

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 25 septembre 2012 à 14 h 30

« I - Avis technique sur la durée d'assurance de la génération 1956

II - Réflexions sur les règles d'acquisition des droits et de calcul des pensions »

II - Document N°5

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

**Evaluation d'un passage à un calcul sur les 25 meilleures années
pour les retraites des non-salariés agricoles**

IGAS

Synthèse du rapport – Mars 2012

Synthèse

- [1] L'article 91 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites demande au Gouvernement de remettre au Parlement dans les douze mois suivant la publication de la loi un rapport étudiant les conditions de passage du mode de calcul de la pension de base des non-salariés agricoles à un calcul sur les vingt-cinq meilleures années qui n'est actuellement pas appliqué par ce régime.
- [2] En effet, le régime des non-salariés agricoles (NSA) – exploitants agricoles, aides familiaux et collaborateurs – a conservé une structure et une physionomie spécifiques, héritées d'une création qui l'a inscrit durablement en dehors des évolutions qui ont concerné d'autres régimes de non-salariés comme ceux des artisans et commerçants, qui ont été alignés en 1973 sur le régime général.
- [3] Ces spécificités se traduisent notamment dans l'architecture de la pension de base, composée d'une pension forfaitaire (dont le montant ne dépend que de la durée d'assurance dans le régime) et d'une pension dite « proportionnelle » en points, dont le montant est déterminé par le nombre de points acquis, en fonction des cotisations versées, sur l'ensemble de la carrière.
- [4] Toutefois, le régime à points NSA se rapproche davantage des régimes alignés que d'autres régimes à points par plusieurs aspects : durée d'assurance de référence, règles de décote et surcote, âge d'annulation de la décote et âge légal, mode d'indexation de la valeur du point.
- [5] En outre, la pension proportionnelle, en dépit de son nom, permet de garantir des droits minimaux aux bas revenus, du fait d'une assiette minimale pour les exploitants, d'une assiette forfaitaire pour les aides familiaux et les collaborateurs, et d'un barème d'acquisition des points favorable aux faibles montants de cotisations. Ces règles d'assiette et de barème constituent des éléments importants de solidarité du régime de base NSA intégrés au cœur même du dispositif de calcul des droits, dès avant l'intervention du dispositif de pension minimale de retraite (PMR), qui a été mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et se substitue à l'absence de droit au minimum contributif (MICO) des régimes alignés au titre des années de carrière dans le régime NSA.
- [6] Ces éléments de solidarité rendent le bilan du régime NSA nettement plus favorable que les régimes alignés pour les assurés à assiette faible, notamment du fait de l'absence de la condition d'une assiette de cotisations de 200 SMIC horaires (1800€ en 2011) pour valider un trimestre. La dispersion des pensions et les inégalités entre hommes et femmes sont donc beaucoup plus faibles au régime NSA que dans les autres régimes.
- [7] Quant au niveau moyen de la pension des retraités NSA (mono-pensionnés et poly-pensionnés dont le régime principal est le régime NSA), il était en 2008 inférieur de 48% au niveau moyen de la pension de l'ensemble des retraités.
- [8] Si on compare les NSA avec les artisans et commerçants, davantage comparables en raison de leur statut d'indépendants et du rôle du patrimoine d'exploitation dans l'épargne en vue de la retraite, on constate que l'écart entre NSA et artisans et commerçants est en effet plus faible qu'entre NSA et l'ensemble des retraités : la pension moyenne des NSA est inférieure de 35,7% à celle des pensionnés dont le régime social des indépendants (RSI) est le régime principal.
- [9] L'écart est encore réduit si on ne compare que les régimes de base (-35,2% par rapport à l'ensemble des retraités, -25,7% par rapport au RSI), du fait des limites des droits acquis au titre du régime complémentaire obligatoire (RCO) malgré un dispositif d'attribution gratuite de points pour les périodes précédant 2003.
- [10] La comparaison entre NSA et autres régimes conduit en outre à des conclusions différentes selon le genre des pensionnés, le niveau relatif des pensions et la génération : la comparaison est moins défavorable, voire peut devenir favorable, au régime NSA, si on l'effectue sur les femmes, sur les niveaux de pension les plus bas, sur les générations les plus anciennes et si on rapproche la situation de celle du RSI.

- [11] La faiblesse relative des pensions agricoles doit enfin être rapportée à la faiblesse de l'effort contributif, du fait de l'effet des barèmes passés, et de dispositifs qui minorent l'assiette et les droits mais préservent le patrimoine professionnel des exploitants.
- [12] Les pensions agricoles ont fait l'objet de mesures successives d'amélioration, dont la création et l'élargissement de la PMR constituent les derniers développements.
- [13] Le passage dans le régime NSA à un calcul sur les 25 meilleures années, qui permet dans les régimes alignés de neutraliser les variations de revenus, répondrait à plusieurs finalités :
- l'équité entre les régimes de retraite par l'alignement des règles de calcul. Il s'inscrirait ainsi dans un mouvement de convergence générale des régimes qui s'est traduit, au régime NSA, par un allongement de la durée d'assurance de référence par alignement sur le régime général à partir de 2003 ;
 - l'amélioration du niveau des pensions agricoles, afin de réduire la faiblesse de certaines de ces pensions et par ailleurs, de garantir les agriculteurs contre les effets pénalisants, au stade de la retraite, des mauvaises années résultant des aléas climatiques, des variations des cours des produits ou d'autres crises sectorielles.
- [14] La proposition d'un passage à un calcul sur les 25 meilleures années s'insère par ailleurs dans une réflexion sur une contributivité accrue du régime, visant à introduire une plus grande proportionnalité entre des droits à pension et cotisations, alors que le régime se caractérise aujourd'hui par une faible dispersion des pensions et par une indifférenciation des droits selon le niveau de cotisations lorsque l'assiette se situe entre 800 SMIC horaires et 2 MICO (7200 et 14295,5 € en 2011).
- [15] Le rapport discute l'adéquation d'un calcul sur les 25 meilleures années à ces finalités.
- [16] Concernant l'équité entre régimes, **le rapport montre qu'on ne peut considérer de façon isolée une règle d'un régime de retraite sans examiner l'ensemble des règles de ce régime : un alignement limité à une règle n'est pas une garantie d'équité et peut au contraire être inéquitable si certaines règles sont introduites sans d'autres qui constituent leur contrepartie. Si le régime NSA doit être réformé, cette réforme ne devrait donc pas porter sur la seule règle du calcul sur les 25 meilleures années, mais sur la globalité du régime.**
- [17] Quatre sujets devraient à cet égard être envisagés.
- [18] Le calcul sur les 25 meilleures années pose la question, pour les poly-pensionnés – majoritaires dans la population NSA – du nombre d'années prises en compte pour déterminer le revenu annuel moyen, dans le régime NSA comme dans les régimes alignés : il devrait tenir compte des durées d'assurance dans l'ensemble de ces régimes.
- [19] L'alignement du mode de calcul supposerait celui de l'effort contributif, non seulement pour les taux de cotisation, mais aussi pour les assiettes de cotisation. En effet, l'alignement du niveau de l'effort contributif, joint à la transposition de la règle de cotisation sur la base d'une assiette de 200 SMIC horaires pour valider un trimestre, suppose un arbitrage entre le maintien des assiettes minimale et forfaitaire actuelles, qui réduirait les droits des assurés concernés dès lors que ces derniers ne pourraient plus valider quatre trimestres par année, et leur relèvement, qui se traduirait par une hausse de l'effort contributif pour les cotisants à bas revenus. La question de l'évolution des statuts d'aide familial et de collaborateur est ainsi posée.
- [20] L'alignement soulèverait également la question du maintien de la possibilité d'accumuler des droits au-delà de la durée d'assurance de référence et du statut actuel des majorations de durée d'assurance qu'offre aujourd'hui le régime NSA.
- [21] Elle poserait également la question du maintien d'un dispositif spécifique de pension minimale ou de sa bascule vers le MICO, évolution qui se traduirait par des gains et des pertes selon les assurés, que la mission n'a pas été en mesure de chiffrer dans le délai imparti.

- [22] **La question du rythme de la transition d'un système à l'autre soulève par ailleurs un autre enjeu d'équité** : si une application aux personnes ayant déjà fait valoir leurs droits est à écarter en raison de son coût et des difficultés d'une remise en cause des droits calculés, l'application au flux de nouveaux pensionnés peut se faire soit en application immédiate rétroactive aux carrières passées, soit en application progressive aux seules carrières futures. L'option entre ces rythmes de transition renvoie à des arbitrages entre lisibilité et visibilité de la réforme d'une part, équité intergénérationnelle et maîtrise des dépenses d'autre part : une transition progressive évite que certaines générations cumulent les avantages des nouvelles règles en termes de prestations et ceux des règles passées en termes d'effort contributif, et peut réduire la montée en charge du coût de la réforme.
- [23] **Compte tenu de tous ces éléments, l'objectif général d'amélioration du niveau des pensions agricoles doit être décliné en identifiant plus précisément les gagnants et perdants éventuels d'un passage à un calcul sur les 25 meilleures années.**
- [24] **Les simulations réalisées dans le cadre de la mission montrent que les gains du calcul sur les 25 meilleures années sont très nettement concentrés sur les pensions les plus élevées.** De manière générale, seule une partie des assurés est gagnante à la réforme – dans une proportion comprise entre 5 et 65% selon le scénario retenu.
- [25] **À l'opposé, la réforme pourrait entraîner, dans des proportions qui dépendent du scénario retenu et de l'intervention d'une pension minimale, des perdants notamment parmi les pensions les plus basses :**
- d'une part, la transposition de la règle des 200 SMIC horaires pour valider un trimestre, qui, si elle ne s'accompagnait pas d'un relèvement de l'assiette minimale et de l'assiette forfaitaire, se traduirait par une forte minoration des droits du fait d'une réduction de la durée d'assurance validée ;
 - d'autre part, même si la durée validée était préservée, le passage d'un système en points à un calcul en revenu annuel moyen (RAM) pourrait réduire les pensions des assurés à revenu moyens ou bas s'ils ne bénéficient pas de la PMR ou d'un autre dispositif de pension minimale. Dans ce cas, le calcul sur le RAM, par rapport à un système à points est très perdant en-deçà d'un revenu moyen de 2 MICO (14295,5€ / an). Sauf passage au MICO, pour les cotisants à bas revenu, les droits seraient au mieux préservés, alors que l'effort contributif serait relevé : le rendement du régime pour les bas revenus serait donc dégradé.
- [26] **Ces effets traduiraient une proportionnalité accrue du régime NSA, au détriment de dispositifs actuels de solidarité comme les conditions de validation des trimestres, la PMR et le barème de points.**
- [27] **Par ailleurs, la réforme pourrait entraîner, selon le scénario de mise en œuvre, un surcoût qui serait mis à la charge de la solidarité nationale et interprofessionnelle.** Les simulations du bilan financier de la réforme dépendent largement du scénario retenu, et se heurtent à la difficulté de simuler l'intervention de la pension minimale de retraite ou du minimum contributif. Certaines options peuvent aboutir, à l'horizon 2040, à un surcoût de 500, voire 700 millions d'euros 2010 par an. Le financement de ce surcoût, dans un régime déficitaire et largement soutenu par la solidarité nationale et la compensation démographique, n'est actuellement pas défini.
- [28] Le calcul sur les 25 meilleures années n'est donc pas l'outil le plus approprié pour améliorer les retraites agricoles et accroître la contributivité du régime.
- [29] En outre, la réflexion nationale sur une réforme systémique prévue par l'article 16 de la loi de réforme des retraites de 2010 rendrait prématuré et à rebours des évolutions en cours le passage à un calcul sur les 25 meilleures années dans le régime NSA.
- [30] Dès lors, **la recherche d'une contributivité accrue du régime NSA, réintroduisant une proportionnalité dans les droits acquis en-deçà de 2 MICO (14295,5€/an), améliorant le niveau des pensions agricoles pour les plus hauts revenus, et ne nécessitant pas de nombreuses autres modifications des règles du régime NSA,** aurait plutôt vocation à passer par la création de tranches supplémentaires de cotisations au régime complémentaire obligatoire sur la tranche comprise entre 800 et 1820 SMIC horaires par an (entre 7200 à 16380€/an) et sur une tranche supérieure au plafond. La neutralité de la création de ces cotisations sur l'équilibre du régime devra être assurée.

