (en %) du SAM et de la pension de droit propre en cas d'application de la règle « Ensemble des salaires » pour le calcul du SAM



Champ : Retraités de droit propre de 2010 ayant un SAM modifié.

Lecture : L'application de la règle « Ensemble des salaires » pour le calcul du SAM impliquerait une baisse de 15 % de la pension des hommes concernés.

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

- 46 S'il était strictement appliqué au salaire de référence, le principe de contributivité pourrait donc produire d'importants effets sur le montant des pensions servies par le régime général d'assurance vieillesse.

2.3. Vers un « minimum contributif » plus contributif : les effets potentiels pour les retraités à faible pension

- 47 A l'origine, le minimum contributif est un dispositif de solidarité destiné à améliorer la pension des personnes disposant de salaires faibles, malgré une carrière complète. A partir de 2003, les modalités de calcul de ce dispositif ont évolué dans le but de le rendre davantage contributif. Nous analysons ici les effets sur le montant des pensions que pourraient produire la recherche d'une stricte contributivité du minimum contributif.

Le minimum contributif : un dispositif de solidarité pour les retraités à salaires faibles

- 48 Lors de sa création en 1983, le minimum contributif avait pour objectif de « valoriser la carrière des assurés qui, bien qu'ayant travaillé un grand nombre d'années, n'ont acquis, en contrepartie de salaires faibles, qu'une pension inférieure au montant actuel du minimum vieillesse » (Exposé des motifs, Projet de loi portant réforme des retraites de 1983). Le minimum contributif est accordé à partir de l'âge minimum légal, dès lors que la pension personnelle est liquidée sur la base du taux plein de 50 %¹⁵.

- 49 Ce dispositif de solidarité intragénérationnelle a ainsi pour objectif de garantir aux assurés ayant atteint le taux plein un montant minimum de retraite supérieur au minimum vieillesse, prévu pour les personnes ayant peu ou n'ayant jamais travaillé. Avec la condition préalable d'avoir le taux plein pour bénéficier du minimum contributif, la cible visée est donc celle d'assurés ayant eu une carrière complète avec de très faibles salaires au régime général.
- 50 Cependant, la condition de taux plein, qui peut être obtenue par la durée d'assurance, peut également l'être par l'âge, dès lors que l'assuré demande sa retraite à partir de 65 ans (et à 67 lorsque la loi de 2010 sera totalement appliquée) ou dès 60 ans (et à 62 ans à terme) s'il est reconnu inapte au travail (cf. encadré 1 pour les modalités d'acquisition du taux plein).
- 51 Depuis sa création, la part des retraités bénéficiaires de cette prestation vieillesse n'a cessé d'augmenter pour concerner aujourd'hui plus d'un tiers des retraités du régime général, en majorité des femmes (Bac et Couhin, 2008).

Encadré 2. Le montant du minimum contributif entier

Au 1^{er} Avril 2010, le montant entier du minimum contributif versé à un retraité est composé d'un minimum non majoré, prenant en compte tous les trimestres d'assurance (y compris ceux non cotisés) qui s'élève à 595,64 euros par mois (7 147,75 € par an), auquel s'ajoute une majoration au titre des trimestres cotisés, s'élevant au maximum à 55,23 €, par mois soit 6 % supplémentaire. Le montant assuré par le minimum contributif entier s'élève ainsi à 650,87 € par mois, soit 45 % de la pension maximale versée par le régime général¹⁶.

Le montant de minimum contributif qui est effectivement versé aux retraités est proratisé par la durée validée au régime général pour la partie non majorée et par la durée cotisée pour la partie majorée. Le fait de bénéficier du minimum contributif n'implique donc pas la perception du minimum entier.

Les réformes successives du minimum contributif depuis 2003 : vers une contributivité accrue

- 52 A partir de 2003, une série de mesures concernant le minimum contributif a visé à rendre ce dernier davantage contributif, au sens restrictif du terme (Bridenne et Couhin, 2012). Ce resserrement du principe de contributivité appliqué au minimum contributif s'est fait principalement en deux étapes :
- D'une part, dans le cadre de la loi portant réforme des retraites de 2003¹⁷, une majoration du minimum contributif a été créée. Celle-ci s'applique au titre des trimestres d'assurance ayant effectivement donné lieu au paiement de cotisations à la charge de l'assuré, c'est-à-dire les trimestres « contributifs » (cf. supra). Cette majoration a été introduite dans le but « 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 » (article 4 de la loi de 2003). Pour garantir cet objectif, cette majoration a été exceptionnellement revalorisée de 3 % en 2004, 2006 et en 2008, revalorisations qui se sont ajoutées aux hausses générales annuelles des pensions.
- En introduisant, au sein du minimum contributif, une majoration au titre des périodes

cotisées, revalorisée plus fortement, l'objectif est de verser une pension minimale d'autant plus élevée que l'assuré a cotisé longtemps au cours de sa carrière, accentuant ainsi la logique contributive de la pension minimale versée par le régime général.

- D'autre part, dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale de 2009, les conditions d'octroi de la majoration de pension ont été durcies. Cette loi a été précédée du rapport annuel de la Cour des Comptes sur la sécurité sociale de 2008 qui recommandait de recentrer le dispositif sur la population cible de 1983, à savoir les personnes ayant eu de longues carrières professionnelles faiblement rémunérées. La loi de 2009 prévoit ainsi que le bénéfice de la majoration est soumis à la condition d'avoir validé, au titre d'une activité, au moins 120 trimestres au cours de sa carrière. En d'autres termes, à partir du 1^{er} avril 2009, seuls les assurés disposant d'une durée « contributive » minimale de 120 trimestres peuvent bénéficier de la majoration du minimum contributif.

Encadre 3. Minimum contributif et minimum vieillesse

L'instauration du minimum contributif en 1983 s'est faite en référence au minimum vieillesse car il s'agissait de garantir un montant de pension supérieure au minimum vieillesse pour des assurés ayant eu de faibles rémunérations. A l'origine donc, deux différences majeures permettaient de distinguer les dispositifs :

- Le minimum contributif constituait une garantie concernant le droit personnel et uniquement la retraite de base de l'assuré. Il ne constituait par conséquent qu'un des éléments de ressources de l'assuré. A l'opposé, le minimum vieillesse n'est pas une pension de retraite mais une allocation de solidarité aux personnes âgées : il permet de porter les ressources des bénéficiaires à un seuil (en 2015 : 800 € pour une personne seule et 1242 € pour un couple).
- Le minimum contributif était financé par le régime concerné sur la base des cotisations tandis que les dépenses du minimum vieillesse sont prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

Depuis, ces deux distinctions s'estompent. Une partie du financement du MICO est prise en charge par le FSV depuis 2011 (cf. supra). Par ailleurs, les barèmes du minimum vieillesse et ceux du MICO sont devenus très proches pour une personne seule (pour le MICO : le montant entier s'élève à 628,99 auquel peut s'ajouter 58,33 € de majoration et une retraite complémentaire, tandis que le minimum vieillesse est de 800 €). Or, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'attribution du MICO n'est possible que dans la limite où l'ensemble des pensions de base et complémentaires ne dépasse pas un certain plafond (1128,96 € au 1^{er} janvier 2015). Comme la pension de retraite est la ressource prédominante pour les personnes de 65 ans et plus à faibles ressources (Arnold et Lelièvre 2013), le MICO n'est donc plus servi indépendamment des ressources de l'assuré, en particulier pour les personnes seules.

Les effets de la logique contributive « jusqu'au bout »

- 53 Nous proposons ici d'analyser les effets que pourraient produire, à terme, l'accentuation de la logique contributive mise en œuvre depuis 2003 s'agissant du minimum contributif. Nous simulons une législation fictive qui viserait à rendre le minimum contributif proportionnel à la durée cotisée dans son intégralité (et non plus uniquement pour sa majoration) et évaluons les effets induits par ce changement de législation. Cette mesure est ensuite renforcée, comme l'a été la majoration en 2009, en réservant le bénéfice du minimum contributif à ceux qui ont une durée d'activité au moins égale à 120 trimestres.

- 54 Comme pour le salaire de référence, cette analyse est effectuée en simulant sur les nouveaux retraités de 2010 ces deux modifications de manière séparée, puis simultanément. Les cas comparés sont résumés dans le tableau 4. Enfin, notre analyse est restreinte au champ des monopensionnés¹⁸.

Tableau 4. Résumé des cas comparés concernant le minimum contributif

	Proportionnalité relativement au nombre de trimestres cotisés	Eligibilité pour 120 trimestres cotisés minimum
« Législation actuelle »	Majoration	Majoration
« Législation fictive 1 »	Montant de base + majoration	Majoration
« Législation fictive 2 »	Majoration	Montant de base + majoration
« Législation fictive 3 »	Montant de base + majoration	Montant de base + majoration

Lecture : Dans le cadre de la simulation « législation fictive 1 », la règle de proportionnalité par rapport au nombre de trimestres cotisés est appliquée non seulement à la majoration du minimum contributif (comme dans la législation en vigueur) mais aussi à son montant de base.

- 55 Une majorité des pensions portées au minimum contributif (MICO dans les illustrations qui suivent) concerne des assurés n'ayant pas une durée d'assurance nécessaire pour avoir une pension entière (Tableau 5).

Tableau 5. Montants mensuels moyens de pension au régime général (en € 2010)

	Pension globale	Durée moyenne validée	Durée moyenne cotisée
		(en trimestres)	(en trimestres)
Hommes non bénéficiaires MICO	1 067	164	154
Hommes bénéficiaires MICO	442 (24 %*)	111	76
Femmes non bénéficiaires MICO	848	162	131
Femmes bénéficiaires MICO	475 (27 %*)	124	65

Champ : Retraités de droit propre de 2010, monopensionnés.

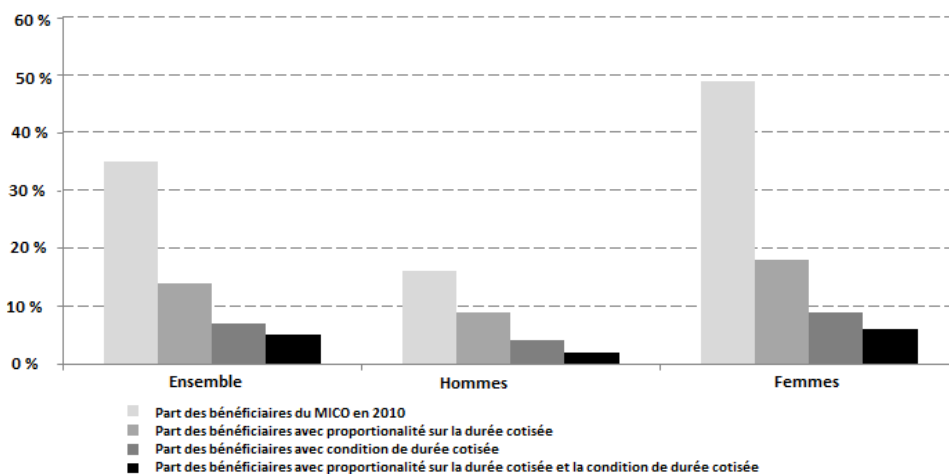
Lecture : Les hommes monopensionnés non bénéficiaires du MICO perçoivent en moyenne en 2010 une pension de droit propre de 1 067 euros, contre 442 euros pour les bénéficiaires du MICO.

*Part du minimum contributif dans la pension totale

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

- 56 Il s'agit d'assurés bénéficiant du taux plein non pas au titre de la durée mais par l'âge ou par le fait d'être reconnu inapte au travail ou invalide¹⁹. Les bénéficiaires du minimum contributif ont des pensions peu élevées comparativement aux autres retraités mais le minimum contributif est un apport important : il représente en moyenne 24 % de la pension des hommes et 27 % de celle des femmes.
- 57 Rendre le montant du minimum contributif proportionnel à la durée cotisée et non plus validée conduirait à exclure du dispositif plus de la moitié des bénéficiaires de la législation actuelle (cf. graphique 4). En effet, le montant de pension minimale assuré par ce minimum contributif, proratisé sur la durée cotisée, devient suivant cette législation, inférieur aux montants de droits propres pour les assurés exclus.
- 58 La sortie du dispositif est nettement plus marquée pour les femmes : alors que dans la situation de référence, une femme sur deux est concernée par le minimum contributif, elles ne seraient plus qu'une sur cinq dans ce cas si la règle de proportionnalité était appliquée.
- 59 La « législation fictive 2 », qui consiste à conditionner l'obtention du minimum contributif à une durée cotisée minimale de 120 trimestres, conduirait quant à elle à exclure près de 80 % des bénéficiaires actuels du dispositif. Ainsi, seuls 4 % des hommes et 9 % des femmes bénéficieraient du dispositif, contre respectivement 16 % et 49 % en 2010.
- 60 Enfin, suivant la « législation fictive 3 », c'est-à-dire lorsque le montant du minimum contributif est proratisé sur la durée cotisée et qu'une durée minimale de 120 trimestres cotisés est nécessaire pour ouvrir le droit, l'effet de champ sur les bénéficiaires est encore plus important : il ne reste plus que 5 % de bénéficiaires parmi les nouveaux retraités monopensionnés (2 % chez les hommes et 6 % chez les femmes).

Graphique 4. Part des bénéficiaires du minimum contributif selon les différentes règles d'attribution



Champ : Retraités de droit propre de 2010, monopensionnés bénéficiaires du MICO.

Lecture : En 2010, 35 % des retraités de droit propre monopensionnés ont bénéficié du MICO. Si la règle « Proportionnalité du MICO à la durée cotisée » était appliquée, seuls 14 % des retraités en bénéficieraient.

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse.

- 61 Le tableau 6 indique les baisses moyennes de pension induites par l'application des différentes législations fictives, aussi bien pour les personnes qui sortent du dispositif que pour celles qui demeurent bénéficiaires.
- 62 La législation fictive 1 provoque une baisse moyenne de pension de 23 % pour les retraités bénéficiaires dans la situation de référence qui sortent du dispositif. Pour les bénéficiaires restants, la baisse de pension est de l'ordre de 20 % et s'explique par une diminution de près de 60 % du montant du minimum contributif calculé selon la « législation fictive 1 » (par rapport à la législation en vigueur).

Tableau 6. Baisse relative de pension induite par l'application de la législation fictive (en écart à la législation actuelle)

	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Exclus	Bénéficiaires	Exclus	Bénéficiaires	Exclus	Bénéficiaire
Législation fictive 1	-17 %	-16 % (-47%)*	-24 %	-22 % (-60 %)	-23 %	-20 % (-57 %)
Législation fictive 2	-28 %	-4 % (-24 %)	-31 %	-3 % (-16 %)	-30 %	-3 % (-18 %)
Législation fictive 3	-24 %	-12 % (-46 %)	-28 %	-11 % (-46 %)	-28 %	-11 % (-46 %)

Champ : Retraités de droit propre de 2010, monopensionnés bénéficiaires du MICO.

Lecture : En moyenne, pour les personnes exclues du MICO suite à l'application de la législation fictive 1, la baisse induite est de l'ordre de 23 %.

Baisse relative du montant du minimum contributif pour les bénéficiaires du dispositif.

Source : Caisse nationale d'assurance vieillesse

- 63 La législation fictive 2 provoque une baisse de pension plus importante pour les personnes exclues du dispositif : elle est de l'ordre de 30 %. En revanche, les personnes maintenues dans le dispositif, moins nombreuses que dans la législation 1, voient leur pension baisser de manière plus limitée. Pour celles-ci, la pension baisse en moyenne de 3 % sous l'effet d'une diminution d'environ 18 % du montant du minimum contributif.
- 64 Enfin, si la législation fictive 3 était appliquée, les 80 % de bénéficiaires actuels exclus du dispositif verraient leur pension diminuer de 28 %. Pour les bénéficiaires qui se maintiennent dans le dispositif, le supplément de pension apporté par le minimum contributif diminue de près de la moitié (46 %) par rapport à la situation de référence, ce qui provoque une baisse moyenne de 11 % du montant de leur pension.

Conclusion

- 65 Les réformes des retraites mises en œuvre depuis le début des années 1990 se sont appuyées sur un usage restrictif de la norme de contributivité. Cette dernière est désormais entendue comme une règle de proportionnalité stricte entre les salaires ayant donné lieu à contributions et les prestations perçues. Au nom de ce principe de contributivité plus strictement définie, des mesures fortes ont été mises en œuvre pour le régime général d'assurance vieillesse depuis le début des années 1990 : création du Fonds de Solidarité Vieillesse pour distinguer les dépenses de solidarité de celles relevant de la contributivité ; prise en compte d'un nombre de salaires annuels plus importants pour le calcul de la pension ; hiérarchisation des trimestres selon qu'ils ont donné lieu à cotisations de la part de l'assuré ou non. Ces mesures ont eu des conséquences importantes sur les conditions de départ en retraite des assurés du régime général d'assurance vieillesse et en particulier sur le montant de leur pension.
- 66 Comme nous l'avons illustré dans cet article, les conséquences négatives sur le montant des pensions servies pourraient être encore plus fortes si ce glissement vers un principe de contributivité stricte se poursuit. Nous avons en effet simulé le renforcement du caractère contributif du barème des pensions du régime général d'assurance vieillesse à travers deux dispositifs centraux : le salaire de référence et le minimum contributif.
- 67 Dans le cas du salaire de référence, la recherche d'une stricte contributivité conduirait à considérer l'ensemble des salaires ayant donné lieu à versement des cotisations pour le calcul de la pension (au lieu des 25 meilleurs salaires actuellement). Cette législation, si elle venait à s'appliquer, provoquerait une baisse de pension pour près de la moitié des retraités et entraînerait une baisse de pension d'environ 15 % pour ces derniers.
- 68 Dans le cas du minimum contributif, la recherche d'une plus forte contributivité pourrait conduire à considérer plus fortement les trimestres ayant effectivement donné lieu à versement de cotisations, aussi bien pour le calcul du minimum que pour les conditions d'entrée dans le dispositif. De telles évolutions législatives se traduiraient par l'exclusion d'une part importante des actuels bénéficiaires et par une diminution drastique du montant servi pour les bénéficiaires restants.

BIBLIOGRAPHIE

- Albert C. et Oliveau J.-B. (2011), Simulation d'un passage du régime général en comptes notionnels à l'aide du modèle de projection PRISME, *Retraite et Société*, vol. 60, pp. 137-171.
- Arnaud F. (2009), Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite étrangers, *Document de Travail de la DGTPE*, n° 2009/08, 22 p.
- Arnold C. et Lelièvre M. (2013) « Le niveau de vie des personnes âgées de 1996 à 2009 : une progression moyenne en ligne avec celle des personnes d'âge actif, mais des situations individuelles et générationnelles plus contractées » in *Les Revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE références, Edition 2013.
- Aubert P. et Blanchet D. (2011), Les retraites : solidarité, contributivité et comportements de liquidation, *Economie et Statistique*, vol. 441-442, pp. 3-14.
- Aubert P. et Bachelet M. (2012), Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français, *Document de Travail de l'INSEE*, n° 2012/06, 47 p., Juin.
- Bac C. et Couhin J. (2008), L'apport du minimum contributif : entre redistribution et contributivité, *Cadr'@ge*, n° 3, 6 p., juin.
- Benallah S. (2009), « Simulation de la prise en compte de l'ensemble des salaires pour le calcul du salaire annuel moyen », Document de travail du Conseil d'Orientation des Retraites, Réunion du 13 mai 2009 : « Solidarité et contributivité dans les systèmes de retraite français et étrangers ».
- Benallah S., Bonnet C., El Moudden C. et Math A. (2012), Comment mesurer la « générosité » des systèmes de retraite ? Une application aux pays de la Méditerranée, *Région et Développement*, vol. 35, pp. 215-234.
- Benallah S. et Vanriet-Margueron J. (2012), « Simulation de modifications du mode de calcul du salaire annuel moyen au régime général », Document de travail du Conseil d'Orientation des Retraites, Réunion du 25 septembre 2012, « Réflexions sur les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions ».
- Blanchet D. (1995), Deux usages du concept d'assurance et deux usages du concept de solidarité, *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4, pp. 33-44.
- Blanchet D. (1996), La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites, *Economie et Statistique*, vol. 291, pages 33-45.
http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1996_num_291_1_6027
- Blanchet D., Bozio A. et Rabaté S. (2016), Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ?, *Revue Économique*, à paraître.
- Borgetto M. (2007), La protection sociale fondée sur l'emploi : un modèle inadapté ? Entre cotisations sociales et fiscalité, *Informations Sociales*, n° 142, pp. 6-17.
- Bonnet C., Colin C. et Ralle P. (2002), Les formes de solidarité dans le système actuel de retraite, *Revue d'Economie Financière*, n° 68, pp. 113-136.
- Bridenne I. et Brossard C. (2008), Les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général, *Retraite et Société*, n° 58, pp. 122-153.

- Bridenne I. et Couhin J. (2012), La contributivité accrue de la pension de base : source d'inégalités entre genre ?, *Retraite et Société*, vol. 63, pp. 190-203.
- Castel N. (2010), Salaire ou revenu différé ? Vers un nouveau système de retraite, *Revue française de sociologie*, vol. 51, p. 61-84.
- Chojnicki X. et Magnani R. (2010), Réforme des retraites en France : évaluation de la mise en place d'un système par comptes notionnels, *Document de travail du CEPII*, n° 2010-21, 48 p., octobre.
- Commissariat Général du Plan (1986), *Viellir solidaires : La solidarité entre générations face au vieillissement démographique ; l'avenir des systèmes de retraite*, La Documentation Française, 242 p. Juin.
- Conseil d'Orientation des Retraites (2010), *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, Septième rapport du Conseil d'orientation des retraites, 261 p., janvier.
- Conseil d'Orientation des Retraites (2013), « *Comparaison des structures de financement des régimes de retraite* », Document de travail du COR, n° 4, Séance du 26 novembre 2013, « *Les structures de financement des régimes de retraite* », 33 p., novembre.
- Couhin J et Grave N. (2014), Sources et circuits de financement de la Cnav, *Cadr'@ge*, n° 27, 7 p., septembre.
- Cour des Comptes (2012), « *Rapport sur la Sécurité sociale pour 2012, Chapitre XIV : la couverture vieillesse des personnes les plus pauvres* », pp. 404-431.
- Cuvilliez J., Lefebvre G., Lissot P., Dubois Y., Koubi M. (2015), L'exercice européen de projection des dépenses de retraites : à l'horizon 2060, leur poids dans le PIB reculerait fortement en France, *INSEE Analyses*, n° 21, août.
- Dupeyroux J.-J., Borgetto M. et Lafore R. (2011), *Droit de la sécurité sociale*, Ed. Dalloz (17^{ème} édition).
- El-Moudden-Bajram C. (2000), *Prestations contributives et redistribution : une approche de l'équité intragénérationnelle des retraites*, Thèse de doctorat, Université de Caen.
- Lechevalier A. (1997), Les réformes des systèmes de protection sociale : d'un modèle à l'autre, *Revue Française d'Economie*, vol. 12, n° 2, pp. 97-132.
- Lechevalier A. et Palier B. (2006), « *Essai d'analyse des caractéristiques économiques, sociales et politiques du régime d'assurance du revenu salarial* », Communication présentée au colloque « *Etat et Régulation sociale : comment penser la cohérence de l'intervention publique ?* », 11-13 Septembre 2006.
- Legros F. (1996), Neutralité actuarielle et propriétés redistributives des systèmes de retraite, *Economie et Statistique*, vol. 291, n° 1, pp. 173-183.
- Livre Blanc sur les retraites (1991), *Garantir dans l'équité les retraites de demain*, La Documentation Française, 237 p., Mai.
- Mette C. (2009), Niveau des pensions et part du régime général, *Retraite et Société*, vol. 56, pp212.
- Rebérioux M. (1996), Jaurès et la loi sur les retraites ouvrières et paysannes 1910, *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 3, juillet-septembre, pp. 99-108.
- Sterdyniak H. (2009), Retraites : à la recherche de solutions miracles, *Revue de l'OFCE*, n° 109, p. 109-140.

NOTES

1. Du point de vue du droit, ce glissement du principe de contributivité est d'ailleurs considéré comme une erreur (Dupeyroux et alii, 2011).
2. « La Commission souhaite que la mission des régimes de retraite soit clarifiée et leur caractère contributif renforcé. (...) Les périodes d'interruption de carrière, quelles qu'elles soient (chômage, maladie...) ne seront plus validées dans le cadre de ce régime ; les divers aléas de carrière ne donneront lieu à aucun rattrapage ; la situation familiale ne sera pas prise en considération » (pp. 69-70)
3. Les propositions de réformes structurelles visant à basculer vers un système de retraite en comptes notionnels (Bozio, Piketty, 2009) renvoient à une acception encore plus restrictive de la contributivité qui impose une condition d'équivalence actuarielle. Dans cette configuration, un régime de retraite est dit contributif s'il permet, au niveau individuel, une stricte équivalence entre les cotisations versées et les prestations perçues. Partant de cette acception, la recherche de l'équilibre global du système ou du régime de retraite passe par celle de l'équilibre au niveau individuel entre cotisations versées et prestations perçues.
4. Les questionnements abordés ici rejoignent ceux suscités par l'utilisation du terme « générosité » dans le domaine des retraites. En effet, dans la littérature économique, le concept de générosité renvoie tantôt à la capacité d'un système de retraite de verser des pensions élevées, tantôt à sa capacité de couvrir des assurés sans exiger de contreparties (voir notamment Benallah et alii, 2012). Ces deux conceptions de la générosité ne s'opposent pas formellement mais diffèrent principalement suivant la place que la solidarité intragénérationnelle occupe.
5. Une des questions est de savoir si ce droit d'entrée concerne uniquement le travailleur ou certains membres de sa famille également (cf. la pension de réversion).
6. On trouve une autre justification, a posteriori, du basculement d'une partie du financement du minimum contributif par le FSV dans le Rapport sur la Sécurité sociale de 2012 (Cour des Comptes, 2012) : « les effets de substitution que produit l'attribution [du minimum contributif] sur le recours au minimum vieillesse s'accompagnent de transferts de dépenses entre le FSV et les régimes de retraite qui perturbent la lisibilité des évolutions du coût de la couverture vieillesse globale des bénéficiaires du minimum vieillesse. (...) Il en résulte un besoin de clarification des financements respectifs du minimum vieillesse et des minima de pensions. A cet égard, les dispositions de la LFSS 2011 ont prévu que le FSV contribue désormais au financement du minimum contributif pour un montant forfaitairement déterminé chaque année en LFSS » (p. 411).
7. On notera ici la contradiction entre le caractère « non-contributif » des avantages pris en charge par le FSV et la prise en charge par ce dernier du « minimum contributif » : « le présent article propose de faire participer le FSV au financement d'un avantage non contributif actuellement pris en charge par les régimes, la majoration de pension versée au titre de l'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale, dite « minimum contributif » (exposé des motifs de l'article 57 de la LFSS 2011).
8. Rappelons ici que la réforme des retraites de 2003 a explicitement visé à rendre le système de retraite plus contributif (voir article 2 des dispositions générales de la loi et l'exposé des motifs).
9. Il s'agit des périodes validées au titre du chômage, de la maladie ou de l'invalidité.
10. Les documents discutés lors de ces deux réunions sont accessibles à partir des liens suivants :
<http://www.cor-retraites.fr/article348.html>
<http://www.cor-retraites.fr/article340.html>
11. Par opposition au droit dérivé, constitué principalement de la pension de réversion.

12. La réforme des retraites de 2003 a introduit deux mesures visant à amortir les effets négatifs de la prise en compte d'un plus grand nombre de salaires dans le calcul de la pension, et donc d'une plus forte contributivité. La première mesure exclut du calcul du SAM les faibles salaires, c'est-à-dire les salaires (annuels) ne validant pas un trimestre. La deuxième mesure, dite « règle de proratisation du nombre des salaires », concerne les assurés polypensionnés des régimes alignés. Elle leur garantit la prise en compte d'un nombre de salaires proportionnel à la durée effectuée au régime général et tenant compte de la durée passée dans chacun des régimes.

13. Nous reprenons ici la méthode et les résultats de deux évaluations, menées à la demande du Conseil d'Orientation des Retraites, visant à étudier les effets d'une plus stricte contributivité du régime général d'assurance vieillesse (voir Benallah, 2009 et Benallah et Vanriet-Margueron, 2012).

14. Parmi ces retraités, ceux ayant liquidé à partir de 63 ans sont nés avant 1948. Leur SAM est donc basé sur un nombre de salaires annuels inférieur à 25 (cf. Tableau 1). Afin d'étudier les effets à terme de la règle des 25 meilleurs salaires annuels, nous appliquons cette règle à l'ensemble des retraités, y compris ceux nés avant 1948. Les pensions sont par conséquent calculées en tenant compte des 25 meilleures années de salaire, avec application de la règle de proratisation des salaires pour les polypensionnés des régimes alignés et de la règle d'exclusion des faibles salaires.

15. Voir encadré 2 pour une présentation du montant minimum entier garanti pour les personnes éligibles au dispositif.

16. Le montant de la pension maximal du régime général est de 1 442,50 euros (50 % du plafond de la sécurité sociale).

17. Loi n° 2003/775 du 21 août 2003.

18. Certains polypensionnés peuvent en 2010 être bénéficiaires du minimum contributif au régime général en raison d'un court passage dans le régime mais avoir une pension élevée dans un autre régime. Pour cette population, il est difficile d'appréhender précisément les effets à attendre des mesures fictives simulées.

19. Parmi les bénéficiaires monopensionnés du flux 2010, environ 24 % perçoivent le minimum contributif entier.

RÉSUMÉS

Le système de retraite français a connu depuis le début des années 1990 une succession de « réformes », dans le but affiché de garantir l'équilibre financier des régimes de retraite. Le régime général d'assurance vieillesse, qui sert les retraites de base des salariés du secteur privé, a été particulièrement touché par ces réformes. Outre les économies qu'elles ont permis de générer pour le régime, ces réformes ont également fortement contribué à redéfinir la place de la solidarité et de la contributivité dans le barème de prestations.

L'objet de cet article est précisément de discuter des effets de cette redéfinition. Nous discutons en particulier le glissement de la norme de contributivité vers une acception plus restrictive qui a conduit à concevoir de manière plus étroite le lien entre contribution et prestation. Ce glissement a des conséquences importantes sur le montant des prestations versées par le régime général d'assurance-vieillesse. Nous les illustrons en partie en mobilisant les données de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse.

Since the early 1990's, the French pension system has been reformed in order to secure its financial stability. The basic scheme, covering private sector employees, has been especially concerned by these reforms. In addition to the decrease in spending for this scheme, these reforms have also strongly contributed to redefine the respective place of solidarity and contributivity in then pension calculation.

The aim of this paper is precisely to discuss the effects of this redefinition. In particular, we discuss the evolution of the usage of contributivity standard in a restricted way. This evolution leads to consider more closely the link between contributions and benefits and affect substantially the amount of benefits payed by the basic scheme. We illustrate these effects by using administrative and exhaustive data.

INDEX

Mots-clés : retraite, contributivité, solidarité intragénérationnelle

Keywords : pension reforms, contributivity, intra-generational solidarity

Code JEL J14 - Economics of the Elderly • Economics of the Handicapped • Non-Labor Market Discrimination, H55 - Social Security and Public Pensions, G22 - Insurance • Insurance Companies • Actuarial Studies

AUTEURS

CATHERINE BAC

Economiste, Direction Statistiques, Prospective et Recherche – Pôle évaluation, Caisse nationale d'assurance-vieillesse ; Adresse : 110 avenue de Flandre, 75951 Paris Cedex 19. Tél. : + 33 1 55 45 63 58. catherine.bac[at]cnav.fr

SAMIA BENALLAH

Maître de conférences en économie, Université de Reims Champagne-Ardenne, EA Regards ; Adresse : 57bis rue Pierre Taittinger CS 80005 51096 Reims Cedex. samia.benallah[at]univ-reims.fr