

# Mission

# Petites retraites

## **Retraites et retraités modestes Diagnostic et propositions**

Présenté par **Lionel Causse**, Député des Landes  
et **Nicolas Turquois**, Député de la Vienne

**Mai 2021**



## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b>	<b>8</b>
<b>PARTIE 1/ LE CONSTAT : UN TIERS DES RETRAITÉS PERÇOIVENT UNE FAIBLE PENSION - UNE PROPORTION EN RÉGRESSION</b>	<b>15</b>
I. Les aléas de carrière et la charge des enfants expliquent principalement la formation des faibles pensions	15
A. Les données et la méthode utilisées dans une étude inédite DSS/Cnav	16
1. Les données	16
2. La méthode	17
3. Les limites liées aux données et à la méthode	17
B. Les principaux enseignements sociologiques de l'étude DSS/Cnav	19
1. Les carrières incomplètes sont le premier facteur explicatif des petites pensions	19
2. Les femmes constituent les trois-quarts des retraités recevant de faibles pensions de droit direct	21
3. Les personnes supposées avoir eu une activité à l'étranger sont nombreuses à percevoir des retraites inférieures à 1 000 €	23
4. Le chômage, l'inaptitude et l'entrée tardive sur le marché du travail sont d'autres facteurs explicatifs importants	23
5. Les indépendants, les commerçants, les artisans, les non-salariés agricoles et leurs conjoints : des catégories très impactées	24
6. Les faibles pensions sont territorialisées	24
7. Les effectifs et les causes ayant provoqué la formation des faibles pensions ont évolué dans le temps	25
C. Les principaux enseignements en termes de montants de pension	28
1. Les pensions sont particulièrement faibles pour les carrières discontinues	28
2. Des différences de valorisation entre trimestres qui questionnent	29
II. Le contexte des retraites	31
A. Le nombre de retraités continue de croître	31
B. Les durées de carrière des retraités augmentent	32
C. L'âge de départ à la retraite s'élève	33
D. Les écarts des montants de pension restent importants mais se réduisent entre les hommes et les femmes	34
E. Près de 40 % des retraités perçoivent une retraite incluant un minimum de pension	36
III. Le bilan	38

<b>PARTIE 2/ LES CAUSES : LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME DE RETRAITE REND DIFFICILE POUR LES PERSONNES CONCERNÉES L'ANTICIPATION ET LA PRÉVENTION D'UNE FAIBLE RETRAITE</b>	40
I. Le système de retraite français présente une grande complexité liée à sa construction socio-professionnelle mais comporte de multiples dispositifs de solidarité	40
A. Un système complexe construit progressivement sur des solidarités professionnelles	40
B. Le système de retraite inclut de nombreux dispositifs de solidarités	44
1. Des dispositifs de solidarité compensent les aléas de carrière	44
2. Les minima de pensions soutiennent le revenu des retraités	49
3. Les effets contrastés des dispositifs de solidarité	51
C. Les règles du système de retraite induisent également des redistributions implicites entre assurés, qui peuvent a contrario accroître les inégalités	54
D. L'ASPA complète les revenus tirés de droits contributifs lorsqu'ils sont insuffisants	57
1. Le nombre des allocataires du minimum vieillesse diminue depuis 1960	60
2. Un non recours estimé important	61
3. Les récupérations sur succession	62
II. La difficulté d'anticiper et de prévenir une faible retraite pour les personnes concernées	63
A. Le système de retraite demeure difficilement lisible	63
B. Les limites du droit à l'information individuelle sur la retraite pour certains assurés	68
C. La sous-utilisation des dispositifs de transition entre l'activité et la retraite	69
D. La non liquidation par certains assurés d'une partie de leurs droits à retraite	72
III. Un système de retraite solidaire devenu injuste, illisible par sa complexité et inadapté à la société d'aujourd'hui	72
<b>PARTIE 3/ LES PROPOSITIONS : LA NÉCESSAIRE RÉDUCTION DU NOMBRE DE FAIBLES PENSIONS EXIGE DE PRÉVENIR LEUR APPARITION ET DE MIEUX VALORISER LES DROITS CONTRIBUTIFS</b>	74
I. Améliorer l'information des assurés	75
A. Proposition 1 : Mieux informer les assurés dès 45 ans et tout particulièrement en cas de risque de faible pension.	75
B. Proposition 2 : Signaler automatiquement les pensions non liquidées aux assurés lorsqu'ils ont au moins 70 ans.	79
C. Proposition 3 : Généraliser les techniques de ciblage par datamining expérimentées au régime général pour limiter le non recours à l'ASPA.	80

II. Réhabiliter les cotisations	81
A. Proposition 4 : Permettre à un employeur de financer le rachat de trimestres de retraite des jeunes salariés.	81
B. Proposition 5 : Augmenter l'assiette minimale de cotisation pour les artisans-commerçants pour valider 4 trimestres au lieu de 3.	82
C. Proposition 5 bis (proposition de repli par rapport à la proposition 5) : permettre aux indépendants commerçants et artisans de racheter rétroactivement des trimestres manquants dans les 3 ans qui suivent une mauvaise année et donc "profiter" des bonnes années pour récupérer le retard.	84
D. Proposition 6 : Faire converger les règles du régime de retraite des non-salariés agricoles vers celles du régime général et de la LURA.	84
E. Proposition 7 : Limiter dans le temps l'usage par une personne des statuts pénalisants au regard des droits futurs à retraite : conjoint collaborateur, micro-entrepreneur...	86
F. Proposition 8 : Permettre le bénéfice de droits retraites en cas de cumul emploi retraite.	87
G. Proposition 9 : Valoriser les trimestres excédentaires issus de MDA quand la pension est inférieure à 85 % du SMIC net en 2025.	90
III. Revaloriser les droits acquis	91
A. Proposition 10 : Majorer à 85% du SMIC net en 2025 le MICO majoré pour les nouveaux retraités.	91
B. Proposition 11 : Revaloriser les pensions des retraités actuels à 85 % du SMIC pour ceux ayant atteint le taux plein et validé 120 trimestres.	93
C. Proposition 12 : renforcer la pension de réversion lorsque le conjoint défunt bénéficiait d'un minimum de pension.	95
D. Proposition 13 : Maintenir la pension minimale pour une carrière complète au SMIC au-dessus du niveau de l'ASPA.	98
E. Proposition 14 : Augmenter le seuil de récupération sur succession de l'ASPA de 39 000 euros à 100 000 euros pour tenter de résorber le non recours.	98
<b>PARTIE 4/ FINANCER LES MESURES PROPOSÉES</b>	100
I. Les mesures de financement portant sur les retraités	101
A. La réduction de l'abattement de 10 % à l'impôt sur le revenu pour les pensions et retraites	102
B. L'alignement du taux normal de CSG des retraités sur celui des actifs en contrepartie de la suppression de la cotisation maladie de 1 % applicable sur la retraite complémentaire	102
C. Un prélèvement supplémentaire sur les transmissions de patrimoine	102
D. Une sous-revalorisation ou un gel ponctuel des pensions de retraite	103

II. Les mesures portant sur les entreprises et les actifs	103
A. L'allongement de la durée travaillée durant la vie active, par exemple par création d'une deuxième journée de solidarité	103
B. L'augmentation des cotisations pour la retraite	104
<b>ANNEXES</b>	107
I. Lettre de Mission du Premier Ministre	107
II. Les statuts de conjoints collaborateurs et de micro-entrepreneurs et les droits à retraite	108
III. La répartition géographique des retraités	111
A. La proportion de retraités par territoires	111
B. Où résident les retraités avec les pensions les plus modestes ?	112
C. Les départements comptant de nombreux retraités comptent également les pensions les plus faibles	115
D. Focus sur la situation des Outre-Mer	116
IV. Les principaux enseignements des travaux d'expérimentation pour la lutte contre le non-recours à l'Aspa à partir d'un ciblage par datamining : ciblage des potentiels bénéficiaires de l'Aspa – description, démarches réalisées et résultats des travaux effectués par les caisses auprès des assurés ciblés	117
V. Les effets de la mise en place d'une garantie différentielle pour les retraités du champ LURA (mesure pour le stock de prestataires) et RCI (mesure pour le flux des indépendants)	121
VI. Contribution écrite des syndicats	123

## REMERCIEMENTS

Nos remerciements s'adressent tout d'abord aux Premiers Ministres, Edouard Philippe, pour nous avoir confié ce rapport, et Jean Castex pour nous avoir permis de le réaliser en accédant aux différents services de l'Etat.

Nous tenons également à saluer très chaleureusement nos présidents de groupe à l'Assemblée Nationale, qui ont activement contribué à ce qu'une mission consacrée aux retraites modestes soit proposée.

Un très grand merci à l'ensemble du cabinet de Laurent PIETRASZEWSKI, Secrétaire d'Etat chargé des Retraites et de la Santé au travail, et au Pôle social et parlementaire du Premier Ministre avec lesquels nous avons pu échanger de façon très approfondie tout au long de la mission.

Les administrations centrales et institutions compétentes, et en particulier la DSS, la DREES et la CNAV, ont aussi été d'un grand soutien, de même que l'ensemble des personnes auditionnées. Les retours d'expériences de chacune et chacun ont permis de collecter les données indispensables à l'établissement d'un constat sur les retraites modestes et la formulation de propositions chiffrées.

Enfin, nous avons à cœur de formuler des remerciements appuyés à nos collaborateurs respectifs, Madame Anaïs AUGER, Monsieur Antoine COURANT et Monsieur Abigail GIORDANO.

Lionel Causse  
Député des Landes

Nicolas Turquois  
Député de la Vienne

## INTRODUCTION

**Le contexte** : Le 11 mars 2020, le Premier Ministre Edouard Philippe confiait aux deux rapporteurs une mission sur le sujet des petites pensions. L'Assemblée Nationale était en plein examen du projet de loi en vue de l'installation d'un système universel de retraites dont les modalités s'appliqueraient aux futurs retraités. Pour autant et parallèlement, les débats au Parlement et dans l'opinion se cristallisaient souvent à propos de la situation des retraites déjà liquidées et notamment des plus modestes d'entre elles.

C'est donc dans ce contexte que le Premier Ministre avait demandé aux rapporteurs d'établir un diagnostic précis sur les situations des personnes concernées par ces petites pensions. Il devait porter en particulier sur le profil des assurés, leurs durées d'assurance, leurs profils de carrière, leurs régimes de retraite, les montants de pension tous régimes, les cotisations versées tout au long de la carrière notamment. Il s'agissait aussi de dégager des pistes pour corriger des situations jugées inéquitables, le tout en tenant compte avec attention de la trajectoire financière de l'assurance vieillesse.

Le sujet est vaste et complexe. Cinq jours plus tard, avec la mise en place du confinement qui allait durer pratiquement deux mois, les conditions d'élaboration de la mission changeaient radicalement. En accord avec les services du Premier Ministre Jean Castex, les rapporteurs ont alors choisi de décaler la publication de leur rapport. D'une part, le contexte sanitaire ne permettait pas d'effectuer dans de bonnes conditions le nécessaire travail d'audition à conduire pour mener à bien la mission. Mais, d'autre part, les conséquences même du confinement sur l'activité économique, et donc *in fine* sur les ressources financières des régimes de retraite, impliquaient d'attendre quelques mois pour mieux analyser la nouvelle situation.

C'est donc près d'une année après la lettre de mission que les rapporteurs remettront leur rapport au gouvernement, une année extraordinaire dans tous les sens du terme. Ce rapport doit être lu à l'aune de ces nouvelles considérations tant les impacts de cette crise vont être majeurs sur le système de retraite et combien il est difficile de les cerner pleinement encore.

**Le constat** : Pour qualifier les petites pensions, c'est le seuil de 1000 € qui a été retenu. La connotation symbolique est évidente mais elle correspond surtout à quelques euros près au seuil de pauvreté pour une personne seule : une petite pension est donc indirectement appréciée ici comme la pension ne permettant pas à elle seule de sortir du seuil de pauvreté. Autant la valeur de 1000 € est simple, autant la réalité des pensionnés qui sont en-dessous est beaucoup plus complexe. Entre ceux qui ont travaillé toute leur vie mais avec des rémunérations faibles et des cotisations tout aussi faibles voire inexistantes, ceux dont les carrières ont été très discontinues soit par choix ou soit par obligation ou ceux qui sont rentrés tardivement sur le marché du travail après avoir, par exemple, choisi de se consacrer à l'éducation des enfants ou être d'origine étrangère, il était important de qualifier et de quantifier ces différentes réalités.

Pour fixer les ordres de grandeur, la France compte environ 15,5 millions de retraités résidant en France et 37 % d'entre eux (5,75 millions) perçoivent une pension mensuelle brute de droit direct inférieure à 1000 €. Si on retire ceux qui ont eu une part significative de leur carrière à l'étranger, on peut affirmer qu'un tiers des retraités (31 % exactement) sont concernés par ce que nous définissons comme une petite pension. Si on considère aussi les pensions de réversion, la part des pensions inférieures à 1000€ serait de 28 % (et de 22 % en excluant les assurés ayant eu une part significative de leur carrière à l'étranger).

Parmi ces retraités, surtout si l'on ne prend pas en compte les pensions de réversion, les femmes sont fortement représentées puisqu'elles constituent les trois-quarts de cette catégorie. Ainsi 52 % des femmes perçoivent une retraite de droit direct modeste alors qu'ils ne sont que 20 % parmi les hommes. Cette disparité s'explique en grande partie par deux facteurs principaux souvent liés à la maternité : les longues périodes sans activités et celles travaillées en temps partiel.

Le chômage, l'inaptitude et l'entrée tardive sur le marché du travail sont d'autres facteurs déterminants. Les assurés non-salariés et les exploitants agricoles sont également sur-représentés parmi les retraités modestes. Ainsi on note qu'en moyenne les pensions les plus faibles sont versées aux retraités affiliés à la mutualité sociale agricole (MSA) et à la sécurité sociale des indépendants (SSI).

C'est aussi la nature même de la pension qu'il a fallu considérer. Deux systèmes cohabitent et, dans une certaine mesure, se complètent. Il y a bien sûr le système de retraite par répartition, fondé sur les cotisations sur salaire, qui structure largement l'organisation générale des retraites en France. Il est pour autant significativement complété par un système de minima social, l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), financé par la solidarité nationale.

Si l'augmentation récente du niveau de l'ASPA à hauteur de 903 €, portée par l'actuelle majorité, est un réel progrès, les rapporteurs considèrent que ce minimum social ne peut constituer l'unique solution pour traiter de la question des petites pensions. D'abord, il ne semble pas sain de laisser un système de retraite dépendre de dispositifs financés par la solidarité nationale pour compenser ses propres manquements et des contextes socio-démographiques et économiques moins favorables. Mais surtout, il n'apparaît pas équitable qu'une pension issue d'une carrière complète soit inférieure à un minimum social. Il est ici aussi question de dignité et de valeur accordée au travail.

Cette problématique était déjà au centre des débats sur la loi sur les retraites ouvrières et paysannes de 1910, Jean Jaurès préférant l'idée « *d'assurance sociale* » à une « *loi d'assistance* » :

*« C'est d'abord, je le répète et je n'y insiste pas, la reconnaissance du principe de l'assurance. Entre l'assurance et l'assistance, même libéralement organisée, il y a un abîme. L'assisté, même quand la loi lui donne ce qu'il appelle un droit, est obligé de plaider pour avoir la réalisation de ce droit ; il faut que le vieillard de 70 ans démontre qu'il est indigent, et son indigence est évaluée arbitrairement par les pouvoirs locaux qui, tantôt amis, tantôt hostiles, font trop souvent de la question d'assistance un moyen de*

*gouvernement préfectoral dont les maires ruraux se font trop souvent les instruments. Et puis, il faut que l'individu quémende, et dans son attitude d'assisté, il sent encore peser sur ses épaules, courbées par le travail, le poids de la servitude sociale. Au contraire, l'assuré a un plein droit ; un droit absolu, un droit inconditionnel ; son titre est là, aussi certain que l'est pour les bourgeois, en période bourgeoise, le titre de rente. À l'âge fixé par la loi en vertu d'une table de mortalité publiquement calculée, et dont les résultats sont publics, il a le droit d'exiger, il exige, il reçoit un certain chiffre et il ne reçoit pas seulement un recours matériel, il reçoit un secours de dignité morale. »*

C'est donc dans cet esprit de consolidation du système d'assurance sociale, de valorisation du travail et des cotisations associées que les rapporteurs ont abordé cette mission.

**Les causes** : Si la trop faible constitution de droits, liée à de faibles cotisations versées, est sans conteste l'explication principale aux faibles pensions, les règles du système de retraite actuel peuvent dans de nombreux cas en amplifier les conséquences.

Le montant de la pension est avant tout le reflet des cotisations versées et celles-ci étant proportionnelles au revenu, c'est le couple « durée de cotisation » - « montants des cotisations » qui est le principal déterminant du niveau de la pension. Celui qui ne cotise pas longtemps et/ou sur de faibles revenus aura une pension faible. C'est pourquoi on retrouve majoritairement parmi les pensionnés modestes, celles et ceux qui ont eu des carrières interrompues (éducation des enfants, chômage, maladie), des carrières commencées tardivement (longues études, éducation des enfants) ou finies précocement (invalidité, maladie, chômage) mais aussi celles et ceux qui ont cotisé sur de faibles bases de revenus (exploitants agricoles, indépendants, conjoints-collaborateurs...).

Pour autant, la complexité des règles du système de retraite mais aussi certains dispositifs de solidarité contribuent aussi de façon substantielle à la situation actuelle en matière de faibles pensions.

D'une part, nombreux sont nos compatriotes qui ne comprennent pas les mécanismes de calcul qui conduiront à leur propre pension et qui, de fait, découvrent la faiblesse de ce que sera leur pension quelques mois seulement avant leur départ en retraite. Ce constat de dernière minute est trop tardif pour corriger le tir significativement. D'autre part, il est clairement établi que l'existence de certains dispositifs de solidarité (majoration de durée d'assurance, assurance vieillesse des parents au foyer), créés pour tenir compte en particulier des maternités et du temps consacré à l'éducation des enfants, sont de véritables trappes à petites pensions. S'ils contribuent à valider des trimestres, les revenus portés au compte sur ces périodes sont faibles, et génèrent peu ou pas de droits à retraite (notamment au sein des régimes complémentaires) sans que, souvent, les bénéficiaires en aient conscience.

En outre, l'évolution sociétale et le fonctionnement du marché du travail soulignent de façon accrue les limites du système actuel. Là où les règles des différents régimes étaient pertinentes pour des personnes au parcours professionnel plutôt linéaire, elles génèrent d'abord de la complexité comme on vient de l'évoquer pour celles et ceux qui changent plusieurs fois de métier au cours de leur vie. Elles sont aussi à l'origine de véritables

difficultés, en particulier sur la prise en compte des durées cotisées et des revenus portés au compte avec des règles de proratisation parfois contre-productives pour l'assuré.

A l'avenir, la réponse au défi des pensions modestes viendra à la fois de la capacité du marché du travail français à fournir suffisamment d'emplois correctement rémunérés mais aussi de la mise en place, par les pouvoirs publics, de règles de calcul des pensions beaucoup plus homogènes et compréhensibles pour tenir compte de parcours de vie personnels et professionnels de plus en plus hétérogènes.

**Les propositions** : L'objectif de la mission était d'analyser la situation des faibles pensions et de faire un certain nombre de propositions avec l'évidente ambition de résorber ce problème à l'avenir. Il s'agissait aussi d'émettre des propositions pour les retraités actuels. Il est important de distinguer ces deux ambitions.

Prévoir des mesures pour les générations futures, c'est considérer le flux des nouveaux retraités et même si leur nombre est important, il est plus aisé d'entrevoir des solutions de financement avec le temps. La progressivité de leur arrivée permet la progressivité de la montée en charge des dispositifs.

Mais prévoir des mesures pour les retraités actuels, c'est considérer "un stock" : appliquer des mesures à ce public c'est donc mettre en place un besoin de financement immédiat, souvent conséquent. Il était donc fondamental de fixer les ordres de grandeur en matière financière pour faire les choix en connaissance de cause.

Les rapporteurs ont donc logiquement structuré leurs propositions autour de ces deux cibles de population.

Pour les futurs retraités, et sans rentrer dans les détails de toutes les propositions qui sont pleinement exposées dans le rapport, deux axes sont mis en avant pour dépasser le sujet des pensions modestes.

C'est d'abord celui de l'information. Pour prendre les bonnes décisions en matière de retraite, il faut en avoir conscience et, pour cela, il faut être informé sur les règles et sur ses droits. Mais en prendre conscience quelques années avant le départ en retraite est trop tardif pour corriger la situation. De précédentes réformes avaient instauré un devoir d'information (Entretien Information Retraite - EIR) des caisses de retraite vers leurs ressortissants à l'approche des 45 ans. Cette information n'est manifestement pas ou peu entendue. Elle s'adresse probablement à trop de personnes au regard du temps et des moyens que les caisses de retraite peuvent y consacrer. Les rapporteurs proposent en particulier de cibler les personnes ayant peu cotisé à 45 ans (proposition 1) et qui sont donc très susceptibles d'avoir une faible pension. Il leur faut un temps d'échange qualitatif pour leur permettre pleinement cette prise de conscience.

C'est ensuite celui des cotisations. Fréquemment, tout au long de la carrière, les cotisations retraite sont perçues comme un prélèvement important au détriment du pouvoir d'achat. Et pour beaucoup, ce n'est qu'au moment de la liquidation, que l'on prend conscience que les cotisations ont généré des droits à la retraite et que les faibles cotisations n'ont généré que de faibles droits. Les cotisations doivent être réhabilitées, les rapporteurs en sont convaincus. C'est pourquoi ils émettent différentes propositions autour de cet enjeu pour les jeunes, les commerçants, les agriculteurs, les conjoints-

collaborateurs et les micro-entrepreneurs notamment (propositions 4 à 7). Ils reprennent aussi une proposition évoquée dans le projet de mise en place du système universel de retraite, celle du cumul emploi-retraite (proposition 8). Reprendre un emploi après le départ en retraite peut être une aspiration, c'est aussi un moyen efficace de compenser une faible pension. Mais cotiser de nouveau sans pour autant se créer de nouveaux droits, ce qui est le cas de la législation actuelle, semble non seulement inéquitable mais apparaît aussi clairement comme un frein au développement du cumul emploi-retraite.

Pour les retraités actuels ou les personnes qui vont arriver en retraite à très court terme, vouloir avancer sur la problématique des pensions modestes, c'est concrètement annoncer un montant, définir un périmètre et choisir l'outil technique pour y arriver.

Clairement, c'est le chiffre de 1000 € de pension qui a été le montant évoqué dans le débat public à de nombreuses reprises et qu'ont retenu les rapporteurs pour leurs projections. Peu ou prou, cela correspond à 85 % du SMIC mais aussi au seuil de pauvreté. Les rapporteurs ont ainsi cherché à évaluer quel serait le coût pour les finances des caisses de retraite de rehausser l'ensemble des pensions déjà liquidées à 1000 € dès 2023 et à 85 % du SMIC dès 2025 pour une carrière complètement travaillée. Pour une question d'équité, seules les pensions inférieures à 1000 € et d'ores et déjà éligibles au MICO majoré (départ à taux plein et 120 trimestres de cotisation minimum) ont été considérées.

Si l'on s'en tient uniquement à ceux qui vont arriver en retraite à partir de 2022 (proposition 10), la mise en place d'un tel dispositif, qui viendrait porter à la cible évoquée la pension d'une personne ayant travaillée toute sa vie au SMIC, est évaluée à 10 millions d'euros dès 2023, 230 millions en 2030 et 2,1 milliards en 2050 pour les seuls retraités du régime général. Il faut ajouter environ 5 millions d'euros pour chaque génération si on intègre une disposition spécifique pour les indépendants soit environ 20 millions d'euros dès 2025.

Si on souhaite étendre ce dispositif à l'ensemble des retraités actuels qui relèvent de la LURA (proposition 11), c'est 2,1 milliards d'euros supplémentaires qu'il faudrait dégager dès 2025. Le coût annuel déclinerait ensuite car les très faibles pensions sont sur-représentées dans les tranches d'âge les plus élevées. Il faut noter que la mise en œuvre de ce dispositif, simple dans son principe, serait d'une redoutable complexité administrative pour apporter une garantie différentielle à chacun des retraités concernés et ne pourrait donc être mis en œuvre de manière immédiate.

Une mesure plus simple, certes moins ambitieuse dans ses montants, consisterait à intégrer le MICO dans le calcul de la réversion (proposition 12 bis). Le ressenti réel de niveau de vie s'appréhende par rapport aux ressources financières du foyer qui traduisent souvent des choix de vie partagés en commun : la retraite d'un conjoint peut être faible, car sa carrière a été stoppée pour l'éducation des enfants, mais celle de l'autre conjoint permet d'arriver à un équilibre. Or de nombreux retraités salariés modestes bénéficient d'un supplément de pension (dispositif du MICO) jusqu'à un plafond de ressources, ce supplément étant proratisé en fonction de la durée cotisée. A ce jour, le supplément n'est pas intégré dans les calculs de la réversion alors qu'il est clairement relié à une logique contributive et qu'il contribue au niveau de vie de l'ensemble du foyer. Considérer le

MICO dans l'ensemble des pensions éligibles à la réversion améliorerait significativement les ressources du conjoint survivant et serait cohérent avec la conception contributive de notre système de retraite.

**Le financement** : Parler de propositions pour améliorer le système de retraite est un exercice exigeant intellectuellement mais qui reste de l'ordre de la discussion si la question du financement n'est pas abordée : les montants, qui viennent d'être évoqués, sont considérables si une réponse doit être apportée à l'ensemble des retraités actuels ainsi qu'aux nouveaux entrants. Ils ne peuvent pas non plus être abordés indépendamment du reste du fonctionnement du système de retraite voire même du fonctionnement d'ensemble de l'économie française compte tenu des effets potentiellement importants en termes de transferts intergénérationnels.

En termes de ressources financières, il y a donc des enjeux de débat public qui dépassent largement le périmètre de ce rapport. Certes des pistes sont évoquées, elles reprennent largement les conclusions du rapport Vachey sur les questions d'autonomie et du grand-âge, ce qui fait sens tant les problématiques sont liées. Elles peuvent être utiles et légitimes pour financer telle ou telle mesure ponctuelle pour améliorer le fonctionnement du système actuel. Pour revaloriser les retraités les plus modestes actuellement, il y aurait une logique à mettre à contribution les retraités les plus aisés. La réduction de l'abattement de 10% pour l'impôt sur le revenu pour les pensions et/ou un prélèvement supplémentaire sur les transmissions de patrimoine peut faire sens. Pour les futurs retraités, la création d'une deuxième journée de solidarité ou l'augmentation des cotisations font partie des pistes envisageables.

Cependant ces mesures génèrent des recettes certes substantielles mais sans commune mesure avec les besoins de financement du système dans son ensemble. Il faut aussi qu'elles soient acceptables. On l'a vu avec la crise des gilets jaunes. La protection de l'environnement est une cause largement partagée, pour autant l'augmentation des taxes sur le carburant a mené à une réaction violente d'une part importante des concitoyens.

Il en sera de même pour la pérennisation de notre système de retraite et sa générosité. Augmenter les pensions modestes est vraisemblablement une idée largement partagée, les financer par un ou deux milliards d'euros chaque année sous forme de prélèvements supplémentaires l'est sûrement beaucoup moins. C'est d'une réforme d'ensemble dont le système de retraite par répartition a besoin : une réforme pour son organisation, une réforme pour son fonctionnement et une réforme pour son financement. Les pensions modestes sont souvent le fruit de ces problèmes-là. Un système complexe, illisible, incompréhensible, mal financé amène de nombreuses personnes dans l'impasse.

De grands équilibres sont à revoir, c'était l'ambition de la création du système universel de retraite. Le débat devra sûrement être repris, il devra dépasser les intérêts catégoriels et aborder la question de la part de vie passée au travail. Quoiqu'il en soit, en matière de pensions modestes, on ne pourra pas dire que "c'était mieux avant". Les rapporteurs considèrent qu'il y a urgence à se saisir de cet enjeu tout en le replaçant dans le contexte du fonctionnement général de notre système de retraite.



## **PARTIE 1/ LE CONSTAT : UN TIERS DES RETRAITÉS PERÇOIVENT UNE FAIBLE PENSION - UNE PROPORTION EN RÉGRESSION**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, sur l'ensemble des retraités percevant un droit direct, 37 % des retraités reçoivent une pension mensuelle brute de droit direct (donc sans prendre en compte les pensions de réversion) inférieure à 1000 €<sup>1</sup>. L'ensemble des prestataires percevant une retraite à la fin de l'année 2019 représentant 15 496 000 personnes<sup>2</sup>, environ 5 745 000 retraités perçoivent une retraite de droit direct inférieure à 1000 € brut. En ajoutant la pension de réversion aux droits directs, la part d'assurés sous le seuil de 1000 € passerait de 37% à 28%<sup>3</sup>.

Ces données sont issues d'une étude menée, à la demande des rapporteurs, par la Direction de la sécurité sociale (DSS) et la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (Cnav), afin d'identifier les causes structurelles qui conduisent un nombre important d'assurés à percevoir des retraites d'un montant faible.

Le seuil de 1000 € de pension mensuelle brute a été retenu pour sa dimension symbolique. Il est légèrement supérieur au plafond d'éligibilité à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA - 903,2 € pour une personne seule en 2020) et légèrement inférieur à l'objectif initialement fixé par la réforme de 2003 et repris dans le projet de loi visant à instaurer le SUR (Système Universel de Retraite) : une pension nette supérieure ou égale à 85 % du SMIC net pour une carrière complète, soit légèrement au-dessus de 1 000 € brut, selon le taux de contribution sociale généralisée (CSG) de l'assuré.

Seules les pensions (de droit direct ou dérivé) ont été prises en compte pour le seuil des 1000 €. L'existence d'autres revenus (prestations sociales, revenus du patrimoine, revenus du foyer...) a une importance majeure pour l'approche en conditions de vie mais ne relève pas du périmètre de cette mission.

### **I. Les aléas de carrière et la charge des enfants expliquent principalement la formation des faibles pensions**

Une analyse à la fois de la carrière et des paramètres de liquidation des assurés a été réalisée. Cette analyse détaillée a permis d'établir une cartographie qui vise donc à classer les individus sous le seuil de 1 000 € selon des critères, afin d'identifier au mieux les profils concernés.

---

<sup>1</sup> Parmi les assurés percevant une faible pension, 17 % seraient supposés avoir une carrière significative à l'étranger et pourraient donc avoir en réalité une pension totale supérieure au seuil des 1 000 €. Ainsi, la part d'assurés touchant réellement une pension totale (régimes français + à l'étranger) inférieure à 1 000 € brute serait comprise entre 31 % et 37 %.

<sup>2</sup> Ensemble de droit direct ou dérivé, retraités résidant en France. Champ Cnav.

<sup>3</sup> Cette diminution concernerait essentiellement les femmes (majoritairement bénéficiaires de la réversion). La part d'assurées sous le seuil de 1000 € serait ainsi de 36 % pour celles-ci contre 52 % hors réversion.

## A. Les données et la méthode utilisées dans une étude inédite DSS/Cnav

### 1. Les données

Les données utilisées sont celles sous-jacentes au modèle de micro-simulation dynamique Prisme utilisé par la Cnav dans le cadre des prévisions et des simulations de réforme. Celui-ci repose sur un échantillon au 1/20<sup>ème</sup> des assurés nés en France ou à l'étranger ayant été immatriculés en France. Il est constitué de 5,5 millions d'individus<sup>4</sup>.

Cet échantillon repose principalement sur les données de gestion de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) : le Système National de Gestion des Identités (SNGI), pour les données démographiques, le Système national de gestion des carrières (SNGC+), pour l'information sur la carrière (trimestres validés, salaires/revenus<sup>5</sup> etc..) et le Système National des Statistiques des Prestataires (SNSP) pour les éléments constituant les pensions du régime général. Ces données très fines permettent de reconstituer la carrière infra annuelle des assurés (en emploi, au chômage, le niveau de salaire...), de connaître leur pays de naissance ou encore le niveau de la pension et les éléments qui la composent, etc.

Outre ces données propres à la Cnav, l'échantillon est complété par d'autres données externes ou à travers des estimations afin d'être au plus près d'une situation sur l'ensemble des régimes de retraite français.

Ainsi est notamment utilisé l'EIRR (Échanges Inter-Régimes de Retraite) qui est un système alimenté par tous les régimes de base et complémentaires pour les assurés de 55 ans et plus, où sont renseignés l'ensemble des droits perçus (droits personnels et droit de réversion). L'ensemble des montants de pension y sont enregistrés pour l'ensemble des régimes (accessible sur le champ restreint des assurés prestataires à la Cnav<sup>6</sup>).

Afin d'être le plus proche possible d'une situation exhaustive à fin 2019, certains compléments sont effectués. C'est tout d'abord le cas du flux de liquidation<sup>7</sup> en 2019 qui est complété des départs rétroactifs (assurés pour qui la pension prend effet en 2019 mais qui est effectivement servie en 2020), cela représente environ 5% du flux.

Ensuite, un complément est effectué concernant les assurés pour qui le montant de pension dans l'EIRR n'est pas présent et pour lesquels existe un droit constaté au sein de la carrière. La date de départ peut être estimée (fonctionnaires liquidant avant le droit commun par exemple) ou bien le montant de pension (assuré ayant liquidé au régime

---

<sup>4</sup> Séance du COR du 5 mars 2020, document N°9 Présentation du modèle Prisme.

<sup>5</sup> Les trimestres validés par les régimes autres que le régime général sont connus mais sans pouvoir distinguer une période en emploi ou une période assimilée. Par ailleurs, les salaires et revenus des fonctionnaires, régimes spéciaux, professions libérales et exploitants agricoles sont estimés.

<sup>6</sup> Ainsi les assurés sans droit au régime général, ne liquidant jamais leurs droits au sein du régime (non-recours) ou encore les assurés poly-affiliés liquidant un droit dans un autre régime en amont de la pension au régime général (par exemple un assuré en catégorie active à la fonction publique) ne seront pas présents dans ces données. Des compléments de dates de liquidation sont toutefois effectuées sur le passé dans Prisme pour pallier ce manque d'information.

<sup>7</sup> Vérification des droits acquis et calcul du montant de la retraite d'un assuré, préalable à sa mise en paiement. La liquidation intervient après que l'assuré a formulé sa demande de retraite.

général avec des points à l'Agirc-Arrco au sein de sa carrière mais sans pension complémentaire au sein de l'EIRR).

Ces compléments sur les autres régimes peuvent également être présents dans le cadre de la réversion. Tout en permettant d'être plus proche d'une situation exhaustive sur l'information tous régimes, elles demeurent marginales relativement aux informations présentes dans les données de gestion et autres sources externes (*cf.* limites).

## 2. La méthode

Le champ de la cartographie concerne tous les assurés vivants au 31 décembre 2019 ayant une pension dans au moins un régime de retraite français (de base et complémentaire). Les pensions utilisées sont converties en euros courants, c'est-à-dire qu'elles incluent les dernières revalorisations des pensions (y compris la revalorisation différenciée des régimes de base du 1<sup>er</sup> janvier 2020 ou encore la revalorisation de la valeur du point au 1<sup>er</sup> novembre 2019 à l'Agirc-Arrco).

La population est séparée en deux catégories distinctes : les assurés dont l'ensemble des pensions brutes de droit direct perçues au sein des régimes français ne dépassent pas 1000 € mensuels et les autres.

Une nomenclature a ensuite été construite afin de mieux cerner les raisons pour lesquelles ces assurés ont une pension inférieure à 1000 €.

Cette cartographie est séparée en deux principales catégories exclusives :

- des assurés à carrières partielles ou discontinues, c'est-à-dire des assurés pour lesquels aucun trimestre n'a été validé pendant au moins 10 années (non nécessairement consécutives) au cours de leur carrière en France (entre la date du premier trimestre reporté au compte et la date de liquidation) ;
- des assurés à carrières complètes ou continues. Cette dernière est également séparée en deux sous-catégories :
  - Les salariés (secteurs privé et public), professions libérales et affiliés aux régimes spéciaux ;
  - Les indépendants et exploitants (si la moitié de la carrière a été réalisée au sein du RSI ou en tant qu'exploitant agricole ou encore si l'assuré a été conjoint collaborateur au cours de sa carrière).

## 3. Les limites liées aux données et à la méthode

Plusieurs limites pèsent marginalement sur les résultats obtenus, tenant à des lacunes d'information pour un certain nombre d'assurés, compensées par des estimations ou à la méthode de priorisation retenue pour affecter les assurés à une catégorie déterminée lorsqu'ils relèvent de plusieurs catégories. Une priorisation a alors été choisie par les auteurs de l'étude. Les résultats présentés sont ceux issus de l'application de cette priorisation.

<b>TABLEAU 1 : Catégories et critères retenus pour l'étude DSS/Cnav</b>		
<b>Catégories</b>	<b>Critères</b>	<b>Explications</b>
<b>Carrières discontinues ou partielles</b>	Activité principale à l'étranger : arrivée tardive ou saisonnier étranger	Soit arrivée tardive sur le territoire national (première validation au-delà de 35 ans pour les seuls assurés nés à l'étranger) Ou né à l'étranger mais moins de 10 ans avec une validation en France Ou un quart de sa carrière validée dans un pays étranger.
	Longue inactivité pour garde d'enfants	Si une femme ayant eu des enfants n'a pendant au moins 10 années (non nécessairement consécutives) aucune validation de trimestre entre son âge de fin d'études et ses 45 ans. L'âge de fin d'études correspond à une estimation (gain de salaire significatif ou première validation).
	Chômage non indemnisé	Période d'inactivité qui fait suite à une validation de trimestre au titre du chômage (qui concerne essentiellement du chômage indemnisé). Dix années au total sur la carrière.
	Liquidation au titre de l'inaptitude	Assurés liquidant au titre de l'inaptitude.
<b>Carrières continues ou quasi complètes</b>	Temps partiel prolongé	Si l'assuré a eu au cours d'au moins 10 années un salaire inférieur au SMIC annuel. Le salaire annuel est proratisé selon une période estimée en emploi qui dépend des autres trimestres validés par l'assuré.
	Nombreuses périodes assimilées au titre du chômage	Si le nombre de périodes assimilées au titre du chômage (indemnisé ou non) représente 10 années
	Longue période avec de l'AVPF	Si l'assuré a eu au moins 10 années avec de l'AVPF
	Liquidation au titre de l'invalidité	Assurés liquidant au titre de l'invalidité.
	Carrière principale en tant que non-salariés	Si l'assuré a effectué la moitié de sa carrière en tant que commerçants, artisans ou exploitants agricoles.
	Conjoints collaborateurs	Assurés déclarés conjoint collaborateurs lors de la liquidation par le technicien, ou conjoint collaborateur au SSI ou assurés ayant perçu des périodes reconnues équivalentes avant le 01/04/1983
<b>Critères identiques au sein des deux catégories (carrières continues et discontinues)</b>	Indépendants avec de faibles revenus	Si l'assuré a eu 10 années avec un revenu indépendant sans valider 4 trimestres (tous reports confondus)
	MDA pour enfants	Assurées ayant au moins 20 trimestres de MDA pour enfants
	Décoteurs régime général	Assurés subissant une décote au régime général
	Début de carrière tardif	Assurés dont le premier trimestre a été validé à partir de 27 ans
	Période longue maladie	Assurés ayant eu l'équivalent de 2 années et demi de validation au titre des périodes assimilées maladie et/ou maternité au régime général.

Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav

## B. Les principaux enseignements sociologiques de l'étude DSS/Cnav

### 1. Les carrières incomplètes sont le premier facteur explicatif des petites pensions

Sur les 5,7 millions d'allocataires avec des pensions de droit direct inférieures à 1000 € recensés par l'étude, 3,9 millions (soit 68% du total) ont des carrières incomplètes (cf. tableau 2). Ces carrières sont soit partielles (entrée tardive sur le marché du travail ou arrêt précoce lié à la maladie ou l'inaptitude), soient discontinues (période de chômage, inactivité pour garde d'enfants), comme le montre le tableau 3. Au sein de cette catégorie, les petites pensions sont très largement majoritaires : 81% des personnes ayant ce type de carrière ont une pension inférieure à 1000 €.

Parmi les personnes ayant une carrière « continue ou quasi-complète », seule une minorité (17%) ont donc une petite pension, avec certaines caractéristiques identifiées (notamment le temps partiel prolongé ou le fait d'avoir été principalement indépendant, cf. points suivants).

**TABLEAU 2 : Nombre et répartition des assurés percevant des pensions versées par les régimes français au 1er janvier 2020, selon le type de carrière**

Type de carrière	Nombre de prestataires fin 2019	Nombre de prestataires recevant moins de 1000€ bruts	% de la catégorie avec une retraite tous régimes < 1000€	Poids de la catégorie dans l'ensemble des assurés tous régimes < 1000€
<b>Carrières discontinues ou partielles</b>	4 838 000	3 930 000	81%	68%
<b>Carrières continues ou quasi complètes</b>	10 655 000	1 815 000	17%	32%
<b>ENSEMBLE</b>	15 493 000	5 745 000	37%	100%

*Commentaire : l'écart de 3 000 personnes avec l'effectif total résulte de sommes d'arrondis réalisés au sein de la cartographie.*

*Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav*

**TABLEAU 3 : Répartition par catégorie des prestataires aux carrières discontinues ou partielles recevant moins de 1000 € bruts au 1 er janvier 2020**

Profil de carrière	Nombre de prestataires fin 2019	Nombre de prestataires avec moins de 1000 € bruts	% de la catégorie avec une retraite tous régimes <1000€	Poids de la catégorie dans l'ensemble des assurés tous régimes <1000€
<b>Assuré avec une activité principalement à l'étranger</b>	1 080 000	1 000 000	93%	17,4%
Arrivée tardive sur le territoire national	349 000	308 000	88%	5,4%
Saisonnier étranger	515 000	496 000	96%	8,6%
>1/4 durée totale à l'étranger	216 000	196 000	91%	3,4%
<b>Longue inactivité pour garde d'enfants</b>	1 899 000	1 647 000	87%	28,7%
<b>Longue inactivité en chômage non indemnisé</b>	198 000	174 000	88%	3,0%
<b>Longue inactivité avec liquidation pour inaptitude</b>	314 000	267 000	85%	4,6%
<b>Longue inactivité avec maladie</b>	19 000	14 000	74%	0,2%
<b>Indépendant avec de faibles revenus</b>	5 000	5 000	100%	0,1%
<b>MDA</b>	284 000	255 000	90%	4,4%
<b>Décoteurs</b>	230 000	164 000	71%	2,9%
<b>Début de carrière tardif</b>	73 000	59 000	81%	1,0%
<b>Autre longue inactivité</b>	736 000	345 000	47%	6,0%
<b>TOTAL</b>	<b>4 838 000</b>	<b>3 930 000</b>	<b>81%</b>	<b>68,4%</b>

Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav

**TABLEAU 4 : Répartition par catégorie des prestataires aux carrières continues recevant moins de 1000 € bruts au 1er janvier 2020**

Profil de carrière	Nombre de prestataires fin 2019	Nombre de prestataires avec moins de 1000 € bruts	% de la catégorie avec une retraite tous régimes <1000€	Poids de la catégorie dans l'ensemble des assurées tous régimes <1000€
<b>SALARIES (hors professions libérales)</b>	<b>9 665 000</b>	<b>1 408 000</b>	<b>14,6%</b>	<b>24,5%</b>
Temps partiel prolongé	1 371 000	799 000	58,3%	13,9%
Périodes de chômage longues	232 000	83 000	35,8%	1,4%
AVPF	188 000	76 000	40,4%	1,3%
Invalidité	482 000	103 000	21,4%	1,8%
Maladie	225 000	18 000	8,0%	0,3%
MDA	282 000	38 000	13,5%	0,7%
Décoteurs	470 000	56 000	11,9%	1,0%
Début de carrière tardif	190 000	55 000	28,9%	1,0%
Autres	6 225 000	180 000	2,9%	3,1%
<b>NON-SALARIES</b>	<b>990 000</b>	<b>407 000</b>	<b>41%</b>	<b>7,1%</b>
Conjoint-collaborateur	207 000	53 000	26%	0,9%
Indépendant avec de faibles revenus	13 000	11 000	85%	0,2%
Commerçant	137 000	30 000	22%	0,5%
Artisan	183 000	31 000	17%	0,5%
NSA	450 000	282 000	63%	4,9%
<b>TOTAL</b>	<b>10 655 000</b>	<b>1 815 000</b>	<b>17%</b>	<b>31,6%</b>

Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav

## 2. Les femmes constituent les trois-quarts des retraités recevant de faibles pensions de droit direct

Le sexe est un facteur explicatif décisif puisque les hommes percevant une retraite inférieure à 1000 € brut sont 1 508 000 et représente 20% des hommes retraités alors que les femmes percevant une retraite inférieure à 1000 € brut sont 4 237 000 et représentent 52% des femmes retraitées<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> La différence est encore plus significative lorsque l'on analyse les résultats parmi les assurés nés en France : 49 % des femmes nées en France perçoivent une pension inférieure à 1 000€ contre 12 % chez les hommes nés en France.

**TABLEAU 5 : Nombre et répartition des assurés percevant des pensions versées par les régimes français au 1er janvier 2020**

	Nombre de prestataires fin 2019	Nombre de prestataires avec moins de 1000 € bruts	% de la catégorie avec une retraite tous régimes <1000€	Poids de la catégorie dans l'ensemble des assurées tous régimes <1000€
<b>Hommes</b>	7 391 000	1 508 000	20,4%	26,2%
<b>Femmes</b>	8 105 000	4 237 000	52%	73,8%
<b>ENSEMBLE</b>	<b>15 496 000</b>	<b>5 745 000</b>	<b>37%</b>	<b>100,0%</b>

Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav

Ce point d'analyse se superpose particulièrement avec la notion de carrières incomplètes évoquée précédemment. Malgré un certain nombre d'évolutions sociétales, ce sont très majoritairement les femmes qui interrompent ou mettent en pause leurs carrières en lien avec l'arrivée des enfants dans la cellule familiale. Ce fait est d'autant plus prégnant pour les générations actuellement à la retraite.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 29% des petites pensions correspondent à des femmes qui se sont arrêtées sur une longue période (au moins 10 années sans validation de trimestres) pour garder leurs enfants. De même, 62% des petites retraites correspondent à une entrée tardive sur le marché du travail et, là aussi, ce sont souvent des femmes.

Même parmi les profils de carrières continues (cf. tableau 4), 83% des temps partiels prolongés sont des profils féminins. Si l'enquête ne permet pas de savoir si le temps partiel correspond à un choix délibéré pour concilier vie professionnelle et éducation des enfants, il est plus que probable que ce soit un fait explicatif majeur.

D'autre part, à de rares exceptions près (indépendants et artisans), les femmes sont sur-représentées dans toutes les catégories identifiées par la cartographie DSS/Cnav et reflète ainsi plus globalement les discriminations sur le marché du travail et le "family pay gap"<sup>9</sup>.

Enfin, il faut rappeler que cette cartographie analyse l'ensemble des retraités et reflète donc une société qui a considérablement évolué lors des dernières décennies. Ainsi, il faut ainsi intégrer des dynamiques générationnelles qui tendent vers une moindre part des femmes dans les petites pensions à l'avenir. Deux explications sont notamment à mettre en avant :

- La participation des femmes au marché du travail continue de croître tandis que de plus en plus d'hommes participent à l'éducation des enfants. Ces générations ne sont pas ou peu représentées dans les générations d'ores et déjà en retraite ;

<sup>9</sup> <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2014-2-page-197.htm>

- Les femmes ont une espérance de vie plus élevée que les hommes. Elles sont donc plus nombreuses dans les générations les plus anciennes, celles-là même où la part des petites pensions est la plus importante.

### 3. Les personnes supposées avoir eu une activité à l'étranger sont nombreuses à percevoir des retraites inférieures à 1 000 €

Parmi les assurés percevant une faible pension, 17 % seraient supposés avoir une carrière significative à l'étranger et pourraient donc avoir en réalité une pension totale supérieure au seuil des 1 000 €, une fois prise en compte l'éventuelle pension perçue par un système de retraite étranger. Ainsi, la part d'assurés ayant réellement une pension totale (régimes français et étrangers) inférieure à 1 000 € brut serait comprise entre 31 % et 37 %.

Parallèlement, les assurés nés à l'étranger seraient 58 % à percevoir une pension inférieure à 1 000 € contre 32 % des assurés nés en France.

Les rapporteurs ont choisi de ne pas approfondir cet aspect-là du sujet des petites pensions. Voulant privilégier l'analyse de la relation travail-cotisation-pension, il leur a semblé non-pertinent d'étudier la situation de personnes ayant peu travaillé en France, qu'elles soient françaises et ayant passé une majeure partie de leur carrière à l'étranger ou qu'elles soient d'origine étrangère et étant arrivées tardivement sur le marché du travail français.

### 4. Le chômage, l'inaptitude et l'entrée tardive sur le marché du travail sont d'autres facteurs explicatifs importants

Parmi les autres critères discriminants qui ressortent le plus et touchent aussi bien les hommes que les femmes, nous retrouvons :

- la forte présence de chômage au cours de la carrière (qu'il donne lieu à validation de trimestres ou non). Ce sont 430 000 personnes qui ont été recensées comme telles soit 7,5% de l'effectif ;
- la liquidation d'une pension au titre de l'inaptitude (avec une carrière heurtée et une forte proportion de périodes assimilées). Elle concerne 796 000 personnes soit près de 14% des allocataires recensés ;
- Les débuts de carrière tardifs et les décoteurs, c'est-à-dire tous ceux pour lesquels une carrière complète n'est pas validée et qui se voient appliquer une décote et/ou une proratisation inférieure à 1 dans le calcul de leurs pensions. La cartographie en identifie 540 000 soit 9,4% du total.

Rappelons que la méthode inhérente à cette étude privilégie le caractère majeur du profil de carrière alors que bien souvent les causes s'entremêlent dans des proportions variables. On peut être rentré tard sur le marché du travail et se retrouver avec des périodes de chômage récurrentes par exemple.

## 5. Les indépendants, les commerçants, les artisans, les non-salariés agricoles et leurs conjoints : des catégories très impactées

Une part significative (41%) des retraités qui ont eu un profil de carrière de non-salariés, bénéficie de pensions inférieures à 1 000 €. Du fait du poids relativement modeste des indépendants dans l'ensemble des actifs, ils représentent 7% de l'ensemble des pensions modestes.

Les anciens exploitants agricoles et leurs conjoints collaborateurs constituent l'essentiel de la cohorte, reflétant ainsi des caractéristiques de ces régimes (notamment, pour le régime agricole, l'absence de complémentaire obligatoire jusqu'en 2002), mais aussi le poids plus important de l'activité agricole dans les décennies précédentes.

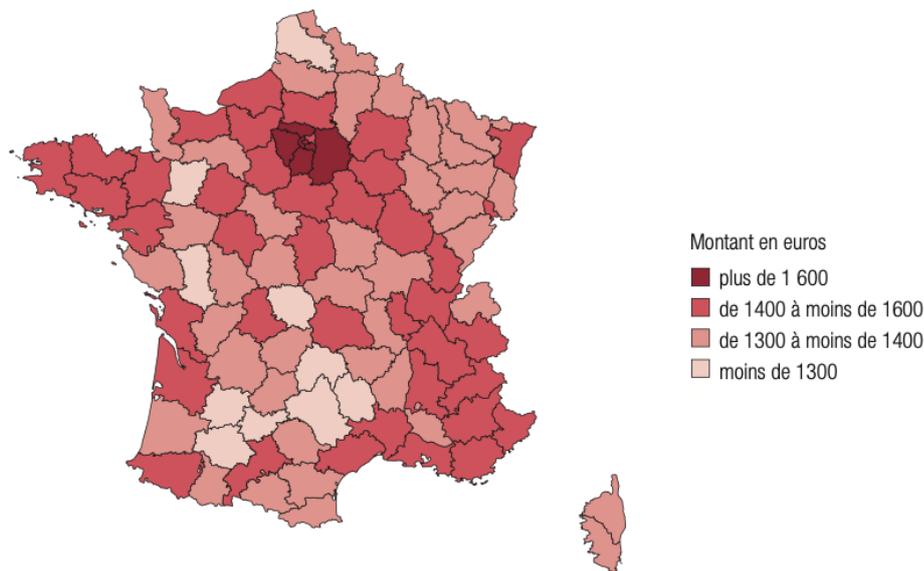
## 6. Les faibles pensions sont territorialisées

La cartographie n'a pas pu analyser la répartition des lieux de domicile des personnes ayant actuellement une « petite pension ». Toutefois, deux éléments tendent à suggérer des écarts géographiques.

Tout d'abord, les assurés ultra-marins sont davantage concernés par les petites pensions. Parmi les assurés ayant liquidé leur pension hors de la Métropole (dont il est permis de supposer qu'ils résident aujourd'hui toujours hors de la Métropole), 53% ont une petite pension, soit 16 à 22 points de plus que la moyenne (entre 31% et 37%). Cela concerne donc, selon l'étude, 113 000 personnes.

Ensuite, d'une manière générale, des écarts de niveaux de pensions s'observent également en fonction du lieu de résidence des retraités (cf. annexe), laissant supposer que cette répartition reflète aussi des écarts en termes de proportion de pension en deçà de 1000 €, bien que cette étude ne permette pas de conclure formellement. Entre les départements métropolitains, hors Île-de-France, le montant moyen des retraites varie relativement peu. Les pensions versées aux retraités résidant dans les départements d'Île-de-France sont très supérieures à la moyenne nationale, de 40 % à Paris, 36 % dans les Yvelines et les Hauts-de-Seine et 23 % dans l'Essonne. A l'inverse, les départements du nord, du nord-est de la France ainsi que du Massif central présentent des niveaux de pensions inférieurs à la moyenne nationale.

CARTE 1 : Montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct, y compris majoration pour enfants, par département fin 2016



**Note** > Fin 2016, la pension de droit direct (y compris majoration pour enfants) moyenne brute des résidents en France est de 1 471 euros.

**Champ** > Retraités ayant perçu un droit direct (y compris majoration pour enfants) et résidant en France métropolitaine.

**Source** > DREES, EIR 2016.

Ce sont principalement les territoires les plus ruraux qui ont une part importante de retraités modestes. Ils y concentrent une part significativement supérieure à la moyenne de retraités NSA (Non Salariés Agricoles), à la fois par trace d'un fort tissu agricole encore assez récent mais aussi lié à l'exode rural qui a vidé ces territoires des autres catégories de population.

### 7. Les effectifs et les causes ayant provoqué la formation des faibles pensions ont évolué dans le temps

Les prestataires recevant des faibles pensions sont plus nombreux parmi ceux ayant liquidé leur retraite anciennement. La diminution du nombre de retraites inférieures à 1000 € est très sensible, leur part passant de 54% au sein de ceux ayant liquidé avant 1990 à 32% ces dernières années. Ce phénomène reflète plusieurs tendances, dont l'allongement des carrières et le renforcement de certains mécanismes de solidarité.

**TABLEAU 6 : Effectifs des allocataires recevant de faibles retraites en fonction de la période de liquidation**

Période	Nombre de prestataires fin 2019	Nombre de prestataires avec moins de 1000 € bruts	% de la catégorie avec une retraite tous régimes <1000€
Liquidation entre 2010 et 2019	7 171 000	2 270 000	31,7%
Liquidation entre 2000 et 2009	5 387 000	2 047 000	38%
Liquidation entre 1990 et 1999	2 519 000	1 201 000	48%
Liquidation avant 1990	419 000	228 000	54%
<b>TOTAL</b>	<b>15 496 000</b>	<b>5 746 000</b>	<b>37%</b>

Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav

**Non seulement la part des retraités modestes baisse depuis 30 ans mais l'importance relative des différentes causes de la formation des faibles pensions se modifie sensiblement au fil du temps (tableaux 7 et 8), illustrant ainsi les évolutions du marché du travail.**

Les carrières discontinues ou incomplètes représentent 80% des profils de carrière des pensionnés modestes pour ceux ayant liquidé avant 1990. Elles ne sont plus présentes que dans 62% des cas dans la dernière décennie. Les évolutions sont particulièrement à rechercher du côté de la participation des femmes au marché du travail.

Ainsi, plus de 40 % des assurés ayant une petite pension liquidée avant l'année 2 000 percevaient une faible pension au motif de la garde d'enfant. Cette part est de moitié plus faible pour les assurés ayant liquidé dans la dernière décennie.

A l'inverse le temps partiel prolongé<sup>10</sup> ne concernait qu'un peu plus de 5% des assurés ayant liquidé avant 2 000 contre 20 % (soit le même niveau que la garde d'enfant) pour les assurés ayant liquidé dans la dernière décennie (les générations issues du baby-boom notamment).

De même, le chômage et l'AVPF (compte tenu de la date de création du dispositif) concernent davantage les jeunes générations de retraités que les anciennes et inversement pour les liquidations avec décote (en partie lié à l'évolution du taux de décote) ou les débuts de carrière tardifs.

<sup>10</sup> A noter que le temps partiel prolongé peut également s'apparenter à de la garde d'enfant.

	Effectif (en milliers)	% femmes	% de l'effectif avec liquidation entre 2010 et 2019	% de l'effectif avec liquidation entre 2000 et 2009	% de l'effectif avec liquidation entre 1990 et 1999	% de l'effectif avec liquidation avant 1990	% TOTAL
<b>Effectif de prestataires &lt;1000 € (en milliers)</b>			<b>2270</b>	<b>2047</b>	<b>1201</b>	<b>228</b>	<b>5746</b>
<b>Assuré avec une activité principalement à l'étranger</b>							
Arrivée tardive sur le territoire national	308	62,7	5,1	4,5	6,9	8,0	5,4
Saisonnier étranger	496	33,6	7,0	11,1	8,0	5,7	8,6
>1/4 durée totale à l'étranger	196	39,8	5,0	4,0	0,0	0,0	3,4
Longue inactivité pour garde d'enfants	1647	100	20,8	28,6	41,0	42,6	28,7
Longue inactivité en chômage non indemnisé	174	57	4,8	2,5	1,2	0,2	3,0
Longue inactivité avec liquidation pour inaptitude	267	64,7	4,7	4,9	4,0	5,4	4,6
Longue inactivité avec maladie	14	65,6	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
Indépendant avec de faibles revenus	5	51,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
MDA	255	100	5,7	4,1	3,2	1,5	4,4
Décoteurs	164	45,2	2,6	2,4	3,6	5,3	2,9
Début de carrière tardif	59	62,1	0,5	1,0	1,9	1,8	1,0
Autre longue inactivité	345	53	5,7	4,9	7,7	10,0	6,0
<b>TOTAL</b>	<b>3930</b>	<b>74,2</b>	<b>62,4</b>	<b>68,2</b>	<b>77,8</b>	<b>80,6</b>	<b>68,4</b>

Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav

	Effectif (en milliers)	% femmes	% de l'effectif avec liquidation entre 2010 et 2019	% de l'effectif avec liquidation entre 2000 et 2009	% de l'effectif avec liquidation entre 1990 et 1999	% de l'effectif avec liquidation avant 1990	% TOTAL
<b>Effectif de prestataires &lt;1000 € (en milliers)</b>			<b>2270</b>	<b>2047</b>	<b>1201</b>	<b>228</b>	<b>5746</b>
<b>SALARIES (hors professions libérales)</b>	<b>1408</b>	<b>77,1</b>					<b>24,5</b>
Temps partiel prolongé	799	83	20,0	12,4	6,7	5,6	13,9
Périodes de chômage longue	83	57,3	1,7	1,8	0,6	0,0	1,4
AVPF	76	99	1,8	1,5	0,4	0,1	1,3
Invalidité	103	63,5	1,8	1,9	1,6	2,2	1,8
Maladie	18	64	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
MDA	38	99,9	0,4	0,5	1,2	1,8	0,7
Décoteurs	56	57,3	1,3	0,6	0,6	3,2	1,0
Début de carrière tardif	55	62,1	0,4	0,8	1,9	3,3	1,0
Autres	180	65,6	3,0	3,4	3,2	2,4	3,1
<b>NON-SALARIES</b>	<b>407</b>	<b>57,6</b>					<b>7,1</b>
Conjoint- collaborateur	53	71,6	1,1	1,0	0,6	0,1	0,9
Indépendant avec de faibles revenus	11	44,1	0,3	0,2	0,0	0,0	0,2
Commerçant	30	54,2	0,6	0,7	0,2	0,0	0,5
Artisan	31	30,6	0,4	0,6	0,7	0,3	0,5
NSA	282	58,8	4,4	6,3	4,2	0,5	4,9
<b>TOTAL</b>	<b>1815</b>	<b>72,7</b>	<b>37,6</b>	<b>31,8</b>	<b>22,2</b>	<b>19,8</b>	<b>31,6</b>

Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav

## C. Les principaux enseignements en termes de montants de pension

### 1. Les pensions sont particulièrement faibles pour les carrières discontinues

En conformité avec la répartition sociologique des petites pensions, ce sont chez les assurés ayant une carrière dite partielle ou discontinue, que la pension moyenne est la plus faible. Elle est généralement de l'ordre de 400 à 500 € mensuelle brute en moyenne (cf. tableau 9). Elle est encore plus faible chez les assurés dont la carrière réalisée à l'étranger a une part significative.

De façon assez homogène, chaque trimestre validé donne lieu à une pension mensuelle de 5/6 € environ. Un trimestre cotisé<sup>11</sup> par contre, n'apporte pas le même gain de pension selon la catégorie traduisant ainsi les effets complexes de notre système de retraite (cf. infra). Il est relativement important pour les assurés liquidant au titre de l'inaptitude et les femmes bénéficiant de MDA pour enfants et plus faible pour les personnes en chômage non indemnisé sur longue période et pour les décoteurs.

	<b>Pension mensuelle (en € courants janvier 2020) par catégorie</b>	<b>Pension moyenne par trimestre validé (y compris à l'étranger)</b>	<b>Pension moyenne par trimestre cotisé (uniquement en France)</b>	<b>Part des régimes complémentaires au sein de la pension totale</b>
Arrivée tardive sur le territoire national	388	5	17	18,7%
Saisonnier étranger	128	3	10	17,4%
>1/4 durée totale à l'étranger	372	3	10	24,9%
Longue inactivité pour garde d'enfants	432	5	14	14,1%
Longue inactivité en chômage non indemnisé	483	5	10	24,7%
Longue inactivité avec liquidation pour inaptitude	501	6	18	14,7%
Longue inactivité avec maladie	684	5	11	22,4%
Indépendant avec de faibles revenus	466	5	6	19,3%
MDA	527	4	21	8,5%
Décoteurs	395	4	6	31,5%
Début de carrière tardif	393	11	20	16,4%
Autre longue inactivité	537	6	9	17,6%

*Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav*

<sup>11</sup> Y compris AVPF et périodes assimilées des régimes autres que le régime général.

## 2. Des différences de valorisation entre trimestres qui questionnent

Au sein des assurés ayant une carrière relativement complète (cf. tableau 10), la pension moyenne selon la catégorie oscille autour de 700/800 €. Elle est plus élevée pour les personnes avec un nombre significatif de périodes assimilées (chômage, maladie) et plus faible pour les décoteurs et ceux qui ont débuté leur carrière tardivement. La pension rapportée à la durée validée demeure proche selon les catégories (5/6 € par trimestre validé à l'instar des assurés en carrières « incomplètes »).

Mais là encore, chaque trimestre cotisé n'entraîne toutefois pas le même "gain" de pension. Celui-ci est particulièrement faible pour les non-salariés, et notamment les non-salariés agricoles. C'est le cas aussi pour les assurés ayant été en temps partiel prolongé. Ce sont deux catégories qui peuvent valider pour la plupart 4 trimestres cotisés chaque année mais leur salaire annuel moyen ou les points acquis dans les régimes complémentaires s'avèrent souvent modestes.

A l'opposé, le rendement par trimestre cotisé est plus élevé pour les assurés bénéficiant de l'AVPF (considérée comme de la période cotisée) ou les assurés liquidant au titre de l'invalidité (qui ont eu de nombreuses périodes assimilées au titre de l'invalidité au cours de leur carrière) ou en bénéficiant du dispositif de MDA (Majoration de Durée d'Assurance).

Ce constat peut s'expliquer assez directement par les mécanismes de décote et de proratisation qui s'appliquent au moment de la liquidation en cas de trimestres manquants :

- La décote est le coefficient de minoration appliqué lors du calcul de la pension si le départ en retraite se fait sans remplir les conditions (nombre de trimestres ou condition d'âge) pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein. Il est de 1.25 % par trimestre manquant ;
- La proratisation s'applique si l'ensemble des trimestres nécessaires pour bénéficier du taux plein ne sont pas validés, et se cumule à la décote. Dans ce cas, un taux de réduction est appliqué sur la pension de retraite. Il est égal au nombre de trimestres effectivement validés par rapport à la durée d'assurance requise.

**Le dispositif de MDA, par exemple, permet de valider davantage de trimestres. Il diminue l'effet de la proratisation et permet aussi d'éviter une décote. L'invalidité, quant à elle, permet d'annuler le calcul de la décote à l'atteinte de l'âge légal. On peut s'interroger sur la justice sociale entre les dispositifs car il ressort de fortes différences de rendement entre trimestres validés suivant les situations.**

**Le projet de réforme visant à instaurer un système universel de retraite avait pour ambition notamment de rétablir de l'équité à partir du principe 1 € cotisé donne les mêmes droits à chacun.**

**TABLEAU 10 : Montants mensuels moyens des pensions selon les catégories pour les carrières continues**

	Pension mensuelle (en € courants janvier 2020) par catégorie	Pension moyenne par trimestre validé (y compris à l'étranger)	Pension moyenne par trimestre cotisé (uniquement en France)	Part des régimes complémentaires au sein de la pension totale
<b>SALARIES (hors professions libérales)</b>				
Temps partiel prolongé	809	5	8	20,4%
Périodes de chômage longue	863	5	11	25,1%
AVPF	775	5	25	10,7%
Invalidité	833	5	16	23,0%
Maladie	853	6	8	26,1%
MDA	691	5	15	18,5%
Décoteurs	712	5	8	27,8%
Début de carrière tardif	688	9	18	20,7%
Autres	854	6	7	20,9%
<b>NON-SALARIES</b>				
Conjoint-collaborateur	775	5	9	21,8%
Indépendant avec de faibles revenus	648	5	6	16,8%
Commerçant	763	6	6	13,8%
Artisan	840	6	7	19,9%
NSA	801	5	5	11,0%

*Source : Extrait de la cartographie DSS/Cnav*

## II. Le contexte des retraites

Le constat de la faiblesse des retraites et du niveau de vie des seniors est ancien. C'est d'ailleurs ce qui a poussé à la mise en œuvre de systèmes de retraite généralisés au sortir de la guerre. De nombreux combats politiques ont été menés à ce sujet depuis et ont donné lieu à plusieurs réformes majeures du système.

Ces réformes ont porté à la fois sur les questions de financement (taux de cotisation) des régimes de retraite mais aussi sur les modalités d'application (âge de départ, décote) et la mise en place de mécanismes de solidarité (minimum garanti, minimum vieillesse).

En parallèle, le portrait des retraités a beaucoup changé ces dernières décennies. Ils sont notamment plus nombreux, ils ont travaillé plus longtemps et la féminisation des emplois s'est accrue.

Autant d'évolutions qui ont permis de diminuer la proportion des retraités avec une pension inférieure à 1000 € (cf. tableau 6). Là où 54 % des retraités, ayant liquidé leur retraite avant 1990, touchent moins de 1000 €, ils ne sont plus que 32 % parmi ceux ayant pris leur retraite entre 2010 et 2019.

### A. Le nombre de retraités continue de croître

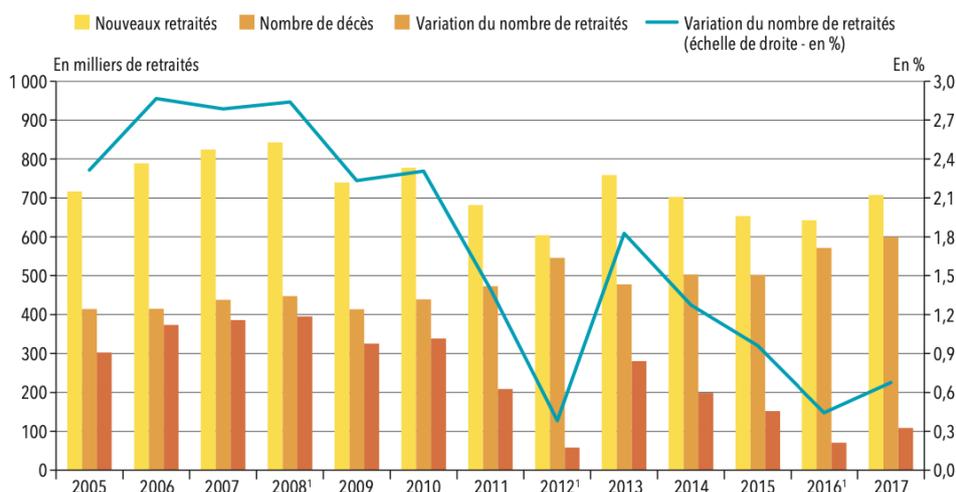
Tous régimes confondus au 31 décembre 2018, le nombre de retraités de droit direct ayant acquis des droits à pension en contrepartie de cotisations auprès de régimes de retraite français, est estimé à 16,4 millions, dont 16,3 millions dans au moins un régime de base ou intégré<sup>12</sup>. Le nombre de retraités de droit direct vivant en France s'élève à 15,3 millions (soit 93,4 % de l'ensemble), dont la quasi-totalité dispose d'un droit dans au moins un régime de base ou intégré.

Les effectifs de retraités de droit direct des régimes français augmentent de 1,3 % par rapport à fin 2017, soit 218 000 personnes de plus. L'évolution s'inscrit dans la tendance des dernières années : +1,0 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2017, ce qui représente 162 000 retraités supplémentaires par an. Ce rythme est moins soutenu que celui observé entre 2005 et 2010 : 2,6 % annuels en moyenne, soit 364 000 retraités de plus par an. Entre 2004 et 2017, le ratio entre le nombre de personnes en emploi et le nombre de retraités diminue, de 2,02 à 1,72. En effet, le nombre de personnes en emploi augmente de façon moins dynamique au cours de la période, voire diminue en 2008 et 2009 en raison de la crise économique, tandis que le nombre de retraités progresse continûment.

---

<sup>12</sup> Dans la fonction publique de l'État et dans certains régimes spéciaux, le régime de retraite remplit à lui seul les rôles joués, pour les salariés du secteur privé, par le régime de base d'une part et les régimes complémentaires d'autre part. On parle alors de régimes intégrés.

## GRAPHIQUE 1 : Décomposition de la variation annuelle du nombre de retraités



1. Une rupture de série a lieu pour les années 2008, 2012 et 2016, elle résulte de la différence de sources utilisées : modèle ANCETRE (basé sur la vague précédente de l'EIR) pour l'année antérieure et EIR (voir annexe 1). Cela a une incidence sur le flux de décès estimé et sur l'augmentation du nombre de retraités au cours de ces trois années.

**Note >** Ces données excluent les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique. Les fonctionnaires liquidant une pension d'invalidité et ayant atteint l'âge minimum de départ à la retraite sont inclus (voir fiche 20). Le nombre de décès est calculé par solde entre le nombre de nouveaux retraités et la variation du nombre de retraités.

**Champ >** Retraités ayant perçu un droit direct au cours de l'année *n*, résidant en France ou à l'étranger, au 31 décembre de l'année.

**Sources >** DREES, EACR, EIR, modèle ANCETRE.

### B. Les durées de carrière des retraités augmentent

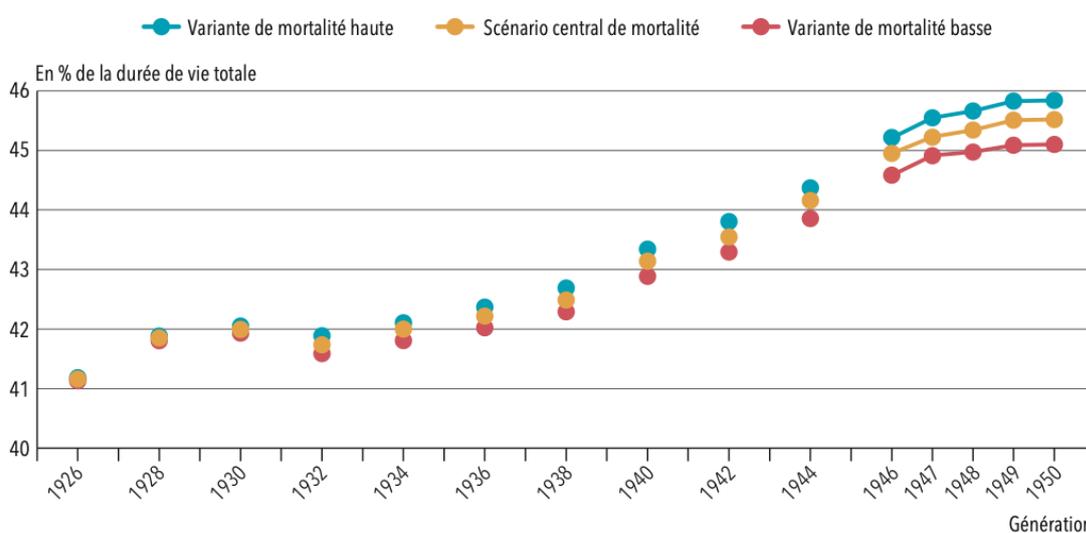
La durée de carrière, au sens le plus strict, peut se mesurer comme la durée passée effectivement en emploi. Cette durée moyenne cotisée en emploi augmente tendanciellement à partir de la génération 1936, pour laquelle elle est de 116 trimestres (soit 29 années) alors qu'elle passe à 131 trimestres (ou 33 années) pour la génération 1950.

Si les écarts de durée de carrière entre les femmes et les hommes se réduisent au fil des générations, les hommes ont toujours une durée cotisée plus élevée que les femmes en moyenne. Cet écart est passé de 39 trimestres de différence pour la génération 1932 à 32 trimestres pour la génération née en 1950, en raison notamment de la plus forte participation des femmes au marché du travail, même s'il reste encore important. Cet écart en terme de durée « cotisée » peut aussi s'expliquer par les majorations de durée d'assurance accordées aux femmes pour chaque enfant et par les différents mécanismes de prise en compte des périodes de maternité, qui permettent d'augmenter la durée « validée » requise pour le taux plein (sans cotiser pour autant).

Pour les générations antérieures à la génération 1950, la durée de carrière validée pour la retraite représente une proportion de plus en plus importante de la durée de vie totale. Cette proportion est passée de 42 % pour la génération née en 1932 à 45,1 % ou 45,8 % pour la génération 1950, selon le scénario de mortalité retenu (Drees, 2019).

L'augmentation des durées de carrière à partir de la génération née en 1934 est liée, notamment, à la hausse de la durée requise pour atteindre le taux plein à travers les réformes de retraite de 1993 et 2003. Elle s'explique également par la progression de la proportion de retraités ayant eu une carrière complète qui est passée de 53 % à 68 % entre les générations 1926 et 1950. Cette progression du nombre de carrières complètes est quasi-exclusivement portée par les femmes pour lesquelles la proportion de carrières complètes est passée de 39 % des retraitées de la génération 1926 à 60 % de celles de 1950.

GRAPHIQUE 2 : Durée de carrière validée en proportion de la durée de vie totale



**Note >** La durée de carrière retenue est la durée validée totale ; elle est calculée sur le seul champ des résidents en France, ce qui peut entraîner une différence avec les données du Conseil d'orientation des retraites, qui se réfère à l'ensemble des retraités. La durée de vie totale est calculée comme l'espérance de vie à 60 ans de chaque génération, augmentée de 60 ans. Cette espérance de vie est elle-même une estimation, selon différents scénarios d'évolution de la mortalité dans les dernières projections démographiques de l'Insee.

**Champ >** Retraités résidant en France, bénéficiaires d'au moins un droit direct, vivants au 31 décembre 2016, pondérés pour être représentatifs des retraités de la génération en vie à l'âge de 66 ans.

**Sources >** DREES, EIR 2016 ; Insee, projections de population 2013-2070.

### C. L'âge de départ à la retraite s'élève

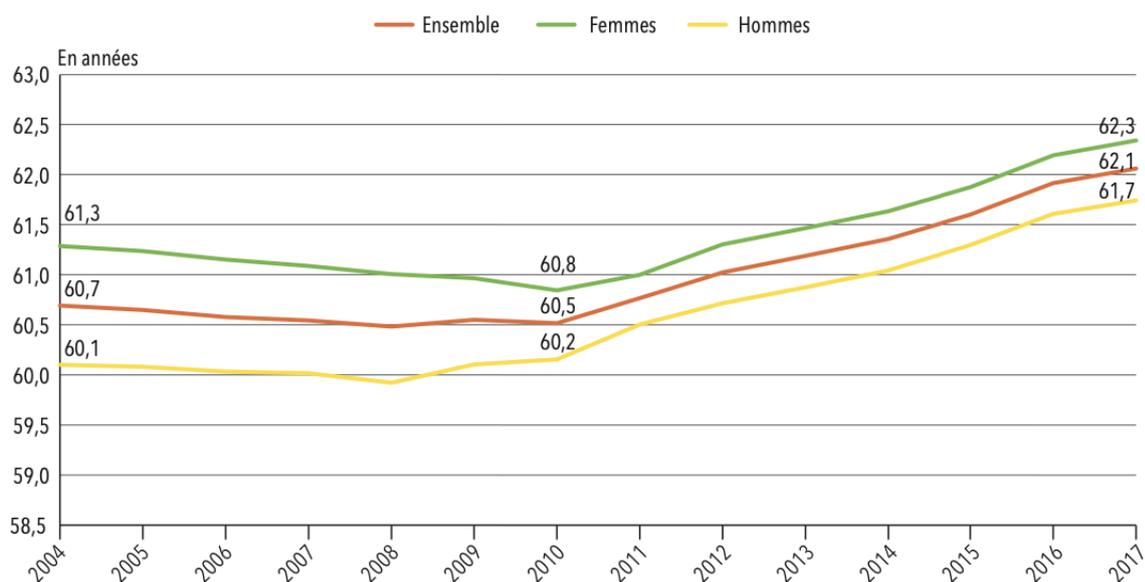
Entre 2004 et 2010, l'âge de départ à la retraite a diminué de 2 mois, notamment en raison de la mise en place de dispositifs de départ anticipé à la retraite pour carrière longue dans la réforme de 2003 et sous l'effet de l'amélioration des carrières féminines.

A l'inverse, l'âge de départ à la retraite est de plus en plus tardif depuis le début des années 2010. En 2017, l'âge de départ à la retraite s'élève à 62 ans et 1 mois. C'est donc un recul progressif et continu depuis 2010 où il était de 60 ans et 5 mois, suite à la réforme de relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 2010 et du relèvement de l'âge d'annulation de la décote en 2016.

En moyenne, les femmes liquident leurs droits à la retraite un peu plus tardivement que les hommes. Au 31 décembre 2017, l'âge moyen de départ à la retraite est ainsi de 62 ans et 4 mois pour les femmes et de 61 ans et 9 mois pour les hommes. Cet écart se réduit progressivement au fur et à mesure des générations et des évolutions sociétales.

Depuis l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, le taux de retraités ayant déjà liquidé leurs pensions à 60 ans a reculé de 39 points en baissant de 64 % en 2010 à 25 % en 2017. Le taux de retraités à 61 ans a aussi baissé de 73 % en 2012 à seulement 33 % en 2017.

GRAPHIQUE 3 : Âge conjoncturel moyen de départ à la retraite selon le sexe



**Champ** > Personnes résidant en France, hors personnes qui ne liquideront aucun droit de retraite.

**Sources** > DREES, EIR, EACR, modèle ANCETRE ; Insee, bilan démographique 2017.

#### D. Les écarts des montants de pension restent importants mais se réduisent entre les hommes et les femmes

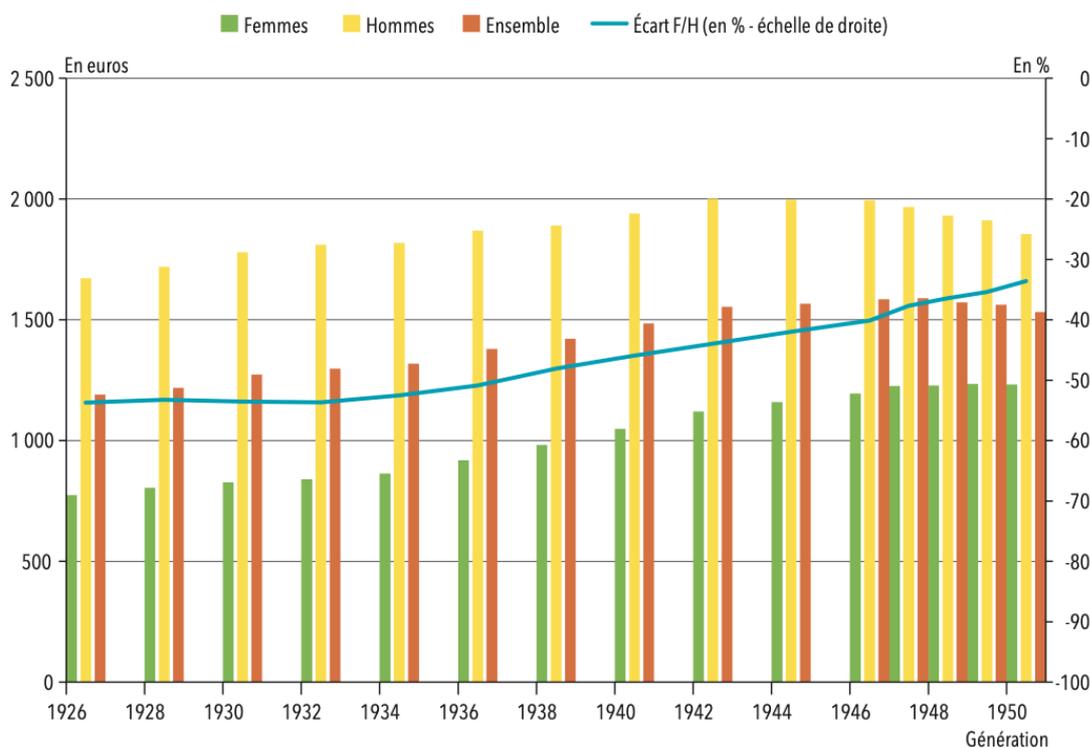
A la fin de l'année 2017, tous régimes confondus, le montant moyen de pension brute de droit direct, y compris la majoration de pension pour enfants, s'élève à 1 496 € par mois pour les retraités résidant en France. Une fois l'ensemble des prélèvements sociaux retranchés, la pension nette moyenne s'établit à 1 399 €. Comme les retraités résidant à l'étranger perçoivent, en moyenne, des pensions inférieures en raison de leur profil de carrière en France, les montants moyens de pensions de l'ensemble des retraités des régimes français sont un peu plus faibles, soit 1 422 € brut et 1 331 € net mensuel.

La pension de droit direct ne reflète pas l'ensemble des montants de pension de retraite versés par les régimes obligatoires. Aux droits directs s'ajoutent des avantages de droits dérivés ou réversion, des dispositifs de majorations en fonction de la composition du foyer

ou des prestations de minimum vieillesse. Dans ce total, la pension de droit direct représente en moyenne 91 % de la pension totale, hors minimum vieillesse, et la pension de droit dérivé s'établit à 9 % (EIR<sup>13</sup>, 2016).

Les écarts de pension entre hommes et femmes diminuent progressivement. En 2017, la pension moyenne de droit direct des retraités résidant en France, y compris la majoration de pension pour enfants, s'établit à 1 123 € mensuels pour les femmes contre 1 933 € pour les hommes, soit 42 % de différence. En 2004, cet écart était de 50 %. L'écart se réduit davantage lorsque les pensions de réversion sont prises en compte, les femmes en étant les bénéficiaires majoritaires. Cet écart tombe, en effet, à 29 % mais la retraite des femmes reste très largement inférieure à celle des hommes avec respectivement 1 388 € par mois et 1 955 par mois (Drees, 2019).

GRAPHIQUE 4 : Évolution du montant mensuel moyen de pension de droit direct, y compris majoration pour enfants, par sexe et génération



**Champ** > Retraités résidant en France, bénéficiaires d'au moins un droit direct, pondérés pour être représentatifs des retraités de la génération en vie à 66 ans.

**Source** > DREES, EIR 2016.

<sup>13</sup> L'échantillon inter-régimes de retraités (EIR) donne pour un échantillon anonyme de personnes des informations sur les avantages de retraite et les droits acquis à la liquidation. L'opération est conduite tous les quatre ans depuis 1988 par la DREES auprès de la plupart des régimes de retraite obligatoires.

## E. Près de 40 % des retraités perçoivent une retraite incluant un minimum de pension

Selon les statistiques établies par la Drees pour l'année 2016, 39 % des retraités de droit direct résidant en France bénéficient d'un minimum de pension, soit 5,9 millions de retraités dont 3,9 millions dans leur régime principal.

Parmi les retraités nés en 1950, 40 % perçoivent un minimum dans au moins un régime et 26 % dans leur régime principal. Ce chiffre fléchit à 35 % pour les retraités ayant effectué des carrières complètes et à 17 % pour des retraités uni-pensionnés ayant effectué des carrières complètes.

**TABLEAU 11 : Part des retraités nés en 1950 percevant un minimum de pension**

	En %			
	Retraités percevant un minimum dans au moins un régime	dont : Retraités percevant un minimum dans leur régime principal	dont : Retraités percevant un minimum uniquement dans un régime non principal	Retraités ne percevant aucun minimum
<b>Toutes carrières</b>				
Ensemble	40	26	13	60
Femmes	49	39	10	51
Hommes	31	14	17	69
<b>Carrières complètes<sup>1</sup></b>				
Ensemble	35	17	18	65
Femmes	42	28	14	58
Hommes	28	8	21	72
<b>Retraités unipensionnés à carrière complète<sup>1</sup></b>				
Ensemble	17	17	-	83
Femmes	28	28	-	72
Hommes	6	6	-	94

1. Les retraités à carrière complète représentent 66,5 % des retraités de la génération 1950.

**Lecture** > 8 % des hommes nés en 1950 et à carrière complète perçoivent un minimum dans leur régime principal.

**Champ** > Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1950, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2016.

**Source** > DREES, EIR 2016.

Pour cette même génération 1950, l'effet du minimum de pension est important sur la pension. En moyenne, pour les retraités percevant un minimum dans leur régime principal, la majoration est de 140 € brut par mois et représente 27% de la pension de droit direct. L'effet est plus important pour les femmes (150 € par mois) et augmente proportionnellement davantage les pensions situées dans le dernier quartile (le minimum représente alors 38% de la pension de droit direct).

**Tableau 12 : Montants de pension des retraités nés en 1950 percevant un minimum de pension**

	Retraités percevant un minimum dans leur régime principal		
	Femmes	Hommes	Ensemble
<b>Montants de pension moyens (en euros bruts, par mois)</b>			
Droit direct	700	750	710
- Dont majorations liées au minimum de pension	150	120	140
Pension totale	810	760	800
<b>Part du minimum dans la pension de droit direct (en %)</b>			
Moyenne	28	24	27
Premier quartile	14	9	12
Médiane	25	19	24
Dernier quartile	39	34	38

**Note >** La pension de droit direct comprend la majoration pour trois enfants ou plus. La pension totale inclut le droit direct, le droit dérivé et la majoration pour 3 enfants ou plus.

**Lecture >** Le minimum de pension représente 27 % du droit direct des retraités nés en 1950 et percevant un minimum dans leur régime principal.

**Champ >** Retraités de droit direct d'un régime de base, nés en 1950, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2016.

**Source >** DREES, EIR 2016.

La part de bénéficiaires d'un minimum de pension dans l'ensemble des retraités est néanmoins appelée à baisser, en raison de la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2012 d'un écrêtement permettant de prendre en compte l'ensemble des pensions touchées. Par exemple, au régime général, le minimum contributif ne s'applique plus qu'aux retraités dont le montant de pensions de droit direct total n'excède pas 1 191,56 €<sup>14</sup>, avec un écrêtement voire un non versement au-delà. L'objectif est d'appliquer un minimum de pension pour les retraités ayant, au global, une faible pension (et non uniquement dans le régime concerné) et donc de mieux prendre en compte la situation réelle des poly-pensionnés.

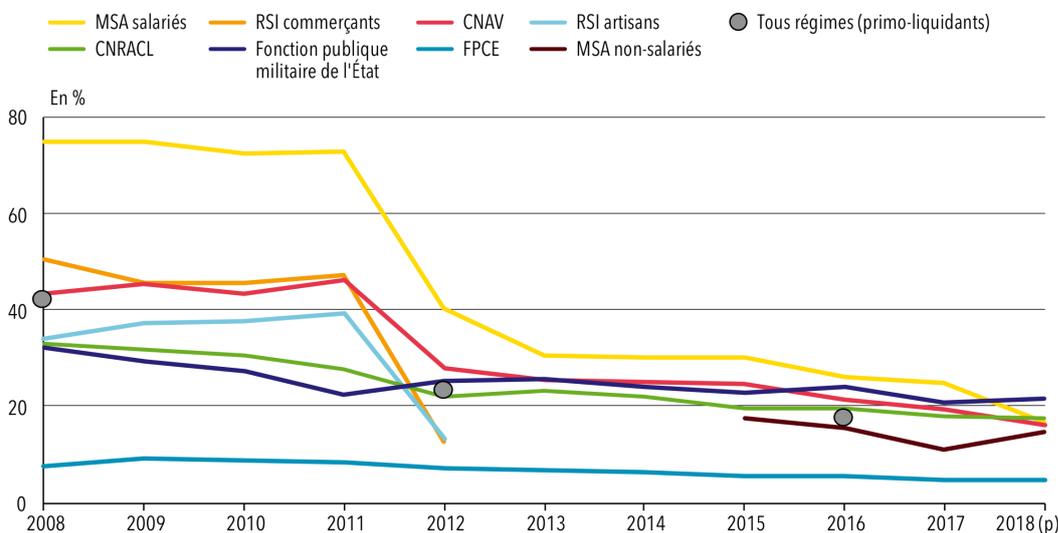
En conséquence en 2018, 16 % des nouveaux retraités ont perçu un minimum de pension, avec la ventilation suivante :

- 16% des nouveaux retraités de la CNAV ont perçu le minimum contributif.
- 4,6 % des nouveaux retraités de la fonction publique d'Etat ont reçu le minimum garanti, 17 % des retraités des collectivités locales et 14% des exploitants agricoles relevant de la MSA.
- En ce qui concerne les chefs d'exploitation agricole, 14% des nouveaux retraités MSA non-salariés ont perçu un minimum de pension en 2018.

<sup>14</sup>

[https://www.legislation.cnav.fr/Pages/bareme.aspx?Nom=retraite\\_personnelle\\_minimum\\_plafond\\_retraite\\_bar](https://www.legislation.cnav.fr/Pages/bareme.aspx?Nom=retraite_personnelle_minimum_plafond_retraite_bar)

## GRAPHIQUE 5 : Part des nouveaux retraités dont la pension a été portée à un minimum de pension, par régime de retraite



(p) : données provisoires.

**Note >** Les données de 2013 et de 2014 pour la CNAV et de 2012 à 2014 pour la MSA salariés ont été révisées du fait du traitement de dossiers antérieurs. Les données de 2013 à 2018 ne sont pas disponibles pour le RSI.

**Lecture >** En 2018, 16 % des nouveaux retraités de la CNAV perçoivent le minimum contributif.

**Champ >** Retraités résidant en France ou à l'étranger, ayant acquis un droit direct au cours de l'année, vivants au 31 décembre.

**Sources >** DREES, EACR 2008 à 2018, EIR 2016.

### III. Le bilan

La situation actuelle des retraités doit être mise en perspective. D'un côté, près de 6 millions de retraités vivent avec des retraites très modestes soit près de 40 % de l'effectif global des retraités.

De l'autre, les différentes réformes qui se sont succédées ont clairement amélioré la situation. Là où plus de 50 % des nouveaux retraités partaient en retraite avec moins de 1 000 € en 1990 (en valeur actualisée), ils ne sont qu'un peu plus de 30 % aujourd'hui alors que les effectifs de retraités ont considérablement augmenté.

L'allongement des carrières et le développement des minima contributifs ont assurément favorisé cette évolution.

Au-delà des réformes, c'est aussi la participation plus grande des femmes au monde du travail qui a amélioré la situation.

Pour autant, il reste des enjeux majeurs. En premier lieu, 6 millions de personnes qui touchent une petite retraite, c'est plus de 8% de la population française, ce qui est considérable. Ensuite, même si les différences s'atténuent, ce sont avant tout les femmes qui sont majoritairement confrontées aux petites retraites. Et les maternités et l'éducation des enfants sont des facteurs explicatifs indiscutables.

Le caractère discontinu de la carrière est lui aussi majeur. Et là c'est le chômage et/ou le couple maladie/invalidité qui interviennent en priorité.

Enfin, il y a des catégories entières pour lesquelles la situation reste compliquée : celles des non-salariés, et principalement les non-salariés agricoles, et celles des DOM.

C'est autour de ces constats et enjeux que la réflexion doit porter pour améliorer la situation des pensions modestes et limiter au maximum l'émergence de nouvelles « petites pensions » dans les générations à venir.

## **PARTIE 2/ LES CAUSES : LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME DE RETRAITE REND DIFFICILE POUR LES PERSONNES CONCERNÉES L'ANTICIPATION ET LA PRÉVENTION D'UNE FAIBLE RETRAITE**

I. Le système de retraite français présente une grande complexité liée à sa construction socio-professionnelle mais comporte de multiples dispositifs de solidarité

Dans cette partie, les rapporteurs souhaitent rappeler la complexité du système de retraite français et évoquer les multiples dispositifs de solidarité qu'il intègre. Il est en effet nécessaire de connaître de manière détaillée le fonctionnement du système de retraite et des dispositifs de solidarité pour comprendre pourquoi un nombre significatif d'assurés perçoivent de faibles retraites, en dépit des dispositifs de solidarité qui ont vocation à compenser les aléas de carrière.

A l'occasion des travaux engagés sur la réforme du système de retraite, le constat des limites du système a été établi. Dans une optique pédagogique, l'étude d'impact accompagnant le projet de loi organique relatif au système universel de retraite et le projet de loi instituant un système de retraite universel a organisé et synthétisé les analyses. Cette étude est accessible en ligne à tous les citoyens. Par souci d'efficacité et pour éviter de paraphraser les nombreux documents déjà produits sur le sujet, les rapporteurs ont choisi d'extraire de cette étude d'impact les éléments les plus pertinents, notés entre guillemets, pour aborder la question des petites retraites.

### **A. Un système complexe construit progressivement sur des solidarités professionnelles**

« Le système de retraite français est composé d'un ensemble complexe et fragmenté de régimes, appliquant chacun leur corpus de règles d'acquisition et de valorisation des droits. Cette situation, héritée de l'histoire, génère de multiples iniquités et beaucoup de complexité pour les assurés, comme pour les organismes gestionnaires du système. Cette illisibilité suscite l'incompréhension du système de retraite par les assurés et génère des doutes concernant sa pérennité.

L'ambition initiale d'unifier la gestion de l'assurance vieillesse n'a été que partiellement atteinte. Ainsi, si une démarche d'unification a été entreprise ces dernières décennies, il demeure des régimes propres à certains champs de la sphère publique (fonctionnaires, grandes entreprises et institutions publiques telles que la SNCF, la Banque de France, ou encore l'Opéra de Paris) ou privée (ENIM pour les marins, CRPCEN pour les clercs de notaires, industries électriques et gazières) qui préexistaient à la création du régime général et dont les prestations restent souvent plus généreuses que celle du régime général.

En second lieu, les professions agricoles (MSA, confirmée officiellement en tant qu'organisme professionnel chargé de gérer le risque vieillesse des assurés agricoles en

1947), les artisans (CANCAVA, créée en 1949), les commerçants (ORGANIC, créée en 1949) et les différentes professions libérales (ces dernières étant néanmoins regroupées au sein d'une fédération commune, la CnavPL, créée en 1949) ont adopté des logiques liées à leurs spécificités en optant notamment pour une moindre couverture vieillesse obligatoire.

TABLEAU 13 : Régimes obligatoires composant le système actuel de retraite

RÉGIMES	RETRAITE DE BASE	RETRAITE COMPLÉMENTAIRE	RETRAITE ADDITIONNELLE
<b>Salariés et assimilés</b>			
Salariés de l'industrie, du commerce et des services	Cnav (régime général)	Agirc-Arrco (SACIJO)	
Salariés agricoles	MSA (régime aligné)	Agirc-Arrco	
Enseignants du privé	Cnav	Ircantec	RETREP/RAEP
Agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques, élus locaux	Cnav	Ircantec	
Personnels navigants de l'aviation civile	Cnav	CRPN-PAC	
Artistes-auteurs d'œuvres originales	AGESSA-MDA/ Cnav	IRCEC (RAAP + RACD ou RACL)	
Membres des cultes	CAVIMAC	Agirc-Arrco	
Salariés des régimes spéciaux de retraite	Banque de France		
	CNIEG (IEG)		
	CRPCF (Comédie-Française)		
	CRPCEN (clercs et employés de notaires)		
	ENIM (marins salariés et non-salariés)		
	CROPERA (Opéra de Paris)		
	CPRP SNCF		
	CRP RATP		
	Port autonome de Strasbourg		
	CANSSM (mines)		Agirc-Arrco
<b>Fonctionnaires et assimilés</b>			
Fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires	Service des retraites de l'État (SRE)		RAFP (ERAFP)
Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière	CNRAEL		
Ouvriers de l'État	FSPOIE		
Ministres des cultes d'Alsace-Moselle	Régime autonome (ministère de l'intérieur)		
Députés	Régime autonome (AN)		
Fonctionnaires AN	Régime autonome (AN)		
Sénateurs	Régime autonome base (Sénat)	Régime autonome complémentaire (Sénat)	
Fonctionnaires Sénat	Régime autonome (Sénat)		
Membres du CESE	Régime autonome (CESE)		
<b>Indépendants</b>			
Exploitants agricoles	MSA base	RCO/MSA complémentaire	
Artisans, industriels et commerçants, professions libérales non réglementées	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	
Débitants de tabac	SSTI base (régime aligné)	RCI/SSTI complémentaire	RAVGDT
Notaires		CRN	
Officiers ministériels		CAVOM	
Médecins		CARMF	PCV (ex ASV)
Chirurgiens-dentistes et sages-femmes		CARCDSF	PCV (ex ASV)
Pharmaciens		CAVP	PCV (ex ASV)
Auxiliaires médicaux	CnavPL (RBL)	CARPIMKO	PCV (ex ASV)
Vétérinaires		CARPV	
Agents généraux d'assurance		CAVAMAC	
Experts comptables et comptables agréés		CAVEC	
Architectes et autres professions libérales		CIPAV	
Avocats salariés et non-salariés	CNBF base	CNBF complémentaire	

Source : Etude d'impact sur le projet de loi instituant un système universel de retraite

En troisième lieu, le niveau de couverture plus circonscrit du régime général que dans d'autres régimes spécifiques, dans le cadre de l'après-guerre, a engendré une généralisation progressive d'un étage de retraite complémentaire, d'abord chez les cadres (création du régime unique de l'AGIRC en 1947) puis chez les non-cadres, dont les nombreux régimes ont progressivement convergé vers la transformation de l'ARRCO (créée dès 1961) en un régime unique (en 1999). Cet étage complémentaire rendu

obligatoire à l'ensemble des salariés en 1972<sup>15</sup>, a été étendu aux contractuels de droit public (Ircantec), puis aux travailleurs non-salariés (RCO pour les exploitants agricoles créé en 2003 et RCI, devenu le régime complémentaire unique des travailleurs indépendants de l'ex RSI en 2013).

**Par conséquent, le système public de retraite demeure très largement structuré sur une base socio-professionnelle et marqué par la cohabitation d'une multiplicité de régimes. Il est aujourd'hui composé de 42 régimes distincts, alors même qu'ils partagent presque tous les deux mêmes caractéristiques principales, leur caractère obligatoire et leur fonctionnement par répartition<sup>16</sup>.**

Ils se répartissent majoritairement en deux étages, de base et complémentaire, le cas échéant, des régimes additionnels permettent la création de droits sur la base d'assiettes résiduelles.

« Aujourd'hui, la quasi-totalité des assurés a été affiliée à plusieurs régimes de retraite de base ou complémentaire. Ainsi, un salarié ayant effectué toute sa carrière dans le secteur privé percevra au moins deux retraites, l'une calculée en annuités et servie par le régime général pour la retraite de base, l'autre calculée en points et servie par l'Agirc-Arrco pour la retraite complémentaire.

Pour la majorité des assurés, le système est encore plus complexe : plus de 60 % d'entre eux sont affiliés à au moins trois régimes de retraite, un tiers sont affiliés à quatre régimes ou plus et 250 000 assurés sont même affiliés à sept régimes ou plus.

Ces assurés perçoivent aujourd'hui autant de retraites différentes que de régime d'affiliation, à l'exception des assurés relevant des régimes alignés (régime général pour les travailleurs salariés et non-salariés et régime des salariés agricoles pour lesquels une liquidation unique des droits acquis dans ces régimes est mise en œuvre depuis 2017).

Cette situation est un facteur de complexité pour les assurés et limite les capacités d'anticiper l'impact des changements de vie ou de carrière sur leur retraite et de faire des choix éclairés à l'approche de la fin de leur carrière. »

Publié le 7 octobre 2020, le rapport de la Cour des comptes dédié à la Sécurité sociale 2020<sup>17</sup> souligne par ailleurs qu'en dépit d'une convergence de règles entre régimes, le système reste profondément marqué par un maintien de divergences importantes (cf. tableau 14) alors que 80 % des retraités bénéficient au moins d'une pension servie par le régime général (tableau 15).

---

<sup>15</sup> Loi n°72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et anciens salariés.

<sup>16</sup> Seuls le RAFP et la CAVP (pharmaciens) font exception car ils ne fonctionnent pas par répartition.

<sup>17</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2020>

TABLEAU 14 : Principales convergences et divergences entre régimes de retraite	
CONVERGENCES	DIVERGENCES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- durée d'assurance requise pour le taux plein ;</li> <li>- extension du principe de revalorisation des pensions aux fonctionnaires suivant l'évolution des prix qui prévaut depuis 1987 au régime général ;</li> <li>- généralisation et harmonisation du système de décote et surcote,</li> <li>- alignement des taux de cotisation des assurés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- calcul du salaire de référence (les 25 meilleurs salaires annuels au régime général, la rémunération hors primes des six derniers mois dans la fonction publique) ;</li> <li>- définition de l'assiette des cotisations (l'intégralité du salaire au régime général, la rémunération hors primes dans la fonction publique) ;</li> <li>- calcul de la durée (un trimestre validé pour un salaire de 150 Smic horaires au régime général, au prorata du temps de travail pour les fonctionnaires) ;</li> <li>- distinction entre pensions de base et complémentaire uniquement dans le secteur privé ;</li> <li>- dispositifs de solidarité liés aux enfants (majoration de durée d'assurance d'au plus une année par enfant pour les fonctionnaires, contre deux années au régime général) ;</li> <li>- réversion en cas de veuvage (sous condition de ressources au régime général mais pas pour les fonctionnaires, etc.),</li> <li>- prise en compte de la pénibilité et les possibilités de départs anticipés.</li> </ul>
Source : rapport de la Cour des comptes sur la Sécurité sociale 2020, publié le 7/10/2020	

**TABLEAU 15 : Effectifs de retraités dans les principaux régimes au 31 décembre 2018<sup>18</sup>**

	Ensemble des retraités, de droit direct ou dérivé	Retraités de droit direct		Retraités de droit dérivé (réversion)	
		Tous retraités percevant un droit direct	dont nouveaux retraités en 2018	Tous retraités percevant un droit dérivé	dont retraités percevant un droit dérivé servi seul <sup>5</sup>
<b>Ensemble (tous régimes confondus)<sup>1</sup></b>	<b>17 443</b>	<b>16 377</b>	<b>745</b>	<b>4 422</b>	<b>1 065</b>
<b>dont retraités résident en France</b>	<b>15 852</b>	<b>15 301</b>	<b>713</b>	<b>3 764</b>	<b>552</b>
Régime général	14 398	13 618	637	2 796	780
Arrco	12 853	11 632	610	2 994	1 221
Agirc	3 139	2 587	138	657	553
MSA salariés	2 474	1 902	50	722	572
MSA non-salariés	1 355	1 255	35	398	100
SSI base <sup>2</sup>	2 004	1 601	52	508	403
Fonction publique civile de l'État <sup>3</sup>	1 791	1 569	54	303	222
CNRA <sup>1</sup>	1 274	1 143	63	171	131
Régimes spéciaux <sup>3</sup>	1 083	757	21	344	327
Professions libérales <sup>4</sup>	375	329	24	50	46

1. Voir annexe 5, note sur le champ de la retraite.

2. Voir annexe 5, note sur la création de la SSI.

3. Régimes spéciaux : FSPOEIE, SNCF, RATP, CNIEG, Enim, CANSSM, Cavimac, CRPCEN, Caisse de réserve des employés de la Banque de France, Altadis, Retrep.

4. Professions libérales : CNAVPL, CNBF.

5. Bénéficiaires d'un droit dérivé uniquement, tous régimes confondus. Ce chiffre ne peut pas être comparé aux nombres de bénéficiaires de droit dérivé servis seuls régime par régime : un pensionné de réversion peut en effet bénéficier d'un droit dérivé servi seul dans un régime, tout en bénéficiant d'un droit direct servi par un autre régime.

**Note >** Ces données ne tiennent pas compte des personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique, voir annexe 5.

**Champ >** Retraités bénéficiaires d'une pension de droit direct ou dérivé d'au moins un régime français, résident en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre 2018.

**Sources >** DREES, EACR, EIR, modèle ANCEIRE.

<sup>18</sup> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/ve-16.pdf>, p. 9

## B. Le système de retraite inclut de nombreux dispositifs de solidarités

Le système de retraite français repose essentiellement sur la redistribution, qui prend plusieurs formes.

Il fonctionne en répartition, c'est-à-dire que les pensions des retraités sont financées par les cotisations assises sur les revenus d'activité des actifs. La retraite est le premier canal de redistribution intergénérationnelle : chaque année, les actifs financent la majeure partie des retraites.

Le système de retraite organise aussi une redistribution intra-générationnelle importante. En effet, même s'il est contributif, c'est-à-dire que les pensions dépendent de la carrière, il inclut de nombreux dispositifs de solidarité, destinés à limiter les conséquences de certains événements sur la pension de retraite (périodes de chômage, de maladie, activité réduite pour l'éducation des enfants, décès du conjoint, etc.), à compenser les effets sur la carrière du fait d'avoir eu et élevé des enfants (droits familiaux), à permettre des départs en retraite de façon anticipée ou à soutenir le revenu des retraités (minima de pension).

Cette solidarité constitue, au même titre que le principe de la retraite par répartition, une caractéristique fondamentale du modèle actuel de retraite. Le système actuel diminue ainsi les inégalités, en réduisant l'écart entre les 10 % les plus riches et les 10 % les plus pauvres, par rapport aux actifs. »

### 1. Des dispositifs de solidarité compensent les aléas de carrière

« Le système de retraite repose sur un principe de contributivité dans lequel la pension reste largement déterminée de façon proportionnelle aux cotisations. Les règles de calcul intègrent néanmoins de nombreux dispositifs, variables selon les régimes et destinés à opérer une redistribution horizontale forte.

La compensation des périodes de privation involontaire d'activité permet ainsi de limiter les effets sur les droits à retraite de l'absence de revenus d'activités pendant certains épisodes : chômage, formation professionnelle, arrêt maladie ou congé maternité, invalidité, service national. Dans les régimes en annuités, qui constituent l'essentiel des régimes de base, la compensation prend la forme de trimestres validés bien qu'ils ne soient pas effectivement cotisés par l'individu. Ces trimestres sont comptabilisés dans la durée validée de l'assuré, ils sont placés dans la carrière (ce qui signifie notamment qu'un assuré ne peut pas acquérir plus de 4 trimestres une année donnée grâce à ces dispositifs) : au final, ils affectent le calcul du taux de la pension et du coefficient de proratisation. Les règles précises de validation peuvent différer suivant les régimes et les types d'épisodes. Par exemple, pour le chômage, un trimestre est validé par période de 50 jours consécutifs d'indemnisation<sup>19</sup>, sous certaines conditions d'affiliation et de durée. Ainsi, toute période de chômage ne donne pas systématiquement droit à validation de

---

<sup>19</sup> La terminologie est trompeuse, car les chômeurs en fin de droits, qui perçoivent par exemple l'allocation de solidarité spécifique (ASS), peuvent bénéficier de validation de trimestres au titre du chômage.

trimestres au titre des périodes assimilées. Dans les régimes en annuités, il n'y a pas de report de salaire au compte ; par conséquent, si un individu a une année entière de chômage, cette année ne sera pas du tout prise en compte dans le calcul de son salaire de référence. Si en revanche un assuré est au chômage au 1er semestre et en activité au 2nd semestre, son salaire de référence tiendra potentiellement<sup>20</sup> compte de l'ensemble des revenus perçus cette année, ce qui peut affecter le calcul de la pension. Dans les régimes en points, comme les régimes complémentaires, ces épisodes peuvent donner lieu à acquisition de points non directement financés par l'assuré. C'est le cas par exemple pour les périodes de chômage dans le régime complémentaire des salariés du secteur privé : ils acquièrent des points en fonction d'une cotisation acquittée à l'Agirc-Arrco par l'Unédic sur la base de leur allocation chômage, avec une participation partielle des assurés à ce financement.

Les salariés en situation d'invalidité bénéficient du taux plein quand ils partent à la retraite, quel que soit leur âge de départ. Cela concerne également les assurés reconnus comme inaptes. Cet avantage majore directement la pension des régimes de base, mais affecte également les pensions versées par les régimes complémentaires, en annulant les coefficients d'anticipation Agirc-Arrco par exemple.

Le système de retraite cherche également à compenser l'effet des enfants sur la carrière. De façon plus générale, il intègre des droits familiaux, qui prennent plusieurs formes, et présentent une certaine hétérogénéité entre régimes. La majoration de durée d'assurance (MDA) concerne les régimes en annuités : un parent bénéficie d'un nombre forfaitaire de trimestres validés (8 au régime général) au titre de la naissance ou de l'adoption d'un enfant et de son éducation. Ces trimestres validés ne sont pas placés dans la carrière, mais ajoutés aux trimestres cotisés et autres trimestres validés, pour déterminer le taux de la pension et le coefficient de proratisation. Pour chaque enfant, les trimestres de MDA sont accordés à la mère, pour la maternité et à l'un des deux parents, sur option, pour l'éducation. Dans les régimes intégrés comme la fonction publique, les MDA ne sont que de deux trimestres par enfant et sont uniquement comptabilisés dans la durée d'assurance tous régimes (nombre de trimestres validés dans l'ensemble des régimes de base auxquels l'assuré a été affilié). Elles permettent à l'assuré de réduire les éventuelles décotes qui minorent sa pension ou d'augmenter les surcotes potentiellement appliquées à la pension, mais n'améliorent plus le coefficient de proratisation.

En revanche, la majoration pour les parents de trois enfants ou plus est accordée aux deux parents. Le taux de cette majoration varie entre régimes : il est de 10 % au régime général, quel que soit le nombre d'enfants ; dans la fonction publique, il s'élève à 10 % si l'assuré a eu 3 enfants, et chaque enfant au-delà le majore de 5 points (15 % pour 4 enfants, 20 % pour 5 enfants, etc.).

Pour limiter les effets des interruptions et des réductions d'activité au moment de l'arrivée d'un enfant sur les pensions des parents, l'assurance vieillesse des parents au foyer

---

<sup>20</sup> Potentiellement seulement, car si cette année ne figure pas parmi les meilleures retenues pour le calcul du salaire de référence, elle n'affectera de fait pas le montant du salaire annuel moyen.

(AVPF) a été créée en 1972 : sous certaines conditions (notamment de ressources, *via* l'éligibilité à certains prestations familiales), les parents valident des trimestres pour la retraite de base (placés dans la carrière) ; en outre, ils bénéficient d'un report de salaire au compte (fonction de la quotité d'activité : 100 % du Smic pour une inactivité totale, par exemple).

Les droits conjugaux de retraite (pensions de réversion) visent à assurer un maintien de revenus aux personnes dont le conjoint décède. Les règles de calcul des pensions de réversion varient fortement d'un régime à l'autre ; elles peuvent dépendre de l'âge du conjoint survivant, de ses ressources propres, de la durée de mariage notamment. En revanche, l'ensemble des régimes réservent la réversion aux couples mariés : les couples en union libre ou pacsés n'y sont pas éligibles. La pension de réversion représente une fraction de la pension du conjoint décédé, dont le taux varie entre régimes. La réversion représente environ 10 % des masses de pensions de retraite versées chaque année. »

Pour apprécier la complétude des dispositifs de solidarité compensant les aléas de carrière, les rapporteurs ont commandé une étude auprès de la DSS visant à recenser les périodes d'activités et d'inactivités cotisées ou non cotisées sans ouverture de droit retraite et sans compensation ou bonification dans une logique redistributive (tableau 16). Le recensement illustre à la fois l'importance des dispositifs de solidarité mais aussi leur complexité, qui se traduit par un enchevêtrement de règles peu lisibles et parfois difficilement articulables entre elles.

**TABLEAU 16 : Recensement des périodes d'activités et d'inactivités cotisées ou non cotisées sans ouverture de droits et sans compensation ou bonification**  
(Source : note Cnav/DSS)

	Cotisée / non cotisée	Périodes	Conditions d'ouverture des droits	Situations ne permettant pas de remplir les conditions d'ouverture des droits
<b>Activité</b>	Activité rémunérée (soumise à cotisation)	Activité professionnelle classique	Validation de 150h SMIC brut pour acquérir un trimestre (un assuré valide ainsi une année complète dès lors que sa rémunération annuelle brute atteint 600 heures de SMIC)	Assurés ayant une rémunération inférieure à 150 h SMIC en raison d'une activité d'une durée très faible (ex : temps partiel de moins d'1/3 de l'année, ou contrat court inférieur à 6 mois à temps partiel)
		Activité poursuivie après la retraite	Aucun droit ouvert depuis la mise en place du principe de non acquisition des droits nouveaux après liquidation d'une retraite d'un régime de base (dans le cadre du cumul emploi-retraite) L. 161-22-1-A CSS	/
	Activité non rémunérée	Bénévolat	Aucun droit	/
	Activité rémunérée non déclarée	Pas d'activité professionnelle non soumise à cotisation	Aucun droit	/
<b>Inactivité</b>	non cotisée par l'assuré (cotisation CNAF)	Interruption ou réduction d'activité dans le cadre de l'éducation d'enfants	Affiliation à l'AVPF sous condition de percevoir une des prestations familiales suivantes : allocation de base de la PAJE, PREPAREE, complément familial et conditions de ressources et de revenus professionnels	Interruption d'activité pour garde d'enfants n'ouvrant pas droit à l'AVPF (ex: ressources trop élevées, assurés ne percevant pas les PF par exemple pour des conditions de régularité de séjour, mères de 2 enfants de plus de trois ans)

non cotisée par l'assuré (cotisation CNAF ou CNSA)	Interruption ou réduction d'activité dans le cadre de la prise en charge d'adulte ou d'enfant handicapé ou d'adulte en perte d'autonomie d'une particulière gravité	<p>* Affiliation à l'AVPF sous certaines conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en charge enfant handicapé de moins de 20 ans non admis dans un internat, avec un TI d'au moins 80%</li> <li>- Prise en charge adulte handicapé (dont la CDAPH reconnaît que l'état nécessite une assistance) au foyer par l'aidant familial et d'un TI d'au moins 80%</li> <li>- Bénéficiaires d'une allocation journalière de proche aidant ou du congé de proche aidant. Équivalent TI</li> <li>- Bénéficiaires des AJPP</li> </ul> <p>* Bénéfice de MDA pour parents d'enfants handicapés (si enfant ouvre droit à l'AEEH et si TI d'au moins 80%) et d'une MDA pour aidants d'adultes handicapés (si cessation totale d'activité par l'aidant car prise en charge permanente au domicile, si adulte handicapé présente un TI d'au moins 80 % et si lien familial avec la personne aidée) : validation d'un trimestre par période d'aide de 30 mois dans la limite de 8 trimestres</p>	Interruption d'activité pour aider des personnes handicapées ou en perte d'autonomie d'une particulière gravité hors du cadre du congé proche aidant (et/ ou ne répondant pas aux autres voies d'affiliation AVPF, par exemple TI de l'enfant ou de l'adulte < 80%)
non cotisée par l'assuré (contribution forfaitaire du FSV)	Maladie	<p>* Périodes de maladie ayant donné lieu à la perception d'indemnités journalières pendant une durée d'au moins 60 jours.</p> <p>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</p>	
non cotisée par l'assuré (contribution forfaitaire du FSV)	Maternité	<p>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</p> <p>* Report de salaire au compte : les J maternité servies à compter du 1er janvier 2012 sont reportées au compte à hauteur de 125% de leur montant</p> <p>* Durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour les périodes antérieures au 01/01/2014, le trimestre civil au cours duquel est survenu l'accouchement est validé comme période assimilée.</li> <li>- pour les périodes postérieures au 31/12/2013, le trimestre civil au cours duquel l'assuré(e) a bénéficié du 90ème jour d'indemnisation au titre de la maternité, de l'adoption, ou d'une grossesse pathologique liée à une exposition in utero au distilbène, donne lieu à la validation d'une période assimilée, ainsi que chaque nouvelle période d'indemnisation de 90 jours.</li> </ul> <p>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</p>	
non cotisée par l'assuré (contribution forfaitaire du FSV)	Invalidité	<p>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</p> <p>* Condition de perception d'une pension d'invalidité</p> <p>* Durée d'assurance pris en compte pour le taux et la proratisation : chaque trimestre civil comportant une échéance du paiement de la pension d'invalidité est retenu (3 mensualités par trimestre)</p>	
non cotisée par l'assuré (contribution forfaitaire du FSV)	Période suite à un accident du travail ou à une maladie professionnelle	<p>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</p> <p>* Période de perception d'J au titre d'une incapacité temporaire : il est attribué 1 trimestre assimilé par période de 60 jours de perception d'J au titre d'un AT/MP</p> <p>* Rente AT/MP de plus de 66% au titre d'une incapacité permanente : il est attribué 1 trimestre assimilé par période de 60 jours de perception de rente au titre d'un AT/MP</p>	
non cotisée par l'assuré	Période de rééducation professionnelle consécutives à un AT	<p>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</p> <p>* Attribution d'1 trimestre assimilé par période de 90 jours</p>	
non cotisée par l'assuré (contribution forfaitaire FSV)	Chômage indemnisé	<p>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</p> <p>* Il est attribué 1 trimestre par période de 50 jours au cours de l'année civile</p>	
non cotisée par l'assuré (contribution forfaitaire FSV)	Chômage non indemnisé après 1980	<p>* La validation d'une période assimilée pour le calcul de la pension est subordonnée à la justification de la qualité d'assuré social antérieurement à cette période</p> <p>* Durée d'assurance prise en compte pour le taux et la proratisation : il est attribué 1 trimestre par période de 50 jours au cours de l'année civile</p> <p>* Si la période suit une période d'indemnisation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- validation dans la limite de 1 an</li> <li>- ou dans la limite de 5 ans si l'assuré a au moins 55 ans à la date de cessation de l'indemnisation, totalise au moins 20 ans de cotisation tous régimes et ne relève pas à nouveau d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse</li> </ul> <p>* Si la période ne suit pas une période d'indemnisation, validation dans la limite d'1 an</p>	Chômage non indemnisé non pris en compte pour la retraite : <ul style="list-style-type: none"> <li>-période de chômage au delà d'un an ou de 5 ans (pour les assurés ayant au moins 55 ans) après la période d'indemnisation ou;</li> <li>-en l'absence de période d'indemnisation, période de chômage au delà d'un an</li> <li>-période de chômage non indemnisé inférieure à 50 jours au cours de l'année civile</li> <li>-situations antérieures au 1er janvier 1980</li> </ul>

non cotisée (cotisations financées par l'Etat ou les régions calculées sur une assiette forfaitaire puis contribution forfaitaire FSV si cotisations insuffisantes pour valider 4 trimestres)	Stage de formation professionnelle des demandeurs d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Cotisations versées par l'Etat ou la région sur la base d'une assiette forfaitaire horaire (règle des 150 h smic)</li> <li>* Attribution de périodes assimilées en complément : 1 trimestre attribué par période de 50 jours de formation professionnelle</li> </ul>	
non cotisée par l'assuré (contribution forfaitaire FSV jusqu'en 2002)	Service national	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Les périodes de service national sont retenues de date à date par périodes de 90 jours de service.</li> <li>* Les périodes de service national ne nécessitent pas de condition d'affiliation préalable pour être validées. Elles sont validées par le premier régime dans lequel est affilié l'assuré postérieurement à la ou aux période(s) considérée(s)</li> </ul>	
non cotisée par l'assuré	Service civique	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Les personnes effectuant un service civique perçoivent une indemnité pour laquelle des cotisations sont reportées au compte.</li> <li>* Les trimestres de service civique sont pris en compte pour la détermination de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une pension à taux plein et pour la détermination de la durée d'assurance au régime général. Cependant, dans la mesure où le service civique ne donne pas lieu au précompte de cotisations à la charge de l'assuré, les trimestres validés à ce titre ne sont pas pris en compte dans certains dispositifs dont le bénéfice est soumis à une condition de durée d'assurance cotisée minimum à la charge de l'assuré (surcote, minimum contributif).</li> <li>- Pour les périodes de service civique, de volontariat associatif ou de volontariat de service civique accomplies à partir du 01/01/2014, les trimestres sont validés dans les conditions de droit commun (1T/150 h Smic).</li> <li>- Pour les périodes accomplies avant le 01/01/2014, il est retenu autant de trimestres que le montant annuel reporté au relevé de carrière représente de fois 50 % du salaire plafond trimestriel de sécurité sociale au 1er janvier de l'année considérée. Si le nombre de trimestres reporté compte tenu des cotisations ne correspond pas à la durée effective du service, l'Etat prend en charge la validation de trimestres complémentaires.</li> </ul>	
non cotisée par l'assuré	VIE/VIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Pour déterminer le nombre de trimestres à valider, il est décompté, de date à date, autant de trimestres assimilés que les périodes de volontariat comportent de fois 90 jours</li> <li>* La validation des trimestres assimilés au titre des périodes de VIE/VIA est de la compétence du premier régime auquel est affilié, à titre obligatoire, l'assuré, postérieurement à son volontariat. Si l'assuré n'est affilié à aucun régime d'assurance vieillesse de base français après sa période de volontariat, la validation des trimestres assimilés est de la compétence du RG.</li> </ul>	
non cotisée par l'assuré	Sportifs de haut niveau	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Condition d'inscription continue sur la liste des sportifs de haut niveau</li> <li>* Conditions et limites d'âge, de ressources et du nombre total de trimestres validés à ce titre (limite de 16)</li> <li>* Compétence exclusive du régime général. La qualité d'assuré social n'est pas nécessaire.</li> </ul>	
non cotisée par l'assuré	Détention provisoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sauf si elle s'impute sur la durée de la peine, toute période de détention provisoire accomplie par une personne qui, au moment de son incarcération, relevait d'une assurance obligatoire</li> <li>* 1 trimestre est validé pour chaque période de 50 jours</li> </ul>	Périodes de détention provisoires inférieures à 50 jours Non affiliation à un régime antérieurement à la période
non cotisée par l'assuré	Période de perception de l'indemnité de soins aux tuberculeux	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La validation de cette période assimilée par un régime est subordonnée à la reconnaissance de la qualité d'assuré social dans ce régime antérieurement à la période en cause.</li> <li>* Chaque période de 90 jours permet l'octroi d'un trimestre assimilé</li> </ul>	Période de perception de l'indemnité de soins aux tuberculeux inférieure à 90 jours
non cotisée (contribution forfaitaire FSV)	Période de perception de l'ASS (assurance de solidarité spécifique)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Conditions de ressources, limite de durée pour la perception de l'ASS</li> <li>* 1 trimestre par période de 50 jours</li> </ul>	
non cotisée	Période de perception d'un minimum social sauf ASS	Aucun droit au titre de la perception d'une prestation de minimum social (sauf ASS) mais ouverture de droits possible à un autre titre (ex: chômage non indemnisé)	/

## 2. Les minima de pensions soutiennent le revenu des retraités

En complément de ces dispositifs, les *minima* de pension cherchent à soutenir directement le revenu des retraités. Il existe trois dispositifs différents de minimum de pension (tableau 17), qui rehaussent directement le montant de la retraite : le minimum contributif au régime général (MICO), le minimum garanti dans la fonction publique (parfois évoqué par l'acronyme MIGA) et la pension minimale de référence (PMR) pour les chefs d'exploitation agricoles. Leurs règles varient cependant. Le minimum contributif majore les pensions de retraite des assurés du régime général qui ont le taux plein.

Quoique relevant d'une logique de solidarité, ces différents dispositifs obéissent donc à des règles différentes selon les régimes : un même événement ne donne pas lieu à la même prise en compte pour les assurés concernés. »

Les nouvelles règles d'attribution du minimum contributif introduites à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, et notamment la mise en place d'un écrêtement toutes pensions, ont eu pour conséquences, entre autres, des retards dans les délais de traitement dont l'incidence est non négligeable sur la baisse des attributions de ce minimum. En effet, son versement implique que le régime concerné connaisse l'ensemble des droits à retraite de l'assuré. Dans la pratique, cela n'est parfois le cas que tardivement et de nombreux dossiers d'attribution de minimum contributif pour des pensions liquidées entre 2012 et 2017 n'étaient toujours pas traités en 2018<sup>21</sup>. Ces retards ajoutent encore aux difficultés de compréhension par les assurés de ces dispositifs complexes.

---

<sup>21</sup> Selon les données de l'enquête annuelle auprès des caisses de retraite (EACR) 2018, à la CNAV, 255 000 dossiers dont les liquidations sont survenues entre 2012 et 2017 n'étaient pas encore traités en 2018 et n'avaient pas fait l'objet d'un versement au titre d'avance.

**TABLEAU 17 : Les minima de pension contributifs**

	MICO	MIGA	PMR
<b>création</b>	loi du 31 mai 1983	loi du 28 décembre 1975	loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 <sup>22</sup>
<b>régime</b>	général et alignés : CNAV et CRAM en région / SSI et AVA (ancien RSI) / MSA pour les salariés agricoles	fonction publique (FPCE et CNRACL)	non salariés agricoles (NSA de la MSA)
<b>base</b>	retraite de base	ensemble de la retraite (pas de distinction retraite de base / complémentaire dans la fonction publique)	retraite de base (forfaitaire + proportionnelle)
<b>ouverture</b>	soit après avoir atteint le taux plein ou l'âge d'annulation de la décote, soit au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité	pareil que le MICO	liquidation de pension à taux plein et sinon, proratisation du montant en fonction de la durée passée dans le / les statuts de NSA
<b>conditions</b>	depuis 2012, subsidiarité (liquidation de toutes les pensions) et écrêtement (plafond de ressource)	subsidiarité et écrêtement prévus par la loi du 9 novembre 2010 mais non mises en œuvre (article 45) en pratique	subsidiarité et écrêtement
<b>écrêtement (plafond autorisé) au 1/1/2020</b>	1 191,56 euros	non	871,27 euros
<b>montant entier (non proratisé)</b>	- de base : 642,93 € / mois - majoré (au moins 120 trimestres d'assurance cotisés) : 702,54 € / mois	1 182,52 € / mois (montant plus élevé car s'applique à l'ensemble de la pension, contrairement au MICO et à la PM qui sont complétés par une pension complémentaire).	- PMR 1 : = 696,29€ / mois au 1/01/2020 pour un chef d'exploitation dont la durée validée correspond au taux plein. - PMR 2 : = 553,29€ / mois au 1/01/2020 pour un aidant familial ou un conjoint collaborateur.
<b>barème</b>	Montant strictement proportionnel à la durée validée (et à la durée cotisée pour la majoration) et maximum pour une durée correspondant à celle requise pour le taux plein	Montant pas strictement proportionnel à la durée de services :  montant croissant avec la durée validée (hors certaines majorations) à un rythme différent selon la durée (moins de 15 ans, entre 15 et 30 ans, entre 30 et 40 ans) et maximum pour 40 ans	Montant proportionnel à la durée d'exercice en tant que NSA à titre exclusif ou principal avec durée d'assurance requise.
<b>montant moyen perçu par les nouveaux retraités<sup>23</sup></b>	130 euros	130 euros	80 euros
<b>avance pour limiter la rupture de ressources</b>	oui <sup>24</sup>	non (pas de subsidiarité ni d'écèlement donc pas d'avance à gérer)	non
<b>réversion</b>	- non réversible au conjoint survivant - non intégrée dans le calcul du MICO au conjoint survivant	- réversible au conjoint survivant - non intégrée dans le calcul du MIGA au conjoint survivant	- réversible au conjoint survivant - intégrée dans le calcul de la PMR au conjoint survivant (impacte l'écèlement)

<sup>22</sup> Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009

<sup>23</sup> [https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-10/20201007-Ralfss-2020-7-Minima-pension-retraite\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-10/20201007-Ralfss-2020-7-Minima-pension-retraite_0.pdf), p. 258

<sup>24</sup>

[https://www.legislation.cnav.fr/Pages/bareme.aspx?Nom=retraite\\_personnelle\\_minimum\\_seuil\\_paiement\\_avance\\_bar](https://www.legislation.cnav.fr/Pages/bareme.aspx?Nom=retraite_personnelle_minimum_seuil_paiement_avance_bar)

### 3. Les effets contrastés des dispositifs de solidarité

Ces dispositifs ont un effet redistributif important. Ils permettent en effet une solidarité entre individus qui compense, pour tout ou partie, les accidents de carrière au moment du calcul de la retraite.

Ainsi le XII<sup>ème</sup> rapport du Conseil d'orientation des retraites<sup>25</sup> insiste sur la réduction des inégalités entre retraités engendrée par ces dispositifs de solidarité. Il signale en effet que les inégalités de pension au moment de la retraite sont réduites de près d'un tiers par rapport aux inégalités de revenus sur la carrière pour les salariés nés entre 1955 et 1964. **En outre, le taux de pauvreté des retraités a été divisé par cinq depuis 1970 en passant de 35 % à 7,6 % en 2017.**

Les dispositifs explicites de solidarité sur les pensions de droits directs représentent en 2016 de l'ordre de 20 % des masses de droits propres<sup>26</sup>. Précisément, suivant les conventions retenues, cette part varie entre 16 % et 23 %. Parmi ces dispositifs, les dispositifs de départs anticipés (catégories actives et militaires de la fonction publique, et carrières longues principalement) représentent 6,0 % des droits propres, les minima de pension 3,2 %, les droits familiaux (MDA, AVPF et majoration) 5,6 %. La compensation des accidents de carrière (périodes de chômage, de maladie, de maternité, etc.) représente 2,9 % des droits propres, dont 2,3 % au titre des trimestres assimilés et 0,6% attribués sous forme de points gratuits.

Par régime, la part de solidarité est plus importante pour les régimes de base que pour les complémentaires ; en particulier, elle est particulièrement élevée pour les régimes de fonctionnaires, du fait du poids des catégories actives ; les bonifications de durée sont plus importantes également. À l'inverse, les pensions versées au titre des départs anticipés pour carrières longues, des *minima* de pension ou de la compensation des accidents de carrière y sont plus faibles qu'au régime général.

**Les dispositifs de solidarité bénéficient davantage aux femmes qu'aux hommes : ils représentent 22 % des masses de droits directs versées aux femmes, contre 13 % pour les hommes. Les femmes bénéficient nettement moins que les hommes des départs anticipés dans leur ensemble ; à l'inverse, les masses versées au titre de la MDA et de l'AVPF sont quasiment exclusivement pour les femmes. Les *minima* de pension représentent également une fraction plus élevée de leurs droits propres.**

Ces dispositifs sont globalement redistributifs par niveau de revenu, au sens où les montants perçus diminuent globalement avec le niveau de pension. Les droits familiaux

---

<sup>25</sup> COR, XII<sup>ème</sup> rapport, Retraites : Un état des lieux du système français, adopté le 22 janvier 2013. En particulier dans le chapitre 3 « Les dispositifs de solidarité et la prise en compte de situations spécifiques » de la 1<sup>ère</sup> partie (p. 27 à 40) et dans le chapitre 4 « La solidarité du système de retraite en regard des évolutions de la société » de la seconde partie (p. 115 à 128).

<sup>26</sup> Pensions de retraite : les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés », Drees, Etudes et résultats n°1116, 2019.

sont également importants, ainsi que la compensation des accidents de carrière. À l'inverse, les personnes ayant les pensions les plus faibles ne bénéficient quasiment pas des départs anticipés. La part globale diminue mais demeure élevée pour les assurés du 2ème quartile, pour lesquels les *minima* de pension et les droits familiaux sont plus faibles ; à l'inverse, les départs anticipés (plus au titre des catégories actives que du dispositif carrière longue) sont un peu plus élevés. Pour les assurés du 3ème quartile des pensions, les dispositifs de solidarité représentent moins de 20 % des droits directs. C'est pour cette catégorie que les masses versées au titre des carrières longues sont les plus importantes. Enfin, le dernier quartile tient encore de l'ordre de 100 % de ses droits propres de la solidarité, notamment des départs au titre des catégories actives, des majorations pour enfants, et de la compensation des accidents de carrière.

La forme de ces dispositifs n'est toutefois pas toujours adaptée à l'objectif fixé. Et les objectifs des dispositifs de solidarité ne sont pas systématiquement explicites. La loi prévoit un objectif global de solidarité, qui demeure toutefois très imprécis.

« La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités » (article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale).

Par exemple, les objectifs des droits familiaux et conjugaux de retraite ne sont pas explicitement définis et laissent une marge d'interprétation. **Cette question des objectifs se pose également pour les pensions de réversion : s'inscrivent-elles dans une logique de maintien du niveau de vie du conjoint survivant, dans une logique patrimoniale, ou dans une logique d'aide sociale ?**

On peut également s'interroger sur l'efficacité de ces nombreux dispositifs. Pour les droits familiaux de retraite, si la majoration de durée d'assurance contribue à rehausser les pensions des mères, on peut en revanche s'interroger sur la pertinence de la forme de cette compensation. Avec le développement de l'activité féminine, apparaît la question des trimestres inutiles (trimestres qui ne majorent pas la pension car les trimestres ont été acquis au titre de la carrière), qui représentent aujourd'hui 1/5ème des MDA pour enfants.

La question se pose dans les mêmes termes pour l'AVPF : au premier ordre, ce dispositif répond à l'objectif de compensation des périodes de congés parental, en étant accordé à des parents qui réduisent ou arrêtent leur activité professionnelle pour élever leurs enfants. Néanmoins, cette appréciation est sujette à caution pour plusieurs raisons : d'une part tous les assurés ne sont pas éligibles à l'AVPF, d'autre part l'interruption de carrière peut avoir des effets sur la carrière professionnelle au-delà du seul congé parental, qui ne sont pas du tout compensés.

Que ce soit pour la MDA ou l'AVPF, il apparaît que de nombreuses femmes bénéficiaires pensent se constituer des droits à la retraite. Certes ils existent mais demeurent faibles : valeur portée au compte nulle ou très faible, absence de droits liés à la complémentaire...

*In fine*, l'effet de solidarité peut être assez faible, voire directement contribuer à la faiblesse des pensions futures. On pourrait parler de “trappe à petites retraites”

La majoration proportionnelle accordée exclusivement pour les familles d'au moins trois enfants peut également être questionnée. Accorder des droits pour 3 enfants, n'est pas propre au système de retraite, car on retrouve cette césure dans plusieurs dispositifs socio-fiscaux (les allocations familiales, le quotient familial de l'impôt sur le revenu, le supplément familial de traitement dans la fonction publique, entres autres). Outre un argument nataliste dont il est difficile d'apprécier la portée, cette majoration serait motivée par le coût important du troisième enfant qui pèserait sur les capacités d'accumulation de patrimoine des parents, et par des trajectoires professionnelles moins dynamiques des parents de trois enfants, ce qui peut se vérifier pour les femmes mais ne l'est pas pour les hommes. Enfin, pour les périodes assimilées, ce n'est pas tant la forme des dispositifs que certaines règles des régimes en annuités qui peuvent produire des effets contraires aux effets recherchés et faire baisser la pension. Par exemple, pour les carrières courtes avec des épisodes de chômage, les années qui se caractérisent par 6 mois en emploi et 6 mois au chômage ont un fort impact sur la règle de calcul du SAM (Salaire Annuel Moyen) annualisé, en défaveur de l'assuré.

En outre, ces dispositifs ne sont pas toujours coordonnés entre eux, ce qui nuit fortement à leur cohérence.

A cet égard, la Cour des comptes<sup>27</sup> souligne que le MICO et l'ASPA ont une articulation perfectible, notamment quant à leurs objectifs respectifs, aux seuils auxquels ils s'appliquent et aux revalorisations inégalement effectuées (l'ASPA ayant été plus dynamique que le MICO du fait de revalorisation exceptionnelles ces dernières années).

La Cour relève par exemple que “l'objectif initial du minimum de pension du régime général consistant à valoriser le travail à faibles salaires, surtout les carrières longues, est aujourd'hui perdu de vue dans la mesure où les bénéficiaires du MICO sont majoritairement des assurés ayant eu des carrières courtes, qui partent à la retraite à l'âge du taux plein (67 ans) ou plus tôt (62 ans) au titre de l'invalidité ou de l'inaptitude.”

Le manque de coordination entre ces dispositifs et leurs effets contrastés, conjugués à un fonctionnement des régimes jugé parfois comme trop en “silo” nuit considérablement à la compréhension du système de retraite actuel.

**EXEMPLE : Différences de traitement des poly-pensionnés liées au MICO**

Un retraité né en 1958, ayant cotisé au régime général (50 trimestres) et au régime des professions libérales (CNAVPL), bénéficie d'un montant de MICO plus élevé s'il a validé au total moins de 167 trimestres que s'il en a validé davantage : le montant du MICO est pondéré par 50/167 dans le premier cas et par 50/180 dans le second cas s'il a validé par exemple 180 trimestres, sans contrepartie du côté de la CNAVPL qui n'attribue pas de minimum de pension.

Source : *Rapport de la Cours des Comptes, “Sécurité sociale 2020”, 07/10/2020*

<sup>27</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2020>

## C. Les règles du système de retraite induisent également des redistributions implicites entre assurés, qui peuvent *a contrario* accroître les inégalités

**TABLEAU 18 : Rappel sur les modalités de calcul de la retraite de base et de la retraite complémentaire**

Régimes	Modalités de calcul de la retraite de base	Modalités de calcul de la retraite complémentaire
Régimes des salariés du privé et non titulaires du public	<p><b>Régimes en annuités (CNAV, MSA)</b> Formule de calcul de la pension: <i>revenu de référence x taux de liquidation x DA dans le régime / DA requise pour la génération</i> Revenu de référence: moyenne des revenus des 25 meilleures années dans les régimes (revenu plafonné à 1 PASS) Taux de liquidation: de 37,5% à 50% (taux plein, acquis grâce à la DA ou l'âge d'annulation de la décote) Application de décote ou de surcote (1,25% par trimestre) en fonction du nombre de trimestres manquants ou cotisés au delà de la durée du taux plein Mode d'acquisition d'un trimestre: 150hSMIC (+ trimestres de solidarité et majorations)</p>	<p><b>Régimes en points (AGIRC-ARRCO, IRCANTEC, CRPN-FAC)</b> Formule de calcul de la pension: <i>nombre de points (montant des cotisations x valeur d'achat) x valeur de service</i> Indexation de la VA et de la VS: sur l'évolution des salaires (pour l'AA depuis 2019) ou des prix (IRCANTEC) Application de décote ou surcote pour les régimes ayant mis en place un âge pivot Application de coefficients de solidarité (AA): minoration ou majorations temporaire de la retraite</p>
Régimes de la fonction publique	<p><b>Régimes en annuités (SRE, CNRACL)</b> Formule de calcul de la pension: <i>revenu de référence x taux de liquidation x DA dans le régime / DA requise pour la génération</i> Revenu de référence: traitement indiciaire brut (hors primes, sauf exception) perçu les "6 derniers mois" (détenu depuis 6 mois au moins) Taux de liquidation: 75% Application de décote (augmentation progressive du taux) ou de surcote (1,25% par trimestre) en fonction du nombre de trimestres manquants ou cotisés au delà de la durée du taux plein (cas particulier: militaires) Mode d'acquisition d'un trimestre: 45 jours de temps effectif (+ trimestres de solidarité et majorations)</p>	<p><b>Régime en points (RAFP retraite additionnelle)</b> Formule de calcul de la pension: <i>nombre de points (montant des cotisations x valeur d'achat) x valeur de service</i>  Salaire de référence: primes et compléments de rémunérations plafonnés à 20% du traitement indiciaire brut Application d'une surcote en fonction de l'âge</p>
Autres régimes spéciaux de salariés	<p><b>Régimes en annuités (CNIÉG, CPRP SNCF, CRP RATP, Cropéra, CF, Banque de France, PAS, CRPCEN, Enim, etc.)</b> Formule de calcul de la pension: <i>revenu de référence x taux de liquidation x DA dans le régime / DA requise pour la génération</i> Revenu de référence: moyenne des rémunérations perçue pendant les "6 derniers mois" (détenu depuis 6 mois au moins: CNIÉG, CPRP SNCF, CRP RATP, Banque de France, cas général CROPERA et CF, PAS) ou 3 meilleures années consécutives (personnel artistique de l'opéra et artistes aux appointements CF) ou salaire annuel moyen déterminé à partir des 10 meilleurs revenus annuels bruts revalorisés et perçus dans le notariat (CRPCEN) Taux de liquidation: 75% Application de décote (augmentation progressive du taux) ou de surcote (1,25% par trimestre) en fonction du nombre de trimestres manquants ou cotisés au delà de la durée du taux plein Mode d'acquisition d'un trimestre: 90 jours de temps effectif (IEG, SNCF, RATP, CRPCEN) ou 45 jours (Opéra, CF) + trimestres de solidarité et majorations Cas particulier ENIM, retraite: salaire forfaitaire de la catégorie du marin (sur les 3 dernières années) x 2% x nombre d'années de service (+ bonifications), pas de décote, pas de surcote</p>	Sans objet
Régimes des non salariés Exploitants agricoles	<p><b>Retraite forfaitaire (MSA base)</b> 1er étage (retraite forfaitaire) = AVTS x (durée d'assurance dans le régime / durée d'assurance requise) 2ème étage (retraite proportionnelle) = Nombre de points acquis x valeur du point x coefficient d'adaptation fonction de la génération Valeur du point fixée chaque année en fonction du coefficient de revalorisation applicable aux pensions Retraite forfaitaire + retraite proportionnelle ne peut pas dépasser le montant maximal de retraite servi par le RG</p>	<p><b>Régime en points (MSA complémentaire)</b> Formule de calcul de la pension: <i>nombre de points (montant des cotisations x valeur d'achat) x valeur de service</i> Aucune décote ni surcote</p>
Régime des travailleurs indépendants relevant de la Sécurité sociale	<p><b>Régime par annuités:</b> Formule de calcul de la pension: <i>Revenu annuel moyen x Taux x (nombre de trimestres d'assurance validés / durée de référence)</i> Revenu annuel moyen = moyenne des meilleurs revenus cotisés, pendant les meilleures années d'activité, dans la limite du plafond annuel de la sécurité sociale. Le nombre d'années pris en compte peut varier de 10 à 25 selon l'année de naissance. La retraite de base est revalorisée une fois par an en fonction d'un taux fixé par les pouvoirs publics suivant l'évolution de l'indice des prix. Cette revalorisation est fixée au 1er octobre.</p>	<p><b>Régime en points</b> Formule de calcul: <i>nombre de point (montants des cotisations versées x valeur d'achat) x valeur de service du point.</i> La valeur des points de retraite complémentaire est fixée par le conseil d'administration de la Caisse nationale déléguée pour la Sécurité sociale des travailleurs indépendants, en principe une fois par an au 1er octobre, en suivant les règles de revalorisation de la retraite de base. La pension est réduite dans le cas où la retraite de base a été obtenue à taux minoré, selon des coefficients d'abattement qui sont spécifiques au régime complémentaire (cf règlement du régime complémentaire).</p>
Professions libérales	<p><b>Régimes en points (CNAVPL)</b> Formule de calcul de la pension: <i>nombre de points x valeur de service</i> Valeur du point fixée chaque année en fonction du coefficient de revalorisation du RG Application de décote (1,25% par trimestre manquant dans la limite de 20) ou de surcote (0,75%) sans limitation de trimestre</p>	<p><b>Régimes en points (Sections professionnelles: CARMIF, CARMF, CARMF, CARMF, CARMF etc.)</b> Formule de calcul de la pension: <i>nombre de points (montant des cotisations x valeur d'achat) x valeur de service</i> Tous les régimes complémentaires des PL (à l'exception de la CARMF-Médecins) appliquent des décotes, variables selon les sections Tous les régimes complémentaires des PL (à l'exception de la CARPV-Vétérinaire et de la CAVOM-Officiers ministériels) appliquent des surcotes, variables selon les sections Les VA et VS sont soit fixés: - directement par les conseils d'administration des sections professionnelles; - par décret sur proposition des CA des sections - par un décret, après avis de la CNAVPL</p>
Avocats	<p><b>Retraite forfaitaire (CNBF base)</b> Formule de calcul de la pension: - si l'assuré n'a pas la DA requise: <i>retraite forfaitaire x DA (effective dans le régime) / DA (requis)</i> - si l'assuré a la DA requise: <i>montant forfaitaire déterminé par l'AG et le CA de la CNBF</i> Retraite maximale fixée par l'AG et le CA de la caisse Application de décote (1,25% par trimestre manquant dans la limite de 20) ou de surcote (0,75%) sans limitation de trimestre</p>	<p><b>Régime en points (CNBF complémentaire)</b> Formule de calcul de la pension: <i>nombre de points (montant des cotisations x valeur d'achat) x valeur de service</i> Application de décote (1,25% par trimestre manquant dans la limite de 20) mais pas de surcote</p>

Source : DSS/SD3 RETRAITES, 24 septembre 2020

Les dispositifs explicites du système de retraite français opèrent une redistribution très importante entre assurés. Néanmoins, les règles du système de retraite réalisent également une redistribution implicite, qu'il est difficile d'évaluer, et qui ne va pas systématiquement dans le sens d'une réduction des inégalités de pension.

Les règles des régimes en annuités induisent des redistributions de fait non négligeables, sans que cela n'ait été leur objectif. Elles sont adaptées à des carrières complètes, sans interruption, dans un même régime. Cette redistribution affecte en particulier les carrières courtes, qui correspondent dans l'ensemble plutôt aux situations des plus précaires. C'est le cas par exemple de l'existence des règles de validation de trimestres au régime général, du mode d'indexation des salaires portés au compte, ou encore de la règle de calcul du salaire de référence. **Au régime général et dans les régimes alignés, la durée cotisée est mesurée non pas par rapport à la présence en emploi comme dans les régimes de la fonction publique, mais en référence aux salaires perçus.** Précisément, la durée cotisée est mesurée annuellement, en rapportant la somme des salaires mensuels bruts (plafonnés au plafond de la sécurité sociale) à un seuil de validation d'un trimestre (correspondant à une rémunération de 150 heures au Smic, depuis la réforme de 2014). **Ainsi, par construction, une personne qui travaille 50 heures par mois pour une rémunération au Smic acquiert 4 trimestres de cotisation. Cette règle avantage les affiliés aux revenus élevés. Par exemple, un cadre qui travaille 3 mois dans l'année peut valider 4 trimestres.**

Le mode d'indexation des salaires portés au compte (des droits acquis en cours de carrière), qui repose sur l'inflation, réalise également une redistribution implicite. **En effet, ce mode de revalorisation sur l'inflation plutôt que sur les salaires avantage les assurés ayant les meilleures parties de leur carrière à proximité de leur départ en retraite et désavantage les personnes ayant des carrières plates ou bénéficiant de leurs meilleurs revenus professionnels en début ou milieu d'activité.**

Le mode de calcul du salaire de référence induit également des redistributions. Ce mode de calcul a évolué depuis la création du régime général. Il s'agissait initialement des 10 dernières années, puis des 10 meilleures années, avant que la plage ne soit portée progressivement à 25 meilleures années dans la réforme de 1993. Le calcul sur une plage donnée pénalise de fait les carrières courtes relativement aux carrières longues. En effet, pour une carrière de 25 années ou moins au régime général (et dans les régimes alignés, avec la LURA), toutes les années sont prises en compte pour déterminer le salaire de référence. A montant de dépenses identiques du système, cela implique une plus forte dépense pour les carrières longues que pour les carrières courtes, ce qui ne permet pas d'exclure les premières années d'activité ou les périodes d'activité heurtée.

La fragmentation du système de retraite entre régimes professionnels d'affiliation ainsi que régimes de base et complémentaires opère une redistribution entre assurés, qu'il est particulièrement difficile de mesurer. Même en ignorant la distinction entre base et complémentaire, la coexistence de plusieurs régimes induit que des règles peuvent avantager certains assurés et en pénaliser d'autres. Ces effets sont maintenant bien documentés (cf. 7ème rapport du COR, septembre 2011, ou travaux autour de la LURA). Par exemple, le plafonnement du coefficient de proratisation à l'unité avantage, toutes choses égales par ailleurs, les assurés poly-affiliés, qui peuvent ainsi valider plus de 4 trimestres par année. À l'inverse, ces assurés peuvent être pénalisés par le mode de calcul du salaire de référence : retenir les 25 meilleures années de salaire pour chaque partie de carrière est moins favorable que retenir les 25 meilleures années sur l'ensemble

de la carrière. La mise en place du système universel doit avoir pour effet que le système de retraite ait une plus grande neutralité vis-à-vis des différents parcours et trajectoires professionnelles.

Une étude de l'INSEE a analysé l'incidence de chaque dispositif ou mécanisme sur les disparités de pension. Lorsqu'aucun dispositif ne joue, la pension est, par construction, proportionnelle au cumul des salaires au cours de la carrière. Le rapport entre le neuvième et le premier décile de pension est alors celui observé pour les salaires cumulés, c'est-à-dire 5,85. Les mécanismes implicites ont un impact global allant dans le sens d'une plus grande dispersion des montants ; s'ils étaient seuls à intervenir, l'écart entre neuvième et premier décile de pension s'élèverait à 6,7 : autrement dit, les écarts de rémunération constatés en cours de carrière seraient accrus par le mode de calcul des pensions. Ce résultat provient surtout de la règle des 25 meilleures années : celle-ci modifie peu le bas de la distribution des pensions, dans la mesure où les faibles pensions correspondent souvent à des carrières courtes, pour lesquelles il n'existe aucune différence entre les « 25 meilleures années » et la totalité de la carrière. En revanche, elle avantage les retraités à carrière longue, ce qui se traduit par un impact de plus en plus fort lorsqu'on s'élève dans la distribution des pensions. Les mécanismes de compensation de la durée (MDA, périodes assimilées) permettent de réduire *in fine* l'écart entre neuvième et premier décile à 4,9 et les mécanismes de soutien du montant de la pension (points gratuits des régimes complémentaires, majoration de 10%, minimum de pension) à 4,1.

Une étude de la Cnav, présentée au Conseil d'orientation des retraites le 25 novembre 2009, avait également montré, dans le cadre de la simulation d'un passage à un système en carrière calibré de manière à distribuer globalement des masses de pensions identiques au régime actuel, que l'avantage procuré par la prise en compte des meilleures années profite plus aux assurés ayant des longues carrières et que la perte de cet avantage dans un régime en points permet d'opérer une redistribution vers les carrières plus courtes et donc les plus petites pensions au régime général.

Enfin, publié le 7 octobre 2020, le rapport de la Cour des comptes dédié à la Sécurité sociale 2020 révèle, sous l'angle des économies réalisées par les différentes réformes systémiques que « les réformes des retraites ont visé à atténuer les effets pour les assurés ayant de faibles pensions : majoration du MICO au titre des trimestres cotisés (2004), réduction du salaire nécessaire pour valider un trimestre au régime général (passage en 2014 de 200 à 150 Smic horaires, permettant à un salarié à tiers-temps et rémunéré au Smic de valider quatre trimestres par an), etc. Cependant, les mesures d'âge sont moins favorables aux assurés à bas salaires : les réformes, par le biais des mesures générales, pèseraient au total davantage sur les assurés à bas salaires ou étant sortis précocement de l'emploi. [...] Ces assurés ont été plus fortement touchés par l'indexation des salaires utilisés pour le calcul de la retraite sur les prix, qui favorise les assurés à carrière pleine et ascendante, généralement à hauts salaires. Cet effet est toutefois atténué par l'existence de minima de pension. Le passage de 10 à 25 du nombre d'années retenues pour le calcul du salaire de référence au régime général a en revanche moins défavorisé les assurés à bas salaires, dont la progression salariale est faible. L'allongement de la

durée d'assurance requise pour le taux plein augmente davantage l'âge de départ à la retraite des assurés à salaires élevés, mais pèse davantage sur les montants de pension des assurés à bas salaires ou étant sortis précocement de l'emploi du fait de carrières plus souvent incomplètes. Par suite, la variation de la pension cumulée sur toute la période de retraite due à l'allongement de la durée d'assurance est du même ordre pour ces différentes catégories d'assurés. Enfin, les assurés à bas salaires ou étant sortis précocement de l'emploi sont plus fortement touchés que les autres par le recul des âges légaux, surtout le recul de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans, qui les concerne davantage du fait de carrières plus courtes. Au total, à long terme, par exemple pour la génération 1980, la perte de pension cumulée liée aux réformes depuis 2010 serait de plus de 10 % pour les assurés en dehors du marché de l'emploi dès 50 ans, contre 3,4 % pour ceux à salaires élevés.

[Ainsi, bien que la] maîtrise des dépenses de retraite [ait] conduit à des transferts de charge vers d'autres prestations sociales (chômage, invalidité, minima sociaux), atténuant les économies sur les dépenses publiques [, il apparaît que] cet effort n'a pas été également réparti entre les assurés : les jeunes générations et les assurés à bas revenus ont davantage contribué à la réduction des dépenses.”.

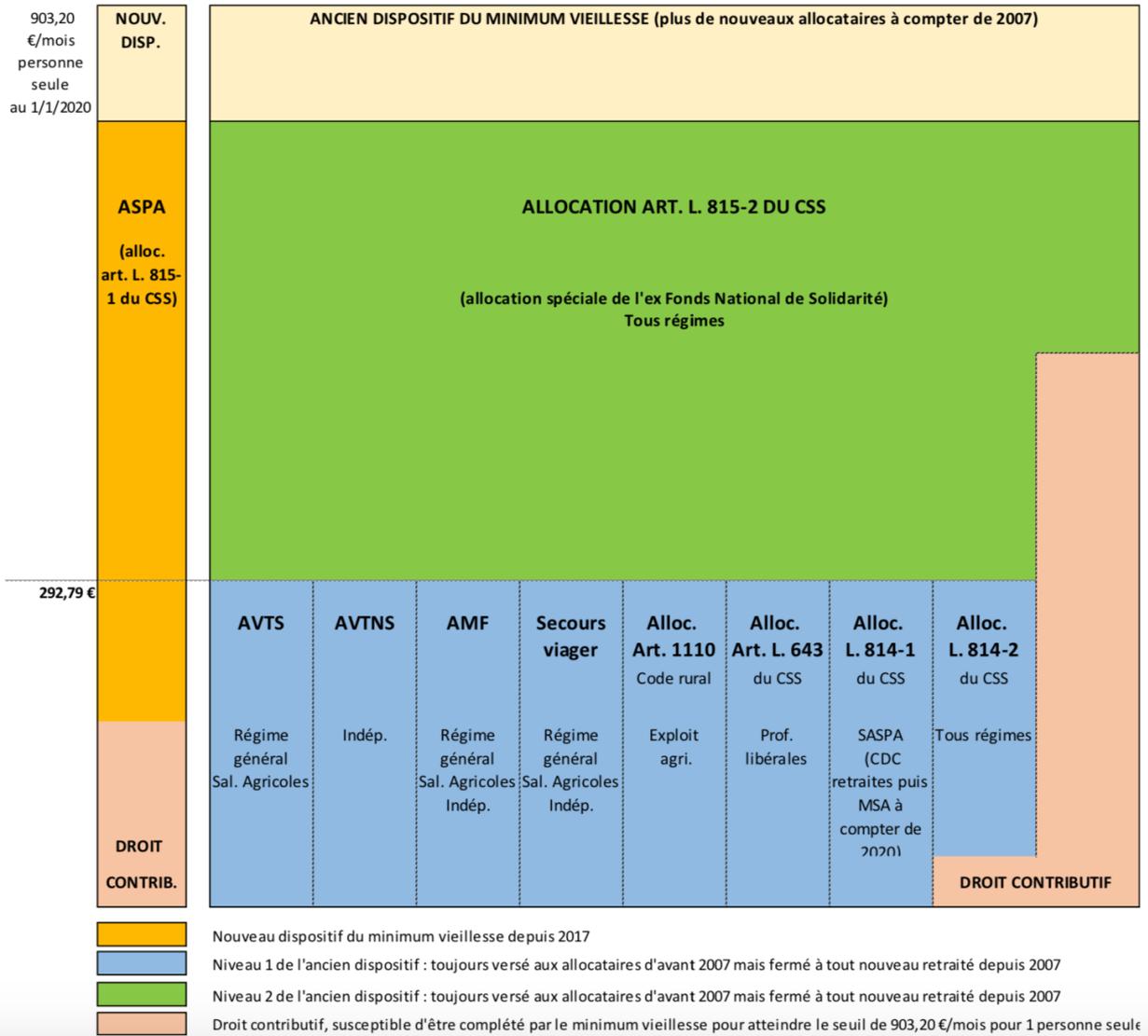
#### D. L'ASPA complète les revenus tirés de droits contributifs lorsqu'ils sont insuffisants

Plus ancien minimum social, le minimum vieillesse vise à garantir un niveau minimal de ressources aux personnes âgées disposant de faibles revenus. Son champ couvre le foyer (aide conjugalisée) et, au-delà de la pension, prend en compte l'ensemble des revenus pour adapter au mieux ce dispositif de solidarité qui représente un filet de sécurité décorrélé d'une quelconque logique contributive. Sa création a été suivie, en 1957, par celle de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), versée aux personnes invalides qui n'ont pas encore atteint l'âge requis pour bénéficier du minimum vieillesse. Depuis 2007, l'ancien système d'allocations du minimum vieillesse à deux étages a été remplacé par une prestation unique : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui, en termes d'effectifs, remplace donc progressivement les bénéficiaires des anciens dispositifs. Cette prestation non contributive est financée par la solidarité nationale. Elle est prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse et son versement est principalement assuré par les caisses de retraite.

EFFECTIFS DE BENEFICIAIRES DE L'ASPA PAR REGIME AU 31 DECEMBRE

ASPA RÉGIMES	EFFECTIFS AU 31/12				Evol. 2019/2018	Part 2019
	2016	2017	2018	2019		
CNAV	242 714	263 172	296 610	341 709	15,20%	83,8%
SASPA	39 121	40 934	42 615	44 188	3,69%	10,8%
MSA salariés	5 734	6 069	6 979	8 756	25,46%	2,1%
MSA non-salariés	4 068	4 130	4 282	4 598	7,38%	1,1%
Indépendants	2 412	2 819	3 868	5 813	50,28%	1,4%
Autres régimes	2 272	2 373	2 473	2 504	1,25%	0,6%
<b>TOTAL</b>	<b>296 321</b>	<b>319 497</b>	<b>356 827</b>	<b>407 568</b>	<b>11,60%</b>	<b>100,0%</b>

**COMPARAISON DES DISPOSITIFS DU MINIMUM VIEILLESSE NOUVEAU (depuis 2007) ET ANCIEN (avant 2007)**



Source : FSV, rapport d'activité 2019, p.26

**MINIMUM VIEILLESSE : EFFECTIFS DE BÉNÉFICIAIRES PAR PRESTATION AU 31/12/2019**

PRESTATIONS	2017	2018	2019	EVOL 19/18
ASPA L. 815-1	319 496	356 827	407 568	14,2%
AVTS	96	77	61	-20,8%
AVTNS	100	84	67	-20,2%
Secours viager	905	751	689	-8,3%
Alloc. Mères de Famille	566	494	438	-11,3%
Alloc. Spéciale L. 814-1 (SASPA)	26 865	24 851	22 000	-11,5%
Majoration L.814-2	178 044	172 344	161 134	-6,5%
Allocation spéciale Mayotte	2 872	2 885	3 547	22,9%
Allocation L.643-1 (CNAVPL)	2 348	2 264	2 260	-0,2%
<b>TOTAL ALLOC. DE 1<sup>er</sup> NIVEAU</b>	<b>211 796</b>	<b>203 750</b>	<b>190 196</b>	<b>-6,7%</b>
Alloc. Supplément. L.815-2 ancien	256 360	211 528	194 191	-8,2%
<b>TOTAL ALLOC. DE 2<sup>ème</sup> NIVEAU</b>	<b>256 360</b>	<b>211 528</b>	<b>194 191</b>	<b>-8,2%</b>
Sous-total ancien dispositif	500 890	415 278	384 387	-7,4%
<b>TOTAL ALLOCATIONS</b>	<b>797 211</b>	<b>772 105</b>	<b>791 955</b>	<b>2,6%</b>

**MINIMUM VIEILLESSE : BÉNÉFICIAIRES PAR PRESTATION ET PAR REGIME AU 31 DECEMBRE 2019**

PRESTATIONS	CNAV	SASPA	MSA expl.	MSA sal.	CNDSSTI	Autres	TOTAL
ASPA	341 709	44 188	4 598	8 756	5 813	2 504	407 568
AVTS	61						61
AVTNS					67		67
Secours viager	73				616		689
Alloc. Mères de Famille	425			1	12		438
Alloc. L.643-1 (CNAVPL)						2 260	2 260
Alloc. Spéciale L. 814-1 (SASPA)		22 000					22 000
Majoration L.814-2	149 965	68	1 203	3 496	1 467	4 935	161 134
Allocation spéciale MAYOTTE						3 547	3 547
<b>TOTAL ALLOC. 1<sup>er</sup> NIVEAU</b>	<b>150 524</b>	<b>22 068</b>	<b>1 203</b>	<b>3 497</b>	<b>2 162</b>	<b>10 742</b>	<b>190 196</b>
Alloc.L.815-2 ancien (2 <sup>nd</sup> niveau)	144 505	21 741	14 817	5 959	4 009	3 160	194 191
<b>TOTAL ALLOCATIONS</b>	<b>636 738</b>	<b>87 997</b>	<b>20 618</b>	<b>18 212</b>	<b>11 984</b>	<b>16 406</b>	<b>791 955</b>

Source : FSV, rapport d'activité 2019, p.30

## REPARTITION DES BENEFICIAIRES DE L'ASPA PAR SEXE ET TRANCHE D'AGE A FIN 2018

RECAPITULATIF DES BENEFICIAIRES DE L'ALLOCATION DE L'ARTICLE L. 815-2 PAR AGE ET PAR SEXE A FIN 2018(*)						
AGES	FEMMES	%	HOMMES	%	ENSEMBLE	%
65 à 69 ans	78 475	42,1%	75 755	44,8%	154 230	43,2%
70 à 74 ans	48 365	26,0%	48 084	28,4%	96 449	27,0%
75 à 79 ans	16 435	8,8%	14 648	8,7%	31 083	8,7%
80 à 84 ans	8 440	4,5%	3 954	2,3%	12 394	3,5%
85 à 89 ans	5 913	3,2%	1 709	1,0%	7 622	2,1%
90 à 94 ans	3 115	1,7%	558	0,3%	3 673	1,0%
95 à 99 ans	1 006	0,5%	114	0,1%	1 120	0,3%
100 ans et +	142	0,1%	14	0,0%	156	0,0%
Non Ventilables (**)					1 409	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>186 312</b>	<b>100,0%</b>	<b>169 106</b>	<b>100,0%</b>	<b>356 827</b>	<b>100,0%</b>

(\*) La répartition des allocataires par âge et par sexe à fin 2019 n'est pas disponible à la date de rédaction du présent rapport.

(\*\*) Allocataires du Service de Retraite de l'Etat et du régime des exploitants agricoles domiciliés dans les DOM

Source : Rapport d'activité 2019 du FSV<sup>28</sup>

### 1. Le nombre des allocataires du minimum vieillesse diminue depuis 1960

L'ASPA est une allocation différentielle et complète donc les ressources des personnes éligibles pour atteindre un revenu mensuel défini, le minimum vieillesse.

En 2020, le montant de l'ASPA s'élève à 903 € pour une personne seule et 1 402 € pour un couple. Il est à noter qu'il a été revalorisé de façon conséquente par un vote du Parlement fin 2017. Il était alors de 833 € pour une personne seule et de 1 294 € pour un couple.

3,9% des personnes de plus de 65 ans résidant en France bénéficient du minimum vieillesse.

D'autres prestations sociales peuvent s'ajouter à l'ASPA faisant évoluer sensiblement le niveau de vie des personnes concernées. Les retraités ont ainsi accès à différentes aides sociales, notamment les aides au logement, comme le reste de la population : Aide personnalisée au logement (APL), l'Allocation de Logement Social (ALS) et Allocation de Logement à caractère familial (ALF).

Les retraités qui vivent dans un EHPAD ou chez un proche accueillant peuvent également percevoir l'Aide Sociale à l'Hébergement (ASH) dès lors que leurs ressources sont inférieures au montant des frais d'hébergement. Gérée par les centres communaux d'action sociale, l'ASH n'a pas de montant fixe, elle vise à couvrir les frais d'hébergement que le résident ne parvient pas à assumer. S'ajoutent à ces aides les couvertures maladie : CMU (couverture maladie universelle) ou l'ACS (Aide au paiement d'une complémentaire santé).

Les retraités peuvent également bénéficier d'aides fiscales, notamment des réductions ou crédits d'impôts pour l'aide à domicile et des aides et services à l'initiative des

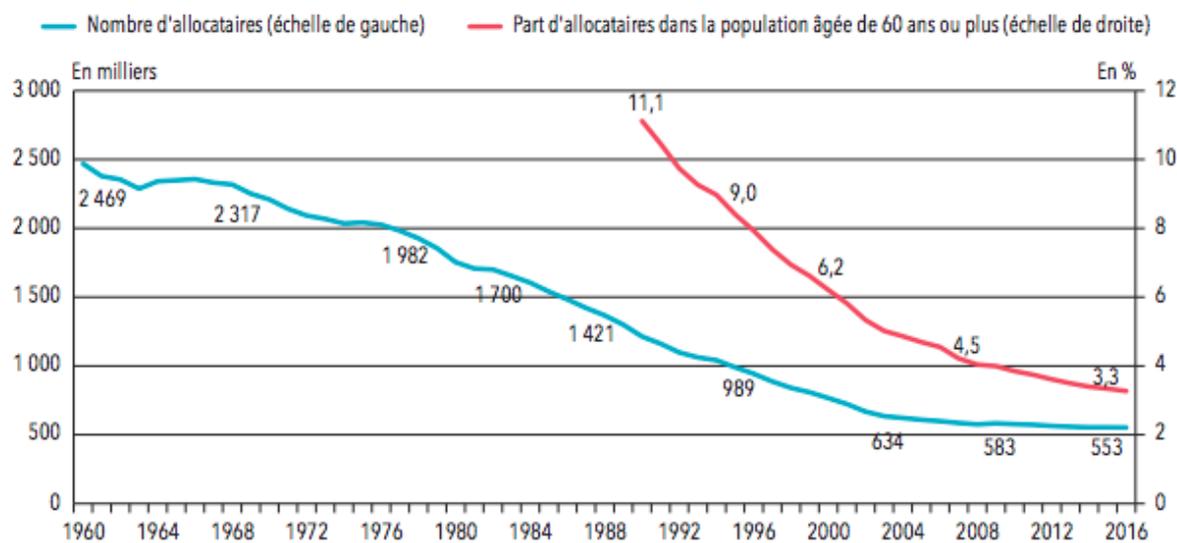
<sup>28</sup> <http://www.fsv.fr/bundles/app/pdf/RA2019.pdf>, p.30

collectivités locales, département ou communes, avec les centres communaux d'action sociale.

Au 31 décembre 2019, les bénéficiaires de l'allocation supplémentaire au minimum vieillesse et ceux à l'ASPA étaient respectivement au nombre de 194 191 et 407 568, soit un total de 601 759 bénéficiaires. Au 31 décembre 2018, soit tout juste un an plus tôt, le nombre de bénéficiaires de l'ASPA était de 356 700 (et 211 400 bénéficiaires des anciens dispositifs), soit une hausse de plus de 11% en un an. Cette hausse, n'est qu'en partie imputable aux effets démographiques du dispositif (sortie progressive des bénéficiaires des anciens dispositifs au profit d'entrées dans l'ASPA) : la hausse est aussi liée à la revalorisation triennale de l'ASPA qui a permis à davantage de retraités de bénéficier de ce dispositif.

A fin 2019, la CNAV servait 82 % du total des allocations du minimum vieillesse (y compris 1,5 % au titre des indépendants). Le SASPA - Service de l'Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées - assure le service de 11 % des allocations, les deux régimes agricoles près de 5 % et les autres régimes représentent 1,8 % des bénéficiaires. Pour les allocations du second niveau, 72,7 % des allocataires relèvent de la CNAV, 11,4 % du SASPA et 12 % des régimes agricoles. Les autres régimes représentent près de 2 % des bénéficiaires.

### Graphique 1 Évolution du nombre (depuis 1960), et de la part parmi la population âgée de 60 ans ou plus (depuis 1990), d'allocataires du minimum vieillesse



**Note >** La population par âge pour les DROM n'est pas disponible avant 1990.

**Champ >** Effectifs en France, au 31 décembre de chaque année.

**Sources >** DREES, enquête sur les allocations du minimum vieillesse ; Caisse des dépôts et consignations ; Fonds de solidarité vieillesse ; Insee, population estimée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année  $n+1$  (pour le taux d'allocataires de l'année  $n$ ).

## 2. Un non recours estimé important

La quantification précise du non-recours au minimum vieillesse est difficile à évaluer. Néanmoins, le rapport Biémouret-Costes de décembre 2016 estime le taux de non-

recours à 31%. Ce taux est évalué en rapportant le nombre des personnes de plus de 65 ans vivant sous le seuil de pauvreté et ne bénéficiant pas du minimum vieillesse à celui des personnes de plus de 65 ans vivant sous le seuil de pauvreté.

Cette méthode assimile donc les personnes éligibles à l'ensemble des personnes vivant sous le seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté (1 041 € en 2017) est nettement supérieur au montant de l'ASPA. Cependant, l'effet majorant de cette méthode peut être partiellement relativisé par la non prise en compte de certains revenus. De plus, cette estimation inclut les assurés qui n'ont pas encore pris leur retraite (notamment les assurés qui attendent l'âge d'annulation de la décote de 67 ans) alors que le bénéfice de l'ASPA est conditionné à la liquidation de l'ensemble des droits à la retraite. Enfin, l'octroi du minimum vieillesse est subordonné, sauf exceptions, à une antériorité de séjour de dix ans pour les étrangers. Tous ces éléments ont un effet de majoration sur l'estimation de non-recours du rapport Biémouret-Costes.

Plusieurs explications sont invoquées pour expliquer le non-recours à l'ASPA : le manque d'information, l'effet excluant du dispositif de reprise sur succession, qui semble très stigmatisant, ou la lourdeur des procédures administratives.

Les travaux d'expérimentation pour diminuer le non-recours à l'ASPA menés par six caisses du régime général à partir d'un ciblage par datamining soulignent l'intérêt d'aller au-devant des assurés et de mieux les informer de leurs droits (cf annexe).

### 3. Les récupérations sur succession

En application de l'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale, l'ASPA donne lieu, lors du décès du bénéficiaire, à récupération sur succession dès lors que l'actif net successoral dépasse 39 000 €<sup>29</sup>. Ce montant n'a pas évolué depuis 1982<sup>30</sup>, dans la mesure où il n'est pas indexé sur l'inflation et qu'il n'a fait l'objet d'aucune modification depuis lors.

Les sommes servies au titre de l'allocation sont récupérées par l'organisme qui l'a servi dans la limite d'un montant fixé par décret (jusqu'à 7 324,82 € pour une personne seule et 9 799,48 € pour un couple au 1<sup>er</sup> janvier 2020) pour chaque année de versement<sup>31</sup>. Pour rappel, le recours ne concerne que les sommes servies au titre de l'allocation qui sont inférieures par construction au seuil : en 2018, elles s'élèvent à 367 € par mois pour l'ASV et 437 € par mois pour l'ASPA soit respectivement 4 404 € et 5 244 € annuellement.

Si le volume global des récupérations peut apparaître significatif (76 millions d'euros récupérés par la Cnav en 2019), les sommes récupérées par les régimes représentent

---

<sup>29</sup> Article D. 815-4 du code de la sécurité sociale

<sup>30</sup> A cette date, il était de 250 000 francs, montant porté à 39 000 € à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002

<sup>31</sup> Par exemple, l'actif net d'une personne décédée bénéficiaire de l'Aspa est de 45 000 €. Cette personne a bénéficié de 150 € d'ASPA par mois pendant 5 ans. Le calcul à effectuer pour déterminer le montant de la somme à récupérer est le suivant :  $(150 * 12) * 5 = 9 000$  €. Cette somme ne dépasse pas le plafond de récupération mais elle dépasse la part d'actif net sur laquelle peut être exercée la récupération sur succession. La caisse de retraite qui a servi l'ASPA à ce bénéficiaire récupérera donc 6 000 €.

une proportion faible des sommes versées (2,5 milliards d'euros versés par la Cnav en 2019).

Le principe de la récupération sur succession connaît des aménagements afin de préserver les droits des héritiers les moins aisés : l'article 40 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a porté le seuil au-delà duquel il peut être procédé à une récupération sur succession au titre de l'ASPA à 100 000 € jusqu'au 31 décembre 2026 en outre-mer ; le recouvrement sur la part de succession attribuée au conjoint de l'allocataire ou à une personne âgée ou invalide à sa charge est systématiquement différé jusqu'au décès de ce dernier ; les biens ayant fait l'objet d'une donation sont considérés comme définitivement sortis du patrimoine quelles que soient la forme et la date de la donation ; le capital d'exploitation agricole et les bâtiments qui en sont indissociables ne sont pas pris en compte dans l'actif successoral.

En gestion, les organismes de retraite ont également aménagé certaines procédures. La récupération s'effectue dans un premier temps sur les seules valeurs mobilières comprises dans l'actif successoral et il est attendu la vente effective du bien immobilier pour réclamer la créance. Dès lors que les héritiers apportent des éléments caractérisant leurs faibles revenus, un échéancier de règlement peut être élaboré (sans frais ni majoration).

**Ces aménagements n'ont pas eu pour effet une augmentation significative des demandes d'ASPA, notamment en ce qui concerne l'évolution des attributions d'ASPA aux exploitants agricoles et aux retraités ultramarins. Par exemple, la sortie du capital d'exploitation agricole de l'actif successoral des non-salariés agricoles n'a pas entraîné une augmentation marquée des attributions d'ASPA à cette catégorie d'assurés depuis 2012. De plus, les premiers résultats de l'étude menée par la Cnav montrent que la perspective du recouvrement sur succession reste un obstacle important au recours à cette prestation.**

## **II. La difficulté d'anticiper et de prévenir une faible retraite pour les personnes concernées**

### **A. Le système de retraite demeure difficilement lisible**

La complexité du système, avec la coexistence des 42 régimes de retraite obligatoires, oblige le plus souvent les assurés et les retraités à engager des démarches administratives auprès des divers régimes dont ils relèvent.

Des avancées ont été mises en place avec la réforme de la liquidation unique pour les régimes alignés (la LURA), la « demande unique de retraite » ou le GIP Union Retraite qui est un groupement d'intérêt public réunissant l'ensemble des organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaires, pour piloter des projets de coordination, de simplification et de mutualisation destinés à rendre le système plus simple et plus compréhensible pour les usagers.

Pour autant, la multiplicité des régimes et des règles qui leur sont propres empêche la mise en place d'un système de guichet unique qui pourrait garantir aux assurés une information complète sur leurs droits et davantage de lisibilité comme de prévision sur les situations individuelles.

**Cette cohabitation des 42 régimes se heurte aussi aux profils de carrières de moins en moins linéaires.** Les affiliations successives des personnes ayant relevé successivement de régimes différents complexifient leur situation et augmentent la durée de traitement par les régimes concernés de la gestion et de la liquidation de leurs droits à retraite. En particulier, le versement des *minima* de pension ou des pensions de réversion prend souvent du temps en raison des délais incompressibles de coordination et de traitement.

**Il en découle une difficulté supplémentaire pour les assurés d'anticiper le montant de leur future pension, et cela est particulièrement vrai pour ceux qui auront une faible retraite. Les carrières discontinues et la poly-affiliation accroissent cette difficulté au regard de règles complexes comme la proratisation, le non report au compte de périodes assimilées ou encore l'articulation entre retraite complémentaire en points (sur toute la carrière) et la retraite de base (en annuités ou / et points).**

Par exemple, la règle des 25 meilleures années peut ne pas correspondre réellement aux 25 meilleures années de la carrière du futur retraité si celui-ci a cotisé dans des régimes différents. S'il a travaillé par exemple, 15 ans dans le régime n°1 puis 27 ans dans le régime n°2 soit 42 ans au total, on retiendra les 9 meilleures années de son régime n°1 ( $15/42 \times 25$ ) et les 16 meilleures années de son régime n°2 ( $27/42 \times 25$ ). Les premières années de carrière étant souvent faiblement rémunérées, le calcul peut être très défavorable à la retraite.

De la même façon, par enquête, les rapporteurs constatent que les notions de décote et de proratisation sont très mal appréhendées par de nombreux futurs retraités. Cela peut les amener à prendre des décisions parfois très contre-productives en matière de montant de retraite pour quelques trimestres. 4 trimestres manquants pour une personne qui avait 160 trimestres à cotiser, cela représente 2.5 % de la carrière. Mais l'impact entre la décote et la proratisation s'élève à 9,2 % de pension en moins versée chaque année.

Les règles applicables chez les non-salariés agricoles relèvent, quant à elles, d'une affaire de spécialistes. Elles sont si compliquées que la Cour des Comptes a pointé un taux substantiel d'erreur de calcul chez plusieurs caisses régionales de MSA<sup>32</sup> (22.8 % d'erreurs dans les pensions liquidées par la MSA de Corse par exemple).

---

<sup>32</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-mutualite-sociale-agricole-msa>, page 84.

### **EXEMPLE : Un régime complexe par excellence - les non-salariés agricoles (NSA)**

- Une retraite de base fragmentée en deux piliers : un régime en trimestres et un autre en points.
- Une PMR qui vient assurer un minimum contributif à la retraite de base. Contrairement au MICO, elle ne peut revêtir la forme d'une avance versée afin de prévenir une rupture des ressources alors que les montants versés sont plus faibles (ce qui est aussi lié à la plus grande rapidité de versement et donc du moindre besoin de cet avance)<sup>33</sup>. Le plafond d'écrêtement de la PMR (871,27 euros) n'est pas non plus le même que celui du MICO (1 191,56 euros)<sup>34</sup>, soit une différence de près de 25% sans justification apparente, du fait des logiques différentes de ces deux minima<sup>35</sup>. Enfin, le plafond pour la PMR prend en compte les pensions de réversion dans le calcul global des ressources pour en apprécier son éligibilité, ce qui là encore n'est pas le cas pour le MICO.
- Un régime complémentaire (RCO) en points
- Un complément différentiel au RCO (CD-RCO) sous forme d'attribution de points pour permettre aux seuls chefs d'exploitation à carrière complète d'atteindre les 85% du SMIC.
- Des règles différentes en fonction du statut de NSA...

En outre, comme le rappelle la Confédération paysanne, *“Les cotisations retraites (AVI, AVA, RCO) sont assises sur le revenu fiscal ou le bénéfice réel déclaré à la MSA. Il existe des assiettes minimum de cotisation, fixées respectivement à 800, 600 et 1820 SMIC, ce qui signifie que certain·e·s paysan·ne·s cotisent sur un revenu théorique supérieur à leur revenu réel. Les cotisations minimales augmentent au fil des ans au rythme du SMIC, tandis que les pensions sont indexées sur les prix. Par conséquent, les droits annuels de retraite relatifs aux revenus se délitent au fil des générations.”*

<sup>33</sup> Point soulevé par la Cour des comptes dans son rapport du 7/10/2020 sur la Sécurité sociales 2020 : “Dès que l'assuré remplit la condition de subsidiarité, si le montant théorique du Mico dépasse 15 % du minimum entier majoré (105,38 euros par mois au 1er janvier 2020), une avance est versée afin d'éviter une rupture de ressources. Ce dispositif n'existe pas pour la PMR, dont les montants versés aux retraités sont plus faibles.”

<sup>34</sup> [https://www.legislation.cnav.fr/Pages/bareme.aspx?Nom=retraite\\_personnelle\\_minimum\\_plafond\\_retraite\\_bar](https://www.legislation.cnav.fr/Pages/bareme.aspx?Nom=retraite_personnelle_minimum_plafond_retraite_bar)

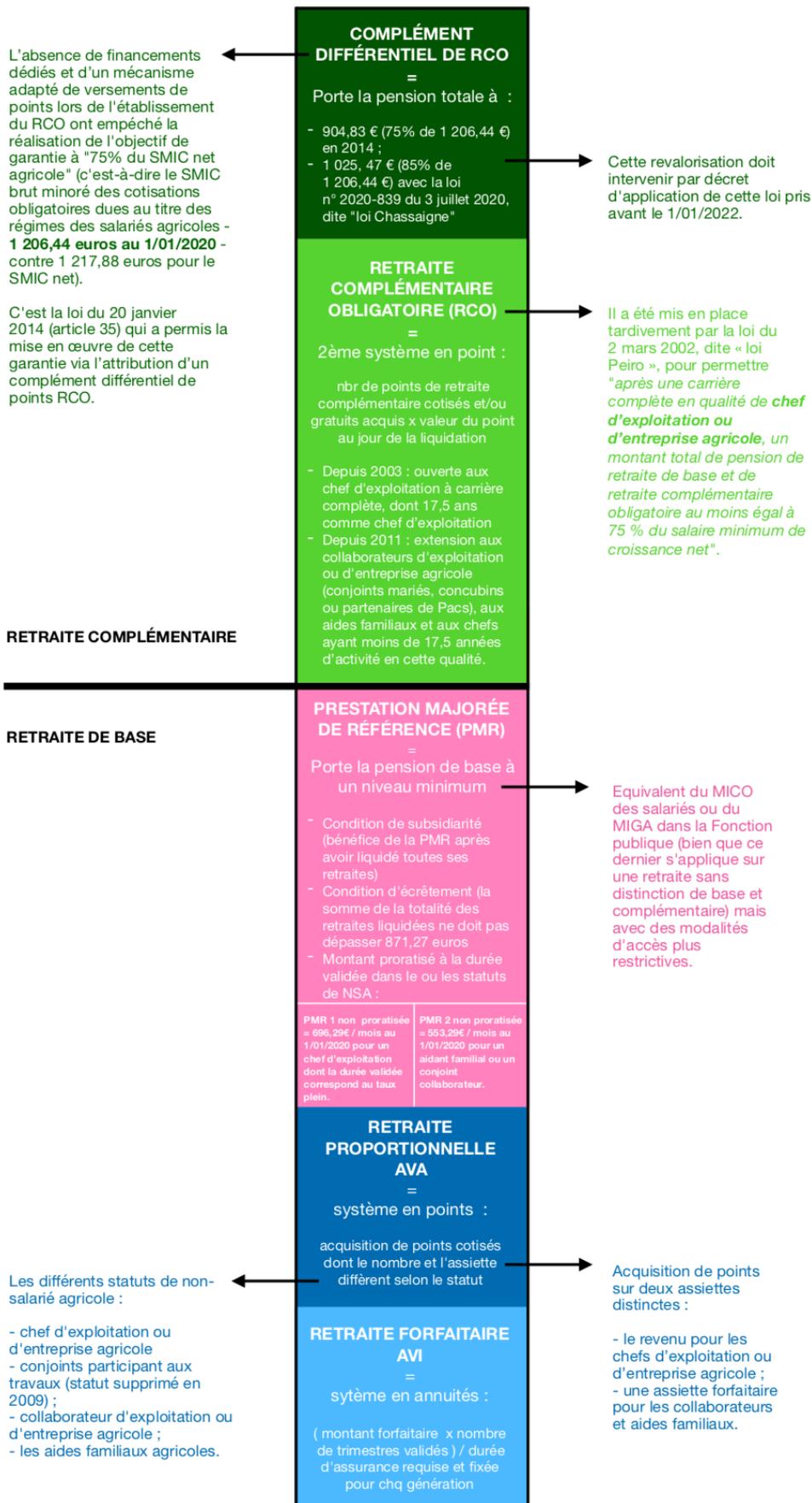
<sup>35</sup> [https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-10/20201007-Ralfss-2020-7-Minima-pension-retraite\\_0.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-10/20201007-Ralfss-2020-7-Minima-pension-retraite_0.pdf), p. 265

Cotisations vieillesse des non-salariés agricoles																
	AVI				AVA plafonnée				AVA déplafonnée				RCO			
	Assiette	Assiette minimale	Plafond	Taux 2018	Assiette	Assiette minimale	Plafond	Taux 2018	Assiette	Assiette minimale	Plafond	Taux 2018	Assiette	Assiette minimale	Plafond	Taux 2018
Chef d'entreprise ou d'exploitation	Revenus professionnels (assiette annuelle ou moyenne triennale)	800 SMIC	Plafond annuel de sécurité sociale de l'année au titre de laquelle les cotisations sont dues (39 228 € en 2017)	3,32 %	Revenus professionnels (assiette annuelle ou moyenne triennale)	600 SMIC	Plafond annuel de sécurité sociale de l'année au titre de laquelle les cotisations sont dues (39 228 € en 2017)	11,55 %	Revenus professionnels (assiette annuelle ou moyenne triennale)	600 SMIC	Aucun plafond	2,24 %	Revenus professionnels (assiette annuelle ou moyenne triennale)	1 820 SMIC	Aucun plafond	4 %
Aide familial					400 SMIC (assiette forfaitaire)	Non			1 200 SMIC							
Conjoint et membres de la famille participant aux travaux de l'aide familial					Non				1 200 SMIC							
Conjoint collaborateur	Non		1 200 SMIC													

Source : CCMSA

Un système complexe, comme en agriculture, c'est au final, au minimum des retards dans l'attribution des droits, voire des erreurs à corriger plus tard, éventuellement même avec des rappels mais surtout une incompréhension complète et un grand sentiment d'injustice car à la fin, les pensions sont souvent très modestes.

## LE RÉGIME DE RETRAITE DES AGRICULTEURS : LA COMPLEXITÉ PAR EXCELLENCE



## B. Les limites du droit à l'information individuelle sur la retraite pour certains assurés

Pour pallier la complexité du système de retraite, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a institué le droit à l'information individuelle sur la retraite. Dans ce cadre mis en œuvre par le GIP Union Retraite, les assurés sont informés régulièrement sur les droits à retraite acquis dans les divers organismes français de retraite obligatoire (régimes de base et régimes complémentaires). Les premières générations ayant bénéficié de ce droit, fin 2007, sont celles nées en 1949 (réception du courrier d'estimation indicative globale) et en 1957 (réception du relevé de situation individuelle).

Dès le début de l'activité professionnelle (définie par la validation d'au moins deux trimestres pour la retraite), l'assuré reçoit un document d'information générale. Ce document comporte notamment une présentation du système de retraite, des règles d'acquisition de droits à pension, de l'incidence de certains événements sur les droits à pension (temps partiel, chômage, expatriation, etc.), des possibilités de sur-cotisation, etc.

À 35 ans, 40 ans, 45 ans et 50 ans, l'assuré est censé recevoir automatiquement un relevé de situation individuelle (R.I.S.). Celui-ci récapitule l'ensemble des droits acquis pour la retraite, dans chacun des organismes auxquels l'assuré a été affilié. Ce relevé est mis à jour chaque année et peut être consulté à tout moment.

À 55 ans, puis tous les cinq ans à partir de cet âge, l'assuré reçoit une estimation indicative globale (E.I.G.) : elle complète le R.I.S. avec une évaluation du futur montant de la retraite. L'évaluation récapitule le montant de chaque pension de retraite de base et complémentaire dont l'assuré pourrait bénéficier (hors pensions dont il a déjà obtenu ou demandé la liquidation), pour plusieurs âges de départ, à partir de l'âge d'ouverture des droits.

En outre, l'assuré peut accéder en ligne à tout moment à son relevé de situation individuelle et, à compter de 55 ans, à son estimation indicative globale.

La loi du 9 novembre 2010 a complété ce dispositif en prévoyant que tout assuré de 45 ans ou plus peut, s'il a acquis des droits à la retraite dans un régime français légalement obligatoire, bénéficier d'un entretien personnalisé et gratuit. Cet entretien lui permet de faire le point de façon personnalisée et gratuite sur sa carrière passée, d'obtenir des simulations du montant de sa retraite future et de poser ses questions à un expert.

L'entretien a pour but d'informer l'assuré sur :

- ses droits dans les différents régimes obligatoires de retraite, de base et complémentaire ;
- l'évolution de ces droits, compte tenu de ses choix et des aléas de carrière (périodes de formation, de chômage, de temps partiel, de maladie, de maternité, etc.) ;

- le futur montant de sa retraite par des simulations à l'âge minimum légal de départ à la retraite et à l'âge auquel il pourra prétendre à une retraite à taux plein ;
- les dispositifs permettant d'améliorer le montant de sa retraite : surcote, rachats, retraite progressive, cumul emploi-retraite, etc.

**Dans le cadre des auditions menées, les rapporteurs ont constaté que le droit à l'information individuelle sur la retraite était méconnu d'un certain nombre d'assurés et notamment de ceux qui en auraient le plus besoin, du fait de la complexité de leur carrière ou de la modicité de leurs droits futurs.**

Ce constat est conforté par le rapport de la Cour des comptes rendu en octobre 2020<sup>36</sup> qui met en exergue la nécessité d'une meilleure information des assurés, à l'appui de deux arguments :

- *“à la suite de leur demande de liquider leur pension, les assurés ne sont pas informés de la perte éventuelle du MICO s'ils confirmaient leur choix de partir avec décote.*
- *les minima de pension semblent très mal connus du public : l'absence d'information sur l'existence et les conditions des minima pénalise ceux qui demandent à liquider leur pension avec une faible décote alors qu'ils auraient pu différer de peu leur départ pour bénéficier d'un minimum de pension.”*

**Par ailleurs, à la connaissance des rapporteurs, les Caisses de retraites n'ont pas mis en place de programmes spécifiques visant à traiter plus longuement et qualitativement les dossiers d'assurés aux parcours professionnels complexes et susceptibles d'aboutir à de faibles pensions. Il apparaît assez clairement que le public le plus défavorisé nécessiterait des points d'étape approfondis sur les évolutions de carrière et la vérification des droits acquis. Plusieurs témoignages de professionnels de la retraite font état d'EIR difficiles à obtenir, sauf à l'approche de la liquidation, extrêmement sommaires et qui ne permettent pas d'explicitier les enjeux des situations complexes.**

### C. La sous-utilisation des dispositifs de transition entre l'activité et la retraite

La retraite progressive et le cumul emploi-retraite sont deux dispositifs permettant de cumuler sa pension de retraite avec une activité.

**La retraite progressive** facilite la transition vers la retraite, en permettant de cumuler une activité professionnelle à temps partiel avec une fraction de la pension de retraite tout en continuant à cotiser pour sa retraite, afin d'en augmenter son montant futur. Instaurée par la loi du 5 janvier 1988, la retraite progressive a été assouplie par la loi du 20 janvier 2014. Tous les assurés ne sont pas éligibles à la retraite progressive : elle concerne les salariés du régime général et des régimes alignés, les exploitants agricoles et les agents non titulaires de la fonction publique. Les non-salariés non agricoles (indépendants et professions libérales), les fonctionnaires et les agents des régimes

<sup>36</sup> <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2020>

spéciaux en sont donc exclus. Depuis la réforme de 2014, elle est accessible dès 60 ans, soit avant l'âge minimum légal de la retraite de droit commun (62 ans à partir de la génération née en 1955). En plus de la condition d'âge et de la nécessité d'exercer une activité réduite ou à temps partiel (entre 40 % et 80 %) – ce qui nécessite l'accord de l'employeur –, les personnes voulant bénéficier d'une telle mesure doivent avoir validé une durée d'assurance tous régimes d'au moins 150 trimestres. La pension de retraite progressive versée est alors égale à la proportion de la pension totale équivalente à la réduction de l'activité ou du temps partiel. Ainsi avec la retraite progressive, une personne qui travaille à 80 % perçoit 20 % de sa pension de retraite.

Fin 2018, un peu moins de 19 000 personnes ont recours à la retraite progressive. Bien que leur nombre augmente fortement depuis 2015 (il a été multiplié par 3,3), ce dispositif demeure très marginal, notamment en comparaison du cumul emploi-retraite.

TABLEAU 19 : Retraités en retraite progressive en 2018

	Effectifs						Part parmi les retraités de l'année ayant entre 60 et 69 ans (en %)			Âge moyen (en années)		
	Ensemble			Femmes	Hommes	Part des femmes (en %)	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
	2016	2017	2018	2018			2018			2018		
CNAV	11 490	15 830	18 050	12 960	5 090	72	2,9	3,8	1,8	61,5	61,4	61,9
MSA salariés	720	860	740	420	320	57	1,5	2,1	1,1	62,4	62,1	62,8
<b>Ensemble</b>	<b>12 210</b>	<b>16 690</b>	<b>18 790</b>	<b>13 380</b>	<b>5 410</b>	<b>71</b>	<b>2,8</b>	<b>3,7</b>	<b>1,7</b>	<b>61,6</b>	<b>61,4</b>	<b>61,9</b>

**Champ** > Retraités bénéficiant d'une retraite progressive au 31 décembre 2018, résidant en France ou à l'étranger, vivants au 31 décembre de l'année et percevant un droit direct hors versement forfaitaire unique.

**Source** > DREES, EACR 2016 à 2018.

**Le cumul emploi-retraite** existe pour sa part depuis 1945, mais ses conditions d'exercice ont été modifiées plusieurs fois. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait fixé des règles en matière de cumul emploi-retraite. Quel que soit le régime, il était possible de cumuler intégralement une pension avec une activité relevant d'un autre régime. En revanche, le cumul d'un emploi et d'une retraite au sein d'un même régime était soumis à des règles qui différaient d'un régime à l'autre. La loi du 20 janvier 2014 a clarifié et harmonisé les conditions de cumul entre emploi et retraite, qui s'avéraient très différentes avant cette loi selon que le régime dans lequel une personne liquidait sa retraite était ou non le même que celui dans lequel elle reprenait une activité. Auparavant, pour percevoir une pension, l'assuré devait liquider l'ensemble de ses droits uniquement au sein du ou des régimes concernés (les régimes de la fonction publique, par exemple). Il pouvait ensuite reprendre une activité relevant d'un autre groupe de régimes (cumul inter-régimes) et continuer à accumuler des droits à retraite dans le

nouveau régime. En revanche, la reprise d'activité dans le même régime (cumul intra-régime) ne permettait pas la validation de nouveaux droits à retraite.

**La loi du 20 janvier 2014 a harmonisé les traitements entre cumuls inter-régimes et intra-régimes : la reprise d'activité ne génère, dorénavant, plus aucun droit à retraite.** En effet, la pension de retraite n'est pas liquidée de nouveau après la fin de cumul emploi-retraite. Ce dispositif ne permet donc pas d'augmenter les droits acquis par les périodes de cumul (qui ont donné lieu à cotisations). Il s'agit d'une différence essentielle avec la retraite progressive.

En 2018, selon l'enquête Emploi de l'Insee, 482 000 personnes, soit 3,4 % des retraités de 55 ans ou plus résidant en France, exercent une activité professionnelle tout en percevant une pension de retraite. Avec le recul des âges de départ à la retraite, consécutif à la réforme de 2010, la part des 65 ans ou plus parmi les retraités en situation de cumul emploi-retraite progresse.

Ainsi, par exemple d'après l'Échantillon Inter-régimes de Retraités (E.I.R.) de 2012 analysé par la DREES<sup>37</sup>, 14% des retraités de la génération 1946 ont cumulé un emploi et une retraite avant leurs 66 ans et ce, pendant au minimum une année. En 2016, ils sont 16,4 % des retraités de 66 ans à avoir cumulé une pension dans leur régime principal avec un emploi au moins une fois depuis leur départ à la retraite

Si, parmi l'ensemble des retraités en emploi, plus de quatre sur dix sont cadres ou indépendants, 37% sont ouvriers ou employés et 16% appartiennent aux professions intermédiaires.

L'enquête révèle que le cumul emploi-retraite s'effectue très majoritairement sous forme d'emploi à temps partiel (66%), choisi (9% seulement déclarent ne pas pouvoir travailler davantage). Ce choix est effectué majoritairement pour compléter des revenus (51% d'entre eux) mais 38% évoquent des raisons personnelles sans plus de précisions.

Bien plus que la retraite progressive, le cumul emploi-retraite s'installe de plus en plus dans le panorama des retraites.

---

<sup>37</sup> [https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er1021\\_toile.pdf](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er1021_toile.pdf)

TABLEAU 20 : Effectifs de retraités en situation de cumul d'une activité avec la retraite de 2014 à 2018<sup>38</sup>

Année	Effectifs de cumulants (en milliers)	Part parmi les retraités (en %)	Proportion de femmes (en %)
2014	465	3,4	44
2015	481	3,5	40
2016	457	3,3	43
2017	473	3,3	45
2018	482	3,4	42

**Note** > Y compris retraite progressive.

**Champ** > Retraités de 55 ans ou plus, résidant en France (hors Mayotte) et vivants au 31 décembre de l'année.

**Source** > Insee, enquête Emploi en continu 2014 à 2018, calculs DREES.

#### D. La non liquidation par certains assurés d'une partie de leurs droits à retraite

Une étude de la Drees de septembre 2019 a mis en lumière le non recours des assurés à une partie de leurs droits à retraite (études et résultats n°1124).

« À l'âge de 70 ans, 68 % des assurés du système de retraite français nés en 1942 qui ont cessé leur activité professionnelle ont fait valoir l'ensemble de leurs droits à retraite. 7 % des assurés de la génération 1942 ne bénéficient d'aucune pension de retraite des régimes obligatoires. Le plus souvent, ils ont validé peu de trimestres en France et généralement en début de carrière. Trois quarts d'entre eux sont nés à l'étranger.

24 % des assurés bénéficient seulement d'une partie des pensions auxquelles ils ont droit. Les droits non liquidés correspondent le plus souvent à des régimes que ces retraités ont quitté depuis de nombreuses années et dans lesquels ils ont acquis peu de trimestres ou peu de points retraite. Les droits non liquidés correspondent pour l'essentiel à de faibles montants : environ 2 % de l'ensemble des droits acquis par la génération née en 1942. Le manque à gagner pour ceux qui n'ont liquidé qu'une partie de leurs droits est d'environ 40 € bruts par mois.

Le taux de recours varie d'un régime de retraite à l'autre. Alors que la totalité des assurés des régimes de fonctionnaires y ont liquidé leurs droits, c'est le cas de seulement 60 % de ceux du régime complémentaire des contractuels de la fonction publique. Au régime général, 87 % des assurés ont fait valoir leurs droits à retraite. »

### III. Un système de retraite solidaire devenu injuste, illisible par sa complexité et inadapté à la société d'aujourd'hui

Les rapporteurs, par la multiplicité des cas particuliers auxquels ils ont été confrontés pendant cette mission, ont pleinement mesuré la complexité des différents dispositifs de

<sup>38</sup> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/22-18.pdf>, p 185

retraite. Cette complexité a une histoire, elle a souvent même une logique au regard d'une logique professionnelle.

Mais elle devient inextricable quand les parcours professionnels se diversifient, ce qui est la réalité du marché du travail aujourd'hui.

Il en est de même des mécanismes de solidarité. Ils sont nombreux (*minima* contributifs, ASPA, MDA, AVPF...) et si des efforts d'harmonisation ont été menés, ils restent toujours de grandes différences (conditions d'attribution pour les minima, calcul des MDA suivant les régimes...) souvent perçues comme injustes.

Sous certains aspects, ils sont même devenus à contre-emploi de l'objectif recherché :

- Les droits familiaux donnent l'impression à de nombreuses femmes qu'elles se créent des droits à la retraite et, de fait, contribuent à prolonger la période d'arrêt pour l'éducation des enfants. Les droits réels restent en réalité très modestes.
- Les *minima* contributifs avaient été mis en place pour améliorer les retraites modestes de travailleurs aux carrières complètes. Ils sont désormais majoritairement utilisés pour revaloriser des profils de carrière discontinue. Couplé à l'ASPA, le système arrive à des situations où il n'y a pratiquement plus de différences de pensions entre celui qui a travaillé toute une vie avec des salaires modestes et des profils de carrière plus erratiques, voire presque sans périodes travaillées.

Finalement, ce qui s'apparente à une grande complexité pour les rapporteurs, est devenu complètement incompréhensible pour de nombreux citoyens, notamment les plus fragiles. Nombreux sont les témoignages de professionnels de la retraite qui déclarent avoir vu des gens repartir en pleurant quand ils découvrent le montant de la retraite à laquelle ils auront droit quelques mois plus tard, partagés entre incompréhension et sentiment d'injustice.

Cette illisibilité du système est très clairement un obstacle pour faire, en cours de carrière, des choix professionnels structurants pour la future retraite.

### **PARTIE 3/ LES PROPOSITIONS : LA NÉCESSAIRE RÉDUCTION DU NOMBRE DE FAIBLES PENSIONS EXIGE DE PRÉVENIR LEUR APPARITION ET DE MIEUX VALORISER LES DROITS CONTRIBUTIFS**

Au terme de leurs investigations, les rapporteurs constatent la permanence d'un nombre élevé de pensions de droit direct ou indirect d'un faible montant, y compris pour des assurés ayant travaillé et cotisé pendant une période significative.

En retenant le seuil arbitraire de 1 000 € mensuels pour qualifier une retraite de droit direct faible, plus de 30 % des retraités sont concernés. Une majorité d'entre eux sont des femmes, pratiquement les trois quarts (74 %) avant prise en compte d'une éventuelle pension de réversion, 67 % en la prenant en compte. La responsabilité qu'elles ont assumée dans la garde des enfants et leur recours plus accentué au temps partiel pèsent lourdement sur elles au moment de liquider les pensions.

Deux éléments doivent cependant être évoqués pour mettre en perspective le constat :

- Les statistiques mentionnées ci-dessus concernent les retraites personnelles des individus pris isolément. Les statistiques relatives aux ménages de retraités montrent que ceux-ci ont actuellement dans l'ensemble des revenus comparables, voire légèrement supérieurs, à ceux des autres ménages ;
- La situation des retraités tend à s'améliorer par un effet de génération. La proportion de ceux disposant d'une retraite inférieure à 1 000 € mensuel est plus forte chez ceux ayant liquidé leur retraite il y a longtemps et diminue progressivement jusqu'aux retraites liquidées récemment.

Plusieurs éléments concourent à ce constat :

- des durées de cotisations courtes du fait d'aléas de carrière ou de longue période non travaillée ;
- des salaires et incidemment des bases de cotisations retraite faibles, en particulier pour les personnes ayant effectué une partie de leur activité en temps partiel ;
- des règles particulières qui peuvent faire sens pour les mono-pensionnés mais qui aboutissent à des pensions plus faibles pour les poly-pensionnés : prise en compte des 25 meilleures années de salaire au prorata des différents régimes, validation d'un trimestre à partir d'un minimum d'heures de salaire soumis à cotisation...
- des statuts professionnels qui ne permettent d'acquérir que de faibles droits à la retraite : auto-entrepreneurs, conjoint collaborateurs ...
- des règles de revalorisation des pensions qui érodent progressivement leur montant en comparaison de l'évolution des salaires.

De plus, la complexité du système français de retraite, la multiplicité des régimes qui le composent et la diversité des règles juridiques applicables compliquent l'information des assurés, en dépit des progrès accomplis dans ce domaine depuis la loi de 2003. La mission a noté l'inadaptation de l'information dispensée aux actifs susceptibles de

percevoir plus tard une faible retraite et leur désarroi quand ils le découvrent et comprennent qu'ils ne pourront plus acquérir de nouveaux droits.

L'instauration d'un système universel de retraite résoudrait une partie des situations constatées par la mission, notamment en améliorant la lisibilité du système et en facilitant les anticipations des assurés.

Si, par nature pourrait-on dire, la diminution des faibles retraites est essentiellement liée à la capacité de la Nation à résorber le chômage, à réduire la précarité dans l'emploi et augmenter les salaires, la mission parlementaire est persuadée que des améliorations qualitatives notables peuvent être obtenues :

- En informant mieux les assurés en cours de carrière sur leurs droits à la retraite pour qu'ils puissent faire des choix appropriés en la matière ;
- En réhabilitant les cotisations sociales car cotiser pas ou peu est forcément synonyme de faible pension ;
- En revalorisant de façon ciblée les droits acquis de certaines catégories de retraités.

## **I. Améliorer l'information des assurés**

### **A. Proposition 1 : Mieux informer les assurés dès 45 ans et tout particulièrement en cas de risque de faible pension**

A 45 ans, au moment où l'assuré peut bénéficier d'un premier Entretien d'Information à la Retraite (E.I.R.) au titre du droit à l'information, demander aux organismes de retraite de contacter les assurés dont la durée d'assurance totale validée est d'ores et déjà inférieure à dix années et leur proposer un entretien information retraite adapté à leur situation.

#### **Présentation de la proposition**

Au cours de la mission, les rapporteurs ont rencontré des assurés percevant de faibles pensions qui regrettent de ne pas avoir été informés plus tôt, au cours de leur carrière, du montant modeste de leur future retraite. Ils auraient pu alors prendre conscience et, pour certains d'entre eux, tenter de modifier leur situation professionnelle afin d'acquérir des droits supplémentaires à la retraite, à condition de bénéficier d'une présentation adaptée et d'explications de la part d'un expert des organismes de retraite. La complexité des règles applicables rend en effet délicate l'interprétation des conséquences futures des modifications de carrière pour une personne non initiée.

Le dispositif adéquat existe. Il s'agit de l'Entretien Information Retraite (E.I.R.) institué par la loi du 9 novembre 2010, dont les modalités ont été précisées par le décret du 31 décembre 2011. Tout assuré de plus de 45 ans peut en faire la demande à un organisme de retraite.

Cependant, la plupart des assurés, en particulier les plus fragiles, ignorent ce droit. C'est pourquoi les rapporteurs proposent d'inverser l'initiative de la rencontre, en imposant aux

organismes de retraite de contacter les assurés dont la durée d'assurance est inférieure à dix années et de leur proposer un entretien information retraite adapté à leur situation.

D'autre part, malgré les obligations législatives, il semble qu'un véritable contrôle des organismes gestionnaires soit à renforcer par rapport à la qualité et l'effectivité des E.I.R. proposés. Ce contrôle doit être plus poussé.

De nombreux témoignages laissent à penser que les EIR sont difficiles à obtenir auprès de certaines caisses de retraite et se limitent souvent à la seule délivrance d'un relevé de carrière ou de conseils vers des produits d'assurance vieillesse.

Pour affiner le nombre de personnes concernées à 45 ans par une durée d'assurance inférieure à 10 années, les rapporteurs ont commandé des chiffrages auprès de la DREES.

Il ressort de cette étude inédite pour la mission, basée sur la génération 1968, que *“sous certaines conditions méthodologiques, on estime que, parmi les affiliés aux régimes de retraite français qui ont validé un droit entre 30 et 40 ans, **21,6 % des femmes ont cotisé moins de 10 années à l'âge de 45 ans ; pour les hommes, cette proportion est beaucoup moins élevée (12,1 %)**”*.

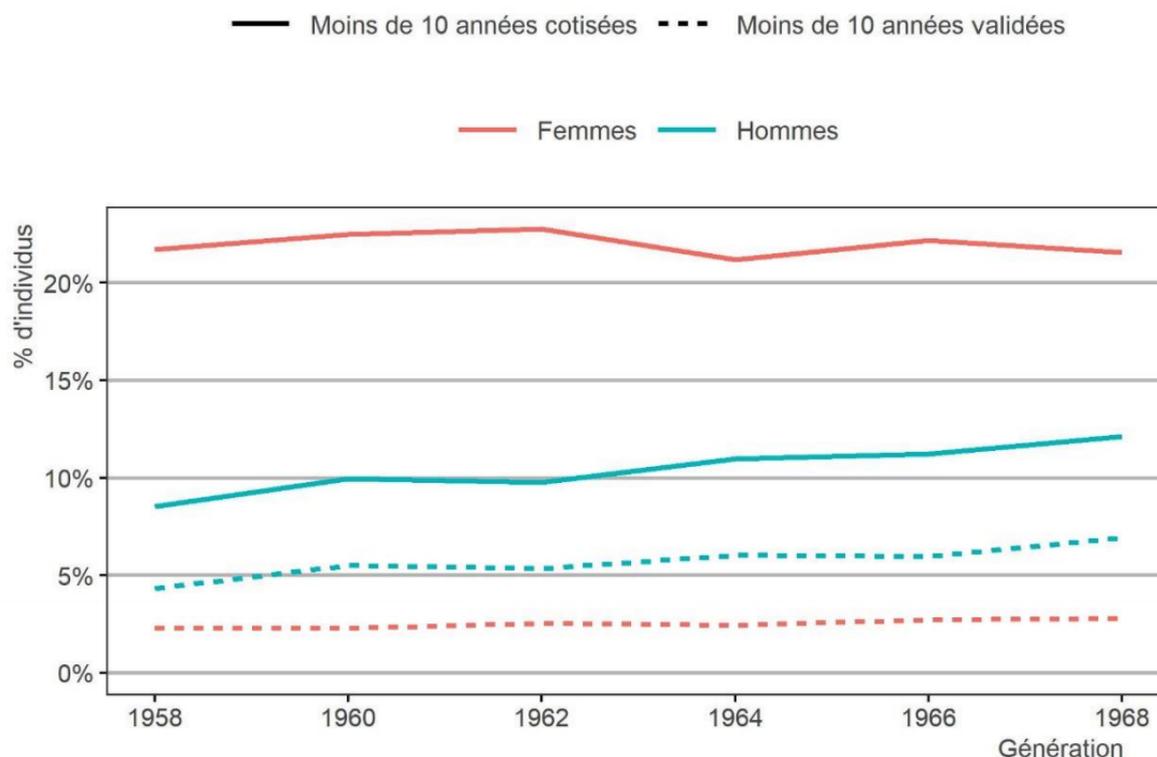
Toutefois, *“Le système de retraite français comprend de nombreux dispositifs de solidarité, qui majorent la durée validée ; **en tenant compte des trimestres validés non cotisés (au titre des périodes assimilées, de la majoration de durée d'assurance et de l'AVPF), la proportion d'assurés qui ont validé moins de 10 ans diminue à 2,8 % pour les femmes et à 6,9 % pour les hommes.**”*

Ainsi, *“Appliquées au nombre de personnes de 45 ans vivant en France en 2020, ces proportions représentent environ **52 000 hommes et 94 000 femmes dont la durée cotisée à 45 ans est inférieure à 10 ans, et 30 000 hommes et 12 000 femmes dont la durée validée à 45 ans est inférieure à 10 ans.**”*

*“Pour les individus qui valident au moins 10 années à l'âge de 45 ans grâce aux trimestres validés non cotisés, la durée cotisée moyenne à 45 ans est estimée à 21,7 trimestres (soit 5,4 ans), et la durée validée non cotisée est estimée à 55,2 trimestres (soit 13,8 ans).”*

La méthodologie de chiffrage a été conçue pour restreindre le champ aux individus ayant validé au moins 4 trimestres de retraite entre l'âge de 30 et 40 ans, en excluant les individus ayant quitté le territoire à l'issue de leurs études, et ceux ayant une durée de carrière quasiment nulle. Par ailleurs, sont pris en compte les trimestres cotisés et les trimestres validés non cotisés (périodes assimilées, AVPF et MDA), à l'inverse des trimestres validés à l'étranger et les trimestres rachetés.

**Figure 1 Pourcentage d'individus ayant moins de 10 années cotisées/validées à l'âge de 45 ans**



Champ : Individus âgés de 45 ans, ayant validé au moins une année entre 30 et 40 ans

Source : EIC 2013, calculs DREES

Le graphique démontre que la proportion de ceux qui ont cotisé moins de 10 années à l'âge de 45 ans est beaucoup plus faible pour les hommes (12,1 %). Par ailleurs, elle reste stable pour les femmes au fil des générations mais croît légèrement pour les hommes.

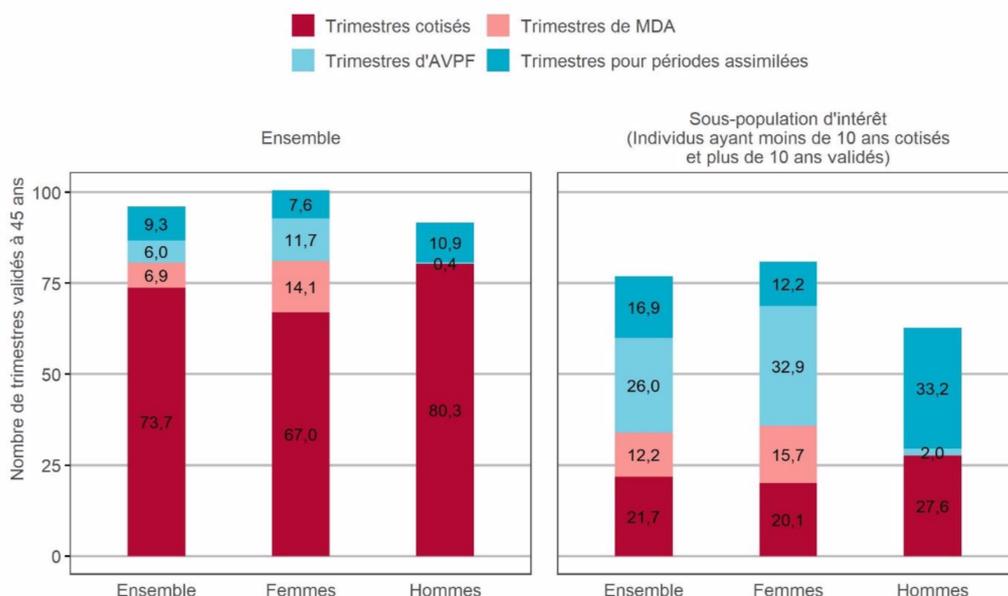
En ajoutant les durées validées non cotisées, ces proportions diminuent mécaniquement. La proportion de femmes ayant validé moins de 10 années à l'âge de 45 ans est sensiblement inférieure à celle des hommes (2,8 % vs 6,9 %). En particulier, environ la moitié des femmes bénéficient de l'AVPF, et un cinquième des femmes (donc 40 % des bénéficiaires) valident au moins 5 ans au titre de l'AVPF. Néanmoins, il faut noter que cette validation de durée ne permet pas de garantir que la pension sera élevée. Ces périodes n'entraînent pas ou peu de salaires portés au compte (qui permettent de calculer le salaire des « 25 meilleures années » - cf. supra) et ne permettent pas l'acquisition de points de retraite complémentaire.

Par exemple, si l'on considère la génération née en 1968 (cf. figure et tableau ci-dessous), c'est environ :

- 146 500 personnes qui, à 45 ans, étaient susceptibles d'avoir une petite pension plus tard puisque leur durée de cotisation était inférieure à 10 ans à cet âge-là ;

- 42000 personnes qui, au même âge, étaient très probablement destinées à avoir une petite pension car leur durée validée totale (en prenant donc en compte les effets MDA et AVPF qui sont des trappes à petites pensions) était elle-même inférieure à 10 ans.

Figure 2 – Composition du nombre moyen de trimestres validés à l'âge de 45 ans



Sous-population d'intérêt = assurés dont la durée validée à 45 ans est inférieure à 10 ans à 45 ans, mais qui valident au moins 10 ans (au même âge) grâce aux périodes validées non cotisées  
 Champ : Individus nés en 1968 et âgés de 45 ans, ayant validé au moins une année de retraite entre 30 et 40 ans  
 Source : EIC 2013, calculs DREES

Tableau 2 – Durées validées moyennes à 45 ans

Sous-populations	Nombre de trimestres				
	Validés	Cotisés	MDA	AVPF	Périodes assimilées
<b>Ensemble</b>	<b>96,0</b>	<b>73,7</b>	<b>6,9</b>	<b>6,0</b>	<b>9,3</b>
Femmes	100,5	67,0	14,1	11,7	7,6
Hommes	91,6	80,3	0,0	0,4	10,9
<b>Population d'intérêt</b>	<b>76,9</b>	<b>21,7</b>	<b>12,2</b>	<b>26,0</b>	<b>16,9</b>
Femmes	80,9	20,1	15,7	32,9	12,2
Hommes	62,7	27,6	0,0	2,0	33,2

Population d'intérêt = assurés dont la durée validée à 45 ans est inférieure à 10 ans à 45 ans, mais qui valident au moins 10 ans (au même âge) grâce aux périodes validées non cotisées  
 Champ : Individus nés en 1968 et âgés de 45 ans, ayant validé au moins une année de retraite entre 30 et 40 ans  
 Source : EIC 2013, calculs DREES

Un travail d'information ciblé sur ces catégories de population aurait particulièrement du sens. Au-delà des conséquences en matière de niveau de pension, cet entretien pourrait peut-être utilement aborder des questions d'orientation professionnelle.

**Public visé** : futurs retraités (flux)

**Vecteur juridique** : Modification du décret du 31 décembre 2011 et instruction aux organismes de retraite. Si l'initiative de l'EIR doit légalement provenir de l'organisme de retraite, alors l'article L 161-17 du CSS devrait être modifié.

**Coût de la proposition :** La mise en œuvre de cette proposition entraînera une mobilisation de ressources humaines pour les organismes de retraite, et donc les coûts correspondants. La faisabilité opérationnelle à moyen terme d'un entretien pour chacune des personnes concernées doit être questionnée au regard du nombre d'entretiens annuels aujourd'hui effectués (85 000 par an en moyenne).

### B. Proposition 2 : Signaler automatiquement les pensions non liquidées aux assurés lorsqu'ils ont au moins 70 ans.

Pour éviter aux assurés de perdre des droits, demander aux caisses de retraite de signaler systématiquement aux assurés de plus de 70 ans qu'ils ont des droits non liquidés. Cela doit être complété par une meilleure gestion du versement des très petites pensions (par exemple inférieure à 200 € par an), en rendant effective la mutualisation des versements entre les régimes de base.

#### **Présentation de la proposition :**

Une étude de la Drees de septembre 2019<sup>39</sup> a montré qu'un tiers des assurés ne bénéficient pas d'une partie de leurs droits à retraite. Parmi eux, certains ont sans doute des pensions modestes. L'explication vraisemblable de leur non recours à leurs droits est leur ignorance de ces droits, ceux-ci étant souvent des droits issus d'un régime au sein duquel l'affilié a peu cotisé durant sa carrière. La proposition a pour but de demander aux caisses de retraite de les informer pour qu'ils puissent réagir en connaissance de cause, en envoyant donc spécifiquement une estimation des droits existants dans les régimes à un âge donné, par exemple 70 ans. Cette proposition a surtout du sens pour les retraités actuels. A l'avenir, les mises en œuvre de la LURA puis de la demande unique en ligne résoudront la quasi-totalité des situations de non recours. Il est à noter que le GIP Union Retraite expérimente ce type de dispositif en 2021 pour les personnes ayant 75 ans.

Néanmoins, le non-recours à des pensions de retraite peut subsister dans certains cas, notamment en présence de très petites retraites dans un régime en dehors du champ de la LURA. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ces petites pensions ne sont plus versées en une seule fois dans les régimes de base, un versement en capital ne correspondant pas à la logique d'une assurance retraite. Pour éviter le non recours et réduire les coûts de gestion, la réglementation prévoit donc que lorsque que la pension est inférieure à 200€ par an, le principal régime de base de l'assuré puisse verser lui-même cette pension. Toutefois, il apparaît que cette mutualisation n'est en pratique pas opérante, les régimes n'ayant pas conclu de convention entre eux. Une fois cette mutualisation effective, une réflexion de son extension aux régimes complémentaires, qui ont pour la plupart conservé un versement en capital avec par ailleurs d'importantes disparités de règles<sup>40</sup>, devrait être envisagée.

---

<sup>39</sup> Gabin Langevin et Henri Martin (DREES), 2019, « Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite », Études et Résultats, n°1124, Drees, septembre.

<sup>40</sup> Les seuils utilisés pour déterminer ou non le versement en capital diffèrent selon les régimes, tandis que la méthode de calcul du capital varie fortement. Par exemple, à l'Agirc Arrco, le capital est calculé comme une sorte d'avance sur la rente espérée et donc variable en fonction de l'âge de liquidation. A l'Ircantec, le montant correspond à un

**Public visé** : retraités ne bénéficiant pas d'une partie de leurs droits à retraite (stock et, dans une moindre mesure, flux).

**Vecteur juridique** : pour garantir l'effectivité de la mesure introduite en 2014, une instruction pourrait être envoyée aux régimes afin de leur demander la conclusion des conventions précitées. En cas d'extension de la mesure aux régimes complémentaires, il conviendrait de modifier les articles L. 173-1-3 et D. 173-1-2 CSS qui limitent le champ du dispositif aux régimes de base. Pour mentionner la génération ayant 70 ans pour l'envoi de l'Estimation Indicative Globale, il conviendrait de compléter l'article D. 161-2-1-8 CSS.

**Coût de la proposition** : quantification à effectuer par chaque Caisse, mais l'estimation réalisée pour l'expérimentation du GIP Union Retraite chiffre le surcoût pour l'ensemble des régimes à environ 50M€.

### C. Proposition 3 : Généraliser les techniques de ciblage par datamining expérimentées au régime général pour limiter le non recours à l'ASPA

Pour diminuer le non recours à l'Aspa, généraliser l'expérimentation menée par plusieurs caisses de retraite visant à solliciter les assurés disposant de faibles pensions - et donc potentiellement éligibles à l'ASPA - en utilisant des techniques de ciblage par datamining.

#### **Présentation de la proposition :**

Il s'agit de généraliser l'expérimentation menée par le régime général pour mieux informer les bénéficiaires potentiels de l'ASPA en utilisant les techniques de datamining et diminuer ainsi le non recours. Le datamining est un terme anglo-saxon faisant référence à des techniques et à des technologies exploratoires de données présentes en très grand nombre. Cette méthode permet de révéler des corrélations entre des phénomènes en apparence distincts afin d'anticiper des tendances. C'est un outil précieux et sans doute utile pour l'anticipation des pensions modestes.

**Public visé** : stock et flux. Potentiels bénéficiaires de l'ASPA, c'est-à-dire avec un plafond de ressources de 903,20 € brut par mois pour une personne seule et 1 402,22 € par mois pour un couple.

**Vecteur juridique** : instruction aux organismes de retraite et Conventions d'objectifs et de gestion (COG)

**Coût de la proposition** : variable selon le non-recours, aujourd'hui non connu avec précision. En supposant que l'avantage moyen versé serait de l'ordre de 5 250 € par an (ce qui correspond à la moyenne observée des sommes versées au titre de l'ASPA en 2018), chaque millier d'allocataires supplémentaires entraîne une hausse de dépenses de 5,25 millions d'euros. Compte tenu des effectifs des allocataires (568 000 en 2018), une hausse de 1% du nombre d'allocataires aurait un coût de 13 millions d'euros environ.

---

remboursement de cotisations. A la CARMF, le capital est équivalent à 15 années de droits. Dans certains régimes, comme la CAVOM ou la CARPIMKO, aucun versement en capital n'est possible.

## II. Réhabiliter les cotisations

### A. Proposition 4 : Permettre à un employeur de financer le rachat de trimestres de retraite des jeunes salariés.

Permettre à l'employeur de financer partiellement le rachat des droits à retraite des périodes d'étude, de stage ou d'apprentissage des jeunes salariés, dans des conditions sociales et fiscales équivalentes à celles du dispositif de la retraite supplémentaire.

#### Présentation de la proposition

La loi permet, dans certaines conditions, le rachat de trimestres de cotisation afin d'augmenter la durée d'assurance prise en considération au moment de la liquidation de la retraite : périodes d'études, de stages, d'apprentissage, années incomplètes... Ce rachat est particulièrement pertinent pour les assurés entrés tard dans la vie active ou ayant connu des interruptions longues d'activité. Mais l'expérience montre qu'il est marginalement utilisé (moins de 5 000 rachats par an) et, de plus, essentiellement par des personnes proches de la retraite (les trois-quarts ont plus de 55 ans), masculines (à 80 %) et probablement plutôt favorisées (majorité de paiement au comptant, ce qui suppose de disposer d'une épargne significative).

Les jeunes actifs hésitent à investir de l'argent en contrepartie d'un bénéfice promis pour un horizon lointain. Qui plus est, la constitution d'une retraite n'est pas un objectif majeur quand on a une trentaine d'années. Pourtant, compte tenu de la valeur actuarielle d'un trimestre, c'est lorsqu'on l'achète tôt qu'un trimestre n'est pas très onéreux. Cela serait un moyen de prévenir de futures faibles retraites.

Les rapporteurs proposent que l'employeur puisse contribuer au rachat de trimestres de cotisation des jeunes salariés dans des conditions sociales et fiscales équivalentes à celles des dispositifs d'intéressement ou de participation, en assumant une part du rachat. Cela serait l'intérêt du salarié et celui de l'employeur, qui y trouverait une façon de fidéliser les salariés. Cette proposition a été reprise au sein du projet de loi instituant un système universel de retraite, par voie d'amendement, à l'article 48 :

« Les cotisations mentionnées aux articles L. 194-4 et L. 194-5 peuvent faire l'objet d'un versement via un dispositif d'intéressement ou de participation définis aux titres Ier et II du livre III de la troisième partie du code du travail. Le cas échéant, ces versements se voient appliquer les régimes sociaux et fiscaux définis, pour l'intéressement, au chapitre V du titre Ier et, pour la participation, au chapitre V du titre II du même livre III. »

**Public visé** : futurs retraités (flux)

#### Vecteur juridique :

- Une disposition législative est nécessaire pour prévoir l'insertion de ces rachats dans les dispositifs d'intéressement et de participation (articles L. 351-14-1 CSS pour les années d'études et d'apprentissage et L. 351-17 pour les périodes de stages). Une coordination serait également nécessaire au sein du code du travail et du code général des impôts. Les modalités de versement des rachats par l'employeur devraient être déclinées au niveau réglementaire (articles D. 351-3 et

suiuants CSS pour les années d'études et d'apprentissage et D. 351-16 et suiuiuants CSS pour les périodes de stages). Pour la fonction publique, les dispositions à modifier concernant les années d'étude sont l'article L. 9 *bis* du CPCMR et l'article 12 du décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003.

**Coût de la proposition** : Deux situations sont à distinguer : celle dite du rachat "à taux réduit" (périodes de stages et périodes d'études dans la décennie suivante) et celle au taux dit "actuariellement" neutre (périodes d'études plus de 10 ans après la fin des études / apprentissage / années incomplètes).

Le coût pour le système de retraite est donc théoriquement neutre dès lors que les rachats portent sur des périodes payées au taux dit « actuariellement neutre », mais devient positif si les rachats sont effectués pour des périodes où le prix du trimestre est plus avantageux. C'est notamment le cas pour les périodes de stages n'ayant pas permis de valider 4 trimestres (qui doivent être rachetées dans les 2 ans suivant le stage, avec des conditions précises), dont le coût est de l'ordre de 411 €.

Le coût pour les finances publiques – hors système de retraite – est supposé neutre sous l'hypothèse que les sommes versées à ce titre sont incluses dans les plafonds existants au titre de l'intéressement et de la participation.

#### **B. Proposition 5 : Augmenter l'assiette minimale de cotisation pour les artisans-commerçants pour valider 4 trimestres au lieu de 3.**

Cette proposition de l'article 22 du projet de loi instituant un système de retraite universel est reprise dans son esprit par les rapporteurs dans la mesure où elle est susceptible de diminuer à terme le nombre de faibles retraites en permettant à davantage de travailleurs indépendants de valider 4 trimestres par an. Il s'agirait d'harmoniser les assiettes minimales de cotisation pour l'ensemble des catégories de travailleurs indépendants sur la base de 600 SMIC horaire.

#### **Présentation de la proposition**

Extrait du projet de loi instituant un système universel de retraite :

« Une cotisation minimale est maintenue pour les travailleurs indépendants, afin qu'ils puissent bénéficier du minimum de retraite au moment de partir à la retraite.

Pour les artisans et commerçants, le niveau de l'assiette minimale est actuellement fixé à 450 SMIC horaire, ce qui leur permet donc de valider au minimum 3 trimestres par an. Il leur est désormais proposé d'augmenter cette cotisation minimale (à 600 SMIC horaire), afin de garantir une validation de 4 trimestres par an quel que soit le niveau de revenu du travailleur, et donc *in fine* une carrière complète ».

Les rapporteurs sont favorables à ce que cette proposition revête un caractère obligatoire et non pas facultatif comme prévu dans le projet de loi universel. En effet, l'instauration d'un droit d'option serait susceptible d'emporter une effectivité toute relative, voire inexistante du dispositif.

**Assiette minimale de retraite des travailleurs non-salariés**

Catégorie de travailleur indépendant	Régime de retraite	Assiette minimale	Taux applicable à l'assiette minimale	Montant de la cotisation minimale	Total
Travailleurs indépendants affiliés à la SSI	Base	11,5 % du PASS (4 660 €)	17,75%	827 €	827 €
	Complémentaire	-			
Professions libérales affiliées à la CNVAPL	Base	11,5 % du PASS (4 660 €)	10,10%	471 €	471 €
	Complémentaire	Variable selon les sections			
Avocats	Base	Cotisation forfaitaire		1 555 €	1 555 €
	Complémentaire	-			
Exploitants agricoles affiliés à la MSA	Base assurance vieillesse individuelle	600 SMIC ( 6 018 €)	13,79%	830 €	1 826 €
	Base assurance vieillesse agricole	800 SMIC (8 024 €)	3,32%	266 €	
	Complémentaire	1820 SMIC (18 255 €)	4,00%	730 €	

Source : Etude d'impact du projet de loi ordinaire visant à instaurer un système universel de retraite.

Ainsi, au régime général pour les travailleurs indépendants, la cotisation minimale augmenterait d'environ 270 € pour valider un trimestre supplémentaire<sup>41</sup>. L'étude d'impact du projet de loi visant à instaurer un système universel de retraite a chiffré cette proposition, en indiquant notamment que "cette hausse du montant de la cotisation minimale concernera 21 % des artisans et commerçants, qui déclarent aujourd'hui un revenu inférieur à l'assiette minimale, soit 230 000 personnes."

**Public visé** : futurs retraités (flux) des travailleurs indépendants soumis à la cotisation minimale (régime « réel »).

**Vecteur juridique** : modification par la loi du code de la sécurité sociale (Partie législative, articles L111-1 à L961-5 / Livre 6 : Dispositions applicables aux travailleurs indépendants, Articles L611-1 à L671-1).

**Coût de la proposition** : à court terme, la mesure a un effet positif sur les finances publiques, puisque davantage de cotisations seront versées. En supposant que 230 000 personnes soient concernées chaque année, le gain à court terme serait de l'ordre de 62 millions d'euros pour le régime général. Néanmoins, les droits générés par ces cotisations seront bien supérieurs à leur montant - le barème de la cotisation minimale n'étant pas neutre actuariellement. Ainsi, cette mesure représente un coût à long terme pour le système de retraite, dont l'ampleur reste à évaluer.

<sup>41</sup> L'assiette augmente de 150h SMIC, soit environ 1 015 €. Le taux de cotisation étant de 17,75%, la cotisation minimale à la retraite de base augmenterait 269 €.

C. Proposition 5 bis (proposition de repli par rapport à la proposition 5) : permettre aux indépendants commerçants et artisans de racheter rétroactivement des trimestres manquants dans les 3 ans qui suivent une mauvaise année et donc “profiter” des bonnes années pour récupérer le retard

**Présentation de la proposition** : Le caractère obligatoire de la proposition 5 induit un effort supplémentaire de cotisation pour les retraites. Or les indépendants, en particulier les commerçants et artisans rencontrent des variations d’activité qui se traduisent par un chiffre d’affaires fluctuant et donc une capacité contributive inégale. Pour pallier ce phénomène, les rapporteurs proposent la mise en place d’un mécanisme de rattrapage rétroactif de validation de trimestres.

Elle permettrait ainsi de passer plus facilement à l’objectif de la proposition 5 en permettant d’atteindre les 4 trimestres annuels en faisant financer l’effort contributif pendant les “bonnes années” et en limitant l’effort contributif lors “des mauvaises années”.

Une autre solution serait de mettre en place la “moyenne triennale”, utilisée pour le calcul des cotisations des non-salariés agricoles, qui permet de moyenniser les revenus sur trois ans et de lisser l’effort contributif. Cette méthode a néanmoins montré ses limites les années où il y aurait une forte baisse de revenus, le paiement des cotisations devenant plus difficile.

**Public visé** : futurs retraités (flux), application au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

**Vecteur juridique** : modification par la loi du code de la sécurité sociale (Partie législative, articles L111-1 à L961-5 / Livre 6 : Dispositions applicables aux travailleurs indépendants, Articles L611-1 à L671-1).

**Coût de la proposition** : l’effet sur les finances du système des retraites est similaire à ce qui a été estimé pour la proposition n°5 : à court terme, des surcroûts de cotisation seront versés. Néanmoins, compte tenu du caractère non actuariellement neutre du prix de ce trimestre, des coûts sont à prévoir à long terme.

D. Proposition 6 : Faire converger les règles du régime de retraite des non-salariés agricoles vers celles du régime général et de la LURA.

### **Présentation de la proposition**

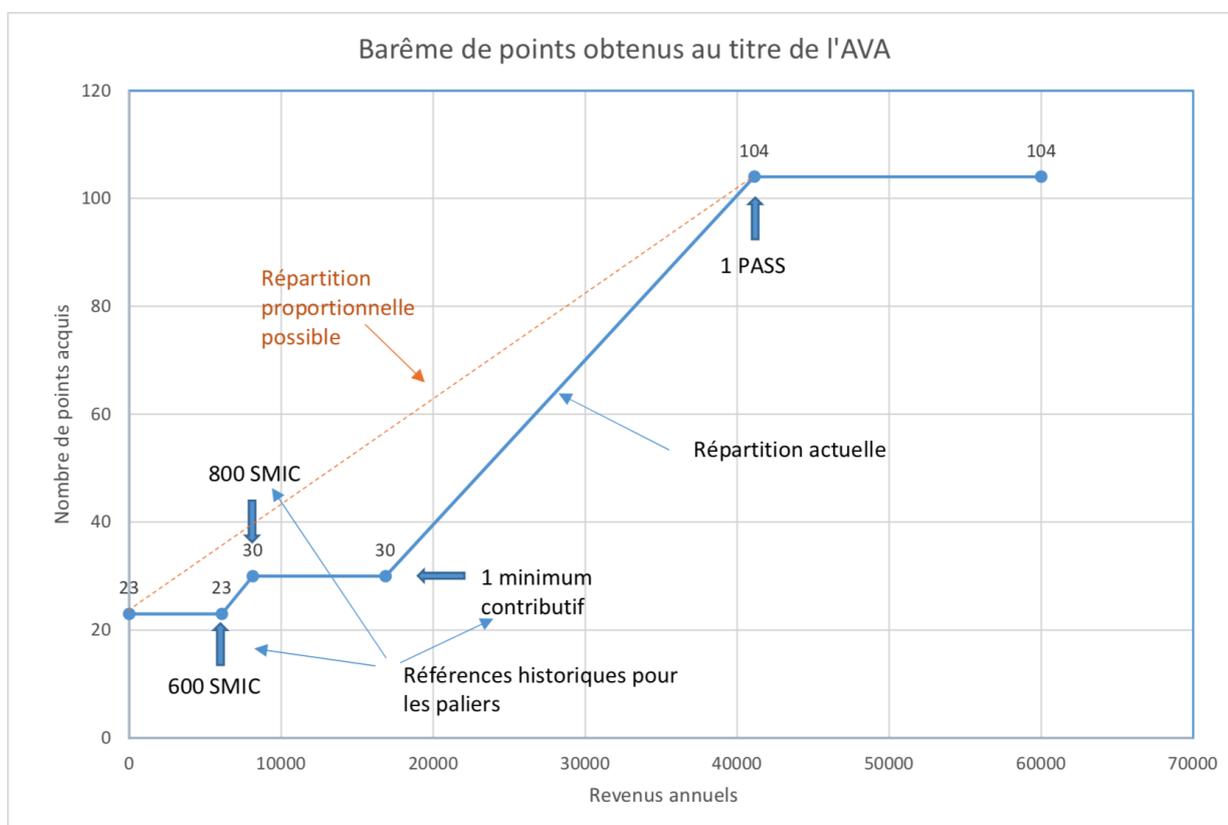
Les pensions agricoles sont synonymes pour le plus grand nombre de pensions très faibles. Si la faiblesse des revenus agricoles est le facteur explicatif majeur, la complexité, voire l’illisibilité des règles spécifiques du régime des NSA, sont source non seulement d’incompréhension chez de nombreux bénéficiaires mais aussi d’incohérences qui peuvent amener à des choix non pertinents.

Les incohérences, la complexité des règles ne sont pas propres au régime agricole des NSA. Et c’était d’ailleurs une des raisons à l’origine du projet de loi visant à instaurer un système universel de retraite. Mais le régime agricole en est sûrement le symbole le plus marquant.

C'est d'abord un empilement de régimes forfaitaires et de régimes par points qui enlève toute visibilité au système (cf supra, partie II.) : AVA - AVI - PMR - RCO - complément différentiel de RCO.... Cela génère de nombreuses incompréhensions et de critiques chez les agriculteurs. C'est aussi l'acquisition de droits non proportionnels aux cotisations qui pose question.

Là où de meilleures années en termes de revenus dégagés permettraient d'acquérir davantage de droits à la retraite et compenser les années difficiles, le nombre de points acquis pour l'AVA est limité à des paliers qui ont une explication historique mais semblent sans intérêt aujourd'hui (graphique 6 ci-après).

GRAPHIQUE 6. Barème de points obtenus au titre de la retraite de base des non-salariés agricoles par points (AVA)



Source : Mission gouvernementale sur les pensions modestes, rapport de Lionel CAUSSE et Nicolas TURQUOIS, députés, 2020.

Comment doit-on lire le graphique 6 ? 23 points de retraite sont obtenus pour des revenus compris entre 0 et 600 SMIC, l'augmentation est ensuite proportionnelle de 23 à 30 points pour les revenus entre 600 et 800 SMIC. Entre 800 SMIC (environ 8000 € annuel) et un minimum contributif (environ 16000 €) de revenus, le cotisant obtiendra 30 points. Au-delà de 16000 €, l'acquisition des points est de nouveau proportionnelle jusqu'à 1 PASS. S'il y a une explication historique à ces différents seuils, l'intérêt de les maintenir ne semble pas évident.

Ainsi, s'il peut sembler solidaire d'attribuer des points chaque année à tous les chefs d'exploitation, y compris ceux qui ne dégagent pas de revenus (23 points), il est difficile de comprendre pourquoi, par exemple, entre 800 SMIC et 1 minimum contributif de revenu, c'est à dire entre environ 8 000 € de revenus annuels et 16 000 €, la base contributive double mais le nombre de points obtenus est le même. Cela revient à dire que des agriculteurs qui dégagent 1 300 €/mois assurent, en cotisant le double pour le même nombre de points, une forme de solidarité vis-à-vis de leurs collègues qui sont à 680 € mensuels.

**Les rapporteurs sont donc favorables à une réforme du barème de l'AVA, permettant de rendre proportionnel les droits ouverts à l'AVA en fonction des cotisations versées.**

Par ailleurs, ce système et ses spécificités se conjuguent assez mal avec le profil de carrière des exploitants d'aujourd'hui. Par le passé, un agriculteur avait souvent commencé comme aide-familial de ses parents puis continué en tant que chef d'exploitation toute sa carrière durant. Aujourd'hui, nombreux sont les agriculteurs qui s'installent plus tardivement, après avoir exercé comme salarié. D'autres se reconvertissent avant l'âge de la retraite et cessent leur métier d'agriculteur. Il y en a aussi qui sont double-actif soit par choix, soit pour compenser la faiblesse des revenus dégagés sur l'exploitation.

L'existence du seuil de 17,5 ans pour obtenir une retraite de chef d'exploitation, suivant les règles en vigueur, n'est pas forcément compatible avec la diversité des profils observée.

**Les rapporteurs sont donc favorables à rapprocher les conditions et règles des *minima* de pension entre le régime des non-salariés agricoles et des autres régimes. Il serait souhaitable à terme de tendre vers un mécanisme de minimum de pension inter-régime de 85% du SMIC net, dans la perspective d'une hausse du minimum contributif sur le champ LURA (cf. proposition 10).**

[E. Proposition 7 : Limiter dans le temps l'usage par une personne des statuts pénalisants au regard des droits futurs à retraite : conjoint collaborateur, micro-entrepreneur...](#)

### **Présentation de la proposition**

Si la création des statuts de conjoints collaborateurs ou de micro-entrepreneurs a relevé de logiques légitimes (reconnaissance du travail du conjoint, création de droits en matière de protection sociale pour le statut de conjoint-collaborateur, facilitation de la création d'entreprises avec le statut de micro-entrepreneur), ils sont aujourd'hui clairement assimilés à une forme de précarité sociale car ils s'appuient sur un effort contributif faible qui amènent à la constitution de droits faibles voire inexistantes (cf. annexe).

L'étude DSS/Cnav montre ainsi le nombre important de conjoints-collaborateurs percevant de faibles retraites, majoritairement des femmes, y compris lorsqu'ils ont accompli une carrière continue. Elle souligne par ailleurs que le phénomène s'accroît puisque près de la moitié (49,2 %) des conjoints-collaborateurs ayant liquidé leur retraite entre 2010 et 2019 sont dans ce cas (cf. tableau 8).

La limitation dans le temps de l'usage de ces statuts – par exemple 5 ans - permettrait vraisemblablement de concilier une installation progressive dans le domaine professionnel considéré (avec un niveau de cotisation plus limité) et la nécessité de ne pas affecter dans la durée la création de droits à la retraite. En effet, que cela soit en agriculture, dans le commerce ou l'artisanat, les premières années d'installation ne permettent généralement pas de dégager des revenus importants. L'existence de cotisations sur des assiettes minimales viendrait, dans ces cas-là, compliquer l'équilibre budgétaire de l'ensemble. En revanche, si au bout d'une période suffisamment longue - par exemple 5 ans - l'activité globale ne permettait toujours pas de dégager suffisamment de revenus pour financer un minimum de cotisations retraite, il faut peut-être se questionner sur la pertinence même du projet.

**Public visé** : futurs retraités (flux).

**Vecteur juridique** : à expertiser suivant le périmètre retenu (conjoint-collaborateur / micro-entrepreneur) et la durée (3 ans / 5 ans / 10 ans)

**Coût de la proposition** : sans objet.

#### **F. Proposition 8 : Permettre le bénéfice de droits retraites en cas de cumul emploi retraite**

Rendre possible dès 2022 l'acquisition de nouveaux droits à retraite en cas de cumul emploi retraite.

#### **Présentation de la proposition**

Il s'agit de reprendre le principe de ce qui est prévu dans le projet de loi instituant un système universel de retraite (article 26). L'objectif est de permettre aux assurés partis à la retraite de s'ouvrir de nouveaux droits à la retraite lorsqu'ils exercent une activité : aujourd'hui, si les revenus tirés sont bien soumis à cotisation, aucun droit n'est créé. Concrètement, au régime général, ils accumuleront de nouveaux droits, qui leur permettront d'avoir une « seconde liquidation » lors de leur départ définitif à la retraite, qui sera calculé sur les années exercées entre la première et la seconde liquidation.

Il est à noter qu'actuellement, environ 680 000 personnes seraient en situation de cumul emploi-retraite si l'on croise plusieurs sources de données. Ils relèvent essentiellement du régime général (environ 500 000 en activité comme salarié ou travailleur indépendant). 100 000 environ sont des travailleurs libéraux et 80 000 sont inscrits à la MSA (salarié ou exploitant). En raisonnant en dynamique, on peut estimer qu'à long terme, environ 3 millions de retraités auront réalisé, au cours de leur vie, une période de cumul-emploi retraite et profiteraient donc de cette mesure.

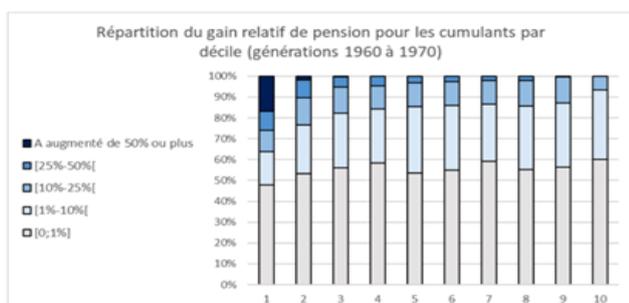
La création de droits pour ces périodes toucherait ainsi un nombre très important de retraités, qui, par ailleurs, ne correspondent pas à l'image des retraités issus des catégories professionnelles supérieures souvent donnée aux personnes en cumul emploi retraite. Une étude de la DREES de 2017<sup>42</sup> montre ainsi que 5 groupes différents existent parmi les personnes en cumul emploi retraite, dont celui des profils très diplômés ne représentent que 28% du total. De manière analogue, 18% des cumulants sont estimés correspondre à un profil de femmes seules, peu qualifiées et travaillant à temps partiel.

Une simulation de l'effet de l'ouverture de droits aux régimes de base pour les périodes de cumul emploi retraite n'a pu être réalisée que par la CNAV, sur le champ des salariés du privé cumulant en intra-régime, soit de l'ordre de 390 000 personnes, ce qui représente environ 60% des personnes en cumul emploi-retraite.

L'étude conclut qu'en ouvrant des droits au régime de base pour les périodes de cumul emploi retraite, la pension passerait de 17 700 € avant cumul à 18 500 € après cumul pour la génération 1965. **En d'autres termes, l'assuré déjà retraité aurait le bénéfice d'un complément de retraite correspondant à environ 800 € par an après la fin de son cumul emploi-retraite.**

La CNAV remarque également que les pensions moyennes par génération des cumulants avant cumul sont en moyenne plus élevées que les pensions moyennes de l'ensemble des assurés (respectivement 17 700 € et 14 800 € pour la génération 1965). En effet, pour les générations 1960-1970, 15% des assurés du plus haut décile de pension LURA et complémentaires cumulent alors que ce n'est le cas que de 6% des assurés du plus petit décile de pension.

Toutefois, les gains moyens en pension des cumulants masquent de fortes disparités : ainsi, pour la génération 1965, 55% des cumulants auraient une augmentation de leur pension inférieure ou égale à 1% après le cumul tandis que pour 2% des cumulants la pension augmenterait de 50% ou plus avec les droits acquis pendant le cumul. **La création de droits pour les périodes de cumul emploi retraite profiterait donc aussi aux petites pensions.**



Champ : cumulants RG-RG, commençant à cumuler à partir de 2021, pension LURA, AA et Ircantec  
Source : Cnav, Prisme 2020

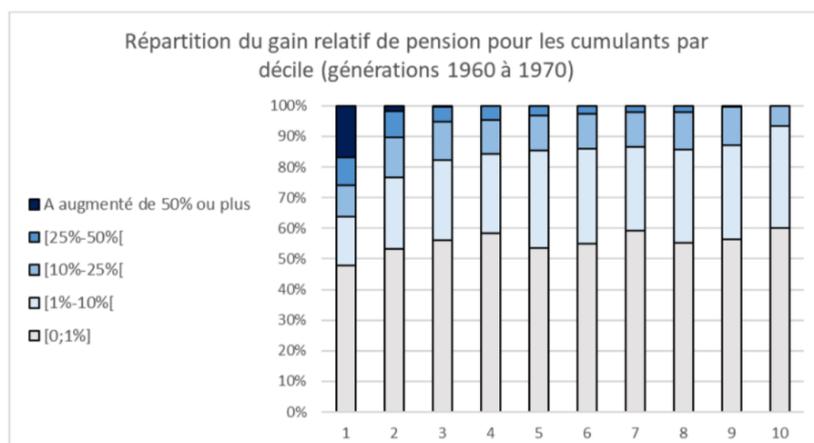
Lecture : parmi les 10% de cumulants appartenant au premier décile de pension (LURA + complémentaires), 48% voient leur pension augmenter de 1% ou moins après l'acquisition de nouveaux droits liés au cumul.

Remarque : les déciles ont été calculés sur les cumulants RG-RG, commençant à cumuler à partir de 2021 des générations 1960 à 1970

<sup>42</sup> Yohann Musiedlak (DREES), 2017, « Cumul emploi-retraite : deux personnes sur trois travaillent à temps partiel », Études et Résultats, n°1021, Drees, septembre.

- **Vecteur juridique** : Modification de l'article L. 161-22-1 A CSS pour ouvrir les droits. Compléter les dispositions du code du travail relatives à l'indemnité de mise à la retraite (article L. 1237-7) et à l'indemnité de départ volontaire à la retraite (article L. 1237-9) pour tirer les conséquences de la constitution de droits nouveaux.

### Coût de la proposition :



Champ : cumulants RG-RG, commençant à cumuler à partir de 2021, pension LURA, AA et Ircantec  
Source : Cnav, Prisme 2020

Lecture : parmi les 10% de cumulants appartenant au premier décile de pension (LURA + complémentaires), 48% voient leur pension augmenter de 1% ou moins après l'acquisition de nouveaux droits liés au cumul.

Remarque : les déciles ont été calculés sur les cumulants RG-RG, commençant à cumuler à partir de 2021 des générations 1960 à 1970

La hausse de dépense d'une telle mesure peut être estimée à partir de la même étude réalisée par la CNAV.

Sur le champ de l'étude, le dispositif permettant la création de nouveaux droits retraite se traduirait par une hausse de 1,4 milliard d'euros de masses versées en 2060 (euros constants 2017), ce qui représenterait 0,4% des masses versées sur le champ LURA base et complémentaire.

A noter que ce chiffrage correspond à une estimation sans aucun effet de comportement, que ce soit en termes de nombre d'assurés qui cumuleraient un emploi compte tenu de l'ouverture des droits associés ou encore des modifications d'âge de liquidation qui en découleraient. Il se limite par ailleurs à un sous-ensemble des assurés (environ 60% d'entre eux), qui ne sont pas nécessairement totalement représentatifs de l'ensemble des cumulants. **En supposant toutefois que cela soit le cas, le montant total de masses financières supplémentaires augmenterait donc de 2,4 milliards d'euros pour la seule ouverture de droit aux régimes de base.** L'ouverture de droits aux régimes complémentaires, majoritairement en points, augmenterait significativement le coût de la mesure.

## G. Proposition 9 : Valoriser les trimestres excédentaires issus de MDA quand la pension est inférieure à 85 % du SMIC net en 2025

Lorsqu'un assuré liquide ses retraites, que le total de celles-ci est inférieur au seuil ci-dessus (1 000 € en 2022 puis 85 % du SMIC en 2025) et que l'assuré dispose d'un nombre de trimestres supérieur à celui nécessaire pour obtenir le taux plein, dont une partie acquise au titre de la majoration de durée d'assurance (MDA), valoriser ces trimestres supplémentaires dans le taux de proratisation de la pension.

### Présentation de la proposition :

Une partie des femmes ayant eu des enfants ont accumulé des trimestres dont le total dépasse le nombre exigé pour bénéficier du taux plein. Dans le régime général et les régimes alignés, ces trimestres sont perdus.

La proposition consiste à retenir dans la formule de calcul du minimum contributif le nombre réel de trimestres validés, au lieu de le bloquer au nombre nécessaire pour avoir le taux plein à l'instar des calculs de surcote qui sont effectués lorsqu'il y a plus de trimestres cotisés que la durée requise.

Les rapporteurs ont demandé à la Cnav d'expertiser cette proposition, en partant du principe que les MDA soient prisent en compte dans la proratisation du MICO dans les régimes de base du champ LURA (RG, SSI et MSA) à compter des départs de 2022.

En prenant en compte les MDA inutiles, le calcul du MICO (partie non majorée) devient :

- si l'assuré est mono-affilié ou polypensionné avec une durée validée à l'ensemble des régimes inférieure ou égale à la durée requise pour le taux plein (DAR) :  
Montant mico non majoré avant écrêtement = Montant mico entier x ( min [ 1 ; durée validée RG / DAR ] + mda inutiles RG / DAR ) ;
- si l'assuré est poly-affilié avec une durée validée à l'ensemble des régimes qui dépasse la durée requise pour le taux plein :  
Montant mico non majoré avant écrêtement = Montant mico entier x (durée validée RG + mda inutiles RG) / (∑ durées dans chaque régime).

Ce calcul est effectué pour chacun des régimes RG, MSA et SSI, ou sur l'ensemble de ces régimes si l'assuré liquide en LURA.

Le potentiel gain de MICO lié aux MDA inutiles peut éventuellement être supprimé lors du calcul de l'écrêtement du MICO si l'assuré a une pension tous régimes qui dépasse le plafond MICO.

A noter que le calcul de la majoration du MICO est inchangé car celui-ci fait appel uniquement à des durées cotisées.

La prise en compte des MDA « inutiles » dans la proratisation du MICO pourraient bénéficier à un nombre de nouveaux prestataires compris entre 30 000 et 45 000 par an. Pour ces prestataires, **le gain moyen de pension serait d'environ 45 € par mois** (euros constants 2017), dans le cadre où une hausse du minimum contributif serait aussi faite (cf proposition 10)

**Vecteur juridique :** Modification des articles L. 351-10 CSS (règles du minimum contributif) et D.351-2-1 CSS

**Coût de la proposition :** Selon l'estimation de la Cnav, le coût de la mesure serait croissant jusque vers 2050 où il atteindrait environ 570 millions d'euros par an.

### **III. Revaloriser les droits acquis**

Les rapporteurs notent qu'il existe en France un minimum vieillesse, l'ASPA, dont les personnes peuvent bénéficier sous conditions d'âge, de régularité et d'ancienneté de présence sur le territoire et de ressources. Ce minimum peut dans certaines conditions être attribué à des personnes n'ayant jamais travaillé ni, a fortiori, cotisé. Or cela peut être perçu comme inéquitable pour des assurés qui ont, eux, travaillé et versé des cotisations pour acquérir des droits contributifs à pension et dont certains perçoivent des retraites inférieures à 1000 € alors qu'ils ont travaillé plus de trente années. Les rapporteurs estiment justifié de revaloriser désormais les retraites de ces assurés et de leur ayant droit éventuel en cas de décès.

L'objectif de porter les retraites à un seuil d'au moins 85 % du Smic net, pour les assurés ayant effectué une carrière complète rémunérée au SMIC, a été affiché par les pouvoirs publics lors de la présentation du projet de loi instituant un système universel de retraite. Un premier pas a été franchi avec les revalorisations des retraites des chefs d'exploitation agricole. La mission parlementaire propose de mettre en œuvre cet objectif, dès 2022 sous réserve de financements (cf. Partie IV) et de faisabilité technique, pour plusieurs catégories d'assurés, de manière à valoriser le travail et les périodes cotisées.

#### **A. Proposition 10 : Majorer à 85% du SMIC net en 2025 le MICO majoré pour les nouveaux retraités**

Mieux reconnaître la valeur du travail en majorant le MICO pour les assurés ayant cotisé au moins 120 trimestres (périmètre du MICO majoré), pour atteindre le seuil d'une retraite nette de 1 000 € mensuels en 2022 puis 85 % du SMIC net en 2025, pour une carrière pleine au SMIC.

#### **Présentation de la proposition**

Le dispositif le plus adapté, pour les assurés qui relèvent du régime général et des régimes alignés et sont actuellement inclus dans le champ de la Liquidation Unique des Régimes Alignés (LURA), est celui de la majoration du minimum contributif (MICO) dont bénéficient uniquement les assurés qui réunissent au moins 120 trimestres cotisés.

La mesure consiste donc en une hausse de la majoration du MICO à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, appliquée au flux de nouveaux bénéficiaires. Cette hausse est définie pour que la pension totale nette d'un assuré avec une carrière pleine au SMIC, ouvrant droit au taux plein en raison de la durée d'assurance, atteigne :

- 1000 € en 2022 (seuil déjà atteint pour une carrière complète au SMIC) ;
- 83 % du SMIC net en 2023 (soit une hausse de la majoration du MICO de 46€ bruts courant avec les hypothèses de la simulation) ;
- 84 % du SMIC net en 2024 (soit une hausse de la majoration du MICO de 62€ bruts courant avec les hypothèses de la simulation) ;
- 85 % du SMIC net à partir de 2025 (soit une hausse de la majoration du MICO de 85€ bruts courant avec les hypothèses de la simulation).

Cependant, le MICO n'existe que dans le régime de base et la retraite totale de l'assuré dépend aussi du montant de sa retraite complémentaire. L'augmentation proposée repose sur une estimation de la retraite complémentaire vraisemblable d'un assuré et ne correspond pas à la réalité exacte de ce que perçoivent tous les assurés. Certains recevront un peu plus que la cible, d'autres un peu moins. Pour les assurés n'ayant pas une carrière pleine, tout en ayant cotisé plus de 120 trimestres, ces montants seront proratisés.

Cette mesure entraînerait donc une hausse progressive de la majoration du MICO à compter de 2023. Cela bénéficierait à près de 47 000 personnes qui liquideraient leur retraite en 2023 et qui bénéficieraient en moyenne d'une hausse de leur pension de 27 € par mois. Les effets se renforceraient ensuite avec le temps : la mesure bénéficierait à 52 000 personnes environ en 2025 (gain mensuel moyen de 46 €/mois), 60 000 personnes en 2030 (gain mensuel moyen de 63 €) et 110 000 personnes en 2050 (gain mensuel moyen de 154 € par mois).

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050
Nb bénéficiaires d'un MICO supérieur (dans le flux de départs)	0	0	0	46 657	48 403	51 701	59 655	72 071	110 580
Gain de pension moyenne mensuelle € constants 2017	0	0	0	27	37	46	63	104	154
Gain de pension (garantie moyenne / pension moyenne* avant hausse MICO et hors garanties)	0%	0%	0%	4%	5%	6%	8%	11%	16%
Source : Modèle Prisme – CNAV	* pension moyenne champ LURA bases + complémentaires								

Il est par ailleurs proposé, à l'instar du projet de loi visant à instaurer un système universel de retraite, de créer une garantie spécifique pour les travailleurs indépendants, qui ont bénéficié de ce statut pendant au moins 70 trimestres (par analogie au seuil applicable aux chefs d'exploitation agricole). Elle serait fixée à 85% du SMIC net. Cette mesure bénéficierait, quant à elle, à environ 5 000 personnes par an, qui verraient leur pension augmenter, en moyenne, de l'ordre de 80 € par mois.

**Public visé** : futurs retraités (flux).

**Vecteur juridique** : Actualisation du montant fixé à l'article D. 351-2-1 CSS pour la majoration du MICO majoré pour les salariés agricoles et non-agricoles. Le cas échéant, compléter par la loi les dispositions sur l'assurance vieillesse complémentaire pour la création de la garantie spécifique pour les travailleurs indépendants (chapitre V du titre III du livre VI CSS), avec fixation par décret du seuil minimum d'activité retenu pour considérer une carrière complète.

**Coût de la proposition** : Pour les salariés du champ de la LURA, en miroir à la montée en charge des bénéficiaires, le coût augmenterait progressivement, passant de 10 millions d'euros environ en 2023 à 233 millions d'euros en 2030 puis 2,1 milliards d'euros en 2050.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050
Coût de la mesure M€ constants 2017	0	0	0	10	27	54	233	849	2 169
En % des masses versées par les régimes du champs LURA	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,02%	0,04%	0,15%	0,47%	1,00%

Source : Modèle Prisme – CNAV

Concernant la garantie spécifique pour les indépendants, le coût cumulé serait de l'ordre de 5 M€ par génération, soit environ 20 M€ d'ici 2025 pour une mise en œuvre dès 2022.

**B. Proposition 11 : Revaloriser les pensions des retraités actuels à 85 % du SMIC pour ceux ayant atteint le taux plein et validé 120 trimestres.**

En complément d'une hausse du MICO majoré pour le flux des retraités, une revalorisation du stock des retraités ayant eux même eux une carrière complète et fortement cotisée pourrait être envisagée. Il s'agit d'instaurer en faveur des retraités actuels entrant dans le champ des régimes alignés une garantie différentielle portant leur montant de pension à 85% du SMIC net en 2025 pour ceux ayant atteint le taux plein et cotisé au moins 120 trimestres.

**Présentation de la proposition :**

Cette proposition vise à mieux reconnaître la valeur du travail effectué dans le passé pour les retraités actuels, sous certaines conditions. Elle consiste à étendre à tous les retraités actuels le principe de la proposition 10 présentée ci-dessus pour le flux de nouveaux retraités.

Les conditions d'éligibilité sont similaires : avoir liquidé sa retraite au taux plein et avoir cotisé au moins 120 trimestres. Pour les carrières incomplètes, la garantie est proratisée selon la durée validée (tous régimes) avant d'être comparée à la pension tous régimes des assurés. Les retraités éligibles recevraient une garantie différentielle calculée tous les ans pour les retraités inclus dans le champ de la LURA, d'un montant net identique à celui retenu pour les hausses du MICO :

- 1 000 € net en 2022 ;
- 83 % du SMIC net en 2023 ;
- 84 % du SMIC net en 2024 ;
- puis 85 % du SMIC net en 2025.

Après 2025, la garantie versée serait figée à sa valeur 2025 et revalorisée selon l'inflation pour les retraites du régime général.

Cette proposition représente une extension aux régimes alignés de la philosophie de la loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer. Cette loi, issue des travaux portés par les parlementaires André CHASSAIGNE et Huguette BELLO entre 2016 et 2020, permet d'augmenter les pensions des exploitants agricoles à hauteur de 85 % du SMIC net agricole (qui est 1 206,44 euros en 2020) pour une carrière complète. Le montant de la garantie de pension passera donc de 904,83 euros aujourd'hui à 1 025,47 euros dès la parution du décret d'application de la loi (sous réserve d'évolution du SMIC agricole tel que projeté), devant intervenir avant le 1er janvier 2022.

Sa mise en place bénéficierait, au terme de sa montée en charge en 2025, à 1,15 million de retraités, avec une hausse de pension très significative, estimée à 163 € par mois en moyenne.

Garantie LURA stock et garantie flux SSI	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050
Stock de bénéficiaires de la garantie LURA et SSI (moyenne annuelle)	0	0	874 382	1 015 566	1 091 468	1 165 795	1 023 859	644 905	303 149
Garantie moyenne mensuelle pour le stock de bénéficiaires € constants 2017	-	-	139	150	156	163	160	153	140
<i>Source : Modèle Prisme – CNAV</i>									

Enfin, les rapporteurs ont pris note de l'impossibilité technique que représenterait l'application de cette mesure dès 2022 pour les caisses de retraites dès lors contraintes, dans des délais extrêmement courts, de procéder au re-calcul d'un grand nombre de pensions. Les valeurs présentées ici pour l'année 2022 sont donc informatives.

**Public visé :** retraités actuels (stock)

**Vecteur juridique :** Nouvelle disposition dans la loi pour la couverture du stock (articles L. 351-10 CSS et suivants).

**Coût de la proposition :**

La Cnav a chiffré cette proposition en retenant l'hypothèse d'un taux de CSG de 3,8 %, soit un taux de prélèvements sociaux de 4,3 %, et estime que le coût de la revalorisation du stock atteindrait 2,1 milliards d'euros en 2025, à son maximum.

	2021	2022	2023	2024	2025
Garantie nette		1 018,79	1 059,51	1 099,38	1 135,21
Garantie brute csg 3,8%		1 064,56	1 107,12	1 148,78	1 186,22
<b>en % Smic net</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Garantie nette		81%	83%	84%	85%
Garantie brute csg 3,8%		84,7%	86,4%	87,9%	88,8%

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050
Coût de la garantie LURA stock hors SSI M€ constants 2017	0	0	1 421	1 668	1 914	2 135	1 826	1 047	340
Source : Modèle Prisme – CNAV									

Il est à noter ici que les retraités qui n'appartiennent pas au champ des régimes alignés, notamment les non-salariés agricoles qui n'ont pas été chefs d'exploitation pendant 17,5 années au moins, ne sont pas concernés par cette revalorisation. Il s'agit en particulier des conjoints collaborateurs, pour lesquels une revalorisation au même niveau que les chefs d'exploitation et de surcroît des salariés, qui ont eu un effort contributif beaucoup plus important durant leur vie, apparaîtrait inéquitable. Le coût de l'extension à l'ensemble des non-salariés agricoles serait par ailleurs significatif, estimé à environ 550 millions d'euros.

### C. Proposition 12 : Renforcer la pension de réversion lorsque le conjoint défunt bénéficiait d'un minimum de pension

#### Présentation de la proposition :

Lorsque l'un des deux conjoints décède, il existe un risque que le conjoint survivant entre dans la pauvreté, en particulier si celui-ci a une très petite pension et / ou aucun autre revenu, même avec les règles actuelles de réversion. C'est pourquoi les rapporteurs rappellent l'intérêt de la logique retenue dans le cadre du système universel, qui vise à maintenir le niveau de vie du foyer lors du décès d'un des deux conjoints, avec une réversion égale à 70% des deux pensions du couple. En pratique, lorsque que le conjoint survivant a une très petite pension et est donc susceptible d'entrer dans la pauvreté, cela revient à augmenter le taux de réversion par rapport au système actuel. Les rapporteurs estiment que cette disposition pourrait être renforcée en introduisant une pension de réversion plancher assurant que le conjoint survivant ait une pension supérieure à un seuil (par exemple le niveau de l'ASPA pour une personne seule), lorsque son conjoint a réalisé une carrière complète et était donc lui-même éligible au minimum de pension de 85% du SMIC net. Ce principe ne peut toutefois pas être mis en œuvre en dehors d'un système universel, les règles de réversion des régimes étant aujourd'hui très différentes, tant en termes de taux que de règles d'éligibilité.

Dès lors, en l'attente d'une réforme systémique permettant cette approche, les rapporteurs proposent de réformer les règles du système actuel, dans l'objectif de valoriser la dimension contributive des minima de pension et de rapprocher les règles des régimes entre eux.

Lors du calcul de la pension de réversion pour le régime général et les régimes alignés, le MICO et la majoration du MICO ne sont pas pris en compte, contrairement à ce qui se passe pour le minimum garanti de la fonction publique ou la pension minimale de référence des non exploitants agricoles. La proposition consiste donc à rendre réversible le MICO et la majoration du MICO. Les rapporteurs considèrent que le MICO représente

un avantage contributif et fait partie des revenus du foyer, qu'il est même peut-être la conséquence de choix de carrière fait en couple (éducation des enfants, mobilité professionnelle du conjoint...). Il semble équitable qu'il soit intégré au calcul de la réversion comme tout autre élément de la pension.

**Cible** : futurs bénéficiaires de pension de réversion, soit des retraités actuels et futurs.

**Vecteur juridique** : Article L. 353-1 CSS (calcul de la pension de réversion).

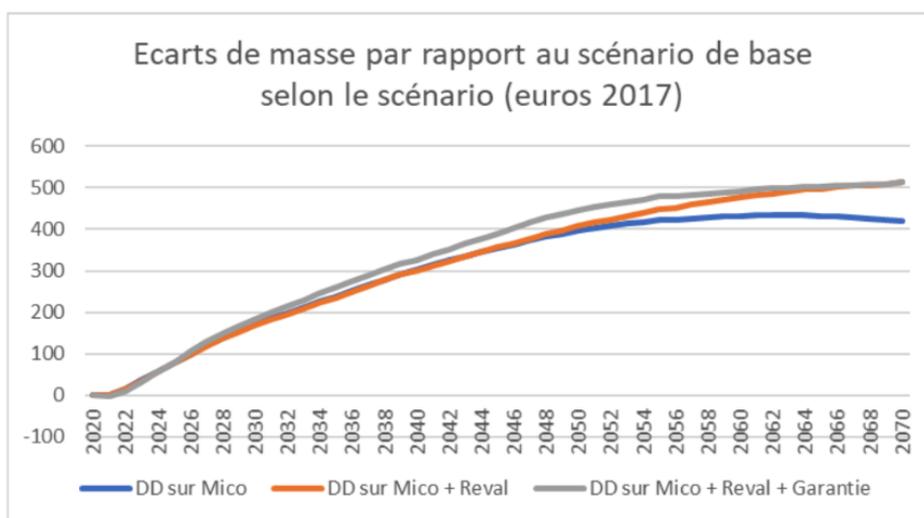
**Effets et coût de la proposition** : Les rapporteurs ont demandé à la Cnav de présenter trois simulations de réforme de la réversion. Ces trois scénarios alternatifs, basés sur le champ des régimes alignés et élaborés à partir du modèle de micro-simulation de la Cnav Prisme, se distinguent entre eux par les seuils de MICO appliqués :

	SCÉNARIO 1	SCÉNARIO 2	SCÉNARIO 3
<b>Seuil de MICO</b>	réversion incluant le MICO tel qu'il est servi actuellement (revalorisation sur l'inflation) hors mesures nouvelles	réversion calculée sur la pension de base et le MICO du conjoint décédé + application d'une hausse de MICO au conjoint survivant pour porter sa pension à 85% du SMIC net à partir de 2025  Contexte de la proposition initiale à laquelle on ajoute la proposition n°10.	Idem scénario 2 mais en partant du principe que la revalorisation du MICO pour permettre aux assurés d'avoir une pension égale à 85% du SMIC net à partir de 2025 s'applique, en plus des futurs retraités, aux retraités actuels.  Contexte de la proposition n°10 à laquelle on ajoute la proposition n°11.
<b>Calcul</b>	réversion = 54 % de la pension de base du conjoint décédé + MICO	réversion = 54 % de la pension de base du conjoint décédé + MICO augmenté pour les futurs retraités jusqu'à représenter 85% du SMIC	réversion = 54 % de la pension de base du conjoint décédé + MICO augmenté pour les futurs et actuels retraités jusqu'à représenter 85% du SMIC
<b>Cible (flux /stock)</b>	flux	flux	stock + flux
<b>Augmentation moyenne de pension</b>	100 euros / an	entre 100 et 170 euros / an	150 euros / an
	Les femmes étant plus bénéficiaires que les hommes du MICO, ces scénarios bénéficieraient plutôt aux hommes qui reçoivent la réversion de leur conjointe décédée <sup>43</sup> .		
<b>Coût (euros 2017)</b>	+ 300 millions d'euros à horizon 2040  + 420 millions d'euros à horizon 2070	+ 300 millions d'euros à horizon 2040  + 515 millions d'euros à horizon 2070	+ 330 millions d'euros à horizon 2040  + 515 millions d'euros à horizon 2070

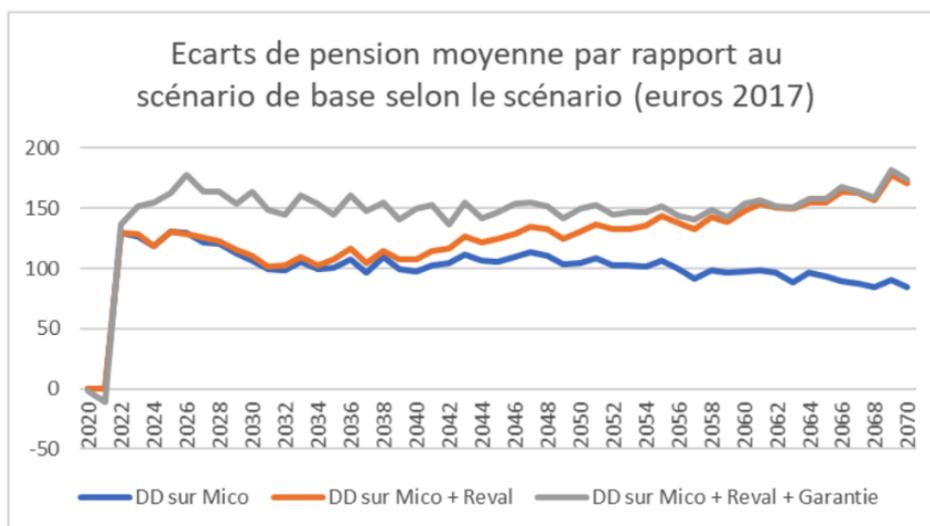
Source : Note CNAV 2020-SRS-050 du 13/10/2020

<sup>43</sup> Pour près de la moitié des hommes survivants (44%), la conjointe décédée avait un montant de MICO (réel ou fictif), alors que seulement un quart des femmes survivantes (27%) sont veuves d'un conjoint avec un montant de MICO (réel ou fictif).

Les chiffrages effectués permettent de tirer la conclusion que le premier scénario est le plus facile à mettre en œuvre à court-moyen terme. C’est également celui qui pèse le moins sur les masses associées. A l’inverse, les scénarios 2 et 3 sont les plus généreux pour les assurés mais sont plus exigeants financièrement. Enfin, à long terme, sur le plan du niveau de pension, les deux derniers scénarios se rejoignent du fait de l’extinction des générations de retraités ayant bénéficié de la revalorisation de leur pension à hauteur de 85% du SMIC (qualifiée de “garantie” dans les graphiques ci-dessous).



Source : CNAV-DSPR - Modèle Prisme Tous Régimes



Source : CNAV-DSPR - Modèle Prisme Tous Régimes

## D. Proposition 13 : Maintenir la pension minimale pour une carrière complète au SMIC au-dessus du niveau de l'ASPA

### Présentation de la proposition :

Les rapporteurs rappellent leur volonté que la pension d'une personne qui a travaillé toute sa vie au SMIC doit toujours rester supérieure au niveau de l'ASPA versée pour une personne seule, même s'il est délicat de comparer deux dispositifs qui relèvent de logiques différentes.

Si cet objectif est aujourd'hui atteint pour une personne partant à la retraite, il existe un risque que cette condition ne soit pas toujours maintenue à l'avenir. Notamment, si l'ASPA bénéficie de coup de pouce et d'une revalorisation au-delà de l'inflation dans les prochaines années. Ce type de situation peut aussi apparaître si les pensions des régimes de base ou complémentaire se trouveraient à l'avenir revalorisées en dessous de l'inflation.

L'objectif de la proposition est donc de renforcer l'information des citoyens et des parlementaires en ajoutant en annexe des PLFSS un indicateur retraçant, pour chaque génération, le niveau de la pension totale de cas types de carrières complètes ayant travaillé au SMIC, et de le mettre au regard du niveau de l'ASPA.

En cas d'écart jugé trop faible (ou d'un dépassement), des mesures ciblées pourront s'imposer.

**Cible** : actuels et futurs retraités à carrière complète au SMIC.

**Vecteur juridique** : instruction pour l'élaboration du Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) relatif à la retraite.

**Coût de la proposition** : néant.

## E. Proposition 14 : Augmenter le seuil de récupération sur succession de l'ASPA de 39 000 euros à 100 000 euros pour tenter de résorber le non recours

Pour diminuer le non recours à l'ASPA, qui est le dispositif à privilégier en matière de lutte contre la pauvreté des retraités, porter de 39 000 € à 100 000 € le seuil de la récupération sur succession, comme cela a été fait pour les départements d'Outre-mer.

### Présentation de la proposition :

Dans la mesure où la crainte de la récupération sur succession semble dissuader des bénéficiaires potentiels de solliciter l'ASPA, l'élévation à 100 000 € du seuil de la récupération sur succession, comme cela a été fait en 2017 pour l'Outre-mer jusqu'en 2026<sup>44</sup>, est susceptible de diminuer le non recours. En outre, 39 000 € correspond au

---

<sup>44</sup> Alinéa 2 de l'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale : « Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, ce seuil est de 100 000 euros jusqu'au 31 décembre 2026 »

seuil de 250000 F mis en place dans les années 80 pour ce dispositif, c'est à dire qu'il n'a pas été réévalué depuis.

Là où un actif successoral de 250000 F constituait une succession importante en 1984, 39 000 € constitue aujourd'hui un montant relativement modeste du fait de l'inflation. Questionner ce montant semble légitime aux yeux des rapporteurs.

RECUPERATIONS SUR SUCCESSIONS DES ALLOCATIONS DU MINIMUM VIEILLESSE DE 2017 A 2019

En €	2017			2018			2019		
	L. 815-2	ASPAS	TOTAL	L. 815-2	ASPAS	TOTAL	L. 815-2	ASPAS	TOTAL
CAVIMAC		62 944	62 944						
MSA NS	26 079 232	234 177	26 313 409	19 871 496	1 075 438	20 946 934	20 212 316	19 713	20 232 029
MSA SAL	3 408 321	38 437	3 446 758	2 395 883	129 434	2 525 316	2 315 041	245 510	2 560 550
CNAVPL					8 060	8 060			
CNAV	60 565 307	9 773 999	70 339 307	62 554 361	12 289 661	74 844 022	60 322 117	15 750 058	76 072 175
CNRACL	27 842		27 842	70 126		70 126	150 420		150 420
RSI ART.	2 491 642	400 318	2 891 960						
RSI COM.	3 059 188	540 935	3 600 123	4 612 631	935 382	5 548 013	4 036 076	113 603,3	5 172 115
SNCF	58 578		58 578	1 961		1 961	40 386		40 386
CRPCEN				6 696		6 696			
SASPA	5 777 700	2 604 690	8 382 390	6 002 152	3 512 412	9 514 564	4 112 133	3 480 231	7 592 363
<b>TOTAL</b>	<b>101 467 810</b>	<b>13 655 501</b>	<b>115 123 311</b>	<b>95 515 306</b>	<b>17 950 386</b>	<b>113 465 692</b>	<b>91 188 488</b>	<b>20 631 549</b>	<b>111 820 038</b>

Source : Rapport d'activité 2019 du FSV<sup>45</sup>

**Cible** : retraités actuels (stock)

**Vecteur juridique** : texte réglementaire (Article D. 815-4 du code de la sécurité sociale).

**Coût de la proposition** : Le non recours et la dimension quérable de l'ASPAS rendent impossible le chiffrage de cette proposition. Il est compliqué de quantifier le nombre de retraités qui, du fait du relèvement de ce seuil, souhaiteraient bénéficier de l'ASPAS et donc quel serait l'impact sur les finances publiques. Une étude approfondie est nécessaire.

En tout état de cause, deux éléments peuvent être mis en lumière :

- En supposant que l'avantage moyen versé serait de l'ordre de 5 250 € par an (ce qui correspond à la moyenne observée des sommes versées au titre de l'ASPAS en 2018), chaque millier d'allocataires supplémentaires entraîne une hausse de dépense de 5,25 millions d'euros. Compte tenu des effectifs des allocataires (568 000 en 2018), une hausse de 1 % du nombre d'allocataires aurait un coût de 13 millions d'euros environ.
- « L'effet d'aubaine », c'est-à-dire les personnes bénéficiant du relèvement du seuil alors même qu'ils auraient demandé dans tous les cas l'ASPAS, serait relativement réduit par rapport aux masses financières versées au titre de l'ASPAS et du minimum vieillesse (3,3 milliards d'euros environ), puisque le montant total actuellement récupéré (sur l'ensemble de la valeur des patrimoines) se situe autour de 100 millions d'euros.

<sup>45</sup> <http://fsv.fr/bundles/app/pdf/RA2019.pdf>

## PARTIE 4/ FINANCER LES MESURES PROPOSÉES

Les propositions des rapporteurs montrent que les mesures à prendre pour assurer une retraite décente, en particulier à ceux ayant une carrière complète, sont de trois natures :

1. Les premières visent à renforcer la création des droits tout au long de la carrière, que cela soit par une meilleure information sur ces droits, par un encadrement des statuts ayant des conséquences négatives sur les droits ou par l'uniformisation de certaines règles. Ces mesures sont globalement neutres en termes de financement. Il s'agit principalement des propositions n°1, 4, 5, 6 et 7 de ce rapport.

2. Les secondes visent à lutter contre le non recours aux droits, en matière de pensions de retraite et de *minima* sociaux. Il s'agit principalement des propositions n°2 et 3, et, dans une moindre mesure, de la proposition n°13. Ces mesures ont un coût pour les finances sociales, qui est à la fois difficile à estimer (compte tenu de l'absence de données sur l'ampleur du non recours) et d'une nature particulière : il s'agit en effet d'une « moindre économie » par rapport à la situation initialement prévue par le législateur.

3. Les dernières viennent créer de nouveaux droits et / ou rendre le système de retraite plus généreux envers les personnes ayant des petites pensions. Il s'agit des propositions n° 8 à 12. Ces mesures représentent nécessairement un coût, parfois à très court terme (revalorisation des pensions actuelles), parfois montant progressivement en charge (mesures applicables aux flux des prochaines pensions). Plusieurs enseignements peuvent être tirés des éléments présentés :

(i) Revaloriser à 85 % du SMIC net l'ensemble des retraités actuels ayant une carrière complète mais une petite pension représente un effort financier d'au moins 2 milliards d'euros.

(ii) Revaloriser le minimum contributif pour que les futurs retraités à carrière complète aient une pension égale à 85 % du SMIC net représente un coût modéré à court terme (inférieur à 100 millions d'euros en 2025), mais montant en charge et atteignant au moins 2 milliards d'euros à long terme.

(iii) De même, la création de nouveaux droits en flux entraîne des coûts limités à court terme mais devenant toujours significatifs ensuite. L'ensemble des propositions chiffrées pour ce rapport implique en effet des conséquences financières à long terme toujours supérieures à 500 millions d'euros et souvent supérieures à 1 milliard d'euros.

Ces coûts doivent être mis en regard avec la situation financière de notre système de retraite. Les derniers rapports du Conseil d'Orientation des Retraites indiquent que notre système est structurellement et durablement déficitaire. Si le montant du déficit

projeté peut être discuté en fonction des prévisions de croissance et les conventions comptables retenues, il n'en demeure pas moins que le COR estime que le déficit du système sera en 2030 entre 11 et 27 milliards d'euros, et, que sur cette décennie, environ 140 milliards d'euros de déficits seront vraisemblablement accumulés, dont seulement 27 milliards d'euros seraient imputables au Covid.

**Dès lors que les propositions ont un impact financier significatif et durable sur le système de retraite, les rapporteurs estiment qu'elles doivent par ailleurs être financées de manière pérenne pour garantir le paiement des pensions et la confiance dans notre système.**

**Les rapporteurs ont choisi de faire un inventaire de leviers existants plutôt que de proposer des modalités de financement précises. En effet, les efforts à consentir pour dégager les financements nécessaires étant très significatifs, les rapporteurs estiment que la fixation des modalités de revalorisation comme de financement doit résulter d'un large débat public, prenant en compte le besoin de financement préexistant du système de retraite.** Toutefois, compte tenu du besoin identifié, des projections financières et du contexte économique qui impose une double exigence du maintien de la demande et de la compétitivité, **les rapporteurs jugent que des mesures visant à maintenir ou augmenter la part de la durée effectivement travaillée durant la vie sont inévitables.**

Il est à noter que de nombreux leviers identifiés sont communs avec les pistes évoquées dans le rapport Vachey, « La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement », publié en septembre 2020<sup>46</sup>. Les rapporteurs considèrent en effet qu'il y a une cohérence de fond et de forme à évoquer les mêmes financements. Ce sont tout d'abord des sujets qui abordent les questions liées à l'âge et quand on aborde les difficultés liées à la prise en charge de la perte d'autonomie, la faiblesse des pensions est fréquemment mise en regard. D'autre part, en matière de coordination, là aussi les deux sujets de l'autonomie et des pensions sont au cœur du débat public en même temps. Une approche commune des questions de financement semble alors pertinente.

## **I. Les mesures de financement portant sur les retraités**

Une première approche consiste à considérer que l'amélioration des conditions de vie des retraités modestes devrait être financée par un effort de solidarité des retraités actuels. Cela est particulièrement cohérent en ce qui concerne la revalorisation du « stock » des petites retraites, puisqu'il s'agirait d'une redistribution intra générationnelle.

---

<sup>46</sup> Rapport établi par Laurent Vachey, inspecteur général des finances, Florence Allot, inspectrice des affaires sociales et Nicolas Scotté, inspecteur des finances.

### A. La réduction de l'abattement de 10 % à l'impôt sur le revenu pour les pensions et retraites

Les pensions de retraite font l'objet d'un abattement de 10 % pour le calcul de l'impôt sur le revenu (identique à la déduction forfaitaire de 10 % pour les salariés, représentatif des frais professionnels, dès lors qu'ils n'ont pas opté pour les frais réels) alors que les retraités n'ont plus à supporter de frais professionnels.

Une réduction de moitié du plafond de cet abattement (de 3 850 € par foyer à 1 925 €) générerait une hausse du produit de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Avec ce schéma, la revalorisation des petites retraites est plutôt financée par les retraités aisés, le barème de l'impôt sur le revenu étant progressif.

### B. L'alignement du taux normal de CSG des retraités sur celui des actifs en contrepartie de la suppression de la cotisation maladie de 1 % applicable sur la retraite complémentaire

La LFSS pour 2018 avait porté le taux normal de CSG sur les pensions de retraite et d'invalidité de 6,6 % à 8,3 % (les titulaires de petites retraites ou pensions d'invalidité peuvent soit être exonérés de CSG soit se voir appliquer un taux réduit de 3,8 %). La loi du 24 décembre 2018 a rétabli le taux de 6,6 %, pour les personnes dont le montant de pension est inférieur à 2 000 € net en 2019. Le taux normal de CSG des retraités (8,3 %), à revenus identiques, est ainsi inférieur de 0,9 point à celui des actifs (9,2 %) alors même que la logique de la CSG est de taxer de façon uniforme les revenus, quelle qu'en soit l'origine.

L'alignement du taux normal de CSG des retraités sur celui des actifs en contrepartie de la suppression de la cotisation maladie de 1 % applicable sur la retraite complémentaire (mesure qui pourrait s'effectuer avec une montée en charge sur trois ans) et la neutralisation des gains liés à la suppression de cette cotisation pour les pensions assujetties au taux de 6,6 %, générerait une recette pour les finances publiques de 780 millions d'euros.

### C. Un prélèvement supplémentaire sur les transmissions de patrimoine

Le patrimoine net des français a été multiplié par trois entre 1980 et 2015, passant de 3 500 à 10 600 milliards d'euros, et les 10 % des ménages les plus fortunés en possèdent la moitié. Le montant des transmissions a atteint 280 milliards d'euros en 2019, et représente 19 % du revenu disponible net des ménages, contre 8,5 % en 1980.

Un prélèvement sur la même assiette que les droits de mutation actuels à un taux faible de 0,8 % ou de 1,0 % procurerait un rendement de 400 ou 500 millions d'euros. La création d'une nouvelle tranche de 25 % pour des transmissions dont la part taxable se situe entre 284 128 € et 552 324 € (à mi-chemin des actuelles tranches à 20 % et

30 %) générerait un produit de 200 millions. Cette somme apparaît toutefois relative au regard des besoins de financement mis en lumière par ce rapport.

Ce levier est ici considéré comme pesant plutôt sur les retraités dans le sens où les transmissions de patrimoine, du vivant où lors du décès, résultent essentiellement d'une transmission depuis un ménage retraité.

#### **D. Une sous-revalorisation ou un gel ponctuel des pensions de retraite**

Une dernière approche, alternative à une hausse des prélèvements sociaux et fiscaux, consiste à redistribuer une partie de la masse des dépenses du système des retraites, au profit des retraités les plus modestes.

Pour cela, l'option à privilégier serait de mettre en place une sous-revalorisation ponctuelle des pensions de retraite. A titre d'exemple, une sous indexation de 1 point par rapport à l'inflation dans tous les régimes de retraite (y compris les régimes complémentaires comme l'Agirc-Arrco), permettrait de dégager de l'ordre de 3,5 milliards d'euros de ressources.

## **II. Les mesures portant sur les entreprises et les actifs**

Une seconde approche consiste à considérer que l'amélioration des conditions de vie des retraités modestes devrait être financée par un effort de solidarité des actifs, salariés, indépendants ou employeurs. Cela est particulièrement cohérent en ce qui concerne la revalorisation des retraités futurs, dans le sens où ces mêmes actifs – du moins ceux de ces générations – bénéficieront ensuite de ces nouveaux droits.

#### **A. L'allongement de la durée travaillée durant la vie active, par exemple par création d'une deuxième journée de solidarité**

Augmenter la durée travaillée durant la vie active représente un premier moyen pour dégager des ressources pour le système de retraite, sans pour autant augmenter mécaniquement le coût du travail ou réduire le pouvoir d'achat des salariés.

Une solution serait d'augmenter la durée annuelle du travail, par exemple d'une journée, sur le modèle de la journée de solidarité. Techniquement, il s'agit d'augmenter la durée annuelle du travail de 8 h et, en contrepartie, d'instaurer un prélèvement fiscal sur les employeurs équivalent au surcroît d'activité, puis ensuite d'affecter ces ressources au financement du système de retraite. Il est à noter que les indépendants, qui n'ont, par construction, pas de temps de travail, ne participeraient pas au financement de ces mesures dans ce schéma.

Un tel schéma, s'il est bien calibré, permet ainsi d'affecter de nouvelles ressources pour le financement du système des retraites sans pour autant augmenter le taux de prélèvements obligatoires ni imposer un effort à des générations proches de la retraite (l'ensemble des salariés étant concernés).

Si le taux de prélèvement assurant une neutralité pour les employeurs s'avère être le même que celui estimé pour la création de la première journée de solidarité (0,3 %), alors la mesure dégagerait de l'ordre de 2,3 milliards d'euros pour le système de retraite (1,9 milliard d'euros net pour l'ensemble des finances publiques en prenant en compte la contribution des employeurs publics).

Les rapporteurs ne méconnaissent pas les polémiques et les difficultés nées de l'instauration d'une première journée de solidarité (loi 2004-726 du 30 juin 2004). Le choix initial d'un jour commun à tous, le Lundi de Pentecôte, avait soulevé de nombreuses oppositions. **Une réflexion plus large sur la durée annuelle du temps de travail et le passage par exemple de 1607 à 1614 heures, pourrait aussi être menée dans chaque branche socioprofessionnelle.** Le rallongement de la durée quotidienne de travail de quelques minutes ou la réfection d'une journée de RTT sont des dispositifs qui permettraient sûrement d'obtenir un résultat similaire mais de façon plus consensuelle.

D'autres leviers permettant d'augmenter la durée travaillée durant la vie active existent et sont bien identifiés. Il s'agit essentiellement des leviers repoussant l'âge de départ à la retraite, comme l'augmentation de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein ou le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite. Les travaux réalisés pendant la conférence sur l'équilibre et le financement des retraites de l'hiver 2019/2020 ont ainsi montré que :

(i) Le relèvement de l'âge légal engendre, sur le seul champ du régime général, un rendement supérieur aux besoins ici identifiés (de l'ordre de 10 milliards d'euros maximum d'ici 2030 pour un âge légal à 64 ans) ;

(ii) L'accélération du calendrier de montée en charge de la réforme de 2014 visant à porter à 43 ans la durée d'assurance requise ne permet pas de générer des ressources importantes à très long terme, puisque la cible de 43 années est déjà inscrite dans la loi. A court moyen terme, de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros pourraient être dégagés.

L'éventuel recours à ces leviers doit néanmoins être étroitement lié avec la situation financière de notre système de retraite.

## B. L'augmentation des cotisations pour la retraite

Un financement par les actifs et les entreprises qui ne passerait pas par une augmentation de la durée travaillée durant la carrière implique nécessairement une hausse des prélèvements obligatoires.

Le tableau ci-dessous montre le rendement théorique d'une hausse d'un point de cotisation, en supposant que les compensations d'exonérations de cotisations sont intégralement maintenues.

Rendement théorique d'un point de cotisation, année 2019

<b>Secteur privé</b>	<b>5 960 millions d'euros</b>
<b>Secteur public</b>	<b>1 420 millions d'euros</b>
<b>Travailleurs indépendants</b>	<b>930 millions d'euros</b>
<b>Salariés agricoles</b>	<b>160 millions d'euros</b>
<b>Exploitants agricoles</b>	<b>80 millions d'euros</b>
<b>Particuliers employeurs</b>	<b>110 millions d'euros</b>
<b>Autres actifs<sup>47</sup></b>	<b>120 millions d'euros</b>
<b>Total</b>	<b>8 780 millions d'euros</b>

*Source : Commission des comptes de la Sécurité Sociale, septembre 2020*

Une alternative pour que la hausse de cotisation ne soit pas supportée par l'ensemble des actifs, mais seulement ceux ayant les revenus les plus importants serait de baisser de manière équivalente la cotisation retraite dite « plafonnée » lorsque la cotisation dite « déplafonnée » augmente. Pour rappel, la cotisation plafonnée est due jusqu'à un Plafond Annuel de la Sécurité Sociale (PASS), qui est de 41 136€ en 2021, alors que la cotisation déplafonnée est due sans limite de revenu.

---

<sup>47</sup> Il s'agit principalement des salariés des régimes spéciaux.

De cette manière, seules les personnes ayant une rémunération brute annuelle supérieure à 41 136€ (soit 3 428€ par mois) seraient concernées par la hausse du taux de cotisation, et seulement sur la partie supérieure à ce montant. Logiquement, les ressources seraient plus faibles que pour une augmentation généralisée. On estime que le champ du régime de base de retraite, une hausse d'un point de cotisation déplafonnée a un rendement de 6,2 milliards d'euros, et celui de cotisation plafonnée de 5,0 milliards d'euros<sup>48</sup>. La mesure aurait alors un rendement de 1,2 milliards d'euros. En étendant cette répartition à l'ensemble des secteurs, le rendement maximal serait alors estimé à environ 1,7 milliards d'euros.

---

<sup>48</sup> Annexe au Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2021 - Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) - Financement.

## ANNEXES

### I. Lettre de Mission du Premier Ministre

*Le Premier Ministre*

Paris, le 11 MARS 2020

- 4 1 0 / 2 0 SG

Monsieur le député,

La réforme des retraites en cours d'examen au Parlement apportera des nouvelles garanties à ceux qui ont travaillé et touchent de petites pensions. J'ai ainsi annoncé que pour une carrière complète au SMIC, la pension minimale serait de 1000 euros en 2022 et de 85% du SMIC, soit 1147 euros, en 2025. Le Gouvernement a toujours indiqué que cette mesure s'appliquerait aux nouveaux retraités.

Dans le débat public comme au Parlement, la question des petites retraites déjà liquidées est régulièrement posée. Si le sujet des petites retraites agricoles est plus particulièrement évoqué, d'autres régimes sont concernés par les petites retraites, notamment les artisans commerçants, mais aussi les salariés qui ont connu de petits salaires et des périodes, parfois longues, de temps partiel souvent subi.

C'est pourquoi j'ai décidé de vous confier une mission portant sur la prise en compte de ces petites retraites. En application de l'article L.O. 144 du code électoral, un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de M. Olivier VÉRAN, ministre des solidarités et de la santé, de M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics et de M. Laurent PIETRASZEWSKI, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites. Vous conduirez cette mission conjointement avec M. Lionel CAUSSE, député.

Vous élaborerez un diagnostic précis sur les situations des personnes concernées par ces petites pensions et les montants en jeu. Ce diagnostic portera en particulier sur le profil des assurés, leurs durées d'assurance et leurs profils de carrière, leurs régimes de retraite, les montants de pension tous régimes, les cotisations versées tout au long de la carrière. Au regard de ce diagnostic, et en tenant compte de la trajectoire financière de l'assurance vieillesse, vous analyserez les pistes permettant de corriger certaines situations que vous jugeriez inéquitables ou inacceptables.

.../...

Monsieur Nicolas TURQUOIS  
Député  
Assemblée Nationale  
126, rue de l'Université  
75006 PARIS

## II. Les statuts de conjoints collaborateurs et de micro-entrepreneurs et les droits à retraite

Les conjoints-collaborateurs en agriculture, auxquels on peut adjoindre les aides-familiaux, n'ont pas de revenu propre. C'est le chef d'exploitation qui acquitte des cotisations pour ces derniers, cotisations en partie assises sur son revenu professionnel et en partie forfaitaires. Les assiettes forfaitaires des conjoints et aides-familiaux (400h SMIC) sont plus faibles que les assiettes du chef d'exploitation (600h SMIC), ce qui génère des droits très faibles.

Il faut toutefois préciser que dans le secteur agricole, ce phénomène est en pleine érosion démographique. Désintérêt pour la profession, développement des formes d'installation sociétaires, installation des enfants d'exploitant après la retraite des parents contribuent à expliquer le très fort recul de ces statuts. Concrètement :

- 24 300 individus sont conjoints collaborateurs en 2019, soit un effectif divisé par 2 en 10 ans, et par 4 par rapport au début des années 1990. Parmi les 24 300 conjoints collaborateurs en 2019, 5 300 (22%) sont des pluriactifs qui ont une activité principale non agricole. La participation aux travaux agricoles au sein de l'exploitation comme unique ou principale activité professionnelle concerne ainsi 18 000 personnes (4% de la population cotisante). Au 31 décembre 2019, 18 300 des 24 300 conjoints collaborateurs en 2019 occupent ce statut depuis au moins 5 ans (75%). ;
- Près de 85% des conjoints collaborateurs sont des femmes ;
- Les conjoints collaborateurs représentent 5% de la population active des non-salariés agricoles ;

	2009	2012	2015	2016	2017	2018	2019
Chefs d'exploitation	505 106	483 815	467 591	461 803	453 113	448 528	441 747
<b>Conjoints collaborateurs</b>	<b>49 740</b>	<b>41 311</b>	<b>33 450</b>	<b>30 754</b>	<b>28 488</b>	<b>26 151</b>	<b>24 308</b>
dont conjoints à titre secondaire		6 902	6 126	5 765	5 622	5 444	5 318
Aides familiaux	6 561	4 963	3 630	2 973	2 987	2 910	2 782
Ensemble	561 407	530 089	504 671	495 530	484 588	477 589	468 837
Part des conjoints	8,9%	7,8%	6,6%	6,2%	5,9%	5,5%	5,2%
Part des conjoints à titre principal		6,5%	5,4%	5,0%	4,7%	4,3%	4,1%

Source : SDTPS

Concernant les conjoints collaborateurs du chef d'une entreprise artisanale, commerciale ou libérale, ce statut concerne les conjoints mariés ou pacsés qui exercent une activité régulière non rémunérée dans l'entreprise sans avoir la qualité d'associé ou de salarié (article L121-4 et suivants du Code de commerce<sup>49</sup>).

Ce statut se distingue ainsi de celui de conjoint-associé ou de conjoint-salarié et permet au conjoint-collaborateur d'être affilié à la Sécurité Sociale des Travailleurs Indépendants et donc de cotiser au titre de la retraite de base, la retraite

<sup>49</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000038610041/2020-01-01/>

complémentaire et l'invalidité-décès. En contrepartie, le conjoint-collaborateur bénéficie de droits propres, comme la possibilité d'être indemnisé en cas d'arrêt de travail en raison d'un acquittement d'une cotisation "indemnités journalières". Il peut également, sous certaines conditions, effectuer un rachat de trimestres de retraite jusqu'au 31 décembre 2020<sup>50</sup>.

La loi "Pacte" <sup>51</sup> du 22 mai 2019 (article 8 et 11) a précisé que le chef d'entreprise est tenu de renseigner l'exercice ou non d'une activité professionnelle régulière du conjoint du chef d'entreprise dans l'entreprise et du statut choisi par ce dernier (décret du 11 octobre 2019<sup>52</sup>).

Concernant les cotisations au titre de la retraite et de l'invalidité-décès, le conjoint a un choix d'option parmi :

- l'assiette forfaitaire (1/3 du plafond de la sécurité sociale) ;
- l'une des 2 assiettes sans partage :
  - 1/3 des revenus du chef d'entreprise ;
  - 1/2 des revenus du chef d'entreprise ;
- l'une des 2 assiettes avec partage :
  - 1/3 des revenus du chef d'entreprise ;
  - 1/2 des revenus du chef d'entreprise.

En cas de revenus faibles, une cotisation minimale doit au moins être payée pour la retraite de base et l'invalidité-décès. Elle est de 912 € en 2020.

Au 31 décembre 2019, on dénombrait 55 155 personnes ayant ce statut. 77% de ces personnes sont dans ce statut depuis plus de 5 ans, et sont donc susceptibles d'avoir des droits à retraite limités. Toutefois, il est à noter qu'à l'image du statut de conjoints collaborateurs en agriculture, le recours à ce statut est en fort recul, puisque seulement 13 000 personnes se sont enregistrées sous ce statut entre 2014 et 2019.

Concernant les micro-entrepreneurs, à fin septembre 2019, le CPSTI (Conseil de la Protection Sociale des Travailleurs Indépendants) dénombre 1,6 million de personnes. Ils représentaient 51% des non-salariés. Parmi eux, seuls 1,2 million sont économiquement actifs, et, parmi eux, 62% le sont en activité principale (soit 760 000 personnes). Seuls 17% des micro-entrepreneurs ont validé 4 trimestres en 2018 au titre de leurs revenus TI, mais ils sont 46% à avoir finalement validé 4 trimestres tous régimes confondus.

Selon le CPSTI, la population actuelle des travailleurs indépendants apparaît globalement comparable en termes de répartition de revenus à celle des autres

---

<sup>50</sup><https://www.secu-independants.fr/retraite/partir-en-retraite/quand-prendre-sa-retraite/rachat-trimestres-retraite/>

<sup>51</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038496102/>

<sup>52</sup> Décret n° 2019-1048 du 11 octobre 2019 relatif au statut du conjoint du chef d'entreprise ou du partenaire lié au chef d'entreprise par un pacte civil de solidarité travaillant dans l'entreprise familiale

assurés actifs. La différence réside dans la non validation de trimestres en cours de carrière qui vient minorer la retraite définitive.

L'assiette des cotisations et contributions sociales correspond à leur chiffre d'affaires. Si les micro-entrepreneurs ont des taux et des assiettes de cotisation distincts des travailleurs indépendants, la charge contributive pesant sur leur revenu représente toutefois une proportion équivalente à celle des travailleurs indépendants, aux termes de la loi.

Pour le calcul des prélèvements sociaux, il est appliqué sur ce chiffre d'affaires un taux global couvrant les risques d'assurance maladie et maternité, invalidité-décès, vieillesse de base et complémentaire, les allocations familiales et la CSG - CRDS.

Les raisons pour lesquelles les travailleurs indépendants (TI) ayant choisi le micro social s'ouvrent de faibles droits à retraite sont principalement :

- la faiblesse des revenus générés par ces travailleurs indépendants exerçant sous le régime de la micro entreprise. En moyenne, en 2019, le chiffre d'affaires déclaré par cette population était d'environ 11 300 € ;
- le fait que, contrairement aux travailleurs indépendants ayant opté pour le régime « au réel », les micro entrepreneurs ne disposent pas d'une cotisation minimale, en particulier en matière d'assurance vieillesse de base. Cette cotisation minimale permet aux travailleurs indépendants qui y sont assujettis de valider 3 trimestres de retraite. Par conséquent, les micro-entrepreneurs ne s'acquittant que des prélèvements proportionnels à leur chiffre d'affaires déclaré, en l'absence de chiffre d'affaires, aucune cotisation n'est due, n'ouvrant ainsi aucun droit contributif en matière d'assurance vieillesse (base et complémentaire).

Le dispositif « micro-social » n'a été mis en place qu'à compter de 2009. Aussi, 11 ans après l'entrée en vigueur de ce dispositif, aucun micro-entrepreneur n'a effectué l'intégralité de sa carrière sous ce statut. Il est à noter que l'absence de cotisation minimale de retraite de base pour cette population était compensée par l'Etat jusqu'en 2016. Les intéressés s'ouvriraient donc les mêmes droits à hauteur de la cotisation minimale de vieillesse de base applicable aux travailleurs indépendants de droit commun (1 trimestre puis 2 à compter de 2015).

### III. La répartition géographique des retraités

L'approche territoriale des pensions révèle des dynamiques intéressantes qui peuvent être examinées d'un point de vue quantitatif (nombre de retraités) et qualitatif (niveau des pensions). Le COR a mené pour la première fois en 2015 une étude approfondie<sup>53</sup> du nombre de retraités par lieu(x) de vie et niveaux de pension, ce qui permet d'établir où résident les retraités disposant d'une pension modeste.

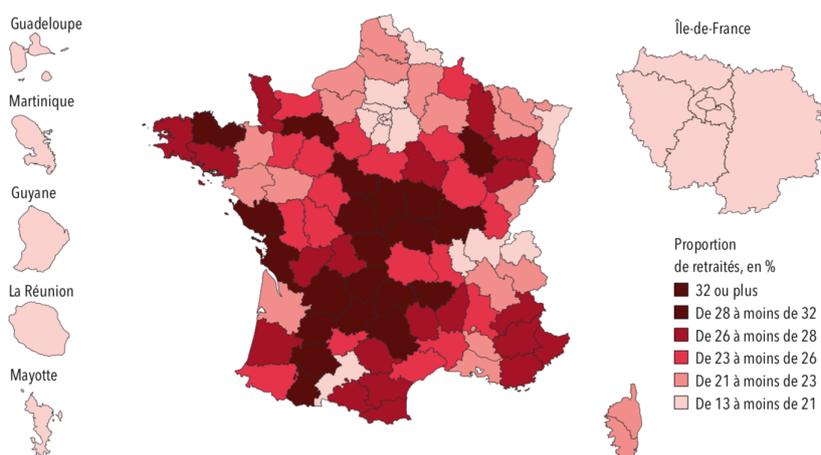
#### A. La proportion de retraités par territoires

Concernant d'abord la proportion de retraités par territoire, les dernières études menées indiquent que la Nouvelle-Aquitaine et la Bretagne sont "les deux régions où la part de retraités est la plus élevée (plus d'une personne sur quatre). Elles sont suivies de près par les régions Centre-Val de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie.

A l'inverse, les retraités sont moins présents dans les départements et régions d'Outre-mer (12% de la population), en Île-de-France (16,4%) ainsi que dans un grand quart Nord-Est de la France (excepté en Bourgogne-Franche-Comté)."<sup>54</sup>

Les retraités sont par ailleurs relativement nombreux sur les façades maritimes et, inversement, relativement peu nombreux dans le nord des Alpes et dans le Nord-Est.

**Carte 1** Proportion de retraités de plus de 55 ans par département parmi les personnes âgées de 15 ans ou plus, fin 2016



**Note** > En France, les retraités de plus de 55 ans représentent 27 % des personnes âgées de 15 ans ou plus.

**Champ** > Retraités ayant perçu au moins un droit direct et résidant en France.

**Sources** > DREES, EIR 2016 ; Insee, structure de la population du département par âge au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>53</sup> <https://www.cor-retraites.fr/documents/reunions-du-cor/les-retraites-approches-territoriales>

<sup>54</sup> <https://www.vie-publique.fr/en-bref/19721-retraites-leur-repartition-et-leurs-revenus-par-regions>

L'observation annuelle des migrations démographiques des retraités révèle qu'un peu moins de 1 % des retraités changent de département de résidence, le plus souvent pour aller depuis les régions du Nord et de l'Est vers les régions du Sud et de l'Ouest, en particulier sur le littoral atlantique et méditerranéen. Ces migrations sont fréquentes au début de la retraite. Les retraités franciliens sont particulièrement nombreux à partir, et ont plus souvent que les provinciaux une double résidence. Aux âges élevés, on observe également des migrations de retraités franciliens vers les régions limitrophes de l'Ile-de-France, qui peuvent les accueillir en établissement.

Les travaux du COR affinent ces données régionales en observant le niveau ville / campagne et centre urbain / périurbain, pour en conclure que *“la distinction est moins à faire entre rural et urbain qu'entre les couronnes périurbaines des grandes agglomérations et les communes isolées situées loin de l'influence de celles-ci”*. A cet égard, *“les retraités vivent plus souvent que le reste de la population dans ces communes isolées [ce qui représente 6,7 % des retraités, mais le phénomène s'inverse] dans l'aire urbaine (ville-centre, banlieue et couronne) de Paris et celles des dix plus grandes villes, qui rassemblent néanmoins près de 30 % des retraités sur le territoire national”*.

En d'autres termes, le phénomène de métropolisation traduit une migration des actifs de certains départements vers des bassins d'emplois plus attractifs pour ensuite s'y installer et y rester lorsque le coût de la vie n'y est pas trop élevé (ce qui peut être le cas en Ile-de-France et dans les Outre-Mer), provoquant une augmentation de la pyramide des âges dans lesdits départements, et donc une concentration proportionnellement plus élevée des retraités par rapport aux jeunes générations et aux actifs, notamment sur les communes dites isolées.

A l'heure de l'inexorable vieillissement de la population, ce constat est quelque peu alarmant.

## B. Où résident les retraités avec les pensions les plus modestes ?

Concernant ensuite le niveau des pensions par territoires, les écarts régionaux sont quant à eux très faibles, exceptés pour l'Ile-de-France et l'Outre-Mer<sup>55</sup>. En effet, là où le montant moyen de la retraite (de droits directs et dérivés et des avantages accessoires) pour les personnes résidant en France est de 1 570 euros bruts mensuels en 2012, il est 23% supérieur à la moyenne nationale en Ile-de-France et s'élève à 1 933 €, tandis qu'il est inférieur de 21 % en Outre-Mer avec un montant moyen de

---

<sup>55</sup> <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/etudes-et-resultats/article/en-ile-de-france-les-retraites-percoivent-une-pension-superieure-de-23-a-la>

pension qui est de 1 238 €. Les autres régions affichent quant à elles un montant moyen des pensions qui est de 1 517 €.

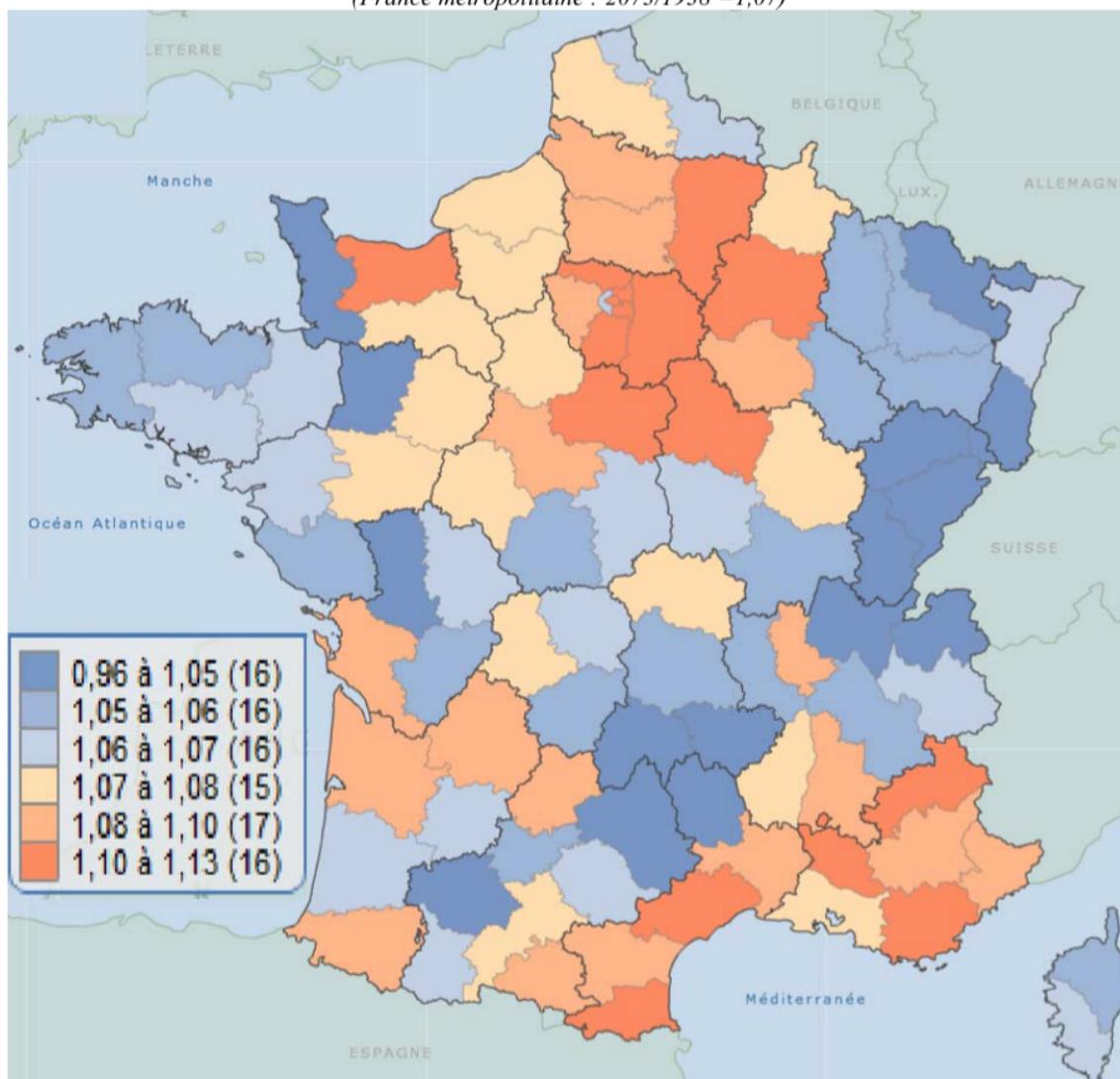
Selon la DREES, **ces disparités en termes de niveau des pensions sont le reflet des inégalités de salaires entre territoires**. Concrètement, *“le salaire horaire brut moyen francilien est supérieur de 28% au salaire moyen de la France entière. Ces différences résultent également des caractéristiques socioprofessionnelles des retraités qui habitent dans les régions. **Les retraites sont plus élevées dans les régions où la part d'anciens cadres est plus importante** (22% en Île-de-France). **La durée d'années validées pour la retraite peut également jouer. Elle est sensiblement plus faible dans les DROM.**”*

Par ailleurs, les études menées sur les territoires où vivent les retraités pauvres à l'aune du taux de pauvreté des 60 ans et plus (qui est de 10% en 2011, contre 14,3 chez le reste de la population) indiquent que le Nord-Pas-de-Calais, le département de la Seine-Saint-Denis et la région Languedoc-Roussillon sont les plus concernées, avec un taux de pauvreté élevé (12 à 18 %), bien que sensiblement inférieur à celui du reste de la population locale (19 à 25 %). En Corse et dans une dizaine de départements du Massif Central et du Sud-Ouest (Creuse, Cantal, Gers, etc.), il prend également des valeurs élevées (12 à 18 %) mais davantage comparables au reste de la population locale. Enfin, la part d'allocataires de l'ASPA et de personnes âgées en situation de fragilité est également importante dans ces régions.

### Figure 1 (suite) – Niveau de vie moyen par département en 2011

**Niveau de vie moyen des ménages dont la personne de référence a 60 ans et plus rapporté à celui de l'ensemble de la population du département (b/a)**

*(France métropolitaine : 2073/1938 = 1,07)*



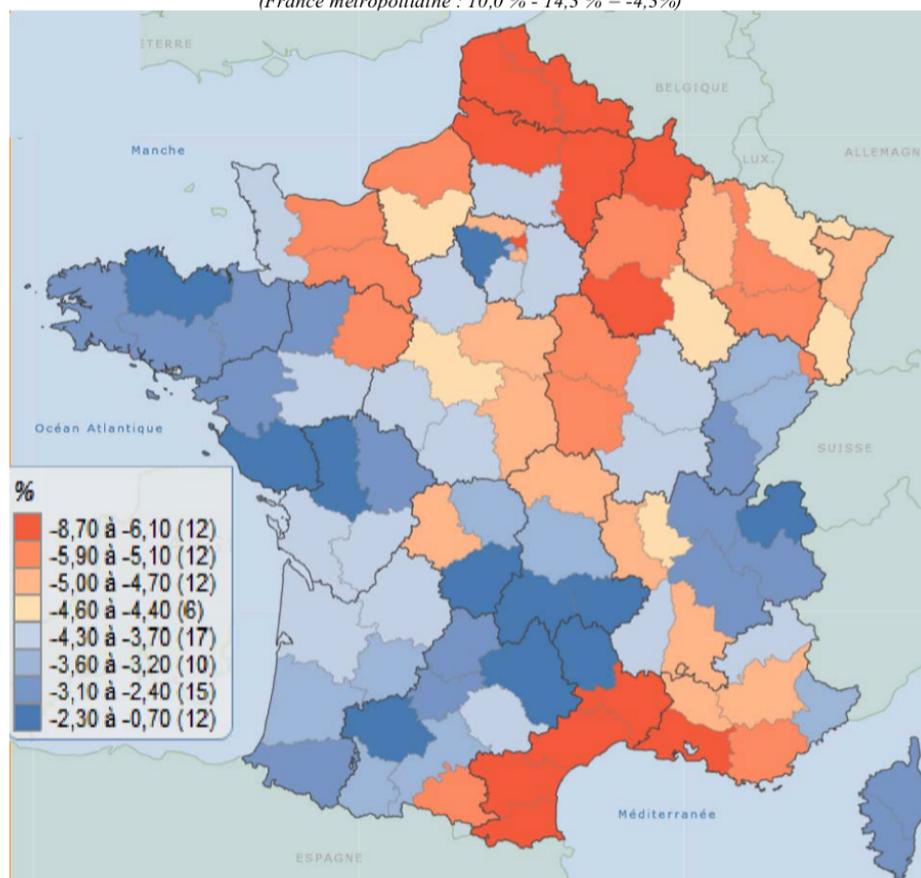
*Lecture : le niveau de vie relatif des ménages dont la personne de référence a 60 ans ou plus est plus élevé que la moyenne nationale (1,07) dans les zones orangées, tandis qu'il est plus faible dans les zones bleues.*

*Source : INSEE, Revenus disponibles localisés 2011*

Figure 2 (suite) – Taux de pauvreté par département en 2011

**Différence entre  
le taux de pauvreté des ménages dont la personne de référence a 60 ans et plus  
et celui de l'ensemble de la population du département (b-a)**

(France métropolitaine : 10,0 % - 14,3 % = -4,3%)



Lecture : cette carte représente la différence entre le taux de pauvreté des ménages dont la personne de référence a 60 ans ou plus et le taux de pauvreté de l'ensemble de la population du département ; les ménages âgés sont nettement moins souvent pauvres que le reste de la population dans les zones orangées, tandis qu'ils sont presque aussi souvent pauvres dans les zones bleues.

Source : INSEE, Revenus disponibles localisés 2011

### C. Les départements comptant de nombreux retraités comptent également les pensions les plus faibles

L'étude comparative du nombre de retraités et du niveau de pension révèle que **“la carte de la pension moyenne par retraité semble largement refléter, en négatif, la carte donnant la part des retraités dans la population. Les départements où les retraités sont nombreux sont aussi souvent ceux où les pensions sont les plus faibles (Massif central), tandis que les départements où les retraités sont peu nombreux sont aussi souvent ceux où les pensions sont les plus élevées (Ile-de-France et, dans une moindre mesure, Rhône- Alpes ou Alsace). Il existe cependant des départements où les retraités sont à la fois plutôt nombreux et plutôt aisés : il s'agit surtout de départements littoraux (Provence, Roussillon, Bretagne, Landes, etc.).”**

## D. Focus sur la situation des Outre-Mer

La situation des Outre-Mer se caractérise par un ensemble de règles complexes, voire spécifiques en matière de pensions, avec des Caisses dédiées sur ces territoires<sup>56</sup> mais en comparaison de la métropole, ne souffre pas d'une surreprésentation des retraités au sein de la population ultra-marine.

En revanche, concernant le niveau des pensions, la situation diverge. Cet enjeu a été partiellement abordé au sein du rapport d'information réalisé au nom de la Délégation aux Outre-Mer de l'Assemblée nationale par les députés Kamardine, Letchimy et Panonacle sur le projet de loi instituant un régime de retraite universel<sup>57</sup>.

La comparaison du niveau des pensions en métropole par rapport à l'Outre-Mer révèle de grands écarts puisque la proportion de droits directs contributifs ouvrant droit au minimum contributif (MICO) s'échelonne sur la métropole de 28 % en Île-de-France à 42 % en Languedoc-Roussillon, là où en Outre-Mer la proportion la plus basse est de 40 % en Guyane et celle la plus haute est de 54 % à La Réunion<sup>58</sup>.

RÉPARTITION PAR RÉGION DE L'ENSEMBLE DES ATTRIBUTIONS DE DROITS DIRECTS CONTRIBUTIFS (1<sup>ERS</sup> ET 2<sup>DS</sup> DROITS) EN 2019 SELON QU'ELLES OUVRENT DROIT OU NON AU MINIMUM CONTRIBUTIF\*

Région de liquidation (Carsat/CGSS)	Proportion des droits directs contributifs ouvrant droit au minimum contributif					
	Hommes		Femmes		Ensemble	
	Effectif	Proportions **	Effectif	Proportions **	Effectif	Proportions **
Aquitaine	4 039	28,1 %	8 853	47,5 %	12 892	39,0 %
Auvergne	1 760	28,2 %	4 063	51,9 %	5 823	41,4 %
Bourgogne & Franche-Comté	3 271	24,5 %	7 371	45,5 %	10 642	36,0 %
Hauts-de-France	7 240	26,3 %	15 758	48,1 %	22 998	38,1 %
Centre-Ouest	3 299	28,3 %	7 095	47,0 %	10 394	38,9 %
Rhône-Alpes	7 300	24,0 %	14 861	42,8 %	22 161	34,0 %
Sud-Est	8 011	32,5 %	14 150	47,9 %	22 161	40,9 %
Languedoc-Roussillon	4 014	33,0 %	7 640	48,9 %	11 654	42,0 %
Nord-Est	2 680	24,4 %	6 146	46,2 %	8 826	36,3 %
Pays de la Loire	3 835	22,4 %	8 986	42,5 %	12 821	33,5 %
Centre-Val de Loire	3 015	24,6 %	5 984	41,0 %	8 999	33,5 %
Île-de-France	12 493	22,6 %	20 706	33,4 %	33 199	28,3 %
Bretagne	3 918	26,6 %	7 740	43,2 %	11 658	35,7 %
Normandie	3 720	23,7 %	8 396	44,6 %	12 116	35,1 %
Alsace-Moselle	4 390	27,1 %	8 505	44,5 %	12 895	36,5 %
Midi-Pyrénées	3 830	29,4 %	7 299	46,4 %	11 129	38,7 %
<b>Total métropole</b>	<b>76 815</b>	<b>26,0 %</b>	<b>153 553</b>	<b>43,5 %</b>	<b>230 368</b>	<b>35,5 %</b>
Guadeloupe	861	46,6 %	1 132	51,7 %	1 993	49,4 %
Guyane	184	37,5 %	184	43,3 %	368	40,2 %
Martinique	643	46,0 %	931	56,1 %	1 574	51,5 %
La Réunion	1 495	49,6 %	1 778	59,2 %	3 273	54,4 %
<b>Total CGSS</b>	<b>3 183</b>	<b>47,1 %</b>	<b>4 025</b>	<b>55,3 %</b>	<b>7 208</b>	<b>51,4 %</b>
<b>Total FRANCE</b>	<b>79 998</b>	<b>26,4 %</b>	<b>157 578</b>	<b>43,7 %</b>	<b>237 576</b>	<b>35,8 %</b>

\* Servi ou non servi en application des règles du minimum contributif tous régimes.

\*\* Pourcentage de droits contributifs directs ouvrant droit au minimum contributif.

Source SNSP

<sup>56</sup> Caisse de protection sociale de Wallis et Futuna, la Caisse de prévoyance sociale pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la Caisse de compensation des prestations familiales et des accidents du travail pour la Nouvelle Calédonie, la Caisse de prévoyance sociale pour la Polynésie Française...

<sup>57</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b2667\\_rapport-information](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b2667_rapport-information)

<sup>58</sup> <https://www.statistiques-recherches.cnaf.fr/images/donnees-statistiques/chiffres-cles/2020-21%20du%2016%20avril%202020%20Les%20attributions%202019%20et%20les%20dcs%20enregistrés%20en%202019.pdf>, p. 46

Cette intuition d'une plus forte intensité des petites pensions dans les territoires ultramarins est confirmée par l'étude de la CNAV : parmi les assurés ayant liquidé leurs pensions en dehors de Métropole, 54% d'entre eux (soit 124 000) ont une pension inférieure à 1000 €, soit davantage que pour le reste de la population.

Plusieurs explications peuvent venir expliquer cette plus forte intensité :

(i) Une plus grande part de carrière incomplète - qui est le principal déterminant d'une petite pension - en raison d'un développement de la protection sociale historiquement plus tardive qu'en métropole.

(ii) La subsistance de pans du marché de travail sans complémentaire retraite obligatoire, par exemple à Mayotte ou pour les salariés agricoles dans certains départements.

(iii) D'une manière plus générale, un contexte économique peu favorable au développement de l'emploi et à la hausse des salaires, principaux éléments permettant d'assurer une pension de retraite significative.

#### **IV. Les principaux enseignements des travaux d'expérimentation pour la lutte contre le non-recours à l'Aspa à partir d'un ciblage par datamining : ciblage des potentiels bénéficiaires de l'Aspa – description, démarches réalisées et résultats des travaux effectués par les caisses auprès des assurés ciblés**

##### **Le contexte**

En matière d'accès aux droits sous conditions de ressources (ASPA, pensions de réversion), l'objectif à terme de la branche retraite du régime général est de simplifier et automatiser le calcul des droits en développant les échanges de données et en faisant évoluer la législation.

Dans l'attente de cette cible, un chantier d'appui statistique et recherche sur le non-recours et le recours à l'ASPA a été lancé.

Ce chantier, piloté par la Direction statistiques, prospective et recherche (DSPR) de la Cnav et centré dans un premier temps sur l'ASPA, vise à :

- Expérimenter conformément à la COG (Convention d'Objectif et de Gestion) des actions de lutte contre le non-recours à l'ASPA à partir d'un ciblage par datamining (utilisant notamment l'EIRR), afin d'apporter un appui statistique aux caisses menant des actions de non-recours à l'ASPA, d'évaluer l'apport d'une approche par datamining, et de capitaliser sur l'expérience des caisses en matière d'action de lutte contre le non-recours ;
- Disposer d'éléments quantitatifs et qualitatifs pour étayer vis-à-vis de la tutelle les demandes de simplification et d'automatisation de la branche (éléments de connaissance sur le non-recours, sur l'impact potentiel de certaines ressources sur la non-éligibilité...);

Ce chantier d'appui statistique est mené avec les caisses qui ont souhaité s'engager sur ce sujet dans le cadre de l'appui statistique à la branche des CPG (Contrat Pluriannuel de Gestion) à savoir la Carsat Auvergne, la Carsat Nord-Est, la Carsat Normandie, la Carsat Sud-Est, la CGSS de La Réunion ainsi que la Carsat Midi-Pyrénées qui a rejoint la démarche à l'automne 2019.

La Carsat Bourgogne-Franche-Comté qui a inscrit ce sujet dans son CPG a également été associée, même si compte tenu de ses engagements à court terme elle ne pouvait mener d'opération auprès des assurés. Des synergies ont également été effectuées avec la Carsat Languedoc-Roussillon qui a notamment mis à disposition les travaux sur le non-recours Aspa menés dans le cadre de l'observatoire des fragilités.

### **Le déroulement des travaux et les principaux enseignements**

Des listes d'assurés susceptibles d'être en non-recours Aspa ont été fournies par la DSPR sur le champ de l'expérimentation (assurés mono-pensionnés vivant seuls, ayant au moins un an de plus que l'âge minimal d'attribution de l'Aspa selon le type de pension et moins de 75 ans, potentiellement éligibles à 100 € d'Aspa...) à l'issue d'un ciblage par datamining associant une probabilité d'éligibilité à chaque assuré. Ces listes ont fait l'objet d'un traitement par les six caisses participantes en préalable à leurs opérations de contact, visant notamment à éliminer les assurés n'ayant pas de coordonnées téléphoniques, soit un tiers des assurés ciblés.

Sur 802 appels émis lors des campagnes de phoning réalisées par les caisses :

- 44 % des appels ont abouti à un échange avec l'assuré (soit 350 assurés) et 56 % n'ont pas abouti (majoritairement des assurés qui n'ont pu être joints, et de manière plus minoritaire des faux numéros, des refus...).

Au total, si on tient compte également des assurés n'ayant pas fait l'objet d'essai de contact (sans coordonnées, démarches déjà en cours...), on peut estimer à 3 sur 10 la proportion d'assurés initialement ciblés pour lesquels un échange téléphonique peut avoir lieu, soit 350 assurés.

- Parmi les 350 assurés pour lesquels un échange téléphonique a été mené, 47 % ont souhaité obtenir un rendez-vous ou l'envoi par courrier d'un formulaire Cerfa de demande d'ASPA (soit 166 assurés).

Ces assurés ont majoritairement déclaré lors du contact téléphonique ne pas avoir déjà entendu parler de l'allocation ASPA ex-minimum vieillesse qui garantit sous certaines conditions un montant minimum de retraite. Les assurés ne poursuivant pas la démarche citent également spontanément fréquemment la non-connaissance de l'allocation pour justifier leur non-recours, mais également le recours sur succession ou le fait qu'ils ne remplissent pas les conditions. Au total, sur l'ensemble des assurés contactés, la non-connaissance ou méconnaissance de l'ASPA est le motif de non-recours le plus souvent cité. Les remontées qualitatives sur la suite des échanges

suggèrent toutefois que cette réponse ne correspond pas nécessairement à une méconnaissance totale, mais à une connaissance trop vague pour être opérationnelle.

La plupart des personnes contactées apparaissent éligibles à l'ASPA sur la base des informations recueillies lors de l'entretien téléphonique, ce qui confirme la qualité du ciblage par datamining. Néanmoins, toutes ne souhaitent pas s'engager dans une demande d'ASPA (non-recours).

- 65 ASPA étaient attribuées au 30 juin 2020, ce qui rapporté aux 166 assurés ayant souhaité poursuivre la démarche suite à l'entretien téléphonique, représente 39 % (ou encore 19 % des assurés pour lesquels un échange téléphonique a eu lieu).

Les 61 % de cas n'ayant pas donné lieu à attribution de l'ASPA se décomposent en :

- 34 % de cas sans suite (il s'agit le plus souvent d'assurés qui, à la suite du rendez-vous physique où un cerfa de demande d'ASPA leur a été donné n'ont pas renvoyé leur dossier complété ou des assurés ayant souhaité recevoir par courrier le formulaire cerfa de demande d'ASPA et qui n'ont également pas renvoyé leur dossier complété) ;
- 16 % en attente du retour de l'assuré pour une prise de rendez-vous. Ces assurés sont de la CGSS de la Réunion. Il est à noter qu'à la fin des campagnes téléphoniques à la Réunion, sur 51 appels décrochés 43 assurés ont souhaité être recontactés pour avoir plus d'informations.
- Le plus souvent ces assurés voulaient d'abord en discuter avec leurs enfants et être recontactés après. Les 43 assurés ont été recontactés et parmi eux 16 ont demandé un rendez-vous physique pour déposer une demande d'ASPA (il y a eu 15 attributions et 1 rejet).

Les 27 restants ont émis le souhait de recontacter la CGSS plus tard pour une éventuelle prise de rendez-vous pour effectuer la demande de l'ASPA. Ils n'ont pas encore donné de nouvelles et constituent les 16 % dont le retour est attendu ;

- 8 % de cas de rejets (dont 85 % de rejets pour ressources et 15 % de rejets pour non-réponse aux courriers) ;
- 3 % de dossiers dont l'instruction est encore en cours.

Ces proportions sont très variables d'une caisse à l'autre (taux d'attribution allant de 29 % à 57 % des assurés ayant souhaité poursuivre la démarche).

Une campagne complémentaire par mail a été menée par la Carsat Midi-Pyrénées. Un mail était disponible pour 31 % de la population ciblée. Les résultats à ce jour sur les 603 emails envoyés sont les suivants : 92 % des mails ont été délivrés, 77 % des

mails délivrés ont été ouverts, 50 % des mails délivrés ont conduit l'assuré à cliquer sur le lien vers le site Mesaid.es.gouv.fr et 70 téléchargements du formulaire de demandes d'Aspa ont été effectués. 5 % des 603 assurés ont eu l'ASPA attribué à fin juin (soit 32 assurés parmi lesquels 8 ont téléchargé le formulaire de demande).

Un suivi des assurés qui ont fait ces téléchargements pour savoir s'ils déposent leur demande d'ASPA va être fait. Si les mails ne sont disponibles que pour une partie de la population ciblée, ils semblent pour cette population-là être un moyen relativement efficace pour une campagne d'accès aux droits ASPA.

Enfin, la population ciblée par datamining lors de cette expérimentation recoupe peu la population ciblée par les observatoires des fragilités par rapprochement de données maladie (droit à la CSS - Complémentaire Santé Solidaire - qui a remplacé l'ACS) et vieillesse. Il est probable que le datamining à partir de données vieillesse permette d'atteindre une population ne recourant pas non plus à ses droits en matière de CSS. En ce sens, les deux démarches (datamining et observatoires) apparaissent très complémentaires.

Ces travaux vont être complétés par des entretiens approfondis menés par des chercheurs de l'URV (Unité de Recherche sur le Vieillissement) auprès d'assurés en non-recours.

## V. Les effets de la mise en place d'une garantie différentielle pour les retraités du champ LURA (mesure pour le stock de prestataires) et RCI (mesure pour le flux des indépendants)

La Cnav a chiffré cette proposition en retenant l'hypothèse d'un taux de CSG de 3,8 %, soit un taux de prélèvements sociaux de 4,3 %.

Les montants de la garantie LURA pour les assurés ayant une carrière pleine sont, en euros courants :

	2021	2022	2023	2024	2025
Garantie nette		1 018,79	1 059,51	1 099,38	1 135,21
Garantie brute csg 3,8%		1 064,56	1 107,12	1 148,78	1 186,22
<b>en % Smic net</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Garantie nette		81%	83%	84%	85%
Garantie brute csg 3,8%		84,7%	86,4%	87,9%	88,8%

En 2025, plus de 1,1 million de prestataires devraient bénéficier de la garantie LURA. Celle-ci s'élèverait en moyenne à 168€ par mois, pour un coût de 2,3 Md€.

Après 2025, le nombre de bénéficiaires devrait diminuer en lien avec les décès et malgré les nouveaux bénéficiaires indépendants.

Entre 2022 et 2025, tous les ans (au 1<sup>er</sup> janvier N pour le stock de prestataires ayant liquidé en N-1 et avant et à la liquidation pour les nouveaux prestataires N) le calcul suivant est réalisé :

Si taux plein et durée cotisée  $\geq$  120 tr alors :

*garantie proratisée N = garantie pleine N (pr ex 85% du smic) \* durée validée tous régimes / DAR*

*garantie attribuée N = garantie proratisée N – pension tous régimes*

**A compter de 2026**, une garantie « RCI » de 85% SMIC au moment de la liquidation est appliquée au flux de départ des affiliés RCI. Ceux-ci doivent avoir le taux plein, avoir cotisé au moins 120 trimestres et avoir validé au moins 70 trimestres au sein du SSI. Pour les carrières incomplètes la garantie est proratisée selon la durée validée (tous régimes) avant d'être comparée à la pension tous régimes des assurés.

Après la liquidation, le montant différentiel de la garantie versée à la liquidation est revalorisé selon l'inflation.

**Effets de la garantie « LURA » (mesure pour le stock de prestataires) et RCI (mesure pour le flux des indépendants) :**

En 2025, plus de 1,1 million de prestataires devraient bénéficier de la garantie LURA. Celle-ci s'élèverait en moyenne à 168€ par mois, pour un coût de 2,3 Md€.

Après 2025, le nombre de bénéficiaires devrait diminuer en lien avec les décès et malgré les nouveaux bénéficiaires indépendants.

<b>Garantie LURA stock et garantie flux SSI</b>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050
Stock de bénéficiaires de la garantie LURA et SSI (moyenne annuelle)	0	0	877 486	980 670	1 073 014	1 148 044	1 009 067	636 150	311 685
Garantie moyenne mensuelle pour le stock de bénéficiaires € constants 2017	-	-	147	155	162	168	166	156	135
<i>Source</i> : Modèle Prisme – CNAV									
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050
Coût de la garantie LURA et SSI M€ constants 2017	0	0	1 550	1 819	2 085	2 319	2 005	1 194	507
<i>Source</i> : Modèle Prisme – CNAV									

### Effet global hausse majoration MICO et garanties LURA et SSI

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030	2040	2050
Coût de la mesure Mico et garanties M€ constants 2017	0	0	1 550	1 830	2 112	2 374	2 237	2 043	2 676
En % des masses versées par les régimes du champs LURA	0,00%	0,00%	1,22%	1,41%	1,59%	1,75%	1,49%	1,14%	1,24%
<i>Source</i> : Modèle Prisme – CNAV									

## **VI. Contribution écrite des syndicats**

Dans un souci de consultation des syndicats représentatifs (salariés et patronaux), les rapporteurs ont souhaité lancer un appel à contribution écrite pour recueillir leurs analyses, positions et revendications sur les retraites et retraités modestes.

Trois d'entre eux ont répondu et produit une note : la CFTC, la CFDT et l'UNSA (contactée en supplément à la demande du co-rapporteur Lionel CAUSSE).



**Monsieur Nicolas TURQUOIS**  
Monsieur Lionel CAUSSE  
Députés - Assemblée Nationale  
126, rue de l'Université  
75006 PARIS

Bagnolet, le 23 septembre 2020

Messieurs les députés,

Vous avez été saisi par le premier ministre d'une mission portant sur la prise en compte des petites retraites. Pour l'UNSA ce sujet revêt une importance capitale.

Comme vous le savez notre organisation syndicale est très attachée au système de protection sociale, et notre système de retraite en est un des piliers.

En effet, le système opère des redistributions qui viennent contribuer à réduire les inégalités sociales, et cette réduction des inégalités est indispensable pour garantir une cohésion sociale dans notre pays, qui plus est lorsqu'il est durement mis à l'épreuve.

La crise sanitaire et économique que nous traversons le démontre. Elle bouleverse notre conception de la protection sociale car de nouveaux besoins sont apparus, dans un contexte de financement malheureusement exsangue.

S'y ajoute des changements importants dans le monde du travail comme l'avènement de nouvelles formes d'emplois bien souvent plus précaires. La précarisation du travail aura des conséquences importantes sur le niveau des pensions de retraite, comme sur les sources de financement de la Sécurité sociale.

Pour l'UNSA, cette nouvelle donne doit nous amener à nous interroger plus globalement sur le mode de financement de la protection sociale à court et à moyen terme. C'est d'ailleurs dans ce cadre que l'UNSA demande à ce que le HCFIPS soit saisi de cette question.

S'agissant des retraites, aujourd'hui plus de 34% de ces bénéficiaires ne perçoivent que le minimum contributif.

Pour rappel, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 le montant du MICO s'élève à 642,93 euros par mois (702,54 euros avec la majoration) pour une carrière complète. Or, le projet de loi instituant un système universel de retraite prévoyait de porter ce minimum contributif à hauteur de 85% du smic en 2025.

**Union Nationale des Syndicats Autonomes**

 [www.unsa.org](http://www.unsa.org)

 21 rue Jules Ferry - 93177 Bagnolet Cedex

 01 48 18 88 00

 [unsa@unsa.org](mailto:unsa@unsa.org)

    @UNSA\_Officiel

Tout en saluant cette proposition l'UNSA, revendiquait et revendique toujours la mise en place d'un minimum contributif à 100% du SMIC pour une carrière complète.

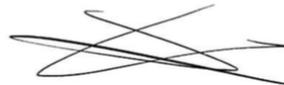
Pour nous, le niveau de ce minimum devrait en être garanti par une indexation sur l'évolution du SMIC et non plus sur l'inflation.

Aujourd'hui plus qu'hier, il nous semble donc nécessaire d'acter ses évolutions pour les futurs retraités comme pour les retraités actuels.

C'est pour nous une mesure de justice sociale que le système de retraite doit légitimement assumer.

Je reste à votre entière disposition pour échanger avec vous sur l'ensemble de ces sujets.

Dans, l'attente de vous rencontrer veuillez croire, Messieurs les députés, en l'expression de mes respectueuses salutations.



Dominique CORONA  
Secrétaire Général Adjoint

## Préparation négociation

Pour information ou validation  
Service Politique sociale



Pantin, le 15 septembre 2020

### MISSION GOUVERNEMENTALE SUR LES RETRAITES MODESTES

Pour la CFTC, le projet de réforme d'un Système Universel de Retraite sous tendant le passage à un système en points était l'occasion de repenser l'articulation des différents minimums de pensions. Notre organisation souhaitait principalement garantir un montant minimal de pension supérieur au seuil du minimum vieillesse pour les assurés ayant cotisé toute leur vie sur la base d'un faible niveau de rémunération. Ce dispositif devait garantir aux assurés ayant effectué une carrière complète une retraite nette égale à 100% du SMIC net. Compte tenu de l'urgence de la situation de certains retraités modestes, la CFTC souhaitait mettre en place une montée progressive de ce minimum de pension dès 2022.

#### **AVANT-PROPOS :**

##### Présentation des dispositifs :

Le terme de « petites pensions » portées à un minimum peut recouvrir des notions différentes : il peut s'agir de pensions de retraite portées au niveau du minimum contributif ou de celles complétées par des prestations du minimum vieillesse. Même si certains assurés bénéficient des deux dispositifs, leurs logiques sont différentes.

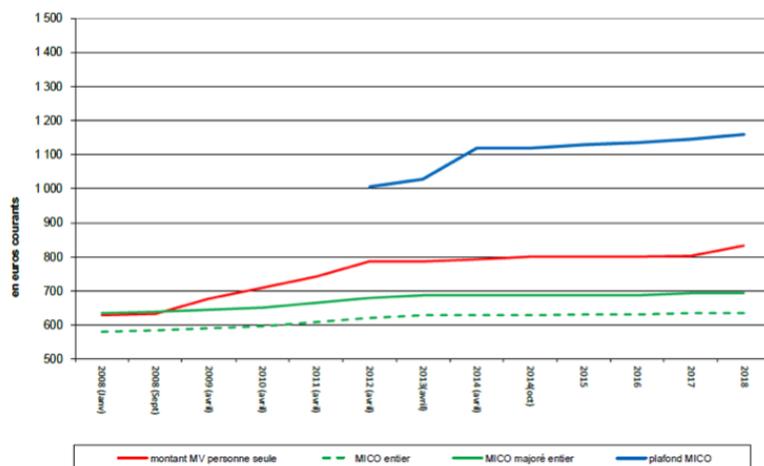
Le **minimum vieillesse (ASP<sup>1</sup>)** a pour objectif d'assurer aux personnes âgées de 65 ans (ou dès l'âge légal en cas d'inaptitude au travail) un revenu minimal lorsqu'ils ont peu (ou pas) cotisé à la retraite. Ce dispositif est constitué de plusieurs prestations non contributives attribuées sous conditions de ressources et de résidence. Les prestations s'ajoutent aux ressources propres des bénéficiaires pour permettre d'atteindre le montant global du minimum vieillesse, soit, depuis le 1er janvier 2020, 903,20€ par mois pour une personne seule. **L'allocataire du minimum vieillesse a un niveau de vie proche du seuil de pauvreté monétaire, car le plafond de ressources prend en compte la quasi-totalité de celles-ci à l'exception notable des allocations logement.** Il s'agit d'un dispositif non contributif c'est-à-dire sans contrepartie de cotisation.

Le **minimum contributif (MICO)**, lui, a été créé en 1983 et avait initialement 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 de 1983). Pour un assuré qui part à la retraite avec le taux plein, au 1er janvier 2020, le montant mensuel entier non majoré s'élève à 642,93€. Dans le cas où le bénéficiaire réunit au moins 120 trimestres cotisés dans le régime général, le minimum contributif est majoré à hauteur de 8 430,56 € par an soit 702,55€ par mois en 2020. Cette majoration est proportionnelle au nombre de trimestres que l'assuré a cotisé dans le régime général.

Avec cette condition, **la cible visée est donc celle d'assurés ayant eu une carrière complète avec de faibles salaires.** L'assuré qui perçoit le minimum contributif n'est pas nécessairement pauvre. Sa

<sup>1</sup> ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées, elle est de

Graphique 1. Comparaison des barèmes du minimum vieillesse pour une personne seule et du minimum contributif



Source : Campus, base réglementaire Cnav.

## I. UN DISPOSITIF RENOVE DU MINIMUM DE PENSION (MICO) POUR ATTEINDRE 100% DU SMIC NET

### a. La perspective du passage à un système Universel de retraite nous invite à rénover le minimum contributif.

La CFTC demande une augmentation vraiment significative du montant minimum des pensions et revendique une pension minimale à 100% du SMIC net aussi bien dans le futur système universel que dans le système actuel.

La CFTC souhaite que les personnes (salariés, agriculteurs, indépendants) qui ont effectué une carrière complète) bénéficient d'un complément différentiel pour porter leur retraite à 100% du Smic net. Par carrière complète nous entendons, le nombre de trimestres de cotisation requis dans sa génération (soit 172 trimestres/ 43 ans ou 516 mois) pour les personnes nées en 1973.

Ce complément différentiel s'ajoute aux droits propres de l'assuré afin de porter le niveau final de sa retraite à 100% du SMIC net. Ainsi, ce minimum de retraite constitue un mécanisme de solidarité pleinement intégré à la retraite, et non un minimum social.

**Ex :** Un salarié agricole s'est constitué des droits propres de retraite à hauteur de 750 € euros mensuel. La prestation du complément différentiel s'établi alors à 421 € ce qui porte la pension totale (pension de droit propre + prestation) à 1171 €.

**Ex :** Un artisan s'est constitué des droits propres de retraite à hauteur de 950 euro mensuel s de pension de droit propre. La Prestation du complément différentiel de retraite s'établi alors à 221 € ce qui porte la pension totale (pension de droit propre + prestation) à 1171€

Le complément différentiel de pension sera, comme aujourd'hui, réservé aux assurés justifiant d'au moins 120 trimestres de cotisation auprès du régime général de la Sécurité et qui liquideront leurs droits avec tous leurs trimestres ou à l'âge d'annulation de la décote.

Dans la perspective du passage à un système de retraite universel, ce dispositif serait rendu accessible à tous les assurés quel que soit leur statut professionnel (salarié, fonctionnaire, indépendants). Le complément différentiel de pension serait exprimé alors en point afin d'atteindre la cible de 100% du Smic net. Il serait étendu progressivement à la fonction publique et cela impliquerait de prévoir une

harmonisation progressive des règles entre le Minimum garanti (MIGA) et le Minimum Contributif (MICO) rénové.

Lorsque l'assuré n'a pas accompli la durée requise (42 années/172 trimestres pour la génération 1973), le montant du complément différentiel continuerait d'être proratisé en fonction de la durée acquise.

L'âge légal de départ à la retraite (62 ans) constitue l'âge d'ouverture du droit à la pension minimale. Compte tenu, de la générosité du système que nous proposons, les règles de majoration du minimum contributif serait progressivement supprimées.

L'accès au montant contributif reste dans un premier temps conditionné à une durée minimale d'assurance cotisée de 120 trimestres (30 années de cotisation) au régime général. A termes, la perspective d'un régime universel doit rendre caduque cette majoration puisque tous les actifs cotiseront au sein du même régime de retraite.

Ce MICO<sup>2</sup> rénové et Universalisé permettrait de relever le montant de la pension de retraite initiale servie par les régimes alignés (Régime général de salariés et de indépendants et salariés agricoles) mais dont les droits sont peu nombreux du fait de la faiblesse des salaires durant la carrière.

---

#### **Résumé des propositions :**

- L'instauration d'un complément différentiel pour porter à 100% du Smic net le minium de pension pour une carrière complète. L'assuré doit justifier du nombre de trimestres de cotisation requis dans sa génération pour bénéficier d'une pension de base sans abattement ou avoir atteint l'âge d'annulation de la décote (de 65 à 67 ans)
- Dans le Système universel cette allocation différentielle sera constituée de point supplémentaires.
- Dans le système actuel, elle sera exprimée à la fois en euros (régime de base) et en points supplémentaires (régimes complémentaires)
- Lorsque l'assuré n'a pas obtenu la durée de cotisation nécessaire, l'allocation différentielle de pension est proratisée.
- L'assuré doit avoir atteint l'âge légal de 62 ans et continuera de justifier d'une durée d'assurance de 120 trimestres au régime général pour bénéficier du MICO rénové.
- Un calendrier doit prévoir l'extension du dispositif aux travailleurs indépendants (hors régime général) et à la fonction publique du minimum de pension
- Le MICO rénové sera revalorisé, chaque année, comme le Smic (et non plus comme les retraites de base).

---

#### **b. Une montée en charge progressive pour atteindre 100% du Smic net en 2025**

**La CFTC souhaite que le passage à ce MICO rénové soit engagée de façon progressive dès 2022 avant l'entrée en vigueur du nouveau système.** La CFTC prône une phase de progression avec la cible suivante : 100% du SMIC net en 2025 : 85 % dès 2022 puisque cet engagement est pris de longue date, 90 % en 2023, 95 % en 2024 et 100% en 2025.

---

<sup>2</sup> Le minimum contributif désigne un «montant plancher» en dessous duquel la pension de la retraite de base ne peut pas descendre. Le minimum contributif est fixé à 642,93 euros par mois en 2020 ou 7 715,17 € par an en 2020. Ainsi, si le montant de la retraite de base d'un assuré est trop faible, il sera porté à hauteur du minimum contributif.



## Mission gouvernementale sur les retraites modestes Contribution de la CFDT

### 1. La revalorisation du minimum contributif

#### 1.1. Etat des lieux

Le minimum contributif (Mico) ne concerne qu'une partie de la retraite obligatoire, le régime de base. Retraite forcément complétée par la retraite complémentaire, soit en moyenne un tiers des pensions pour ceux ayant été sous le plafond sécu. On ne peut pas comparer le minimum contributif avec l'Aspa (allocation de solidarité des personnes âgées, cf. point 4).

La retraite reste le reflet de la carrière et des inégalités subies, en particulier le travail à temps partiel imposé, le travail saisonnier, les contrats courts (CDD, intérim...) et l'invalidité. Ces causes génèrent un faible salaire annuel moyen, la base de calcul de la retraite.

En 2018, selon la Cnav, 37% des nouveaux retraités de l'année ont bénéficié du minimum contributif.

Ce minimum contributif, institué en 1983, est à mettre à l'actif de la CFDT. Nous revendiquons, pour ceux qui ont cotisé mais ont perçu de faibles salaires, un minimum de toutes les pensions égales au Smic. En janvier 1984, le minimum contributif représentait environ 75 % du Smic net. Avec la retraite complémentaire Arrco, il garantissait ainsi un revenu mensuel proche du Smic net.

Il était et est toujours revalorisé chaque année comme les pensions. Mais depuis 1986, ces revalorisations sont indexées sur l'indice des prix et non sur le Smic. Ainsi, **le montant du minimum contributif brut est tombé à 55 % du Smic net en 2003.**

En 2003, une première revalorisation a été actée dans la loi de réforme des retraites : « En 2008, le minimum de pension s'élèvera à 85 % du Smic net pour une carrière pleine. » Mais la hausse a été réservée aux trimestres cotisés, créant ainsi deux Mico, le normal et le majoré. **Trois revalorisations ont permis de remonter le Mico majoré. Il était en 2008 à 64% du Smic net** (pour une carrière complète cotisée et pour un retraité non imposable), soit un montant pas loin d'être suffisant pour atteindre l'objectif de 85% au global, c'est-à-dire en prenant en compte la pension complémentaire. **Seulement, depuis 2008, les règles de**

**revalorisation ont fait que le minimum contributif s'est à nouveau dégradé.**

En 2008, le législateur a par ailleurs alourdi les conditions pour obtenir le minimum contributif majoré, à savoir justifier d'au moins 120 trimestres cotisés, soit 30 années. Ce dispositif pénalise d'abord les travailleurs percevant une pension d'invalidité une grande partie de leur carrière et ensuite les bénéficiaires de l'AVPF (Assurance Vieillesse des Parents au Foyer).

En 2010, nouvelle réforme : le Mico est réservé à ceux dont le total des retraites personnelles est inférieur à un plafond. En contrepartie le minimum contributif aurait pu être augmenté mais il ne l'a pas été.

### **1.2. Revendications CFDT**

Aujourd'hui encore, la CFDT revendique un **minimum de pension pour une carrière complète égal au Smic net** (pension de base + retraite complémentaire). Pourquoi le Smic net ? Si le bénéficiaire du minimum contributif n'est pas imposable, cas le plus fréquent, sa pension n'est pas soumise aux cotisations sociales, contrairement au salarié au Smic soumis, lui, à des cotisations estimées à 21 %. On ne revendique pas une retraite minimum supérieure au Smic.

Par ailleurs, le minimum contributif est accordé au moment de la liquidation de la pension sur la base des droits connus à cette date. Son montant évolue ensuite comme toutes les pensions par une indexation sur les prix. Cela a pour conséquence un décrochage du minimum contributif vis-à-vis du Smic aussi bien en stock qu'en flux. Les revalorisations telles que celles de 2004, 2006 et 2008 viennent compenser ce fait mais n'agissent que sur le flux. En effet, ces revalorisations ne concernent pas les pensions antérieurement liquidées au niveau du minimum. Tant que le minimum contributif restera revalorisé comme les autres retraites, l'écart avec le Smic se creusera à nouveau. Selon nos calculs, le minimum majoré se situe à présent à 60% du Smic net.

**La CFDT revendique donc que le minimum contributif des assurés dont la pension est déjà liquidée soit chaque année portée au niveau du minimum contributif perçu par les nouveaux assurés de la même année.** L'objectif étant que les pensions des assurés du stock ne décrochent pas par rapport au flux et que ces mêmes assurés ne perdent pas en niveau de vie relatif.

Rappelons que la majoration au titre du minimum est connue et mémorisée. Par exemple, elle n'est pas prise en compte pour le calcul de la réversion. Elle est donc facile à revaloriser.

Enfin, la CFDT revendique de simplifier le minimum contributif **en fusionnant, pour le stock et le flux, les deux minimas au niveau du minimum majoré et ce, sur la base des trimestres validés.**

Pour la CFDT, il est essentiel de garder un mécanisme qui permette de limiter les inégalités de pensions. Toutefois, l'objectif du système de retraites n'est pas de compenser toutes les inégalités salariales. C'est pourquoi, une politique salariale est déterminante en amont, tant sur le plan nominal que sur la réduction des inégalités.

## **2. Le minimum garanti des régimes des fonctions publiques**

Le minimum garanti des régimes des fonctions publiques a la particularité d'être indexé sur la valeur de de l'indice majoré 227. Il est revalorisé chaque année comme les pensions de retraite, donc l'indice des prix. Toutefois cet indice ne suit pas le Smic, **le minimum garanti subit le même sort que le minimum contributif. Il faut donc a minima lui assurer une trajectoire équivalente à ce qui est proposé ci-avant pour le minimum contributif en retenant qu'il n'existe pas de véritable régime complémentaire comme dans le secteur privé.**

## **3. Le minimum contributif dans la perspective du système universel des retraites**

Le projet de loi du régime universel de retraite devait reprendre la promesse du président de la République, à savoir de maintenir un minimum de retraite égal à 85% du Smic net lors du départ en retraite. La question du maintien de cette indexation sur le Smic reste posée.

Par ailleurs, le projet de loi prévoyait que la proratisation se ferait sur les périodes cotisées et non pas uniquement validées. Or, cela aurait pénalisé surtout les carrières hachées et en particulier les travailleurs handicapés ou invalides inaptes à tout emploi une grande partie de leur carrière. **Réforme ou pas réforme, il faut donc assurer un même niveau de protection que ce qu'apporterait une proratisation sur les périodes validées.** La situation actuelle avec le recours intensif à l'activité partielle et notamment de longue durée le justifie d'autant plus.

Enfin, la trajectoire du minimum contributif prévu par le projet de loi avait pour effet que celui-ci allait finir par rejoindre et dépasser celui du minimum garanti. Le système universel devrait ainsi s'orienter **vers un dispositif unique de minimum de pension.**

#### **4. L'allocation de solidarité aux personnes âgées**

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ex minimum vieillesse) n'est pas une retraite mais l'équivalent du RSA des actifs pour les personnes âgées en retraite. Elle est une allocation versée sous condition de ressource et avec récupération sur succession.

La complexité de la prise en compte des ressources, y compris ce qui est déposé sur le compte courant, et le taux appliqué à l'épargne (3% de revenus fictifs) d'une part, et la récupération sur succession d'autre part, ont des effets dissuasifs, et donc entraînent des non-recours.

La CFDT revendique **L'application d'un taux fictif aux revenus des biens, égal à celui du Livret A ; soit 0,5% an au lieu de 3%.**

Ces dernières années, l'ASPA a augmenté et tend à rattraper le Mico créant ainsi des sentiments d'injustices pour les bénéficiaires du second. **L'augmentation de l'Aspa plaide donc également pour l'augmentation du Mico.**

#### **5. La problématique du non recours**

En plus de ce que qui est déjà soulevé par la présente note, le très récent rapport de la Cour des comptes sur le minimum contributif ou encore les expérimentations de la Cnav en matière d'Aspa mettent en évidence un vrai sujet concernant le non recours aux droits. Problème qui s'accompagne de celui de délais de traitements excessivement longs. Il y a donc une évidente marge d'amélioration du système dans son ensemble, sans doute à rechercher au niveau de l'inter-régime et d'une meilleure mise en connexion des systèmes d'information. On peut aussi d'ores et déjà reprendre les propositions de la Cours de comptes à savoir la résorption en urgence du stock de dossiers en attente et améliorer l'information à destination des assurés.

Présenté par **Lionel Causse**, Député des Landes  
et **Nicolas Turquois**, Député de la Vienne

**XVe législature de la Ve République**